



PERÍODO 2000-2001

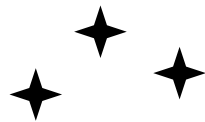
Juan José Taccone e Uziel Nogueira (editores)

*Intal*

Departamento de Integração e Programas Regionais  
Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe - INTAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO  
Ano 6. Informe MERCOSUL Nº 7





INFORME

**MERCOSUL**

PERÍODO 2000-2001

Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Departamento de Integração e Programas Regionais  
Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130, andáres 16 e 17 C1035ABB 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 dos autores, as  
quais não refletem necessariamente as políticas e/ou a posição do BID e do INTAL.

Impresso na Argentina

BID - INTAL  
Informe MERCOSUL  
Buenos Aires, 2001. 92 páginas.  
Informe N° 7.

I.S.B.N. 950-738-115-5

US\$ 15.00

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

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

A intenção do INTAL, por meio da publicação dessa série 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 Nº 7, que abrange o segundo semestre de 2000 e o primeiro semestre de 2001, 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.

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. IMPASSES NO MERCOSUL	1
Questões de natureza política e econômica	1
Questões de natureza legal e institucional	6
CAPÍTULO II. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS	9
O cenário internacional	9
O cenário regional	12
Evolução econômica recente nos Estados Parte	15
CAPÍTULO III. COMÉRCIO E INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO	29
Evolução recente do comércio exterior no MERCOSUL	29
<i>O cenário regional</i>	29
<i>Evolução do comércio exterior nos países do MERCOSUL</i>	30
Competitividade industrial na Argentina e no Brasil	32
Evolução do investimento estrangeiro direto	33
<i>O contexto global</i>	33
<i>A evolução recente do IED no MERCOSUL</i>	34
Comércio intra-indústria no MERCOSUL	37
CAPÍTULO IV. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES INTERNAS	39
A revisão da Tarifa Externa Comum	41
A agenda de relançamento e o aperfeiçoamento da União Aduaneira	42
Regime automotivo comum	44
Barreiras ao comércio intra-regional	47

CAPÍTULO V. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES EXTERNAS	51
A Área de Livre Comércio das Américas	51
MERCOSUL - União Européia	55
MERCOSUL - Comunidade Andina	59
MERCOSUL - México	60
MERCOSUL - Chile	62
CAPÍTULO VI. INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA	63
Sistema de transportes	65
Setor de energia	68
BIBLIOGRAFIA	

## RESUMO EXECUTIVO

### Impasses no MERCOSUL

A despeito das manifestações governamentais de que nos próximos anos o MERCOSUL deverá continuar desempenhando um papel protagônico na estratégia de inserção internacional dos países membros, o que se constata atualmente é uma perda de funcionalidade do processo. É obvio que a crise atual está longe de ser superada. Também é imprescindível salientar que as enormes dificuldades enfrentadas pelo MERCOSUL não decorrem apenas de mudanças nas condições de competitividade promovidas pela desvalorização da moeda brasileira ou pela fragilidade econômica argentina. Há, sem dúvida, diversas outras questões e impasses, de maior envergadura, que entram e ameaçam o futuro do projeto de integração.

O impasse tem, em primeiro lugar, uma clara dimensão política, que pode ser colocada em termos muito simples: o MERCOSUL não constitui, nem para o Brasil, nem para a Argentina, a única estratégia possível de inserção de suas economias no cenário internacional. De fato, apesar de se insiste em proclamar o MERCOSUL como uma genuína "política de Estado", ambos países contemplam opções e estratégias alternativas, não necessariamente convergentes. Em momentos de crise, essas alternativas apresentam-se, obviamente, de forma mais nítida e concreta. Contudo, seria ingênuo acreditar que elas respondem a simples desavenças de caráter conjuntural. Muito pelo contrário, a existência de estratégias alternativas ao projeto de integração sub-regional é o resultado de fatores mais permanentes, de cunho estrutural, como o tamanho de país, as características da estrutura produtiva e, em última instância, a história.

O Brasil dispõe de pelo menos duas opções alternativas bastante concretas: a primeira, procurar inserir-se no mundo de forma autônoma; a segunda, tentar promover uma aliança estratégica com os países de seu entorno, com o objetivo de afirmar sua liderança na região e garantir uma maior projeção do país no cenário internacional. Porém, essa última alternativa está sujeita aos seguintes condicionantes: (i) a liderança deve contemplar um espaço mais amplo que apenas o MERCOSUL, preferentemente o espaço sul-americano; (ii) os custos decorrentes do exercício dessa liderança devem ser baixos; e (iii) a política externa do país deve preservar um grau razoável de autonomia.

A opção por uma inserção autônoma no mundo exprime uma visão do interesse nacional que nunca deixou de estar presente no paradigma de política externa do país. Com efeito, o Brasil sempre acreditou que o tamanho de sua população, a extensão de seu território, a complexidade de sua estrutura industrial e a importância de seu produto interno bruto (PIB) constituíam credenciais suficientes para pleitear um papel protagônico no cenário internacional.

De outro lado, a estratégia baseada na promoção da liderança brasileira na América do Sul também deve ser considerada uma alternativa ao projeto de integração sub-regional. Ela não exclui o MERCOSUL, pode (e deve) ser concomitante a esse processo, mas, sem dúvida, impõe desafios e ações diferenciados. No marco dessa alternativa a preservação do MERCOSUL constitui, de fato, uma condição necessária mas não suficiente, pois sem a adesão dos demais países da América do Sul os incentivos para aprofundar o esquema sub-regional são débeis. Não se trata, portanto, de uma estratégia de política externa incremental que, partindo de um "núcleo duro", possa progredir na base de círculos concêntricos. É o círculo externo que condiciona o interno, e não vice-versa. Daí a baixa disposição para consolidar esse núcleo e a nítida preferência pelo exercício de uma liderança de caráter mais informal, de baixo custo e pouco intensiva em regras e instituições.

A Argentina, da mesma forma que o Brasil, também contempla como projeto estratégico alternativo ao MERCOSUL a possibilidade de uma inserção autônoma na economia mundial. A opção, nesse caso, pouco difere da estratégia já adotada pelo Chile, uma economia que dispõe de uma base industrial muito



mais estreita e cujo tamanho é três a quatro vezes menor do que da Argentina: (i) reduzir custos de importação; (ii) promover a especialização em grupos limitados de setores; (iii) explorar nichos de mercado que demandem uso intensivo de mão-de-obra qualificada; (iv) assinar acordos de livre comércio com o maior número de parceiros possível; e (v) tentar preservar um acesso preferencial ao mercado brasileiro, visando aumentar a atratividade do país e facilitar a captação de fluxos de investimento estrangeiro direto.

Se a estratégia brasileira de inserção autônoma no mundo pode ser questionada pelo excesso de confiança nas reais possibilidades do país, a estratégia argentina poderia pecar pelo vício oposto: ela subestima as potencialidades da economia argentina podendo colocar-se em dúvida a capacidade para garantir o equilíbrio das contas externas e promover o pleno emprego doméstico.

O impasse no MERCOSUL tem, de outro lado, uma dimensão institucional. O projeto de integração padeceria, sem dúvida, de um déficit nessa área. Esse é um diagnóstico consensual e que suscita pouca controvérsia. Contudo, a relevância do problema, suas implicações para o futuro do MERCOSUL, quais os sócios beneficiados e quais os prejudicados, bem como quais as soluções a serem adotadas são assuntos em que prevalecem desacordos.

Três são os problemas relevantes: (i) as normas sancionadas pelos órgãos do MERCOSUL não constituem direito comunitário *strictu sensu*, mas apenas direito internacional no sentido clássico, requerendo, portanto, sua prévia incorporação ao ordenamento interno dos países membros através de procedimentos definidos pelas normas constitucionais ou legais vigentes em cada um deles; (ii) o MERCOSUL não dispõe de um sistema eficaz de solução de controvérsias e carece de qualquer órgão jurídico com capacidade para interpretar e aplicar os acordos; e (iii) os órgãos criados pelo MERCOSUL são todos de caráter intergovernamental e, portanto, de natureza essencialmente política, implicando em análoga mecânica de negociação tanto para assuntos políticos como técnicos, com óbvia influência para a resolução desses últimos.

De acordo com a opinião de destacados expertos, um dos problemas mais graves é a natureza essencialmente política dos órgãos do MERCOSUL e a inexistência de órgãos permanentes de caráter técnico. As instituições do MERCOSUL são integradas por funcionários, não necessariamente permanentes, designados pelos seus respectivos governos. A interação nos órgãos decisórios ocorre *a posteriori*, após cada país ter filtrado e equacionado seus interesses domésticos, de tal maneira que cada governo chega à mesa de negociações invocando interesses particulares, que podem ser contrários aos da União Aduaneira. Se afetaria, portanto, a visão estratégica, pois não há quem advogue em prol do interesse comum, ou seja, do interesse do MERCOSUL.

O déficit legal e institucional preocupa, pois gera conflitos, agrava as incertezas e protela a resolução dos problemas. Consoante o ponto de vista do Paraguai e Uruguai, a inexistência de normas ou a prevalência de normas "brandas" tenderia a favorecer os sócios maiores, em decorrência de sua maior capacidade para impor ou protelar a solução dos conflitos. Do ponto desses últimos, notadamente o Brasil, critica-se o atual sistema decisório baseado no consenso, pois ele leva à ficção da igualdade entre os parceiros e concede aos países menores um poder excessivo. Ainda assim, prevalece a recusa a considerar qualquer proposta que contemple a resolução de certas questões por maioria qualificada, pois isso levaria a discutir a espinhosa e presumivelmente insolúvel questão da distribuição do *voting power* entre os países membros.

A despeito das observações precedentes, é obvio que existe um amplo espaço para a introdução de mudanças no atual arcabouço institucional e legal do MERCOSUL. Dentre as sugestões já apresentadas pode-se destacar: (i) a criação de comitês técnicos; (ii) a instituição de um Tribunal Arbitral dotado de maior independência e que conceda uma certa estabilidade a seus membros ou, alternativamente, a criação de um órgão jurídico com capacidade para interpretar os acordos, responder consultas e orientar os

tribunais nacionais na aplicação do direito emanado das normas do MERCOSUL; (iii) o estabelecimento de prazos ou de procedimentos tipo *fast track* para a incorporação das normas aos ordenamentos jurídicos nacionais; e (iv) a criação de um órgão comum de defesa da concorrência.

Essas mudanças, bem como muitas outras que também têm sido sugeridas, poderiam ser implementadas em prazo relativamente breve, com enorme benefício para a qualidade institucional do MERCOSUL. A maior parte dessas iniciativas sequer tangência a "questão" da supranacionalidade. Mesmo assim, não observa-se demasiado ênfase na discussão institucional.

É difícil acreditar que o MERCOSUL tenha reais possibilidades de promover avanços no processo de integração sem cuidar do aprimoramento de suas instituições. Contudo, iniciativas nessa direção não deverão prosperar na ausência de um efetivo compromisso estratégico dos sócios com o projeto de integração. Nesse particular, o déficit institucional do MERCOSUL pode não ser a principal causa do atual impasse, mas constitui um dos seus sintomas mais reveladores.

### **Tendências macroeconômicas**

As perspectivas atuais para a evolução da economia mundial, no curto prazo, são pessimistas. O círculo virtuoso experimentado durante boa parte da década dos 90, caracterizado por aumentos sustentados da produtividade, elevados investimentos em tecnologia, fácil acesso ao financiamento externo e mercados acionários em alta, tem-se revertido. Mesmo que não tenha se configurado, ainda, um cenário de *hard landing* para a economia americana, a desaceleração do nível de atividade nos EUA parece ter detonado um processo de redução sincronizada da produção a nível mundial, acompanhada de queda brusca dos fluxos de comércio.

O único elemento alentador a ser destacado na atual conjuntura internacional, diz respeito ao bom comportamento dos índices de inflação na maior parte das regiões do mundo. Dado que o cenário atual é o resultado de uma contração do nível da atividade promovido por um choque de demanda, há espaço para a implementação de políticas monetárias ativas, a exemplo da que vem sendo adotada pela autoridade monetária nos EUA. A expansão da demanda interna nos países que enfrentam atualmente um quadro de retração no nível de atividade doméstico é fundamental, principalmente numa conjuntura em que a economia mundial carece de um *buyer of last resort*, papel que vinha sendo desempenhado pela economia norte-americana até poucos meses atrás.

No que tange ao panorama regional, o triênio 1999-2001 deverá ficar registrado como uma das piores fases na história do MERCOSUL. Delimitado, de um lado, pela crise externa brasileira, que começou a se configurar em fins de 1998 e culminou com a desvalorização cambial de inícios de 1999, e do outro, pela crise na Argentina, cujo agravamento data de fins de 2000, o período mostra uma nítida deterioração dos indicadores macroeconômicos da região.

A deterioração do quadro regional é o resultado de uma conjunção de fatores negativos, com destaque para os seguintes: (i) a desvalorização da taxa de câmbio no Brasil, que promoveu significativa mudança nas condições de competitividade intrabloco; (ii) o declínio dos termos de troca, que reduziu, ainda que de forma desigual, a receita de exportação dos quatro países do MERCOSUL; e (iii) o aumento na percepção do risco envolvido no financiamento aos mercados emergentes, o que resultou em aumento do custo e redução da oferta de recursos externos para os países da região.

Nos últimos três anos, as interdependências regionais têm funcionado, mas apenas em sentido negativo. De fato, a expansão da atividade econômica e o incremento das importações na principal economia do MERCOSUL trouxeram pouco ou nenhum benefício aos demais membros do bloco, ao passo que a crise

cambial brasileira, em 1999, e a crise argentina, a partir de fins de 2000, disseminaram seus efeitos negativos nos demais países da região, pois geraram incertezas, alimentaram expectativas pessimistas, tornaram mais severas as condições para o financiamento externo e condicionaram a adoção de políticas mais restritivas nos países de seu entorno, com óbvio prejuízo para o crescimento da região.

### **Comércio e investimento externo direto**

A crise asiática mudou o panorama do comércio externo do MERCOSUL. Entre 1997 e 2000, o déficit comercial da região com o resto do mundo foi zerado. Mais precisamente, o desequilíbrio comercial do bloco, que tinha alcançado US\$ 16,05 bilhões em 1997, transformou-se num tímido superávit, pouco superior a US\$ 100 milhões, em 2000. O peso do ajuste recaiu sobre as importações, que declinaram US\$ 12 bilhões, enquanto as exportações aumentaram US\$ 4,1 bilhões no mesmo período.

Em tese, o processo de ajuste poderia ter poupado o comércio intra-regional. De fato, foi isso que aconteceu tanto em 1998 quanto em 2000, quando o MERCOSUL consegue, primeiro reduzir e depois eliminar seu desequilíbrio externo com o resto do mundo, enquanto o comércio intrabloco permanece estável ou até se expande. Em 1999, entretanto, a redução do déficit externo do MERCOSUL é acompanhada por uma dramática queda dos fluxos intrazona, ainda não inteiramente revertida.

A mudança das condições de competitividade intrabloco, promovidas pela desvalorização cambial brasileira em início de 1999, parece ter contribuído decisivamente para o encolhimento do comércio intrazona. O impacto desse evento não foi apenas circunstancial, pois seus efeitos mostram-se duradouros. Os dados relativos ao comércio intra-regional do primeiro semestre de 2001 confirmam essa percepção: o intercâmbio comercial entre os membros do bloco permanece estagnado, ao passo que o comércio extrazona cresce em ambos os sentidos.

O fato mais relevante do primeiro semestre de 2001 é o incremento das importações brasileiras, que apresentam uma expansão muito vigorosa das compras extra-regionais (16,1%), enquanto a demanda dos produtos intrazona aumenta a uma taxa muitíssimo inferior (3,7%).

As perspectivas para a evolução do comércio regional em 2001 são desestimulantes. O intercâmbio comercial entre os países membros deverá permanecer estagnado ou, o que é mais provável, encolher.

A divulgação preliminar da estimativa dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) para 2000 confirma a ocorrência de uma mudança significativa no padrão de evolução desses fluxos, após a crise asiática de 1997. De fato, nos últimos três anos tem-se verificado uma crescente concentração no destino dos investimentos estrangeiros em benefício dos países industrializados, de tal maneira que a participação dos países em desenvolvimento como receptores de IED reduziu-se para menos da metade, relativamente à participação que prevalecia em meados da década de noventa.

Em 2000, foram os países da América Latina e não mais os da Ásia os responsáveis pela perda de participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de IED. A queda dos investimentos estrangeiros na América Latina concentrou-se na Argentina e no Chile, países onde o processo de fusões e aquisições foi particularmente intenso em 1999.

De fato, a privatização de ativos públicos nos países do MERCOSUL seguida de freqüentes reestruturações e mudanças no controle acionário das empresas e serviços recentemente transferidos à iniciativa privada, processo que contou com a ativa participação de investidores estrangeiros é que explica, em boa medida, a atratividade da região como receptora de fluxos de IED. Com a perda de ímpeto dos programas de

privatização e a tendência à estabilização dos processos de reestruturação patrimonial, a queda dos fluxos de investimentos estrangeiros na região era, até certo ponto, esperada.

Nesse sentido, o financiamento dos déficits em conta corrente dos países da região deverá se tornar um problema mais difícil de equacionar. Até dois anos atrás, os fluxos de IED cobriam, até com folga, esses desequilíbrios. No caso do Brasil, por exemplo, as previsões para o próximo biênio contemplam uma contribuição dos fluxos de IED não superior a 65%, relativamente ao déficit previsto para o saldo em transações correntes nesse período.

No futuro próximo, o ingresso de fluxos de investimento externo em montante verdadeiramente significativo deverá se constituir, não mais na causa, mas na consequência de uma reversão das perspectivas para o cenário regional.

### **A agenda de negociações internas**

Poucos foram os avanços alcançados com a implementação da agenda de consolidação da união aduaneira durante o último ano, apesar dos esforços envidados pelos negociadores na definição da chamada agenda de relançamento do MERCOSUL ao final do ano de 1999. Na verdade, este quadro se deteriora a partir de meados do primeiro semestre de 2001 com o agravamento da crise argentina e a aceleração das desvalorizações cambiais no Brasil. A impossibilidade de garantir um mínimo de convergência em termos do desempenho macroeconômico entre os dois principais protagonistas da integração aumentou o risco de fragmentação do processo. Como consequência, desde então, um conjunto de medidas adotadas unilateralmente pelos países tem colocado em xeque as "regras do jogo" da união aduaneira. Alterações na Tarifa Externa Comum (TEC) promovidas isoladamente pelos sócios, bem como o restabelecimento de tarifas ao comércio intra-regional, as quais representam um efetivo retrocesso das preferências MERCOSUL, comprometeram significativamente a credibilidade do processo de integração na região.

Já no segundo semestre de 2000, antes portanto da crise argentina e da aceleração das desvalorizações cambiais no Brasil, o governo argentino havia proposto, como parte das medidas de incentivo à retomada do crescimento econômico, uma redução para 10% da TEC incidente sobre bens de capital. Além de máquinas e equipamentos, esta redução atingiria alguns veículos, produtos petroquímicos e de telecomunicações, todos eles produzidos na região exclusivamente pelo Brasil.

Em março de 2001, como parte do pacote de reativação da economia, o governo argentino promoveu uma ampla revisão de suas tarifas de importação. As mudanças abrangeram aproximadamente 2700 itens tarifários. A saída da recessão na Argentina exigiria aumentos das tarifas alfandegárias para bens de consumo, combinados com redução para zero das alíquotas de bens de capital como forma de abrir oportunidades para a realização de novos investimentos.

Outra medida implementada pela Argentina em meados do primeiro semestre implicou, na prática, a extinção da preferência regional e o restabelecimento de barreiras aos fluxos de comércio entre a Argentina e os seus parceiros do MERCOSUL. Por intermédio da Resolução 258/01, o governo argentino decidiu aplicar descontos sobre as tarifas de importação de bens de capital e telecomunicações originários de países de fora do MERCOSUL.

Apesar das manifestações do governo brasileiro contrárias às medidas anunciadas pelo governo da Argentina, o agravamento da crise naquele país resultou no abandono por parte da diplomacia brasileira da postura de enfrentamento. Isto implicava aceitar as medidas recém-adotadas pelo governo argentino, jogando para frente a resolução dos contenciosos, sob pena de se colocar em risco, no curto prazo, a unidade do MERCOSUL.

Em julho de 2001, o Paraguai também decidiu eliminar algumas preferências comerciais intra-MERCOSUL e passou a aplicar uma tarifa alfandegária de 10% sobre a importação de 352 produtos que são comprados dos demais países da região. A medida terá validade até dezembro de 2002 e, segundo o governo paraguaio, tem como objetivo proteger a indústria local da importação de produtos a baixo preço, devido à desvalorização cambial brasileira e aos incentivos à exportação instituídos pelo governo argentino.

Seguindo na mesma direção, o governo do Uruguai decidiu, no mês de julho de 2001, aumentar em três pontos percentuais suas tarifas de importação inclusive para os membros do MERCOSUL. As autoridades uruguaias alegaram que se trata de uma "medida defensiva" frente às alterações cambiais promovidas pelo governo argentino. Duas outras medidas foram adotadas pelo Uruguai: o estabelecimento de controle na importação de produtos têxteis e calçados, bem como a fixação de preço mínimo para azeites provenientes da Argentina.

Em meio ao agravamento da crise na Argentina, o Brasil e os demais sócios do MERCOSUL acabaram fechando um acordo que autoriza aquele país a manter até 31 de dezembro de 2002 alíquotas do imposto de importação diferenciadas em relação à TEC. Embora ainda não se possa avaliar com precisão os impactos da referida medida, o acordo foi a forma encontrada pelos sócios para preservar a TEC e, ao mesmo tempo, conferir liberdade temporária à Argentina para operar com tarifas diferenciadas.

Como resultado das negociações no âmbito do Conselho Mercado Comum (CMC), foi criado no MERCOSUL um grupo técnico de alto nível para a revisão da TEC (Decisão CMC N° 5/01). Ficou decidido que a TEC sofrerá uma redução de um ponto percentual, a partir de janeiro de 2002, ao invés dos 2,5 pontos percentuais a que fazia referência a Decisão CMC N° 67/00. Durante a Reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada em Florianópolis em dezembro de 2000, os países já haviam decidido reduzir a TEC em meio ponto percentual. As tarifas permanecerão, portanto, um ponto e meio percentual mais elevadas em relação as de 1997, quando a Argentina propôs -e os demais sócios do MERCOSUL aceitaram- uma elevação de três pontos percentuais nas alíquotas do imposto de importação. A percepção entre os negociadores é de que a TEC ainda constitui um instrumento fundamental para a consolidação da união aduaneira. Foi com base nesta premissa que o CMC aprovou a criação do grupo técnico para analisar a consistência e a dispersão da atual estrutura tarifária da TEC de forma a melhor adequá-la aos objetivos da integração.

Durante a Reunião do CMC realizado em junho de 2001 em Assunção, avaliou-se os trabalhos realizados no marco do programa de Relançamento do MERCOSUL. Neste particular, o CMC considerou necessário adequar os prazos para a finalização de algumas tarefas que formam o dito programa entre elas: (i) a reformulação do sistema de solução de controvérsias; (ii) a identificação e a eliminação das barreiras que afetam o comércio intra-regional; (iii) a criação de disciplinas comuns para o julgamento de processos anti-*dumping* no MERCOSUL, bem como a elaboração de uma proposta de eliminação gradual da aplicação de medidas anti-*dumping* e direitos compensatórios intrazona; e (iv) a elaboração de um índice de preços ao consumidor harmonizado (IPC-H) do MERCOSUL, como parte das atividades da agenda de coordenação de políticas macroeconômicas.

O CMC aprovou em julho de 2001 o Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL. A importância da temática ambiental para o aprofundamento do processo de integração, associada à incorporação do desenvolvimento sustentável como balizador para o aproveitamento dos recursos naturais da região, levou os negociadores a perceber a necessidade de contar com um marco jurídico específico com vistas a regulamentar as ações de proteção ao meio ambiente e a possibilitar a cooperação entre os Estados Membros na área.

Em 30 de junho de 2000 foram concluídas as negociações entre a Argentina e o Brasil relativas à política comum para o setor automobilístico a vigorar entre 1° de agosto de 2000 e 31 de dezembro de 2005. O

referido acordo abrange o intercâmbio comercial de automóveis, veículos comerciais leves de até 1,5 tonelada, chassis com motor, reboques, semi-reboques, carrocerias, máquinas agrícolas, máquinas rodoviárias e autopeças para produção e para o mercado de reposição.

O intercâmbio comercial bilateral de veículos novos fica isento de tarifas, desde que seja mantido equilíbrio nas trocas. O acompanhamento do fluxo de comércio entre a Argentina e o Brasil será trimestral, medido de forma global, ou seja, para todos os produtos abrangidos pelo acordo, e avaliado em dólares americanos. O acordo admitia a possibilidade de ocorrência de desequilíbrios comerciais crescentes, para qualquer um dos países, desde que respeitados determinados patamares: de 3% em 2000, de 5% em 2001, de 7,5% em 2002 e de 10% em 2003. Os déficits admissíveis para 2004 e 2005 serão fixados posteriormente. As importações que excederem o déficit autorizado serão tributadas de acordo com a seguinte regra: (i) 70% da TEC para todos os tipos de veículos; e (ii) 75% da TEC para as autopeças.

O acordo fixou em 60% o conteúdo regional mínimo (de partes e peças) para que o produto fique isento de tarifação nas transações bilaterais. Para novos modelos que venham a ser fabricados na região, o conteúdo regional mínimo deverá ser de 40% no primeiro ano, 50% no segundo ano, passando a se submeter à regra geral a partir do terceiro ano. No caso da Argentina, até 2005, os veículos leves (automóveis e comerciais leves) devem incorporar um conteúdo local mínimo de 30% e de 25% para os outros tipos de veículos.

A TEC para o setor automotivo foi fixada nos seguintes níveis:

Veículos (automóveis, comerciais leves, ônibus e caminhões)	35%;
Máquinas agrícolas e rodoviárias	14%;
Autopeças para veículos	14%, 16% e 18%;
Autopeças para máquinas agrícola e rodoviárias	8%;
Autopeças para produção, não fabricadas no MERCOSUL e definidas em lista a ser revista periodicamente	2%.

Apesar de encerradas as negociações, a implementação do acordo automotivo enfrentou sérios obstáculos porque o Brasil discordava da fórmula de cálculo empregada pela Argentina para definir o índice de conteúdo local. O Decreto 660 do governo argentino que regulamenta a aplicação do acordo naquele país foi contestado pelo Brasil no ponto referente à interpretação do chamado "conteúdo superlocal". No entender das autoridades brasileiras estava definido que os 30% de conteúdo local argentino seriam contabilizados a partir do custo final das peças usadas nos veículos e não peça por peça, como definiu o governo no referido decreto. Ao adotar essa interpretação, o decreto argentino ampliou o conteúdo local para 40% ou até 50% em alguns casos. A decisão de elevar o conteúdo local dos veículos fabricados na Argentina teve por objetivo beneficiar a indústria local de autopeças. No entanto, as montadoras estabelecidas nos dois países afirmaram que os fabricantes de autopeças não teriam capacidade para atender à demanda de um conteúdo local superior a 30% ou, caso venham a atendê-la, o farão às custas de um aumento significativo no preço dos veículos produzidos na Argentina.

Durante a reunião de Florianópolis de dezembro de 2000, o Grupo Mercado Comum (GMC) fixou um novo mandato negociador para que o regime inicialmente negociado entre a Argentina e o Brasil incorporasse definitivamente o Uruguai e o Paraguai. Encerradas em fevereiro de 2001, as negociações para a criação do novo regime automotivo comum confirmaram o nível tarifário de 35% para as importações da Argentina e do Brasil de automóveis de passageiros e veículos comerciais leves provenientes de terceiros países.

Três meses após a aprovação do novo regime automotivo do MERCOSUL, a Argentina já reivindicava mudanças no regime automotivo em vigor de forma a alterar os parâmetros fixados para o sistema de comércio compensado de automóveis e autopeças com o Brasil. O problema é que com a recessão do

mercado doméstico e o baixo nível de importações, a Argentina ultrapassou o nível de desequilíbrio negociado e, com isto, vem perdendo oportunidade de ampliar o volume de exportações para o mercado brasileiro. Até meados do ano de 2001, o superávit argentino no comércio automotivo já havia ultrapassado 30% do valor total do intercâmbio bilateral.

Na prática, o que a Argentina almeja é uma alteração do sistema de comércio compensado, além da antecipação de janeiro de 2006 para janeiro de 2004 do estabelecimento do livre comércio pleno para o setor automobilístico. Em princípio, parece que o Brasil é favorável ao pleito, desde que a Argentina aceite incluir outras mudanças no regime automotivo, como aquele relacionado com os critérios para cálculo do índice de nacionalização.

A Argentina também quer reduzir a TEC para automóveis de 35% para 25%, além de defender a eliminação do imposto de importação de caminhões, tratores e máquinas agrícolas. Os países tiveram até 6 de julho de 2001 para apresentar propostas para ajustes no regime. Todas as propostas de revisão do regime automotivo comum deverão ser analisadas até 1º de setembro deste ano. No entanto, a suspensão das negociações pelo Brasil compromete o cumprimento do cronograma original.

O Paraguai aderiu ao regime automotivo comum do MERCOSUL no mês de julho de 2001. Pelas regras acordadas, esse país terá de cumprir um cronograma de redução dos volumes de importação de automóveis usados (com até sete anos de uso) com período de vigência até o ano de 2006. A idade dos veículos importados deverá cair anualmente até atingir três anos em 2005. A partir do ano seguinte, não será permitida a importação de carros usados pelo Paraguai.

No caso do Uruguai, a alíquota estabelecida foi de 23%. Como nesse país as operações da indústria automobilística estão baseadas na montagem de CKD's, a alíquota para a importação de autopeças foi fixada em 2%. O índice de nacionalização para os veículos produzidos no Uruguai será de 50%, inferior aos 60% negociados para a Argentina e o Brasil, ou seja, o comércio intra-regional de autoveículos isento de impostos fica dependendo do cumprimento destes requisitos de conteúdo regional. Ademais, a não incidência de impostos nas transações intra-regionais também baseou-se na operação de um sistema de monitoramento das balanças comerciais bilaterais que já havia sido negociado entre a Argentina e o Brasil no ano de 2000. O desequilíbrio tolerado no comércio bilateral para o ano de 2001 foi ampliado de 5% para 10,5% e as trocas que ultrapassarem este valor pagarão uma alíquota corresponde a 70% da TEC de 35%.

Um levantamento sobre todas as barreiras não-tarifárias incidentes sobre o comércio intra-regional foi realizado pelos negociadores e discutido no âmbito do GMC em outubro de 2000. Foram identificadas 82 medidas de restrição ao comércio intrabloco, a maioria delas aplicadas pela Argentina e pelo Brasil. Entre as medidas identificadas constam principalmente os regulamentos técnicos, as medidas fitossanitárias, as restrições de ordem fiscal e financeira, as decisões judiciais, a operação de monopólios legais, a não incorporação pelos países de normativa definida em âmbito regional e os procedimentos administrativos e aduaneiros. O objetivo deste levantamento é a formalização de uma proposta comum que permita restringir ou eliminar o uso de barreiras não tarifárias no comércio intra-regional. A Argentina apresentou 28 casos nos quais medidas adotadas pelos países vizinhos afetam as vendas argentinas para o mercado regional. Deste total 18 são medidas impostas pelo Brasil. O Brasil contabilizou 17 casos, dos quais 12 são provenientes da Argentina, o Paraguai apontou 31 casos e o Uruguai 23 casos.

### **A agenda de negociações externas**

A deterioração no último ano do quadro econômico doméstico dos dois maiores sócios do MERCOSUL, em especial da Argentina, agravou o ambiente de insatisfação com o projeto de integração sub-regional. As alterações unilaterais da TEC promovidas pela Argentina, pelo Paraguai e pelo Uruguai para uma vasta

gama de produtos, durante o primeiro semestre de 2001, contribuíram para o enfraquecimento do bloco como União Aduaneira. A presente crise fragiliza a identidade da União Aduaneira, o que pode comprometer a possibilidade de o MERCOSUL firmar uma posição comum de negociação forte e consistente nas diversas iniciativas de sua agenda externa. A perda de funcionalidade do processo de integração também explicitou a disposição de alguns países do bloco de negociar bilateralmente com os Estados Unidos.

Parece inquestionável que o estágio atual em que se encontra o processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) conjugado à aceleração recente das negociações com a União Européia e as perspectivas de lançamento de uma nova Rodada Multilateral em novembro deste ano, em Qatar, imprimem um caráter prioritário à agenda do MERCOSUL, pelo menos no curto prazo, no que se refere ao fortalecimento da coordenação da posição negociadora do bloco nas negociações externas. Neste contexto inserem-se também as negociações com os países/blocos latino-americanos (Chile, México e Comunidade Andina).

A VI Reunião dos Ministros de Comércio da Área de Livre Comércio das Américas, realizada em abril de 2001 em Buenos Aires, concluiu a segunda etapa das negociações do processo de integração hemisférica, tendo todos os grupos de negociação apresentado aos ministros um rascunho de seus respectivos capítulos. Tendo em vista que, às vésperas da Reunião Ministerial de Buenos Aires, eram consideráveis os riscos de que as negociações para a conformação da ALCA caminhassem para um impasse, os resultados da reunião foram bastante positivos e se refletiram na Declaração final do encontro, atendidos os diferentes interesses em jogo e reduzidas as divergências passíveis de paralisar o processo negociador.

A Declaração Ministerial de Buenos Aires além de reafirmar os princípios que norteiam as negociações da ALCA, como o *single undertaking* e a possibilidade de coexistência de acordos bilaterais e sub-regionais, confirma o término das negociações para o ano de 2005. Também foi acordado que os grupos de negociação que tratam de temas relativos a acesso a mercados devem definir métodos e modalidades da negociação tarifária até 1º de abril de 2002, de modo que tenham início a partir de 15 de maio de 2002 as negociações de acesso a mercados, com a discussão da definição dos cronogramas de desgravação tarifária.

O processo negociador da ALCA parece avançar gradual e continuamente no sentido da criação de uma zona de livre comércio hemisférica. No entanto, ainda há muitos pontos da negociação substantiva a serem acordados, já que falta negociar a extensão dos compromissos, a cobertura dos temas e disciplinas, a forma de tratamento das assimetrias e os calendários de implementação. Sendo assim, não está claro que a convergência de interesses entre as partes negociadoras se dará da mesma forma observada anteriormente. Portanto, a possibilidade de os Estados Unidos recorrerem a acordos bilaterais com os países da América Latina, caso as negociações não evoluam em ritmo satisfatório, não pode ser desconsiderada. O fato de o governo dos Estados Unidos não ter obtido até o momento a autoridade de promoção comercial, a *Trade Promotion Authority* (TPA), reforça a alternativa bilateralista no âmbito da estratégia de integração norte-americana. Neste contexto, o MERCOSUL reativou o *Rose Garden Agreement*, acordo assinado em junho de 1991 com os Estados Unidos, com vistas a examinar a possibilidade de iniciar negociações bilaterais no formato 4+1.

As negociações entre o MERCOSUL e a União Européia tiveram início em abril de 2000 e evoluíram timidamente e em caráter bastante preliminar nas quatro rodadas que se sucederam. Em março de 2001, imprimiu-se um novo ritmo, mais acelerado, ao processo negociador uma vez que foi acordado que o lançamento das negociações sobre tarifas e serviços deveria ocorrer o mais breve possível a partir de 1º de julho de 2001. Em julho de 2001, a UE apresentou uma oferta na área tarifária e textos de negociações sobre comércio de bens, serviços e compras governamentais.

Nesta ocasião, o MERCOSUL e a União Européia haviam chegado a um consenso sobre diversos pontos relevantes para as negociações de tarifas e medidas não tarifárias. Entretanto, são inúmeros os pontos em



que os interesses das partes envolvidas divergem, como é o caso do condicionamento da oferta europeia a cláusulas de *standstill* e de *rollback* e à reciprocidade de concessões pelo MERCOSUL. Com relação aos cronogramas de redução tarifária, a UE propõe quatro categorias de desgravação tarifária linear (imediate, em 4, em 7 e em 10 anos) e mais uma categoria cujas modalidades de liberalização ainda não foram definidas. Além disso, há produtos excluídos da oferta, mas sujeitos à concessão de cotas tarifárias ou a negociações específicas.

A oferta tarifária apresentada pela União Europeia ao MERCOSUL é bastante modesta, especialmente no que diz respeito ao acesso aos mercados de produtos agrícolas e produtos agrícolas processados. Os principais problemas identificados na oferta da UE na área agrícola são: (i) a exclusão da oferta tarifária de produtos agrícolas e produtos agrícolas processados relevantes para as exportações do MERCOSUL; (ii) a distinção entre tratamentos concedidos a tarifas *ad valorem* e direitos específicos, limitando-se a desgravação às primeiras, menos relevantes que as últimas como mecanismo de proteção à produção agrícola e agroindustrial europeia; (iii) a introdução de uma categoria de produtos para fins de desgravação sem explicitação de regras de desgravação; e (iv) a manutenção do mecanismo de preço de entrada, mesmo quando os produtos tiverem suas tarifas *ad valorem* desgravadas.

No âmbito das negociações da ALADI, desde a adoção da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, em janeiro de 1995, tornou-se necessário renegociar, em bloco, os acordos bilaterais antigos mantidos pelos países, de forma a construir uma política comum de preferências tarifárias. A partir de 30 de junho de 2001, as negociações de um acordo de livre comércio entre os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN) voltaram a ter o formato '4+4' e deverão estar concluídas até 31 de dezembro de 2001. À vista dessa decisão, o Brasil procurou acelerar as negociações bilaterais com a CAN, visando a garantir o acesso aos mercados já usufruído pelo México. No âmbito dos entendimentos bloco a bloco, o MERCOSUL e a Comunidade Andina retomaram as negociações em abril de 2001, estabelecendo o cronograma para a apresentação das propostas de um acordo de livre comércio. O programa de liberalização comercial proposto pelos países do MERCOSUL prevê a conformação de uma área de livre comércio em um prazo de 10 anos, através de desgravações progressivas e automáticas aplicáveis às tarifas vigentes no momento da assinatura do acordo.

As negociações entre o MERCOSUL e o México, no esquema "4+1", foram retomadas em 1998 viabilizando os acordos preferenciais de comércio no marco da ALADI com o Paraguai, a Argentina e o Uruguai. No que respeita aos entendimentos entre o Brasil e o México, as negociações para o estabelecimento de um acordo comercial entre os dois países encontravam-se em andamento há quase dois anos quando terminou o prazo para que os países membros do MERCOSUL negociassem acordos bilaterais separadamente (30 de junho de 2001). As divergências de interesses tornaram difícil a consecução de um acordo bilateral, não obstante a disposição do novo governo do México de negociar com o Brasil e em seguida com o MERCOSUL. Em fevereiro de 2001, o diálogo entre as partes foi reiniciado e espera-se, para os próximos meses, que os entendimentos no setor automotivo sejam ampliados para o formato "4+1". No momento, as negociações de um acordo preferencial de comércio entre o MERCOSUL e o México encontram-se paralisadas e só deverão ser retomadas em 2002, dados os compromissos assumidos com as outras iniciativas de negociação que constituem a agenda externa do MERCOSUL.

O tema da adesão do Chile ao Tratado de Assunção voltou a figurar entre os principais itens da agenda externa sub-regional, no contexto do relançamento do MERCOSUL em junho de 2000. Entretanto, em novembro de 2000, o anúncio de que o Chile iniciaria a negociação de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos praticamente determinou a paralisação das negociações entre o bloco e esse país andino. Adicionalmente às reticências do MERCOSUL em relação às negociações de preferências tarifárias entre o Chile e os Estados Unidos, ainda são expressivas as atuais restrições ao aprofundamento das relações bilaterais, especialmente no que concerne à política tarifária praticada pelas partes. Ainda que não se tenham definido novas datas para a conclusão das negociações referentes à incorporação do Chile ao

Tratado de Assunção, é de fundamental interesse para ambas as partes que o processo negociador evolua nesta direção, e que para tal efeito se criem as condições propícias a partir da convergência macroeconômica, do aprofundamento do acordo de livre comércio já existente bilateralmente.

### **Integração e desenvolvimento da infra-estrutura física**

Desde a criação do MERCOSUL, os países membros do bloco experimentaram um aumento significativo dos fluxos comerciais intrazona, estimulados, sobretudo, pelo desmonte das barreiras tarifárias e pela eliminação de outros obstáculos ao comércio. Cabe, porém, notar que, embora a integração comercial entre os países do MERCOSUL tenha avançado substancialmente nos últimos dez anos, os fluxos de comércio e de investimentos ainda são relativamente pequenos quando se observa as transações entre os países do bloco e as demais economias da América do Sul. Documento recente publicado pelo BID sugere ainda que o baixo dinamismo econômico dos países da América do Sul está relacionado, em parte, com a existência de entraves físicos à maior integração entre os distintos mercados nacionais.

O envolvimento do MERCOSUL em diversas iniciativas de liberalização comercial na esfera continental reforça a necessidade de desenvolver as vantagens comparativas da sub-região com base na combinação das forças competitivas do bloco com aquelas disponíveis nos demais países da América do Sul. Este objetivo possibilitará dinamizar não só as relações econômicas entre os sócios do MERCOSUL, mas também entre estes e os demais países da América do Sul, o que fortalecerá a inserção competitiva da região no mundo. Neste contexto, o desenvolvimento e a integração da infra-estrutura física do MERCOSUL com a dos demais países do continente, conjugados com a eliminação dos estrangulamentos existentes nas infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia elétrica nos distintos países, constituem elementos de fundamental importância a serem avaliados pelos governos sul-americanos na definição e implementação das futuras iniciativas de integração e, conseqüentemente, na definição das políticas públicas nacionais.

Não bastam, contudo, esforços isolados e voluntaristas. Diversos estudos e diagnósticos realizados por organismos internacionais e especialistas sugerem que o desenvolvimento e a integração da infra-estrutura física do MERCOSUL e da América do Sul demandam um esforço concertado entre governos, o que significa definir ações conjuntas, estruturadas com base em uma estratégia que defina claramente como utilizar a cooperação e o planejamento regional para o melhor aproveitamento de uma rede continental de infra-estruturas. Neste sentido, torna-se imperioso buscar soluções conjuntas capazes de criar e manter canais de integração entre as economias do continente, por meio de mecanismos que permitam identificar os principais corredores econômicos da região e executar os projetos de investimento em infra-estruturas, de tal forma a propiciar o funcionamento desses corredores como verdadeiros eixos de desenvolvimento econômico.

A importância da integração e do desenvolvimento da infra-estrutura física para a formação do espaço econômico ampliado da América do Sul foi destacada pelos governantes dos países da região no Comunicado de Brasília, elaborado em setembro de 2000. Nesta ocasião, os presidentes consideraram prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional e apontaram a necessidade de recorrer a fontes de financiamento públicas, privadas e de instituições financeiras multilaterais, entre as quais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporación Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Plata (FONPLATA) e o Banco Mundial. Reconheceram igualmente a importância da iniciativa do BID de elaborar o que mais tarde configuraria o "Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul", contendo propostas para a ampliação e a modernização da infra-estrutura da região em um prazo de dez anos, especialmente nas áreas de energia, transportes e telecomunicações, com vistas a configurar eixos de integração e de desenvolvimento econômico e social para a região.

Na área dos transportes, prioridade foi dada conformação às redes multimodais que melhor articulem a utilização das vias terrestres, fluviais, marítimas e aéreas. No setor de energia, a integração e a complementaridade na utilização dos recursos existentes, especialmente nas áreas de gás natural e energia elétrica, deverão constituir um eixo de aproximação entre os países da região, desde que eliminadas as barreiras impostas pelas restrições e regulamentos hoje existentes no setor e cumprido o compromisso com a preservação do meio ambiente. No tocante ao desenvolvimento do setor de telecomunicações, enfatizou-se sua importância para a constituição dos sistemas de logística e para o atendimento da crescente demanda da sociedade por informação. Paralelamente, os presidentes reforçaram o compromisso de atribuir prioridade política às iniciativas nacionais, bilaterais ou sub-regionais já em fase de implementação.

## **CAPÍTULO I. IMPASSES NO MERCOSUL**

Os últimos três anos ficarão registrados com o principal período de crise do processo de integração do MERCOSUL. A mudança do regime cambial brasileiro em janeiro de 1999 e a deterioração ao longo do primeiro semestre de 2001 do quadro econômico da Argentina não só criaram sérios obstáculos à implementação da chamada agenda de relançamento do MERCOSUL, mas também incitaram dúvidas acerca da sustentabilidade do processo de integração no longo prazo. O cenário desenhado aponta para uma complexa sintonia de eventos que combina a ausência de convergência macroeconômica com dificuldades de lograr avanços em termos da harmonização de políticas microeconômicas e fragilidade institucional.

A deterioração do cenário internacional contribuiu para tornar a presente crise ainda mais severa. À mudança do regime cambial brasileiro e à crise Argentina somaram-se diversos outros fatores adversos que prejudicaram o desempenho de todos os membros do bloco: a contração da oferta internacional de crédito, o declínio simultâneo da atividade econômica nos demais países da América Latina, a queda no preço internacional das *commodities* e o arrefecimento do comércio mundial.

Decorridos mais de dois anos do início da crise, o cenário macroeconômico regional mostra-se pouco alentador, principalmente em virtude da situação da economia argentina, da aceleração das desvalorizações econômicas no Brasil e da estagnação econômica nos países pequenos. A despeito das manifestações dos governos de que nos próximos anos o MERCOSUL deverá continuar desempenhando um papel protagônico na estratégia de inserção internacional dos países, o que se constata atualmente é uma perda de funcionalidade do processo. É óbvio que a crise atual está longe de ser superada. Também é imprescindível salientar que as enormes dificuldades enfrentadas pelo MERCOSUL não decorrem apenas de mudanças nas condições de competitividade promovidas pela desvalorização da moeda brasileira ou pela situação econômica argentina. Há, sem dúvida, diversas outras questões e impasses, de maior envergadura, que entram e ameaçam o futuro do projeto de integração. Merecem, portanto, uma avaliação cuidadosa.

### **A. Questões de natureza política e econômica**

O impasse tem, em primeiro lugar, uma clara dimensão política, que pode ser colocada em termos muito simples: o MERCOSUL não constitui, nem para o Brasil, nem para a Argentina, a única estratégia possível de inserção de suas economias no cenário internacional. De fato, apesar de insistir-se em proclamar o MERCOSUL como uma genuína "política de Estado", ambos países contemplam opções e estratégias alternativas, não necessariamente convergentes. Em momentos de crise, essas alternativas apresentam-se, obviamente, de forma mais nítida e concreta. Contudo, seria ingênuo acreditar que elas respondem a simples desavenças de caráter conjuntural. Muito pelo contrário, a existência de estratégias alternativas ao projeto de integração sub-regional é o resultado de fatores mais permanentes, de cunho estrutural, como o tamanho de país, as características da estrutura produtiva e, em última instância, a história (García Peluffo [2000]).

### **BRASIL**

O Brasil dispõe de pelo menos duas opções alternativas bastante concretas: a primeira, procurar inserir-se no mundo de forma autônoma, opção que alguns observadores mais céticos têm qualificado como estratégia do "*lonely runner*"; a segunda, tentar promover uma aliança estratégica com os países de seu entorno, com o objetivo de afirmar sua liderança na região e garantir uma maior projeção do país no cenário internacional. Porém, essa última alternativa está sujeita aos seguintes condicionantes: (i) a liderança deve contemplar um espaço mais amplo, que não se restrinja apenas o MERCOSUL, mas que abranja, preferencialmente, o espaço sul-americano; (ii) os custos decorrentes do exercício dessa liderança devem ser baixos; e (iii) a política externa do país deve preservar um grau razoável de autonomia.

A opção por uma inserção autônoma no mundo exprime uma visão do interesse nacional que nunca deixou de estar presente no paradigma de política externa do país. Com efeito, o Brasil sempre acreditou que o tamanho de sua população, a extensão de seu território, a complexidade de sua estrutura industrial e a importância de seu produto interno bruto (PIB) constituíam credenciais suficientes para pleitear um papel protagonista no cenário internacional, mesmo na condição de "lonely runner". Essa não é uma pretensão absolutamente descabida para um país que ocupa o nono lugar no *ranking* das economias do mundo (World Bank [2000]) e detém relações comerciais amplamente diversificadas, o que o qualifica como um legítimo *global trader*. Inclusive, não raro, o Brasil é arrolado junto com a Índia, a Rússia e a Indonésia na categoria de países "pivot", ou seja, potências regionais com peso específico próprio no cenário mundial.

Ademais, a estratégia baseada na promoção da liderança brasileira na América do Sul também deve ser considerada uma alternativa ao projeto de integração sub-regional. Sem dúvida, ela não exclui o MERCOSUL, pode (e deve) ser concomitante ao processo sub-regional, mas impõe desafios e ações diferenciados. No marco dessa alternativa a preservação do MERCOSUL constitui, de fato, uma condição necessária mas não suficiente, pois sem a adesão dos demais países da América do Sul os incentivos para aprofundar o esquema sub-regional são débeis. Não se trata, portanto, de uma estratégia de política externa incremental que, partindo de um "núcleo duro", possa progredir na base de círculos concêntricos. É o círculo externo que condiciona o interno, e não vice-versa. Daí a baixa disposição para consolidar esse núcleo e a nítida preferência pelo exercício de uma liderança de caráter mais informal, de baixo custo e pouco intensiva em regras e instituições. É óbvia também a maior disposição do Brasil para empreender iniciativas que levem à ampliação da união aduaneira (*enlargement*) relativamente à adoção de políticas que apontem para seu aprofundamento (*deepening*).

Os fatores condicionantes dessa segunda alternativa tornam-se facilmente inteligíveis à luz de alguns poucos indicadores.

#### POSIÇÃO RELATIVA DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

Países da América do Sul	População		Área		PIB		PIB (Conceito PPP)		PIB per capita (Conceito PPP)	
	(10 <sup>6</sup> hab.)	Índice	(10 <sup>3</sup> Km <sup>2</sup> )	Índice	(US\$ 10 <sup>9</sup> )	Índice	(US\$ 10 <sup>9</sup> )	Índice	(US\$)	Índice
<b>BRASIL</b>	<b>165,9</b>	<b>100</b>	<b>8.547</b>	<b>100</b>	<b>767,6</b>	<b>100</b>	<b>1.070,0</b>	<b>100</b>	<b>6.460</b>	<b>100</b>
<i>Demais MERCOSUL (A)</i>	<i>44,6</i>	<i>27</i>	<i>3.364</i>	<i>39</i>	<i>319,5</i>	<i>42</i>	<i>475,0</i>	<i>44</i>	<i>10.628</i>	<i>164</i>
Argentina	36,1	22	2.780	32	290,3	38	424,0	40	11.728	182
Uruguai	3,3	2	177	2	20,0	3	28,0	3	8.541	132
Paraguai	5,2	3	407	5	9,2	1	23,0	2	4.312	67
<i>Associados ao MERCOSUL (B)</i>	<i>22,7</i>	<i>14</i>	<i>1.856</i>	<i>22</i>	<i>81,9</i>	<i>11</i>	<i>144,0</i>	<i>14</i>	<i>6.314</i>	<i>98</i>
Chile	14,8	9	757	9	73,9	10	126,0	12	8.507	132
Bolívia	7,9	5	1.099	13	8,0	1	18,0	2	2.205	34
<i>Comunidade Andina (C)</i>	<i>101,0</i>	<i>61</i>	<i>3.620</i>	<i>42</i>	<i>261,7</i>	<i>34</i>	<i>513,0</i>	<i>48</i>	<i>5.067</i>	<i>78</i>
Colômbia	40,8	25	1.139	13	100,7	13	239,0	22	5.861	91
Venezuela	23,2	14	912	11	82,1	11	133,0	12	5.706	88
Peru	24,8	15	1.285	15	60,5	8	104,0	10	4.180	65
Equador	12,2	7	284	3	18,4	2	37,0	4	3.003	47
<b>SUBTOTAL (A+B+C)</b>	<b>168,3</b>	<b>101</b>	<b>8.840</b>	<b>103</b>	<b>663,1</b>	<b>86</b>	<b>1.132,0</b>	<b>106</b>	<b>6.709</b>	<b>104</b>

Nota: Dados de 1998.

Fonte: *World Development Indicators* (World Bank [2000]).

Note-se, por exemplo, que, em termos agregados, os parceiros do MERCOSUL representam, de um lado, apenas 27% da área, 39% da população e 44% do PIB do Brasil. De outro, a participação dos três sócios

nos fluxos de comércio do Brasil não ultrapassa 16%. Essas assimetrias constituem, do ponto de vista do Brasil, um inegável desestímulo ao aprofundamento do esquema de integração sub-regional, particularmente em questões que possam envolver restrições à sua soberania.

A inclusão, nessa mesma comparação, dos demais países da América do Sul altera o quadro. Ainda assim, o peso do Brasil é equivalente ao dos nove parceiros considerados em conjunto. Adicionalmente, o comércio do Brasil com os países da Comunidade Andina e os membros associados do MERCOSUL é relativamente modesto, de tal maneira que a participação global da América do Sul na corrente de comércio do Brasil resulta pouco superior a 22%.

A baixa disposição do Brasil para incorrer nos custos de uma liderança mais formal, seja no MERCOSUL ou no contexto mais amplo da América do Sul, pode ser mais bem compreendida quando se examinam e comparam os indicadores de PIB per capita: o Brasil detém um índice bastante inferior ao da Argentina, do Uruguai e do Chile e não muito superior ao da Colômbia e da Venezuela. A rigor, a vantagem do Brasil só é nítida quando comparado com a Bolívia, o Equador, o Peru e o Paraguai. Mesmo assim, o perfil de sua distribuição de renda é pior que o de alguns desses últimos.

O fato de a política externa brasileira contemplar, simultaneamente, estratégias alternativas de inserção na economia mundial está na raiz das indefinições e ambigüidades que permeiam as relações econômicas e comerciais do Brasil com seus parceiros no MERCOSUL. Destaque-se, em primeiro lugar, o unilateralismo, que se traduz num manejo dos instrumentos de política econômica que raramente leva em conta o impacto de medidas de política doméstica sobre a economia dos parceiros regionais. De fato, o Brasil assume sua condição de líder natural do bloco sob o pressuposto de que cabe aos demais sócios adotarem, passivamente, políticas adaptativas em resposta ao ativismo brasileiro (Lavagna [1999]). Não há, portanto, uma clara percepção dos limites a serem respeitados no exercício dessa liderança, que não pode ser hegemônica nem pode ser o resultado de dinâmicas coercitivas, sob risco de tornar-se incompatível com o objetivo de promover uma aliança estratégica (Hirst [2000]).

Outro elemento a ser destacado é a ausência de uma visão comunitária, entendida como uma genuína preocupação de que o MERCOSUL contribua efetivamente para o desenvolvimento industrial dos demais parceiros regionais. Essa preocupação esteve presente na etapa que precedeu à constituição formal do MERCOSUL (1985-1990), mas foi se diluindo ao longo da década de noventa. Com efeito, o objetivo explícito que norteou a negociação dos primeiros acordos bilaterais entre Brasil e Argentina era o de promover um esquema de especialização e complementação intra-industrial, no marco de um comércio razoavelmente equilibrado e simétrico. Pretendia-se evitar assim qualquer possibilidade de se instituir algum tipo de especialização interindustrial entre os países. Para a Argentina, essas eram de fato as únicas bases aceitáveis de um acordo de integração com o Brasil, pois tanto o governo como os empresários rejeitavam qualquer projeto que relegasse o país a desempenhar o papel de simples fornecedor de matérias-primas agropecuárias ou de *commodities* industriais.<sup>1</sup>

A visão de que os sócios regionais podem se especializar na produção de bens primários e de baixo valor agregado e constituir-se em mercados para a produção industrial brasileira ainda permeia muitas das atitudes do Brasil. Lavagna [1999] aponta que o interesse argentino nesse tipo de proposta é nulo, pois se a

---

<sup>1</sup> Campbell, *et al* [1999] descrevem os princípios que orientavam esses acordos: "...ficou acertado, desde o início, que o processo de integração teria que avançar na base de projetos integrados, seletivos e com velocidades diferentes. Procurava-se, assim, evoluir em direção a uma complementação industrial e comercial em diferentes segmentos produtivos, tentando minimizar a possibilidade de quaisquer efeitos destrutivos sobre alguma das duas economias, e induzir a especialização de cada uma delas em determinados nichos ou linhas de produção dentro de um mesmo setor de atividade. O objetivo era o de induzir não apenas um melhor desempenho produtivo de ambas economias (a partir da complementação intra-regional e do aproveitamento das economias de escala), mas também o de promover uma expansão equilibrada do comércio bilateral, num contexto de fortes restrições financeiras externas" (págs.82-83).

Argentina optasse por promover sua inserção na economia mundial exclusivamente na base do aproveitamento de suas vantagens estáticas, seu alvo não seria apenas o mercado brasileiro, mas o mundo.

Por sua vez, Motta Veiga [1999] destaca que uma das idéias-força que orienta a política externa brasileira é a de contribuir para criar condições para o desenvolvimento da indústria nacional. Essa seria a razão pela qual o Brasil não apoia uma integração baseada em políticas liberais. Contudo, de acordo com Motta Veiga, o Brasil também reluta em apoiar uma integração baseada em políticas que promovam o desenvolvimento industrial da região como um todo, pois seu projeto industrialista é de caráter exclusivamente nacional, e não comunitário. Isso explicaria a sua atitude agressivamente competitiva em matéria de políticas de atração de investimentos estrangeiros, seu desinteresse em promover um banco regional para financiar projetos de desenvolvimento no MERCOSUL, sua oposição ao estabelecimento de "*maquilas*" no Paraguai e seu posicionamento na crise do primeiro semestre de 1999, negando-se a discutir com a Argentina qualquer tipo de medida mais formal, mesmo temporária, para amenizar a dramática mudança nas condições de competitividade resultante da desvalorização de sua moeda.

Em síntese, o unilateralismo, a ausência de uma visão comunitária e a baixa disposição para incorrer nos custos decorrentes do exercício da liderança são reflexos de um posicionamento externo brasileiro que ainda reluta em fazer uma opção definitiva pelo projeto de integração no MERCOSUL.

## ARGENTINA

A Argentina, da mesma forma que o Brasil, também contempla como projeto estratégico alternativo ao MERCOSUL a possibilidade de uma inserção autônoma na economia mundial. A opção, nesse caso, pouco difere da estratégia já adotada pelo Chile, uma economia que dispõe de uma base industrial muito mais estreita e cujo tamanho é três a quatro vezes menor do que da Argentina: (i) reduzir custos de importação; (ii) promover a especialização em grupos limitados de setores; (iii) explorar nichos de mercado que demandem uso intensivo de mão-de-obra qualificada; (iv) assinar acordos de livre comércio com o maior número de parceiros possível; e (v) tentar preservar um acesso preferencial ao mercado brasileiro, visando aumentar a atratividade do país e facilitar a captação de fluxos de investimento estrangeiro direto.

Se a estratégia brasileira de inserção autônoma no mundo pode ser questionada pelo excesso de confiança nas reais possibilidades do país, a estratégia argentina poderia pecar pelo vício oposto: ela subestima as potencialidades da economia argentina podendo colocar-se em dúvida a capacidade para garantir o equilíbrio das contas externas e promover o pleno emprego doméstico (Lavagna [1999]).

A opção por uma estratégia *à la Chile* alimenta uma discussão recorrente na Argentina, que ganha *momentum* toda vez que se acirram os conflitos com o Brasil. Foi assim em 1993, quando o saldo comercial bilateral era amplamente favorável ao Brasil e a negociação para o estabelecimento da tarifa externa comum mostrava escassos avanços, principalmente em virtude de demandas protecionistas oriundas de diversos setores industriais brasileiros. Ela reapareceu em 1995, quando o Brasil instituiu seu próprio regime automotivo, que, a despeito de inspirado em regime inteiramente análogo vigente na Argentina desde o início da década, feria frontalmente as disposições do recente Tratado de Ouro Preto. Pouco depois o Brasil resolveu conceder incentivos fiscais ao estabelecimento de empresas montadoras estrangeiras na região nordeste do país, reacendendo mais uma vez a discussão em torno à baixa confiabilidade do sócio maior e à conveniência de reformular o projeto de integração. Desde meados de 1998, a partir do momento em que os sinais da crise brasileira tornaram-se evidentes, discute-se abertamente na Argentina a possibilidade de transformar o MERCOSUL numa simples área de livre comércio. O *downsizing* do projeto de integração sub-regional permitiria à Argentina retomar o comando de sua política comercial, promover uma nova rodada de reduções tarifárias, estabelecer acordos comerciais com novos parceiros e, em síntese, optar por uma estratégia similar à do Chile.

Do ponto de vista político, a opção por essa alternativa implicaria em oficializar a relação triangular da Argentina com os EUA e o Brasil: o primeiro na condição de principal aliado político e o segundo na condição de principal mercado.<sup>2</sup>

Ao contemplar uma estratégia alternativa ao MERCOSUL a Argentina tem contribuído também para acirrar os conflitos e irritar o Brasil. Mas essa irritação tem sido provocada muito mais em consequência das emergências políticas do projeto alternativo argentino do que pelos seus desdobramentos no plano econômico. De fato, a dependência estratégica do parceiro de uma potência extra-sul-americana resulta ao Brasil mais ameaçadora que o fato de ver diluídas suas preferências no mercado argentino. Tanto assim, que a proposta de "regredir" o MERCOSUL transformando-o numa área de livre comércio tem sido defendida, também, por alguns segmentos da opinião pública brasileira. Muito mais provocativa, no entanto, foi considerada a iniciativa argentina de negociar, sem mediar consulta, a condição de aliado extra-OTAN e, ao mesmo tempo, negar respaldo à pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A mudança governamental promovida na Argentina em fins de 1999 alimentou expectativas otimistas no Brasil. Acreditava-se, de fato, numa efetiva mudança da política de alinhamento aos EUA. A nova administração, porém, promoveu ajustes moderados na orientação da política externa argentina. A fragilidade financeira do país e a sua elevada dependência em relação aos mercados internacionais de capitais têm contribuído, sem dúvida, para reduzir seu poder de negociação. O fato é que mesmo com certo desconforto a Argentina parece orientada a continuar adotando uma política de *bandwagoning* em relação aos EUA (Tokatlián [2000]).

## PARAGUAI E URUGUAI

Paraguai e Uruguai não dispõem de estratégias alternativas claras ao projeto de integração visando uma melhor inserção de suas economias na economia mundial, razão pela qual a consolidação do bloco sub-regional constitui um objetivo prioritário da política externa de ambos países. Nesse sentido, o relacionamento com os sócios maiores é mais do que uma simples opção, pois representa um passo "inevitável" na tentativa de projetar suas economias no cenário global (Bizzozero e Abreu [2000]).

Ainda assim, o aparecimento de conflitos envolvendo os sócios menores do MERCOSUL têm sido cada vez mais frequente. As tensões refletem, em larga medida, a desconformidade de Paraguai e Uruguai com o princípio de reciprocidade que regula a participação dos quatro sócios no seio do bloco regional. Com efeito, quando da assinatura do Tratado de Assunção os países menores tiveram que renunciar formalmente ao princípio do tratamento diferenciado como fundamento do processo de integração e aderir à lógica negociadora consagrada nos acordos previamente estabelecidos entre Argentina e Brasil, baseada na reciprocidade de direitos e obrigações. Em compensação, Paraguai e Uruguai foram beneficiados com a integração paritária dos órgãos de decisão e gestão do MERCOSUL, bem como pela adoção do consenso,

---

<sup>2</sup> No passado recente, essa estratégia foi explicitada por Escudé [1998] nos seguintes termos: "A aliança com os EUA tem três funções: eliminar os obstáculos ao desenvolvimento argentino em decorrência de inúteis enfrentamentos políticos promovidos durante décadas a fio; dissuadir o potencial 'aventureirismo' de alguns setores militares chilenos, sem comprometer recursos com a compra de armamento; e, ainda, colocar limites às expectativas do Brasil, uma vez que a aliança argentino-norte-americana sinaliza claramente que a Argentina não está disposta a enfrentar os EUA por utopias do Terceiro Mundo dissociadas dos interesses imediatos dos países do MERCOSUL. Por sua vez, a aliança com o Brasil cumpre três objetivos principais: promover uma intensa integração econômica sub-regional, essencial para o desenvolvimento econômico argentino; colocar limites à aliança com os EUA, sinalizando claramente que a Argentina não tolerará qualquer tentativa norte-americana de intervir nos assuntos internos do Brasil (sob a alegação, por exemplo, de promover a defesa do sistema ecológico da Amazônia); e contribuir, também, para dissuadir o potencial 'aventureirismo' de alguns setores militares chilenos."



ao invés de um sistema baseado no voto qualificado, como critério para a tomada de decisões. Na prática, portanto, os sócios menores tem usado seu poder de bloqueio na esfera decisória para garantir tratamentos diferenciados de caráter pontual ou transitório, bem como para conter o recorrente unilateralismo dos sócios maiores. Em síntese, muitas das tensões envolvendo o Paraguai e o Uruguai têm resultado deste processo de barganha, cuja recorrência é até certo ponto natural e inevitável face a ausência de uma norma permanente capaz de garantir um tratamento mais favorável em benefício das economias de menor desenvolvimento relativo.

O acirramento de alguns conflitos no período mais recente obedece, no entanto, a fatores mais diretamente associados à própria crise do MERCOSUL. O declínio dos fluxos intra-regionais de comércio tem prejudicado com desigual intensidade aos sócios menores, fenômeno amplificado pela crescente imposição de restrições não tarifárias a suas exportações por parte de Argentina e Brasil. Soma-se a essa situação a mudança nas condições de competitividade intra-bloco resultante da persistente desvalorização da moeda brasileira. Nesse contexto, o desconforto dos países pequenos no seio do bloco tem se tornado cada vez mais explícito e, portanto, preocupante.

## **B. Questões de natureza legal e institucional**

O MERCOSUL padeceria de um déficit legal e institucional. Esse é um diagnóstico consensual e que suscita pouca controvérsia. Contudo, a relevância do problema, suas implicações para o futuro do MERCOSUL, quais os sócios beneficiados e quais os prejudicados, bem como quais as soluções a serem adotadas são assuntos em que prevalece um profundo desacordo. Portanto, vale a pena tentar uma caracterização, ainda que sumária, dessas questões.

Três são os problemas relevantes: (i) as normas sancionadas pelos órgãos do MERCOSUL não constituem direito comunitário *strictu sensu*, mas apenas direito internacional no sentido clássico, requerendo, portanto, sua prévia incorporação ao ordenamento interno dos países membros através de procedimentos definidos pelas normas constitucionais ou legais vigentes em cada um deles; (ii) o MERCOSUL não dispõe de um sistema eficaz de solução de controvérsias e carece de qualquer órgão jurídico com capacidade para interpretar e aplicar os acordos; e (iii) os órgãos criados pelo MERCOSUL são todos de caráter intergovernamental e, portanto, de natureza essencialmente política, implicando em análoga mecânica de negociação tanto para assuntos políticos como técnicos, com óbvia influência para a resolução desses últimos (Redrado [1999]).

Em relação ao problema do *status* jurídico do MERCOSUL nos países membros é preciso destacar que prevalece entre os sócios uma grave assimetria. A Argentina, por exemplo, reconhece a superior hierarquia dos tratados internacionais em relação às leis nacionais e, inclusive, em relação às disposições constitucionais.<sup>3</sup> O Paraguai admite também uma ordem jurídica supranacional, ainda que de forma mais restrita, pois as normas internacionais estão sujeitas ao controle posterior da Corte Suprema de Justiça (Jimenez [1997]). Muito maior incerteza decorre do estatuto jurídico do direito da integração no Brasil e no Uruguai, países onde "*os tratados internacionais não prevalecem sobre a Constituição e nem mesmo sobre o direito interno infraconstitucional, apenas se equiparando à lei nacional e por ela podendo ser modificados*" (Abreu Dallari [1997]). Em termos concretos, isso significa que, a qualquer momento, uma lei nacional sancionada pelo Poder Legislativo do Brasil ou do Uruguai pode desconhecer aquilo que foi acordado no Tratado de Assunção.

---

<sup>3</sup> O princípio foi consagrado pela reforma constitucional de 1994 (Art. 75 da atual Constituição).

No caso do Brasil, vale a pena destacar que, em 1995, houve uma tentativa de introduzir um dispositivo constitucional semelhante ao argentino, mas a proposta foi largamente derrotada no Congresso.<sup>4</sup> As implicações políticas desse fato são inegáveis, pois ele ilustra as resistências geradas no Brasil por propostas que envolvem restrições a sua soberania. Não surpreende, portanto, que observadores argentinos considerem que a atual situação torna pouco viável a reciprocidade de direitos e obrigações emanadas do Tratado de Assunção (De la Balze [2000]).

Ademais, a necessidade de proceder à incorporação das normas ao ordenamento jurídico dos países torna as decisões dos órgãos do MERCOSUL vazias de efeitos jurídicos imediatos, gerando situações assimétricas ou confusas nos casos em que a norma é incorporada em um país, mas não em outro. O processo de incorporação das normas é, por outro lado, extremamente moroso e depende da exclusiva vontade dos países membros.<sup>5</sup> Não sem razão, a fragilidade da ordem jurídica no MERCOSUL tem sido atribuída ao fato de os Estados terem optado, intencionalmente, por não se sujeitar a obrigações legais rígidas capazes de restringir sua capacidade de manobra (Gonzalez [1999]).

No que tange ao sistema de solução de controvérsias, o MERCOSUL instituiu procedimentos razoavelmente complexos, determinando que os conflitos sejam tratados inicialmente pelos órgãos intergovernamentais e, na ausência de acordo, sejam submetidos à decisão de um Tribunal Arbitral convocado *ad hoc*. Evitou-se, portanto, a criação de um Tribunal de Justiça de caráter supranacional ou mesmo de um Tribunal Arbitral permanente.

As críticas a esse sistema são muitas. Em primeiro lugar, diversos analistas opinam que o sistema desestimula o uso dos mecanismos formais e induz a solução política dos conflitos, pois eles precisam ser tratados previamente em instâncias intergovernamentais. A resolução de contenciosos comerciais pela via diplomática tem efeito negativo, pois todo conflito acaba sendo considerado vital para a continuidade do projeto sub-regional (Redrado [2000]). Em segundo lugar, o caráter *ad hoc* do Tribunal conspira contra a elaboração de uma jurisprudência, pois, ao mudar sua composição, elimina-se o limite moral imposto a um mesmo tribunal pelos próprios precedentes (Gonzalez [1999]). Em terceiro lugar, na ausência de um tribunal permanente, não há qualquer órgão jurídico com capacidade para interpretar e aplicar os acordos ou para responder a consultas.

A possibilidade de instituir um tribunal permanente vem sendo discutida pelos países membros há pelo menos dois anos. Contudo, esse passo enfrenta resistências, principalmente do Brasil. Paradoxalmente, os membros do MERCOSUL aceitam, sem maiores questionamentos, o sistema de solução de controvérsias da OMC, que regula suas relações comerciais com parceiros eventuais, mas relutam em instituir um mecanismo semelhante para resolver seus próprios conflitos, a despeito de partilhar um projeto comum (Torrent [2000]).

Destacados expertos indicam que um dos problemas mais graves é a natureza essencialmente política dos órgãos do MERCOSUL e a inexistência de órgãos permanentes de caráter técnico. As instituições do MERCOSUL são integradas por funcionários, não necessariamente permanentes, designados pelos seus respectivos governos. Eles agem de acordo com as instruções recebidas pelos seus superiores, pois, naturalmente, é preservada a hierarquia existente nas áreas governamentais às quais eles pertencem. A interação nos órgãos decisórios ocorre *a posteriori*, após cada país ter filtrado e equacionado seus interesses domésticos, de tal maneira que cada governo chega à mesa de negociações invocando interesses

---

<sup>4</sup> De fato, a proposta submetida por um deputado do Rio Grande do Sul precisava de 293 votos a favor, mas foi derrotada pois recebeu 168 votos favoráveis, 144 votos contra e 7 abstenções (Abreu Dallari [1997]).

<sup>5</sup> Entre 1995 e 1998, o Grupo do Mercado Comum (GMC) emitiu 280 resoluções, mas apenas 88 tinham sido efetivamente incorporadas pelos quatro países em fins de 1998 (Redrado [1999]).

particulares, que podem ser contrários aos da União Aduaneira (Gonzalez [1999]). Se afetaria, portanto, a visão estratégica, pois não há quem advogue em prol do interesse comum, ou seja, do interesse do MERCOSUL. Nesse sentido, surgiria a necessidade de se criar órgãos independentes, de caráter técnico, integrados por funcionários do MERCOSUL e não dos Estados Partes, com a função exclusiva de promover políticas que apontem para o aperfeiçoamento da união aduaneira. Naturalmente, caberia a esses órgãos uma função exclusivamente propositiva, mas, ainda assim, de fundamental importância.

O déficit legal e institucional acima caracterizado preocupa, pois gera conflitos, agrava as incertezas e protela a resolução dos problemas. Consoante o ponto de vista de Paraguai e Uruguai, inclusive a Argentina, o atual arcabouço jurídico-institucional limita a confiança que inspira o país onde o investidor aplica seus recursos, situação que favorece ao maior mercado, ou seja ao Brasil. A inexistência de normas ou a prevalência de normas "brandas" também tenderia a favorecer ao Brasil, em decorrência de sua maior capacidade para impor ou protelar a solução dos conflitos.

Do ponto de vista brasileiro, no entanto, critica-se o atual sistema decisório baseado no consenso, pois ele leva à ficção da igualdade entre os parceiros e concede aos países menores um poder excessivo (Baptista [1999]).<sup>6</sup> Ainda assim, o Brasil se recusa a considerar qualquer proposta que contemple a resolução de certas questões por maioria qualificada, pois isso levaria a discutir a espinhosa e presumivelmente insolúvel questão da distribuição do *voting power* entre os países membros. De fato, dada a atual configuração do MERCOSUL, com apenas quatro membros, e consideradas as assimetrias de tamanho entre os parceiros, resulta difícil vislumbrar uma distribuição do poder de voto que seja aceitável para o Brasil e, ao mesmo tempo, preserve a identidade política dos demais sócios.

A despeito das observações precedentes, é óbvio que existe um amplo espaço para a introdução de mudanças no atual arcabouço institucional e legal do MERCOSUL. Dentre as sugestões já apresentadas pode-se destacar: (i) a criação de comitês técnicos; (ii) a instituição de um Tribunal Arbitral dotado de maior independência e que conceda uma certa estabilidade a seus membros ou, alternativamente, a criação de um órgão jurídico com capacidade para interpretar os acordos, responder consultas e orientar os tribunais nacionais na aplicação do direito emanado das normas do MERCOSUL; (iii) o estabelecimento de prazos ou de procedimentos tipo *fast track* para a incorporação das normas aos ordenamentos jurídicos nacionais; e (iv) a criação de um órgão comum de defesa da concorrência.

Essas mudanças, bem como muitas outras que também têm sido sugeridas, poderiam ser implementadas em prazo relativamente breve, com enorme benefício para a qualidade institucional do MERCOSUL. Note-se que a maior parte dessas iniciativas sequer tangência a "questão" da supranacionalidade. Contudo, mesmo assim, não se observa demasiado ênfase na discussão institucional.

É difícil acreditar que o MERCOSUL tenha reais possibilidades de promover avanços no processo de integração sem cuidar do aprimoramento de suas instituições. Contudo, iniciativas nessa direção não deverão prosperar na ausência de um efetivo compromisso estratégico dos sócios com o projeto de integração. Nesse particular, o déficit institucional do MERCOSUL pode não ser a principal causa do atual impasse, mas constitui um dos seus sintomas mais reveladores.

---

<sup>6</sup> Note-se, contudo, que consenso não é sinônimo de unanimidade. O consenso admite a abstenção, mas não o voto negativo.

## CAPÍTULO II. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS

### A. O cenário internacional

Na segunda metade da década de 90, não obstante a crise asiática, a moratória russa e os recorrentes episódios de instabilidade em mercados emergentes, a economia mundial experimentou uma fase de crescimento verdadeiramente notável. Entre 1996 e 2000, o produto mundial se expandiu a uma taxa de 3,8% ao ano, que tendeu a se acelerar no final do período. De fato, em 2000, o PIB mundial aumentou 4,8%, ao mesmo tempo em que o volume do comércio mundial exibiu um fôlego impressionante, evoluindo a uma taxa de 13,4%, mais de duas vezes superior à observada em 1999.

Foi, sem dúvida, o vigoroso crescimento da economia norte-americana que forneceu o combustível para a expansão acelerada da economia mundial nesse período. Com efeito, no triênio 1996-1999, o produto dos EUA registrou um crescimento sustentado da ordem de 4,3% ao ano, elevando-se a 5% no final da década. Desde meados de 2000, contudo, as previsões de uma desaceleração da economia norte-americana tornaram-se rotineiras. No primeiro semestre desse ano, o produto real dos EUA cresceu 5,3% em termos anualizados, muito acima, portanto, de qualquer estimativa otimista para o crescimento do produto potencial. De outro lado, o endividamento das famílias mostrava-se também excessivo e o dólar se apreciava de forma persistente, contribuindo para elevar o déficit em transações correntes a níveis preocupantes, superiores a 4% do PIB. O risco inflacionário era inegável e aumentava o temor de uma reviravolta na confiança dos investidores do resto do mundo, capaz de promover uma súbita interrupção dos fluxos destinados a financiar o crescente desequilíbrio externo da economia norte-americana. Nessas circunstâncias, o FED (*Federal Reserve Bank* dos Estados Unidos) optou por sancionar três aumentos sucessivos nas taxas de juros de curto prazo, na tentativa de reduzir o fôlego da expansão econômica. O crescimento, de fato, despencou, e o produto se incrementou a taxas inferiores a 2%, em termos anualizados, nos dois últimos trimestres do ano.

A reversão do nível de atividade nos EUA foi mais brusca e intensa do que esperado. A confluência de uma série de choques, com destaque para a elevação dos preços do petróleo e a reavaliação das perspectivas de lucros nos setores de alta tecnologia, contribuíram para minar a confiança de consumidores e empresários, levando a um enfraquecimento da demanda. De fato, entre outubro de 2000 e julho de 2001, o índice da produção industrial caiu de forma ininterrupta, registrando a mais longa seqüência de taxas negativas desde 1982.

A mudança de cenário determinou uma radical reorientação da política monetária norte-americana e, entre janeiro e agosto de 2001, o FED promoveu sete cortes sucessivos nas taxas de juros de curto prazo. O declínio dos preços do petróleo, fenômeno observado em fins de 2000, somado à favorável evolução dos índices inflacionários abriram o espaço para a ágil reação do FED, possibilitando a rápida redução dos juros, que caíram de 6,5% para 3,5% em apenas oito meses.

Mesmo após o relaxamento da política monetária, os sinais de uma retomada do nível de atividade costumam a aparecer. O consumo das famílias e a construção de novas moradias têm evoluído positivamente, apontando para a possibilidade de uma suave recuperação. Adicionalmente, diversos indicadores antecedentes do nível da atividade econômica tendem a confirmar a ocorrência de um ponto de inflexão a partir de julho, sugerindo que a recuperação já estaria em curso. No entanto, a atividade manufatureira continua em queda, enquanto diminuem os estoques e aumentam os níveis de capacidade ociosa em segmentos industriais importantes.

A despeito dessas indefinições, as previsões para o crescimento da economia norte-americana em 2001 não têm sofrido qualquer alteração nos últimos cinco meses. A maioria dos *forecasters* continua projetando uma taxa de incremento do produto na faixa de 1,5% a 1,7%, análoga à prevista nos cenários padrão (*baseline scenarios*) divulgados pelos órgãos multilaterais em março e abril do presente ano.

Paradoxalmente, as projeções para o crescimento do produto e do comércio mundial mudaram significativamente nos últimos meses. As previsões atuais sinalizam uma trajetória bem mais pessimista para a evolução de ambos esses indicadores em 2001, cenário que, até recentemente, só era concebido na hipótese de uma recessão muito mais profunda da economia norte-americana.

A deterioração das perspectivas para a economia mundial decorre do decepcionante desempenho observado em outras economias industrializadas, principalmente a União Européia e o Japão, bem como de reduções inesperadas na taxa de crescimento de países emergentes de peso, como México, Brasil, Argentina e Cingapura.

Em 2000, a União Européia tinha apresentado seu melhor desempenho na década, registrando uma expansão do produto em torno de 3,4%. As projeções para 2001 apontavam para um declínio do nível de atividade na zona do euro, levando em consideração dois prováveis impactos da desaceleração norte-americana na economia européia: (i) o arrefecimento do comércio mundial; e (ii) a queda na remessa de lucros de um importante segmento de empresas européias com filiais nos EUA. Previa-se, contudo, que a redução do produto não ultrapassasse 1%, caindo para uma faixa entre 2,7% e 2,4%, pois mais de 60% do comércio da União Européia é intrabloco, razão pela qual seus integrantes encontram-se menos expostos que outras regiões do mundo às oscilações do comércio mundial. De outro lado, especulava-se com a manutenção de um elevado nível de consumo doméstico, em decorrência do crescimento dos salários reais, das baixas taxas de inflação e de uma programada redução dos impostos.

Porém, os resultados do primeiro semestre de 2001 não confirmaram essas previsões. Alemanha, Itália e Holanda apresentaram taxas de crescimento nulo ou negativo no segundo trimestre do ano e o PIB alemão registrou, em junho, uma variação acumulada em doze meses de apenas 1%. A reação do Banco Central Europeu, diferentemente da observada no caso do FED, tem sido cautelosa, até excessivamente conservadora, e os juros foram reduzidos uma única vez em 2001, caindo de 4,75% para 4,5%. Face à nova realidade, as previsões para 2001 foram revistas em mais de uma oportunidade, e a variação do produto real europeu é projetada atualmente na faixa de 1,7% (JP Morgan) a 2% (FMI).

Revisões ainda mais drásticas têm sido feitas para o crescimento do Japão e das economias emergentes, principalmente as da América Latina. O pano de fundo da economia japonesa continua sendo caracterizado pelo elevado endividamento das empresas e do governo, a fragilidade do sistema financeiro e a preocupante evolução das taxas de desemprego. De outro lado, a redução da demanda externa americana, diferentemente do caso europeu, não poderia deixar de impactar o Japão, haja vista a importância dos vínculos comerciais entre ambas economias. Outro elemento destacado nas previsões diz respeito à esperada retração das indústrias associadas à tecnologia da informação, fenômeno que também deverá afetar negativamente outras economias do leste asiático. O fato, contudo, é que o declínio da atividade econômica está se mostrando mais severo do que previsto. As projeções para 2001, que antes apontavam para um discreto crescimento do produto japonês, foram revistas e sinalizam agora para uma variação negativa do produto, oscilando entre -0,2 (FMI) e -0,6% (JP Morgan e ING Barings).

Por último, as previsões para a evolução das principais economias emergentes da América Latina também têm sido corrigidas para baixo. As mudanças, nesse caso, têm sido dramáticas, pois, até maio, tanto a CEPAL como o FMI projetavam um crescimento de 3,8% para a região, enquanto as últimas projeções apontam para um incremento do produto regional da ordem de 1,8% (CEPAL).

Em 2000, o México experimentou um crescimento excepcional (6,9%), além de uma vigorosa expansão de suas exportações e importações, que aumentaram mais de 20% em relação a 1999. Dado que 87% das exportações mexicanas destinam-se ao mercado dos EUA, era óbvio que o crescimento do produto nesses níveis era insustentável. A sobrevalorização do peso e o sobreaquecimento de economia apontavam, também, para um inevitável arrefecimento do nível de atividade doméstico. As previsões iniciais da

CEPAL para 2001 contemplaram, portanto, uma variação do produto inferior à metade da observada em 2000, bem como uma drástica redução do ritmo de expansão do comércio. Os resultados observados no primeiro semestre de 2001 -crescimento nulo em relação ao mesmo período de 2000- apontam, contudo, para uma variação do produto ainda muito mais modesta, inferior a 1%. Soma-se a essa situação o agravamento da crise na Argentina e a sensível redução nas expectativas de crescimento da economia brasileira, tudo contribuindo para a deterioração do desempenho econômico da região (Ver Seção C).

### PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA MUNDIAL Taxas de variação (%)

Discriminação	Estimado		Projetado	
	1999	2000	2001	
			Maio	Agosto (1)
<i>Produto Mundial</i>	3,5	4,8	3,2	2,8
Economias avançadas	3,4	4,1	1,9	
EUA	4,2	5,0	1,5	1,5
União Européia	2,6	3,4	2,4	2,0
Japão	0,8	1,7	0,6	- 0,2
NICs asiáticos	7,9	8,2	3,8	---
Países em desenvolvimento	3,8	5,8	5,0	---
Hemisfério Ocidental	0,2	4,1	3,7	1,8
<i>Volume do Comércio Mundial</i>	5,6	13,4	6,7	4,0
<i>Commodities</i>				
Petróleo	37,5	56,9	- 9,6	---
Não-petróleo	- 7,1	1,8	0,5	---
<i>Libor (em %)</i>	5,5	6,7	4,5	---

Notas: (1) Informação preliminar do FMI e CEPAL (Agosto, 2001).

Fonte: FMI [2001].

Em síntese, as perspectivas atuais para a economia mundial são bastante pessimistas. O círculo virtuoso experimentado durante boa parte da década dos 90, caracterizado por aumentos sustentados da produtividade, elevados investimentos em tecnologia, fácil acesso ao financiamento e mercados acionários em alta, tem se revertido. Mesmo que não tenha se configurado, ainda, um cenário de *hard landing* para a economia americana, a desaceleração do nível de atividade nos EUA parece ter detonado um processo de redução sincronizada da produção a nível mundial, acompanhada de queda brusca dos fluxos de comércio. Note-se, nesse sentido, que uma expansão do volume do comércio mundial na faixa de 3% a 4%, conforme atualmente previsto, retrata um cenário de virtual estagnação do intercâmbio comercial global. Confirmada essa previsão, inexistiria qualquer espaço para o aumento no preço das *commodities*, fato particularmente negativo para os países em desenvolvimento.

O único elemento alentador a ser destacado na atual conjuntura internacional, diz respeito ao bom comportamento dos índices de inflação na maior parte das regiões do mundo. Dado que o cenário atual é o resultado de uma contração do nível da atividade promovido por um choque de demanda, há espaço para a implementação de políticas monetárias ativas, a exemplo da que vem sendo adotada pela autoridade monetária nos EUA. A expansão da demanda interna nos países que enfrentam atualmente um quadro de retração no nível de atividade doméstico é fundamental, principalmente numa conjuntura em que a economia mundial carece de um *buyer of last resort*, papel que vinha sendo desempenhado pela economia norte-americana até poucos meses atrás.

## B. O cenário regional

O triênio 1999-2001 deverá ficar registrado como uma das piores fases na história do MERCOSUL. Delimitado, de um lado, pela crise externa brasileira, que começou a se configurar em fins de 1998 e culminou com a desvalorização cambial de inícios de 1999, e do outro, pela crise na Argentina, cujo agravamento data de fins de 2000, o período mostra uma nítida deterioração dos indicadores macroeconômicos da região.

Para Argentina e Uruguai, de confirmar-se os atuais prognósticos que apontam para mais uma evolução negativa em 2001, o triênio 1999-2001 ficará caracterizado como um período francamente recessivo. No caso do Paraguai, encerrado o balanço do período, a estagnação será o resultado mais provável, mas, ainda assim, em 2001 o produto *per capita* poderá registrar sua sexta queda consecutiva. O Brasil será o único entre os quatro sócios a mostrar uma evolução positiva ao fim do triênio, porém, a previsível desaceleração do nível da atividade econômica em 2001, confirmará a persistente dificuldade enfrentada pelo país para alcançar uma trajetória de crescimento sustentada e superar a atual fase caracterizada por ciclos curtos de *stop and go*. A desfavorável evolução do quadro regional deverá se estender ainda até meados de 2002. Com efeito, mesmo na hipótese de um desfecho favorável para a crise na Argentina, o cenário internacional desestimula qualquer expectativa mais otimista para a evolução do nível de atividade na região antes do segundo semestre do próximo ano.

A deterioração dos indicadores macroeconômicos não diz apenas respeito ao crescimento. Os desequilíbrios fiscais também têm se agravado e, em alguns casos, tal fato tem sido atribuído à adoção de políticas de expansão do gasto público com o objetivo de amenizar o impacto da recessão. Há, contudo, fatores mais preponderantes: em primeiro lugar, o encolhimento da base tributária e a conseqüente queda da arrecadação, fenômeno explicado pela contração cíclica do nível de atividade econômica; em segundo lugar, o aumento dos encargos e do montante da dívida pública, em virtude da elevação das taxas juros domésticas e/ou da aceleração da desvalorização cambial.

### MERCOSUL: INDICADORES MACROECONÔMICOS SELECIONADOS Período 1998-2000

Indicadores	Argentina			Brasil			Paraguai			Uruguai		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
PIB-Total (% anual)	3,9	-3,4	-0,5	0,2	0,8	4,5	-0,4	0,5	-0,4	4,5	-2,8	-1,3
IPC (% dez.-dez.)	0,7	-1,8	-0,8	1,7	8,9	6,0	14,6	5,5	8,6	8,6	4,2	5,0
Déficit (-) Público (% do PIB)	-1,4	-1,7	-2,4	-8,2	-10,3	-4,5	-1,0	-3,6	-4,4	-0,9	-4,0	-3,9
Exportações (bens) (US\$ 10 <sup>9</sup> fob)	26,44	23,33	26,30	51,14	48,01	55,09	3,55	2,68	2,37	2,83	2,29	2,38
Importações (bens) (US\$ 10 <sup>9</sup> fob)	29,56	24,10	23,76	57,71	49,27	55,78	3,94	3,04	2,91	3,60	3,19	3,31
Saldo Comercial (US\$ 10 <sup>9</sup> fob)	-3,06	-0,77	2,54	-6,57	-1,26	-0,69	-0,39	-0,36	-0,54	-0,77	-0,90	-0,93
Déficit (-) Tr. Correntes (% do PIB)	-4,9	-4,4	-3,3	-4,3	-4,8	-4,1	-1,9	-1,1	-4,2	-2,1	-2,5	-3,0

Fontes: MECON (Argentina); BACEN (Brasil); BCP (Paraguai); BCU (Uruguai).

A inflação, por sua vez, continua em nível relativamente baixo nos quatro países da região, mas a trajetória declinante dos índices de preços ao consumidor tem registrado retrocessos tanto no Brasil como no Uruguai e Paraguai. O fenômeno, observado ora em 1999, ora em 2000, não se configura, até o momento, como uma reversão de tendência. Trata-se, aparentemente, de episódios de caráter pontual explicados pelo aumento nos preços dos combustíveis ou pelo repasse, ainda muito parcial, da desvalorização cambial aos preços. Note-se, contudo, que esse último fenômeno poderá se repetir mais uma vez em 2001.

A evolução dos fluxos de comércio também não tem sido favorável. Em 1999, os quatro países da região registraram quedas acentuadas tanto de suas importações como de suas exportações. Em 2000, as importações de Argentina e Paraguai continuaram declinando, enquanto as de Brasil e Uruguai se recuperaram apenas parcialmente, ficando, portanto, abaixo dos níveis alcançados em 1998. No que diz respeito às exportações, o Brasil foi o único país a superar, em 2000, o patamar atingido em 1998. De outro lado, os déficits em transações correntes permanecem em nível desconfortável, variando entre 3% e 4,2% do PIB.

A deterioração do quadro regional, nos últimos três anos, é o resultado de uma conjunção de fatores negativos, com destaque para os seguintes: (i) a desvalorização da taxa de câmbio no Brasil, que promoveu significativa mudança nas condições de competitividade intrabloco; (ii) o declínio dos termos de troca, que reduziu, ainda que de forma desigual, a receita de exportação dos quatro países do MERCOSUL; e (iii) o aumento na percepção do risco envolvido no financiamento aos mercados emergentes, resultando em aumento do custo e redução da oferta de recursos externos para os países da região.

O desfavorável impacto da desvalorização do real sobre as exportações dos sócios regionais é fato inquestionável. As evidências são claras e ficam caracterizadas ao se comparar a diferente evolução das importações brasileiras intra e extrabloco após a mudança cambial. Note-se, nessa comparação, que não apenas a queda das importações regionais foi mais pronunciada, como a sua recuperação tem sido mais lenta. De fato, em 2000, as importações brasileiras extrabloco tinham quase que retornado aos níveis de 1998, enquanto a importação agregada dos sócios comerciais registrava valores ainda 17% inferiores aos alcançados naquele ano.

### **BRASIL: EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DO MERCOSUL E DO RESTO DO MUNDO**

**Período: 1996-2000**

(Índice: Base 1996 = 100)

Ano	Importação Brasileira					
	Argentina		Paraguai	Uruguai	MERCOSUL	Resto do Mundo
	Total	Exceto Petróleo				
1996	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1997	118,0	122,2	93,7	102,5	114,6	111,7
1998	117,9	131,5	63,6	110,4	113,6	107,2
1999	85,4	92,2	47,0	68,5	80,9	94,3
2000	100,6	95,8	63,6	63,7	93,9	106,5

Fonte: SECEX/MDIC.

O declínio das importações brasileiras oriundas do Paraguai e do Uruguai obedece a razões outras, que não apenas a desvalorização cambial, mas a mudança nas condições de competitividade foi decisiva. Note-se, ainda, que a recuperação parcial das exportações argentinas com destino ao Brasil é explicada, em larga medida, pelo aumento dos preços dos combustíveis, pois, em 2000, as demais exportações ainda permaneciam estagnadas nos baixos patamares de 1999. Os resultados do primeiro semestre de 2001 apontam para a persistência do mesmo fenômeno: as importações brasileiras extrazona crescem a uma taxa superior a 16%, na comparação com o mesmo período do ano anterior, enquanto as compras agregadas dos países da região aumentam menos de 4%. Parece óbvio, portanto, que a desvalorização cambial restringiu sobremaneira a capacidade do líder do bloco para alavancar o crescimento dos sócios comerciais.

A deterioração dos termos de troca também merece registro. O processo mostra intensidades e ritmos diferenciados, segundo os países, mas é generalizado. Em 2000, com o aumento dos preços do petróleo, as

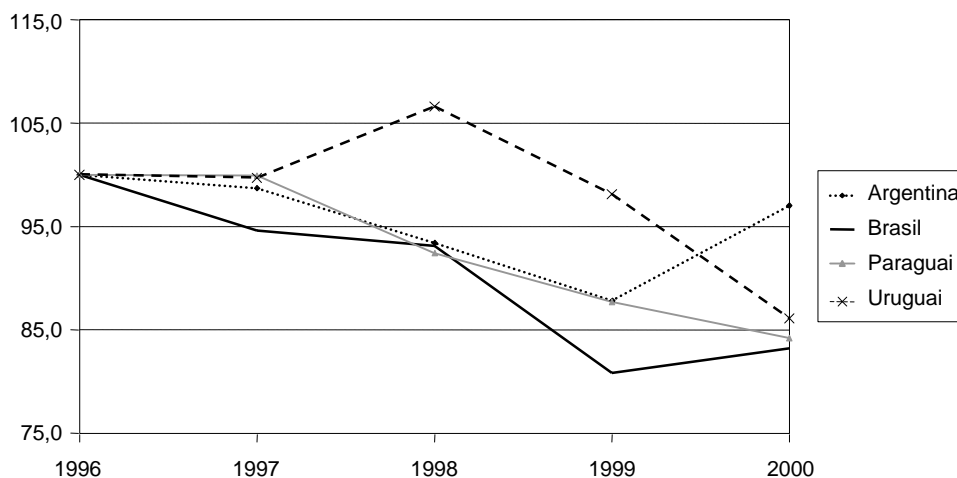


relações de troca da Argentina -importante fornecedor de combustíveis para o Brasil- melhoraram significativamente e o país conseguiu reverter parcialmente a tendência declinante observada desde 1997. Os demais países da região são, pelo contrário, importadores líquidos de petróleo e registraram, conseqüentemente, mais uma queda nas suas relações de troca nesse ano. Em 2001, a situação deverá se reverter, pois os preços do petróleo têm recuado. Ainda assim, as perspectivas para o conjunto dos países da região não são alentadoras. De fato, não cabe imaginar qualquer mudança mais significativa dos termos de troca em benefício de nenhum dos países da região, haja vista as decepcionantes previsões para a expansão do comércio mundial, neste ano.

### MERCOSUL: EVOLUÇÃO DOS TERMOS DE TROCA

Período: 1996-2000

(Índice: Base 1996 = 100)



Fontes: INDEC (Argentina), FUNCEX (Brasil) e CEPAL.

O terceiro fator a explicar a deterioração do cenário regional diz respeito à contração e instabilidade dos fluxos de financiamento externo. A percepção do risco envolvido no financiamento aos mercados emergentes aumentou com a crise asiática, em 1997, e agravou-se, no ano seguinte, após a moratória russa. Os bancos internacionais têm reduzido desde então sua exposição nos países emergentes, tornando-se mais seletivos na concessão de empréstimos. De outro lado, a volatilidade nos mercados de títulos aumentou significativamente desde fins de 1999, associada às oscilações dos mercados acionários. A captação dos países emergentes recuperou-se parcialmente em 2000, mas as estimativas para o primeiro semestre de 2001 já apontam uma queda superior a 20%, sendo que as previsões do FMI é que ela se aprofunde ainda mais no restante do ano.

### FLUXO DE RECURSOS PARA MERCADOS EMERGENTES

Período: 1º Semestre 2000-2001

(Em US\$ bilhões)

Discriminação	2000	2001	Var. (%)
<i>Emissão Total</i>	115,7	90,0	-22,2
Bônus	49,9	53,8	7,8
Ações	20,5	7,9	-61,5
Empréstimos Sindicalizados	45,3	28,3	-37,5

Fonte: FMI.

Note-se, ainda que a redução dos fluxos de recursos externos não se distribui uniformemente entre os mercados emergentes. A Rússia e o México, por exemplo, não vem registrando maiores dificuldades para manter suas captações em nível satisfatório, enquanto o mesmo não é válido para outros mercados emergentes da América Latina, com destaque para o caso da Argentina.

Em síntese, o balanço do cenário regional aponta para uma constatação muito pouco alentadora: nos últimos três anos as interdependências regionais têm funcionado, mas apenas em sentido negativo. De fato, conforme destacado acima, a expansão da atividade econômica e o incremento das importações na principal economia do MERCOSUL trouxeram pouco ou nenhum benefício aos demais membros do bloco, ao passo que a crise cambial brasileira, em 1999, e a crise argentina, a partir de fins de 2000, disseminaram seus efeitos negativos nos demais países da região, pois geraram incertezas, alimentaram expectativas pessimistas, tornaram mais severas as condições para o financiamento externo e condicionaram a adoção de políticas mais restritivas nos países de seu entorno, com óbvio prejuízo para o crescimento da região.

### **C. Evolução econômica recente nos Estados Parte**

#### **ARGENTINA**

A economia argentina continua imersa num grave e prolongado processo recessivo. A queda do nível de atividade econômica teve início no último trimestre de 1998, em decorrência de uma combinação de choques externos negativos que, conforme acima destacado, afetaram simultaneamente o desempenho macroeconômico dos quatro países da região.

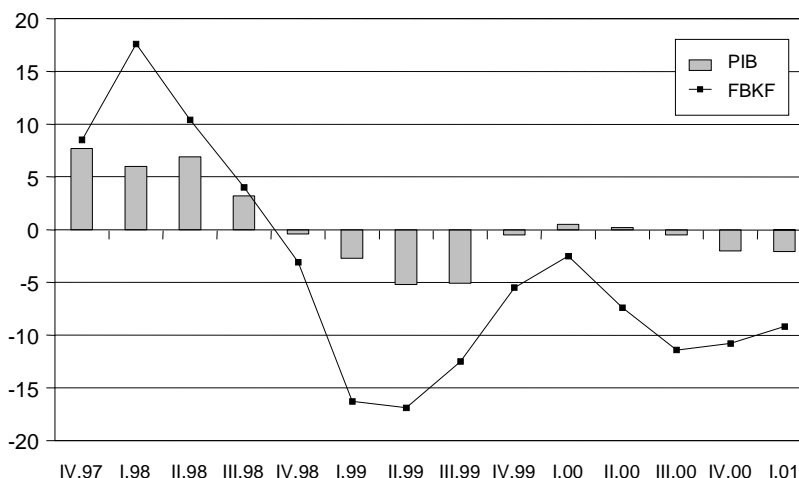
Os fatores desencadeantes do atual ciclo recessivo foram: (i) a desfavorável evolução dos termos de troca, cujo declínio, no caso da economia argentina, começou a ser observado a partir de meados de 1997 e aprofundou-se significativamente nos dois anos seguintes; (ii) o fortalecimento do dólar norte-americano, moeda que serve de âncora ao sistema de "convertibilidade" argentino; (iii) a desvalorização cambial no Brasil, ocorrida logo no começo de 1999, fenômeno que mudou dramaticamente as condições de competitividade intrabloco e prejudicou sobremaneira as exportações argentinas de produtos manufaturados; e, por último, (iv) o aumento da percepção do risco envolvido no financiamento aos mercados emergentes, processo detonado pela crise asiática e agravado pela moratória na Rússia. Em meados de 1999, à elevação do risco soberano somou-se a escalada da taxa de juros de curto prazo promovida pela autoridade monetária nos EUA, ambos fenômenos contribuindo para elevar o custo do financiamento externo nos mercados emergentes, inclusive a Argentina.

As conseqüências, para a economia argentina, dessa sucessão cumulativa de choques externos desfavoráveis foram, de um lado, a deterioração da competitividade dos setores produtores de bens *tradeables*, não compensada pelo crescimento da produtividade, e do outro, a elevação das taxas de juros domésticas. A persistência da crise, no entanto, poderia ser explicada em virtude de algumas limitações impostas pelo modelo de *currency board* ao uso de instrumentos de política econômica capazes de amenizar o impacto dessa conjugação de choques negativos. De fato, em uma economia não sujeita às restrições de um *currency board*, esses impactos poderiam ter sido amortecidos pela desvalorização da taxa de câmbio nominal, ainda que ao custo de uma elevação da inflação doméstica. O ajuste da economia argentina ao novo cenário externo evidenciou-se, pelo contrário, muito mais custoso. A rigidez dos preços à baixa deu lugar a um penoso processo de deflação, que teve como resultado a prolongada contração do produto, a queda dos investimentos e a elevação da taxa de desemprego. A queda do nível de atividade veio acompanhada de uma significativa deterioração do quadro fiscal, fenômeno que deve ser atribuído, principalmente, ao comportamento pró-cíclico da base tributária.

## ARGENTINA: EVOLUÇÃO TRIMESTRAL DO PIB E DA FBKF

Período: IV-1997 - I/2001

(% s/mesmo período do ano anterior)



Fonte: MECON.

As medidas de política econômica adotadas com o intuito de superar a crise e promover a retomada do crescimento econômico têm apontado, basicamente, a três objetivos: (i) contornar as crescentes dificuldades de acesso ao financiamento externo voluntário, apelando a programas de assistência financeira com o apoio e a participação do FMI, bem como a operações de troca de dívida destinadas a reduzir a demanda de recursos externos do país, no curto e no meio prazos; (ii) promover o equilíbrio das finanças públicas, pela imposição de severas medidas de contenção do gasto público e/ou a instituição de novos impostos, visando o incremento da arrecadação tributária; e (iii) aumentar a competitividade do setor industrial, explorando ao máximo os estreitos limites para a adoção de medidas de estímulo fiscal e, inclusive, introduzindo alterações no esquema cambial vigente desde 1991.

A operação de assistência financeira ("blindagem"), concretizada em dezembro de 2000, e a troca parcial de títulos da dívida (*swap*), anunciada em junho de 2001, resumem as principais iniciativas destinadas a contornar as dificuldades de acesso ao financiamento externo. A primeira delas, estruturada sob a forma de um programa com duração de três anos, contemplou recursos da ordem de US\$ 40 bilhões, com uma elevada concentração dos desembolsos no curto prazo. A operação de "blindagem" teve como objetivo afastar os crescentes temores relacionados com uma eventual interrupção no cumprimento das obrigações externas da Argentina e possibilitar o retorno do país aos mercados internacionais de capitais, sem pagar custos financeiros excessivos. A iniciativa teve sucesso apenas momentâneo, pois, a partir de fevereiro de 2001, o risco-país iniciou nova escalada, em virtude dos resultados apresentados pelas contas fiscais. No que tange à operação de troca parcial da dívida, seus resultados foram bastante satisfatórios. O valor nominal dos títulos resgatados alcançou US\$ 28,1 bilhões e a troca envolveu a emissão de cinco novos títulos com prazos de vencimento entre 7 e 30 anos e taxas de juros médias de 15,3%, 0,35 ponto percentual acima dos rendimentos médios pagos pelos títulos resgatados. O estoque da dívida aumentou em US\$ 2,3 bilhões e o prazo médio do vencimento foi alongado em 2,8 anos. A troca reduziu em US\$ 16 bilhões as necessidades de financiamento do setor público até o final de 2005, e o alívio se concentrou no biênio 2002-2003.

O objetivo de reduzir o desequilíbrio das finanças públicas percorreu, por sua vez, diversas fases. Em fins de 1999, o recém empossado governo sancionou um pacote fiscal baseado, principalmente, em medidas destinadas a promover o aumento da arrecadação tributária. Já em meados de 2000, as iniciativas

governamentais contemplaram com maior ênfase a redução do gasto público, principalmente a redução da folha com o funcionalismo público. A partir de março de 2001, a nova equipe econômica sancionou mais um conjunto de medidas destinadas a promover o ajuste das contas públicas, com destaque para as seguintes: (i) a instituição de um imposto às transações financeiras (ITF), com alíquota geral de 0,6% incidente sobre a movimentação das contas correntes bancárias, atendendo à dupla finalidade de aumentar a arrecadação e combater a evasão fiscal; (ii) o aumento da alíquota das contribuições previdenciárias patronais; (iii) a eliminação da isenção do imposto ao valor agregado (IVA) ao transporte público de passageiros; e (iv) a redução do gasto previdenciário.

Por último, o objetivo de promover o aumento da competitividade do setor industrial foi contemplado com a adoção de diversas medidas que, entre outros benefícios, incluíram os seguintes: (i) a concessão de linhas de créditos a juros subsidiados; (ii) a redução a zero das alíquotas de importação de bens de capital, com origem em países outros que não os do MERCOSUL; (iii) o aumento da proteção tarifária para bens de consumo do setor eletroeletrônico, também com origem fora do MERCOSUL; e (iv) a isenção seletiva, porquanto restrita a alguns setores industriais específicos, do pagamento do imposto sobre a renda mínima presumida e sobre os juros de empréstimos empresariais.

A principal medida destinada a estimular a competitividade do setor *tradeable* foi, no entanto, a criação de um mecanismo de compensação comercial (*empalme*), por intermédio do qual os exportadores passaram a receber um valor adicional em pesos por dólar exportado, enquanto os importadores começaram a pagar um acréscimo, também em pesos, por dólar importado. Esse valor adicional, denominado *fator de convergência*, é definido diariamente pelo Banco Central, com base na diferença entre a cotação do peso em dólares e uma média aritmética simples entre o euro, expresso em dólares, e o próprio dólar. A adoção desse novo mecanismo foi possibilitada por uma modificação introduzida no esquema de convertibilidade, aprovada sob a denominação de Lei de Convertibilidade Ampliada. De acordo com o novo dispositivo legal, a cotação do peso passará a ser dada por uma média aritmética simples entre o euro e o dólar, no dia seguinte em que se registrar a paridade entre as duas moedas. O fator de convergência antecipa, portanto, a vigência da nova paridade, mas limita sua abrangência ao restrito universo das transações comerciais com o exterior.

A adoção do fator de convergência excluiu a exportação de combustíveis e foi simultânea à redução dos "reintegros", mecanismo de reembolso de tributos que beneficiava de forma diferenciada as vendas extra-regionais, discriminando entre os diversos produtos exportados. Conseqüentemente, o efeito líquido da instituição do fator de convergência conjugado à redução dos reembolsos foi, também, diferenciado. Do lado da exportação, o novo mecanismo beneficiou integralmente aqueles produtos que não usufruíam previamente de nenhum tipo de reembolso, notadamente as exportações com destino aos países do MERCOSUL. Do lado da importação, o fator de convergência operou, na prática, como um aumento generalizado do imposto de importação para todos os produtos com alíquota inferior a 27%. Para os produtos com alíquota do imposto de importação acima desse valor, a aplicação do fator de convergência não foi integral, pois foi respeitado o teto de 35% definido pelo valor da tarifa consolidada, pela Argentina, na OMC.

Dado que o euro estava cotado a 86 centavos de dólar no momento em que foi instituído o fator de convergência, a diferença cambial embutida no novo mecanismo foi de aproximadamente 8%. Note-se, contudo, que a apreciação do euro leva à redução do fator de convergência, que, no limite, torna-se nulo quando o dólar e o euro são transacionados ao par.

A despeito do amplo espectro das medidas adotadas entre fins de 2000 e meados de 2001, o risco Argentina permaneceu elevado nos meses de julho e agosto, oscilando em níveis sempre superiores a 1.400 bps. O clima de crescente desconfiança e o temor ao *default* se traduziu, ainda, na queda dos depósitos bancários, bem como na contração das reservas internacionais oficiais. Finalmente, na última semana de agosto, o governo e o FMI acordaram as condições para um novo pacote de ajuda financeira.

Os recursos envolvidos no mais recente acordo somam US\$ 8 bilhões, dos quais US\$ 5 bilhões serão destinados a reforçar as reservas internacionais do Banco Central, enquanto os restantes US\$ 3 bilhões deverão ser utilizados para melhorar o perfil de vencimento da dívida pública. Essa segunda parcela deverá servir como garantia do principal, quando da emissão de novos títulos em troca dos antigos. A troca de títulos será feita, mais uma vez, em bases voluntárias, mas envolverá, certamente, reduções importantes no valor de recompra dos títulos resgatados, além de um alongamento dos prazos de vencimento. O principal compromisso do governo com o FMI é baseado na instituição de uma política de déficit fiscal zero, a ser monitorada em bases mensais, bem como na tentativa de modificação do atual sistema de co-participação de tributos, eliminando a garantia de transferências mínimas de recursos em benefício das esferas inferiores de governo.

O recente acordo com o FMI apontou para a única solução viável e realista: promover uma redução no valor presente da dívida pública. Essa saída, implicitamente contemplada no acordo com o FMI, poderá começar ser negociada com os credores externos imediatamente após as eleições legislativas previstas para o mês de outubro.

As projeções para o desempenho da economia argentina em 2001 são decepcionantes, mesmo se descartado um desfecho mais dramático para a crise atual no restante do ano. O produto recuará mais uma vez e o fará, sem dúvida, a uma taxa negativa maior que a observada no ano anterior. O déficit público, medido em relação ao produto, deverá repetir o desequilíbrio registrado em 2000, mas o saldo comercial será positivo e o déficit em transações correntes deverá se reduzir. Essas previsões refletem uma queda bastante significativa das importações e um desempenho pouco satisfatório das exportações.

#### ARGENTINA: PROJEÇÕES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	-0,5	-1,6
Exportações (FOB)	(Var. % anual)	-1,4	2,8
Importações (CIF)	(Var. % anual)	-1,2	-6,3
Taxa de inflação	(Var. % dez.-dez.)	-0,8	-2,0
Déficit fiscal	(% do PIB)	-2,4	-2,3

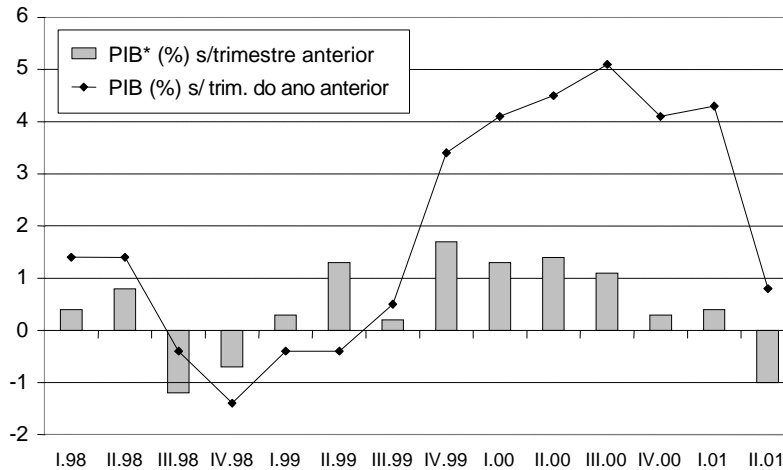
Fonte: *Latin American Consensus Forecasts* (Agosto, 2001).

#### BRASIL

O desempenho da economia brasileira nos últimos dois anos mostra que, paradoxalmente, o Brasil foi, entre os membros do MERCOSUL, quem menos sofreu com as conseqüências de sua própria crise. De fato, em 1999, o PIB brasileiro registrou um crescimento medíocre (0,8%), mas ainda assim positivo, enquanto Argentina e Uruguai mergulhavam na recessão e o Paraguai estagnava. Em 2000, o contraste foi ainda maior, pois o Brasil cresceu vigorosamente (4,5%), ao passo que os demais membros do bloco registravam, sem exceção, queda nos seus níveis de atividade econômica.

O exame da série do produto real dessazonalizado do Brasil mostra que, a rigor, os dois últimos trimestres de 1998 foram os únicos a registrar taxas de crescimento negativas, na comparação com o período imediatamente anterior. Após a desvalorização cambial, ocorrida no início de 1999, o nível de atividade econômica se recupera rapidamente e, no final desse mesmo ano, a economia brasileira inicia um ciclo expansivo que se estenderia até o primeiro trimestre de 2001.

**BRASIL: EVOLUÇÃO DO PIB TRIMESTRAL**  
**Período: I/1998 - II/2001**



Nota: (\*) Dados dessazonalizados.

Fonte: IBGE.

Em 2000, todas as variáveis macroeconômicas mostraram evolução positiva. A produção industrial registrou a taxa de crescimento mais elevada dos últimos cinco anos e o desemprego caiu pela primeira vez desde 1995. A inflação acumulada no ano alcançou a 5,96%, ligeiramente abaixo do ponto central da meta inflacionária (6%) anunciada pelo Banco Central. Mais importante do que isso, a meta de inflação foi atingida sem que a autoridade monetária precisasse reverter, nenhuma única vez, a trajetória declinante da taxa de juros básica da economia, que se reduziu de 19% para 15,5% ao longo de 2000. Adicionalmente, o país cumpriu também com todas as metas previstas no acordo com o FMI, com destaque para o superávit primário do setor público, que atingiu 3,5% do PIB nesse mesmo ano.

O saldo da balança comercial foi o único resultado a não preencher inteiramente as expectativas. As exportações, que tinham declinado em 1999, registraram um crescimento até muito satisfatório, evoluindo a uma taxa pouco inferior a 15%, mas as importações, impulsionadas pelo intenso ritmo da atividade econômica, apresentaram uma expansão quase análoga (13,2%), de tal maneira que o resultado da balança comercial foi negativo, pelo sexto ano consecutivo. O desequilíbrio foi até pequeno, inferior a US\$ 1 bilhão, mas não era esse o resultado esperado após uma desvalorização da taxa de câmbio real da ordem de 25%.

Em fins de 2000, as previsões para o desempenho da economia brasileira em 2001 eram francamente otimistas. O cenário externo gerava alguma apreensão, mas previa-se uma desaceleração razoavelmente curta e não muito intensa da economia norte-americana. De outro lado, a continuidade do quadro recessivo na Argentina também suscitava receios, mas a bem sucedida conclusão do programa de assistência financeira internacional ("blindagem"), anunciada em dezembro de 2000, tinha contribuído para afastar a hipótese de um agravamento iminente da crise naquele país. Consequentemente, as projeções para a economia brasileira apontavam para a continuidade do ciclo expansivo iniciado em meados de 1999.

O cenário, contudo, mudou radicalmente ao final do primeiro trimestre de 2001, quando ocorreu uma drástica reversão das expectativas, com reflexos imediatos no mercado de câmbio. De fato, em apenas três meses a taxa de câmbio nominal registrou uma desvalorização da ordem de 10%. Dois fatores explicam essa inesperada reviravolta nas expectativas: (i) a súbita deterioração da crise na Argentina, com a traumática substituição da equipe econômica e o aumento das tensões políticas e sociais naquele país; e (ii) a constatação de que a desaceleração da economia mundial seria mais intensa e duradoura que o inicialmente previsto.

A instabilidade refletiu-se também no comportamento mais volátil dos índices de preços, ao passo que o núcleo da inflação começou a sinalizar para uma tendência claramente ascendente, aumentando a preocupação com a possibilidade do repasse da variação cambial aos preços. Em março, portanto, após diversas e infrutíferas tentativas de acalmar o mercado de câmbio ofertando divisas e títulos com indexação cambial, o Banco Central optou por promover uma primeira elevação da taxa de juros, revertendo a tendência declinante observada desde meados de 1999. A decisão da autoridade monetária contribuiu, de fato, para confirmar a mudança do cenário macroeconômico. Em maio, por último, ocorreu a surpreendente revelação de que o país estava à beira de uma grave crise energética, cujo enfrentamento iria requerer a imposição de severo racionamento do consumo de energia.

A evolução dos principais indicadores macroeconômicos confirma a deterioração das perspectivas de economia brasileira, no curto prazo. O produto real do segundo trimestre do ano (dados dessazonalizados) registrou, pela primeira vez desde fins de 1998, crescimento negativo na comparação com o trimestre precedente. De outro lado, em junho, a produção industrial acumulada em doze meses acusou também uma discreta queda (-1,4%). Esses dados já refletem, ainda que parcialmente, o corte na utilização de energia elétrica de 20% que começou a vigorar no mês de junho.

O racionamento de energia não poderia deixar de afetar o nível da atividade industrial. Destaque-se, nesse sentido, que modelos desenvolvidos para tentar avaliar o impacto das restrições ao consumo de energia sobre o nível da atividade econômica projetaram uma redução de até 2,0 pontos percentuais do produto, relativamente à trajetória anterior. No entanto, consoante esses mesmos modelos, o adequado funcionamento de um mercado secundário, possibilitando as transferências intersetoriais de energia, poderia reduzir em até 60% a magnitude desse impacto. Os esforços governamentais têm se concentrado, portanto, na organização desse mercado.

No que tange à inflação, o índice de preços que baliza a meta inflacionária perseguida pelo Banco Central, registrou, em julho, uma variação acumulada em doze meses ligeiramente superior a 7%. O ponto central da meta inflacionária estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional para o presente ano é 4%, mas o regime monetário vigente contempla a possibilidade de um desvio de até dois pontos percentuais em relação ao alvo. Excedida essa margem de tolerância, o Banco Central deverá justificar as razões para o incumprimento da meta, ritual que poderá ser inaugurado em 2001.

A meta para o superávit primário do setor público foi elevada de 3,0% para 3,35% do PIB, após a recente renovação do acordo com o FMI. Mesmo assim, inexistem quaisquer receios em relação a seu efetivo cumprimento e o governo tem mostrado rigor e disciplina fiscal. Destaque-se, nesse sentido, que o resultado fiscal primário é imune a variações cambiais, assim como a elevações da taxa de juros, pois contempla receitas e despesas não financeiras, sob as quais o controle do governo é razoavelmente elevado. O mesmo não é válido para o déficit público nominal ou para a dívida líquida do setor público. De fato, a elevação dos juros básicos da economia, que passaram de 15,25% para 19% no decorrer do ano, assim como a desvalorização da taxa de câmbio nominal, que acumula uma variação superior a 25% desde o início de 2001, tiveram impacto devastador sobre ambos esses indicadores. A dívida líquida total do setor público elevou-se de 49,3% do PIB em fins de 2000 para 51,3% em junho do presente ano, ao passo que o déficit nominal do setor público passou de 4,5% do produto para 5,4%, no mesmo período.

O pesado ônus decorrente do impacto da elevação dos juros e do câmbio sobre a dívida e o déficit do setor público destaca alguns dos dilemas enfrentados pela política econômica ao longo do ano de 2001, visando a melhor forma de administrar o regime de câmbio flutuante/metabolismo de inflação, num contexto de elevada incerteza e expectativas adversas. A conduta adotada pela autoridade monetária face à persistente elevação da taxa de câmbio, com a conseqüente ameaça ao cumprimento da meta inflacionária em virtude do previsível repasse da variação cambial aos preços, foi mudando à medida que ajustava seu diagnóstico. No início, prevaleceu a hipótese de que a elevação da taxa de câmbio respondia, fundamentalmente, a pressões

especulativas. Consoante essa interpretação, a deterioração do ambiente externo teria promovido um aumento auto-sustentado da demanda de *hedge* da parte de devedores em moeda estrangeira, importadores e/ou acionistas não-residentes, sem qualquer evidência de uma efetiva deterioração dos fundamentos da economia. Baseado nessa hipótese, o Banco Central interveio seguidamente no mercado de câmbio, ofertando divisas e aumentando a colocação de títulos com cláusula de indexação cambial. A ineficácia dessas intervenções contribuiu para que se firmasse a convicção de que as mudanças no cenário externo e a crise energética tinham afetado os fundamentos da economia, tornando inevitável o movimento ascendente da taxa de câmbio. O Banco Central restringiu suas intervenções no mercado de divisas, mas manteve os juros em patamar mais elevado com o objetivo de amenizar a propagação do choque cambial e tentar calibrar uma taxa de inflação não muito longe da meta superior.

Em início de agosto, o governo brasileiro tomou a iniciativa de fechar um novo acordo com o FMI envolvendo o empréstimo de recursos no montante de US\$ 15 bilhões. O novo programa vigorará até o fim da atual administração, em dezembro de 2002. A motivação do acordo foi tentar reduzir o contágio da crise na Argentina e transitar com maior segurança o próximo período eleitoral. As metas fiscais estabelecidas nesse acordo são mais severas que as previstas no acordo anterior, mas, de outro lado, a inflação prevista para 2001 é mais elevada que a determinada pelo Conselho Monetário Nacional. De fato, no acordo com o FMI o ponto central da meta inflacionária passa a ser de 5,8%, com limite superior de 7,8%. Adicionalmente, as reservas líquidas do Banco Central passam a ter um piso inferior ao estabelecido no acordo anterior, aumentando a margem de manobra da autoridade monetária na eventualidade de futuras intervenções no mercado de divisas. Em síntese, o governo comprometeu-se com um maior ajuste fiscal, mas, em compensação, recebeu um importante aval para sua política econômica e obterá recursos que poderão compensar em parte a redução esperada dos fluxos voluntários de capitais nos próximos meses.

As perspectivas da economia brasileira para 2001, conforme retratadas nas projeções abaixo, apontam para uma significativa desaceleração do produto real, um crescimento moderado e equilibrado das exportações e importações, um aumento expressivo do déficit nominal e, por último, uma ligeira elevação da taxa de inflação.

#### BRASIL: PROJEÇÕES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	4,5	1,8
Exportações (FOB)	(Var. % anual)	14,7	5,5
Importações (FOB)	(Var. % anual)	13,2	5,6
Taxa de inflação	(Var. % dez.-dez.)	6,0	6,3
Déficit fiscal (Resultado Nominal)	(% do PIB)	-4,5	-6,4

#### PARAGUAI

A evolução da economia paraguaia, na segunda metade da década de 90, tem sido particularmente insatisfatória. De fato, o país está virtualmente estagnado. No período 1995-1998, o Paraguai sofreu uma grave crise bancária, que resultou em forte contração do crédito ao setor privado acompanhada de aumento nas taxas de juros reais. A partir de então, o investimento privado tem registrado quedas sucessivas, processo que já se estende por seis anos. Os termos de troca, por sua vez, começaram a deteriorar a partir da segunda metade de 1997, declinando cerca de 16% entre 1998 e 2000. Por último, no período 1999-2000, a economia paraguaia foi afetada negativamente por três outros eventos: (i) a recessão da economia argentina, que persiste desde 1998; (ii) a desvalorização da moeda brasileira, ocorrida em início de 1999; e (iii) as condições climáticas adversas, que promoveram uma sensível queda do produto agrícola no último ano.

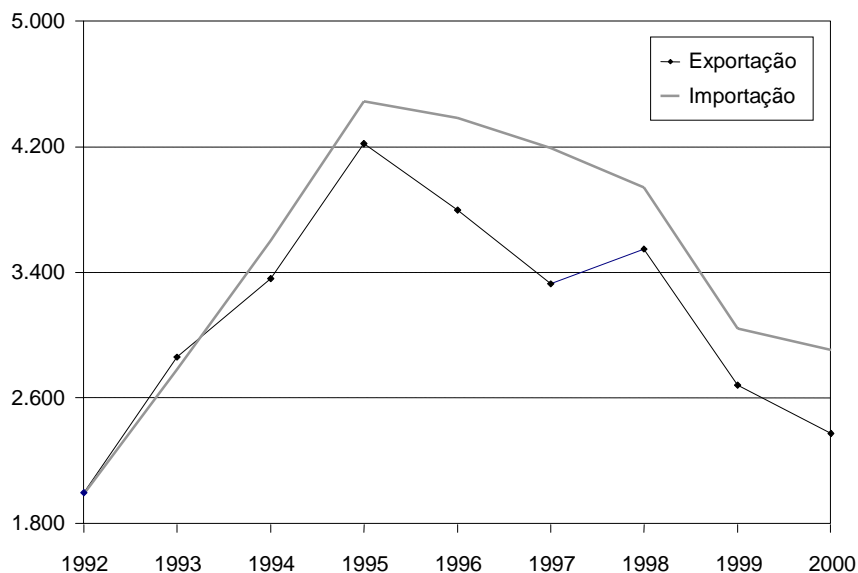


Em 2000, o produto real declinou 0,4%, resultando em nova redução do PIB *per capita*, a quinta consecutiva. A evolução do setor externo, por sua vez, foi caracterizada pela queda simultânea de exportações e importações, o incremento do déficit da balança comercial e uma acentuada deterioração do saldo em transações correntes, que pulou de -1,1% do PIB para -4,2% do produto.

A trajetória de queda dos fluxos comerciais iniciou em 1995. Desde então, as exportações têm encolhido mais de 40% ao passo que as importações declinaram cerca de 35%. A crise regional e a deterioração das relações de troca explicam apenas parcialmente essa evolução: de fato, além desses fatores, a redução do volume de comércio obedece ao aumento dos controles alfandegários impostos pelos países vizinhos, principalmente o Brasil, visando coibir o comércio informal e as operações de triangulação. Em 2000, as re-exportações caíram 30% e o fenômeno vem se repetindo há alguns anos, o que explica a redução simultânea dos fluxos de importação e exportação.

### PARAGUAI: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES TOTAIS - PERÍODO 1992-2000

Dados em US\$ milhões (FOB)



Fonte: Banco Central del Paraguay.

A inflação observou uma trajetória declinante ao longo da década de 90, interrompida uma única vez, em 1998, quando a taxa de câmbio nominal desvalorizou-se em cerca de 24%, contaminando os índices de inflação. No ano seguinte, no entanto, o índice de preços ao consumidor evoluiu moderadamente e a taxa de inflação ficou em 5,5%, a menor da década. Em 2000, ela voltou a subir, em decorrência do aumento dos preços do petróleo, da elevação do salário mínimo e do incremento das tarifas públicas. O índice de preços ao consumidor fechou o ano 2000 acumulando um aumento de 8,6% e o recente programa acordado com o FMI projeta a manutenção da taxa de inflação nesse mesmo patamar para 2001. Para o presente ano, contudo, está prevista a concessão de aumentos adicionais nas tarifas públicas, a extensão do IVA aos transportes e serviços pessoais, além da adoção de um ritmo mais acelerado de desvalorização da taxa de câmbio, fatores que deverão dificultar o cumprimento da meta.

As finanças públicas também sofreram rápida deterioração durante a segunda metade da década de 90. Em 1998 o déficit público alcançou 3,6% do PIB, elevando-se ainda mais em 1999, quando atingiu 4,4% do produto. O crescente desequilíbrio do setor público decorre da queda da arrecadação tributária acompanhada

por uma expansão do gasto, explicada pelo aumento das transferências, inclusive subsídios, bem como dos investimentos em infraestrutura.

O programa acordado recentemente com o FMI projeta, para 2001, uma expansão do PIB superior a 2%, uma forte redução do déficit em transações correntes, estabilidade da taxa de inflação e uma acentuada diminuição do desequilíbrio do setor público, cujo déficit seria reduzido para 2% do PIB. A expectativa de uma reversão do nível da atividade doméstica, bem como de uma significativa expansão das exportações é baseada em previsões otimistas para a produção agropecuária, que registraria aumentos entre 20% e 50% na safra de alguns produtos com participação expressiva na pauta de exportação, como o algodão e soja, além do milho. Por sua vez, a redução do déficit público resultaria do aumento da arrecadação tributária, impulsionada pelo incremento da alíquota do imposto seletivo ao combustível, a ampliação da base tributária do IVA e a menor renúncia fiscal em benefício de produtos destinados ao comércio de re-exportação. De outro lado, o programa do FMI projeta uma drástica contração do gasto público, equivalente a 2 pontos percentuais do produto, em virtude da redução das despesas com o funcionalismo público, conforme previsto na lei orçamentária aprovada pelo legislativo, bem como no pagamento dos juros da dívida externa, como resultado do declínio das taxas de juros internacionais.

Os resultados preliminares do primeiro semestre de 2001 sugerem que algumas das previsões do acordo com o FMI não deverão se materializar. A produção agropecuária tem evoluído positivamente, mas o crescimento foi menor que o esperado, sendo que a produção industrial está em queda. De outro lado, os dados da balança comercial do primeiro semestre de 2001, que se restringem ao comércio registrado, apontam para resultados frustrantes: as exportações crescem modestamente (3,5%), enquanto as importações aumentam a um ritmo bastante superior (12%). As estatísticas brasileiras, por sua vez, apontam uma queda superior a 20% das importações oriundas do Paraguai, na primeira metade de 2001, sugerindo uma evolução pouco favorável, inclusive, das exportações não registradas. A evolução dos preços, contudo, mostra-se bem comportada. Em julho, a taxa de inflação acumulada do ano alcançou 4%, enquanto a variação do índice de preços dos últimos doze meses atingiu 6,9%.

As projeções abaixo retratam, portanto, um cenário para 2001 menos otimista que aquele previsto no acordo com o FMI.

#### PARAGUAI: PROJEÇÕES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	-0,4	1,2
Exportações (FOB)	(Var. % anual)	-11,5	4,0
Importações (FOB)	(Var. % anual)	-4,5	8,0
Taxa de inflação	(Var. % dez.-dez.)	8,6	7,5
Déficit fiscal	(% do PIB)	-4,4	-2,8

#### URUGUAI

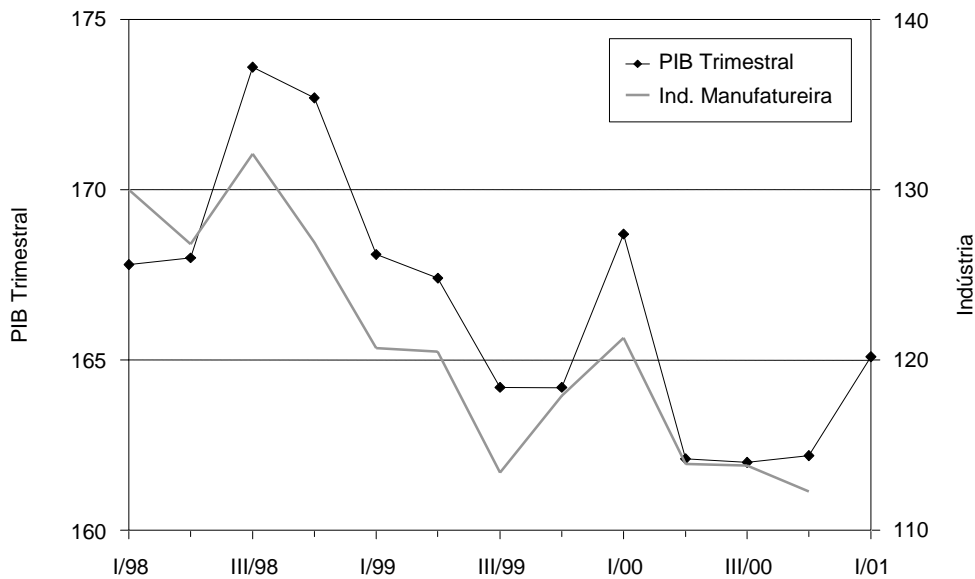
Desde o início da década de 90 até 1998, a economia uruguaia apresentou um desempenho bastante satisfatório, superior, inclusive, ao de outros parceiros no MERCOSUL. Com efeito, no período 1991-1998, o produto real expandiu-se a uma taxa de 4,4% ao ano, registrando uma única queda, em 1995, decorrente em larga medida do severo impacto da crise mexicana sobre a economia argentina. O episódio destaca a elevada sensibilidade da economia local às flutuações cíclicas do nível de atividade na Argentina, fenômeno explicado não apenas pela intensidade dos fluxos de comércio, aí incluídos os serviços de turismo, como também pelas interdependências financeiras entre ambas economias. Naquela ocasião, contudo, a retração

do nível de atividade econômica mostrou-se pouco intenso e de curta duração. De fato, após declinar 1,4% em 1995, o produto real retomou rapidamente sua trajetória de expansão, passando a evoluir a uma taxa média superior a 5% nos três anos seguintes.

Em fins de 1998, o crescimento da economia uruguaia sofreu, porém, uma brusca interrupção e, desta vez, o quadro recessivo mostrou-se não apenas mais agudo como também mais persistente. O PIB registrou quedas sucessivas em 1999 e 2000, recuando 2,4% no primeiro ano e 1,3% no segundo, sem que se vislumbrem ainda sinais de recuperação.

A evolução do produto real trimestral dessazonalizado mostra que a economia uruguaia desacelerou no último trimestre de 1998, coincidindo com o início do processo recessivo na Argentina e o agravamento da crise externa brasileira.

### URUGUAI: EVOLUÇÃO DO PIB TRIMESTRAL E DO PRODUTO DA INDÚSTRIA MANUFATUREIRA Dados dessazonalizados (Base: Média de 1983 = 100)



Fonte: Banco Central del Uruguay - BCU.

O declínio da atividade econômica torna-se mais agudo em 1999, em decorrência da desvalorização cambial brasileira e, após experimentar uma curta recuperação no primeiro trimestre de 2000, o produto volta a cair, permanecendo estagnado ao longo dos últimos nove meses do ano. Os dados preliminares do primeiro trimestre de 2001 registram uma tímida recuperação, acenando com a possibilidade de uma suave retomada da atividade econômica. A deterioração do contexto regional desestimula, porém, qualquer expectativa mais otimista: a ocorrência de uma nova contração do produto é o cenário mais provável para 2001.

A multiplicidade de choques adversos devidos à deterioração dos contextos internacional e regional explica, em boa medida, a desfavorável evolução da economia uruguaia nos dois últimos anos. Em 2000, as principais influências negativas foram: (i) o aumento do preço do petróleo, que se elevou 50% em relação à média do ano precedente e contribuiu para aprofundar a deterioração dos termos de troca que vinha sendo observada desde 1999; (ii) o incremento em torno de 1,5 ponto percentual das taxas de juros internacionais; (iii) o persistente enfraquecimento do euro, que se desvalorizou 13%, em média, relativamente à moeda norte-americana; e (iv) a continuidade do quadro recessivo na Argentina.

Os dois únicos eventos potencialmente favoráveis ao desempenho da economia uruguaia em 2000 foram a forte expansão do volume comércio internacional (13,4%), puxado principalmente pela demanda de importação dos EUA e de países da Ásia, e a notável recuperação da economia brasileira, que cresceu 4,5% no ano passado, registrando um aumento notável de suas importações, superior a 13%. O vigor da demanda externa não alcançou, contudo, às exportações uruguaias, que tiveram um desempenho medíocre e cresceram apenas 2,6% no ano 2000. As vendas externas para os EUA, China e Japão até que aumentaram de forma muito significativa, elevando-se 35%, em média, relativamente a 1999, mas sua participação agregada no destino das exportações uruguaias não é muito expressiva, inferior a 15%. De outro lado, a expansão da demanda brasileira não beneficiou o Uruguai, cujas exportações para esse destino sofreram uma queda de 4,8% em 2000. Note-se, nesse sentido, que as vendas uruguaias ao Brasil já acumulam uma redução da ordem de 45% em relação ao pico alcançado em 1998 e que a participação desse país no destino das exportações uruguaias declinou de 33% para 23% em apenas dois anos.

A desvalorização do real, reduzindo a competitividade dos produtos uruguaio no mercado brasileiro; a recessão da economia argentina, afetando negativamente a receita de turismo e impactando desfavoravelmente as decisões de investimento dos empresários locais; e, por último, as restrições não tarifárias impostas tanto pelo Brasil como pela Argentina às vendas de alguns produtos com peso na pauta de exportação uruguaia, como arroz, laticínios e outros, resumem as principais influências negativas do entorno regional e explicam o crescente desconforto do Uruguai com os dois principais sócios do MERCOSUL, no período mais recente.

À deterioração do quadro externo somaram-se dois eventos fortuitos em prejuízo da atividade agropecuária, que registrou uma redução de 2,7% em 2000. Em primeiro lugar, a ocorrência de uma seca, que afetou a safra 1999/2000 e contribuiu para a retração da atividade econômica doméstica; em segundo lugar, o aparecimento de um foco de febre aftosa, cuja extensão determinou a adoção de um programa de vacinação maciça, além do sacrifício de animais nas áreas atingidas. A trajetória ascendente do produto pecuário foi interrompida, e o Uruguai perdeu a condição de "país livre de aftosa sem vacinação", o que deverá afetar seu desempenho exportador nos próximos anos.

O quadro recessivo teve impacto na taxa de desemprego, que passou de 11,3%, em 1999, para 13,6% em 2000. Não há expectativas de reversão dessa situação. Muito pelo contrário, no último semestre do ano de 2000, bem como nos primeiros meses de 2001 a taxa de desemprego tem permanecido sempre acima de 14%. A inflação, por sua vez, interrompeu a trajetória descendente observada nos últimos anos e o índice de preços ao consumidor acusou, em 2000, um incremento de 5%, quase 1 ponto percentual acima da inflação registrada em 1999. A elevação dos preços do petróleo e o ritmo da desvalorização cambial, que foi pré-fixado em 7,5% ao ano, acima portanto da trajetória da inflação, condicionaram essa evolução. De fato, num contexto de preços agrícolas deprimidos e retração da demanda doméstica, a política cambial privilegiou o objetivo de promover algum ganho de competitividade em benefício do setor *tradeable* da economia, mesmo ao custo de um ligeiro incremento da taxa de inflação.

Além do compromisso com a estabilidade e com o aumento da competitividade externa, o programa do novo governo, empossado em março de 2000, apontou a promover uma redução do déficit público, que tinha se agravado dramaticamente no ano anterior, elevando-se de 0,9% do PIB, em 1998, para 4,0% do produto em 1999. O aumento do desequilíbrio do setor público, que atingiu um pico de 4,7% do PIB em maio de 2000, decorreu da política fiscal contra-cíclica adotada em 1999. A política foi revertida e o gasto público sofreu cortes significativos. A queda da arrecadação tributária, no entanto, contribuiu para que a redução do desequilíbrio fiscal em 2000 fosse apenas marginal.

As perspectivas para 2001 são, conforme antecipado, desfavoráveis. A queda dos preços de petróleo e a redução das taxas de juros internacionais são fatos positivos, porém insuficientes para compensar o impacto da desaceleração do comércio mundial e o declínio generalizado da atividade econômica nos

países desenvolvidos. O quadro regional, por sua vez, vem se caracterizando pelo contínuo agravamento da crise argentina e a drástica redução das projeções para o crescimento da economia brasileira, confirmando, assim, um cenário de enfraquecimento da demanda externa. De outro lado, a contenção do gasto público, a elevada taxa de desemprego e o pessimismo das expectativas empresariais representam um freio à expansão da demanda interna.

Os indicadores macroeconômicos dos primeiros meses de 2001, relativos ao produto real trimestral, à produção física da indústria manufatureira e à evolução dos fluxos de comércio<sup>7</sup> tendem a confirmar o cenário pessimista retratado nas projeções abaixo.

#### URUGUAI: PROJEÇÕES PARA 2001

Indicadores		2000	2001
PIB	(Var. % anual)	-1,3	-1,0
Exportações (FOB)	(Var. % anual)	2,6	-4,0
Importações (CIF)	(Var. % anual)	3,2	-8,0
Taxa de inflação	(Var. % dez.-dez.)	5,0	6,0
Déficit fiscal	(% do PIB)	-3,9	4,0

---

<sup>7</sup> Os dados até maio de 2001 mostram que as exportações tiveram queda de 1,1% enquanto as importações sofreram uma redução superior a 7%.

## PRINCIPAIS INDICADORES MACROECONÔMICOS DO MERCOSUL

		ARGENTINA					BRASIL					PARAGUAI					URUGUAI				
		1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Nível de Atividade</b>																					
PIB - Total	(US\$ bilhões)	272,2	292,9	298,9	283,3	285,0	775,5	807,8	787,5	529,4	595,9	9,6	9,6	8,6	7,7	6,9	20,5	21,7	22,4	20,9	20,1
PIB - Total	(% var. anual)	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,5	2,7	3,3	0,2	0,8	4,5	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	5,6	5,0	4,5	-2,8	-1,3
Produção Industrial	(% var. anual)	7,2	11,9	-0,1	-9,7	-1,5	1,7	3,9	-2,1	-0,7	6,5	-2,2	-0,2	1,0	0,0	1,0	4,8	5,6	5,5	-8,6	0,8
Formação bruta de Capital Fixo	(% do PIB)	18,1	19,4	19,9	17,9	16,0	20,2	20,4	19,7	18,0	18,6	22,8	22,0	21,1	20,3	20,3	14,0	14,4	15,2	14,5	13,2
Taxa de desemprego	(%)	17,2	14,9	12,8	14,2	15,1	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1	8,2	7,1	14,3	16,0	17,7	11,9	11,5	10,1	11,3	13,6
<b>Preços e Taxa de Câmbio</b>																					
IPC	(% var. dez.-dez.)	0,1	0,3	0,7	-1,8	-0,8	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	8,2	6,2	14,6	5,5	8,6	24,3	15,2	8,6	4,2	5,0
Taxa de câmbio nominal	(% var. dez.-dez.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	7,4	8,2	48,0	9,3	6,7	8,7	23,8	16,7	6,5	22,7	15,1	8,2	7,6	7,3
Termos de troca	(1995 = 100)	107,8	106,5	100,7	94,8	104,6	101,0	106,8	104,6	94,4	91,5	100,0	99,9	92,4	87,7	84,2	96,7	96,4	103,1	94,9	86,2
<b>Setor Público e Juros</b>																					
Déficit (-) do Setor Público	(% do PIB)	-1,9	-1,5	-1,4	-1,7	-2,4	-5,9	-6,1	-8,2	-10,3	-4,5	-0,8	-1,3	-1,0	-3,6	-4,4	-1,6	-1,4	-0,9	-4,0	-3,9
Taxa de juros passiva	(% ao ano)	7,4	7,0	7,6	8,0	8,3	26,4	24,3	28,0	26,0	17,2	17,2	13,0	15,3	16,6	15,6	28,1	19,6	15,1	14,2	12,1
<b>Setor Externo (1)</b>																					
Exportações de bens (FOB)	(% var. anual)	13,6	9,9	0,0	-11,8	12,7	2,7	11,0	-3,5	-6,1	14,7	-10,0	-12,4	6,6	-24,4	-11,5	14,0	14,1	1,3	-19,0	3,9
Importações de bens (FOB)	(% var. anual)	18,5	28,1	3,5	-18,4	-1,4	6,8	12,0	-3,3	-14,7	13,2	-2,3	-4,4	-6,0	-22,8	-4,5	15,6	11,5	3,0	-11,5	4,0
Exportações de bens (FOB)	(US\$ bilhões)	24,0	26,4	26,4	23,3	26,3	47,7	53,0	51,1	48,0	55,1	3,8	3,3	3,5	2,7	2,4	2,4	2,8	2,8	2,3	2,4
Importações de bens (FOB)	(US\$ bilhões)	22,3	28,6	29,6	24,1	23,8	53,3	59,7	57,7	49,3	55,8	4,4	4,2	3,9	3,0	2,9	3,1	3,5	3,6	3,2	3,3
Balança Comercial (FOB -FOB)	(US\$ bilhões)	1,8	-2,1	-3,1	-0,8	2,5	-5,6	-6,7	-6,6	-1,3	-0,7	-0,6	-0,9	-0,4	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7	-0,8	-0,9	-0,9
Saldo em Transações Correntes	(US\$ bilhões)	-6,9	-12,4	-14,7	-12,4	-9,4	-23,5	-30,8	-33,4	-25,4	-24,6	-0,4	-0,7	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-0,6
Déficit em Transações Correntes	(% do PIB)	-2,5	-4,2	-4,9	-4,4	-3,3	-3,0	-3,8	-4,3	-4,8	-4,2	-3,7	-6,8	-1,9	-1,1	-4,2	-1,1	-1,4	-2,1	-2,5	-3,0
Investimento Estrangeiro Direto	(US\$ bilhões)	6,9	9,2	7,3	24,2	11,2	11,3	17,9	26,0	26,9	30,5	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Dívida Externa Total Bruta	(US\$ bilhões)	110,7	125,1	141,9	146,0	147,2	179,9	200,0	241,6	241,5	236,2	1,6	1,7	1,8	2,4	2,5	4,7	4,7	5,2	5,2	5,8
Reservas Internacionais	(US\$ bilhões)	19,3	24,3	26,5	27,8	26,5	60,1	52,2	44,6	36,3	33,0	1,1	0,8	0,9	1,0	0,7	1,9	2,1	2,4	2,4	2,6

Notas: (1) Dados do balanço de pagamentos.

Os fluxos de comércio do Paraguai incluem as re-exportações e as exportações e importações não registradas.

A dívida externa do Uruguai corresponde à dívida do setor público.

Fontes: Secretaria do MERCOSUL, Ministério de Economia da Argentina; Bancos Central da Argentina, do Brasil, do Uruguai e do Paraguai; IPEA, (Brasil) e CEPAL.



## CAPÍTULO III. COMÉRCIO E INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

### A. Evolução recente do comércio exterior no MERCOSUL

#### *O cenário regional*

A crise asiática mudou o panorama do comércio externo do MERCOSUL. O exame dos dados globais destaca nitidamente esse fato, pois, entre 1997 e 2000, o déficit comercial da região com o resto do mundo foi zerado. Mais precisamente, o desequilíbrio comercial do bloco, que tinha alcançado US\$ 16,05 bilhões em 1997, transformou-se num tímido superávit, pouco superior a US\$ 100 milhões, em 2000. O peso do ajuste recaiu sobre as importações, que declinaram US\$ 12 bilhões, enquanto as exportações aumentaram US\$ 4,1 bilhões no mesmo período.

Em tese, o processo de ajuste poderia ter poupado o comércio intra-regional. De fato, foi isso que aconteceu tanto em 1998 quanto em 2000, quando o MERCOSUL consegue, primeiro reduzir e depois eliminar seu desequilíbrio externo com o resto do mundo, enquanto o comércio intra-bloco permanece estável (1998) ou até se expande (2000). Em 1999, entretanto, a redução do déficit externo do MERCOSUL é acompanhada por uma dramática queda dos fluxos intra-zona, ainda não inteiramente revertida.

#### COMÉRCIO INTRA E EXTRA-MERCOSUL Período: 1991-2000 (Em US\$ Milhões)

Discriminação		1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Crescimento (% a.a.)	
										1997/00	1999/00
<i>Exportações</i>											
Total	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	45.891	54.122	70.402	74.998	82.342	81.323	74.320	86.461	1,6	16,3
Intra-MERCOSUL	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	5.103	10.026	14.384	17.038	20.053	20.351	15.163	17.709	-4,1	16,8
	(%)	11,1	18,5	20,4	22,7	24,4	25,0	20,4	20,5		
Extra-MERCOSUL	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	40.788	44.095	56.019	57.960	62.289	60.972	59.158	68.752	3,3	16,2
<i>Importações</i>											
Total	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	34.264	48.079	75.311	83.217	98.392	95.395	79.801	86.323	-4,3	8,2
Intra-MERCOSUL	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	5.247	9.429	14.093	17.092	20.546	20.437	15.418	17.603	-5,0	14,2
	(%)	15,3	19,6	18,7	20,5	20,9	21,4	19,3	20,4		
Extra-MERCOSUL	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	29.017	38.650	61.218	66.124	77.846	74.958	64.383	68.720	-4,1	6,7
<i>Comércio</i>											
Total	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	80.155	102.201	145.713	158.215	180.734	176.718	154.121	172.784	-1,5	12,1
Intra-MERCOSUL	(%)	12,9	19,0	19,5	21,6	22,5	23,1	19,8	20,4		
<i>Saldo Comercial</i>											
Extra-MERCOSUL	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	11.627	6.043	-4.909	-8.219	-16.050	-14.072	-5.481	138		

Fontes: BID (Dados: 1991 até 1999). INDEC, SECEX, BCP, BCU e CEPAL (Dados: 2000).

A conclusão que pode ser tirada do fenômeno descrito acima é que a mudança das condições de competitividade intra-bloco, promovidas pela desvalorização cambial brasileira, contribuiu decisivamente para o encolhimento do comércio intra-zona. O impacto desse evento não foi apenas circunstancial, pois seus



efeitos mostram-se duradouros. O incremento dos fluxos em 2000 tende a amenizar essa conclusão, mas, conforme apontado no capítulo anterior, a recuperação do comércio intra-bloco, nesse ano, deve-se, em larga medida, ao aumento das exportações argentinas de combustíveis com destino ao mercado brasileiro.

Os dados relativos ao comércio intra-regional do primeiro semestre de 2001 justificam o pessimismo. Note-se que o intercâmbio comercial entre os membros do bloco permaneceu estagnado, ao passo que o comércio extra-zona cresce, em ambos os sentidos.

**MERCOSUL: COMÉRCIO INTRA E EXTRA-MERCOSUL**  
**Período : 1º Semestre de 2001**  
 (Em US\$ milhões)

Discriminação	Intra-MERCOSUL			Extra- MERCOSUL			TOTAL		
	1 Sem./00	1 Sem./01	Var. (%)	1 Sem./00	1 Sem./01	Var. (%)	1 Sem./00	1 Sem./01	Var. (%)
<i>Exportações</i>									
MERCOSUL	8.405,8	8.243,9	-1,9	32.395,7	35.718,0	10,3	40.801,5	43.961,9	7,7
Argentina	3.986,1	3.963,0	-0,6	9.053,9	9.492,0	4,8	13.040,0	13.455,0	3,2
Brasil	3.607,2	3.579,1	-0,8	22.545,8	25.348,0	12,4	26.153,0	28.927,1	10,6
Paraguai	309,3	245,9	-20,5	169,0	249,2	47,5	478,3	495,1	3,5
Uruguai	503,2	455,9	-9,4	627,0	628,8	0,3	1.130,2	1.084,7	-4,0
<i>Importações</i>									
MERCOSUL	8.257,8	8.414,4	1,9	31.849,8	34.570,8	8,5	40.107,6	42.985,2	7,2
Argentina (CIF)	3.362,8	3.393,0	0,9	8.812,2	8.062,0	-8,5	12.175,0	11.455,0	-5,9
Brasil (FOB)	3.674,0	3.809,3	3,7	21.694,9	25.187,9	16,1	25.368,9	28.997,2	14,3
Paraguai	505,6	566,9	12,1	428,9	482,2	12,4	934,5	1.049,1	12,3
Uruguai (FOB)	715,4	645,2	-9,8	913,8	838,7	-8,2	1.629,2	1.483,9	-8,9

Nota: Os dados do Paraguai correspondem ao comércio registrado.

Fontes: INDEC (Argentina); SECEX/MDIC (Brasil); BCP (Paraguai); BCU (Uruguai).

O fato mais relevante é o crescimento das importações brasileiras, que apresentam uma expansão muito vigorosa das compras extra-regionais (16,1%), enquanto a demanda dos produtos intra-zona aumenta a uma taxa muitíssimo inferior (3,7%).

As perspectivas para a evolução do comércio regional em 2001 são, portanto, desestimulantes. O intercâmbio comercial entre os países membros deverá permanecer estagnado ou, o que é mais provável, encolher.

*Evolução do comércio exterior nos países do MERCOSUL*

No primeiro semestre de 2001, o superávit comercial da **Argentina** mais do que dobrou, passando de US\$ 865 milhões para exatos US\$ 2,0 bilhões. O resultado é expressivo, mas ocorre porque as exportações crescem pouco, enquanto as importações caem. Esse perfil deverá se manter até o final do ano e as surpresas, se ocorrerem, poderiam ser negativas. O pessimismo é justificado, pois a queda das importações vem-se aprofundando, ao passo que o crescimento das exportações é pouco expressível e pode não se

sustentar nos próximos meses. De fato, à diferença do ocorrido nos dois últimos anos, o mercado brasileiro tem sido, em larga medida, o principal responsável pelo aumento das exportações argentinas de produtos industriais observado na primeira metade de 2001. A demanda externa brasileira, no entanto, deverá se reduzir, até de forma bastante drástica, no segundo semestre do ano, contribuindo para aumentar ainda mais a fragilidade do desempenho exportador da Argentina. Nesse sentido, as previsões apresentadas na seção precedente, que projetavam um aumento de 2,8% das exportações e um declínio de 6,3% das importações, podem ser consideradas como sendo moderadamente otimistas.

Entre os países do MERCOSUL, o **Brasil** foi aquele que apresentou as maiores taxas de crescimento tanto das exportações como das importações, na primeira metade de 2001. O país conseguiu compensar a estagnação dos fluxos intrazona com incrementos muito expressivos nos fluxos extra-regionais. O fato mais surpreendente foi, sem dúvida, a reduzida contribuição da desvalorização da taxa de câmbio real para esse desempenho. Do lado das exportações, o crescimento foi liderado pelo significativo aumento das vendas externas de produtos primários, com base, exclusivamente, na expansão dos volumes físicos embarcados. As exportações de produtos manufaturados, mais concentradas no deprimido mercado latino-americano, resultou bastante mais moderada. Do lado das importações, a elevação do câmbio teve também pouca influência, pois o crescimento, impulsionado pela expansão do nível de atividade doméstico, foi muito expressivo (14,7%).

Porém, espera-se a desaceleração dos fluxos em ambos os sentidos. À deterioração do ambiente externo, soma-se a crise de energia, o arrefecimento da atividade doméstica e, no caso das exportações, a redução sazonal dos embarques de produtos agrícolas durante o segundo semestre, além de uma queda muito acentuada das vendas para o mercado argentino. O impacto da crise de energia sobre o setor externo é ambíguo: de um lado, as importações são afetadas de forma direta pela queda da demanda interna de produtos eletrônicos e, indiretamente, pela redução global do nível de atividade; de outro, as exportações são restringidas pelo racionamento, sendo esse o caso de alguns setores eletrointensivos com razoável peso nas vendas externas, como a metalurgia de não-ferrosos e a siderurgia. Há, contudo, importantes segmentos industriais exportadores (celulose, aviões) cujo consumo de energia é relativamente baixo. Estima-se, de fato, que mais de 40% das exportações industriais brasileiras sejam realizadas por setores pouco intensivos no uso de energia, o que indica que o principal impacto da crise energética ocorrerá pelo lado da redução das importações. As previsões para o saldo comercial já refletem esse cenário e não seria surpresa se, ao invés de um déficit, o resultado da balança comercial apontasse no final do ano para um ligeiro superávit.

A evolução e as perspectivas do comércio exterior nas duas economias menores do bloco são, também, pouco alentadoras. A expectativa de um crescimento significativo das vendas externas do **Paraguai**, em decorrência de previsões muito otimistas para as safras de alguns produtos agrícolas com peso na exportação, não tem se confirmado. As exportações para o MERCOSUL continuam declinando de forma acentuada, enquanto as vendas extrazona aumentam significativamente. Contudo o resultado líquido é decepcionante, pois as exportações totais cresceram apenas 3,5%, no primeiro semestre do ano de 2001. Ademais, o incremento das importações, superior a 12% nos primeiros seis meses deste ano, é surpreendente, pois a economia continua estagnada. Note-se, porém, que as importações de bens de capital recuaram e o crescimento das compras externas tem-se concentrado basicamente em alimentos e combustíveis. Esses dados, contudo, restringem-se ao comércio registrado, que tem apresentado déficit ao longo de toda a década de 90.

No **Uruguai**, saldos deficitários da balança comercial também são a regra, mas, neste caso, os desequilíbrios são parcialmente compensados pelas receitas líquidas dos serviços de turismo. Em 2001, o déficit comercial deverá até se reduzir. As previsões apontam para uma queda simultânea das exportações e das importações, com um declínio mais acentuado destas últimas. Essas projeções reproduzem as

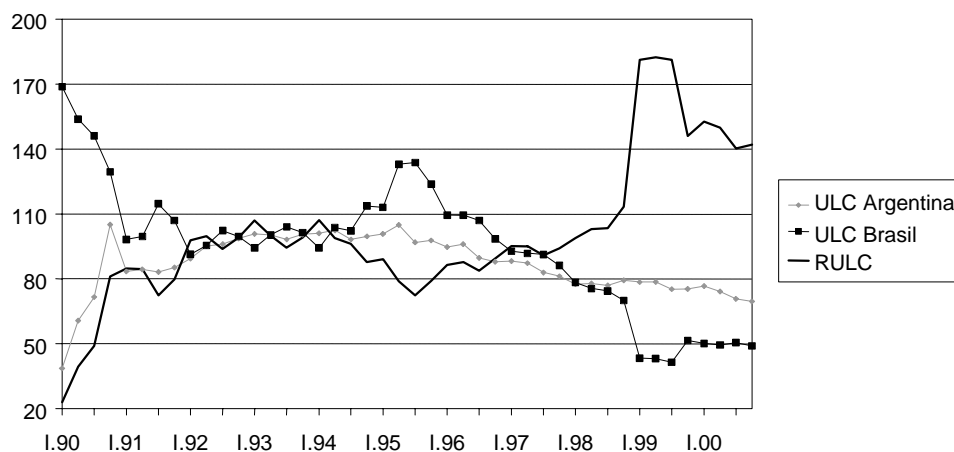
tendências observadas na primeira metade do ano e não contemplam qualquer hipótese de reversão. É um cenário realista, pois a atividade econômica deverá permanecer deprimida, contribuindo para a redução das importações, e não há qualquer perspectiva mais alentadora para o desempenho das exportações. Muitos dos principais produtos de exportação apresentam queda nas vendas ou receitas estagnadas, como é o caso da carne, dos têxteis, dos produtos químicos e do material de transporte. Por fim, cabe salientar que como cerca de 45% das exportações uruguaias destinam-se ao MERCOSUL, este fato contribui para alimentar o ceticismo em relação a uma eventual mudança, para melhor, no comportamento das vendas externas do país.

## B. Competitividade industrial na Argentina e no Brasil

Em recente trabalho desenvolvido por Lucángeli [2001] é estimada a evolução dos custos unitários do trabalho (ULC) de Brasil e da Argentina, na década de 90, bem como a do índice de competitividade relativa (RULC), que relaciona os custos unitários do trabalho de ambos os países. O indicador apresenta algumas vantagens em relação a outras medidas de competitividade, notadamente a possibilidade de decompor as variações nos custos unitários do trabalho em duas componentes: as variações na relação câmbio-salário e as variações na produtividade do trabalho.

O gráfico abaixo mostra a evolução do custo unitário do trabalho em ambos os países, bem como o índice de competitividade relativa, definido como  $ULC^A / ULC^B$ , de tal maneira que aumentos do índice sinalizam perda de competitividade para a economia argentina.

**ARGENTINA E BRASIL: CUSTO UNITÁRIO DO TRABALHO (ULC)  
E CUSTO UNITÁRIO RELATIVO DO TRABALHO (RULC)  
Período 1990-2000**



Fonte: Lucángeli [2001].

Note-se que os custos unitários do trabalho de Argentina e Brasil apresentam, até certo ponto, uma evolução bastante análoga. De fato, ambos crescem no período imediatamente posterior à implementação do plano de estabilização nos respectivos países, mas se reduzem, de forma quase simultânea, a partir da segunda metade de 1995. O aumento do  $ULC^A$  após o Plano de Conversibilidade (I/1991) é, contudo, muito menos intenso que o observado pelo  $ULC^B$  após o Plano Real (II/1994). De outro lado, a queda do  $ULC^B$  a partir do segundo semestre de 1995 é bem mais acentuada, e se intensifica significativamente após a desvalorização da moeda brasileira em 1999.

Os movimentos dos custos unitários do trabalho refletem basicamente a evolução dos salários em dólares nos respectivos países, que crescem na fase pós-estabilização e se reduzem posteriormente. Lucángeli [2001] destaca, porém, que a taxa de aumento da produtividade do trabalho no Brasil é não apenas mais uniforme, mas principalmente mais elevada em comparação com a Argentina. A queda mais acentuada do ULC<sup>B</sup> a partir de meados de 1995 reflete, em alguma medida, esse melhor desempenho do Brasil.

A evolução do RULC mostra que os ganhos de competitividade do Brasil precedem à desvalorização cambial de 1999. De fato, o RULC eleva-se de forma persistente entre meados de 1995 e início de 1999, quando ocorre a desvalorização e a competitividade relativa do Brasil registra um salto muito expressivo. A apreciação posterior da moeda brasileira eleva novamente o salário em dólares no Brasil e o ganho de competitividade sofre uma redução bastante significativa em 2000. No entanto, a desvalorização cambial observada no Brasil ao longo do primeiro semestre de 2001 deve ter contribuído para que o indicador de competitividade relativa tenha voltado ao pico registrado em meados de 1999.

### C. Evolução do investimento estrangeiro direto

#### *O contexto global*

A divulgação preliminar da estimativa dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) para 2000 confirma a ocorrência de uma mudança significativa no padrão de evolução desses fluxos, após a crise asiática de 1997. De fato, nos últimos três anos tem-se verificado uma crescente concentração no destino dos investimentos estrangeiros em benefício dos países industrializados, de tal maneira que a participação dos países em desenvolvimento (PEDs) como receptores de IED reduziu-se para menos da metade, relativamente à participação que prevalecia em meados da década de noventa. Em 2000, o fenômeno voltou a se repetir, pois os fluxos com destino ao mundo desenvolvido cresceram 21%, enquanto aqueles destinados aos PEDs registraram um incremento de apenas 8%. Desta vez, contudo, são os países da América Latina e não mais os da Ásia os responsáveis pela perda de participação dos PEDs nos fluxos de IED. Note-se, nesse sentido, que os fluxos com destino à América Latina e ao Caribe declinaram 22%, enquanto os investimentos estrangeiros dirigidos aos países da Ásia aumentaram 44%, contribuindo para que esta última região recuperasse a primazia como principal receptora de fluxos de IED entre os PEDs.

#### FLUXOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (IED)

Período: 1994-2000

(Em US\$ bilhões)

Discriminação	1988-1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<b>Mundo</b>	<b>191</b>	<b>100,0</b>	<b>257</b>	<b>100,0</b>	<b>331</b>	<b>100,0</b>	<b>385</b>	<b>100,0</b>	<b>478</b>	<b>100,0</b>	<b>693</b>	<b>100,0</b>	<b>1.075</b>	<b>100,0</b>	<b>1.271</b>	<b>100,0</b>
<i>PEDs</i>	47	24,6	106	41,2	113	34,1	152	39,5	187	39,1	188	27,1	222	20,7	240	18,9
A. Latina e Caribe	13	6,8	31	12,0	33	9,9	52	13,5	73	15,3	83	11,9	110	10,2	86	6,8
Ásia	30	15,7	68	26,5	74	22,3	93	24,1	102	21,3	95	13,7	98	9,1	141	11,1
África	3	1,6	6	2,3	6	1,8	6	1,6	11	2,3	8	1,2	10	1,0	9	0,7
Demais	1	0,5	1	0,4	0	0,1	1	0,3	1	0,2	2	0,3	4	0,4	6	0,5
<i>Memo:</i>																
A. Latina / PEDs		27,6		29,2		29,2		34,2		39,0		44,1		49,5		35,8

Fontes: UNCTAD, *UNCTAD Press Releases* - 2001 (PR14, PR 18 e PR 19); UNCTAD, *World Investment Report* - 2000 (2000).

A queda dos investimentos estrangeiros na América Latina concentrou-se na Argentina e no Chile, países onde o processo de fusões e aquisições foi particularmente intenso em 1999. Com efeito, a privatização de

ativos públicos nos países do Cone Sul foi seguida de freqüentes reestruturações e mudanças no controle acionário das empresas e serviços recentemente transferidos à iniciativa privada, processo que contou com a ativa participação de investidores estrangeiros e que explica, em boa medida, a atratividade da região como receptora de fluxos de IED. Com a perda de ímpeto dos programas de privatização e a tendência à estabilização dos processos de reestruturação patrimonial, a queda dos fluxos de investimentos estrangeiros na região era, até certo ponto, esperada.

As previsões da UNCTAD para a evolução dos fluxos globais de IED em 2001 apontam para a possibilidade de ocorrência de uma queda. Se confirmada esta previsão, ficará caracterizada a interrupção do ciclo expansivo iniciado em 1991, o mais longo dos últimos 30 anos. A América Latina e, particularmente, os países do Cone Sul deverão registrar, mais uma vez, uma evolução negativa, conforme antecipado pelo arrefecimento dos fluxos de IED com destino à região, nos primeiros meses de 2001. Não é essa, contudo, uma previsão que possa ser extrapolada para o médio prazo. Oportunidades e projetos lucrativos para o investimento estrangeiro continuam existindo. No curto prazo, contudo, o esgotamento do processo de privatização, conjugado às fracas perspectivas para o crescimento da América Latina, projeta um cenário pouco alentador, que deverá se caracterizar pela menor contribuição dos fluxos de IED para o financiamento externo da região.

#### *A evolução recente do IED no MERCOSUL*

Em 2000, os fluxos de IED com destino ao MERCOSUL recuaram quase 20% em relação ao ano anterior. Destaque-se, contudo, que o crescimento observado no quinquênio 1994/99 tinha sido absolutamente impressionante, com a entrada de capitais de risco evoluindo a um ritmo superior a 50% ao ano. Ademais, a elevada cifra alcançada pelo ingresso de fluxos de IED em 1999 esteve fortemente influenciada pela aquisição, por parte da firma espanhola Repsol, da empresa petrolífera argentina YPF, previamente privatizada, operação que envolveu recursos superiores a US\$ 13 bilhões. Nesse sentido, a queda observada em 2000 não chega a surpreender.

### **MERCOSUL: FLUXOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (IED)**

**Período: 1994-2000**

(Em US\$ milhões)

Discriminação	1988-1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<i>MERCOSUL</i>	3.914	100,0	6.516	100,0	11.392	100,0	17.726	100,0	28.266	100,0	36.252	100,0	55.813	100,0	44.845	100,0
Argentina	2.266	57,9	3.635	55,8	5.609	49,2	6.949	39,2	9.162	32,4	7.281	20,1	24.147	43,3	11.152	24,9
Brasil	1.534	39,2	2.590	39,7	5.479	48,1	10.496	59,2	18.761	66,4	28.480	78,6	31.372	56,2	33.403	74,5
Paraguai	63	1,6	137	2,1	147	1,3	144	0,8	230	0,8	336	0,9	65	0,1	119	0,2
Uruguai	51	1,3	154	2,4	157	1,4	137	0,8	113	0,4	155	0,4	229	0,4	171	0,4
<i>Memo:</i>																
MERCOSUL / A. Latina		29,8		21,0		34,5		34,1		38,7		43,7		50,7		52,1

Fontes: MECON (Argentina); Bancos Centrais de Brasil, Paraguai e Uruguai; *World Investment Report - 2000* (2000).

A importância adquirida pelas privatizações e, principalmente, pelo subsequente processo de reestruturação patrimonial como fatores de atração do investimento externo, explica, também, o recente declínio na já reduzida participação de Paraguai e Uruguai como receptores de IED, no âmbito do MERCOSUL. Ambas são economias abertas do ponto de vista comercial e financeiro, mas o processo de reformas estruturais e

de privatização de empresas públicas teve, até o momento, escasso desenvolvimento nesses países. Daí a baixa participação dessas economias, inferior a 1%, nos fluxos de IED com destino ao MERCOSUL.

Nos últimos dois anos, as fusões e aquisições (F&A) comandaram o processo de atração do investimento estrangeiro na região.<sup>8</sup> A base de dados da CEPAL retrata adequadamente essa modalidade de investimento, discriminando entre privatizações, concessões e licitações de empresas ou serviços públicos e aquisições de empresas privadas, envolvendo, em ambos os casos, a participação de investidores externos.

### ARGENTINA E BRASIL: PRIVATIZAÇÕES, LICITAÇÕES E AQUISIÇÕES COM PARTICIPAÇÃO DE INVESTIDORES EXTERNOS

Período: 1999-2000

(Em US\$ milhões)

Discriminação	Setor	Argentina	Brasil
<b>Privatizações e Licitações:</b>		<b>3.299</b>	<b>6.728</b>
	<i>Setor Primário</i>	2.011	260
	Petróleo e gás	2.011	260
	<i>Serviços</i>	1.288	6.468
	Água	439	692
	Telecomunicações	849	155
	Energia elétrica	---	2.071
	Serviços financeiros	---	3.550
<b>Aquisições:</b>		<b>27.618</b>	<b>28.193</b>
	<i>Setor Primário</i>	13.424	766
	Extrativa mineral	---	766
	Petróleo e gás	13.424	---
	<i>Manufaturas</i>	1.210	3.275
	Alimentos e bebidas	835	1.237
	Demais manufaturas	375	2.038
	<i>Serviços</i>	12.984	24.152
	Telecomunicações	6.203	16.802
	Serviços financeiros	2.621	1.780
	Energia elétrica	586	3.058
	Demais serviços	3.574	3.232
<b>TOTAL</b>		<b>30.917</b>	<b>34.921</b>
<b>Memo:</b>			
Participação (%) na América Latina e Caribe		28,9	32,7

Nota: Operações por valor superior a US\$100 milhões.

Fonte: CEPAL [2001].

<sup>8</sup> Note-se, contudo, que os investimentos realizados sob essa modalidade não são diretamente comparáveis com os fluxos de IED, tal como registrados nos dados do balanço de pagamentos. De fato, por um lado, as F&A incluem, com frequência, compras de ativos financiadas parcialmente com recursos levantados nos mercados de capitais locais; por outro lado, os montantes envolvidos nessas transações são computados pelo valor global das operações, independente do cronograma efetivo dos desembolsos. Apesar dessas discrepâncias metodológicas, as F&A constituem um indicador razoavelmente adequado para o acompanhamento da evolução dos fluxos de IED na economia.

A base registra operações por valor superior a US\$ 100 milhões, razão pela qual, com exceção de uma única operação envolvendo ativos uruguaios, os demais registros dizem respeito exclusivamente a de transações com empresas argentinas ou brasileiras. Os recursos contabilizados nas operações de F&A realizadas no Brasil e na Argentina, ao longo do biênio 1999-2000, alcançaram um montante próximo a US\$ 66 bilhões, dos quais apenas 15% envolveram ativos do setor público. Entre essas últimas, as operações mais significativas foram as seguintes: (i) a compra, por parte da Repsol espanhola, da parcela de YPF ainda em mãos do setor público argentino; (ii) a venda do BANESPA, banco estatal brasileiro, adquirido pelo Banco Santander Central Hispano, no marco do processo de consolidação dos investimentos espanhóis no setor financeiro da região; (iii) a privatização de diversas companhias estaduais brasileiras de distribuição de energia elétrica, com a participação de capitais norte-americanos e, mais uma vez, da Espanha; e (iv) a concessão de serviços de telecomunicações na Argentina, envolvendo capitais franceses, norte-americanos, italianos e espanhóis.

Da mesma forma que no caso dos ativos públicos, a aquisição de empresas privadas concentrou-se fortemente nos setores primário e de serviços, com baixíssima participação de transações envolvendo o setor manufatureiro. A principal operação no setor primário foi a já mencionada aquisição da empresa petrolífera argentina YPF, ao passo que no setor de serviços as transações de maior destaque ocorreram na área de telecomunicações, com a compra por parte da Telefonica da Espanha de participações em empresas de ambos os países, no contexto de uma mega operação ("Operação Verônica") que envolveu também o Peru.

As operações de F&A de empresas na região tende, no entanto ao esgotamento. Dois fatores fundamentam essa previsão: (i) de um lado, os processos de reestruturação e mudança de controle acionário nas empresas e serviços previamente privatizados tendem a se estabilizar, pois o reposicionamento dos principais *players* internacionais nas suas respectivas áreas de atuação já aconteceu; (ii) de outro lado, o elevado grau de internacionalização já alcançado nas empresas que operam no setor de serviços, principalmente no caso da Argentina, sugere o próximo esgotamento dessa importante fonte de recursos externos no passado recente (CEPAL [2001]). Na Argentina, a mineração é apontada como o setor com maiores probabilidades de atração de fluxos do IED, no futuro próximo. No Brasil, o setor de serviços ainda continuará contando com fluxos significativos de recursos externos, inclusive em áreas não "tradicionais" como o setor de Internet, conforme já vem acontecendo.

As dúvidas dizem respeito ao setor manufatureiro, uma vez que a onda de investimentos no setor automobilístico, muito intensa na década de 90, ainda não se esgotou, conforme indicam as mais recentes cifras divulgadas pelo Banco Central. Todavia, este processo encontra-se certamente em fase de franco declínio. O setor químico, por seu turno, tem assumido a liderança no último biênio, mas a crise que envolve o conjunto dos países da região não autoriza qualquer previsão mais otimista, no curto prazo. Em 2001, por exemplo, a previsão de fluxos de IED aponta para um montante da ordem de US\$ 18 bilhões, cifra 45% inferior à registrada no ano anterior.

Em síntese, o financiamento dos déficit em conta corrente dos países da região deverá se tornar um problema mais difícil de equacionar. Até dois anos atrás, os fluxos de IED cobriam, até com folga, esses desequilíbrios. No caso do Brasil, por exemplo, as previsões para o próximo biênio contemplam uma contribuição dos fluxos de IED não superior a 65%, relativamente ao déficit previsto para o saldo em transações correntes nesse período. No futuro próximo, portanto, o ingresso de fluxos de investimento externo em montante verdadeiramente significativo poderá se transformar, provavelmente, não mais na causa, mas na consequência de uma reversão das perspectivas para o cenário regional.

## D. Comércio intra-indústria no MERCOSUL

O comércio intra-indústria é definido como a exportação e importação simultâneas de bens que pertencem a uma mesma indústria. Mais precisamente, o comércio intra-indústria representa o valor das exportações de uma determinada indústria que é exatamente compensado por importações da mesma indústria. De modo geral, esse tipo de comércio caracteriza um padrão de intercâmbio maduro entre duas economias, posto que baseado na especialização gerada por ganhos de produtividade derivados de economias de escala e da diferenciação de produtos no âmbito de uma indústria específica. Adicionalmente, o comércio intra-indústria gera custos menores de ajuste para as economias, aumenta a diversidade de produtos em benefício dos consumidores e oferece maiores oportunidades de participação no comércio internacional.

A evolução do comércio intra-industrial (CII) entre Brasil e Argentina na década de 90, medida pelo índice de Grubel e Lloyd (GL),<sup>9</sup> foi calculada com base na desagregação a 3 dígitos da SITC (*Standard International Trade Classification*), conforme a 2ª Revisão. O cálculo do índice GL se restringiu às seções 5 (Produtos Químicos), 6 (Manufaturados classificados segundo tipo de material), 7 (Máquinas e Material de Transporte) e 8 (Artigos Manufaturados diversos) da SITC.

### EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO INTRA-INDUSTRIAL ENTRE BRASIL E ARGENTINA Período: 1990-2000

SITC	Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
5	Nº de SITC-3 dígitos com CII (*)	30	30	30	31	30	32	31	31	30	33	32
	Nº de SITC-3 dígitos com GL > 0,5	17	20	18	16	15	19	29	19	19	25	28
	Vol. de comércio em (*) [US\$ 10 <sup>6</sup> ]	294	369	457	546	718	1.021	1.164	1.323	1.389	1.294	1.488
6	Nº de SITC-3 dígitos com CII (*)	46	47	43	46	45	47	50	49	50	49	49
	Nº de SITC-3 dígitos com GL > 0,5	15	15	5	5	9	18	19	22	19	15	15
	Vol. de comércio em (*) [US\$ 10 <sup>6</sup> ]	286	613	949	1.047	1.201	1.409	1.683	1.725	1.774	1.486	1.625
7	Nº de SITC-3 dígitos com CII (*)	49	47	47	45	48	50	49	47	48	48	47
	Nº de SITC-3 dígitos com GL > 0,5	24	27	15	14	14	24	21	23	25	25	25
	Vol. de comércio em (*) [US\$ 10 <sup>6</sup> ]	347	792	1.782	2.253	2.672	3.018	4.135	6.164	6.376	3.916	4.398
8	Nº de SITC-3 dígitos com CII (*)	25	27	28	28	29	30	30	30	31	30	29
	Nº de SITC-3 dígitos com GL > 0,5	8	14	6	2	5	16	14	12	14	9	9
	Vol. de comércio em (*) [US\$ 10 <sup>6</sup> ]	43	92	183	235	276	365	435	523	552	497	614
<b>Total</b>	Nº de SITC-3 dígitos com CII (*)	150	151	148	152	152	159	160	157	159	160	157
	Nº de SITC-3 dígitos com GL > 0,5	64	79	44	37	43	77	83	76	77	74	77
	Vol. de comércio em (*) [US\$ 10 <sup>6</sup> ]	970	1.866	3.371	4.081	4.867	5.813	7.417	9.811	10.091	7.193	8.125

Fonte: Dados básicos da SECEX/MDIC.

O exame dos dados relativos a essas quatro seções aponta para as seguintes observações: (i) o número de posições (SITC-3 dígitos) nas quais ocorre comércio intra-industrial passa de uma média de 150 posições, na primeira metade da década de 90, para uma média de 159 posições, no período 1995-2000; (ii) o volume de comércio nessas posições se expande rapidamente entre 1990 e 1997, quando atinge um pico de US\$ 10,1 bilhões, mas cai em 1999 e se recupera, apenas parcialmente, em 2000; e (iii) o número de

<sup>9</sup> A intensidade do comércio intra-indústria pode ser avaliada com recurso ao índice proposto por Grubel e Lloyd, que mede a participação desse tipo de comércio nos fluxos bilaterais, desagregados setorialmente. O índice varia entre 0 e 1, assumindo valor unitário quando a totalidade do comércio é do tipo intra-industrial. Por sua vez, o índice é zero quando todo o comércio é do tipo interindustrial, ou seja quando o intercâmbio ocorre entre setores de atividade diferentes. Valores do índice superiores a 0,5 são considerados uma indicação efetiva da presença de comércio intra-indústria.



posições que apresenta o índice  $GL > 0,5$  é surpreendentemente elevado em 1991-1992, mas reduz-se drasticamente em 1993 e volta a subir em 1995; de fato, a partir de 1995 cerca de metade das posições em que é detectada a presença de comércio intra-industrial registra um índice  $GL$  superior a 0,5.

O exame desagregado por seções apresenta alguns contrastes que merecem ser destacados: (i) o intercâmbio comercial de máquinas e material de transporte (seção 7) se contrai dramaticamente após 1999, mas o mesmo não acontece com os fluxos bilaterais de produtos químicos (seção 5) e de artigos manufaturados diversos (seção 8), que atingem um pico em 2000; (ii) o número de posições com índice  $GL > 0,5$  reduz-se, após 1999, nas seções 6 e 8, mas aumenta expressivamente na seção 5, ao passo que permanece constante na seção 7. Esse comportamento diferenciado é salientado pela evolução do índice de  $GL$  retratada na tabela abaixo:

### EVOLUÇÃO COMÉRCIO INTRA-INDÚSTRIA (ÍNDICE GRUBEL E LLOYD) Período: 1990-2000

SITC	Descrição	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Comércio em 2000 (%)
5	Produtos Químicos e similares	0.64	0.65	0.61	0.46	0.50	0.57	0.62	0.59	0.66	0.74	0.71	18,3
6	Manufaturados, segundo tipo de material	0.38	0.28	0.17	0.22	0.27	0.42	0.46	0.44	0.40	0.38	0.35	20,1
7	Máquinas e Material de Transporte	0.62	0.57	0.41	0.58	0.65	0.73	0.66	0.69	0.65	0.69	0.66	54,1
8	Artigos Manufaturados Diversos	0.40	0.64	0.36	0.29	0.33	0.60	0.62	0.63	0.53	0.38	0.33	7,5
<b>Total SITC 5-8</b>												<b>100,0</b>	

Nota: O índice  $GL$  foi calculado com base na desagregação a 3 dígitos da SITC Rev.2 e ponderado segundo o volume de comércio.  
Fonte: Dados básicos da SECEX/MDIC (Brasil).

Por último, as SITC-3 dígitos que apresentaram um índice  $GL > 0,5$ , no biênio 1999-2000 foram discriminadas de acordo com os seguintes critérios: (i) *padrão consolidado elevado*: aquelas que registraram índice um  $GL > 0,75$  continuamente desde 1997; (ii) *padrão consolidado "normal"*: aquelas que registraram um índice  $GL > 0,5$  continuamente desde 1997, mas não se enquadraram na categoria anterior; e (iii) *padrão recente*: aquelas que registraram um índice  $GL > 0,5$  no biênio 1999-2000, mas não o fizeram em 1997-1998. A principal conclusão que se pode extrair da tabela acima é que o comércio intra-indústria "consolidado" parece fortemente associado à presença de empresas transnacionais, não apenas do setor automobilístico mas também dos setores químico, petroquímico e farmacêutico.

### ARGENTINA E BRASIL: PADRÕES DE COMÉRCIO INTRA-INDÚSTRIA

SITC	Descrição	Padrão Consolidado		Padrão recente (3)
		Elevado (1)	Normal (2)	
5	Produtos Químicos e similares	Medicamentos Chapas de plástico Plásticos, formas primárias	Hidrocarbonetos Polímeros de estireno	Poliésteres Álcoois e fenóis
6	Manufaturados, segundo tipo de material	Fios e tecidos especiais Tecidos artificiais	Fios têxteis Pneumáticos	Barras de ferro e aço Chapas de ferro e aço
7	Máquinas e Material de Transporte	Motores de combustão Veículos de carga	Automóveis Partes e peças de veículos	Máquinas e aparelhos elétricos Bombas, exceto para líquidos
8	Artigos Manufaturados Diversos	---	Artigos para fotografia Artigos de plástico	Instrumentos de controle Instrumentos de medida

Notas: (1) Índice  $GL > 0,75$  em 1997-1998-1999-2000.  
(2) Índice  $GL > 0,50$  em 1997-1998-1999-2000.  
(3) Índice  $GL > 0,50$  em 1999-2000.

## CAPÍTULO IV. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES INTERNAS

Poucos foram os avanços alcançados com a implementação da agenda de consolidação da união aduaneira durante o último ano, apesar dos esforços envidados pelos negociadores na definição da chamada agenda de relançamento do MERCOSUL ao final do ano de 1999. Na verdade, este quadro se deteriora a partir de meados do primeiro semestre de 2001 com o agravamento da crise argentina e a aceleração das desvalorizações cambiais no Brasil. A impossibilidade de garantir um mínimo de convergência em termos do desempenho macroeconômico entre os dois principais protagonistas da integração aumentou o risco de fragmentação do processo. Como consequência, desde então, um conjunto de medidas adotadas unilateralmente pelos países tem colocado em xeque as "regras do jogo" da união aduaneira. Alterações na Tarifa Externa Comum (TEC) promovidas isoladamente pelos sócios, bem como o restabelecimento de tarifas ao comércio intra-regional, as quais representam um efetivo retrocesso das preferências MERCOSUL, comprometeram significativamente a credibilidade do processo de integração na região.

Já no segundo semestre de 2000, antes portanto da crise argentina e da aceleração das desvalorizações cambiais no Brasil, o governo argentino havia proposto, como parte das medidas de incentivo à retomada do crescimento econômico, uma redução para 10% da TEC incidente sobre bens de capital. Além de máquinas e equipamentos, esta redução atingiria alguns veículos, produtos petroquímicos e de telecomunicações, todos eles produzidos na região exclusivamente pelo Brasil.

Em março de 2001, como parte do pacote de reativação da economia, o governo argentino promoveu uma ampla revisão de suas tarifas de importação. As mudanças abrangeram aproximadamente 2.700 itens tarifários, assim distribuídos: (i) 866 produtos a maioria -bens de capital e quatro produtos do setor de mobiliário para medicina e de construções pré-fabricadas tiveram suas alíquotas reduzidas a zero; (ii) 1.240 bens de consumo final, entre eles produtos dos setores de vestuário e artigos têxteis tiveram suas alíquotas elevadas para 35%; (iii) 273 produtos, incluindo preparações alimentícias, produtos fotográficos, tintas e vernizes tiveram suas alíquotas aumentadas para um patamar que varia entre 20% e 26,6%; e (iv) 291 produtos do setor têxtil tiveram suas alíquotas aumentadas para 30%.

O alcance da medida argentina surpreendeu o governo brasileiro, pois foram incluídos na relação de produtos com alíquotas de importação reduzidas para zero bens de informática e de telecomunicações, usualmente classificados como bens de consumo e não como bens de capital. A principal preocupação das autoridades brasileiras estava relacionada com os telefones celulares, as impressoras a jato de tinta e os computadores. A redução a zero da alíquota de importação para estes produtos significaria a perda da margem de preferência brasileira em relação aos competidores de fora da região. Segundo estimativas dos produtores brasileiros, se implementada, a redução da alíquota de importação para esses produtos poderia representar perdas anuais de receita de exportação para a Argentina da ordem de US\$ 300 milhões. Negociações bilaterais em nível ministerial resultaram no fechamento de um acordo na primeira semana de abril de 2001. O governo argentino anunciou que retiraria da lista de produtos com alíquotas de importações reduzidas a zero todos os bens de informática e telecomunicações.

A saída da recessão na Argentina exigiria aumentos das tarifas alfandegárias para bens de consumo, combinados com redução para zero das alíquotas de bens de capital como forma de abrir oportunidades para a realização de novos investimentos.

Outra medida implementada pela Argentina em meados do primeiro semestre implicou, na prática, a extinção da preferência regional e o restabelecimento de barreiras aos fluxos de comércio entre a Argentina e os seus parceiros do MERCOSUL. Por intermédio da Resolução 258/01, o governo argentino decidiu aplicar descontos sobre as tarifas de importação de bens de capital e telecomunicações originários de países de fora do MERCOSUL. Na prática, a medida confere apenas aos exportadores de fora da união aduaneira o direito de receber de volta o "fator de convergência" (*empalme*), feito pela Argentina nas

operações de comércio exterior. Isto significa que os produtos importados de terceiros países pagam a TEC, mas recebem um desconto correspondente à desvalorização cambial do peso que equivale à média da cotação entre o dólar e o euro de cerca de 8%. Portanto, a Resolução 258/01 discrimina favoravelmente as importações argentinas provenientes de terceiros países o que implica, em última instância, uma redução das margens de preferência para os produtos fabricados na região. De acordo com a lista publicada no Diário Oficial da Argentina, os descontos valem para 548 produtos, dos quais 407 são bens de informática e telecomunicações, 82 são material de transporte (especificamente, automóveis, máquinas agrícolas caminhões e tratores) e os 59 restantes são bens de capital.

Logo que tomou conhecimento da medida, o governo brasileiro decidiu suspender as conversações bilaterais sobre o novo regime automotivo e o programa de revisão da TEC, ambos temas da pauta de negociação que são de interesse dos argentinos. Em nota oficial, o governo brasileiro salientou que a Argentina tem alcançado superávit no comércio bilateral com o Brasil e ameaçou suspender as importações de trigo e petróleo argentino. De sua parte, o governo argentino disse que não voltaria atrás quanto às medias anunciadas, porque aquela decisão seria essencial para a redução do custo do investimento e, conseqüentemente, para a reativação da economia argentina.

Levantamentos realizados pelo governo brasileiro e por associações patronais dão conta de que entre US\$ 600 milhões e US\$ 1 bilhão de exportações de material de transporte e de produtos de informática e telecomunicações podem ser afetados pelas perdas de preferência resultantes da aplicação da Resolução 258.

Apesar das manifestações do governo brasileiro contrárias às medidas anunciadas pelo governo da Argentina, o agravamento da crise naquele país resultou no abandono por parte da diplomacia brasileira da postura de enfrentamento. Isto implicava aceitar as medidas recém-adotadas pelo governo argentino, jogando para frente a resolução dos contenciosos, sob pena de se colocar em risco, no curto prazo, a unidade do MERCOSUL.

Em julho de 2001, o Paraguai também decidiu eliminar algumas preferências comerciais intra-MERCOSUL e passou a aplicar uma tarifa alfandegária de 10% sobre a importação de 352 produtos que são comprados dos demais países da região. A medida terá validade até dezembro de 2002 e, segundo o governo paraguaio, tem como objetivo proteger a indústria local da importação de produtos a baixo preço, devido à desvalorização cambial brasileira e aos incentivos à exportação instituídos pelo governo argentino. O Conselho Mercado Comum (CMC) referendou a medida adotada pelo Paraguai autorizando o país a aplicar, em caráter excepcional e temporário, tarifas às importações originárias do MERCOSUL. No entanto, estas mudanças não poderão atingir mais do que 5% do universo tarifário.

A União Industrial Paraguaia vinha defendendo a adoção de medidas de proteção, mas esta posição era criticada pelos empresários associados à Bolsa de Comércio Paraguaia. Na prática, esta medida ressuscita o extinto regime de adequação que, no caso dos países menores, vigorou até 1997. Constam da relação de produtos protegidos: artigos de vestuário, lácteos, cigarros, móveis, materiais de construção, embalagens, bebidas, embutidos, verduras enlatadas e óleos comestíveis.

Seguindo na mesma direção, o governo do Uruguai decidiu, no mês de julho de 2001, aumentar em três pontos percentuais suas tarifas de importação inclusive para os membros do MERCOSUL. As autoridades uruguaias alegaram que se trata de uma "medida defensiva" frente às alterações cambiais promovidas pelo governo argentino. Duas outras medidas foram adotadas pelo Uruguai: o estabelecimento de controle na importação de produtos têxteis e calçados, bem como a fixação de preço mínimo para azeites provenientes da Argentina.

Este conjunto de medidas parece apontar de fato para um retrocesso do MERCOSUL a uma área de livre comércio. Mais do que isso, em alguns casos as medidas tomadas representam a criação de obstáculos ao

comércio intrazona os quais já deveriam estar eliminados desde 1995. No caso da Argentina, tudo leva a crer que alguns membros do alto escalão de seu governo, especialmente aqueles ligados ao Ministério da Economia, nutrem o desejo de transformar o MERCOSUL em uma área de livre comércio, condição que deixaria o país livre para negociar isoladamente novos acordos de comércio. Em particular, o país passaria a ter condições de estabelecer, a exemplo do que fez o Chile, uma linha direta de diálogo com o governo norte-americano o que poderia permitir a criação de um acordo de livre comércio entre os dois países.

Em meio ao agravamento da crise na Argentina, o Brasil e os demais sócios do MERCOSUL acabaram fechando um acordo que autoriza aquele país a manter até 31 de dezembro de 2002 alíquotas do imposto de importação diferenciadas em relação à TEC. Embora ainda não se possa avaliar com precisão os impactos da referida medida, o acordo foi a forma encontrada pelos sócios para preservar a TEC e, ao mesmo tempo, conferir liberdade temporária à Argentina para operar com tarifas diferenciadas.

#### **A. A revisão da Tarifa Externa Comum**

Como resultado das negociações no âmbito do CMC, foi criado no MERCOSUL um grupo técnico de alto nível para a revisão da TEC (Decisão CMC Nº 5/01). Ficou decidido que a TEC sofrerá uma redução de um ponto percentual, a partir de janeiro de 2002, ao invés dos 2,5 pontos percentuais a que fazia referência a Decisão CMC Nº 67/00. Durante a Reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada em Florianópolis em dezembro de 2000, os países já haviam decidido reduzir a TEC em meio ponto percentual. As tarifas permanecerão, portanto, um ponto e meio percentual mais elevadas em relação as de 1997, quando a Argentina propôs -e os demais sócios do MERCOSUL aceitaram- uma elevação de três pontos percentuais nas alíquotas do imposto de importação.

Juntamente com a publicação da nova TEC em dezembro de 2000, o governo brasileiro editou uma portaria ministerial com uma nova relação de cerca de 400 itens que durante dois anos passarão a ser incluídos na lista de *ex-tarifários*, composta por bens de capital, sem produção nacional, que pagam uma tarifa de importação de 4%. Alguns produtos da lista de exceção brasileira tiveram seu cronograma de convergência à TEC modificados: os produtos lácteos cujas alíquotas de importação deveriam cair para 16% em 2001 tiveram as tarifas mantidas em 27%. O mesmo aconteceu com o vinho cuja tarifa foi mantida em 27%, aos invés dos 20% previstos anteriormente.

Há um relativo consenso entre os países maiores de que a tarifa externa comum necessita passar por uma revisão estrutural. A Argentina defendeu durante todo o primeiro semestre de 2001, a eliminação imediata da TEC para os bens de informática e telecomunicações, mas uma mudança mais profunda na TEC teve de ser adiada e só será discutida no segundo semestre no âmbito do grupo técnico que ficará encarregado de propor as alterações na tarifa. Entre os ministérios do governo brasileiro há pelo menos duas correntes que defendem propostas distintas para a revisão da TEC. O primeiro grupo, formado por técnicos do Ministério da Fazenda, é a favor de uma maior liberalização comercial, dado que a significativa desvalorização do real elevou sensivelmente os níveis de proteção da indústria. O segundo grupo, mais cauteloso, pertence ao Ministério do Desenvolvimento, Comércio e Indústria e defende a tese de que a revisão das tarifas, embora necessária, deve ser feita respeitando-se a lógica das cadeias produtivas e dos fóruns de competitividade. O Ministério do Desenvolvimento também quer manter os níveis de proteção da indústria de componentes, como forma de compensar a falta de competitividade da indústria local, comprometida pela elevada carga tributária incidente sobre a produção doméstica. Aparentemente, este grupo saiu vencedor sobre a posição que defendia uma redução imediata do imposto de importação para bens de informática e telecomunicações de 14% para 2% e de aparelhos celulares de 28% para 16%. Numa negociação mediada pelo Presidente Cardoso decidiu-se não rebaixar, pelo menos até o final do ano de 2001, as tarifas do imposto de importação dos bens de informática e telecomunicações. Vale lembrar que o acordo do MERCOSUL previa a redução gradual destas tarifas durante os próximos cinco anos, até 2006. O Ministério da Agricultura defende igualmente um enfoque mais protecionista, especialmente

quando apresentou e conseguiu a aprovação, na reunião de Ministros do MERCOSUL de julho de 2001, da proposta de elevação da TEC para produtos agrícolas importados com subsídios. Para que estas elevações pudessem ser implementadas foi eliminado o limite máximo de 20% da TEC para produtos agropecuários, o que dá margem para a elevação das tarifas até 35%, nível máximo das alíquotas consolidadas na OMC.

As perfurações da TEC, o restabelecimento de tarifas para o comércio intra-MERCOSUL e as mudanças na política cambial promovidas recentemente pela Argentina e no ano de 1999 pelo Brasil alteraram significativamente a percepção entre os agentes econômicos sobre a funcionalidade da operação do MERCOSUL como união aduaneira. Pesquisa recente realizada pelo Instituto de Altos Estudos, ligado à Escola de Administração e Negócios da Universidade Austral junto a executivos argentinos dá conta, por exemplo, de que 62% deles são favoráveis a que o MERCOSUL passe a operar apenas como uma zona de livre comércio. Desde a mudança da política cambial brasileira, em janeiro de 1999, cresceu entre os empresários argentinos o sentimento de que a desvalorização comprometia a longo prazo a competitividade dos produtos argentinos.

A percepção entre os negociadores é de que a TEC ainda constitui um instrumento fundamental para a consolidação da união aduaneira. Foi com base nesta premissa que o CMC aprovou a criação do grupo técnico para analisar a consistência e a dispersão da atual estrutura tarifária da TEC de forma a melhor adequá-la aos objetivos da integração.

## **B. A agenda de relançamento e o aperfeiçoamento da União Aduaneira**

Durante a Reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) realizado em junho de 2001 em Assunção, avaliou-se os trabalhos realizados no marco do programa de Relançamento do MERCOSUL. Neste particular, o CMC considerou necessário adequar os prazos para a finalização de algumas tarefas que formam o dito programa.

Com respeito ao *Sistema de Solução de Controvérsias*, o CMC concordou com a prorrogação do prazo, até 31 de novembro de 2001, para que o Grupo de Alto Nível finalize suas tarefas. Entre as propostas de aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias, o Paraguai e o Uruguai defenderam a instituição de um tribunal permanente e de opiniões consultivas. Todavia não se conseguiu definir um projeto consolidado. Alcançou-se consenso quanto à redução das etapas do processo previstas no Protocolo de Brasília de três para duas. Entre a primeira etapa, que prevê negociações diretas entre as partes, e a terceira, que trata especificamente da instituição dos tribunais arbitrais *ad hoc*, foi acatada a sugestão que elimina a apreciação da disputa pelo GMC. Outras alterações definidas pelo projeto de aperfeiçoamento do sistema e apresentados pela Argentina, pelo Brasil e pelo Paraguai na Reunião de Cúpula de Florianópolis foram: (i) a criação de uma lista específica de terceiros árbitros, com o objetivo de conferir maior qualidade e uniformidade aos laudos arbitrais; (ii) a introdução de um tribunal de apelação, com cinco árbitros; (iii) a introdução de dispositivos sobre a fase pós-laudo, ou seja, a implementação deste, a definição dos níveis de compensação e as formas de retaliação. Como subsídio para a continuidade dos trabalhos, a delegação brasileira apresentou o documento "Bases para o Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias". A principal avaliação dos negociadores é de que um dos maiores obstáculos para o funcionamento do sistema de solução de controvérsias atual é a ausência de políticas comerciais comuns em importantes setores e a decorrente falta de uma normativa regional. Tal situação dificulta o aperfeiçoamento do sistema na medida que os vazios jurídicos impedem a atuação dos árbitros em diversos casos concretos.

Na questão relativa ao *acesso a mercados*, o GMC deverá dar continuidade ao tratamento das barreiras ao comércio intra-regional identificadas em levantamento concluído no ano de 2000 pelos negociadores. No

que tange especificamente às barreiras fitossanitárias, o Comitê de Sanidade Animal e Vegetal juntamente com o Comitê de Diretores de Aduanas realizaram seu primeiro encontro e deverão propor até 15 de novembro de 2001 medidas para o desmantelamento de barreiras ao comércio intrazona e para a facilitação do comércio em suas respectivas áreas de competência. Também foi aprovado pelo CMC o Programa de Ação do MERCOSUL ao Combate dos Ilícitos no Comércio Internacional cujo objetivo é facilitar a adoção das medidas necessárias para a comunicação e transmissão de dados entre os sistemas de informática de gestão aduaneira dos distintos países priorizando as informações relativas ao trânsito aduaneiro e aos regimes de exportação e importação. Estas medidas permitirão adotar novos métodos para a vigilância, inspeção e controle nas aduanas de forma a permitir a prevenção e o combate dos ilícitos de fronteira.

Na área de *defesa comercial e da concorrência*, continuam os trabalhos para a elaboração de uma proposta de eliminação gradual da aplicação de medidas anti-*dumping* e direitos compensatórios intrazona. A principal preocupação dos negociadores está relacionada com os eventuais efeitos adversos da eliminação daquelas medidas sobre as condições de concorrência no âmbito da União Aduaneira. Neste particular, a identificação de possíveis modalidades para a aplicação de uma política comum de defesa da concorrência se destinaria a minimizar os efeitos adversos gerados pela eliminação do uso dos instrumentos contra práticas desleais para o comércio intrazona. Parte das atividades a serem desenvolvidas pelo CT5 abrange a análise comparativa das políticas de defesa comercial e da concorrência nos diversos países levando em conta seus pressupostos e objetivos, bem como as medidas corretivas previstas em cada legislação específica.

Disciplinas comuns para o julgamento de processos anti-*dumping* no MERCOSUL estão sendo negociados pelos países. As novas regras deverão conferir maior transparência ao processo de julgamento e ampliar a possibilidade de defesa das empresas acusadas, uma vez que passa a ser obrigatória a consulta entre países sempre que o processo envolver práticas desleais que afetam o mercado do país vizinho. Entre os pontos já acordados, os sócios estabeleceram: (i) a redução de cinco para três anos do período máximo de vigência do direito anti-*dumping*; (ii) que a identificação do dano que justifique a imposição do direito deve ser registrado no mesmo período da prática desleal, ou seja, o critério de concomitância impõe às empresas afetadas a demonstração da existência de relação causal entre o *dumping* e o dano. A criação de uma disciplina comum para a utilização dos mecanismos contra práticas desleais de comércio no MERCOSUL tem sido reivindicada há alguns anos pelo Brasil, mas a Argentina sempre foi desfavorável à mudança de seus critérios de análise dos processos anti-*dumping*. Ao invés de estabelecer, em conformidade com as regras da OMC, um direito que elimine o dano causado pela prática desleal, o governo argentino fixa um preço mínimo de importação o que acaba ampliando a margem de proteção ao produtor local.

Como parte das atividades da agenda de *coordenação de políticas macroeconômicas*, economistas dos institutos de estatística da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, juntamente com a cooperação dos órgãos correspondentes nos países associados (Bolívia e Chile), estão trabalhando na elaboração de um índice de preços ao consumidor harmonizado (IPC-H) do MERCOSUL. O esforço envolve o estabelecimento de critérios e padrões técnicos unificados para a avaliação de preços nos seis países. Segundo alguns critérios técnicos já definidos, a formação do índice de preços exigirá dos institutos de estatística a obtenção de uma média dos preços observados no nível mais baixo da hierarquia da cesta básica. É a partir da média dos preços ou dos preços relativos neste nível que serão aplicadas as respectivas ponderações para que possam ser formados os índices de níveis hierárquicos superiores. Quanto ao alcance do índice de preços ao consumidor, este deve-se referir aos grupos demográficos, às regiões, aos produtos e aos pontos-de-venda com os quais o índice se relaciona. Isto significa que o índice deve abranger, dentro do universo a ser medido, a evolução dos preços dos bens e dos serviços que a população de referência adquire na região na qual estão localizados os pontos-de-venda selecionados. A proposta é de que o IPC-H seja auferido periodicamente a partir de 2001. Um índice ainda experimental, isto é, ainda não inteiramente harmonizado, deverá ser apresentado durante o segundo semestre de 2001.

A cesta de produtos cujos preços serão auferidos nessa primeira etapa não incluirá uma lista muito grande de bens, dadas as dificuldades enfrentadas pelos institutos de estatística associadas à definição de um conjunto de bens representativos e de determinação das diferenças nas formas de pagamento de serviços específicos nos diversos países.

Na área financeira, o Grupo Mercado Comum (GMC) aprovou em junho de 2001 a Resolução do SGT N° 4 (Assuntos Financeiros) a qual obriga os Estados Partes a adotar em seus respectivos sistemas financeiros regras de transparência normativa recomendadas no marco do Convênio de Basiléia.

O CMC aprovou em julho de 2001 o *Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL*. A importância da temática ambiental para o aprofundamento do processo de integração, associada à incorporação do desenvolvimento sustentável como balizador para o aproveitamento dos recursos naturais da região, levou os negociadores a perceber a necessidade de contar com um marco jurídico específico com vistas a regulamentar as ações de proteção ao meio ambiente e a possibilitar a cooperação entre os Estados Membros na área. A aprovação deste novo marco jurídico implica: (i) o compromisso com o efetivo cumprimento dos acordos internacionais que contemplam matéria ambiental dos quais os países do MERCOSUL sejam signatários; (ii) a possibilidade de troca de informações, de apresentação de comunicações conjuntas ou de adoção de políticas comuns voltadas para a proteção do meio ambiente, para a conservação dos recursos naturais e para a promoção do desenvolvimento sustentável; (iii) o aprofundamento das análises dos problemas ambientais da região com a participação dos organismos nacionais competentes e de organizações da sociedade civil como base para a definição e a implementação de regras e pautas de trabalho específicas direcionadas para a gestão sustentável dos recursos naturais, para a melhora do planejamento ambiental e para o desenvolvimento de atividades produtivas ambientalmente sustentáveis.

No campo relativo às *normas técnicas*, a Associação MERCOSUL de Normalização (AMN) já aprovou cerca de 370 normas comuns para o bloco. Elas representam o consenso entre governos, produtores e consumidores em torno dos requisitos e características técnicas e de apresentação que diversos produtos devem cumprir. O setor siderúrgico é o que tem mais normas comuns aprovadas: 173. Há outros 103 projetos em tramitação na AMN e seu plano de trabalho prevê a implementação de mais 730 normas regionais até o final do ano de 2002. O problema maior com as normas aprovadas pela AMN é a sua incorporação pelos países. Do total de normas regulamentadas pelo órgão regional, apenas 35% delas foram incorporadas e internalizadas em todos os países da região.

### **C. Regime automotivo comum**

Em 30 de junho de 2000 foram concluídas as negociações entre a Argentina e o Brasil relativas à política comum para o setor automobilístico a vigorar entre 1° de agosto de 2000 e 31 de dezembro de 2005. O referido acordo abrange o intercâmbio comercial de automóveis, veículos comerciais leves de até 1,5 tonelada, chassis com motor, reboques, semi-reboques, carrocerias, máquinas agrícolas, máquinas rodoviárias e autopeças para produção e para o mercado de reposição.

O intercâmbio comercial bilateral de veículos novos fica isento de tarifas, desde que seja mantido equilíbrio nas trocas. O acompanhamento do fluxo de comércio entre a Argentina e o Brasil será trimestral, medido de forma global, ou seja, para todos os produtos abrangidos pelo acordo, e avaliado em dólares americanos. O acordo admitia a possibilidade de ocorrência de desequilíbrios comerciais crescentes, para qualquer um dos países, desde que respeitados determinados patamares: de 3% em 2000, de 5% em 2001, de 7,5% em 2002 e de 10% em 2003. Os déficits admissíveis para 2004 e 2005 serão fixados posteriormente. As importações que excederem o déficit autorizado serão tributadas de acordo com a seguinte regra: (i) 70% da TEC para todos os tipos de veículos; e (ii) 75% da TEC para as autopeças.

O acordo fixou em 60% o conteúdo regional mínimo (de partes e peças) para que o produto fique isento de tarifação nas transações bilaterais. Para novos modelos que venham a ser fabricados na região, o conteúdo regional mínimo deverá ser de 40% no primeiro ano, 50% no segundo ano, passando a se submeter à regra geral a partir do terceiro ano. No caso da Argentina, até 2005, os veículos leves (automóveis e comerciais leves) devem incorporar um conteúdo local mínimo de 30% e de 25% para os outros tipos de veículos.

A TEC foi fixada nos seguintes níveis:

Veículos (automóveis, comerciais leves, ônibus e caminhões)	35%;
Máquinas agrícolas e rodoviárias	14%;
Autopeças para veículos	14%, 16% e 18%;
Autopeças para máquinas agrícola e rodoviárias	8%;
Autopeças para produção, não fabricadas no MERCOSUL e definidas em lista a ser revista periodicamente	2%.

Também foi estabelecido um cronograma de convergência para a TEC contemplando produtos acabados e autopeças para os quais as tarifas dos países sejam diferentes. No caso da Argentina, autopeças para produção terão suas alíquotas fixadas em 7,5%, 8,5% e 9,5% em 2000. No ano de 2001, a Argentina praticará alíquotas de 8%, 9% e 10%, dependendo do tipo de produto. Estes percentuais subirão gradativamente até atingirem o nível da TEC de 14%, 16% e 18% em 2006. Estas alíquotas devem convergir para 14%, 16% e 18% em 2006. Ônibus, caminhões, chassis com motor, reboques, semi-reboques e carrocerias iniciam o acordo com alíquotas de 18% ou 25%, dependendo do produto, e convergem gradualmente para 35% em 2006. No caso do Brasil, as autopeças para produção tiveram suas alíquotas fixadas em 9,1%, 10,4% e 11,7% para o ano de 2000 e em 9,9%, 11% e 13% para 2001. Estas alíquotas também deverão convergir gradualmente para os patamares tarifários negociados de 14%, 16% e 18% em 2006. Máquinas agrícolas e rodoviárias tiveram suas alíquotas fixadas em 18% e deverão atingir o nível da TEC, de 14%, já em 2001.

Foi criado o Comitê Automotivo que ficará responsável pelo acompanhamento do acordo e pela preparação de avaliações periódicas. Antes do término do acordo, será realizada uma avaliação global de seu desempenho com vistas a indicar possíveis ajustes e a assegurar uma transição ordenada para o regime de livre comércio bilateral.

Apesar de encerradas as negociações, a implementação do acordo automotivo enfrentou sérios obstáculos porque o Brasil discordava da fórmula de cálculo empregada pela Argentina para definir o índice de conteúdo local. O Decreto 660 do governo argentino que regulamenta a aplicação do acordo naquele país foi contestado pelo Brasil no ponto referente à interpretação do chamado "conteúdo superlocal". No entender das autoridades brasileiras estava definido que os 30% de conteúdo local argentino seriam contabilizados a partir do custo final das peças usadas nos veículos e não peça por peça, como definiu o governo no referido decreto. Ao adotar essa interpretação, o decreto argentino ampliou o conteúdo local para 40% ou até 50% em alguns casos. A decisão de elevar o conteúdo local dos veículos fabricados na Argentina teve por objetivo beneficiar a indústria local de autopeças. No entanto, as montadoras estabelecidas nos dois países afirmaram que os fabricantes de autopeças não teriam capacidade para atender à demanda de um conteúdo local superior a 30% ou, caso venham a atendê-la, o farão às custas de um aumento significativo no preço dos veículos produzidos na Argentina.

O setor privado revelou a existência de distorções no acordo que poderiam comprometer a integração regional no segmento automobilístico, além de representarem, de certa forma, um retrocesso em relação ao grau de liberalização comercial bilateral que já havia sido alcançado no passado recente. Representantes de empresas do setor automobilístico do MERCOSUL e da Associação das Empresas Brasileiras para a



Integração do MERCOSUL (Adebim) têm-se manifestado favoráveis a mudanças nos termos do acordo assinado entre a Argentina e o Brasil. As principais sugestões de revisão do acordo abrangem: (i) a manutenção da cláusula de comércio equilibrado apenas para automóveis, admitindo-se, portanto, a adoção imediata do regime de livre comércio para autopeças, máquinas agrícolas e rodoviárias, carrocerias, chassis e reboques; (ii) a mudança na interpretação do conteúdo local de autopeças nos automóveis, de tal forma que, na percentagem de 30% exigida de peças nacionais, sejam também considerados os componentes importados de outros países do bloco.

Durante a reunião de Florianópolis de dezembro de 2000, o GMC fixou um novo mandato negociador para que o regime inicialmente negociado entre a Argentina e o Brasil incorporasse definitivamente o Uruguai e o Paraguai. Encerradas em fevereiro de 2001, as negociações para a criação do novo regime automotivo comum confirmaram o nível tarifário de 35% para as importações da Argentina e do Brasil de automóveis de passageiros e veículos comerciais leves provenientes de terceiros países. O Paraguai não assinou o acordo naquele momento, mas comprometeu-se em promover sua adesão em seguida, o que acabou acontecendo no mês de julho de 2001. No caso do Uruguai, a alíquota estabelecida foi de 23%. Como nesse país as operações da indústria automobilística estão baseadas na montagem de CKD's, a alíquota para a importação de autopeças foi fixada em 2%. O índice de nacionalização para os veículos produzidos no Uruguai será de 50%, inferior aos 60% negociados para a Argentina e o Brasil, ou seja, o comércio intra-regional de autoveículos isento de impostos fica dependendo do cumprimento destes requisitos de conteúdo regional. Ademais, a não incidência de impostos nas transações intra-regionais também baseou-se na operação de um sistema de monitoramento das balanças comerciais bilaterais que já havia sido negociado entre a Argentina e o Brasil no ano de 2000. O desequilíbrio tolerado no comércio bilateral para o ano de 2001 foi ampliado de 5% para 10,5% e as trocas que ultrapassarem este valor pagarão uma alíquota corresponde a 70% da TEC de 35%.<sup>10</sup>

Três meses após a aprovação do novo regime automotivo do MERCOSUL, a Argentina já reivindicava mudanças no regime automotivo em vigor de forma a alterar os parâmetros fixados para o sistema de comércio compensado de automóveis e autopeças com o Brasil. O problema é que com a recessão do mercado doméstico e o baixo nível de importações, a Argentina ultrapassou o nível de desequilíbrio negociado e, com isto, vem perdendo oportunidade de ampliar o volume de exportações para o mercado brasileiro. Até meados do ano, o superávit argentino no comércio automotivo já havia ultrapassado 30% do valor total do intercâmbio bilateral.

Na prática, o que a Argentina almeja é uma alteração do sistema de comércio compensado, além da antecipação de janeiro de 2006 para janeiro de 2004 do estabelecimento do livre comércio pleno para o setor automobilístico. Em princípio, parece que o Brasil é favorável ao pleito, desde que a Argentina aceite incluir outras mudanças no regime automotivo, como aquele relacionado com os critérios para cálculo do índice de nacionalização. Conforme já comentado, desde a implementação da medida que fixou um conteúdo superlocal de 30% para os automóveis fabricados na Argentina, o governo brasileiro e as indústrias montadoras estabelecidas na região têm defendido a mudança deste critério com base no argumento de que sua aplicação compromete a competitividade dos automóveis produzidos na Argentina. Se, por um lado, é visto como um mecanismo capaz de estabelecer um mercado para a indústria argentina de autopeças, o decreto do governo que determina a contagem peça por peça do índice mínimo de 30% de componentes nacionais para os automóveis fabricados no país pode, por outro, elevar os custos do produto fabricado na Argentina e, portanto, reduzir as sinergias decorrentes da complementaridade entre as estruturas produtivas da Argentina e do Brasil, inviabilizando a transformação do MERCOSUL numa

---

<sup>10</sup> O limite dos desequilíbrios na balança comercial setorial são crescentes, isto é, na prática as importações anuais de cada país podem ser superadas em 10,5% pelas exportações em 2001, 16% em 2002 e 22,2% em 2003.

plataforma integrada para a produção e exportação de veículos. Na prática, a mensuração do conteúdo local peça por peça implica aumentar de 30% para até 48% o índice de nacionalização dos veículos.

Contudo, o que de fato vem ocorrendo, desde a desvalorização cambial brasileira em janeiro de 1999, é a transferência da produção de veículos e autopeças da Argentina para o Brasil. A título de ilustração, a Fiat transferiu toda a produção do seu modelo Palio para a fábrica de Betim, mantendo na Argentina apenas a produção do modelo Siena. No caso da indústria de autopeças, somente no ano de 2000, 16 empresas fecharam suas fábricas na Argentina para reabri-las no Brasil.

A Argentina também quer reduzir a TEC para automóveis de 35% para 25%, além de defender a eliminação do imposto de importação de caminhões, tratores e máquinas agrícolas. Os países tiveram até 6 de julho de 2001 para apresentar propostas para ajustes no regime. Todas as propostas de revisão do regime automotivo comum deverão ser analisadas até 1º de setembro deste ano. No entanto, a suspensão das negociações pelo Brasil compromete o cumprimento do cronograma original.

O Paraguai aderiu ao regime automotivo comum do MERCOSUL no mês de julho de 2001. Pelas regras acordadas, esse país terá de cumprir um cronograma de redução dos volumes de importação de automóveis usados (com até sete anos de uso) com período de vigência até o ano de 2006. A idade dos veículos importados deverá cair anualmente até atingir três anos em 2005. A partir do ano seguinte, não será permitida a importação de carros usados pelo Paraguai. Ademais, foram definidas cotas de exportação com tarifa zero de automóveis do Paraguai para os países do MERCOSUL. Embora o Paraguai não fabrique automóveis, as cotas devem operar com mecanismo de incentivo à realização de investimentos no país. No ano de 2001 poderão ser exportadas até 10 mil unidades; até 12 mil unidades em 2002; no ano seguinte, até 14 mil unidades, 16 mil unidades em 2004, 18 mil unidades em 2005 e 20 mil unidades em 2006. Também foram fixadas cotas para a exportação de autopeças paraguaias para a Argentina e o Brasil que poderão atingir até US\$ 35 milhões em 2005 e 2006.

#### **D. Barreiras ao comércio intra-regional**

Em maio de 2001, o governo argentino editou as Resoluções Nº 2004 e 2008 que fixam preços mínimos de referência para a importação de vários produtos estrangeiros, inclusive aqueles provenientes dos países do MERCOSUL. Entre os produtos abrangidos pelas duas resoluções incluem-se calçados, máquinas de lavar, fogões, bicicletas, têxteis, lácteos, eletroeletrônicos, entre outros. Segundo avaliação do governo brasileiro, os preços mínimos são muito elevados o que transforma a medida argentina em obstáculo efetivo para a exportação de produtos fabricados no Brasil. O governo argentino alega, por sua vez, que a medida visa exclusivamente evitar o subfaturamento nas importações e, conseqüentemente, a evasão fiscal. Durante a XX Reunião do CMC em Assunção foi apresentado pedido de consulta do governo brasileiro questionando a medida imposta pela Argentina.

A descoberta da incidência de casos de febre aftosa nas províncias do nordeste da Argentina a partir do segundo semestre de 2000 obrigou o governo brasileiro a suspender a importação de gado bovino argentino em agosto de 2000. Com o surgimento de novos focos da doença em fevereiro de 2001 nas províncias de Entre Rios, Formosa e Corrientes, o governo brasileiro decidiu também suspender a importação de carne bovina com osso da Argentina. Mesmo com a montagem de oito portões de controle fitossanitário para desinfecção de pessoas e veículos nas fronteiras entre essas províncias argentinas e o estado do Rio Grande do Sul, a febre aftosa acabou atingindo as criações de gado das regiões gaúchas próximas à fronteira com a Argentina. Como conseqüência, o gado teve de ser vacinado e o estado do Rio Grande do Sul perdeu o *status* de região produtora livre de febre aftosa sem vacinação. A febre aftosa também afetou bovinos e suínos no departamento uruguaio de Artigas. O governo do Uruguai criou uma zona de exclusão na região e decidiu sacrificar 5.700 animais. O país não registrava casos de febre aftosa desde 1990 e detinha desde

1994 o certificado da Organização Internacional de Epizootias de "país livre da aftosa sem vacinação". A carne representa 25% das exportações do Uruguai e é responsável por receitas anuais de cerca de US\$ 500 milhões. O CMC estabeleceu durante sua reunião de junho de 2001 um conjunto de ações comuns e a coordenação permanente para o combate da febre aftosa nos países da região.

Os produtores de arroz do Estado do Rio Grande do Sul foram beneficiados, em meados de 2001, com duas decisões do Tribunal Regional Federal de Porto Alegre que proíbem a entrada dos produtos argentinos e uruguaios no mercado brasileiro. Com base em recurso apresentado pela Advocacia Geral da União, o Supremo Tribunal de Justiça do Brasil revogou a decisão da instância estadual e voltou a permitir a entrada de arroz proveniente dos países vizinhos. Mesmo depois de revogada a medida, os produtores argentinos e uruguaios alegam que continuam enfrentando dificuldades para exportar o arroz para o mercado brasileiro como resultado da exigência pelo governo brasileiro de licença prévia para a importação do produto. Em novembro de 2001, a Federação das Associações dos Arrozoeiros do Rio Grande do Sul contra-atacou e apresentou ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior um conjunto de documentos para instruir a abertura de uma investigação anti-*dumping* contra os produtores de arroz da Argentina e do Uruguai. Não obstante a alegação de que os produtores dos países vizinhos estão prejudicando com a prática de *dumping* a oferta local, a produção de arroz do Estado do Rio Grande do Sul manteve-se praticamente inalterada durante o ano de 2000, tendo ocorrido apenas uma redução de 1,5% da área cultivada.

Com referência ao mecanismo de não concessão de automaticidade na liberalização das licenças de importação, utilizado pelas autoridades de controle aduaneiro do Brasil desde 1997, é necessário salientar que o Brasil vem desrespeitando a sentença unânime do Tribunal Arbitral do MERCOSUL de 28 de abril de 1999 que obriga o país a eliminar o uso deste expediente para controle das importações. As autoridades brasileiras argumentam que a inexistência de automaticidade na concessão de licenças de importação constitui um mecanismo legítimo para o controle das importações, especificamente no caso dos produtos agropecuários e daqueles que possam afetar a saúde pública. No documento que procede ao levantamento das barreiras que afetam o comércio intra-regional, ultimado pelos negociadores em outubro de 2000, os representantes argentinos e uruguaios incluíram a medida com uma das práticas comerciais brasileiras que mais afetam suas exportações.

Com parte das atividades previstas na agenda de relançamento do MERCOSUL, a Argentina e o Brasil discutiram durante o mês de fevereiro de 2001, a lista de pendências comerciais que há alguns anos afetam os negócios bilaterais do açúcar, frango, calçados, leite e fumo. As importações argentinas de açúcar são taxadas com um imposto de importação de 20%. Para as importações provenientes de países do MERCOSUL a alíquota é de 18%. O açúcar importado também paga um "direito adicional" que era definido com base no cálculo da média das cotações internacionais dos últimos quatro anos. Em setembro de 2000, o governo argentino editou uma resolução ministerial que prorrogou por mais cinco anos a vigência da tarifa de importação sobre o açúcar, além de estender de quatro para oito anos o período utilizado para o cálculo do "direito adicional".<sup>11</sup> O decreto que protege o produtor local deixaria de vigorar a partir de dezembro de 2000. O Congresso argentino já havia votado uma medida estendendo indefinidamente a proteção, mas o Executivo vetou o projeto e decidiu substituí-lo pela resolução ministerial o que significa a possibilidade de o Executivo alterar o regime em vigor sem a necessidade de aprovação do Congresso.

A imposição de tarifas à importação também para o produto proveniente do Brasil é mantida sob a alegação de que o setor se beneficia dos subsídios oferecidos pelo governo brasileiro aos produtores de álcool. Apesar da prorrogação da cobrança do imposto de importação e do direito adicional até 2005, o

---

<sup>11</sup> Na prática, com as novas regras de cálculo, a cobrança do direito adicional subiu de US\$ 240 para US\$ 300 a partir de janeiro de 2001, dado que o preço internacional do produto vinha apresentando tendência e queda desde 1997.

governo argentino sinalizou que, a partir de 2005, pretende reduzir gradualmente as barreiras incidentes à importação do açúcar brasileiro. A iniciativa mais recente para se alcançar o fim do conflito setorial foi a do governo brasileiro que, durante o encontro com representantes do governo argentino em fevereiro de 2001, ofereceu aos produtores argentinos do norte do país a transferência de tecnologia para a produção de álcool anidro a partir de cana-de-açúcar. O setor açucareiro argentino ocupa uma área plantada de 150 mil hectares e emprega cerca de 55 mil trabalhadores. A busca de uma solução para o comércio bilateral de açúcar já dura mais de cinco anos.

No caso do frango, o governo argentino impõe sobretaxas para a importação do produto brasileiro. Em agosto de 2000, o governo brasileiro já havia decidido recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias do MERCOSUL contra medida anti-*dumping* imposta pela Argentina no mês de julho às exportações brasileiras de frango. A favor da medida, os produtores argentinos de frango alegam que, entre os anos de 1999 e 2000, cerca de 12 empresas avícolas fecharam as portas na Argentina. Desde 1997, os dois países discutem um acordo para o estabelecimento de cotas de exportação para a Argentina. O Brasil exporta anualmente cerca de 50 mil toneladas de frango para o mercado argentino, o que representa cerca de 10% do consumo local.

A exportação de calçados brasileiros esteve submetida até julho de 2000 a restrições quantitativas o que implicava o cumprimento de um limite de venda semestral de 4,4 milhões de pares para a Argentina. Durante o ano de 2000, a Argentina importou 18,9 milhões de pares de calçados, totalizando compras de US\$ 123,7 milhões. O Brasil responde por cerca de 80% das importações argentinas de calçados. A proposta que vem sendo discutida nesse caso é a criação e implementação de projetos para a integração das cadeias produtivas o que poderia envolver a associação de empresas dos dois países. Em função das dificuldades de acesso ao mercado argentino, algumas empresas brasileiras estão examinando a possibilidade de estabelecer unidades produtivas no país vizinho.

No caso do comércio de leite e derivados, o Brasil estava analisando um processo anti-*dumping* contra as exportações de produtos lácteos da Argentina. O governo brasileiro já tinha solicitado a intermediação do sistema de solução de controvérsias da OMC para que se pudesse chegar a uma solução definitiva sobre o assunto. Havia também suspeitas de que leite em pó subsidiado da Nova Zelândia estava entrando no mercado brasileiro por triangularização, a partir de importações efetivadas via Argentina e Uruguai. Os governos argentino e brasileiro terminaram por chegar a um consenso em fevereiro de 2001. Os representantes das indústrias de laticínios dos dois países fecharam um acordo que fixa um preço mínimo de US\$ 1.900/t para a venda do produto no Brasil, ou então a cobrança de uma sobretaxa de 11% sobre o preço internacional do produto, caso este caia abaixo do patamar mínimo fixado. Durante o ano de 2000 a Argentina havia exportado US\$ 225 milhões de produtos lácteos para o Brasil, valor 25% inferior às exportações do ano anterior.

No caso dos insumos da indústria de cigarros, será formado um grupo técnico para analisar a questão da taxa brasileira incidente sobre as exportações de fumo para o Paraguai e o Uruguai. Os sócios do Brasil querem o fim da taxa de 150% sobre o fumo, papel e filtro para cigarro em vigor desde meados do ano 2000.

Em outubro de 2000, o governo argentino impôs uma tarifa alfandegária de 25% para um modelo de bicicleta produzido no Uruguai sob a alegação de que o produto não cumpria os requisitos de origem do MERCOSUL. Representantes da indústria argentina acusam a empresa uruguaia Motociclo de vender bicicletas produzidas na China como se fossem um artigo originário da região. A Motociclo entrou com uma ação judicial por difamação contra a associação dos fabricantes argentinos de bicicletas. Ela alega que o Inti, organismo certificador de qualidade da Argentina, já havia atestado, com base em inspeção realizada na fábrica, que o produto respeitava os requisitos de origem do MERCOSUL. A empresa uruguaia afirma que suas bicicletas são montadas com 75% de insumos nacionais e 25% de insumos importados da China. A

fábrica tem capacidade de produzir 330 mil bicicletas/ano e emprega 450 trabalhadores. Até o primeiro semestre de 2000, as bicicletas da Motociclo detinham 25% das vendas totais do mercado argentino.

Em maio de 2001, o governo brasileiro decidiu estender a cobrança da tarifa de exportação sobre couro exportado também para os países do MERCOSUL. Os curtidores argentinos temem que a medida brasileira, combinada com o aumento da demanda internacional pelo couro e a queda no abate de gado, provoque escassez do produto no mercado local. O Brasil defende o estabelecimento de uma política comum para o setor que contemplaria a eliminação do imposto no comércio intra-regional, a redução de 8% para 4% da TEC incidente sobre o couro *wet blue* e a harmonização dos impostos de exportação.

Um levantamento sobre todas as barreiras não-tarifárias incidentes sobre o comércio intra-regional foi realizado pelos negociadores e discutido no âmbito do GMC em outubro de 2000. Foram identificadas 82 medidas de restrição ao comércio intrabloco, a maioria delas aplicadas pela Argentina e pelo Brasil. Entre as medidas identificadas constam principalmente os regulamentos técnicos, as medidas fitossanitárias, as restrições de ordem fiscal e financeira, as decisões judiciais, a operação de monopólios legais, a não incorporação pelos países de normativa definida em âmbito regional e os procedimentos administrativos e aduaneiros. O objetivo deste levantamento é a formalização de uma proposta comum que permita restringir ou eliminar o uso de barreiras não tarifárias no comércio intra-regional.

A Argentina apresentou 28 casos nos quais medidas adotadas pelos países vizinhos afetam as vendas argentinas para o mercado regional. Deste total 18 são medidas impostas pelo Brasil. O Brasil contabilizou 17 casos, dos quais 12 são provenientes da Argentina, o Paraguai apontou 31 casos e o Uruguai 23 casos.

## **CAPÍTULO V. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES EXTERNAS**

A deterioração no último ano do quadro econômico doméstico dos dois maiores sócios do MERCOSUL, em especial da Argentina, agravou o ambiente de insatisfação com o projeto de integração sub-regional. As alterações unilaterais da Tarifa Externa Comum (TEC) promovidas pela Argentina, pelo Paraguai e pelo Uruguai para uma vasta gama de produtos, durante o primeiro semestre de 2001, contribuíram para o enfraquecimento do bloco como União Aduaneira. A presente crise fragiliza a identidade da União Aduaneira, o que pode comprometer a possibilidade de o MERCOSUL firmar uma posição de negociação forte e consistente nas diversas iniciativas de sua agenda externa. A perda de funcionalidade do processo de integração também explicitou a disposição de alguns países do bloco de negociar bilateralmente com os Estados Unidos.

Parece inquestionável que o estágio atual em que se encontra o processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), conjugado à aceleração recente das negociações com a União Européia (UE) e as perspectivas de lançamento de uma nova Rodada Multilateral em novembro deste ano, em Qatar, imprime um caráter prioritário à agenda do MERCOSUL, pelo menos no curto prazo, no que se refere ao fortalecimento da coordenação da posição negociadora do bloco nas negociações externas. Neste contexto inserem-se também as negociações com os países/blocos latino-americanos (Chile, México e Comunidade Andina).

### **A. A Área de Livre Comércio das Américas**

A VI Reunião dos Ministros de Comércio da Área de Livre Comércio das Américas, realizada em abril de 2001 em Buenos Aires, concluiu a segunda etapa das negociações do processo de integração hemisférica. Nos 18 meses anteriores a este encontro, todos os grupos de negociação procuraram cumprir o mandato negociador emanado da Reunião Ministerial de Toronto e apresentaram aos ministros um rascunho de seus respectivos capítulos. Paralelamente, o processo de implementação das medidas de facilitação de negócios acordadas era agilizado.<sup>12</sup>

Durante esse período, as posições negociadoras dos países e dos grupos sub-regionais tornaram-se mais explícitas. A proposta do MERCOSUL para as negociações da ALCA, fortemente influenciada pelos interesses da indústria brasileira, caracteriza-se pela cautela em temas tais como tarifas industriais, salvaguardas, TRIMs, TRIPS, entre outros, e pela posição ofensiva na área agrícola -único tema em que a proposta é OMC-*plus*. Além disso, o MERCOSUL deixou claro que não aceitaria negociar sem que temas como a liberalização da agricultura e as disciplinas de anti-*dumping* fizessem parte da agenda de negociações. Os Estados Unidos, por sua vez, combinam a agressividade em temas de interesse dos exportadores e investidores nacionais com a cautela em áreas sensíveis no âmbito doméstico, como agricultura e anti-*dumping*. Propõem, ainda, a inclusão dos temas ambiental e trabalhista na agenda, refletindo a relevância destas questões para a obtenção de um consenso interno favorável à ALCA.

O tratamento a ser dispensado ao tema das disciplinas anti-*dumping* acabou por gerar um impasse no processo negociador e refletir a divergência de interesses do MERCOSUL e dos EUA na Reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC), realizada em Lima, no Peru, em janeiro de 2001. Ademais, embora tenha reafirmado a prioridade da ALCA no âmbito das relações comerciais com os demais países das Américas, o novo governo republicano dos EUA deixou claro a possibilidade de, ante eventuais

---

<sup>12</sup> Os Estados Unidos são o único país que implementou completamente todas as oito medidas aduaneiras de facilitação de negócios.

dificuldades nas negociações hemisféricas, recorrer a acordos bilaterais a fim de adiantar a sua agenda negociadora no Hemisfério.<sup>13</sup>

Portanto, às vésperas da Reunião Ministerial de Buenos Aires, eram consideráveis os riscos de que as negociações para a conformação da ALCA caminhassem para um impasse. Nesta perspectiva, os resultados da reunião foram bastante positivos e se refletiram na Declaração final do encontro, atendidos os diferentes interesses em jogo e reduzidas as divergências passíveis de paralisar o processo negociador.

A Declaração Ministerial de Buenos Aires reafirma os princípios que norteiam as negociações da ALCA, como o *single undertaking* ("nada está acordado até que tudo esteja acordado") e a possibilidade de coexistência de acordos bilaterais e sub-regionais na medida em que os direitos e obrigações emanados desses acordos não estejam estipulados ou excedam os direitos e as obrigações da ALCA. A principal decisão do encontro ministerial foi a de confirmar o término das negociações para o ano de 2005. A decisão sobre os prazos foi confirmada pelos Chefes de Estado e de Governo reunidos na III Cúpula das Américas, em Quebec, de 20 a 22 de abril de 2000, aos quais os Ministros recomendaram que estabelecessem as diretrizes para assegurar que as negociações do Acordo da ALCA fossem concluídas o mais tardar em janeiro de 2005, para que sua vigência se inicie o quanto antes, até no máximo dezembro daquele mesmo ano. Também nessa ocasião foi acordado que os grupos de negociação que tratam de temas relativos a acesso a mercados (Grupos de Negociação de Acesso a Mercados, Agricultura, Serviços, Investimentos e Compras Governamentais) devem definir métodos e modalidades da negociação tarifária até 1º de abril de 2002, de modo que tenham início a partir de 15 de maio de 2002 as negociações de acesso a mercados, com a discussão da definição dos cronogramas de desgravação tarifária.<sup>14</sup>

Os mandatos e as orientações dos Ministros de Comércio aos Grupos de Negociação foram no sentido de "intensificar os esforços para resolver as divergências existentes e alcançar consenso, com vistas a eliminar os colchetes dos rascunhos de texto, na maior medida possível, trabalhar na consolidação de textos com base nas instruções específicas (para cada capítulo) e remeter ao CNC uma nova versão de capítulo de suas respectivas áreas no mais tardar oito semanas antes" da próxima Reunião Ministerial a ser realizada no Equador até 31 de outubro de 2002. Ao CNC caberá assegurar-se de que nos grupos em que serão entabuladas negociações de acesso a mercados (Grupo de Acesso a Mercados, Investimentos, Serviços e Compras Governamentais) estas se iniciem no máximo até 15 de maio de 2002. Nos próximos dezoito meses serão realizadas no mínimo três reuniões do CNC, ao qual caberá elaborar uma segunda versão do rascunho do Acordo da ALCA, incluídos os capítulos de cada Grupo de Negociação e os capítulos referentes a aspectos gerais e institucionais, também para apresentação à próxima Reunião Ministerial.

No Anexo I da Declaração Ministerial são apresentadas as instruções ministeriais aos Grupos de Negociação:

- *Acesso a Mercados*. Até 1º de abril de 2002 deverão ser apresentados ao CNC: (a) as recomendações sobre métodos e modalidades de negociação tarifária, a fim de iniciar as negociações de acesso a mercados em 15 de maio do mesmo ano; (b) a definição do calendário e das modalidades para o estabelecimento das regras de origem na ALCA, também com vistas a iniciar negociações até 15 de maio de 2002; (c) um inventário preliminar das medidas não-tarifárias a fim de estabelecer uma metodologia, inclusive um cronograma, quando apropriado, para a eliminar, reduzir, definir, redefinir,

---

<sup>13</sup> Neste sentido, o início das negociações de um acordo bilateral com o Chile, em novembro de 2000, e as freqüentes manifestações favoráveis da parte de diversos países latino-americanos a favor deste tipo de negociação conferem a esta alternativa uma viabilidade não desprezível.

<sup>14</sup> Com a definição das datas para a conclusão das negociações, perderam efeito as propostas de antecipação do cronograma para viabilizar o início da vigência do Acordo antes do fim de 2005 que afetaram negativamente o ambiente negociador a partir do segundo semestre de 2000.

reordenar e/ou prevenir as barreiras não-tarifárias; e (d) um informe dos avanços registrados na negociação de um regime de salvaguardas aplicável aos produtos do Hemisfério. Antes disso, até 1º de novembro de 2001, deverá estar em plena operação a Base de Dados Hemisférica.

- *Agricultura.* Até 15 de maio de 2002 devem ser iniciadas as negociações de acesso a mercado e até 1º de abril desse ano deverão ser apresentadas ao CNC: (a) recomendações sobre métodos e modalidades de negociação tarifária; (b) recomendações sobre o alcance e a metodologia para a eliminação dos subsídios à exportação que afetam o comércio de produtos agrícolas no Hemisfério; (c) recomendações sobre o tipo de medida e a metodologia para o desenvolvimento das disciplinas a serem adotadas para o tratamento de todas as práticas que distorcem o comércio de produtos agrícolas, inclusive as que têm efeito equivalente a subsídios às exportações agrícolas; (d) um inventário preliminar das medidas não-tarifárias a fim de estabelecer uma metodologia, inclusive um cronograma, quando apropriado, para eliminar, reduzir, definir, redefinir, reordenar e/ou prevenir as barreiras não-tarifárias; e (e) a partir do estabelecimento de um processo de notificação e contranotificação de medidas sanitárias e fitossanitárias, recomendações sobre o tratamento a ser adotado para evitar que essas medidas constituam obstáculos injustificáveis ao comércio no Hemisfério.

O mandato conferido pelos ministros ao grupo de agricultura é bastante abrangente. Inclui tarifas, barreiras não-tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios à exportação e práticas que distorcem o comércio, com efeito equivalente às exportações. Todavia, no tocante às duas últimas práticas, o mandato é menos incisivo e claro quanto aos desdobramentos das negociações no período posterior a 1º de abril de 2002, refletindo a resistência dos EUA e do Canadá em comprometer-se, nesse foro de negociação, com o estabelecimento de disciplinas em áreas tais como subsídios à exportação de produtos agrícolas e medidas de apoio interno ao setor.

- *Subsídios, Anti-dumping e Direitos Compensatórios.* O mandato para este grupo de negociação reflete, de um lado, a resistência dos EUA em pôr em discussão a sua legislação de anti-*dumping* e, de outro, a pressão de vários países, entre os quais os do MERCOSUL, para que a ALCA promova o aperfeiçoamento do acordo multilateral aplicável a este tema. As recomendações ao grupo foram no sentido de que se intensifique os trabalhos de identificação de opções para o aprofundamento das disciplinas relativas aos subsídios existentes no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, bem como à aplicação das leis de direito anti-*dumping*, tendo a data de 1º de abril de 2002 como limite para que se apresentem ao CNC não só recomendações sobre metodologias para aprofundar as disciplinas sobre subsídios, como recomendações sobre a metodologia destinada a "melhorar as regras e procedimentos relativos à operação e aplicação de leis anti-*dumping* e direitos compensatórios, a fim de não criar obstáculos injustificados ao livre comércio hemisférico". Ambas as recomendações serão avaliadas na primeira reunião do CNC após 1º de abril de 2002.
- *Investimentos, Serviços e Compras Governamentais.* Destaca-se a recomendação referente ao estabelecimento da data de 1º de abril de 2002 como limite para a apresentação ao CNC das recomendações de cada grupo sobre modalidades e procedimentos de negociação, de maneira que as negociações de acesso a mercados tenham início também em 15 de maio de 2002. No caso do Grupo de Compras Governamentais, a data de 1º de abril de 2002 também é fixada como limite para a identificação "do alcance e o detalhamento da informação estatística que os países deverão disponibilizar" para fins de intercâmbio e de apoio às negociações.

As instruções dadas aos grupos de Solução de Controvérsias e Política de Concorrência têm um caráter bastante genérico e não incluem o estabelecimento de datas ou prazos para a geração de resultados.

Além dos mandatos e orientações definidos para os diferentes grupos de negociação e do estabelecimento de prazos para a conclusão das negociações e a entrada em vigor do Acordo, a Declaração inclui alguns elementos importantes que refletem consensos recentemente alcançados em áreas de difícil convergência.



Primeiramente, a Declaração incorpora com destaque as questões laborais e ambientais, sustentando que "um dos objetivos gerais da ALCA é buscar que as políticas ambientais e de liberalização comercial se apoiem mutuamente, tomando em conta esforços empreendidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras organizações internacionais, e assegurar, em conformidade com nossas respectivas leis e regulamentos, a observância e a promoção dos direitos trabalhistas, renovando o nosso compromisso de respeitar as normas fundamentais do trabalho internacionalmente aceitas, e reconhecendo que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a entidade competente para estabelecer e ocupar-se destas normas fundamentais do trabalho." Esta série de considerações representa uma solução de compromisso entre as partes, na medida em que se permite a inclusão dos temas trabalhista e ambiental nas negociações da ALCA, mas tendo como referência normas e princípios estabelecidos pela OIT ou as leis e regulamentos das partes. Isto exige a criação, mediante o Acordo Hemisférico, de regras específicas em uma área em que são freqüentes os conflitos.

Em segundo lugar, destaca-se a atenção dispensada às "diferenças entre níveis de desenvolvimento e de tamanho das economias" do Hemisfério, em contraste com o baixo nível da prioridade até então atribuída a esta questão pelos principais *players* da ALCA e pela agenda de negociações. Com o apoio do Grupo Consultivo de Economias Pequenas e do Comitê Tripartite (BID, CEPAL e OEA), caberá ao CNC formular, no mais tardar até 1º de novembro de 2001, "pautas ou diretrizes para o tratamento das diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias".

Um terceiro ponto importante acordado no encontro foi o compromisso com a transparência das negociações. Os Ministros decidiram publicar o rascunho do Acordo em sua versão atual, nos quatro idiomas oficiais, depois da Cúpula das Américas de Quebec. Os resultados alcançados nas negociações deverão ser divulgados após cada Cúpula hemisférica. Neste sentido, os Vice-Ministros foram instruídos a incorporar maiores informações sobre o processo no *site* oficial da ALCA. A decisão atende em parte às demandas do setor privado de toda a região. Cabe, porém, destacar que na Declaração não se faz menção à divulgação dos resultados das reuniões dos Grupos de Negociação. Esta seria de grande relevância para o bom acompanhamento dos trabalhos por parte do setor privado tendo em vista que as Reuniões de Cúpula somente acontecem a cada dois anos.

Por fim, dispôs-se o estabelecimento de um Comitê Técnico de Assuntos Institucionais na estrutura de negociação da ALCA, com o intuito de desenvolver a estrutura geral do Acordo, e considerar, inclusive, temas tais como mecanismos institucionais, transparência e disposições gerais aplicáveis a todos os capítulos e áreas do Acordo.

Por conseguinte, após a Cúpula de Quebec, em abril de 2001, o processo negociador da ALCA parece avançar gradual e continuamente no sentido da criação de uma zona de livre comércio hemisférica. Em artigo recente, Bouzas e Svarzman [2001] apontaram como um dos principais resultados das negociações da ALCA, até o momento, "a ausência de descontinuidades importantes e a capacidade de avançar a agenda sobre a base do gradualismo", permitindo posturas de negociação pautadas pelo pragmatismo e pela busca de soluções de compromisso. Isto é especialmente relevante quando se leva em consideração que o ambiente inicial para as negociações da ALCA é marcado pela divergência de interesses, agendas e percepções entre os principais participantes e pela presença de incentivos à adoção de comportamentos não cooperativos.

Cabe lembrar que ainda há muitos pontos da negociação substantiva a serem acordados, já que faltam negociar "a extensão dos compromissos, a cobertura dos temas e disciplinas, a forma de tratamento das assimetrias e os calendários de implementação", conforme Bouzas e Svarzman. Sendo assim, não está claro que a convergência de interesses entre as partes negociadoras se dará da mesma forma observada anteriormente. Portanto, a possibilidade de os EUA recorrerem a acordos bilaterais com os países da América Latina, caso as negociações não evoluam em ritmo satisfatório, não pode ser desconsiderada.

Neste sentido, o fato de o governo dos Estados Unidos não ter obtido até o momento a autoridade de promoção comercial, a *Trade Promotion Authority* (TPA), reforça a alternativa bilateralista no âmbito da estratégia de integração norte-americana.

Neste contexto, na XX Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), realizada em junho de 2001, o MERCOSUL reativou o *Rose Garden Agreement*, acordo assinado em junho de 1991 com os Estados Unidos, "com vistas a examinar a possibilidade de iniciar negociações bilaterais no formato 4+1 voltadas para a melhoria das condições de acesso a mercados". Esta decisão respondeu aos interesses da Argentina e do Uruguai, os sócios do MERCOSUL que vinham demonstrando a disposição de negociar arranjos bilaterais com os EUA, em virtude das dificuldades enfrentadas pelo bloco nos últimos meses.

## **B. MERCOSUL - União Européia**

As negociações entre o MERCOSUL e a UE tiveram início em abril de 2000 no âmbito do Comitê Birregional de Negociações da UE e do MERCOSUL (CNB), organismo criado no final de 1999 com a responsabilidade de conduzir as negociações entre os dois blocos com vistas à celebração de um Acordo de Associação Interregional. Todavia, as negociações entre os dois blocos evoluíram timidamente e em caráter bastante preliminar nas quatro rodadas que se sucederam, cujas discussões centraram-se em grandes temas, tais como diálogo político, cooperação e questões comerciais.

Os interesses do MERCOSUL nas negociações com a UE estão concentrados na liberalização do comércio agrícola e na redução dos subsídios que distorcem a produção e o intercâmbio internacional neste setor. No entanto, como é sabido, estes são temas que os europeus só aceitam negociar de forma substantiva em foros multilaterais. Neste sentido, o fracasso da rodada de negociações multilaterais da OMC em Seattle, em novembro de 1999, representou o adiamento de qualquer perspectiva de tratamento destes temas nas relações bilaterais entre os dois blocos e a restrição dos incentivos à negociação de um acordo preferencial de comércio.

As negociações entre os dois blocos também atendem a um importante interesse político. Em princípio, preocupa ao MERCOSUL e à UE a possibilidade de concretização da ALCA, vista por muitos como um passo decisivo para a consolidação de uma zona de influência dos Estados Unidos em todo o Hemisfério.

Durante a IV Reunião do CNB, realizada em março de 2001, foi acordado que o lançamento das negociações sobre tarifas e serviços deveria ocorrer o mais breve possível a partir de 1º de julho de 2001, para cujo efeito se imprimiria um novo ritmo, mais acelerado, ao processo negociador. Na Cúpula de Assunção, em junho desse ano, o CMC do MERCOSUL, em sua Decisão CMC N° 08/01, "Negociações com Terceiros Países", também registrou sua disposição de acelerar as negociações com a UE.

Tendo em vista a importância do tratamento dos vários temas relacionados com o comércio agrícola, e não somente das questões tarifárias para acesso a mercados, o MERCOSUL propugnava que os entendimentos entre as partes comesçassem pela discussão aprofundada dos métodos e das modalidades das negociações, seguindo o modelo adotado nas negociações da ALCA. O pleito da UE era, por sua vez, que os debates já partissem de uma discussão prática, organizada por capítulos do futuro acordo, implicando que os entendimentos sobre os métodos e as modalidades das negociações tarifárias ocorressem em simultaneidade com os das condições de acesso aos mercados. A queima da etapa de métodos e modalidades expressa claramente o interesse europeu em acelerar o processo negociador em relação às negociações da ALCA, uma vez que no marco hemisférico esta etapa só deverá estar concluída em abril de 2002.

Neste contexto, a expectativa do MERCOSUL para a V Reunião do CNB, realizada em Montevideu entre os dias 2 e 6 de julho de 2001, era de que a UE formularia uma oferta cobrindo o comércio de bens,

serviços, compras governamentais e medidas de facilitação de negócios nas áreas aduaneira e de comércio eletrônico, como antes havia anunciado. De fato, os europeus apresentaram a sua proposta. Desta destacam-se uma oferta na área tarifária e textos de negociações sobre comércio de bens, serviços e compras governamentais. Propostas específicas de eliminação de barreiras não-tarifárias seriam apresentadas em uma etapa posterior das negociações, bem como os elementos referentes à facilitação de negócios. Também foi discutido um rascunho de texto sobre o Marco Institucional do futuro Acordo de Associação. E acordou-se que o MERCOSUL apresentará sua proposta de negociação previamente à Reunião do VI CNB, a qual deverá ser realizada até 31 de outubro de 2001.

Ao término da V Reunião do CNB, o MERCOSUL e a União Européia haviam chegado a um consenso sobre diversos pontos relevantes para as negociações de tarifas e medidas não tarifárias. Por um lado, as duas partes concordaram que todo o universo tarifário estará sujeito a negociação, tomando uma tarifa de referência<sup>15</sup> como base para a negociação da desgravação tarifária e uma tarifa base<sup>16</sup> para a aplicação das preferências quando da conclusão das negociações. Mesmo assim, acordou-se que o período de referência para determinar os dados de comércio que servirão de base para as negociações será o triênio 1998-2000. Ademais, parte substancial do comércio será totalmente liberalizada em um prazo máximo de 10 anos. As negociações terão como base a nomenclatura do Sistema Harmonizado 1996 e suas respectivas atualizações, considerando-se tanto os aspectos tarifários quanto os não tarifários de forma a assegurar um acesso efetivo aos mercados.

São inúmeros, entretanto, os pontos em que os interesses das partes envolvidas divergem. Na área de comércio de bens, a UE condiciona a sua oferta a um acordo sobre cláusulas de *standstill* e de *rollback* dos níveis tarifários aplicados pelas partes. Isto implica o compromisso de não aumentar tarifas recíprocas a partir do início das negociações tarifárias e a restrição, portanto, da liberdade de política comercial do MERCOSUL. Deste ponto de vista, as cláusulas citadas são bastante rígidas e condicionantes, à vista sobretudo das recentes alterações da TEC promovidas pelos membros do MERCOSUL, particularmente a Argentina, e da decisão também recente adotada pelo bloco de revisar a estrutura da TEC. Sendo assim, o MERCOSUL entende que as cláusulas de *standstill* e de *rollback* são temas que fazem parte dos resultados do processo negociador e não um pré-requisito técnico deste.

A desgravação tarifária proposta pela União Européia e as eventuais melhorias em sua oferta estão condicionadas à reciprocidade de concessões pelo MERCOSUL, inclusive a reciprocidade estrita de concessões em têxteis e calçados. Sendo assim, a UE não aceita como princípio básico assumir, em uma primeira etapa, maiores obrigações de liberalização comercial em função das "amplas diferenças existentes no nível de desenvolvimento econômico" entre os dois blocos, conforme recomenda o MERCOSUL. Este posicionamento europeu contrasta com a posição defendida nas negociações com o México e a África do Sul, em que a proposta relativa a comércio de bens prevê esquemas diferenciados de liberalização pautados pelo princípio de "reciprocidade assimétrica". No âmbito das negociações com o MERCOSUL, ao contrário, as exceções ao tratamento definido para a eliminação de tarifas e direitos aduaneiros beneficiam exclusivamente a UE nas áreas de produtos agrícolas, agrícolas processados e de pesca, como se vê a seguir.

---

<sup>15</sup> Para a UE, a tarifa de referência será a aplicada em 1º de julho de 2001 (ou, alternativamente, a de Nação Mais Favorecida - NMF, ainda a ser definida). Para o MERCOSUL será a TEC adotada pela Decisão CMC N° 22/94. A proposta do MERCOSUL agrega as modificações posteriores introduzidas na TEC conforme a normativa do bloco.

<sup>16</sup> Para a UE, a tarifa base será a efetivamente aplicada (ou a de NMF) na data da conclusão das negociações. Neste ponto, a UE aceita introduzir as alterações da TEC dispostas pelo MERCOSUL após 1994, desde que não sejam levadas em consideração quando superarem os níveis estabelecidos pela Decisão CMC N° 22/94. No caso de resultarem em tarifas menores, estas deverão ser consideradas.

Com relação aos cronogramas de redução tarifária, a UE propõe que se apliquem igualmente os mesmos aos produtos classificados como industriais, produtos da pesca, produtos agrícolas e produtos agrícolas processados e que a desgravação tarifária se dê de forma linear, com os prazos cumpridos pelas duas partes. Os produtos são classificados em categorias conforme o tratamento a eles dispensado pela oferta:

- (a) produtos sujeitos à desgravação total:
  - Categoria A: eliminação imediata;
  - Categoria B: eliminação linear em 4 anos;
  - Categoria C: eliminação linear em 7 anos; e
  - Categoria D: eliminação linear em 10 anos.
- (b) Categoria E: produtos (agrícolas processados e pescado) cujas modalidades de liberalização ainda não foram definidas;
- (c) produtos excluídos da oferta, mas sujeitos à concessão de cotas tarifárias (diversos produtos agrícolas, agroindustriais e de pescado) ou a negociações específicas (vinhos).<sup>17</sup>

Apesar de o cronograma de eliminação de tarifas ser o mesmo para produtos agrícolas e agrícolas processados e produtos industriais, a oferta europeia é mais restritiva no caso da agricultura. Para os setores industriais, em que se localizam as vantagens comparativas europeias, a oferta cobre a totalidade do universo tarifário e prevê a eliminação total (ou quase) dos direitos aduaneiros em prazos predefinidos. Já para os setores agrícolas e agroindustriais, em que os produtos do MERCOSUL são mais competitivos, a proposta concentra-se na eliminação de direitos *ad valorem*, que constituem uma barreira secundária às exportações do MERCOSUL, quando comparada com outros mecanismos, como direitos específicos, preços de entrada, etc. Na proposta europeia não está prevista a liberalização total de tarifas para certos produtos sensíveis, sujeitos atualmente a tarifas específicas e/ou a preços de entrada. Para tais produtos, importantes na pauta de exportação dos sócios do MERCOSUL -cereais, arroz, azeite de oliva, lácteos, carnes, ovos e aves, fumo, açúcar- e para os setores de verduras e frutas processadas, a proposta europeia prevê que maior liberalização poderá ser concedida através de cotas sujeitas a tratamento tarifário preferencial. Cabe destacar aqui que a proposta da UE é bastante clara quando dispõe que a desgravação é aplicável tão somente à parte *ad valorem* da tarifa.

A posição do MERCOSUL sobre a desgravação tarifária defende, entretanto, que a eliminação deverá tomar como referência, na negociação, a tarifa *ad valorem* equivalente, qualquer que seja a forma que o gravame tarifário assuma em cada uma das estruturas (tarifas específicas, mistas, ou outras). Para a UE, a tarifa *ad valorem* equivalente somente será considerada quando não se especificar o contrário, o que implica a manutenção da estrutura tarifária atualmente vigente nesse bloco, a qual incorpora justamente as distorções que o MERCOSUL ambiciona eliminar na negociação.

A proposta europeia apresentada em Montevideu dispõe também sobre outros temas que não se referem as condições para acesso a mercados, embora igualmente importantes. Nas áreas de serviços e de compras governamentais, a UE também apresentou textos de negociação, ainda que nenhuma oferta de liberalização tenha sido formulada. O texto proposto para o setor de serviços segue o modelo do GATS, ao incluir a presença comercial -modo 3 de prestação.<sup>18</sup> Todavia, a proposta não é clara quanto à metodologia de liberalização a ser adotada: listas positivas, como no GATS, ou listas negativas, como no NAFTA. A

---

<sup>17</sup> Não foram incluídas na oferta as tarifas de vinhos e de bebidas destiladas, cuja desgravação gradual deverá ser feita no marco de um acordo específico que inclua questões de propriedade intelectual (a proteção a denominação de origem, bem como de indicações geográficas e expressões tradicionais, entre outras).

<sup>18</sup> No modelo do NAFTA, esta modalidade é tratada como investimento.

proposta exclui explicitamente do âmbito do acordo os serviços audiovisuais, a cabotagem marítima e os serviços de transporte aéreo nacionais e internacionais. Na visão europeia, um Acordo sobre Comércio de Serviços também não se aplicaria a subsídios concedidos pelas partes. Além disso, a proposta confere tratamento diferenciado e específico aos serviços de telecomunicações, financeiros e de transporte marítimo.

No tema compras governamentais, a proposta europeia é ambiciosa. Inclui, em princípio, todo tipo de bens, serviços e obras e se aplica a entidades públicas nos níveis central e subcentral, embora exceções possam ser criadas no decorrer das negociações. A cláusula de tratamento nacional rejeita a discriminação entre fornecedores de diferentes partes, com base em critérios de origem do capital da empresa ou de origem (país de produção) dos bens e serviços fornecidos. Ademais, a proposta proíbe o estabelecimento de preferências nacionais e de margens na qualificação e seleção de fornecedores, de bens e de serviços, na avaliação das propostas e na outorga dos contratos. Há uma série de artigos referentes a procedimentos a serem adotados nas compras governamentais de forma a assegurar a transparência e a não discriminação entre os fornecedores das duas partes. Um aspecto relevante diz respeito ao fato de que, no que se refere a especificações técnicas associadas aos processos de compras, a proposta recomenda que estas se baseiem em características de desempenho, e não em características descritivas ou em *design*, e se apoiem em normas internacionais, quando estas últimas existirem.

Na esfera dos mecanismos de defesa comercial, a proposta remete ao Acordo do GATT para anti-*dumping* e medidas compensatórias, mas prevê, para efeito de salvaguarda, mecanismos bilaterais de consulta e negociação em torno da aplicação do mecanismo.

Em suma, a oferta tarifária apresentada pela União Europeia ao MERCOSUL na quinta rodada de negociações, realizada em julho deste ano em Montevideu, é bastante modesta, especialmente no que diz respeito ao acesso aos mercados de produtos agrícolas e produtos agrícolas processados. Claramente, a limitação da cobertura do documento reflete uma estratégia de negociação que atende sobretudo a um mandato negociador restritivo no que concerne a propostas que afetem a implementação da Política Agrícola Comum.

Na área agrícola, portanto, os principais problemas identificados na oferta da UE são: (i) a exclusão da oferta tarifária de produtos agrícolas e produtos agrícolas processados relevantes para as exportações do MERCOSUL; (ii) a distinção entre tratamentos concedidos a tarifas *ad valorem* e direitos específicos, limitando-se a desgravação às primeiras, menos relevantes que as últimas como mecanismo de proteção à produção agrícola e agroindustrial europeia; (iii) a introdução de uma categoria de produtos para fins de desgravação sem explicitação de regras de desgravação; e (iv) a manutenção do mecanismo de preço de entrada, mesmo quando os produtos tiverem suas tarifas *ad valorem* desgravadas.

Além disso, temas importantes do documento do MERCOSUL relativos a métodos e modalidades para as negociações tarifárias não foram considerados na proposta europeia. O MERCOSUL entende que é fundamental estabelecer, para a eliminação das distorções e assimetrias que afetam o comércio birregional, disciplinas que incluam o seguinte: escalada tarifária, picos tarifários, preços de entrada, cotas ou outras formas de limitação, subsídios à exportação, medidas de efeito equivalente e medidas de apoio interno, e não utilização da cláusula de salvaguarda especial para a agricultura.

É importante levar em conta que o MERCOSUL negocia acordos preferenciais de comércio simultaneamente com os seus principais parceiros, com a União Europeia e com os Estados Unidos, este último no âmbito da ALCA. Sendo assim, é necessário que o MERCOSUL não só mantenha uma estratégia de negociação consistente nas diversas iniciativas de sua atual agenda externa, dado que as ofertas de liberalização formuladas e aceitas em determinado foro balizarão as demandas e ofertas em outros foros, como também defina o que será negociado apenas no âmbito multilateral.

### C. MERCOSUL - Comunidade Andina

Desde a adoção da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, em janeiro de 1995, tornou-se necessário renegociar, em bloco, os acordos bilaterais antigos mantidos pelos países no âmbito da ALADI, de forma a construir uma política comum de preferências tarifárias. A renegociação dos acordos entre os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações (CAN) -Colômbia, Equador, Peru e Venezuela-<sup>19</sup> teve início no final de 1996, quando os entendimentos assumiram o formato "4+4". Entretanto, dadas as dificuldades presentes no processo negociador, tanto no plano intra-MERCOSUL como entre blocos, não foi possível a conclusão do acordo neste formato, razão pela qual os países do MERCOSUL optaram pela condução das negociações no esquema "1+4".

Neste contexto, o Brasil e a Comunidade Andina firmaram em agosto de 1999, no âmbito da ALADI, um acordo de preferências fixas, o Acordo de Complementação Econômica N° 39 (ACE N° 39), o qual representou o primeiro passo para a criação da zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN. Em junho do ano seguinte, com o mesmo objetivo, o bloco andino e a Argentina subscreveram o ACE N° 48. Os acordos entre a CAN e o Uruguai e o Paraguai ainda se encontram pendentes de conclusão.

A partir de 30 de junho de 2001, no entanto, as negociações de um acordo de livre comércio entre os países do MERCOSUL e da CAN voltaram a ter o formato '4+4' e deverão estar concluídas até 31 de dezembro deste ano.<sup>20</sup> Isto porque na reunião do Conselho do Mercado Comum realizada em julho de 2000, cujo objetivo era o relançamento do projeto MERCOSUL, decidiu-se que não seriam assinados novos acordos preferenciais nem acordadas novas preferências comerciais em acordos vigentes no âmbito da ALADI.

À vista dessa decisão, o Brasil procurou acelerar as negociações bilaterais com a CAN, visando a garantir o acesso aos mercados já usufruído pelo México.<sup>21</sup> Em julho de 2000 foi realizada em Lima a I Reunião da Comissão Administradora do Acordo de Complementação Econômica N° 39, entre o Brasil e os países da Comunidade Andina, exceto a Bolívia. Nessa ocasião foram aprovadas duas resoluções. A Resolução 001/2000 aprovou o Regulamento da Comissão Administradora do Acordo, enquanto a Resolução 002/2000 aprovou o Aprofundamento das Margens de Preferência entre o Brasil e o Peru para ferro manganês, ferro níquel e cátodos e seções de cátodos. Nos dois primeiros itens, o Brasil passou a receber 60% e 40% de margem de preferência, respectivamente. Por sua vez, no terceiro item o Brasil outorgou 81% de margem. Além disso, com o objetivo de intensificar o intercâmbio comercial, foram trocadas listas preliminares de produtos novos e de produtos de interesse para aprofundamento de margens de preferências no âmbito do ACE N° 39.

Durante a II Reunião, realizada de 18 a 20 de outubro de 2000, em Brasília, foram promovidos entendimentos entre o Brasil, a Colômbia, a Venezuela, o Equador e o Peru no sentido da ampliação de margens de preferências sobre produtos já beneficiados pelo acordo, bem como para a inclusão de produtos novos. Estes entendimentos resultaram em uma lista de 472 itens tarifários, dos quais 348 são de interesse da CAN, 81 de interesse do Brasil e 43 de interesse comum.

No âmbito dos entendimentos bloco a bloco, o MERCOSUL e a Comunidade Andina retomaram as negociações em abril de 2001, com o objetivo de estabelecer as pautas e o cronograma para as negociações

---

<sup>19</sup> A Bolívia não participa deste acordo porque já dispõe de um acordo de livre comércio com o MERCOSUL, o ACE N° 36.

<sup>20</sup> Caso não seja possível a conclusão destas negociações, as preferências vigentes somente poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003.

<sup>21</sup> O México, a Colômbia e a Venezuela mantêm o Tratado de Livre Comércio do Grupo dos Três em vigor desde 1° de janeiro de 1995.

de um acordo de livre comércio. O principal resultado do encontro, realizado em Assunção, foi a definição de datas para as negociações. Segundo esse cronograma, caberia ao MERCOSUL apresentar uma proposta do texto normativo e da metodologia de negociação tarifária do futuro acordo até o final de maio do mesmo ano. A partir de então, a CAN teria um mês para apresentar sua contraproposta, de maneira a possibilitar a conclusão das negociações para a assinatura de um Acordo para a formação de uma Área de Livre Comércio entre os dois blocos até 31 de dezembro de 2001.

Atrasando o cronograma, o MERCOSUL apresentou sua proposta para o acordo de complementação econômica com a Comunidade Andina em junho de 2001. Em linhas gerais, o programa de liberalização comercial proposto pelos países do MERCOSUL prevê a conformação de uma área de livre comércio em um prazo de 10 anos, através de desgravações progressivas e automáticas aplicáveis às tarifas vigentes no momento da assinatura do acordo. Para o cronograma a ser aplicado ao patrimônio histórico (acordos da ALADI vigentes no momento), as preferências devem ser enquadradas em dois cronogramas distintos um para a Argentina e o Brasil e outro para os demais países, sem que haja "equalização" ou "multilateralização" de preferências. Para os produtos sensíveis que "deverão ser em número o mais reduzido possível", o MERCOSUL propõe um prazo máximo de desgravação de 15 anos e a possibilidade de se fixar um prazo de carência de no máximo cinco anos durante o qual não se aplicará a desgravação correspondente. Mesmo assim, poderão ser estabelecidos ritmos de desgravação que se considerem apropriados dentro dos prazos fixados.

A próxima rodada de negociações entre o MERCOSUL e a CAN será realizada no período de 22 a 24 de agosto de 2001, em Montevideu, na sede da Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Nesta reunião serão discutidos o documento apresentado pelo MERCOSUL e a contraproposta andina, com especial ênfase em temas relacionados com as regras que deverão regular as negociações sobre solução de controvérsias, salvaguardas, normas de origem e medidas sanitárias e fitossanitárias para os produtos dessas duas regiões.

#### **D. MERCOSUL - México**

As negociações entre o MERCOSUL e o México, no esquema "4+1", para o estabelecimento de um acordo de livre comércio que substitua os acordos bilaterais existentes no âmbito da ALADI, tiveram início em 1996. Em 1998, após uma paralisação de quase dois anos, o diálogo entre as partes foi retomado, viabilizando os acordos preferenciais de comércio no marco da ALADI com o Paraguai,<sup>22</sup> a Argentina e o Uruguai.

O México e a Argentina que mantêm um Acordo de Cooperação Econômica (ACE N° 06), firmaram em março de 2001 três protocolos de adequação que ampliam as vantagens tarifárias bilaterais, incorporam normas sobre preservação de preferências, normas técnicas, medidas sanitárias e alguns requisitos específicos de origem, assim como tratamento preferencial a produtos do setor automotivo. As negociações entre esses dois países também avançaram no sentido do estabelecimento de um regime comum de solução de controvérsias com a assinatura do 13° Protocolo Adicional. Todavia, o processo mexicano de ratificação dos citados protocolos não progrediu em virtude das medidas tarifárias adotadas posteriormente pelo Governo da Argentina.

Com relação às negociações entre o México e o Uruguai, em março de 2001 entrou em vigor o novo Acordo de Complementação Econômica (ACE N° 05), assinado no final de 1999. Estes dois países introduziram mudança substanciais no conteúdo do Acordo, firmado no âmbito da ALADI e vigente entre eles desde 1986, com a assinatura de dois protocolos, um de caráter modificatório e outro adicional. O primeiro

---

<sup>22</sup> O Paraguai e o México subscreveram em dezembro de 2000 a prorrogação das preferências tarifárias até 31 de dezembro de 2001.

amplia e aprofunda as preferências negociadas, com o objetivo de dinamizar as correntes de comércio e de investimentos. O segundo estabelece um mecanismo ativo de solução de controvérsias que poderá ser acionado sempre que surgirem controvérsias quanto à interpretação, à aplicação ou ao não cumprimento das disposições do Acordo. O programa de desgravação do referido Acordo relaciona, mediante listas específicas por país, os produtos contemplados com o livre comércio. Para estes, indicam-se as respectivas margens de preferências que devem ser cumpridas. Com isto, o México passou de imediato a conceder ao Uruguai uma margem de preferência de 100%, ou seja, uma tarifa zero para aproximadamente 89% (6.200 itens) do universo tarifário, enquanto o Uruguai concedeu livre acesso a 72% de suas importações provenientes do México (4.980 itens).

Assim, no que respeita ao Uruguai, a ampliação do ACE N° 05 acabou por significar uma liberalização comercial de mais de 90% do universo tarifário e a aplicação de normas e disciplinas mais modernas em matéria de acesso a mercados, regras de origem e procedimentos aduaneiros, cláusulas de salvaguarda, práticas desleais de comércio, normas técnicas e fitossanitárias. Além da inclusão no ACE N° 05 de um mecanismo de solução de controvérsias, se acordou incorporar ao mesmo o Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca dos Investimentos.

No que respeita aos entendimentos entre o Brasil e o México,<sup>23</sup> as negociações para o estabelecimento de um acordo comercial entre os dois países encontravam-se em andamento há quase dois anos quando terminou o prazo para que os países membros do MERCOSUL negociassem acordos bilaterais separadamente (30 de junho de 2001). As divergências de interesses tornaram difícil a consecução de um acordo bilateral, não obstante a disposição do novo governo do México de negociar com o Brasil e em seguida com o MERCOSUL, conforme expressou o principal negociador comercial daquele país, na reunião da ALCA realizada em janeiro de 2001.

Em dezembro de 2000 as negociações bilaterais foram interrompidas, após a VI Rodada de Negociações, já que o governo brasileiro considerou não satisfatório o conjunto de propostas apresentadas pelo México, especialmente em relação às três listas alternativas de pedidos mexicanos na área de eletrônicos e ao pedido de melhoria das ofertas brasileiras na área química e de fibras sintéticas, e decidiu aguardar a completa estruturação do novo governo mexicano para então reavaliar as condições de negociação e retomar os entendimentos. Em fevereiro de 2001, o diálogo entre as partes foi reiniciado. As duas rodadas de negociações que se seguiram não foram conclusivas, devido principalmente a questões relacionadas com produtos das áreas química e agrícola. Com a nomeação do novo negociador mexicano, esperava-se que os entendimentos prosseguissem, embora não houvesse previsão de novas rodadas.

Em março de 2001, entretanto, os dois países concluíram negociações envolvendo cerca de 110 posições tarifárias dos setores de autopeças e pneumáticos. Estas negociações foram protocoladas junto à Secretaria Geral da ALADI como o 8° Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica N° 09. Para os próximos meses, espera-se que estes entendimentos no setor automotivo sejam ampliados para o formato "4+1", ou seja, para os países do MERCOSUL e o México.

No momento, as negociações de um acordo preferencial de comércio entre o MERCOSUL e o México encontram-se paralisadas e só deverão ser retomadas em 2002, dados os compromissos assumidos com as outras iniciativas de negociação que constituem a agenda externa do MERCOSUL. Há interesse em que as negociações entre o México e o MERCOSUL sejam concluídas "o mais rapidamente possível". Para este efeito, definiu-se como prazo máximo o ano de 2003.

---

<sup>23</sup> Cabe lembrar que as relações comerciais entre o Brasil e o México não gozam de preferências tarifárias desde dezembro de 1997, quando expirou o antigo acordo bilateral de comércio -Acordo de Alcance Parcial N° 09 da ALADI-. Com o fim do acordo, permaneceram em vigor apenas as margens preferenciais lineares de 20%, negociadas no âmbito do antigo Acordo de Preferência Tarifária Regional (APTR).



## **E. MERCOSUL - Chile**

O tema da adesão do Chile ao Tratado de Assunção voltou a figurar entre os principais itens da agenda externa sub-regional, no contexto do relançamento do MERCOSUL em junho de 2000. Representantes dos governos dos países do MERCOSUL e do governo chileno haviam definido que até o final desse ano seriam realizadas negociações preparatórias com o objetivo de elaborar um projeto de Decisão, formalizando a plena adesão do Chile, que seria aprovado na XIX Cúpula dos Presidentes do MERCOSUL, realizada em dezembro de 2000, em Florianópolis. O período de negociação propriamente dito se estenderia partir daí até o primeiro semestre de 2002.

Entretanto, em novembro de 2000, o Chile anunciou que iniciaria a negociação de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, medida que praticamente determinou a paralisação das negociações entre o bloco e esse país andino. Em dezembro, na reunião de Florianópolis, as únicas decisões que faziam referência ao Chile diziam respeito à aprovação pelo Conselho Mercado Comum (CMC) da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL, tendo em vista a importância de ampliar e aprofundar o desenvolvimento social no processo de integração regional, no âmbito do Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile, e à relevância da participação dos países associados do MERCOSUL (Chile e Bolívia) no exercício de coordenação macroeconômica.

Adicionalmente às reticências do MERCOSUL em relação às negociações de preferências tarifárias entre o Chile e os Estado Unidos, ainda são expressivas as atuais restrições ao aprofundamento das relações bilaterais, especialmente no que concerne à política tarifária praticada pelas partes. Em diversos encontros, o governo chileno vem manifestando o seu interesse em aprofundar a integração com o MERCOSUL, embora sustente de maneira muito clara e reiterada que as condições para o pleno ingresso do país ao bloco sub-regional supõem a convergência da estrutura tarifária do MERCOSUL com as baixas tarifas chilenas e a manutenção de sua autonomia na condução da política externa nacional, ou seja, a não adoção de uma tarifa externa comum às partes.<sup>24</sup>

Ainda que não se tenham definido novas datas para a conclusão das negociações referentes à incorporação do Chile ao Tratado de Assunção, é de fundamental interesse para ambas as partes que o processo negociador evolua nesta direção, e que para tal efeito se criem as condições propícias a partir da convergência macroeconômica, do aprofundamento do acordo de livre comércio já existente bilateralmente (ACE N° 35),<sup>25</sup> inclusive negociações sobre outros temas de interesse, tais como serviços e investimentos, participação em foros de consulta política e fortalecimento institucional, especialmente com o aperfeiçoamento do mecanismo de solução de controvérsias.

Para o Chile, o MERCOSUL constitui um projeto estratégico na medida em que representa mais do que um acordo comercial, ao incluir a elaboração de políticas sociais, aspectos educacionais e culturais, assim como a integração em matéria de infra-estrutura para o desenvolvimento do Cone Sul.

As negociações sobre a incorporação plena do Chile ao MERCOSUL deverão culminar na adoção de um Protocolo de Adesão ao Tratado de Assunção, inclusive seus protocolos anexos, e de um Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação N° 18 da ALADI, que definiu a metodologia para a convergência ao livre comércio intra-MERCOSUL.

---

<sup>24</sup> Apesar do reiterado interesse do Chile em aprofundar o processo de integração com o MERCOSUL, o tratamento de produtos sensíveis permanece como um obstáculo às negociações, conforme demonstra a recente disposição chilena de aumentar a alíquota de importação do açúcar brasileiro de 31,5% para 98%, sob a alegação de que a importação do produto brasileiro com preços mais baixos estaria causando dano à indústria local.

<sup>25</sup> O Chile e o Paraguai estenderam até 31 de dezembro de 2001 o tratamento tarifário outorgado a autopeças para o comércio bilateral recíproco, através do Protocolo Adicional N° 25 ao ACE N° 35.

## CAPÍTULO VI. INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA

Desde a criação do MERCOSUL, os países membros do bloco experimentaram um aumento significativo dos fluxos comerciais intrazona, estimulados, sobretudo, pelo desmonte das barreiras tarifárias e pela eliminação de outros obstáculos ao comércio. Cabe, porém, notar que, embora a integração comercial entre os países do MERCOSUL tenha avançado substancialmente nos últimos dez anos, os fluxos de comércio e de investimentos ainda são relativamente pequenos quando se observa as transações entre os países do bloco e as demais economias da América do Sul. Documento recente publicado pelo BID sugere ainda que o baixo dinamismo econômico dos países da América do Sul está relacionado, em parte, com a existência de entraves físicos à maior integração entre os distintos mercados nacionais (BID [2000]).

O envolvimento do MERCOSUL em diversas iniciativas de liberalização comercial na esfera continental reforça a necessidade de desenvolver as vantagens comparativas da sub-região com base na combinação das forças competitivas do bloco com aquelas disponíveis nos demais países da América do Sul. Este objetivo possibilitará dinamizar não só as relações econômicas entre os sócios do MERCOSUL, mas também entre estes e os demais países da América do Sul, o que fortalecerá a inserção competitiva da região no mundo. Neste contexto, o desenvolvimento e a integração da infra-estrutura física do MERCOSUL com a dos demais países do continente, conjugados com a eliminação dos estrangulamentos existentes nas infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia elétrica nos distintos países, constituem elementos de fundamental importância a serem avaliados pelos governos sul-americanos na definição e implementação das futuras iniciativas de integração e, conseqüentemente, na definição das políticas públicas nacionais.

Não bastam, contudo, esforços isolados. Diversos estudos e diagnósticos realizados por organismos internacionais e especialistas sugerem que o desenvolvimento e a integração da infra-estrutura física do MERCOSUL e da América do Sul como um todo demandam um esforço concertado entre governos, o que significa definir ações conjuntas, estruturadas com base em uma estratégia que defina claramente como utilizar a cooperação e o planejamento regional para o melhor aproveitamento de uma rede continental de infra-estruturas. Neste sentido, torna-se imperioso buscar soluções conjuntas capazes de criar e manter canais de integração entre as economias do continente, por meio de mecanismos que permitam identificar os principais corredores econômicos da região<sup>26</sup> e executar os projetos de investimento em infra-estrutura, de tal forma a propiciar o funcionamento desses corredores como verdadeiros eixos de desenvolvimento econômico.

A importância da integração e do desenvolvimento da infra-estrutura física para a formação do espaço econômico ampliado da América do Sul foi destacada pelos governantes dos países da região no Comunicado de Brasília, elaborado em setembro de 2000. Nesta ocasião, os presidentes consideraram prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional e apontaram a necessidade de recorrer a fontes de financiamento públicas, privadas e de instituições financeiras multilaterais, entre as quais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporación Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Plata (FONPLATA) e o Banco Mundial. Reconheceram igualmente a importância da iniciativa do BID de elaborar o que mais tarde configuraria o "Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul", contendo propostas para a ampliação e a modernização da infra-estrutura da região em um prazo de dez anos, especialmente nas áreas de energia, transportes e telecomunicações, com vistas a configurar eixos de integração e de desenvolvimento econômico e social para a região.

---

<sup>26</sup> Os corredores consistem os trechos em que a circulação dos fluxos de bens, pessoas, informação, e energia tenha se consolidado. Em escala regional, na medida em que estes corredores favoreçam o desenvolvimento econômico e social das áreas pelas que perpassam, podem converter-se em eixos de integração e de desenvolvimento, contribuindo para a organização do espaço territorial.

Na área dos transportes, prioridade foi dada à conformação de redes multimodais que melhor articulem a utilização das vias terrestres, fluviais, marítimas e aéreas. Estas redes devem facilitar a circulação de pessoas, cargas e veículos, dinamizando o comércio e os investimentos na região.<sup>27</sup> No setor de energia, a integração e a complementaridade na utilização dos recursos existentes, especialmente nas áreas de gás natural e energia elétrica, deverão constituir um eixo de aproximação entre os países da região, desde que eliminadas as barreiras impostas pelas restrições e regulamentos hoje existentes no setor e cumprido o compromisso com a preservação do meio ambiente. No tocante ao desenvolvimento do setor de telecomunicações, enfatizou-se sua importância para a constituição dos sistemas de logística e para o atendimento da crescente demanda da sociedade por informação. Paralelamente, os presidentes reforçaram o compromisso de atribuir prioridade política às iniciativas nacionais, bilaterais ou sub-regionais já em fase de implementação.

Em dezembro de 2000 durante a Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia da América do Sul, realizada em Montevideu, foi apresentada a versão final do "Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional", elaborada pelo BID, CAF e FONPLATA. A aplicação deste plano baseia-se no conceito de eixos de integração e desenvolvimento, a ser complementado com o desenvolvimento de processos setoriais "necessários para otimizar a competitividade e a sustentabilidade da cadeia logística". Ademais, as ações deverão concentrar-se em três grandes linhas: a coordenação dos planos de investimentos; a compatibilização e a harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais; e os mecanismos inovadores de financiamento público e privado. Dentre as diretrizes básicas deste plano estratégico, as seguintes merecem destaque:

- (i) o desenho de uma visão mais integrada da infra-estrutura;
- (ii) o enquadramento dos projetos dentro de um planejamento estratégico a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais;
- (iii) a modernização e atualização dos sistemas regulatórios e institucionais nacionais que definem as normas para a utilização da infra-estrutura;
- (iv) a harmonização das políticas, dos planos e dos marcos regulatórios e institucionais dos distintos Estados Nacionais;
- (v) o desenvolvimento de novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos;
- (vi) a estruturação de esquemas financeiros adaptados à configuração específica dos riscos de cada projeto;
- (vii) a valorização da dimensão ambiental e social dos projetos, de forma a buscar melhores condições de vida e oportunidades para as populações locais nos eixos de integração regional.

Esse documento recomenda que devem ser considerados seis critérios para a seleção e o tratamento prioritário dos eixos, quais sejam: (i) a cobertura geográfica dos países e das regiões; (ii) os fluxos comerciais existentes; (iii) os fluxos comerciais potenciais; (iv) o volume de investimentos recentes, em execução e projetados no curto prazo nas áreas de influência dos eixos; (v) o interesse e o nível de participação do setor privado; e (vi) o grau de sustentabilidade ambiental e social dos projetos. Além disso, o plano identifica doze eixos

---

<sup>27</sup> Outras fontes importantes de informação para o planejamento e a execução do trabalho de expansão e modernização da infraestrutura física da região foram: "Rede de Transportes e o Inventário de Projetos Prioritários para a Integração da América do Sul", estudo aprovado pela Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; o "Plano Mestre de Transportes e sua Infra-estrutura para a América do Sul", documento elaborado pela ALADI no marco da Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; as atividades do Grupo de Trabalho Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceânicos; e o projeto elaborado no âmbito do Tratado da Bacia do Plata e do Tratado de Cooperação Amazônica, cujo objetivo é o de integrar as redes de transportes.

de integração e desenvolvimento.<sup>28</sup> Também foram identificados seis processos setoriais de integração: (i) os Sistemas Operativos de Transporte Multimodal; (ii) os Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; (iii) a Facilitação de Passos na Fronteira; (iv) a Harmonização de Políticas Regulatórias, de Interconexão, de Espectro, de Padrões Técnicos e Universalização da Internet; (v) os Instrumentos para o Financiamento de Projetos de Integração Física Regional; e (vi) os Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionais.

O Plano de Ação aprovado em Montevidéu prevê, ainda, a formação de um Comitê de Direção Executiva (CDE) integrado por representantes de alto escalão designados pelos governos. Este Comitê tem como objetivo formular propostas de aperfeiçoamento das iniciativas em fase de implementação, sugerindo orientações de política referentes aos eixos de integração e desenvolvimento, tanto em matéria de coordenação de planos de investimento, quanto dos marcos regulatórios, institucionais e de financiamento, e com base na análise prévia das propostas técnicas emanadas dos Grupos Técnicos Executivos (GTE). Estes trabalhos foram iniciados em abril de 2001 durante a I Reunião do Comitê de Direção Executiva realizada em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. Neste encontro, os ministros acordaram a formação de grupos de trabalho ainda no ano de 2001, organizados a partir dos eixos identificados como prioritários pelo Plano de Ação. O trabalho do CDE e dos grupos técnicos conta com a assistência técnica e financeira de um Comitê de Coordenação Técnica (CCT) organizado pelo BID, CAF e FONPLATA.

A seguir são apresentados, em linhas gerais, os principais problemas físicos da infra-estrutura e os problemas relacionados ao aparato institucional e regulatório dos países da região, apontados pelo estudo do BID, publicado em dezembro de 2000 e intitulado *"Un nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur"*.

#### **A. Sistema de transportes**

O eixo MERCOSUL-Chile concentra os maiores fluxos comerciais na América do Sul<sup>29</sup> e abrange múltiplas infra-estruturas, que estabelecem ligações multimodais entre grandes centros urbanos como São Paulo, Buenos Aires, Montevidéu e Santiago do Chile. Dentre todos os modais, o rodoviário é o meio de transporte mais utilizado nas relações comerciais dos países do Cone Sul, responsável por cerca de 30% do total de mercadorias movimentadas na região, tanto em termos de quantidades quanto de valores. Com efeito, no período compreendido entre 1996 e 1998, o intercâmbio comercial total intrazona movimentou aproximadamente 20 milhões de toneladas em média por ano, dos quais 6,5 milhões de toneladas anuais foram transportadas por via rodoviária.

O maior volume de intercâmbio da região, em termos físicos e de valor agregado, ocorre entre o Brasil e a Argentina. Para a Argentina o maior parceiro comercial é o Brasil e em seguida o Chile. Do total de mercadorias intercambiadas entre os países, que dão origem ao corredor MERCOSUL, o modal marítimo responde por 49% do volume de cargas transportadas, seguido pelo rodoviário (30%), pelo fluvial (15%), pelo ferroviário (3%) e pelo aéreo (2%). O transporte rodoviário da sub-região é marcado pela progressiva segmentação do mercado, em razão da existência de um número crescente de empresas de pequeno porte, ou familiares, além de inúmeras empresas autônomas.

No ano 2000, o andamento da maioria das obras do Corredor MERCOSUL ficou aquém do planejado em função da não liberação de recursos nos montantes ou prazos necessários o que acabou por afetar não

---

<sup>28</sup> Eixo MERCOSUL-Chile, Eixo Andino, Eixo Interoceânico Brasil-Bolívia-Paraguai-Peru-Chile, Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname, Eixo Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, Eixo Multimodal do Amazonas, Eixo Marítimo do Atlântico, Eixo Marítimo do Pacífico, Eixo Neuquén-Concepción, Eixo Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, Eixo Bolívia-Paraguai-Brasil e Eixo Peru-Brasil.

<sup>29</sup> Segundo BID [2000], este eixo movimentou 18 milhões de toneladas em 1998, das quais oito milhões corresponderam ao transporte de petróleo por oleodutos e dez milhões foram transportados por caminhões.

apenas o cumprimento das metas físicas nesse ano, mas também comprometeu o desenvolvimento futuro das obras. Segundo o relatório de avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, a regularização do fluxo de recursos é a principal recomendação para os programas do tipo Corredores de Transporte integrantes do Corredor do MERCOSUL, a fim de que seja possível avançar na implementação física das obras e dos serviços previstos. O relatório aponta ainda os principais resultados alcançados em 2000, a saber: (i) a duplicação da rodovia do MERCOSUL nos trechos das divisas entre São Paulo, Paraná e Florianópolis, a partir da conclusão integral do trecho no Paraná (exceto Contorno Leste de Curitiba) e de 95% do trecho em Santa Catarina; (ii) a finalização dos projetos e dos estudos ambientais para a duplicação desta rodovia no trecho Florianópolis-Osório; e (iii) a resolução de pendências judiciais e o conseqüente lançamento de nova licitação para o reinício das obras do porto do Rio Grande em 2001.

Em termos mais gerais, os principais problemas na infra-estrutura de transporte rodoviário da região são os seguintes:

- (i) as barreiras naturais existentes, como a Cordilheira dos Andes, a Floresta Amazônica e a Bacia do Orinoco;
- (ii) a insuficiência de capacidade nos principais eixos que concentram grande parte dos fluxos de bens e pessoas. Os principais problemas de capacidade rodoviária encontram-se no Corredor do MERCOSUL, no qual coincidem fluxos de intercâmbio internacional (caminhões, ônibus e automóveis particulares) e crescente tráfego local. No trecho que cruza a Cordilheira dos Andes, as condições são ainda mais precárias, em particular no inverno, em função das nevascas.
- (iii) o desgaste das estradas e a falta de manutenção, conjugadas à existência de partes montanhosas, que dificultam a circulação de veículos e, conseqüentemente, aumentam os custos do frete.

No tocante ao modal ferroviário, a rede de transporte existente na região vem sofrendo com problemas crônicos de financiamento e de gestão desde a última década. Por isso, encontra-se em más condições de conservação o que restringe as operações de trens de grande porte capazes de aproveitar as economias de escala próprias desta modalidade de transporte. A privatização dos serviços de transporte ferroviário nos últimos anos não foi capaz de garantir a superação das deficiências desta infra-estrutura, tendo em vista o montante significativo de investimentos necessários para tanto. Os principais problemas que retratam o estado atual das redes ferroviárias na região são as restrições de capacidade de carga e de velocidade dos trens, as diferenças de bitola dos trilhos entre os diversos países e a falta de conexões intermodais.

No caso do transporte aéreo, a escassez dos fluxos de carga transportados entre os países da região contrapõe-se ao crescente fluxo de passageiros. Não obstante, a participação dos fluxos aéreos regionais é relativamente baixa quando comparada aos movimentos internacional e doméstico tanto de cargas como de pessoas. A insuficiência de capacidade em alguns terminais é apontada como um dos principais problemas desta modalidade de transporte, aliada à baixa qualidade dos serviços e à falta de equipamentos para garantir a segurança das operações.

No tocante ao transporte hidroviário, sua importância econômica deriva principalmente do papel logístico que este desempenha, particularmente no que se refere à comercialização da produção agrícola, pela sua capacidade de reduzir substancialmente os custos de transporte e conferir maior vantagem competitiva aos produtos do MERCOSUL. No entanto, a instabilidade e a sub-utilização das redes fluviais, assim como a falta de apoio à navegação e a falta de conexões multimodais com o transporte terrestre, constituem os principais problemas físicos desta infra-estrutura e limitam seu potencial de utilização. Vale ressaltar, todavia, que o movimento de cargas por hidrovias constitui a alternativa mais econômica para mercadorias de baixo valor agregado, que sejam transportadas em grandes volumes, a exemplo de produtos agrícolas, minérios e fertilizantes. A hidrovia Paraguai-Paraná constitui o eixo mais importante de integração fluvial

entre o Brasil, a Bolívia, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai e foi organizado de modo a aproveitar as vantagens naturais de uma rede navegável de mais de 2.500 km de extensão. Esta hidrovía transporta principalmente cereais, oleaginosas, minerais e combustíveis, sendo que um terço dos movimentos constituem tráfegos entre os países da zona, e o resto são transbordos de exportações ou importações dos países. Neste eixo encontram-se ainda três centrais hidrelétricas binacionais, além de linhas de alta tensão, através das quais são transportados os principais fluxos de energia elétrica entre os países da região.

No caso específico do Brasil, pouco mais da metade dos 42 mil quilômetros do sistema hidroviário do país, passível de ser utilizado para o transporte de cargas, está sendo aproveitado para a navegação comercial. O sistema de hidrovias interiores responde por apenas 1% do total das cargas movimentadas no país, enquanto as rodovias são responsáveis por quase 62%. Ressalte-se que o desenvolvimento deste sistema de hidrovias interiores é compatível com a atual estratégia de desenvolvimento das regiões Amazônica e da região Centro-Oeste, mediante a interligação de várias modalidades de transporte, visando ao escoamento de cargas do interior do país para os oceanos Pacífico e Atlântico.

Nos quadros abaixo são sintetizados os principais problemas da infra-estrutura de transporte dos países do Cone Sul, tanto em termos físicos como de seu aparato regulatório e institucional.

#### **PRINCIPAIS PROBLEMAS DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE DOS PAÍSES DO CONE SUL**

Rodovias	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Problemas de insuficiência de capacidade em alguns trechos</li> <li>➤ Barreiras naturais</li> <li>➤ Problemas de segurança das estradas</li> </ul>
Ferrovias	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Restrições para a operação de trens de grande porte</li> <li>➤ Diferenças de bitola</li> <li>➤ Falta de conexões multimodais</li> <li>➤ Baixa velocidade permitida</li> </ul>
Aeroportos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Insuficiência de capacidade em alguns terminais</li> <li>➤ Falta de equipamento para garantir a segurança das operações</li> </ul>
Portos e vias navegáveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Falta de apoio à navegação</li> <li>➤ Falta de conexões com o transporte terrestre</li> </ul>

Apesar dos avanços alcançados durante a década dos 90, persistem problemas que dificultam as operações de transporte e impactam negativamente seus custos (ver quadro a seguir). No que se refere especificamente ao transporte rodoviário, os principais entraves existentes decorrem principalmente: (i) da existência de regimes de reserva de cargas que reduzem a eficiência operativa do setor; (ii) da morosidade e dos custos extras gerados pela fiscalização das mercadorias nos postos de fronteira das aduanas; e (iii) da falta de harmonização entre as diversas regulamentações nacionais. O transporte ferroviário também é prejudicado por problemas relacionados à morosidade nas operações de fronteira e por dificuldades na interconexão com outros modais de transporte. Neste setor, no entanto, a presença de poucas empresas operadoras privadas facilita a integração dos serviços. No Corredor do MERCOSUL, por exemplo, uma mesma empresa é a concessionária dos serviços ferroviários no sul do Brasil e no nordeste e centro da Argentina, o que facilita a implementação de novos serviços. No que respeita ao transporte fluvial e marítimo, a principal restrição regulatória refere-se às reservas de carga, enquanto no caso do transporte aéreo os problemas derivam basicamente da reserva de mercado existente no setor, que restringe a melhoria da oferta de serviços, principalmente no que tange ao transporte de passageiros.

## PRINCIPAIS PROBLEMAS NO APARATO REGULATÓRIO DO SETOR DE TRANSPORTE DOS PAÍSES DO CONE SUL

Transporte rodoviário	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Reservas de cargas que obrigam o transbordo</li><li>➤ Morosidade e custos substanciais nas fronteiras</li><li>➤ Assimetrias tributárias</li><li>➤ Disparidade de requisitos de habilitação</li></ul>
Rede ferroviária	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Morosidade nas fronteiras</li><li>➤ Dificuldades para o intercâmbio do material transportado</li></ul>
Transporte aéreo	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Reservas de mercado</li></ul>
Navegação fluvial e marítima	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Reservas de cargas</li><li>➤ Custos excessivos impostos pela regulamentação de segurança</li></ul>

### B. Setor de energia

Nos últimos anos, o setor de energia tem se afigurado como um dos principais indutores da integração econômica, especialmente no âmbito dos países do Cone Sul, uma vez que as reformas estruturais e a privatização das empresas públicas que nele atuam resultaram no desenvolvimento do mercado interno de energia elétrica. Não obstante, muitos países ainda carecem de uma melhor percepção acerca da importância do desenvolvimento de uma estratégia de integração dos mercados nacionais nesse setor. Em consequência, a maioria das conexões dos sistemas elétricos entre os países da região resulta de acordos bilaterais envolvendo a construção de interconexões e a provisão de energia, o que implica o uso de um operador específico para cada interligação.

A concepção de projetos de âmbito regional, por sua vez, permite a exploração de economias de escala e um melhor aproveitamento dos recursos nacionais, ao viabilizar obras importantes como o Gasoduto Brasil-Bolívia e as interconexões elétricas que somente se tornam economicamente viáveis sob a ótica de dois ou mais países e contribuem para a construção de verdadeiros mercados regionais de energia.<sup>30</sup> No caso da energia elétrica, em particular, o desenvolvimento de mercados regionais possibilitará o melhor aproveitamento das interconexões existentes por meio do comércio de energia secundária, assim como o aumento da confiabilidade dos sistemas nacionais mediante a ampliação da base de recursos disponíveis em nível regional. Cabe contudo ressaltar que para haver o pleno aproveitamento do potencial das interconexões será preciso harmonizar as normas e os padrões técnicos nos diversos países, uma vez que ainda existem fortes assimetrias estruturais a serem superadas.

Conforme trabalhos técnicos da Comissão de Integração Elétrica Regional (CIER), os principais problemas físicos da infra-estrutura de energia estão relacionados com a sua dimensão, tendo em vista as demandas

<sup>30</sup> No contexto da construção de mercados regionais de energia, duas iniciativas merecem destaque. A primeira diz respeito à visita ao Brasil em julho de 2001 de uma missão de alto nível do governo argentino integrada pelos ministros da infra-estrutura e de relações exteriores, com o objetivo de oferecer 650 MW de energia elétrica, além dos 2.000MW já contratados pela Companhia de Interconexão Energética, que opera uma usina conversora em Garabi no estado brasileiro do Rio Grande do Sul. A oferta adicional de energia elétrica oferecida ao Brasil compreenderia 150MW que poderiam ingressar imediatamente e mais 500MW no curto prazo, o que dependeria apenas da conclusão de uma linha de transmissão de 16 quilômetros de extensão entre a usina hidrelétrica de Yaciretá e a subestação de Ayolas, em território paraguaio. O governo do Paraguai já conta com financiamento do BID para a construção dessa linha de transmissão, ao custo de aproximadamente US\$ 10 milhões. Atualmente, a principal dificuldade para a ampliação da compra de energia do Brasil junto aos demais países do MERCOSUL é de caráter técnico e está relacionada com a qualidade das linhas de transmissão, especialmente no Paraguai onde as linhas operam com baixa capacidade de transporte. A segunda iniciativa diz respeito também à Argentina que está discutindo com o Brasil o projeto de construção de uma usina termelétrica, movida a gás natural, na província de Misiones. Com capacidade para produzir 3.000 MW de energia, estes poderiam ser vendidos ao Brasil por meio de uma linha de transmissão projetada para transportar a energia da região de fronteira próxima a Foz do Iguaçu até Embu-Guaçu, na região metropolitana de São Paulo.

real e potencial de energia elétrica na região e o seu potencial de integração. Diagnóstico semelhante existe para os subsetores de gás natural e petróleo, não obstante suas particularidades.

A geração hidroelétrica é responsável por mais de 80% da oferta total de energia da maioria dos países da América do Sul. A elevada dependência em relação a esta fonte de energia aumenta o grau de vulnerabilidade das matrizes energéticas e impõe a necessidade de grandes volumes de reserva excedente para atender a demanda durante os períodos mais secos. Pelo lado da demanda, observa-se que três quartos do consumo de energia elétrica na América do Sul está concentrado basicamente em três países: o Brasil, com mais de 50%, seguido pela Venezuela e pela Argentina que juntos consomem cerca de 25%.

A crescente participação do setor privado no setor energético, em particular em matéria de instalações de distribuição, requer uma reformulação das relações entre governos e iniciativa privada no que diz respeito à viabilidade dos investimentos no setor, desde a avaliação dos projetos de investimentos até o financiamento, a construção e a operação dos mesmos. Em escala regional, será ainda necessário garantir maior coordenação entre os governos no tocante ao planejamento e execução dos projetos regionais de investimento.





## BIBLIOGRAFIA

ABREU DALLARI, P.B. "O MERCOSUL perante o Sistema Constitucional Brasileiro", em Maristela Basso (org.), *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). *Diagnóstico del Transporte internacional y su infraestructura em América del Sur (DITIAS) Transporte Carretero (MERCOSUR y Chile)*. Montevidéo, Uruguai. 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Departamento de Integração e Programas Regionais. Washington, D.C. 2000.

\_\_\_\_\_. "Physical infrastructure in South America", *Integration and Trade in the Americas*. Periodic Note. Departamento de Integração e Programas Regionais. Washington, D.C. 2000.

\_\_\_\_\_. "Plan de Acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur: una propuesta del BID", Reunião dos Chefes de Estado da América do Sul. Brasília, setembro de 2000.

\_\_\_\_\_, CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO - CAF E FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA - FONPLATA. *Plan de Acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Documento elaborado para a Reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia da América do Sul. Montevidéo. 4 e 5 de dezembro, 2000.

BAPTISTA, L. O. "Pautas viáveis para um desenvolvimento institucional do MERCOSUL" (mimeo). Buenos Aires. 1999.

BIZZOZERO, L. E ABREU, S. *Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación 8. Buenos Aires: BID-INTAL. Julio, 2000.

BOUZAS, R. E SVARZMAN, G. *El Área de Libre Comercio de las Américas: donde está y hacia donde va?* Uma versão prévia deste trabalho foi publicada na série *Monitoring Implementation of the Summit of the Americas*, The Leadership Council for Inter-American Summitry, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami. 2001.

CAMPBELL, J.; ROZEMBERG, R. E SVARZMAN, G. "Quince años de integración: muchos ruidos y muchas nueces", em J. Campbell (ed.), *MERCOSUR: Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: CEI-Nuevo hacer. 1999.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe - 2000*. Naciones Unidas. 2001

COMUNICADO DE BRASÍLIA. Brasília. 1 de setembro, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. "A agenda negociadora da ALCA a partir das conclusões de Buenos Aires", *Comércio Exterior em Perspectiva*, Ano 10, N° 7. Abril, 2001.

\_\_\_\_\_. *CNI informa MERCOSUL*. Diversos números.

\_\_\_\_\_. "MERCOSUL-União Européia: as negociações em novo patamar", *Comércio Exterior em Perspectiva*, Ano 10, N° 10. Julho, 2001.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO - CAF. *Vías para la integración*. Caracas. 2001.

DECLARACIÓN MINISTERIAL. *Sexta Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio*. Buenos Aires. 7 de abril, 2001.

DE LA BALZE, F. A. M. "El destino del MERCOSUR: Entre la Unión Aduanera y la integración imperfecta", em F. de la Balze (comp.), *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: CARI-ABA. 2000.

ESCODÉ, C. "La Argentina y sus alianzas estratégicas", em *Archivos del Presente*. Buenos Aires. 1998.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. *World Economic Outlook*. Maio, 2001.

GARCÍA PELUFFO, J. G. "Algunos aspectos relevantes en la profundización del MERCOSUR", em Celia Barbato (ed.), *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía política*. Montevideú: Ediciones Trilce. 2000.

GAZETA MERCANTIL (diário brasileiro). Diversos números.

GONZALEZ, F. F. "MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera", em *Integración & Comercio*, N° 9, Año 3. Buenos Aires: BID-INTAL. 1999.

HIRST, M. "Atributos y dilemas políticos del MERCOSUR", em *Escenarios Alternativos*, Año 4, N° 9. Buenos Aires. Inverno, 2000.

INTAL. *Informe MERCOSUL N° 6*, Período 1999-2000. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000.

JIMENEZ, M. L. O. "La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur", em Maristela Basso (org.), *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1997.

LAVAGNA, R. *Zona de livre comércio ou área de decisão brasileira? Fim da integração ou a insuportável leveza das propostas*. 1999.

LUCÁNGELI, J. "A competitividade da Indústria manufatureira argentina durante os noventa", *RBCE-Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 68. Rio de Janeiro: FUNCEX. 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Relatório de Avaliação. Corredor MERCOSUL*. Brasília. 2000.

MOTTA VEIGA, P. "Brasil en el MERCOSUR: política y economía en un proyecto de integración", em J. Campbell (ed.), *MERCOSUR, entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. 1999.

NOGUÉS, J., SANGUINETTI, P. E STURZENEGGER, F. "Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el MERCOSUR, el NAFTA y la Unión Europea", versão preliminar. Buenos Aires: ABA. 2001.

PEÑA, F. "El MERCOSUR y la integración hemisférica: son ideas estratégicas, proyectos y realidades conciliables?", versão preliminar da contribuição elaborada para a reunião de Buenos Aires (maio 2001) do Grupo de Trabajo Unión Europea-MERCOSUR, organizada pela Cátedra MERCOSUR de Sciences-Po da Universidad de Paris. Maio, 2001.

REDRADO, M. "Desarrollo institucional en el MERCOSUR: Un aporte para la consolidación del bloque regional" (mimeo). Buenos Aires. 1999.

\_\_\_\_\_. "De la institucionalidad a la convergencia", em F. de la Balze (comp.), *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo*. Buenos Aires: CARI-ABA. 2000.

SALAZAR-XIRINACHS, J. "El ALCA, la OEA y el nuevo pacto en las Américas" (mimeo). 2001.

TOKATLIÁN, J. G. "De Menem a De La Rúa: La diplomacia del ajuste", em *Escenarios Alternativos*, Año 4, N° 9. Buenos Aires. 2000.

TORRENT, R. "Três idéias sobre a institucionalização do MERCOSUL", em *RBCE -Revista Brasileira de Comercio Exterior*, N° 62. Rio de Janeiro: FUNCEX. 2000.

UNIÓN EUROPEA. *Oferta de Negociación de la UE*. V Ronda de Negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Comunicado de Prensa. 2001.

