



PERÍODO 2001-2002

Juan José Taccone e Uziel Nogueira (editores)



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

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
Ano 7. Informe MERCOSUL Nº 8





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 C1035ABD, Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54 11) 4 320-1850 Fax: (54 11) 4 320-1865
E-mail: pubintal@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, 2003. 168 páginas.
Informe N° 8. Período 2001-2002

I.S.B.N. 950-738-153-8

US\$ 15.00

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 8, que abrange o segundo semestre de 2001 e o ano 2002, foi preparado pelo Lic. Ricardo Rozemberg (*rrozemberg@sinectis.com.ar*), economista com especialização em negociações econômicas internacionais, e o Lic. Gustavo Svarzman (*gsvarzman@yahoo.com*), professor adjunto de Desenvolvimento Econômico da Universidade de Buenos Aires, e consultor em temas vinculados com a promoção de exportações e a agenda de negociações Norte-Sul. Também colaboraram na elaboração de diferentes partes do informe, o Lic. Marcelo Onesto, especialista em integração regional e o Lic. Juan Pablo Dicoyskiy, consultor em assuntos industriais e de mercados internacionais.

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

RESUMEN EJECUTIVO

CAPÍTULO I. PANORAMA MACROECONÔMICO E COMERCIAL DO MERCOSUL	1
O contexto internacional no período	1
Situação macroeconômica sub-regional	6
Evolução do comércio exterior do bloco	26
CAPÍTULO II. O CONTEXTO GLOBAL DAS NEGOCIAÇÕES NO MERCOSUL	45
As trocas ministeriais	46
O rápido <i>in crescendo</i> dos conflitos	48
Assunção 2001: Outra Reunião de Cúpula em tempos difíceis	49
O fim da compreensão brasileira	50
Um cenário entre a perda de consenso e a ansiedade	52
Buscando uma solução "não depreciatória" para as disparidades cambiais	54
A fase final da negociação das salvaguardas	58
O MERCOSUL em 2002: A hora de gerar novas instâncias de diálogo	59
CAPÍTULO III. UMA ABORDAGEM DOS PRINCIPAIS TEMAS SETORIAIS E HORIZONTAIS NO COMÉRCIO INTRAZONA	67
Os temas setoriais	67
Entraves "horizontais" ao comércio intrazona: "Ressuscitando" as listas de adequação	75
Comentando as sentenças do Tribunal Arbitral do MERCOSUL	79
CAPÍTULO IV. UM REPASSE DA AGENDA INTERNA DO MERCOSUL	87
Uma visão geral	87
Evolução dos principais aspectos da Agenda Interna	88
Olhando para o futuro: Um caminho possível para avançar no aprofundamento do MERCOSUL	107

CAPÍTULO V. A EVOLUÇÃO DA AGENDA EXTERNA DO MERCOSUL: AVANÇOS EM MEIO DA TEMPESTADE	109
Uma visão de conjunto da agenda	109
Entre a crise, os desejos e a realidade: O "4 + 1" com os Estados Unidos	110
Uma história (ainda) sem final: A negociação "4 + 4" entre o MERCOSUL e a CAN	115
Apesar das dificuldades e das incertezas, a ALCA segue seu andamento	120
MERCOSUL-UE: Avanços ou "fuga para adiante"?	127
Entre os avanços e as controvérsias: O ACE 35 entre MERCOSUL-Chile	133
Buscando novos horizontes comerciais (I): A reativação das tratativas entre o MERCOSUL e o México	135
Buscando novos horizontes comerciais (II): As negociações entre o MERCOSUL e a África do Sul	139
CAPÍTULO VI. OS TEMAS DA INFRA-ESTRUTURA E A INTEGRAÇÃO FÍSICA REGIONAL	143
Eixo MERCOSUL-Chile/Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca	144
Eixo Interoceânico	145
Eixo Porto Alegre-Assunção-Jujuy-Antofagasta	146
Eixo Multimodal do Amazonas	148
Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname	149
Eixo Peru-Brasil-Bolívia	150
BIBLIOGRAFIA	

RESUMO EXECUTIVO

Os dezoito meses que vão desde o início do segundo semestre de 2001 até o final de 2002 marcam um período de crise econômica inédita no MERCOSUL, consequência de um forte *shock* externo adverso que, se bem teve características, origens e consequências diferenciadas em cada um dos países membros, se manifestou nas duas principais economias do bloco sob a forma do esgotamento do financiamento de mercado ou voluntário. Este fenômeno se produziu no contexto de uma economia mundial de escasso dinamismo, com fortes dificuldades para retomar o ritmo de crescimento dos anos noventa e, particularmente, com escassos fluxos de liquidez para os mercados emergentes. À diferença de situações traumáticas vividas nos últimos anos, não se tratou de um mero fenômeno de contágio entre países vizinhos e sócios.

Como é habitual, em ambos os casos, o requerimento de ajuste se manifestou prematuramente no setor financeiro. No caso argentino, durante o segundo semestre de 2001, sob a forma de uma profunda corrida contra o sistema bancário, que terminou por varrer o regime de Conversibilidade que tinha vigorado por mais de 10 anos. No Brasil, a crise apareceu sob a forma de uma pronunciada queda na valorização dos seus bônus -e por conseguinte do risco país- que deu lugar à desvalorização da moeda.

Para os dois países mais austrais da sub-região, Argentina e Uruguai, nos quais a crise foi motorizada mais nitidamente através do sistema financeiro, ela alcançou magnitudes de verdadeiro "desastre", com uma contração da atividade econômica da ordem de 10% durante 2002, forte desvalorização da moeda, profunda crise fiscal, aumento considerável do desemprego, grande deterioração social e solavancos políticos de magnitude. No Brasil e Paraguai, o impacto foi menor, embora ambas as economias seguissem enfrentando situações fortemente complicadas.

Como era de se esperar, o comércio exterior na sub-região seguiu uma tendência fortemente contrativa, a partir da qual os intercâmbios com o MERCOSUL perderam participação em relação aos fluxos com o resto do mundo. Não obstante, um exame setorial do comércio mostra que nem todos os setores foram afetados por igual -ante a diminuição da atividade sub-regional- por este processo de "desmercosulização". Em termos gerais (e com a exceção do sempre "especial" setor automotor), parecem ter sido menos afetadas aquelas atividades nas quais o intercâmbio intrazona se desenvolveu equilibradamente, com presença relevante de comércio intra-setorial; enquanto que foram aqueles setores, onde claramente há um país fornecedor para o resto da sub-região, os mais castigados pela crise comercial.

O MERCOSUL em 2001: "Remando" contra a corrente

Inegavelmente, a forte e crescente deterioração da situação macroeconômica, financeira e política pela qual atravessou a Argentina ao longo de 2001, somada às dificuldades existentes naquela oportunidade no Brasil para sustentar a paridade nominal do real, e os subsequentes efeitos negativos sobre o contexto econômico/financeiro e comercial da sub-região, foram gerando um cenário crescentemente complexo, no qual os conflitos de interesses, as ameaças -muitas vezes concretizadas- de ações unilaterais e as quase cotidianas "batalhas na mídia" entre funcionários de primeira linha dos diferentes países -e em algumas ocasiões, de um mesmo país- foram ocupando o centro da atenção do bloco e de toda a sub-região.

Neste sentido, se as diferenças -e incompatibilidades- existentes entre os regimes cambiais dos dois grandes sócios do bloco eram uma realidade histórica concreta, que foram se agravando durante 2001, em função da mudança do cenário internacional com relação aos países emergentes endividados, a vocação das autoridades argentinas -e da ampla maioria dos empresários, economistas e opinião pública desse país- era a de tratar de evitar de todos os modos possíveis a alteração do esquema de Conversibilidade.

Nesse contexto, no qual inclusive as autoridades brasileiras davam sinais de estar dispostas a aceitar algumas medidas políticas da Argentina que transitoriamente pudessem contrariar o espírito MERCOSUL, começava a ficar cada vez mais evidente que a compensação dos fortes desequilíbrios gerados a partir da inflexibilidade da política cambial argentina e da aceleração da desvalorização no Brasil, era uma tarefa que requeria muito mais que criatividade, esforço e boa vontade por parte dos sócios sub-regionais.

Após o "desmoronamento" da economia Argentina

O descalabro da situação na Argentina em finais de 2001 -com a subsequente quebra de sua economia e a renúncia do Presidente De la Rúa- gerou neste país um novo cenário político e econômico, caracterizado por fortes tensões sociais, fragilidade política e imensas dificuldades no plano do manejo das principais variáveis macroeconômicas.

Se por um lado a saída da Conversibilidade (acompanhada pelo *default* externo, a crise do sistema financeiro e o aprofundamento da recessão, com uma queda do produto superior a 10%) podia contribuir, de algum modo, para gestação de um novo cenário no qual seria possível "resolver" problemas de competitividade relativa dos setores cronicamente conflituosos no comércio intra-regional, os fundados temores do iminente efeito contágio sobre as demais economias da sub-região (particularmente Brasil e Uruguai) começaram a ser o centro da preocupação de *policy makers*, empresários e analistas da zona.

Enquanto que os países sócios de menor tamanho manifestavam temores acerca de que o previsível descontrole cambial na Argentina terminaria numa invasão de produtos provenientes desse país e numa deterioração dos indicadores financeiros da sub-região, durante os primeiros meses do ano -e repetindo a experiência da desvalorização brasileira de 1999- nenhum desses efeitos chegou a se materializar.

Não obstante, a paralisação do comércio com a Argentina, as dificuldades para completar as operações que se encontravam em curso ao estourar a crise (particularmente, as cobranças de cartas de crédito por parte de exportadores brasileiros) e a atitude de *wait and see* tomada por parte dos principais agentes e operadores, foram as características centrais dos primeiros meses de 2002.

Mas, independentemente dos temores e das visões mercantilistas e de curto prazo, desde certo ponto de vista, o fim da Conversibilidade era visto com certo otimismo em relação ao processo negociador do MERCOSUL. Neste sentido, não havia dúvidas acerca de que a coexistência do sistema de câmbio fixo na Argentina e um regime de flutuação no Brasil tinha sido -particularmente a partir 1999- um dos principais fatores de assimetrias, desequilíbrios e conflitos entre os principais parceiros do bloco, a partir do qual derivavam praticamente todos os problemas de competitividade relativa e de desvio de comércio e de investimentos.

Nesse sentido, o desaparecimento do mencionado esquema cambial parecia abrir o caminho para um processo de "normalização" das relações intra-MERCOSUL, onde o nível de conflito diminuiria de intensidade, possibilitando designar maiores recursos de negociação aos temas de "longo prazo", como a frente externa (ALCA, UE, México, etc.) e o próprio aprofundamento de processo de integração (revisão da TEC, disciplinas comerciais, harmonização de normas e padrões técnicos, integração física, compras governamentais, etc.), num quadro mais distendido, com menores pressões setoriais e de maior compreensão mútua.

Nesse contexto, durante os primeiros meses de 2002, os esforços dos países do MERCOSUL se focalizaram em, por um lado, tratar de "reparar" os danos ocasionados pela escalada de conflitos do ano anterior, e por outro, em encontrar formas que pudessem contribuir para "aliviar" os novos problemas da economia argentina -e dessa forma tratar de evitar a propagação da crise para o resto da sub-região-.

Paralelamente, na Argentina entrava em funcionamento uma estratégia direcionada a recompor, o mais rápido possível, as desgastadas relações com o principal parceiro sub-regional, situação que era favorecida tanto pela saída de cena da maior parte dos funcionários mais conflituos na relação bilateral, como pela atitude construtiva e a boa predisposição existente por parte do Governo Federal e dos funcionários brasileiros encarregados do manejo das relações com a sub-região.

Desse modo, o abrupto fim das "batalhas" e das "negociações" através da mídia, o rápido desaparecimento de alguns elementos objetivos de conflito de interesses e a procura por soluções realistas para problemas específicos foram pouco a pouco ocupando as mesas de negociação bilaterais e sub-regionais.

Reatando as relações sub-regionais

A forte recuperação da paridade cambial argentina com relação ao Brasil aplainava em parte o caminho, tornando redundantes muitas das medidas introduzidas pela Argentina, a partir da desvalorização do real em janeiro de 1999. Assim, durante a primeira visita do Chanceler argentino ao Brasil, aos poucos dias de tomar posse do cargo (meados de janeiro de 2002), foi anunciado o início de um processo de eliminação progressiva dos conflitos intrazona. Este processo, conhecido como de "limpeza da mesa", resultou ser o eixo das negociações bilaterais durante todo 2002.

No que se refere ao MERCOSUL, os negociadores argentinos -com o objetivo de gerar mercados que pudessem contribuir o mais rapidamente possível para a recuperação da economia nacional- centraram seus esforços em destravar a "atolada" negociação (ou renegociação) da Política Automotora do MERCOSUL (PAM), visando à flexibilização do mecanismo de intercâmbio compensado e poder, assim, incrementar as exportações para o Brasil das quase inativas montadoras automobilísticas argentinas.

Desde o princípio, os negociadores brasileiros se mostraram abertos à possibilidade de "colaborar" com uma Argentina em crise, adotando medidas favoráveis desde o plano comercial; entre elas, a definitiva modificação e regulamentação da PAM. Não obstante, reclamaram como contrapartida a prévia eliminação dos múltiplos entraves e restrições ao comércio e à preferência regional introduzidos pela Argentina em diferentes setores, a partir de 1999.

Em Brasília se considerava -com muita razão- que, após a desvalorização do peso, a maior parte de tais medidas já não tinham razão de ser, posto que as mesmas não eram outra coisa que um substituto imperfeito de uma política cambial sem instrumentos de flexibilidade ou defesa. Entre as medidas reclamadas pelo Brasil se enquadravam o "fator de convergência", os reembolsos às exportações intrazona, a maior parte dos processos *antidumping*, as perfurações na TEC -correspondentes a bens de capital e bens de consumo final- restrições não tarifárias diversas, preços mínimos de referência na alfândega, entre outras.

Do mesmo modo, no princípio de fevereiro de 2002, o Ministro de Indústria brasileiro, Sérgio Amaral, anunciava a decisão política do seu governo de proceder à eliminação imediata de todas as barreiras e cotas impostas no passado à entrada de produtos argentinos no seu mercado -com a lógica exceção das relacionadas com temas sanitários, como as vinculadas à febre aftosa- aproveitando a ocasião para manifestar sua solidariedade para com Argentina nas negociações com os organismos financeiros multilaterais e países desenvolvidos.

Entretanto, e apesar dos esforços dos funcionários, a forte recessão, a instabilidade cambial e financeira e os problemas de tipo regulatório (que iam desde as dificuldades para implementar e administrar as novas normativas comerciais e bancárias na Argentina, até os atrasos na liquidação de operações concretizadas

em finais de 2001 entre importadores argentinos e exportadores brasileiros) se traduziriam em fortes quedas no comércio bilateral.

Nesse quadro, uma das características de maior significado comercial deste período foi a concretização do acordo sobre a flexibilização da PAM, anunciada na Cúpula de Presidentes de Buenos Aires (julho de 2002), acordo esse que só foi assinado durante visita do Presidente Duhalde ao Brasil durante o mês de setembro. Pelo contrário, e apesar dos progressos logrados na estabilização da situação argentina durante o segundo semestre, na data de encerramento deste Informe, o cancelamento dos processos *antidumping* e demais focos de controvérsia não tinha chegado a termo, restando a definitiva resolução de alguns deles.

Em paralelo com os esforços bilaterais visando à dissipação de conflitos, a possível "exportação" da crise argentina para o resto da sub-região foi uma preocupação constante durante 2002. Como já era esperado, o Uruguai foi o país que sofreu com maior força a "onda expansiva" do que estava sucedendo do outro lado do Rio da Prata, no terreno financeiro, cambial e produtivo, aos que se somavam os problemas de competitividade nos seus setores produtores de bens transáveis, gerados pela forte depreciação do real.

Portanto, durante o primeiro semestre de 2002, o Uruguai tentou (em vão) manter o esquema cambial de bandas que até então aplicava, impondo medidas restritivas ao comércio intrazona, de certa forma imitando a atitude argentina prévia ao fim da conversibilidade. De igual modo, a desvalorização e posterior crise bancária foram inevitáveis.

Com efeito, e independentemente das novas motivações e do novo clima reinante na sub-região, o comércio entre os principais países sócios não deixava de se contrair, embora registrando taxas interanuais decrescentes e com algumas perspectivas de incipiente recuperação em alguns setores específicos.

Uma luz no fim do túnel?

No contexto da tendência à estabilização da economia argentina desde o início do segundo semestre do ano 2002, e da paulatina normalização da situação econômico-financeira no Brasil, Paraguai e Uruguai, tanto o panorama geral, como os ânimos dos funcionários e empresários dos países da sub-região foram encontrando melhores condições para o cumprimento e concretização de diferentes tipos de compromissos e para certos progressos em alguns temas prioritários da agenda sub-regional (como por exemplo, na área da estrutura institucional do bloco).

Não obstante isso, a peculiar situação política que estava atravessando o Brasil, com a administração Cardoso nos seus últimos meses de gestão e o caráter de transição do Governo argentino, dificultaram a consecução de novos e mais amplos entendimentos.

Após verificar-se o prognosticado triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições presidenciais do Brasil, se clarificaram certas dúvidas que pairavam no ambiente sub-regional acerca do futuro do MERCOSUL. O novo presidente, ao longo da campanha eleitoral, desenvolveu um discurso fortemente pró-MERCOSUL.

Neste quadro, o complexo ano 2002 fechou, portanto, com fortes e decididas declarações políticas sobre a reconstrução do MERCOSUL (evitando-se o "malogrado e desgastado" termo de relançamento), que sem dúvida, muito dependerá tanto da consubstanciação de idéias que exista entre o novo Governo do Brasil e as novas autoridades que em maio de 2003 assumam na Argentina, como do sucesso das políticas que implementem ambos os países no plano da recuperação do crescimento de suas respectivas economias.

Olhando para o futuro

As possibilidades de que o MERCOSUL possa reposicionar-se como um dos grandes eixos da estratégia externa dos países da sub-região, requer -como condição necessária, mas não suficiente- o rápido retorno a um cenário de estabilidade macroeconômica e recuperação do crescimento.

No entanto, a fortaleza do bloco só poderá ser reafirmada através de uma firme vontade política que permita recriar os interesses comuns e readequar os principais instrumentos da união aduaneira às atuais condições sub-regionais e internacionais, de modo tal que o processo de integração volte a constituir-se num jogo de soma positiva para o conjunto dos países que o integram. Isto requer balancear o campo de jogo para que o MERCOSUL possa voltar a ser percebido como uma aposta "rentável" para cada um dos Estados intervenientes. Caso não se logre este objetivo, o cenário mais provável do processo integrador para os próximos anos é o da intranscendência e/ou agonia, de modo similar a outras iniciativas integradoras prévias na região.

Algumas destas questões foram objeto de análise e intercâmbio de opiniões ao longo de 2002, a partir da inclusão na agenda de temas, tais como, os foros de competitividade -direcionados a fomentar uma maior complementação das cadeias produtivas na escala sub-regional- o desenvolvimento de ações de promoção comercial conjunta em terceiros mercados, a necessidade de redefinir a tarifa externa comum para alguns setores "estratégicos" ou a importância de avançar na conformação de uma Secretaria Técnica.

Do mesmo modo, retomar o processo de aprofundamento exige a centralização dos esforços negociadores em algumas poucas temáticas, priorizando a consolidação dos princípios básicos da união aduaneira; isto é, concentrar os esforços negociadores, em primeiro lugar, em reordenar e estruturar um nova tarifa externa comum mais "cumprível" pelos quatro países e de acordo com as necessidades produtivas atuais -em um entorno sub-regional de taxas de câmbio reais mais elevadas do que a média dos anos noventa-.

Por outro lado, se deve priorizar a eliminação das restrições que obstam o desenvolvimento da zona de livre comércio. Os desequilíbrios cambiais gerados pela desvalorização brasileira, primeiro, e a do peso argentino depois, derivaram no levantamento de diferentes tipos de barreiras ao comércio intrazona, que em muitos casos travaram até mesmo a base de funcionamento da área de livre comércio. Portanto, a "limpeza da mesa negociadora" deve incluir necessariamente a reativação das negociações que permitam acordar mecanismos sub-regionais de "escape", para enfrentar eventuais novas alterações nas condições econômicas internas e externas na sub-região (em linha com os pré-acordos alcançados no final de 2001).

Somente formalizando instrumentos MERCOSUL, que sejam aptos para lidar com as instabilidades próprias de países em desenvolvimento, será possível eliminar, séria e definitivamente, as medidas unilaterais de diferentes tipos que buscam criar obstáculos -transitoriamente- ao livre comércio e que logo passado o *shock* que lhes dá origem, tornam-se difíceis de rever.

Finalmente, a complexa agenda internacional exige um maior esforço negociador e técnico, voltado ao alcance de uma postura base MERCOSUL racional e "forte" nas diferentes instâncias (ALCA, UE, CAN, México, etc.), fenômeno que requer maior preparação técnica e coordenação política comunitária que a lograda até o momento.

Desde o ponto de vista institucional/operativo, dita focalização temática deveria ir acompanhada de uma maior concentração e coordenação dos corpos técnicos e políticos do MERCOSUL em prol de alcançar os consensos básicos necessários. Neste sentido, seria oportuno fortalecer aqueles grupos técnicos com responsabilidades diretas sobre os poucos temas que se decida priorizar, os quais trabalhariam de forma conjunta e "fluida" com a Comissão de Comércio e o Grupo Mercado Comum -a fim de lograr cumprir compromissos e prazos que se definam.

Finalmente, o estado atual de crise do processo de integração requer hierarquizar no próximo ano uma agenda -e seus respectivos foros negociadores- que tem que ver com os temas tarifários, comerciais e de disciplinas básicas da união aduaneira, similares aos agendados no início do processo (ainda que incorporando certos elementos novos como o fortalecimento de uma instância técnica quadripartite, questões relativas à facilitação da internação de normas ou mecanismos de "administração" positiva da especialização e complementação empresarial).

Se bem que, *a priori*, isto pode parecer uma regressão do processo negociador -já que na prática significa retomar uma agenda e uma organização institucional/operativa muito mais simplificada e concentrada- a mesma não é mais que o reconhecimento e formalização de uma situação de fato, cuja saída depende do fortalecimento macro e institucional que logrem alcançar os Estados Membros no futuro próximo.

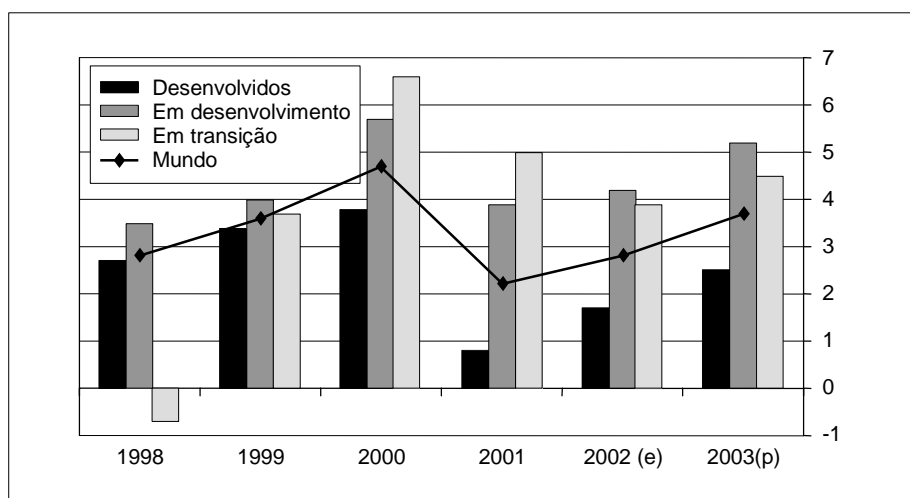
CAPÍTULO I. PANORAMA MACROECONÔMICO E COMERCIAL DO MERCOSUL

A. O contexto internacional no período

Apesar de que, de uma forma geral, 2002 foi um ano de recuperação da atividade econômica mundial, esta melhoria se caracteriza pelo seu escasso vigor. De fato, se trata de uma tendência parcial, já que, tanto entre os países industrializados, como dentro do bloco das nações em desenvolvimento, o desempenho em matéria de crescimento foi heterogêneo.

As estimativas mais recentes exibem uma leve aceleração do crescimento da economia mundial no seu conjunto, com uma variação de 2,8%¹ para 2002 -frente a 2,2% do ano anterior- embora vastas regiões do planeta tenham assistido decrescer o seu ritmo de atividade econômica durante o ano. Ademais, ali onde ocorreu uma melhora na taxa de expansão econômica, esta foi relativamente modesta.

PRODUTO MUNDIAL E REGIONAL
Evolução recente e projeções. Variação anual, em %



Notas: (e) Estimativa preliminar. (p) Prognóstico.

Fonte: FMI.

Um ator principal nesta dinâmica foi a economia estadunidense, que se recuperou da sua estagnação de 2001 (o PIB variou 0,3%), com um aumento estimado de 2,2% para 2002. Esta saída, não obstante, vem sendo moderada pelos sucessivos *shocks* que se conjugam, minando a confiança dos consumidores e das empresas deste país. Aos acontecimentos de setembro de 2001, se somou a importante repercussão dos escândalos devido a manobras contábeis supostamente fraudulentas em corporações de primeira linha.

Isso contribuiu para manter um mercado de valores fraco que já vinha sofrendo, primeiro, pela necessária correção das expectativas desmesuradas em torno das empresas vinculadas a negócios de tecnologias de informação, e mais tarde pela deterioração natural de balanços provenientes do mencionado "esfriamento"

¹ Salvo que se indique explicitamente o contrário, todos os dados de crescimento econômico correspondem à mais recente edição do *World Economic Outlook*, elaborado pelo FMI em setembro de 2002.

após a excessivamente prolongada fase de crescimento estadunidense, na segunda metade dos anos noventa.²

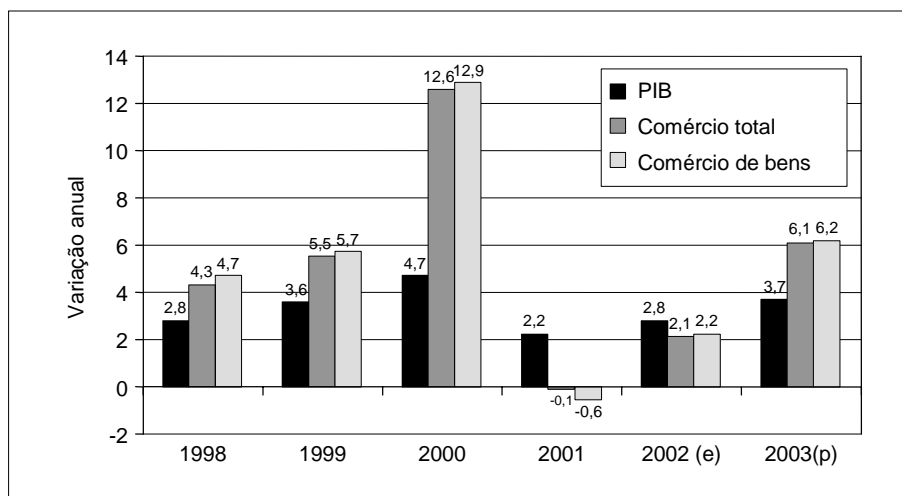
O último dos eventos adversos ao restabelecimento da confiança é a ameaça de uma nova guerra na área do Golfo Pérsico. As eventuais consequências desfavoráveis no terreno econômico de um mau desenlace dessa contingência não se limitam aos efeitos inflacionários e sobre a riqueza decorrentes de um aumento no preço do petróleo, senão por que conduzem a um novo enfraquecimento das finanças públicas estadunidenses, cuja deterioração recente também vem semeando preocupação entre analistas e atores econômicos.

De sua parte, os outros dois blocos econômicos do mundo desenvolvido -Japão e Europa ocidental- perderam dinamismo em relação a 2001, que já tinha sido um ano bastante desfavorável. O Japão repetiu um resultado recessivo, com uma leve contração de 0,5% em 2002, depois de um retrocesso de 0,3% no ano anterior. No país oriental persistem as dúvidas a respeito da saúde do sistema bancário, que vem se arrastando pelo menos desde as crises no sudeste asiático em 1997. O dilema que enfrenta o governo desse país é se afrontar ou não uma reforma financeira profunda que poderia reforçar as forças contrativas no curto prazo.

Na Europa, o ano 2002 foi um ano de desaceleração do ritmo de crescimento econômico, com um crescimento de 1,1% (após um de 1,6% no ano anterior).³ Nessa região, segue persistindo certa desconfiança a respeito da retomada do caminho de crescimento sustentado, que pode, inclusive, estar revelando temores de caráter mais estrutural em relação à produtividade potencial da economia européia ante problemas tais como a excessiva regulação de seus mercados -particularmente o mercado de trabalho- ou o crítico envelhecimento da sua população, entre outros.

CRESCIMENTO MUNDIAL DO PRODUTO E O COMÉRCIO

Variação anual, em %



Fonte: FMI.

O comércio mundial, por sua parte, experimentou uma moderada recuperação durante 2002, com aumentos em seu volume de 2,1% e 2,2%, considerando o comércio total de bens e serviços, ou só o de bens. Isto

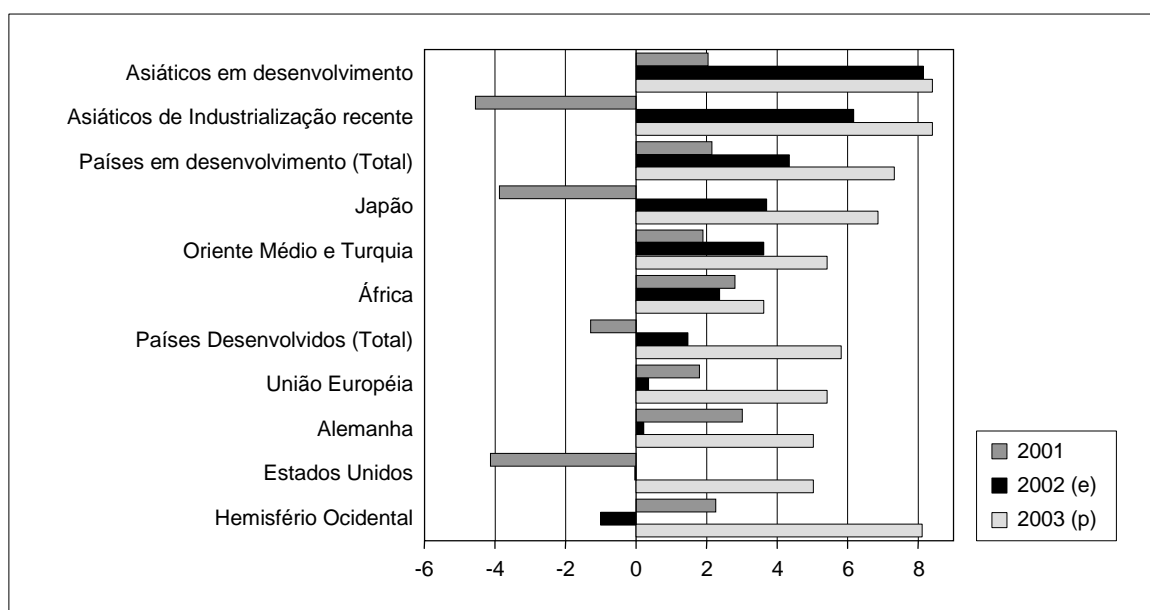
² Durante todo o decênio que vai de 1991 a 2000, a economia estadunidense cresceu a uma taxa anual cumulativa de 3,2%. Considerando-se apenas o quinquênio iniciado em 1995, dito ritmo chega a 4%.

³ Se consideram dados correspondentes ao bloco de quinze nações da União Européia (UE).

representa uma importante melhoria relativamente ao sucedido em 2001, quando pela primeira vez desde 1982 o intercâmbio observou uma pequena contração em seus volumes de 0,1% no comércio total (e de 0,6% restringindo-se o conceito a mercadorias).

Apesar da renovação do crescimento do volume comercializado internacionalmente em 2002, é relevante notar que não só o seu dinamismo foi significativamente inferior ao observado na década passada, como também a sua taxa de expansão foi menor que a evidenciada pela produção. Nos 10 anos prévios à contração de 2001, os fluxos de bens e serviços se expandiram a uma velocidade quase duas vezes e meia maior do que o aumento da produção mundial. Embora pareça prematuro delinear os contornos de um novo cenário mundial, as primeiras notícias poderiam sugerir diferenças no padrão de crescimento do produto e do comércio mundial, em relação ao registrado nos últimos anos.

CRESCIMENTO ANUAL DO COMÉRCIO ¹ Por regiões selecionadas, ² em %



Notas: (1) Se indica como crescimento do comércio a média simples entre as taxas de crescimento de exportações e importações das respectivas regiões.

(2) As regiões não se excluem entre si (por exemplo, *Alemanha* está incluída na região *União Européia* e tanto uma quanto a outra região pertencem ao grupo de *Países Desenvolvidos*).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FMI.

Quando se examina a abertura regional dessa recuperação do comércio se observa uma marcada dispersão, destacando-se claramente a região da Ásia Oriental como a de maior dinamismo. Tal evolução está em linha com o movimento da produção, já que os países em desenvolvimento dessa área -particularmente China e Índia- se encontram entre os de mais alto crescimento em 2002. Trata-se de economias com forte orientação exportadora e que, ademais, sofreram fortemente a crise no ano anterior. Todavia, esta zona é a que explica principalmente o maior crescimento que se observa no conjunto de nações emergentes.

Dentro dos países em desenvolvimento, a contração na América Latina se contrapõe à importante evolução asiática. Naquela, uma modesta expansão das vendas externas não pôde compensar a importante redução das importações, que superou os 4% entre 2001 e 2002. Neste sentido, à crise nos países membros do MERCOSUL (que será exposta com maior detalhe nas seções subsequentes) e de seus vizinhos, se soma o

escasso dinamismo da economia estadunidense, cuja influência é fundamental para várias nações latino-americanas, começando pelo México, a segunda maior economia da área.

A evolução dos preços implícitos no comércio resultou, durante 2002, numa importante reversão na tendência deflacionista -em dólares- dos últimos anos. O deflator de preços, que o FMI calcula para o comércio internacional de bens e serviços, subiu 1,3%, configurando a primeira variação positiva após seis quedas anuais consecutivas. Em boa medida, esta melhoria se vincula com a própria depreciação do dólar -em relação ao Euro foi de mais de 6%- que derivou num comportamento altista em várias *commodities* agrícolas e industriais. De toda forma, se deve levar em conta que, apesar de durante o ano ter havido melhorias de preços importantes em diversos produtos de uso difundido, o nível médio de 2002 em muitos deles foi apenas levemente superior ao do ano anterior.

O petróleo é um caso paradigmático nesse sentido já que, apesar do aumento entre dezembro de 2001 e o mesmo mês de 2002 ter superado 50%, o valor médio desse último ano foi só 0,5% acima daquele.⁴ Uma perspectiva um pouco mais ampla é dada pela evolução do índice de preços de *commodities* elaborado pelo *Commodity Research Bureau*, cujo indicador *spot* cresceu apenas 1,8% entre as médias e mostrou em dezembro de 2002 um nível 15,2% superior ao de 12 meses atrás.

O movimento de fluxos financeiros privados desde os países desenvolvidos para o mundo em desenvolvimento durante 2002 continuou nos modestos níveis -em comparação ao ocorrido durante a década passada- do ano anterior. Embora durante os primeiros meses do ano se esperasse alguma melhoria na confiança nos mercados emergentes, a escassa firmeza da recuperação econômica nas nações industriais assim como a faceta especificamente financeira que adotou a crise -uma vez que o "ruído" proveio dos mercados acionários-, terminou por multiplicar nos mercados financeiros a aversão a todo tipo de ativos de risco, de modo que também a canalização da poupança para países com classificações distintas do *Investment Grade* teve escassa demanda.

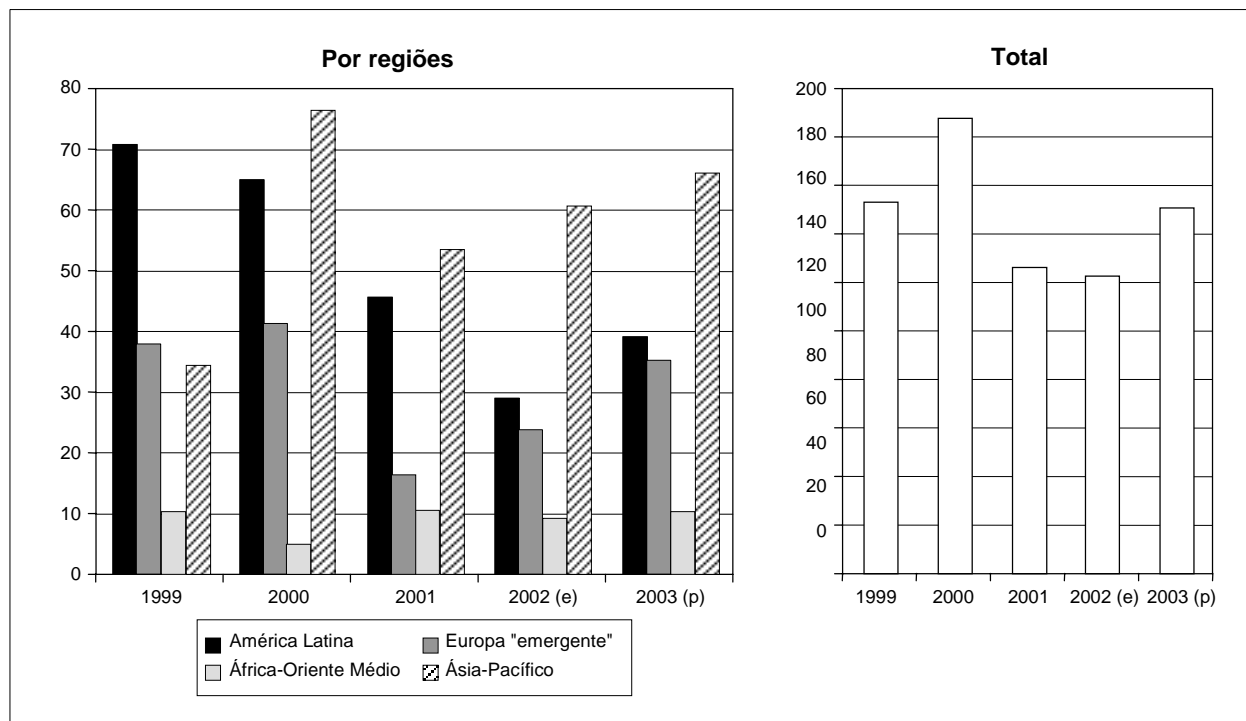
Em termos estritamente financeiros, as perdas patrimoniais e a queda da rentabilidade dos investimentos acionários, junto com a redução da taxa de juros para os ativos com *fixed income* nos Estados Unidos, poderiam ter derivado na procura de alternativas fora das fronteiras dessa economia. Não obstante, os temores não dissipados de uma nova recessão, assim como as quedas no mercado acionário e o panorama no mercado de trabalho estadunidense -cujos indicadores demoram em acusar a reversão do ciclo econômico- vêm golpeando a confiança dos consumidores e redundam numa marcada cautela na hora de definir inversões financeiras.

Do lado dos países receptores de financiamento também aparecem fatores que desanimam a chegada destes fluxos, tanto de caráter conjuntural quanto de ordem mais permanente. Em primeiro lugar, são vários os países em desenvolvimento que sofreram em 2002 uma deterioração da sua situação política. Os exemplos mais notórios nesse sentido aparecem na América Latina, com os casos da Argentina, Brasil, Colômbia, Uruguai e Venezuela, aos quais pode-se somar fora desta região o caso da Turquia. Desde uma perspectiva de mais longo prazo, pode-se dizer que, embora as reformas estruturais e privatizações continuem em diversos países considerados emergentes, em vários deles houve uma desaceleração da velocidade em que estes processos se desenvolveram durante os anos noventa. Isto se deve tanto a que, efetivamente, os próprios avanços realizados foram esgotando o seu ciclo, como a um certo "desencanto" por este tipo de políticas e um certo enfraquecimento geral do consenso que elas geraram naquele momento.

⁴ Se considera aqui a variedade WTI, que observou cotações médias anuais de 25,9 e 26,1 dólares por barril em 2001 e 2002, respectivamente. No caso do *Brent* a variação entre "pontas" foi muito similar, enquanto que o aumento entre as médias foi positivo em 2,5%.

FLUXOS FINANCEIROS LÍQUIDOS PARA ECONOMIAS EMERGENTES

Em US\$ bilhões



Notas: (e) Estimativo. (p) Projetado.

Fonte: *Institute of International Finance*.

Somada ao seu menor montante, outra característica dos fluxos financeiros para o bloco emergente durante 2002 foi a seletividade entre destinos. Como já foi mencionado, as condições econômicas estiveram dadas neste ano para favorecer orientações alternativas de financiamento, mas a fragilidade nas expectativas terminou por beneficiar os ativos de alta qualidade. Neste contexto, houve uma discriminação entre mercados destinatários do financiamento privado, a favor das regiões economicamente com melhor comportamento. Enquanto que a Ásia oriental e os emergentes europeus puderam obter com maior facilidade financiamento voluntário no mercado, o resto do mundo em desenvolvimento -fundamentalmente a América Latina, também com exceções localizadas no Chile e México- sofreu uma forte contração do crédito externo.

A respeito das distintas modalidades do financiamento externo ao mundo em desenvolvimento, a mais importante continua sendo -como nos últimos anos- o investimento estrangeiro direto, que responde por US\$ 113 bilhões de um financiamento total a economias emergentes de quase US\$ 123 bilhões em 2002.⁵ Não obstante, esse mesmo item é o que mais se reduz comparado ao seu valor de 2001, quando chegou a US\$ 146 bilhões. O maior peso relativo desse item se vincula à mencionada distribuição regional do financiamento, já que na Europa e, principalmente nas economias em desenvolvimento da Ásia-Pacífico, as oportunidades de investimento se apresentam no setor privado, sobretudo através de compras diretas ou novos empreendimentos produtivos.

⁵ Estes valores são oriundos da publicação "Capital Flows to Emerging Market Economies", elaborada pelo *Institute of International Finance*. Nos dados desse mesmo organismo estão baseadas as considerações mencionadas nessa seção em relação aos fluxos financeiros a países em desenvolvimento.

Em geral, no contexto internacional, as perspectivas para 2003 indicam uma melhoria em relação a 2002, embora num ritmo certamente modesto e menor que as projeções prévias. Ademais, diversos fatores de risco dão aos prognósticos um arco de variabilidade superior ao habitual. As previsões do FMI para a atividade mostram um crescimento mundial de 3,7%. O que esta projeção tem de otimista se deve à evolução prevista no mundo em desenvolvimento, onde a expansão chega a 5,2%. Para os países avançados o prognóstico é um pouco mais moderado, chegando a 2,5%, após movimento de 1,7% no ano anterior.

De fato, a leve aceleração no mundo desenvolvido se apóia principalmente na recuperação da economia estadunidense, a partir do fortalecimento de sua demanda interna, no marco da continuidade de políticas expansivas. Para o resto do mundo desenvolvido, a maior expansão dependerá fundamentalmente da tração externa.

O mencionado prognóstico para o conjunto de países em desenvolvimento se apóia fundamentalmente na continuidade da recuperação das economias do extremo oriente asiático, uma aceleração relevante na zona do oriente médio e norte da África guiada pela alta nos preços do petróleo e de certa normalização das nações que atravessaram uma conjuntura crítica em 2002. Neste sentido, 3% de crescimento econômico se situa ainda bem abaixo dos "anos dourados" da década passada e mesmo do ano 2000, mas representa uma saída do cenário convulsionado que os países do sul da América Latina acabam de atravessar.

Além da moderada expansão na atividade econômica, se espera também uma aceleração nos volumes físicos comercializados internacionalmente, passando de um incremento de 2,1% em 2002 para mais de 6% em 2003.⁶ A expansão em valores monetários seria ainda maior, sobretudo se medida em dólares, quando haveria um aumento de 2,7% nos preços transacionados. As expectativas de continuidade na valorização da moeda norte-americana fazem que esta variação nas cotações seja um pouco inferior em outras unidades monetárias dos países industrializados.

A queda do dólar, a evolução da atividade e do comércio -particularmente quando se confirmam os prognósticos favoráveis para a região da Ásia/Pacífico- resultariam numa melhora nos preços internacionais das *commodities*. A média geral para este tipo de produtos -excluindo-se combustíveis- cresceria 5,7%, segundo previsões do FMI, e seria ainda um pouco maior para os insumos de origem agrícola.

Com relação ao financiamento às economias em desenvolvimento, as projeções marcam um aumento no fluxo líquido privado em 2003 -atingindo US\$ 151 bilhões, a partir de US\$ 123 bilhões em 2002- de relativa importância, embora boa parte desse incremento possa ser atribuído ao impacto das crises financeiras em vários países (com forte peso da Argentina e do Brasil), que derivariam em reestruturações mais ou menos forçadas de dívidas tanto públicas quanto privadas. Não obstante, também se espera um aumento dos capitais dirigidos às "economias estrela" do mundo em desenvolvimento.

Assim, dos quase US\$ 28 bilhões em que se incrementará o financiamento aos países emergentes, uns US\$ 10 bilhões correspondem à América Latina -boa parte nas condições comentadas nas linhas logo acima- outros US\$ 11 bilhões às nações em desenvolvimento da Europa, US\$ 5 bilhões se destinarão à região Ásia/Pacífico e o resto à África e Oriente Médio.

B. Situação macroeconômica sub-regional

Os dezoito meses que vão desde o início do segundo semestre do ano 2001 até o final de 2002 delimitam um período de forte crise econômica na região do MERCOSUL. Embora as origens dos *shocks* que

⁶ Estas projeções também foram extraídas do *World Economic Outlook*, publicado pelo FMI em setembro de 2002. A mesma fonte foi utilizada para a evolução de preços de *commodities*.

sacudiram os dois maiores países da zona estejam inter-relacionados, e possam ser associadas sob o denominador comum do esgotamento do financiamento voluntário aos respectivos setores públicos, não é menos certo que a sucessão de episódios traumáticos teve desenlaces específicos e diferenciados, tanto na sua causalidade, como na própria ocorrência dos eventos e em suas conseqüências. Não se tratou -como em casos anteriores- da propagação da crise de país para o resto por via de "efeitos contágio", mas de situações críticas em boa medida independentes que, inevitavelmente, terminaram por potencializarem-se entre si.

CRESCIMENTO DO PRODUTO
Taxas de variação anual do PIB, em %

	1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Argentina	-1,9	5,7	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,5	-11,6
Brasil	-4,3	3,1	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,5	1,1
Paraguai	3,1	3,2	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2,7	-2,6
Uruguai	0,3	3,9	6,0	5,0	4,5	-2,8	-1,4	-3,1	-8,6
MERCOSUL (2)	-3,7	3,7	3,4	4,5	1,2	-0,4	2,9	0,0	-2,1

Notas: (1) Estimativas do FMI e próprias.

(2) O produto sub-regional foi agregado sobre a base dos respectivos PIB em dólares de 1997.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil, Banco Central do Paraguai, Banco Central do Uruguai, INDEC, FMI, CEAL e outros.

Pode-se identificar uma raiz comum na crítica evolução macroeconômica recente das duas maiores nações do MERCOSUL, e a mesma se vincula com as crescentes dificuldades de financiamento externo do setor público, particularmente no que se refere à renovação do relativamente elevado *stock* de endividamento. O citado fator se tornou decididamente crítico na Argentina no início do período indicado -a ponto de ter terminado por levar esse país ao *default* sobre seus títulos de dívida nos primeiros dias de 2002 e parcialmente com organismos internacionais nos últimos meses desse ano- e pôs em dificuldades o Brasil um ano depois, embora em magnitude muito menor.

A sorte das duas economias menores da sub-região, obviamente, esteve claramente afetada pelo contágio. Em ambas os mecanismos de transmissão foram tanto financeiros quanto reais, ainda que o impacto tenha sido diferenciado. O mais afetado foi o Uruguai, que sofreu uma corrida bancária de grande magnitude, como resultado do sucedido na Argentina, dada a tradicional ligação -formal e informal- entre os sistemas financeiros de ambos os países.

Argentina: Uma cronologia da crise

Durante a segunda semana de julho de 2001, o Governo argentino lançou um programa para zerar de forma imediata o déficit público, admitindo assim, explicitamente, o completo esgotamento do financiamento voluntário. Desde cerca de três meses antes, o risco-país da dívida argentina -medido pelo *spread* do EMBI+ respectivo- se movia em torno dos 1.000 pontos básicos, embora naqueles dias escalasse até os 1.500.

Esta inegável deterioração da situação macroeconômica, que, como é usual, repercutia nos mercados financeiros, era resultado de um panorama cujas principais características eram: a sucessão de três anos de queda na atividade econômica; uma importante valorização relativa da moeda nacional em relação a vários dos mais importantes parceiros comerciais do país -incluindo o Brasil-; estagnação das exportações; crescentes pressões deflacionárias; um incremento da dívida pública em uns 15 pontos do PIB em quatro anos -sem desvalorização nominal alguma- e, um deteriorado panorama fiscal tanto pelo expansivo peso dos juros quanto pelas reduzidas receitas públicas ante o retrocesso da atividade e dos preços.

Adicionalmente, o governo empossado no final de 1999 tinha sérias dificuldades para recuperar a sua base de sustentação política, após a virtual ruptura da aliança de forças que o tinha conduzido ao poder, e do declinante apoio dentro do seu próprio partido.

Apesar de que o mencionado programa de adequação do gasto público à estrita disponibilidade de ingressos ^a fora aprovado por lei e reforçado por um acordo com o FMI -que contribuiu com uns US\$ 6,3 bilhões frescos, liderando um pacote de aproximadamente US\$ 8,3 bilhões- o mesmo não pôde ser cumprido, fundamentalmente, pela vertiginosa queda nos ingressos. A mesma foi de 7,5% no terceiro trimestre de 2001 e de 24% no seguinte. A dramática aceleração da recessão impactava negativamente a arrecadação, não só pela diminuição das bases de cálculo, como também pela menor propensão a pagar impostos derivada da crítica situação econômica.^b

Frente a esse panorama, se encarou um processo de reestruturação da dívida pública, buscando através da negociação com os grandes detentores de títulos, evitar uma cessação de pagamentos aberta e unilateral. O primeiro passo nesse sentido foi dado na primeira quinzena de novembro, quando foram trocados títulos públicos em poder de bancos e administradoras de fundos de pensão por certificados de empréstimos, com uma garantia explícita na arrecadação tributária.^c

Enquanto isso, a crescente desconfiança na estabilidade de todo o esquema macroeconômico, e especialmente na solvência do setor público, precipitou uma progressiva saída de depósitos do sistema financeiro, dada a sua crescente exposição na dívida pública. Só no mês de julho saíram dos bancos mais de US\$ 6 bilhões, 7,5% do *stock* existente no final do mês anterior.^d Se bem que tal tendência se moderou durante agosto e logrou se reverter parcialmente em setembro (quando os depósitos totais subiram cerca de US\$ 1,7 bilhões), o fluxo de retiradas retornou aceleradamente nos dois meses subsequentes. Desse modo, no final de novembro de 2001, os depósitos no sistema financeiro tinham se contraído cerca de US\$ 16,5 bilhões com relação a 12 meses antes, configurando uma queda de 20%.

Ante essa crítica situação, o governo instaurou nos primeiros dias de dezembro um plano de emergência para conter a corrida bancária e cambial, que consistiu basicamente numa dura limitação às retiradas de dinheiro à vista dos bancos -inicialmente estabelecida em 200 pesos semanais por conta, embora logo depois sofresse uma série de modificações- complementada com controles sobre as operações de câmbio e sobre os movimentos externos de capitais. Isto significava, na prática, a finalização do esquema de Conversibilidade tal como foi conhecido desde a sua implementação 10 anos e meio antes. Segundo o proposto inicialmente, o programa de emergência teria vigência por 90 dias, passados os quais se voltaria à situação preexistente.

Sob este novo esquema pretendia-se que a grande maioria das transações fossem realizadas mediante pagamentos bancários -cheques ou cartões de débito/crédito-, o que encontrou uma grande resistência na população, não só pelo modo excessivamente precipitado de sua implementação -para a qual, de fato, os sistemas de pagamentos não estavam preparados, mas também por que implicavam no registro

registro da totalidade das operações comerciais, num meio econômico caracterizado por uma alta evasão fiscal. Este mal-estar, amplamente difundido nas camadas médias da sociedade, foi o fator que terminou de enfraquecer ao governo, cuja saída acabou por acontecer no dia 20 de dezembro.

O impacto sobre a economia real dos destacados acontecimentos da segunda metade de 2001 -no que, ademais, se observou uma inusual mobilidade da política econômica, particularmente em matéria comercial e de finanças públicas- foi muito negativo. O produto bruto caiu 7,7% em relação ao ano anterior. A produção industrial de dezembro resultou quase 18% inferior à de junho (ajustadas ambas por estacionalidade), enquanto que a evolução análoga para o conjunto da atividade econômica registrou uma contração de 11%.

Nestes seis meses, os preços no atacado baixaram mais de 4% e no varejo 1,6%. As importações diminuíram em um terço em relação ao segundo semestre de 2000. A balança de capitais privados registrou uma saída líquida de US\$ 12,7 bilhões, enquanto que a queda de reservas foi de quase US\$ 6,8 bilhões, aproximadamente 30% das existentes em 30 de junho de 2001. A taxa de desemprego que era de 14,7% em outubro de 2000 passou para 18,3% um ano depois.^e

O novo governo -que durou só uma semana em funções- declarou formalmente a suspensão dos pagamentos de dívida pública. A finalização formal da Conversibilidade chegaria alguns dias depois, após uma nova troca de administração e de um prolongado feriado bancário. Este segundo governo de transição instauraria originalmente um sistema cambial dual, que foi logo substituído por um esquema de flutuação único, mais de acordo com a instável situação monetária que se atravessava então.

Apesar da liberação cambial, foram mantidas e reforçadas as regulações sobre compra-venda e movimentos internacionais de moeda estrangeira, com a intenção de moderar as pressões de demanda sobre a mesma.

As profundas perturbações de todo tipo produzidas pela conjunção de restrições à disponibilidade dos depósitos com os "efeitos riqueza" trazidos pela desvalorização deixaram claro o porquê de a saída da Conversibilidade ter demorado até o inevitável. É relevante recordar que, no final de novembro de 2001 -momento da imposição de restrições ao sistema financeiro-, quase 70% dos depósitos e 66% dos empréstimos do sistema bancário estavam em dólares. De tal modo, o forte aumento da taxa de câmbio que estava ocorrendo nesses dias -chegou a 100% em fevereiro em relação à da Conversibilidade- implicava um grande impacto patrimonial sobre uma multidão de atores econômicos.

Obviamente, enquanto que os depositantes exigiam o respeito à moeda de origem de seus depósitos -dos quais, por outra parte não podiam dispor dada à permanência das restrições impostas em dezembro- os depositários alegavam que seria por todos os meios impossível cumprir com as suas obrigações em moeda estrangeira sob as novas regras. De fato, estava claro que, abandonadas à sua própria sorte, numerosas entidades bancárias não estavam em condições de responder ante os seus depositantes.

Face a essa situação, o governo decidiu tomar uma atitude ativa e estabelecer a conversão a pesos de praticamente a totalidade dos depósitos e empréstimos bancários em dólares, embora de forma "assimétrica": enquanto que os empréstimos seriam pagos a uma paridade de um peso por dólar, os depósitos seriam cobrados a razão de 1,4 pesos por cada unidade dessa moeda. A diferença seria compensada mediante a entrega de títulos públicos aos bancos.

Adicionalmente, se determinou a reprogramação dos depósitos a prazo fixo em dólares, segundo um extenso cronograma -se terminaria de pagar os últimos depósitos em setembro de 2005- escalonado de

acordo com os montantes depositados. Junto com isso, se estabeleceu um coeficiente de indexação -que de fato seguia a evolução dos preços ao consumidor- dos ditos depósitos e que também deveria atualizar os empréstimos bancários, sendo que a sua aplicação nesse sentido foi logo postergada e substituída parcialmente por outro indexador baseado na evolução dos salários. Por sua parte, as restrições para o saque de dinheiro continuaram vigentes, sendo que com o tempo foram gradualmente aceleradas.^f

Estas polêmicas decisões, por um lado, se justificavam em face da ameaça de uma quebra generalizada de tomadores de crédito e atrás deles, das entidades bancárias e dos depositantes. Não obstante significavam, por outra parte, a intervenção maciça do governo nos acordos entre privados, debilitando a segurança de todo o sistema de contratos que dá sustentação à atividade econômica.

As primeiras etapas trilhadas sob este esquema foram francamente tumultuadas, não só pela polêmica na opinião pública, como também pelas notórias dificuldades para controlar o valor da divisa. Apesar de que a transferência aos preços da desvalorização foi relativamente baixa, sobretudo em função das previsões anteriores -nas quais pesava claramente a memória "oitentista" do dólar como coordenador de expectativas inflacionárias- a escalada durante os primeiros meses de 2002 afetou de forma importante o poder aquisitivo de grandes faixas da população, cuja situação econômica já vinha sendo deteriorada pela prolongada recessão, iniciada em 1998.

Neste sentido, por sob controle a taxa de câmbio se tornava fundamental, mesmo quando as condições para alcançar tal objetivo de política eram adversas. Estava clara a necessidade de estabelecer uma "âncora" monetária, ainda que isso tivesse que ser feito numa circunstância anômala de corrida reprimida mediante as restrições à disponibilidade de dinheiro. Em teoria, tinha de se calibrar com precisão a válvula de saída -os saques permitidos de dinheiro- dotando de liquidez as atividades produtivas e comerciais da economia, ao mesmo tempo evitando o refúgio na divisa.

Se esta tarefa já era em si complexa, resultou impossível frente ao surgimento de numerosas e custosas sentenças judiciais que ordenavam o pagamento em dinheiro de seus depósitos aos donos de poupança, as quais atuavam contra as disposições do governo. A soma destes dois canais -os egressos previstos pela normativa e os "amparos" judiciais- incrementaram fortemente a demanda por liquidez dos bancos, que foi atendida mediante redescontos do Banco Central. Assim, a base monetária passou de quase 12 bilhões de pesos, ao finalizar o ano de 2001, para quase 20,5 bilhões três meses depois. As reservas, neste primeiro trimestre de 2002, voltaram a se reduzir, agora em US\$ 2,133 bilhões, como produto de uma saída de capitais de quase 3,7 bilhões dessa mesma unidade monetária.^g No último dia útil de março o dólar era cotado em 3,0 pesos por unidade.

No segundo trimestre o cenário foi bastante similar ao primeiro nos planos financeiro e cambial. Continuou a saída de depósitos dos bancos e, conseqüentemente, a expansão monetária, embora o Banco Central tenha tentado esterilizá-la mediante a emissão de Letras (Lebac). Esta ação começou tendo um alcance muito limitado, no entanto, foi ganhando efetividade com o passar dos meses.^h A pressão sobre o dólar continuou a ponto de alcançar a cotação de 4 pesos por unidade no final de junho. A inflação, em conseqüência, também se acelerou, com um pico em abril de 10% ao consumidor e 20% no atacado.

Já desde os primeiros meses do ano, o governo negociava com o Fundo Monetário Internacional um acordo que, no melhor dos casos, nutriria de dinheiro novo as reservas do Banco Central e permitiria estabilizar o dólar -e logo a seguir os preços-. O objetivo era, no mínimo, evitar que Argentina caísse também numa cessação de pagamentos com os organismos internacionais.

No plano real se começava a vislumbrar uma mudança. Embora ainda não se verificasse uma recuperação da produção, ao menos começavam a se vislumbrar indícios de que entre os meses de abril e maio se tinha tocado um piso. A forte desvalorização real tinha redundado favoravelmente nos setores que já eram exportadores durante os últimos anos, que foram os primeiros em mostrar incrementos em sua atividade. No entanto, a demanda interna seguia muito deprimida. Por sua parte, também as contas públicas começavam gradualmente a se recompor -ao menos no conjuntural, sem considerar os efeitos de *stock* da desvalorização sobre a dívida- fundamentalmente por duas vias.

Em primeiro lugar, a inflação incrementou o valor das transações e ativos tributáveis. Em segundo lugar, pelo estabelecimento de fortes impostos às exportações ("retenções"), com alíquotas de até 20% para as *commodities* primárias (petróleo, cereais e grãos oleaginosos), com o que, ademais do impacto sobre as contas públicas, se buscou reduzir em parte o efeito da desvalorização sobre os preços domésticos.

A partir do início do terceiro trimestre, o quadro geral começou a se estabilizar, fundamentalmente pela evolução dos depósitos, que deixaram de cair. Os saques de fundos derivados de sentenças judiciais diminuíram substancialmente, o que permitiu conter a oferta monetária e, conseqüentemente, a saída de capitais. Isto, junto com o vultuoso superávit comercial, por volta de US\$ 4 bilhões por trimestre durante todo o ano, contribuíram para deter a depreciação do peso. Durante boa parte da segunda metade de 2002, o dólar foi cotado próximo a 3,60 pesos, e já no final do período abandonou este patamar para iniciar a sua baixa.

A evolução dos preços esteve claramente em linha com a dinâmica da taxa de câmbio, mesmo quando se observavam reacomodações que acusavam ainda o impacto da desvalorização da primeira metade do ano. A inflação acumulada entre junho e setembro foi de 7% ao consumidor e 13% no segmento atacadista, bem abaixo das taxas observadas entre março e junho, de 19% e 46%, respectivamente. A atividade bancária, altamente irregular durante os meses anteriores, começou muito gradualmente a se normalizar, observando-se a partir de setembro certo refluxo de depósitos para os bancos.

Dois elementos -além da calma do dólar- contribuíram para esta leve melhoria. Em primeiro lugar, as autoridades econômicas deram aos donos de poupança com depósitos reprogramados, a opção de trocá-los por títulos públicos em dólares. Também ofereceram sucessivos programas para a utilização destes fundos imobilizados na compra de imóveis e automóveis. Assim, o montante total desta modalidade de depósitos sofreu uma redução relevante (mais de 25%). Outro fator que ajudou a ir superando a corrida contra os bancos -contida pelas restrições- foi a instauração de um sistema de contas livres de limitações de disponibilidade de dinheiro para os novos fundos que entrassem no sistema bancário.

Por sua parte, na segunda metade do ano começou a registrar-se uma lenta melhoria da atividade econômica, embora ainda em níveis inferiores aos prévios ao desmoronamento da segunda metade de 2001. No caso da indústria, sua produção do último trimestre de 2002 cresceu 5% em relação ao primeiro quarto do ano, no entanto ainda se achava 11% abaixo do segundo trimestre de 2001.ⁱ Além dos setores exportadores, nos últimos meses do ano também mostraram uma dinâmica favorável os setores orientados ao mercado interno, com base na substituição de importações decorrente da mudança de preços relativos.

Não obstante, a ausência generalizada de crédito e a acentuada fragilidade da demanda continuavam como fortes limitantes das possibilidades de expansão da atividade. Neste plano, se destaca também que, embora tenha havido crescimento em diversos setores com alta dedicação aos mercados externos e apesar da melhora na taxa de câmbio real, o conjunto das exportações permaneceu estagnado.

No final de 2002, o quadro macroeconômico argentino se encaminhava para uma paulatina normalização desde o estado extremamente conturbado em que transcorreram seus dias iniciais. A restauração de uma estabilidade cambial e de preços, a recuperação dos depósitos e alguma melhora na atividade eram, neste sentido, os sinais mais animadores. Também o acordo finalmente alcançado com o Fundo Monetário, em janeiro de 2003, ampliava -apesar do seu limitado horizonte- a margem para o otimismo. Não obstante, restavam também complexas questões para serem resolvidas, cuja evolução resultava crucial para terminar de regularizar o funcionamento do sistema econômico em seu conjunto.

Entre as mais relevantes aparecem as vinculadas à designação de custos derivados da crise, tanto no concernente ao sistema financeiro, como à reestruturação da dívida pública, assim como o tratamento de importantes dívidas privadas com o exterior. Nessa mesma linha aparece a questão das tarifas dos serviços públicos de fornecimento privado, que traz consigo a necessidade de um redesenho de toda a sua estrutura regulatória e de toda uma política de infra-estrutura, face ao novo contexto.

Desde uma perspectiva mais estratégica, também deve ser encarada a geração de um novo esquema fiscal de acordo com um cenário no qual não se terá possibilidade de financiamento nos mercados de capitais internacionais, e no qual uma inevitável valorização real do Peso reduza a efetividade (e, eventualmente, a equidade) de uma estrutura fortemente dependente das retenções. Finalmente, aparece o tema da reconversão do atual esquema de política monetária e cambial de emergência, para um que proveja à economia argentina um horizonte de previsibilidade em seus preços e no valor relativo de sua moeda em relação às moedas do resto do mundo.

^a Um dos pontos mais ressonantes do mesmo foi a redução em 13% dos salários de uma grande proporção de empregados públicos e aposentados.

^b Também as elevadas taxas de juros geravam um incentivo ao descumprimento fiscal, já que o financiamento assim conseguido era substancialmente mais barato que o acessível nos circuitos formais de crédito. Paradoxalmente, eram as próprias penúrias fiscais as responsáveis principais desse aumento do custo financeiro, já que o mesmo resultava da crescente pressão do setor público sobre a capacidade de empréstimo dos bancos.

^c A operação abriu uma controvérsia com diversas classificadoras internacionais de risco que logo da mesma situaram os títulos argentinos na categoria de "default seletivo", por considerar que a troca não tinha sido estritamente voluntária, na medida em que não oferecia aos credores que o aceitavam melhora alguma nas suas condições (taxa, prazo, capital nominal ou desconto sobre os bônus entregados). O Governo argentino, por sua parte, alegou que a melhora das condições do novo ativo se baseava em uma mais alta qualidade devido à garantia na arrecadação tributária.

^d Aproximadamente a metade dos depósitos retirados estavam em pesos, embora ao estar ainda vigente o esquema de conversibilidade, tanto o efeito monetário como o impacto sobre a liquidez dos bancos era praticamente idêntico ao das saídas das colocações em dólares.

^e A desocupação chegaria a 21,5% em maio de 2002.

^f A reprogramação dos depósitos a prazo fixo em dólares dividiu o problema bancário em dois. Por um lado, ficaram as restrições à retirada de dinheiro das contas correntes e das cadernetas de poupança (tipicamente utilizadas para transações), cuja resolução resultava mais urgente para devolver aos agentes econômicos uma mais imediata capacidade de pagamento. Do outro lado, ficaram os próprios depósitos em dólares a prazo fixo, que constituíam os grandes candidatos à fuga de capitais. Na linguagem econômica e financeira o primeiro dos segmentos foi batizado como "corralito", enquanto que se denominou "corralón" o dos prazos fixos reprogramados. A diferenciação resultou não tanto de seus tamanhos relativos, mas do grau de restrição -que conduz à imagem do curral- ao que estavam submetidos.

^g Se incluem como saída de capitais US\$ 146 milhões de dólares consignados na seção de "Erros e Omissões".

^h As primeiras licitações foram realizadas em março, por prazos menores de 15 dias e a taxas muito elevadas. Naquele mês foram emitidos um total de 394 milhões de pesos e US\$ 77 milhões. Já em agosto se começou a colocação de papéis a 28 dias e se atingiu o *record* mensal de 3,470 bilhões de pesos e US\$ 427 milhões, no entanto as taxas seguiam nos níveis similares aos iniciais. Nos meses seguintes, os montantes absorvidos foram se contraindo (em dezembro, 1,46 bilhões de pesos e US\$ 244 milhões), embora os prazos tenham sido prolongados em até 270 dias e as taxas tenham se reduzido substancialmente.

ⁱ Os valores para o IV trimestre são preliminares. As variações se referem a níveis desestacionalizados.

Com estes episódios críticos no epicentro da tumultuada evolução macroeconômica, os últimos dois anos aparecem como decididamente desfavoráveis para a sub-região do MERCOSUL. O ano 2002 -mesmo com cifras preliminares- aparece como o pior desde a assinatura do Tratado de Assunção, com uma queda de mais de 2 pontos no produto conjunto, logo após um ano de estagnação em termos agregados. Na evolução do último ano é decisivo o peso da Argentina, cuja contração atingiu cifras muito significativas.

Para esta economia, a variação negativa -que chegaria a 11,6%- esteve entre as mais fortes de toda a sua história econômica como nação organizada, só comparável com a do início da primeira guerra mundial, em 1914. Para o Brasil o impacto sobre o seu nível de atividade foi mais leve, implicando só numa desaceleração no seu crescimento, embora, tratando-se de uma economia de tamanho continental e com um importante ritmo de aumento de sua população -a evolução nos últimos anos apenas alcança manter estacionário o produto real por habitante- este desempenho seja insatisfatório.

Um repasse pelas taxas de variação real do produto nos quatro países da sub-região pode dar uma idéia da extensão e profundidade das crises sofridas em cada um deles.

O virtual "desabamento" na Argentina -ao que se soma uma contração do PIB de 15,5% em dois anos e de 19,0% em quatro, retrocedendo a um nível menor que de nove anos atrás- é resultado da justaposição de uma quebra do regime monetário que tinha estado em vigência por dez anos (a Conversibilidade), o *default* da dívida pública em títulos, a restrição sobre a disponibilidade dos depósitos no conjunto do sistema financeiro, uma profunda e desordenada alteração do esquema de contratos (pesificação) e uma profunda crise política, cujas manifestações mais profundas foram a saída antecipada do governo empossado em dezembro de 1999, o intento falido de uma transição rápida -prevista em três meses- e a posterior instauração de um segundo governo provisório, cuja data de finalização se prevê que seja no dia 25 de maio de 2003.

Embora menos complexa, a situação do Uruguai também é produto de uma profunda crise, se bem que com três elementos atenuantes. Em primeiro lugar, o pico traumático se produziu entre sete e oito meses depois que na Argentina, com o que boa parte do ano foi relativamente mais favorável; por outro lado, a situação de partida para o país oriental era um pouco mais benigna -estava classificado como *Investment Grade* e já tinha transitado alguma parte do ajuste na paridade de sua moeda-; e finalmente, pode-se dizer que a própria crise não foi tão prolongada como na Argentina. Ali também se alterou o esquema cambial vigente -passando de bandas flutuantes para uma flutuação "suja"- mas se partia de um esquema menos rígido que o argentino, inclusive em suas implicações sobre a política monetária.

Contudo, esta mudança derivou em uma forte depreciação da moeda nacional, cujo impacto foi um pouco inferior ao sucedido na Argentina. O Uruguai também teve que suportar uma corrida bancária de final traumático, com casos de reprogramação forçada na devolução dos depósitos, mas aquele episódio foi resolvido de um modo bastante mais ordenado -acaso tirando proveito da experiência na margem oposta- buscando isolar da situação crítica as entidades com problemas, e não generalizando-a em todo o sistema.⁷ Inclusive, o impacto desestabilizante da turbulência econômica na política -com a ruptura da aliança governante- foi bastante menos grave que na Argentina, onde a mudança completa de governo se somaram enfrentamentos entre os três poderes do Estado.

Finalmente, houve dois elementos importantes que estiveram presentes na crise argentina e não na uruguaia. Foram eles o *default* sobre os títulos públicos e a intervenção estatal alterando a moeda sobre a qual se tinham realizado os contratos. Em contraposição, o elemento estabilizador com que contou o Uruguai foi o apoio dos organismos internacionais de crédito.

⁷ Neste sentido deve-se destacar que na resolução da problemática do setor bancário no Uruguai se contou com financiamento do Fundo Monetário Internacional -organismo com o qual aquele país sempre manteve um acordo em vigência- e do tesouro dos Estados Unidos, que dotou de liquidez o sistema para reabrir as suas portas após os feriados bancários de princípios de agosto.

Brasil e Paraguai são as duas economias que mostram magnitudes "normais" na variação de seu produto bruto, embora não satisfatórias em ambos os casos. Efetivamente, nenhuma delas teve que atravessar as circunstâncias limites, de virtual quebra do funcionamento de uma economia, descritas nos parágrafos anteriores. No caso do Paraguai, a sua importante contração de 2,6% -a mais forte em quase 20 anos- se fundamentou em causas tanto de ordem interna quanto externa. Por um lado, o delicado contexto sub-regional impactou tanto pela fraca atividade nos países vizinhos, quanto pela valorização relativa do Guaraní frente ao Peso Argentino e ao Peso Uruguaio, que foi de 78% e 8%,⁸ respectivamente.

No plano interno, a produção primária se viu castigada por duas vias. Uma importante seca afetou de forma relevante as produções de algodão e milho, ao mesmo tempo que a pecuária também sofreu devido o surgimento de febre aftosa na última parte do ano. Cabe destacar que o valor agregado agropecuário contribui com 22% do produto do Paraguai. Um terceiro fator, misto, que debilitou a esfera produtiva foram as dificuldades no setor financeiro, em parte pelas dificuldades oriundas da crise na Argentina e em parte pela deterioração das carteiras ativas ante a forte recessão interna.

Finalmente, o Brasil foi o único país da sub-região que incrementou o seu produto -num modesto 1,0%, segundo estimativas, na média anual em 2002- ainda que tal como ocorreu em quatro dos últimos cinco anos, seguisse mostrando grandes dificuldades para manter o seu aparato produtivo na via do crescimento sustentado. Embora tampouco este país tenha sofrido episódios de quebra dentro do seu esquema básico de funcionamento macroeconômico, durante o segundo semestre de 2002 foi submetido a uma forte pressão nos mercados internacionais de capitais, com graves problemas para se abastecer de financiamento externo.

Dita pressão foi ainda mais importante que a vivida na segunda metade de 1998, nos meses prévios à desvalorização de janeiro do ano seguinte, e se originou na confluência da incerteza política ante o avanço nas pesquisas -finalmente confirmado pelo resultado nas urnas- de um candidato de suposto perfil populista na ótica dos analistas financeiros internacionais, e de uma importante concentração de vencimentos da dívida pública no futuro próximo.

Brasil: Temores pela dívida e pela troca de governo

Durante os últimos dias de julho de 2002, o indicador de *spread* EMBI+ que reflete o risco-país do Brasil na sua dívida federal rompeu a barreira psicológica dos 2.000 pontos básicos, sobre a qual se manteria durante as cinco semanas seguintes. Este evento nos mercados financeiros marcava o pico de desconfiança derivada da conjunção de um comprometido calendário de vencimentos na dívida pública, o avanço sustentado do candidato do *Partido dos Trabalhadores* nas pesquisas e dos ecos da catástrofe econômica argentina. Desde um enquadramento menos conjuntural, os mercados financeiros pareciam reagir frente a uma economia que mantinha um déficit de conta corrente superior a 4% do produto, mesmo nos anos de modesto crescimento, e cujo endividamento público tinha subido com relação ao PIB em mais de 20 pontos percentuais desde 1997, na contramão dos mercados financeiros internacionais cada mais reticentes e seletivos.

Partindo da questão fiscal e do setor externo, o movimento em direção a uma menor exposição no Brasil dos grandes detentores de dívida internacionais sacudiu todo o esquema macroeconômico instaurado a partir da saída da taxa de câmbio fixa, em janeiro de 1999. Uma medida do *shock* que teve

⁸ Entre níveis anuais médios de 2001 e 2002, com dados de 11 meses para este último, segundo estimativas próprias baseadas nas cifras da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADData).

de enfrentar a economia brasileira foram os US\$ 7 bilhões de déficit que registrou a conta capital e financeira entre julho e novembro,^a mesmo depois do FMI ter desembolsado cerca de US\$ 8,5 bilhões em junho.

Esse movimento teve como resultado uma desvalorização do Real perto de 30% frente ao dólar em três meses^b e, conseqüentemente, uma aceleração da inflação. Inicialmente a reação das autoridades monetárias foi a de interpretar o fenômeno como puramente especulativo e conjuntural e tentar compensar os impactos contrativos da desvalorização mediante reduções da taxa de juros.

Posteriormente, a aceleração dos preços e a expansão monetária gerada pelas dificuldades para renovar vencimentos de dívida interna -que foram pagos com emissão- obrigaram a mudar esta atitude.^c

Efetivamente, entre abril e setembro a base monetária cresceu 30% -ritmo que duplicou o dos 12 meses anteriores- para logo se estabilizar nos meses seguintes. A inflação, por sua parte, não pôde ser estabilizada, impactando particularmente no segmento atacadista. Enquanto que, por exemplo, o Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA) incrementou a taxa média mensal entre o primeiro e o segundo semestre de 0,5% para 1,4%, o atacadista de disponibilidade interna (IPA-DI) passava de 0,7% para 4,7%.

De todo modo, o que possivelmente motivou a mudança de estratégia por parte do Banco Central foi a idéia de que a aceleração na emissão estava potencializando a pressão sobre a taxa de câmbio e que as sucessivas depreciações do Real terminavam por deteriorar ainda mais as expectativas nos mercados de Títulos, na medida em que grande parte da dívida pública brasileira está, na atualidade, associada à taxa de câmbio. Esta vinculação entre nível da taxa de câmbio e expectativas de solvência do Estado brasileiro conforma um perigoso círculo de retroalimentação, já que a deterioração da confiança deriva em saída de capitais e novas pressões para a depreciação do Real.

De algum modo, o "apertão" monetário deu seus resultados já que, apesar de não ter podido baixar o ritmo inflacionário, conseguiu estabilizar a taxa de câmbio e adicionalmente baixar o nível de risco-país, que desde meados de outubro até meados de janeiro de 2003 -no fechamento deste informe- tinha baixado mais de 1.000 pontos básicos e se aproximava do nível de 1.200. Contudo, no mês de novembro o governo pôde renovar o vencimento de dívida pública interna na sua totalidade.

Um elemento que contribuiu para controlar a situação foi certa distensão no panorama político, na medida em que foram esclarecendo certas interrogações a respeito das políticas que adotaria o então potencial governo do PT para o período 2003-2006.

Outro fator que interveio para baixar o pico de pressão especulativa foi a clara melhoria da atividade econômica a partir do segundo bimestre do ano. Apesar de a média de 2002 ter sido apenas superior ao ano anterior, as tendências da produção dentro de cada ano se moveram em sentido oposto. Enquanto que durante 2001 foram contrativas, no ano seguinte marcaram um rumo ascendente. No caso da indústria, por exemplo, o seu nível de atividade em novembro de 2002 se situava 6% acima do de dezembro de 2001.^d

Parte da reativação se deveu ao impulso exportador, muito significativo durante o segundo semestre. Neste marco, se pôde controlar as contas públicas e melhorar a situação da balança de pagamentos, destacando que mesmo persistindo os desequilíbrios, o Brasil poderia retomar o caminho da solvência fiscal e externa.

Ao finalizar 2002 o panorama mostrava uma certa calma e até um moderado otimismo a partir da posse do novo governo, assim como pela aparição de notas animadoras como a melhora dos preços internacionais, o próprio avanço da competitividade da economia brasileira -cristalizada na evolução da balança comercial- e certos progressos em matéria tributária que deram oxigênio à complexa situação fiscal.

Não obstante, segue pendente a questão do forte endividamento público com sua concentração de vencimentos, num momento pouco propício para seduzir os mercados financeiros dos países desenvolvidos; assim como outras matérias fundamentalmente de natureza fiscal, como a reforma do sistema de previdência social para empregados públicos. Finalmente, o último fator de interrogação que se abre para a evolução macroeconômica do Brasil é a capacidade do seu novo governo para manejar uma situação complicada, no contexto de certa ansiedade por alcançar melhoras perceptíveis para a sua base eleitoral.

^a Último dado disponível.

^b Equivalente a um aumento de 40% na taxa de câmbio.

^c O ano 2002 se iniciou com a taxa referencial fixada como meta pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) em 19% anual. Logo foi reduzida em duas reuniões consecutivas no final de fevereiro e março, em 0,25% de cada vez. Em 17 julho -já durante a crise- foi baixada novamente a 18%. A mesma meta se manteve na decisão de 21 de agosto, na qual se enfatizou a intenção expansiva frente à conjuntura consignando uma "tendência" de redução, que abria a possibilidade de uma baixa posterior, que finalmente não foi concretizada. O COPOM revisou a sua atitude numa sessão extraordinária no dia 14 de outubro, com uma contundente alta de 3 pontos percentuais, que foi reforçada com aumentos posteriores em novembro (a 22%), dezembro (a 25%) e janeiro de 2003, no fechamento deste Informe, que deixou a taxa de referência em 25,5%, a mais alta desde maio de 1999. Embora tenha começado a ter um papel central no cenário macroeconômico brasileiro com a instauração do esquema de *inflation targeting* em 1999, desde meados de 1996 o COPOM se reúne mensalmente, por volta do dia 20 de cada mês, sob a presidência do titular do Banco Central. A de 14 de outubro foi a terceira reunião extraordinária da sua história, precedida pelas de outubro de 1997 e setembro de 1998.

^d Variação entre níveis desestacionalizados, com base nos dados do *Boletim Estatístico* do Banco Central do Brasil.

Este movimento repercutiu inevitavelmente na cotação da moeda brasileira, cuja desvalorização impactou sobre o setor real, tanto pela via de uma aceleração importante da inflação como pelo aumento do custo do crédito. Junto com este, houve outros fatores que complicaram a atividade econômica. Um deles foi o escasso dinamismo das nações desenvolvidas -a soma das áreas NAFTA, União Européia, Japão, China e Coreia congregam cerca de 60% das vendas externas brasileiras- que teve também sua correlação com uma desfavorável evolução dos preços de exportação.

O último dos determinantes econômicos que se pode mencionar é a fortíssima retração da demanda desde a Argentina -até 2001, o segundo maior parceiro comercial do Brasil- cujas compras caíram cerca de 60%, em linha com a evolução das importações totais deste país.

De todo modo, ao rever os quadros macroeconômicos completos, se observa com bastante clareza uma série de padrões comuns durante o período que começa no final de 2001 e termina com o ano seguinte. Em primeiro lugar, nos quatro países membros do MERCOSUL se observa uma deterioração importante na entrada de capitais. Enquanto que o balanço agregado das quatro Contas Capital e Financeira registrava no ano 2000 um saldo positivo de US\$ 35,5 bilhões, o ano 2002 fechou num "vermelho" de quase US\$ 7,4 bilhões. Isso, apesar de que naquele período terem havido devoluções líquidas ao Fundo Monetário Internacional e a outras instituições as quais tinham dado financiamento excepcional de pouco mais de

US\$ 9 bilhões,⁹ enquanto que no último ano este fluxo gerou uma entrada líquida de mais de US\$ 14 bilhões.¹⁰ Em relação a 2001, a deterioração do balanço conjunto foi de uns US\$ 27 bilhões.¹¹

RISCO-PAIS DO BRASIL

Spread do EMBI+ Brasil em pontos básicos



Fonte: J.P. Morgan.

Uma das conseqüências mais importantes desta pressão sobre ao balanço de pagamentos foi a forte depreciação nominal e real que sofreram as quatro moedas da sub-região. De fato, como já foi mencionado anteriormente, dois dos quatro países da zona (Argentina e Uruguai) assistiram a quebra do seu anterior regime cambial, dada à pressão para a saída de capitais.

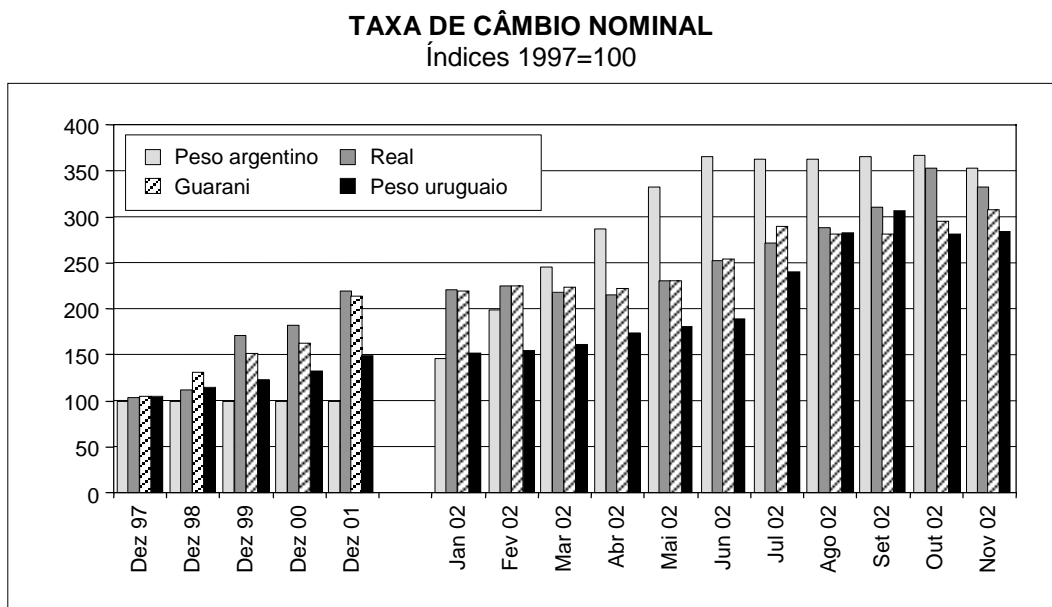
O caso mais espetacular claramente é o da Argentina que logo após a saída da Conversibilidade -oficialmente declarada nos primeiros dias de 2002- e de um falido intento de estabelecer um sistema cambial dual, teve um *rush* de seis meses no qual a sua taxa de câmbio nominal aumentou até 300%, aproximadamente, embora no fim do ano tal aumento tenha sido de 249% e com uma tendência à baixa na cotação da divisa. Frente ao Real brasileiro, o dólar aumentou 54% entre dezembro de 2001 e o mesmo mês de 2002, ainda que o incremento mais forte tenha ocorrido durante o terceiro trimestre do ano. O Uruguai saiu do seu esquema de bandas flutuantes durante o mês de julho e totalizou entre as pontas um incremento da sua

⁹ A excelente *performance* da economia brasileira naquele momento permitiu a essa nação devolver boa parte do pacote de ajuda excepcional que tinha recebido o ano anterior, após a desvalorização do Real.

¹⁰ Todas as cifras mencionadas neste parágrafo foram extraídas do *Balance preliminar das economias da América Latina e do Caribe, 2002* da CEPAL. As correspondentes ao ano 2002 são preliminares.

¹¹ Passou-se de um saldo positivo de US\$ 19,8 bilhões para um negativo de US\$ 7,4 bilhões. Inclui os fluxos do financiamento do FMI e outros de caráter excepcional. Se não tivessem sido considerados, a deterioração teria sido inferior, na ordem dos US\$ 25,2 bilhões.

taxa de câmbio de aproximadamente 95%. O menor incremento se observou no Paraguai, onde a cotação da divisa aumentou 43%.¹²



Fonte: Banco Central da República Argentina e IPEADData.

Estes movimentos resultaram numa aceleração inflacionária nos quatro países, assim como num acomodação de preços relativos a favor dos bens transáveis. Em cada uma das economias da sub-região tanto a cesta atacadista, como a do consumidor, observaram uma importante aceleração no aumento dos seus preços.¹³ Enquanto que os preços no varejo se moveram ao longo do ano numa faixa que foi de 41% na Argentina e 12% no Brasil, os índices no atacado foram entre 118% (Argentina) e 33% (Paraguai).

Não obstante esta amplitude das faixas, a origem na desvalorização do movimento de preços se observa claramente ao observar que nos quatro países do MERCOSUL a magnitude da inflação no atacado foi entre duas vezes e meia e três vezes a do varejo.¹⁴ Em linhas gerais, estas acelerações inflacionárias responderam mais ao impacto da depreciação da moeda nacional, do que a uma dinâmica endógena originada numa emissão monetária ou numa pressão da demanda.

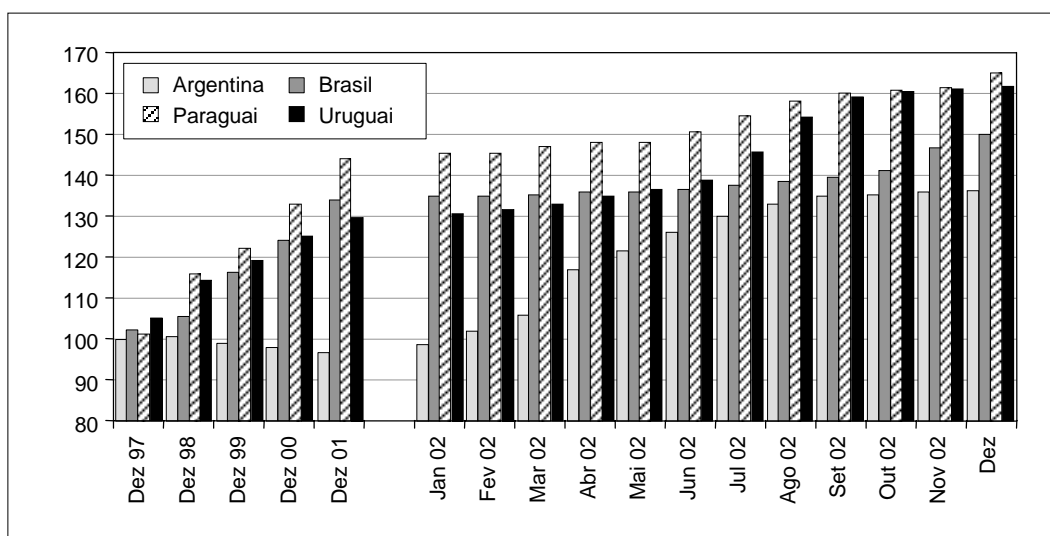
Deste modo, o ocorrido durante o período de referência pode ser definido como um acomodamento dos níveis de preços às novas paridades, diferente dos históricos episódios de espiral inflacionária. A incógnita neste sentido, no entanto, aparece no Brasil, onde a ligação entre a desvalorização e peso dos serviços da sua dívida pública está ameaçando o isolamento entre o quadro fiscal e a política monetária e poderia terminar por "endogeneizar" a oferta de dinheiro, ameaçando a estabilidade de preços.

¹² Medidas em termos das respectivas moedas locais, os movimentos entre dezembro de 2001 e o final de 2002 implicaram em quedas de valor -depreciações- de 71% para o Peso Argentino, 35% no Real, 30% para o Guarani e 48% para o Peso Uruguaio, aproximadamente.

¹³ No caso argentino, o movimento de alta gerado pela desvalorização do Peso sucedeu a um ano de deflação no atacado e a três anos consecutivos de contração dos preços ao consumidor.

¹⁴ A razão Inflação atacadista / Inflação varejista foi de 2,9 na Argentina, 2,8 no Brasil, 2,6 no Uruguaio e 2,4 no Paraguai.

ÍNDICES DE PREÇOS AO CONSUMIDOR 1997=100



Nota: * Dados estimativos para Uruguai e Paraguai.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INDEC, Ipeadata e CEPAL.

Paraguai: Fatores internos da recessão

A economia paraguaia atravessou, em 2002, a terceira diminuição na sua atividade econômica nos últimos cinco anos. Neste caso, a queda do PIB foi de aproximadamente 2,6%,^a superando longamente a magnitude das ocorridas em 1998 e 2000, ambas com uma variação negativa de 0,4%. Embora a maior intensidade da recessão possa ser explicada em boa medida pela profundidade da crise sub-regional, dada à alta vinculação com os seus parceiros e vizinhos, especialmente nos países da bacia do Prata, também jogaram seu papel certos fatores internos. Neste sentido, junto com a retração da demanda externa -não só em matéria de mercadorias, mas também nos ingressos por turismo desde a Argentina, por exemplo- e interna, também a diminuição da atividade respondeu a fatores de oferta e outros de caráter institucional.

Nesta ordem, se destaca em primeiro lugar o impacto das adversas condições climáticas que impuseram uma severa retração a diversas produções agrícolas de importância central no perfil produtivo paraguaio. A seca nos primeiros meses de 2002 e o excesso de chuvas posterior tiveram como resultado uma acentuada queda nos rendimentos junto com uma menor superfície colhida. O caso mais significativo é o da produção de algodão, cujo volume foi a metade da média colhida nas últimas seis safras.

Também causas naturais afetaram as safras de milho e soja. A primeira diminuiu aproximadamente 8% em relação ao ano anterior devido a uma importante redução na área colhida, enquanto que a última teve uma contração na sua produção de 6% pela forte queda na produtividade por hectare. No final do ano ocorreu um reaparecimento de casos de aftosa que motivaram certas disputas comerciais com países vizinhos e também puseram um freio à atividade frigorífica.

No entanto, a decisão parlamentar de postergar sem prazo a privatização foi uma das causas -junto com o naufrágio de uma lei de reformas tributárias e bancárias- que impediu o Paraguai de materializar um

acordo *stand-by* com o FMI, pelo que receberia desembolsos de cerca de US\$ 200 milhões. Isso também pode ser considerado um fator recessivo, seja por representar um desincentivo ao investimento privado -na medida em que um acordo com o organismo internacional teria melhorado a estabilidade macro- seja pelo o seu efeito negativo sobre o financiamento público.

O terceiro elemento que pode ser incluído entre os agentes domésticos que confluíram com os externos para causar a recessão paraguaia em 2002, foi a decisão do Banco Central de evitar oscilações de magnitude no valor do Guarani. Apesar de que as pressões depreciatórias -geradas inicialmente pela controvérsia ao redor do COPACO, e mais tarde pela situação no Brasil- eram insuportáveis e a taxa de câmbio nominal aumentara em mais de 50% ao longo do ano, durante boa parte do ano as autoridades monetárias tentaram manter o valor da moeda local. Efetivamente, o Guarani se valorizou -tanto em termos nominais como reais- em relação ao Peso Argentino e ao Peso Uruguaio.

Ademais, na tentativa de conter a saída da moeda local e a inflação, se manteve uma política monetária dura, na qual a taxa de crescimento interanual da base monetária se manteve abaixo de 5% até outubro, chegando em novembro a 9%. Ambas as decisões de política privilegiaram o objetivo da estabilidade monetária (cambial, inflacionária) sobre os seus custos recessivos para a atividade.

Assim, junto com o difícil entorno sub-regional que teve de enfrentar o país durante 2002, a confluência de elementos internos de origens tão diferentes como as adversidades naturais, as dificuldades políticas -a proximidade de eleições presidenciais- e as opções da política monetária, terminaram por configurar a mais importante recessão desta economia na sua história recente.

^a Segundo estimativas preliminares não oficiais.

Como se observa, apesar da aceleração dos preços nos quatro países da zona, não se pôde manter o ritmo das respectivas taxas de câmbio nominal, pelo que houve um barateamento generalizado em dólares dos produtos da subregião, ou, dito de um modo mais ortodoxo, produzia-se um aumento generalizado da taxa de câmbio real na zona. Assim, em 2002 a Argentina se somava à tendência de desvalorização real iniciada em 1998 no Paraguai e seguida pelo Brasil no ano seguinte.

Claro que o modo explosivo como se moveu o Peso Argentino após a ruptura da Conversibilidade -junto com o relativo bom comportamento da inflação, com um *pass through* inferior ao de qualquer expectativa prévia- fez com que esse país recuperasse boa parte do "terreno perdido" em termos de competitividade nos últimos anos. Tanto é assim que o Peso Argentino não só foi a moeda mais depreciada em termos reais dentro do MERCOSUL em 2002 com relação a 2001, como também continua sendo a primeira nesse *ranking* mesmo tomando o lapso transcorrido desde 1998.

Uma vez que o passado recente do MERCOSUL se caracteriza por uma importante saída de capitais e uma conseqüente depreciação das distintas taxas de câmbio, tanto em termos nominais como em termos reais, não é surpreendente que o quadro externo se complete com uma forte tendência ao superávit nas Contas Correntes do balanço de pagamentos, assim como quedas nos níveis de Reservas Internacionais. Pela primeira vez desde finais dos anos oitenta a conta corrente agregada dos países membros da área econômica

integrada foi positiva (em cerca de US\$ 700 milhões),¹⁵ mesmo quando a sua principal economia observa um déficit da ordem dos US\$ 8,6 bilhões, mais do que compensado pelo impressionante superávit argentino.

TAXAS DE CÂMBIO REAL ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL

Variação da taxa de câmbio real* da moeda do país A em relação a do país B, em %

2002/2001

País A	País B			
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Argentina		113,4	78,5	81,6
Brasil	-53,1		-9,4	-15,9
Paraguai	-44,0	10,4		-6,6
Uruguai	-44,9	19,0	7,6	

2002/1998

País A	País B			
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Argentina		33,6	53,7	70,5
Brasil	-25,2		24,8	26,7
Paraguai	-34,9	-19,9		2,2
Uruguai	-41,3	-21,1	-1,4	

Nota: * Variações entre médias anuais. Deflacionado pelo IPC.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INDEC, Banco Central da República Argentina e Ipeadata.

Este resultado contrasta não só com a cifra de 1998, deficitária em quase US\$ 50 bilhões, mas também marca uma forte reversão em relação ao sucedido apenas em 2001, quando o saldo "vermelho" ficou perto de US\$ 28 bilhões.

De todo modo, este resultado corrente conjunto não foi suficiente para cobrir o fluxo de saída de capitais, pelo que o total de ativos de reserva internacional observou em 2002 uma diminuição líquida de US\$ 6,7 bilhões, que se soma à perda de US\$ 8,5 bilhões no ano anterior.

Em relação à evolução da conta corrente em 2002, embora em todos os países da sub-região tenha havido um forte movimento do superávit, cabe fazer aqui -ainda que será desenvolvida com mais detalhe na próxima seção- uma ressalva importante, particularmente entre as duas maiores economias do MERCOSUL. Tanto Argentina como Brasil mostraram ao longo do ano fortes balanços comerciais positivos, que resultaram de uma acumulação de fatores entre os quais se encontra, em ambos os países, a já destacada desvalorização real de suas moedas. Não obstante, a diferenciação surge no comportamento das exportações, já que enquanto no Brasil as mesmas reagiram num prazo curto em relação ao movimento de preços relativos induzido

¹⁵ Cifras extraídas da CEPAL [2002].

pela queda do Real,¹⁶ as vendas externas argentinas marcaram uma retração interanual na ordem de 6% nos 10 primeiros meses de 2002.

Apesar do contexto crítico, em geral os setores públicos conseguiram manter resultados fiscais aceitáveis. Em alguma medida, este foi o resultado da conjunção do ressurgimento da inflação em contextos que vinham sendo recessivos, já que o aumento de preços contribuiu para compensar o efeito da contração (ou desaceleração) econômica sobre a renda, ao mesmo tempo em que o baixo nível de atividade -com desemprego crescente- serviu para conter ou ao menos limitar as pressões para aumentar o gasto. De todo modo, tanto na Argentina como no Brasil também se apelou para o aumento da pressão tributária.

No primeiro país esta pressão se cristalizou mediante uma forte tributação das exportações -que a pesar de ter sido generalizada, pesou principalmente sobre produtos primários-, enquanto que no segundo foi através de melhoras nos mecanismos de arrecadação e de novos impostos sobre os fundos de pensões e combustíveis. Obviamente, os relativamente bons resultados das contas fiscais argentinas teriam sido outros se durante todo o ano de 2002 não se tivesse deixado de pagar os juros da dívida pública.¹⁷

Uruguai: A corrida bancária desencadeia a crise

Na terça-feira, 30 de julho de 2002, as autoridades monetárias do Uruguai estabeleceram um feriado bancário de quatro dias. Um mês antes tinham abandonado o esquema cambial de bandas flutuantes instaurado anos atrás, para adotar um esquema de taxa de câmbio flutuante. Quase imediatamente o preço do dólar em pesos uruguaios aumentou 30% e seguiu crescendo nos meses seguintes até chegar a 50%, aproximadamente. Estes episódios culminaram numa corrida bancária e cambial de grandes proporções que tinha se iniciado com o ano, produto da crise similar sofrida pela Argentina durante o segundo semestre do ano anterior e que culminou num congelamento maciço de depósitos e da saída do sistema de Conversibilidade.

A retirada de depósitos bancários foi verdadeiramente vultuosa. Nos seis meses prévios ao feriado bancário saíram do sistema 42% dos depósitos em moeda estrangeira e 12% dos depósitos em moeda local.^a Destes últimos, a fração relativa a não residentes -majoritariamente argentinos- se contraiu 60% em relação ao seu *stock* em 31 de janeiro. Em conjunto, os depósitos do sistema financeiro uruguaio passaram, em apenas seis meses, de 15 para US\$ 8,6 bilhões.^b

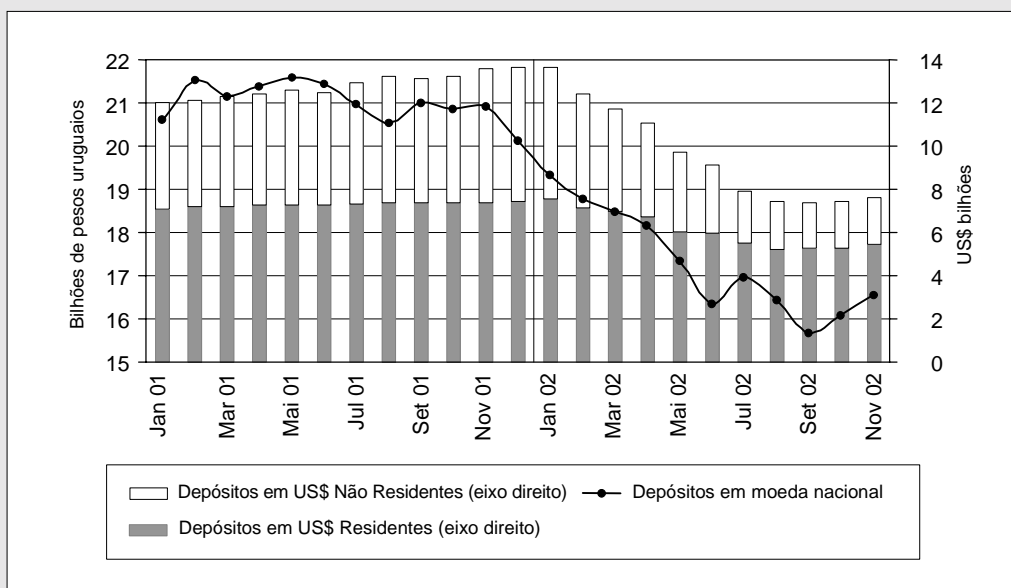
Entretanto, esta evolução teve seu correlato na balança de pagamentos, que registrou uma saída líquida de capitais de carteira da parte do setor privado de US\$ 2,9 bilhões -a quarta parte do PIB uruguaio em 2002- só no primeiro semestre, quando apenas tinha totalizado US\$ 200 milhões em todo o ano de 2001.^c Uma conta corrente praticamente neutra e a ajuda dos empréstimos de organismos internacionais tomados pelo governo fizeram com que a queda de Reservas se limitasse a US\$ 1,6 bilhão, pouco mais da metade das existentes no final de 2001. Foi nesse ponto no que se liberou a taxa de câmbio, ainda

¹⁶ No período julho-novembro de 2002 as vendas externas brasileiras superaram as do mesmo período do ano anterior em 21%. Nos quatro meses prévios a julho de 2002 a taxa de câmbio real brasileiro tinha aumentado 24% em relação à dos EUA.

¹⁷ Durante 2002, o Estado Argentino deixou de pagar tanto amortizações como juros da sua dívida em bônus e empréstimos garantidos. Se mencionam aqui só os juros já que, dos pagamentos de serviços da dívida, são os únicos que se computam no déficit fiscal. Segundo dados oficiais em 30 de junho de 2002, o montante por atrasos se elevava a 7,463 bilhões de dólares, dos quais 5,236 bilhões correspondiam ao principal e 2,227 correspondiam a juros. Esta última cifra -reapresentativa de só 6 meses de atrasos, já que o *default* começou com o ano- equivale aproximadamente a 2,2 pontos do produto, quando para todo 2002 o déficit representou 1,8% do total do PIB.

que a evidência desmentia que se tratasse estritamente de um *stop loss*. Entre 30 de junho e 15 de agosto -no ponto crítico da crise- as reservas baixariam outros US\$ 900 milhões, ficando num nível crítico perto de US\$ 550 milhões.

DEPÓSITOS BANCÁRIOS NO URUGUAI SALDOS NO FIM DE MÊS Em bilhões de pesos uruguaios e US\$ bilhões



Fonte: Banco Central do Uruguai.

Isso foi assim devido a que ainda persistia a corrida contra os bancos, especialmente contra seus haveres (depósitos) em dólares, de modo que a demanda por reservas continuava. Ainda mais quando, depois de 6 meses e de uma saída de depósitos da magnitude indicada acima, a capacidade de resposta individual de muitos bancos estivesse virtualmente esgotada. É neste momento em que se impõe o feriado cambial e -com a assistência financeira de organismos multilaterais e do Tesouro estadunidense- se implementa um programa fundamentalmente destinado a restabelecer a liquidez do sistema, embora também tenham sido definidos objetivos de mais longo prazo para o saneamento do mesmo.

Dito programa se baseou em três premissas. Por um lado, preservar a cadeia de pagamentos através da garantia plena dos depósitos transacionais (em conta corrente e cadernetas de poupança) em todo o sistema financeiro, incluindo bancos com problemas: os estatais, Banco da República Oriental do Uruguai (BROU) e Banco Hipotecário do Uruguai (BHU), e quatro bancos privados.^d Em segundo lugar, a reestruturação geral dos bancos estatais, incluindo a prorrogação de seus depósitos a prazo em dólares. Finalmente, se encararia também a resolução do problema dos bancos suspensos, que não seguiriam operando após a reabertura do sistema.

Concretamente, os dois pilares da ação governamental foram a obtenção de um pacote de assistência de US\$ 1,5 bilhão para dotar de liquidez o conjunto das instituições; e a aprovação parlamentar -ocorrida no dia 4 de agosto, um dia antes da reabertura dos bancos- de uma lei que criou o Fundo de Estabilidade do Sistema Bancário (FESB). Além de designar os fundos novos provenientes dos organismos -disponíveis imediatamente graças a um crédito ponte do Tesouro estadunidense- ao novo

Fundo, a citada lei estabeleceu o diferimento dos depósitos a prazo em dólares^e por parte dos bancos estatais em dificuldades. Deste modo, o financiamento externo foi utilizado principalmente tanto para garantir os depósitos transacionais nos dois bancos estatais e nos quatro privados com problemas -que continuavam suspensos- quanto para restabelecer a confiança no conjunto do sistema bancário.

No curto prazo, o objetivo de deter a corrida e restabelecer a confiança foi logrado, já que os depósitos se estabilizaram em setembro e começaram um leve movimento ascendente nos meses posteriores.^f Contudo, também se verificou no último trimestre uma marcada estabilidade da taxa de câmbio em níveis inclusive pouco inferiores aos máximos alcançados em setembro de 2002. Dentro das questões especificamente bancárias, um dos pontos de interrogação que deixou o desenvolvimento comentado se refere ao futuro das instituições bancárias suspensas, para as quais se analisam alternativas tais como recapitalização por acionistas e/ou credores (inclusive depositantes), vendas do pacote acionário, fusões ou uma eventual liquidação das mesmas.

Desde uma perspectiva mais ampla, a consolidação da solvência do sistema financeiro uruguaio dependerá de um conjunto de fatores entre os quais se encontram: a redefinição de sua ligação com os fluxos de capitais com a Argentina -o tradicional fornecedor de financiamento ao Uruguai-, o restabelecimento de um esquema cambial previsível, o avanço genuíno nas reformas comprometidas com os organismos internacionais para o saneamento da banca pública e, fundamentalmente, a recuperação da atividade de uma economia que provavelmente concretizará em 2003 um ciclo completo de recessão econômica.

^a No dia 31 de janeiro de 2002, o segmento em dólares constituía 91% do total de depósitos do sistema financeiro.

^b Estes dois montantes incluem os depósitos em pesos uruguaios convertidos segundo as cotações respectivas do dólar de 31 de janeiro e a 31 de julho. Por isso, se deve aclarar que dessa diferença de 6,4 bilhões de dólares, cerca de 0,5 bilhão não correspondem a saídas do sistema, mas o efeito da depreciação do peso ocorrido entre as datas indicadas.

^c As cifras aqui consignadas como fluxos de capitais do setor privado incluem o item "Erros e Omissões", que normalmente dá conta dos movimentos de capitais não registrados.

^d Uns dias antes do feriado cambial, o Banco Central suspendeu as atividades do Banco de Montevideu, tanto por problemas de insolvência como por suspeita de manobras fraudulentas. Com a instauração do feriado foram suspensas adicionalmente as atividades do Banco *La Caja Obrera*, o Banco Comercial e o Banco de Crédito.

^e Para estes depósitos foi estabelecida uma taxa superior à do mercado, ao mesmo tempo que foi implementada a *titularização* dos ditos depósitos mediante Certificados de Depósito negociáveis e que podem ser utilizados para o pagamento de empréstimos com os próprios bancos estatais, de modo a gerar um mercado secundário para estes documentos.

^f Entre setembro e novembro -último mês com informação oficial disponível- se observava um crescimento de 5,6% entre os depósitos em pesos e de 3,1% entre os nominados em moeda estrangeira.

Neste sentido, enquanto que efetivamente na conjuntura se observavam resultados relativamente benignos nas finanças públicas, em todos os países da sub-região houve um aumento dramático do peso da dívida pública, na medida em que boa parte dela está em dólares ou -como no caso do Brasil- tem cláusulas de ajuste segundo a cotação da moeda estadunidense. Se bem que nos quatro países o valor em dólares da dívida pública reduziu-se, por efeito da parte em moeda local, o peso da mesma frente ao produto aumentou ao longo dos últimos dois anos, no agregado MERCOSUL, a razão de cerca de 7,5 pontos do PIB por ano, passando de 35% para 50%, entre 2000 e 2002.

Em linha com as perspectivas para a economia global, tampouco estas são particularmente otimistas para sub-região do MERCOSUL, ainda que, caso não apareçam surpresas desagradáveis, é altamente provável

que se volte ao caminho de um muito moderado crescimento. De fato, tanto no Brasil, como na Argentina, a evolução no segundo semestre de 2002 das distintas variáveis de atividade (incluindo o produto) mostraram traços ascendentes.

Entretanto, jogariam a favor uma melhor situação de competitividade após as depreciações de 2002 e uma demanda externa que vai se recuperando. Uma expressão desta recuperação inclui os preços das *commodities*¹⁸ primárias, de grande importância nas exportações da zona. Para os dois países do MERCOSUL que sofreram *shocks* importantes sobre os seus sistemas financeiros (Argentina e Uruguai), também contribuiriam para o aumento da atividade certa normalização dos mesmos, que já começou a se vislumbrar nos últimos meses de 2002, com uma recuperação da confiança nas instituições bancárias, revelada na recuperação dos depósitos.

Contudo, não são menores os fatores que introduzem incerteza para terminar de configurar um cenário de crescimento na sub-região. Em primeiro lugar, os dois sócios maiores do MERCOSUL passam por momentos políticos que, embora bem diferentes entre si, mantêm incógnitas abertas em relação aos caminhos que encararão em matéria de política econômica. Por outra parte, se para aspecto real o contexto mundial oferece previsões que jogam a favor de uma recuperação nas economias associadas, tudo indica que o mercado financeiro internacional continuará sendo muito pouco propício no curto e médio prazo, ao menos para a sub-região.

É neste marco, e de acordo com o que surge das projeções privadas, a sub-região no seu conjunto mostraria em 2003 um crescimento do produto da ordem de 1,6%, com a nova característica -em relação ao passado recente- de uma menor dispersão entre os desempenhos dos quatro membros do MERCOSUL.

A evolução do Investimento Estrangeiro Direto no MERCOSUL

As condições de alta incerteza em que se desenvolveu a atividade econômica, assim como a finalização da fase de alta intensidade no processo de privatizações levado adiante na sub-região durante os anos noventa -inicialmente na Argentina e mais tarde no Brasil- implicaram numa nova e importante redução do Investimento Estrangeiro Direto durante 2002. Assim, o montante de IED líquido rondou neste ano a cifra de US\$ 15,1 bilhões, pouco mais da metade dos US\$ 28,7 bilhões registrados no ano anterior.^a

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO LÍQUIDO *

Em US\$ Milhões

	1999	2000	2001	2002
Argentina **	22.633	10.654	3.304	1.500
Brasil	26.888	30.498	24.894	13.402
Paraguai	89	74	152	74
Uruguai	238	274	319	168
TOTAL	49.848	41.500	28.669	15.144

Notas: (*) Corresponde ao investimento direto na economia declarada, deduzindo o investimento direto de residentes desta economia no exterior. Inclui o reinvestimento de utilidades.

(**) O montante de 1999 inclui o valor do investimento de REPSOL em YPF. Parte do mesmo corresponde à compra de ações de não residentes que estavam computadas como Investimento de Carteira.

Fonte: CEPAL.

¹⁸ O FMI projeta para 2003 uma alta próxima a 6% para os insumos primários excluindo combustíveis no seu *World Economic Outlook* de setembro de 2002.

A rigor, o único país que manteve um montante relevante de investimento estrangeiro direto foi o Brasil, que responde por quase nove de cada dez dólares que chegam por este meio ao MERCOSUL. Dentro da conta capital e financeira deste país, este item foi o único que registrou um saldo positivo, se não se inclui o financiamento excepcional outorgado pelo FMI e outros organismos internacionais. De fato, o montante líquido ingressado no Brasil por Investimento Estrangeiro Direto é o mais baixo desde 1996, quando começou a etapa substancial das privatizações.

Por sua parte, a retração na Argentina não teve uma magnitude tão significativa, na medida em que já a evolução do fluxo de investimento se viu fortemente deteriorada a partir de 1999, trás a vultuosa operação de compra global da principal empresa petroleira do país. O montante ingressado em 2002 -que representa uma décima quinta parte do verificado três anos atrás- só pode ser atribuído à continuidade de alguns projetos iniciados previamente. Se bem que, durante este ano, a forte desvalorização deixou a uma parte significativa dos ativos produtivos e dos custos argentinos em valores muito baixos para os parâmetros internacionais, que poderiam configurar-se como uma oportunidade de negócios para empresários estrangeiros, a indefinição em vários aspectos centrais do quadro macroeconômico, assim como a depressão do mercado interno, fizeram que -no melhor dos casos- fosse demasiado cedo para encarar operações de compra ou de instalação de novas firmas.

No Paraguai, às condições já muito delicadas emergentes do entorno sub-regional, somou-se à extensa dilatação -que terminou na suspensão- da privatização da empresa telefônica estatal, que, por outra parte, tinha sido comprometida no programa de assistência do Fundo Monetário Internacional com este país.

Deste modo, o ano 2002 apresentou condições muito adversas para o surgimento de empreendimentos produtivos, tanto de origem estrangeiro quanto doméstico. Em tal sentido, uma evolução favorável do cenário macro poderia começar a reverter este quadro, sobretudo, após o forte câmbio de preços relativos que ocorreu em toda a área.

^a Os dados aqui consignados correspondem ao *Balanço preliminar das Economias da América Latina e Caribe, 2002*, da CEPAL.

C. Evolução do comércio exterior do bloco

A evolução dos fluxos comerciais na sub-região do MERCOSUL foi o reflexo do quadro de estagnação da atividade no qual se desenvolveu. Assim, no ano 2002 aprofundou-se a tendência oscilante iniciada em 1999, após a interrupção, um ano antes, da trajetória ascendente que até então tinham tido durante os anos noventa. Por acaso, a característica mais destacada do comércio na sub-região em 2002 foi a forte redução no comércio intrazona, cujo montante caiu mais de um terço com relação ao observado em 2001,¹⁹ completando o que vem sendo um verdadeiro ciclo adverso para o intercâmbio de mercadorias dentro do espaço econômico integrado: em 2002 foi só 55% do seu valor de dois anos atrás.

O comércio com extrazona também se contraiu embora a uma taxa muito menor, de quase 10%, empurrado pela queda das importações que superou amplamente a alta das exportações. Desde a existência do

¹⁹ No fechamento deste informe se contava com dados completos dos primeiros 10 meses de 2002. É com base nos mesmos -e da sua comparação com o período análogo de 2001- que se comenta a evolução neste ano.

MERCOSUL, é a terceira vez que em um ano completo se reduz o intercâmbio de mercadorias com o resto do mundo.

Em 2002, o comércio entre os países membros perdeu importância relativa, algo que já tinha ocorrido em 1999 e 2001. Nos três casos, isso se deu no contexto de queda da atividade e do aumento generalizado das taxas reais de câmbio. Nesta última oportunidade, a brecha entre as variações do comércio intra e extrazona foi a mais ampla (-10% e -36%, respectivamente), o que possivelmente seria fruto de uma recessão maior e que a depreciação real atingiu agora as quatro economias da sub-região, quando nos dois anos antes mencionados só aconteceu no Brasil -com seu grande peso, obviamente- e no Paraguai.

COMÉRCIO DO MERCOSUL
Em US\$ milhões

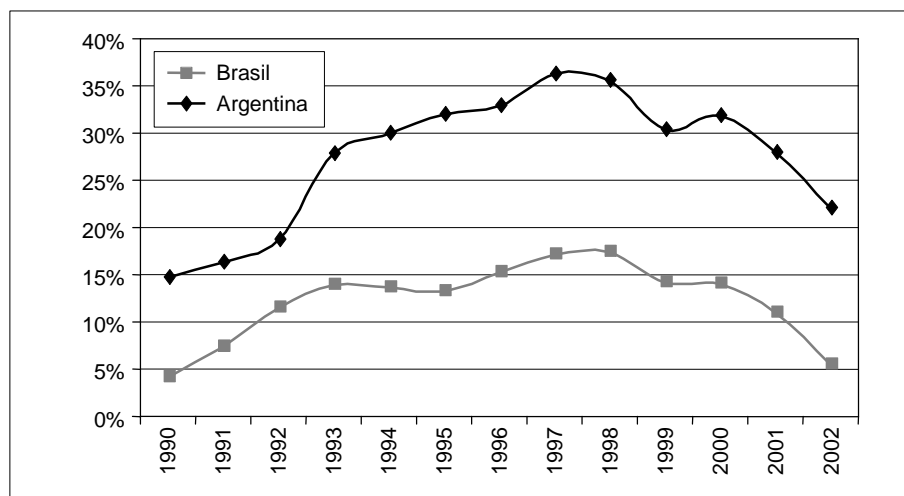
	Totais Anuais			Janeiro-Outubro		
	2000	2001	Var. em %	2001	2002	Var. em %
<i>Exportações Totais</i>	84.590	87.881	3,9	74.536	73.445	-1,5
- Intrazona	17.722	15.171	-14,4	13.215	8.418	-36,3
- Extrazona	66.868	72.709	8,7	61.321	65.028	6,0
<i>Importações Totais</i>	86.580	80.944	-6,5	70.183	50.139	-28,6
- Intrazona	17.604	15.380	-12,6	13.362	8.539	-36,1
- Extrazona	68.976	65.564	-4,9	56.821	41.600	-26,8
Comércio Total Extrazona	135.844	138.274	1,8	118.142	106.627	-9,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INDEC, Secex, SGT 14 do MERCOSUL, INE (Uruguai), Banco Central do Paraguai, Banco Central do Brasil e outros.

Este fenômeno de "desmercosulização" do comércio nos anos difíceis começa a configurar um padrão e, conseqüentemente, um desafio para os Estados Membros, na medida em que em tempos de crise a atenção à problemática comum do processo de integração se vê dificultada já não só pelo enfoque de cada governo nas questões nacionais internas, mas também por que resulta economicamente menos relevante.

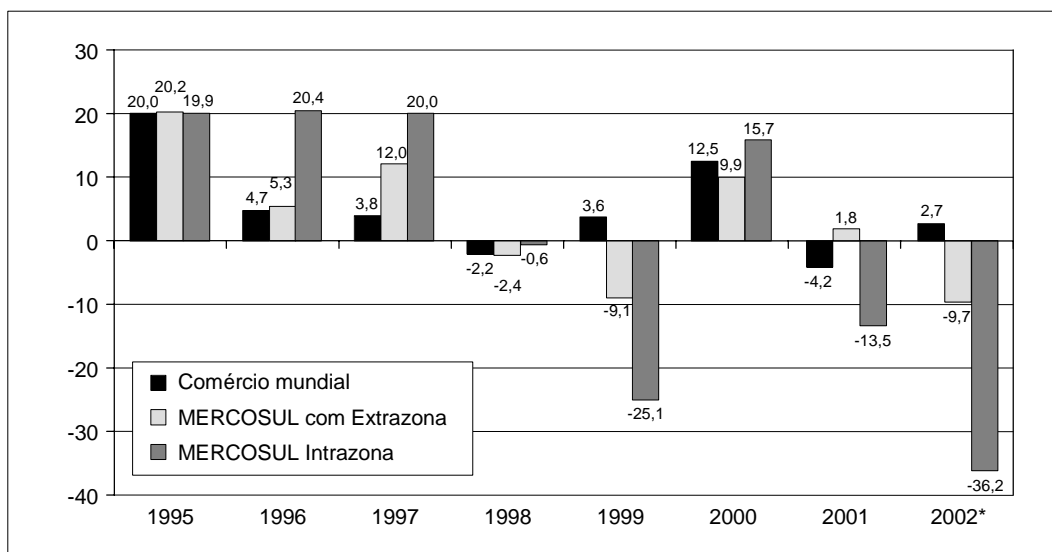
Outra característica que surge da evolução comercial na sub-região é a crescente diferenciação com relação à dinâmica do comércio mundial nos últimos anos, fato que parece ter se iniciado com a ruptura da fase de crescimento sustentável em 1999. Nos últimos dois anos esse fenômeno se mostra mais evidente uma vez que as variações anuais do comércio da zona com o resto do mundo e o comércio total mundial mostram perfis opostos. Essa divergência se explica justamente a partir do aprofundamento das crises provocadas por *shocks* financeiros externos, que vão desvinculando as trajetórias da atividade econômica no mundo desenvolvido e a das economias emergentes em crise. Foi assim que num ano em que o mundo em conjunto cresceu um pouco mais rápido do que no ano anterior, esta sub-região passou da estagnação à recessão.

**PARTICIPAÇÃO DO MERCOSUL NAS EXPORTAÇÕES
DOS PRINCIPAIS SÓCIOS DO BLOCO**
Exportações ao MERCOSUL / Exportações ao Mundo, em %



Fonte: INDEC e Secex.

COMÉRCIO MUNDIAL E DO MERCOSUL
Taxas de Variação anual, em %



Fonte: FMI, SGT Nº 14, INDEC e outros.

Em relação ao balanço do intercâmbio de mercadorias entre o MERCOSUL e o resto do mundo, o mesmo esteve marcado pela lógica do ajuste externo já comentado de forma extensa anteriormente. Tanto o baixo nível da atividade, como a alta da taxa de câmbio real geraram em 2002 um importante superávit. O mesmo ultrapassava os US\$ 23 bilhões só nos primeiros 10 meses do ano, significando já uma forte ampliação da brecha em relação ao ano anterior completo, que foi positivo em US\$ 7,1 bilhões. Uma medida mais acabada da magnitude do excedente comercial da região em 2002 se observa no fato de que o mesmo representou mais de um terço das exportações para extrazona nesse período.

EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL 2000-2002
POR REGIÕES ECONÔMICAS
 Em US\$ milhões

Exportação						
	Dados Anuais			Janeiro-Outubro		
	2000	2001	Var. em %	2001	2002 (2)	Var. em %
<i>Total</i>	66.868	72.709	8,7	61.321	65.233	6,4
- UE	19.931	19.954	0,1	17.093	17.390	1,7
- NAFTA	19.707	20.694	5,0	17.132	18.709	9,2
- Chile	4.026	4.310	7,0	3.181	3.310	4,1
- Resto América do Sul (1)	3.172	3.839	21,0	3.622	3.636	0,4
- China, Japão e Coréia	5.460	6.244	14,4	5.459	6.081	11,4
- Resto	14.572	17.669	21,3	14.835	16.107	8,6

Importação						
	Dados Anuais			Janeiro-Outubro		
	2000	2001	Var. em %	2001	2002 (2)	Var. em %
<i>Total</i>	68.976	65.564	-4,9	56.821	41.746	-26,5
- UE	20.697	20.154	-2,6	17.460	13.213	-24,3
- NAFTA	21.068	19.508	-7,4	16.868	12.052	-28,6
- Chile	2.557	1.879	-26,5	1.629	1.309	-19,6
- Resto América do Sul (1)	1.674	1.464	-12,6	1.275	744	-41,7
- China, Japão e Coréia	8.105	8.127	0,3	7.063	4.963	-29,7
- Resto	14.875	14.433	-3,0	12.525	9.465	-24,4

Saldo						
	Dados Anuais			Janeiro-Outubro		
	2000	2001	Diferença	2001	2002 (2)	Diferença
<i>Total</i>	-2.108	7.145	9.253	4.500	23.487	18.987
- UE	-766	-200	566	-368	4.177	4.545
- NAFTA	-1.362	1.186	2.548	264	6.657	6.393
- Chile	1.470	2.430	961	1.552	2.001	449
- Resto América do Sul (1)	1.498	2.375	877	2.347	2.892	545
- China, Japão e Coréia	-2.645	-1.883	762	-1.605	1.118	2.722
- Resto	-303	3.236	3.538	2.310	6.643	4.333

Notas: (1) Inclui Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

(2) Valores preliminares.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INDEC, Secex, SGT 14 do MERCOSUL, INE (Uruguai), Banco Central do Paraguai, Banco Central do Brasil e outros.

Embora o comércio tenha registrado saldos favoráveis com todos os grandes blocos econômicos com os quais o intercâmbio da sub-região é relevante, é o mundo desenvolvido que explica grande parte da notável ampliação do balanço agregado. Tal como ocorreu em boa parte do mundo, a economia estadunidense foi

a grande compradora líquida durante 2002, pelo que não é de se estranhar que o NAFTA seja o bloco com o qual o saldo comercial mais aumentou.

Esta região por si só responde por um terço da melhoria global do superávit externo do MERCOSUL. Também foi importante o crescimento do saldo positivo com a União Européia e com as grandes economias do Oriente. A rigor, na dinâmica dos saldos comerciais com os países desenvolvidos não pesam só os fatores de demanda -o maior dinamismo estadunidense com relação à Europa e Ásia- mas também a composição da oferta.

O MERCOSUL tem mostrado historicamente uma espécie de especialização geográfica das suas exportações, na qual o Brasil se orienta mais para os Estados Unidos, e o resto dos países -com um perfil exportador mais "agrotensivo"- o faz com a União Européia. Isto, junto com o grande peso específico que naturalmente tem o maior sócio do MERCOSUL, também explica que seja a região da América do Norte a que representa a maior parte da ampliação do saldo superavitário.²⁰

Em contraposição, as nações vizinhas à sub-região foram as que menos contribuíram para o aumento da balança comercial. Nos dez primeiros meses de 2002 o excedente comercial com o resto da América do Sul foi de US\$ 4,9 bilhões, "só" US\$ 1,0 bilhão a mais do que o de igual período de 2001. Não obstante, cabe aqui fazer uma ressalva no que se refere ao intercâmbio com o Chile, com o qual o MERCOSUL mantém uma preferência comercial: as importações desde este país caíram a um ritmo notavelmente inferior a todo o resto das origens,²¹ ao mesmo tempo que as exportações cresceram a uma taxa (de quase 4%) que se bem foi inferior à das vendas extrazona totais, foi bastante mais alta que a do resto da América do Sul (0,4%).

A decomposição do excedente do comércio extra-regional em 2002 -sempre considerando cifras dos dez primeiros meses- entre os fluxos de exportação e importação mostra que foi a compressão destes últimos os que resultaram mais relevantes. As compras externas caíram quase 27% em relação a 2001, com um comportamento muito similar em relação aos distintos blocos econômicos. As exceções em tal sentido foram a do Chile, comentada no parágrafo anterior, e a do resto da América do Sul, cuja queda de 42% foi notavelmente maior do que a do resto.

As exportações para extrazona cresceram 6%, um ritmo menor do que o dos últimos dois anos e particularmente modesto posto que ocorreram num contexto de baixa absorção interna e clara melhora das paridades reais. A abertura das vendas externas entre destinos refletiu a dinâmica observada no mapa mundial da atividade, com a Ásia Oriental como o mercado mais expansivo para os produtos do MERCOSUL, principalmente os provenientes do Brasil e Uruguai, seguido pelo Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

A importante ampliação da brecha comercial se deu no contexto de uma evolução mista -ainda que levemente desfavorável na média- para os termos do intercâmbio, observando que os impactos cambiais e a potente incidência da recessão interna desempenharam um papel mais decisivo nos fluxos comerciais do que os movimentos internacionais de preços. O Brasil foi o que sofreu a pior parte na evolução dos preços internacionais, com uma queda de mais de 5% nos preços das suas exportações, frente a um retrocesso de

²⁰ Não se menciona aqui as importações já que o MERCOSUL mostra um certo "equilíbrio" entre as originadas na União Européia e no NAFTA. Do total das compras extrazona da sub-região em 2002, 32% provêm da primeira e 29% do segundo. Este aspecto se repete individualmente em três dos quatro países. Na Argentina as compras ao bloco europeu e ao NAFTA representam respectivamente 23% e 22% do total mundial, no Brasil ambas as participações rondam os 26,5%; e no Paraguai são de 11% e 9%. O Uruguai é o que quebra a regra, com 19% e 11%.

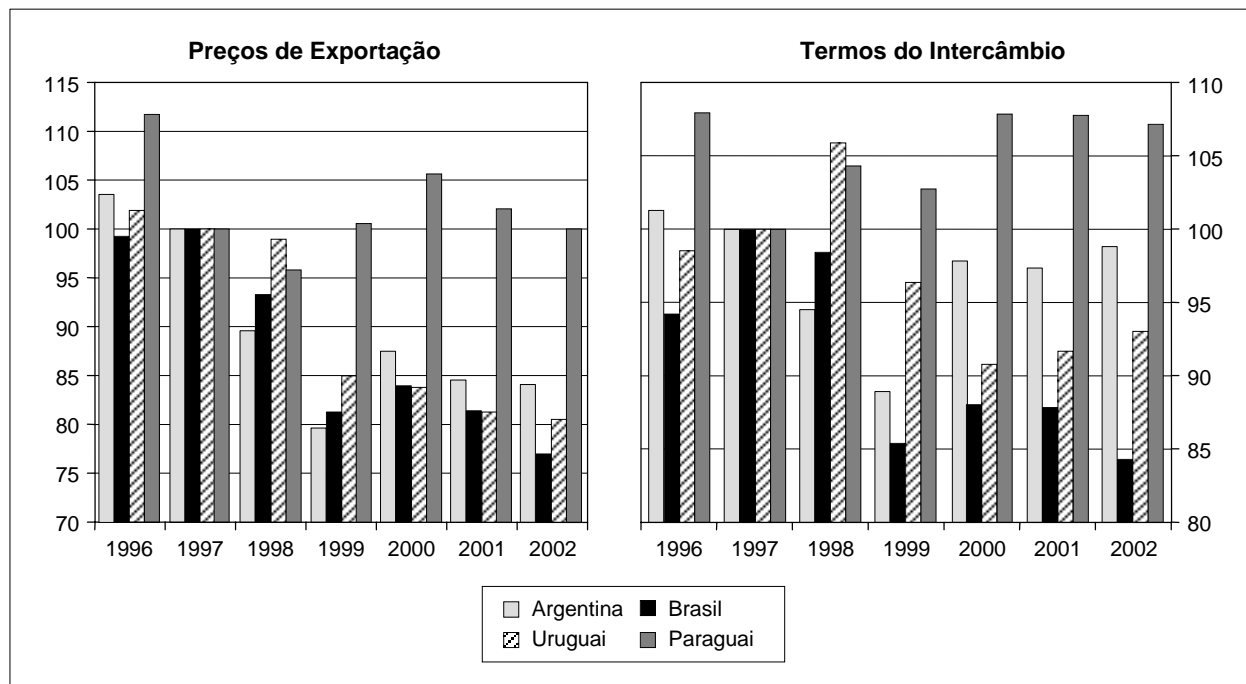
²¹ No período janeiro-outubro de 2002 as compras ao Chile caíram em 19,4% comparadas a mesmo período de 2001, enquanto que a média total desde extrazona o fez em 26,5%.

apenas 1,5% nas importações. Foram os bens de consumo não duráveis os que mais "castigaram" o perfil exportador brasileiro.²²

Também o Paraguai sofreu um leve descenso nos seus termos do intercâmbio, ao mesmo tempo em que Argentina e Uruguai se beneficiaram com melhoras na ordem de 1,5%, em ambos os casos por reduções dos valores unitários de importação mais fortes do que as de exportação.

PREÇOS DE EXPORTAÇÃO E TERMOS DO INTERCÂMBIO

Índices 1997=100



Fonte: INDEC, Banco Central do Paraguai, Banco Central do Uruguai, IPEADData, CEPAL.

Evolução do comércio por países

Apesar das expectativas geradas pela fortíssima desvalorização real do peso sobre o potencial exportador argentino, o ano de 2002 foi mais um ano de estagnação -a rigor, de ligeira contração- no que diz respeito às vendas externas desse país. Mesmo sem informação oficial sobre o último mês, o montante total do ano chegaria aos US\$ 25,7 bilhões -abaixo do teto de US\$ 26,5 bilhões contra o qual a economia vem se enquadrando desde 1997-, o que configuraria uma redução anual da ordem de 3%.

O contexto de alta incerteza de todo tipo -principalmente no que diz respeito aos preços relativos-prevalecente sobretudo na primeira metade do ano, junto com as dificuldades no sistema bancário, que não só se limitaram ao virtual desaparecimento do crédito, mas que também se constituíram em problemas para a disponibilidade

²² Como exemplo podem ser mencionadas as evoluções negativas nos preços do café e o açúcar, cujos preços caíram 12% e 15%, aproximada e respectivamente, na média de 2002 em relação a mesmo período de 2001.

de fundos, estiveram entre os principais motivos do desempenho mencionado. Outro fator de importância, também vinculado à incerteza em relação aos preços -incluindo o do dólar- e as restrições do sistema financeiro foi a propensão por parte de numerosos produtores agropecuários de manter altos *stocks* e vender só o necessário para obter capital de giro.

Por outra parte, alguma incidência contrativa pode ser atribuída à redução de preços em dólares -em produtos diferenciados- que normalmente surge depois de uma desvalorização de magnitude, como forma de "compartir os benefícios" da mesma entre vendedor local e comprador estrangeiro. Finalmente, a última das causas que jogaria um papel importante no escasso dinamismo exportador argentino é o aumento de manobras fraudulentas no registro dos montantes (via preços ou quantidades) despachados, incentivados na imposição generalizada de impostos às exportações de peso considerável.

Os produtos siderúrgicos e os óleos comestíveis foram os únicos setores argentinos que tiveram um bom desempenho exportador, entretanto o automobilístico, cereais e petróleo ficaram entre os que explicaram grande parte da queda das vendas externas. Esta distribuição setorial, entanto, foi a que configurou a dinâmica exportadora entre os diferentes mercados. Enquanto que as vendas aos países sócios no MERCOSUL diminuíram em mais de 25%, os embarques para o resto do mundo registraram um crescimento da ordem de 3%, destacando-se aqui a expansão para a União Européia, que foi em torno de 12%.

Apesar da ligeira contração do total das exportações, o saldo comercial de 2002 é recorde histórico absoluto, superando os US\$ 16,5 bilhões²³ -dois terços do montante exportado no ano-, devido à queda das importações. Em média, as compras externas representaram só 40% do seu valor do ano anterior, aproximadamente; chegando nos meses de março e abril a marcar contrações de até 70%. Os bens de consumo e de capital foram os mais "castigados", enquanto que os bens intermediários mostraram uma queda menos contundente, cerca de 40%. Enquanto que grande parte da redução teve origem na fortíssima retração da demanda interna, a esta se somou um incipiente processo de substituição de importações derivado do aumento da taxa de câmbio real.

No que se refere ao Brasil, essa economia registrou também um importante aumento de seu superávit, que passou de US\$ 2,64 bilhões em 2001 para mais de US\$ 13 bilhões em 2002. A porção mais importante dessa mudança correspondeu às importações que se contraíram em 15% durante o ano. No entanto, em contraste com o sucedido na Argentina e no Uruguai, esta evolução parece responder mais a mudanças nos preços relativos derivadas da desvalorização do Real, e a uma mudança na composição da demanda agregada -contra o investimento e a favor das exportações-, do que à compressão da atividade no seu conjunto. Vale lembrar que, diferentemente dos países mencionados, o Brasil teve um leve aumento de seu produto.

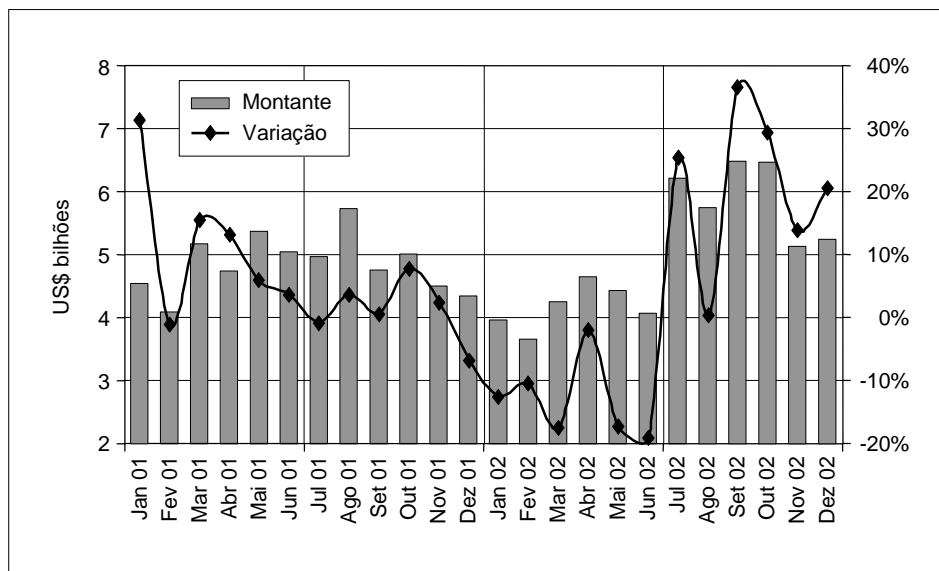
As exportações também contribuíram para o aumento da brecha comercial, com um crescimento de quase 4% anual. A característica do comportamento exportador brasileiro durante 2002 é uma importante reação durante o segundo semestre, em resposta à necessidade de um ajuste externo evidenciado na depreciação da moeda doméstica. O dólar passou de 2,4 Reais em fevereiro para 3,8 Reais em outubro, gerando um aumento de mais de 50% da taxa real de câmbio.²⁴ Assim, enquanto que na primeira metade de 2002 as vendas externas brasileiras reduziram-se em mais de 13% frente ao mesmo período de 2001, durante o segundo semestre, a variação análoga foi positiva em mais de 20%.

²³ Cifra estimativa, faltando as cifras do mês de dezembro de 2002.

²⁴ Em relação ao dólar norte-americano, deflacionado por preços ao consumidor.

EXPORTAÇÕES DO BRASIL

Montante em US\$ bilhões e Variação anual em %



Fonte: Secex.

A "ponta de lança" da recuperação das vendas externas foram os produtos primários, posto que o seu aumento no segundo semestre superou os 35%. Entre eles se destacam as carnes, soja em grão, óleos e *pellets*. Dentro dos produtos industrializados, os manufaturados e semimanufaturados observaram aumentos interanuais similares, da ordem de 13%. Combustíveis, madeira e suas manufaturas (por exemplo móveis), químicos, siderurgia e seus produtos derivados foram os que mais contribuíram para o deslançamento das exportações.

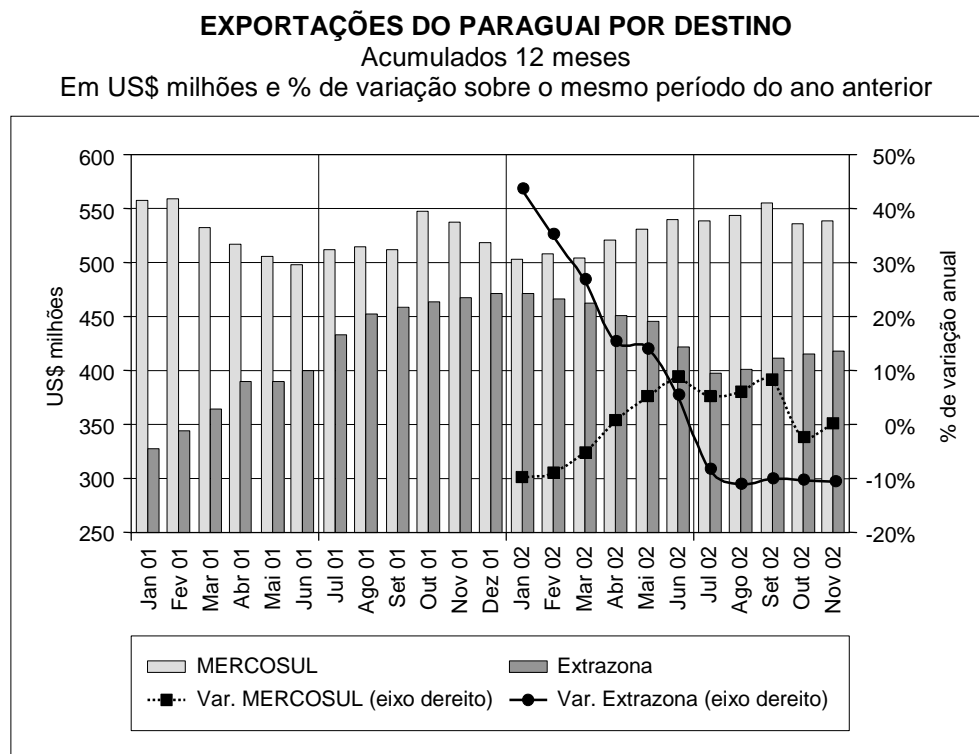
O Paraguai foi a economia que registrou o mais baixo resultado comercial do MERCOSUL em 2002 -se estima que fechará este ano com cerca de US\$ 600 milhões de déficit-. Da mesma forma que os seus parceiros, experimentou uma importante melhora da sua balança, mesmo num quadro de queda das exportações. As vendas externas paraguaias caíram 3,5%, um desempenho não tão decepcionante considerando que se trata do país com o perfil exportador mais concentrado na sub-região (entre 50% e 60% de seus despachos circulam dentro da mesma).

De fato, os problemas climáticos afetaram a produção paraguaia de exportáveis, como o algodão. Por outro lado, a reaparição de casos de aftosa prejudicaram as exportações de carne, embora esse fator tenha tido uma incidência relativamente menor -as remessas de carne cresciam 1% anual em novembro de 2002- é o que parece ter primado para que no Paraguai não sucedesse o que em vários de seus sócios, que apresentaram alguma melhoria no final do ano.

Efetivamente, as exportações paraguaias para o resto dos países membros cresceram mais de 4%, pelo qual tiveram uma evolução melhor do que as dirigidas a extrazona, que registraram uma baixa próxima a 13%. Aqui jogou um papel preponderante a demanda brasileira, já que as remessas para esse país observaram uma notável expansão que contrabalançou as fortes baixas para a Argentina e Uruguai.²⁵ No nível de produtos, se destacam os aumentos de óleos, farinhas e *pellets* de soja, animais vivos e óleos essenciais. A

²⁵ Nos 11 primeiros meses de 2002 as exportações para o Brasil aumentaram em 27%, enquanto que as dirigidas à Argentina e Uruguai baixaram 45% e 13%, respectivamente, todas comparadas com o mesmo período de 2001.

esses se contrapuseram as reduções em fibras de algodão -que representaram mais de 8% das exportações paraguaias totais em 2001 e se contraíram em 56% devido a seca -, soja em grão, milho e madeiras.



Fonte: Banco Central do Paraguai.

As importações caíram -considerando a evolução até novembro- 23% em relação a 2001, fundamentalmente como consequência do baixo nível da renda e da atividade. Embora a moeda tenha sofrido uma importante depreciação real em relação aos países desenvolvidos, ao mesmo tempo que uma certa valorização real em relação às outras três nações da sub-região, as importações, tanto as originadas na extrazona quanto as provenientes do MERCOSUL, caíram a um ritmo muito similar à média.

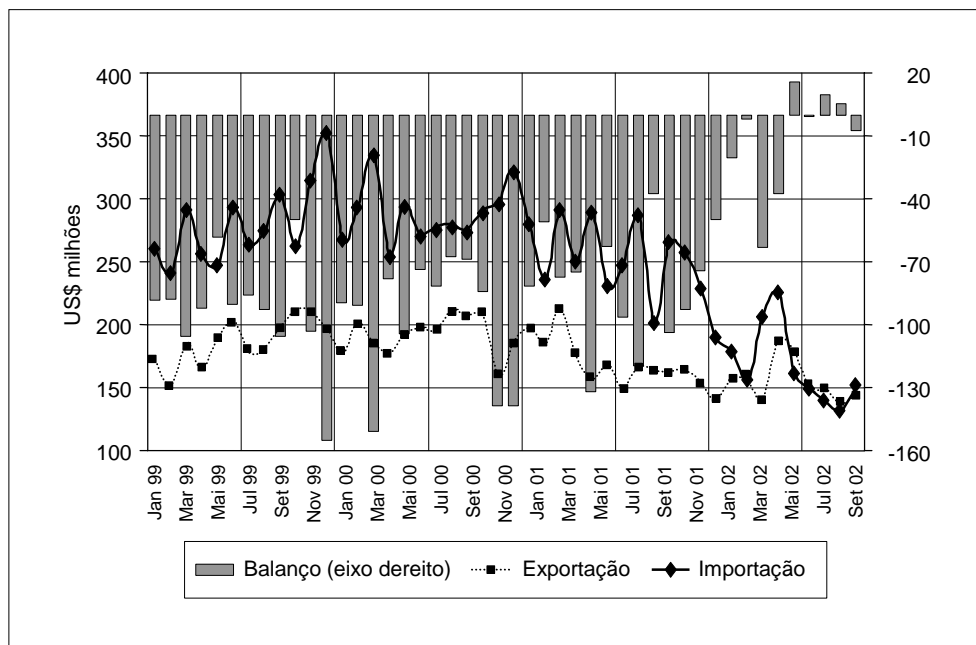
A balança comercial uruguaia também sofreu uma forte pressão para o equilíbrio, principalmente no lado das compras externas, que se contraíram em mais de um terço em relação ao seu valor em 2001, devido fundamentalmente à notável redução da atividade doméstica. Desse modo, o saldo -que vinha sendo negativo desde o início da existência do MERCOSUL- passou para cerca de US\$ 150 milhões em 2002 a partir de seu valor de US\$ 1 bilhão no ano anterior.²⁶

As exportações, por sua parte, marcaram nos 10 primeiros meses do ano uma baixa de 12% frente ao mesmo período de 2001, fundamentalmente pelo escasso dinamismo da demanda desde os países sócios no espaço econômico integrado, que representam aproximadamente 40% das remessas uruguaias. As vendas intrazona diminuíram 30%, enquanto que as dirigidas ao resto do mundo observaram uma pequena alta, impulsionada pelos despachos à União Européia.

²⁶ Na data de elaboração do presente Informe se contava com informação oficial para os primeiros 10 meses de 2002 somente. Os saldos mencionados são estimativos para todo o ano.

BALANÇA COMERCIAL DO URUGUAI

Em US\$ milhões



Fonte: Banco Central do Uruguai.

Quanto à dinâmica dos diferentes grupos de produtos, os assim chamados "produtos tradicionais" na própria classificação uruguaia, foram em geral os menos "castigados", com aumentos importantes em carnes congeladas e manufaturadas (*corned beef*), assim como em cereais e óleos. Em contraposição, os "produtos não tradicionais" -de maior penetração nos países vizinhos- representaram em 2002 só três quartas partes do seu valor no ano anterior, como resultado fundamentalmente de reduções de relevância em têxteis e alimentos elaborados.

Evolução setorial do comércio entre Argentina e Brasil

Durante os 11 primeiros meses de 2002, o grosso do comércio da Argentina e Brasil -dadas as condições de ajuste externo comentadas anteriormente- correspondeu às exportações a extrazona, que no total para ambos os países somou aproximadamente US\$ 70,5 bilhões, enquanto que as importações conjuntas desde fora do MERCOSUL ascenderam para pouco menos de US\$ 44 bilhões, com o que o excedente ficou cerca dos US\$ 26,5 bilhões. O comércio interno entre os dois países²⁷ totalizou cerca de US\$ 6,5 bilhões, enquanto que os fluxos com o resto do MERCOSUL somaram US\$ 2,8 bilhões, no que as exportações superaram as importações em mais de US\$ 500 milhões.

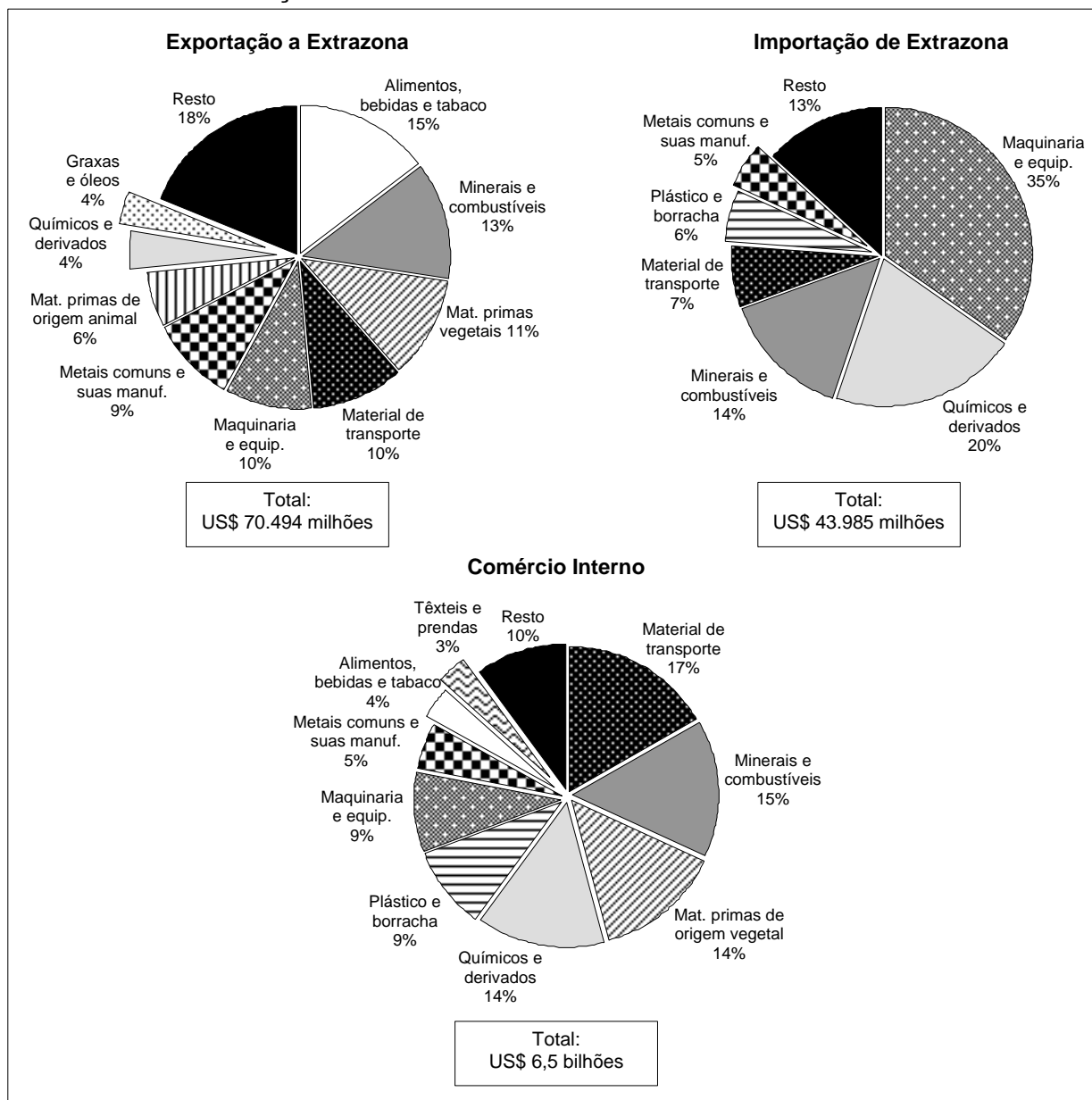
Uma primeira consideração ao examinar a composição setorial dentro destes fluxos é que são poucos os setores que têm uma presença relevante em todos eles. O único cuja participação supera 10% em todos é o de *Produtos de Mineração e Combustíveis*,²⁸ onde são relevantes tanto as exportações como as importações

²⁷ No presente ponto se considera como comércio total entre os dois países a soma das exportações argentinas para o Brasil (segundo dados argentinos) mais as exportações brasileiras para a Argentina, segundo dados brasileiros. Em geral, estas cifras não divergem de modo relevante das que surgiriam das possíveis alternativas.

²⁸ Seção V da nomenclatura.

com a extrazona de combustíveis para ambos os países, assim como o comércio interno de petróleo cru (da Argentina para o Brasil) e de minério de ferro (no sentido inverso). O ramo tem uma participação muito equilibrada -entre 13% e 16%- nas quatro correntes comerciais consideradas. *Maquinaria e Equipamento* e *Material de Transporte* são os outros dois setores que mostram um peso relativo significativo em todos os fluxos. No primeiro deles, a participação é muito elevada nas importações desde fora do MERCOSUL, onde chega a 35%.²⁹ Nos outros três grupos de fluxos considerados, se move na faixa de 7% a 10%.

COMPOSIÇÃO SETORIAL DO COMÉRCIO DA ARGENTINA E BRASIL



Fonte: INDEC e Secex.

²⁹ Devido à queda do investimento na área considerada, as importações de maquinaria perderam importância. A percentagem mencionada é a mais baixa dos últimos anos, que era em média 37%. Tal baixa é particularmente notável na Argentina, onde esta seção passa de 35% para 25% das compras extrazona totais, entre 2001 e 2002.

Com relação a *Material de transporte*, sua maior representatividade relativa se dá no comércio entre os dois países, onde chega a 17% -tendo perdido vários pontos nos últimos anos-, enquanto que dentro do comércio extrazona participa mais fortemente nas exportações (10%) que entre as importações (7%).

O setor mais importante entre as exportações a extrazona é o de *Alimentos, bebidas e tabaco*, que com US\$ 10,4 bilhões ronda os 15% do total binacional. Ambos os países têm fortes exportações de subprodutos do processamento de oleaginosas (*pellets* e farinhas de soja, fundamentalmente), ao mesmo tempo que também se destacam as remessas brasileiras de açúcar e outros produtos de pastelaria.

Outras duas seções com forte presença exportadora para fora da sub-região são as *Matérias primas vegetais* e os *Metais comuns e suas manufaturas*. Dentro das primeiras, os grãos oleaginosos (soja e girassol) constituem mais da metade. Cabe recordar que Brasil e Argentina são respectivamente segundo e terceiro maiores exportadores mundiais de soja, concentrando quase 40% da oferta transacionada internacionalmente. Os cereais argentinos e o café brasileiro são os produtos que seguem em importância dentro dessa seção. Assim, os produtos siderúrgicos básicos respondem por algo mais da metade das exportações de *Metais comuns e suas manufaturas*, onde também têm importância os produtos metálicos e o alumínio.

Dentro das importações desde extrazona, o ramo de maior peso é o já mencionado de *Maquinaria e equipamento*, seguida dos produtos *Químicos e Derivados* cujos mais de 9 bilhões constituem ao redor de 20% das compras totais desde extrazona. Estes dois ramos, junto com o de *Minerais e combustíveis* levaram por si só quase US\$ 7 de cada US\$ 10 importados desde fora da região em 2002.

- Evolução e balanços do comércio setorial com extrazona -

Considerando os 11 primeiros meses do ano, as exportações conjuntas argentino-brasileiras para fora do MERCOSUL aumentaram em 7%, ao mesmo tempo em que as importações se reduziram em mais de 25%. Deste modo, o saldo comercial total com a extrazona praticamente se quintuplicou em um ano, para chegar a ser de US\$ 26,5 bilhões em 2002.

Entre as exportações, o item mais dinâmico foi o de *Metais comuns e suas manufaturas*, que cresceu mais de 20%, com fortes aumentos tanto na Argentina como no Brasil, impulsionados pela siderurgia e os produtos que se situam "a jusante" nesta cadeia (distintos de maquinaria ou material de transporte). Deve-se notar que esta favorável evolução se deu no contexto de uma marcada superprodução mundial neste mercado, que inclusive derivou na adoção de medidas protecionistas nos países desenvolvidos. Um elemento favorável foi a alta do petróleo, que incrementou a demanda por tubos sem costura, que tem uma oferta importante na sub-região.

As vendas externas de *Minerais básicos e combustíveis* também mostraram aumentos relevantes, basicamente entre estes últimos, posto que as de minério de ferro -brasileiras- se mantiveram estacionárias. O crescimento em combustíveis pode ser vinculado ao escasso dinamismo da atividade no Brasil e a sua notável redução na Argentina, que aumentaram os excedentes exportáveis ante uma demanda interna deprimida.

O setor de *Graxas e óleo* aumentou o valor de suas remessas em 37%, impulsionadas por um importante aumento nos preços, da ordem de 20%. O setor de *Alimentos* marcou uma subida muito moderada, embora dado o seu grande volume, incidiu de forma importante na favorável evolução do total. As vendas externas de *Maquinaria e equipamento* se expandiram em quase 11%, desempenho totalmente atribuível à indústria brasileira, já que ela responde por 92% das exportações extra-MERCOSUL nesse setor. Ademais, as originadas na Argentina sofreram uma baixa de 5%. Também com ampla predominância do Brasil aparece o importante aumento nos embarques de *Madeira*.

EXPORTAÇÕES DA ARGENTINA+BRASIL A EXTRAZONA
Principais setores (1), segundo incremento absoluto entre 2001 e 2002
Em US\$ milhões

Setores	Anuais			11 meses		
	2000	2001	Var. em %	2001	2002	Var. em %
Total	65.294	71.040	8,8	65.709	70.494	7,3
<i>Total seleção</i>	<i>55.583</i>	<i>61.204</i>	<i>10,1</i>	<i>56.496</i>	<i>61.185</i>	<i>8,3</i>
XV Metais comuns e suas manuf.	6.746	5.919	-12,3	5.412	6.588	21,7
V Produtos minerais	7.324	8.737	19,3	8.106	9.098	12,2
III Graxas e óleos	2.024	2.164	6,9	1.922	2.625	36,6
XVI Maquinaria e equipamento	5.919	6.713	13,4	6.102	6.760	10,8
IV Alimentos, bebidas e tabaco	9.042	10.744	18,8	9.937	10.373	4,4
I Mat. primas de origem animal	3.346	4.184	25,1	3.861	4.201	8,8
IX Madeira, cortiça e cestaria	1.472	1.493	1,4	1.374	1.689	22,9
VI Químicos y derivados	3.069	2.819	-8,1	2.602	2.883	10,8
VII Plástico e borracha	1.354	1.332	-1,6	1.216	1.409	15,8
XIII Materiais de construção	713	709	-0,6	649	824	26,9
XVII Material de transporte	7.457	7.880	5,7	7.216	6.938	-3,9
II Mat. primas vegetais	7.117	8.511	19,6	8.096	7.797	-3,7
<i>Resto</i>	<i>9.711</i>	<i>9.836</i>	<i>1,3</i>	<i>9.213</i>	<i>9.309</i>	<i>1,0</i>

Nota: (1) A abertura setorial corresponde às seções do sistema harmonizado.

Fonte: INDEC e Secex.

Por outro lado, a favorável trajetória de *Químicos e Plásticos e borracha* -com crescimentos de 11% e 16%, respectivamente- pode ser atribuída aos setores dos dois países. Finalmente, outro setor que contribuiu de forma relevante para o aumento das vendas a extrazona foram as *Matérias primas de origem animal*, favorecidas no Brasil pela expansão em carnes brancas e suínas, e na Argentina pela reabertura de vários mercados internacionais para os seus produtos bovinos, ainda que isso fora parcialmente compensado com a queda em produtos da pesca deste país, derivada da instauração de medidas de preservação, após vários anos com excesso de capturas.

Os ramos que sofreram as contrações exportadoras mais importantes foram *Material de transporte* e *Matérias Primas Vegetais*, em ambos os casos com quedas próximas a 4%. No primeiro caso, a contração se deu apesar do aumento de automóveis (de 18%), que foi mais do que compensado pela redução de 27% em *Navegação aérea*. Entre os primários agrícolas, foram decisivas a forte baixa em *Cereais* -cujo cultivo tendeu a ser substituído pelo de oleaginosas, com melhor preço- e a mais moderada em *Café*, motivado por marcadas baixas internacionais de preço.

Entre as importações originárias de países extra-MERCOSUL, as baixas setoriais foram generalizadas entre 2001 e 2002. A mais vultuosa ocorreu em *Maquinaria e equipamento*, que se reduziu em aproximadamente US\$ 7,1 bilhões, isto é, cerca de 50%. Algo similar ocorreu com *Material de transporte*, cuja contração foi de 45%.

Em ambos os casos, além da desfavorável evolução da demanda interna e do encarecimento relativo, pesaram também fatores financeiros, em um ano caracterizado pela alta da taxa de juros, ou diretamente -como na Argentina- pelo virtual desaparecimento do crédito, que mostraram como os contextos de alta

incerteza atentam contra a demanda de bens de capital ou de consumo com alto valor unitário (como automóveis ou grandes eletrodomésticos, que formam parte das seções indicadas).

No resto dos setores, em linhas gerais, as maiores baixas se registraram nos ligados ao consumo como *Têxteis e vestuário*, com uma redução de 50%, *Móveis e brinquedos* (caiu quase 90%) ou *Alimentos, bebidas e tabaco*, com uma contração de 45%. Reduções mais moderadas se deram entre os bens intermediários, onde se podem destacar *Químicos* (-17%) e *Minerais e combustíveis* (-15%). As seções de *Pasta, papel e cartão* e *Metais comuns e suas manufaturas* -cuja queda foram de 80% e 40%, respectivamente- parecem sair desse padrão, embora se possa verificar que ambos incluem no seu interior numerosos bens de consumo.

SALDO COMERCIAL DA ARGENTINA+BRASIL COM EXTRAZONA

Setores selecionados (1)

Em US\$ milhões

Setores	Anuais			11 meses		
	2000	2001	Difer.	2001	2002	Difer.
Total	-3.863	4.967	8.830	6.748	26.509	19.762
<i>Total Seleção</i>	<i>-5.695</i>	<i>2.966</i>	<i>8.661</i>	<i>4.871</i>	<i>24.221</i>	<i>19.350</i>
XVI Maquinaria e equipamento	-19.007	-17.874	1.133	-16.325	-8.543	7.782
XV Metais comuns e suas manuf.	3.449	2.608	-841	2.447	4.462	2.015
V Produtos minerais	-1.322	417	1.739	1.004	2.909	1.905
VI Químicos e derivados	-8.609	-8.849	-240	-7.947	-6.134	1.813
XVII Material de transporte	1.921	3.190	1.269	2.926	3.968	1.042
VII Plástico e borracha	-2.429	-2.094	336	-1.843	-1.046	797
III Graxas e óleos	1.864	2.047	184	1.821	2.532	711
IV Alimentos, bebidas e tabaco	8.144	9.908	1.764	9.195	9.861	666
XVIII Ótica e precisão	-2.246	-2.339	-93	-2.114	-1.532	582
XI Têxteis e vestuário	-901	-336	564	-296	218	514
X Pasta, papel e cartão	505	523	18	1.020	1.456	437
I Mat. primas de origem animal	2.866	3.782	916	3.513	3.935	422
XX Móveis e brinquedos	-132	39	172	42	463	421
IX Madeira, cortiça e cestaria	1.345	1.392	48	1.287	1.634	347
VIII Peles e couros	1.353	1.459	106	1.341	1.426	85
XII Calçado	1.325	1.385	60	1.284	1.309	25
II Mat. primas vegetais	6.181	7.707	1.526	7.517	7.303	-215
<i>Resto</i>	<i>1.831</i>	<i>2.000</i>	<i>169</i>	<i>1.877</i>	<i>2.289</i>	<i>412</i>

Nota: (1) A abertura setorial corresponde às seções do sistema harmonizado.

Fonte: INDEC e Secex.

O ramo mais superavitário do comércio argentino-brasileiro com extrazona é o de *Alimentos, bebidas e tabaco*, com US\$ 9,8 bilhões nos primeiros onze meses de 2002. Dos quatro que também superam os US\$ 3 bilhões de saldo positivo, dois correspondem a setores também agrointensivos, enquanto que os outros dois são tipicamente industriais. Entre os primeiros está *Matérias primas vegetais*, cujo balanço foi positivo de US\$ 7,3 bilhões. No entanto, esta seção foi a única de magnitude que piorou o seu saldo, posto que resultou em cerca de US\$ 215 milhões inferior ao do ano anterior, principalmente pela mencionada retração exportadora.

O outro setor vinculado diretamente ao agro é o de *Matérias primas de origem animal*, com US\$ 3,9 bilhões. Por outro lado, *Metais comuns e suas manufaturas* registrou um excedente comercial de US\$ 4,5 bilhões, ao redor de 80% superior ao de 2001, e *Material de Transporte* teve um saldo de US\$ 4,0 bilhões.

Apenas quatro ramos apresentam déficit de destaque. O mais forte corresponde a *Maquinaria e equipamento*, atingindo US\$ 8,5 bilhões nos onze primeiros meses de 2002. Apesar disso, foi o saldo que evoluiu mais favoravelmente, já que diminuiu em cerca de US\$ 7,8 bilhões no último ano. *Químicos e derivados* é o segundo déficit em ordem de importância, com US\$ 6,1 bilhões. Nesse caso, embora tenha sofrido uma redução em relação aos últimos anos, a mesma é muito menor do que a registrada para as maquinarias, rondando os US\$ 2 bilhões. As outras duas seções com balanço negativo são a de *Instrumentos de ótica, precisão, medicina, relojoaria e música* (com um desequilíbrio de cerca de US\$ 1,5 bilhão, para um comércio total de US\$ 2,3 bilhões), e *Plástico*, cujo saldo foi de US\$ -1,05 bilhão.

O ramo de *Têxteis e vestuário* é o que tem o menor desequilíbrio de comércio em relação a seu comércio, já que ao ter exportado US\$ 1,15 bilhão e importado US\$ 930 milhões, ficou com um saldo favorável de só US\$ 220 milhões. Outro setor que observou um modesto desequilíbrio no ano é o de *Minerais e combustíveis*, que marcou um superávit de US\$ 2,9 bilhões, para fluxos totais extrazona de US\$ 15,3 bilhões. *Plástico e borracha* é outro caso de destaque nesse sentido, já que o seu déficit (de US\$ 1,05 bilhão), é um pouco menos de 30% do seu comércio total.

- Evolução e balanço do comércio setorial entre Argentina e Brasil -

O comércio total entre Argentina e Brasil aparece caracterizado em 2002, em primeiro lugar, por uma importante diminuição dos fluxos totais tanto em seus valores absolutos -com uma redução próxima a 40%-, quanto em relação ao comércio com o resto do mundo.³⁰ Se bem que a maior redução se deu nas exportações brasileiras para este país (caíram 56%), dada à profunda crise da atividade ocorrida na Argentina durante este ano, também as remessas em sentido oposto observaram uma baixa muito importante, de 25%.

Como consequência, há uma evidente ampliação do superávit argentino. Se bem que este foi o perfil que teve o intercâmbio entre ambos os países nos últimos anos, em 2002 este desequilíbrio atingiu um montante recorde da ordem dos US\$ 2,3 bilhões.³¹

Assim, ao examinar a evolução setorial do fluxo total de comércio (exportações mais importações) entre 2001 e 2002, se observa que todas os ramos, exceto um, marcaram uma evolução contrativa que tem em seus extremos o de *Calçado*, com uma baixa perto de 90%, e o de *Químicos e derivados*, cuja redução foi de 13%. No primeiro caso, se trata de um dos setores onde existe menor grau de comércio intra-setorial, já que praticamente a totalidade do comércio entre as duas economias está composta por exportações brasileiras.

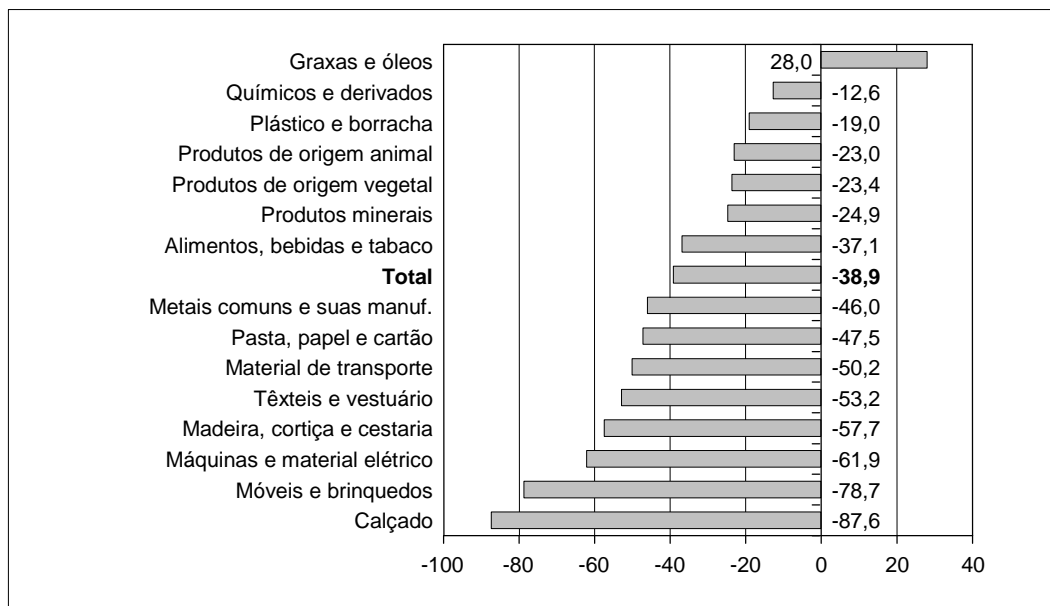
Em contraposição, o intercâmbio em químicos é um dos mais equilibrados da área econômica considerada.³² A balança bilateral neste ramo continuou sendo excedente para o Brasil, embora tenha se reduzido ligeiramente. Se bem que os envios para a Argentina caíram um pouco mais aceleradamente que os dirigidos para o Brasil, a variação de ambos foi bastante similar (-14% e -11%, respectivamente).

³⁰ No início desta seção se comenta com mais detalhe este processo de "desmercosulização" do comércio.

³¹ No momento da elaboração deste Informe só se contava com dados provisórios. O dado mencionado aqui provém de fonte argentina (INDEC).

³² Para o total da seção, os montantes exportados do Brasil a Argentina constituem 56% do comércio. Mesmo a análise por capítulos mostra um alto grau de comércio intraindustrial. Entre os 6 mais importantes (que congregam 86% do comércio da seção), a participação mais alta das exportações brasileiras no comércio bilateral é de 65%, em químicos inorgânicos; ao mesmo tempo que a mais alta para as exportações argentinas é de 54%, em produtos diversos (Cap. 38).

CRESCIMENTO 2002/01 DO COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E BRASIL *
Por setores. Em %



Nota: * Se define comércio total como a soma das exportações argentinas para o Brasil (segundo dados de fonte argentina) mais as exportações brasileiras para a Argentina (segundo dados de fonte brasileira).

Fonte: INDEC e Secex.

O ramo que mais contribui para explicar a contração do comércio bilateral é o de *Material de transporte*, já que sendo o mais vultuoso, sua redução rondou os 50%. Não obstante, este setor tão significativo -e não só em termos de valor- dentro das relações econômicas argentino-brasileiras, apresenta a particularidade de que o seu saldo se moveu no sentido contrário ao da generalidade do intercâmbio, reduzindo o superávit argentino de US\$ 669 milhões para US\$ 489 milhões.

O segundo setor segundo sua contribuição para a redução do intercâmbio entre os dois países é o de *Maquinaria e equipamento*, que se reduziu em cerca de US\$ 1 bilhão, o que equivale a 62% de seu valor em 2001. Esta redução resulta claramente assimétrica, por quanto a corrente desde o Brasil para a Argentina se retraiu em 74%, contra 34% da que corre em sentido oposto. Paradoxalmente, esta virtual queda das compras argentinas fez com que esta seção fora uma das mais equilibradas no comércio, após estar historicamente entre as mais favoráveis ao Brasil.

Outras seções cujas baixas contribuíram significativamente para o enfraquecimento do comércio interno entre as duas economias foram as de *Minerais e combustíveis* e *Matérias primas vegetais*. Tanto em uma como na outra, o ritmo de redução foi similar em ambos os sentidos do comércio, embora tratando-se de ramos onde Argentina tem mantido historicamente um importante superávit, o mesmo se reduziu significativamente neste ano.

A única exceção à contração do intercâmbio argentino-brasileiro se deu no setor de *Graxas e óleos*, cujo comércio total cresceu quase 30%, por tratar-se de um ramo onde ambos os países têm um alto grau de especialização dentro do comércio internacional, os valores transacionados internamente são pouco importantes.

O exame dos setores mencionados mostra que, obviamente, o comércio se contraiu de forma mais importante ali onde a maior parte do comércio tem como destino a Argentina, na medida em que este país foi o que

sofreu a maior contração econômica. Não obstante, certos setores -como Químicos ou Plásticos e Borracha- onde o intercâmbio se revela mais equilibrado, com alta presença de comércio intraindustrial (e eventualmente intrafirma), mostraram um comportamento melhor que outros, mesmo quando se trata de setores fortemente superavitários para Argentina, como Matérias primas vegetais ou animais, combustíveis ou couros.

COMÉRCIO ENTRE ARGENTINA E BRASIL
Janeiro-Novembro 2002. Setores selecionados *
Em US\$ milhões e variações percentuais

Setor	Exportações argentinas a Brasil			Exportações brasileiras a Argentina			Saldo ** (Arg + / Bra -)	
	2002	Variação 2002-2001		2002	Variação 2002-2001		2002	Variação 2002-2001
		em %	Absoluta		em %	Absoluta		Absoluta
Total	4.364	-25,3	-1.475	2.105	-55,7	-2.643	2.095	1.254
<i>Total seleção</i>	<i>4.282</i>	<i>-24,8</i>	<i>-1.411</i>	<i>2.042</i>	<i>-55,6</i>	<i>-2.559</i>	<i>2.074</i>	<i>1.230</i>
XVII Material de transporte	782	-44,6	-631	295	-60,7	-456	489	-180
XVI Maquinaria e equipamento	298	-34,4	-156	270	-74,0	-768	9	567
V Minerais e combustível	837	-23,9	-263	144	-29,8	-61	649	-174
II Materias primas vegetais	869	-23,2	-262	46	-27,2	-17	816	-245
XV Metais comuns e manuf.	142	-4,4	-7	179	-59,9	-267	-64	281
XI Têxteis e vestuário	108	-32,5	-52	101	-64,8	-185	5	136
X Pasta, papel e cartão	73	-15,7	-14	104	-58,5	-147	-46	145
IV Alimentos, bebidas e tabaco	148	4,6	6	98	-60,7	-151	46	196
VII Plástico e borracha	368	-2,6	-10	237	-35,7	-132	128	146
VI Químicos e derivados	393	-11,3	-50	509	-13,6	-80	-156	24
XII Calçado	1	-49,5	-1	16	-88,0	-114	-16	116
XX Móveis e brinquedos	6	-10,4	-1	14	-83,9	-74	-9	79
I Mat. primas de origem animal	178	7,5	12	22	-76,9	-72	154	88
IX Madeira, cortiça e cestaria	17	-6,3	-1	6	-83,8	-30	11	31
III Graxas e óleos	62	39,3	17	2	-60,1	-3	59	21
<i>Resto</i>	<i>82</i>	<i>-43,8</i>	<i>-64</i>	<i>62</i>	<i>-57,2</i>	<i>-83</i>	<i>21</i>	<i>24</i>

Notas: * A abertura setorial corresponde às seções do sistema harmonizado.

** O saldo consignado corresponde a dados de fonte argentina (Exportações a Brasil - Importações desde Brasil), pelo que o mesmo não coincide exatamente com a diferença entre os fluxos consignados.

Fonte: INDEC e Secex.

		Argentina					Brasil					Paraguai					Uruguai				
		1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
NÍVEL DE ATIVIDADE																					
PIB - Total	(US\$ bilhões)	299,1	283,4	285,0	268,7	102,3	787,9	531,1	594,2	503,9	450,9	8,6	7,7	7,7	6,9	4,6	22,5	21,1	20,1	18,6	12,0
PIB - Total	(% variação anual)	3,9	-3,4	-0,8	-4,5	-11,6	0,1	0,8	4,4	1,5	1,1	-0,4	0,5	-0,4	2,7	-2,6	4,5	-2,8	-1,4	-3,1	-8,6
Produção Industrial	(% variação anual)	2,1	-6,5	-0,3	-7,6	-12,2	-2,0	-0,7	6,6	1,5	2,1	1,0	0,0	1,0	1,3	n.d.	5,5	-8,6	2,0	-7,2	-12,6
Inves. Interno Bruto Fixo	(% do PIB)	19,9	18,0	16,2	14,2	11,1	19,7	18,9	19,3	19,4	18,8	22,1	22,1	20,9	18,8	17,4	15,2	14,5	13,2	12,1	9,6
Taxa de Desemprego	(%)	12,8	14,2	15,1	17,4	19,4	7,6	7,6	7,1	6,2	7,3	6,6	9,4	10,0	10,8	n.d.	10,1	11,3	13,6	15,2	15,9
PREÇOS E TAXA DE CÂMBIO																					
IPC	(% variação dez-dez)	0,7	-1,8	-0,7	-1,5	41,0	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5	14,5	5,5	8,6	8,5	14,6	8,6	4,2	5,1	3,6	24,7
IPIM	(% variação dez-dez)	-6,3	1,2	2,4	-5,3	118,2	1,5	28,9	12,1	11,9	35,4	18,2	6,9	10,5	8,6	32,8	3,4	-0,3	9,5	3,9	64,5
Taxa de Câmbio Nominal	(% variação dez-dez)	0,0	0,0	0,0	0,0	350,0	8,2	52,9	6,5	20,4	53,5	22,2	16,6	6,8	32,1	51,0	8,2	7,6	7,3	13,1	93,4
Taxa de Câmbio Real	1997=100	100,6	104,0	108,6	112,8	279,7	103,7	157,0	151,6	187,1	217,8	113,9	124,7	132,3	149,2	188,1	102,4	106,6	111,0	121,0	165,8
Termos do Intercâmbio	1997=100	94,6	88,9	97,8	97,3	98,8	98,4	85,4	88,0	87,8	84,3	104,3	102,7	107,8	107,7	107,2	105,9	96,4	90,7	91,6	93,1
SETOR PÚBLICO E TAXAS DE JUROS																					
Res. Total Setor Público	(% do PIB)	-1,4	-1,7	-2,4	-3,0	-1,8	-5,4	-6,8	-3,1	-3,7	-6,3	-5,2	-3,4	-4,2	-1,0	-1,5	-1,2	-3,8	-4,0	-4,4	-4,2
Res. Primário Setor Público	(% do PIB)	0,9	1,2	0,9	0,6	0,3	0,6	2,3	1,9	1,8	1,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,2	-2,0	-2,0	-1,9	-1,0
Taxa de Juros Passiva	(média, % nominal anual)	7,9	9,4	9,4	17,2	39,3	29,0	25,9	17,4	17,4	19,2	15,3	16,6	15,4	16,0	20,9	15,1	14,2	12,1	14,3	33,5
SETOR EXTERNO																					
Exportações	(% variação anual)	0,0	-11,8	13,2	0,7	-3,2	-3,5	-6,1	14,7	5,7	3,7	-11,3	-26,9	17,3	13,9	-3,5	1,6	-19,1	2,6	-10,5	-9,8
Importações	(% variação anual)	3,1	-18,8	-1,0	-19,5	-55,7	-3,0	-15,0	13,0	0,0	-15,0	-20,3	-30,2	18,8	-3,0	-23,2	2,2	-11,9	3,2	-11,7	-28,9
Exportações	(US\$ bilhões)	26,4	23,3	26,4	26,6	25,7	51,1	48,0	55,1	58,2	60,4	1,0	0,7	0,9	1,0	1,0	2,8	2,2	2,3	2,1	1,9
Importações	(US\$ bilhões)	31,4	25,5	25,2	20,3	9,0	57,7	49,3	55,8	55,6	47,2	2,5	1,7	2,1	2,0	1,0	3,8	3,4	3,5	3,1	2,2
Balança Comercial	(US\$ bilhões)	-5,0	-2,2	1,2	6,3	16,7	-6,6	-1,3	-0,7	2,6	13,2	-1,5	-1,0	-1,2	-1,0	0,0	-1,0	-1,1	-1,2	-1,0	-0,3
Conta Corrente	(US\$ bilhões)	-14,5	-11,9	-8,8	-4,4	9,3	-33,5	-25,4	-24,3	-23,2	-8,6	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,1
Conta Corrente	(% do PIB)	-4,9	-4,2	-3,1	-1,7	9,1	-4,2	-4,8	-4,1	-4,6	-1,9	-1,9	-1,1	-4,1	-1,4	-2,2	-2,1	-2,4	-2,7	-2,8	1,0
Inves. Estrangeiro Direto	(US\$ bilhões)	5,0	22,6	10,7	3,3	1,5	26,0	26,9	30,5	24,9	13,4	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Dívida Externa Total Bruta	(US\$ bilhões fim per)	141,9	145,3	146,3	139,8	132,9	241,6	241,5	236,2	226,1	228,7	1,6	2,1	2,2	2,2	0,0	5,2	5,6	6,1	5,9	7,0
Reservas	(US\$ bilhões fim per)	26,2	27,3	26,9	14,9	10,5	44,6	36,3	33,0	35,9	35,6	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6	2,4	2,4	2,6	3,0	0,8

CAPÍTULO II. O CONTEXTO GLOBAL DAS NEGOCIAÇÕES NO MERCOSUL

O biênio 2001-2002 foi sem dúvida alguma o período mais complexo e agitado dos onze anos de existência do MERCOSUL. Se nos anos anteriores o bloco tinha tido que afrontar diferentes episódios de crises e conflitos -a maioria dos quais haviam sido desatados pela desvalorização do real de janeiro de 1999 e pela impossibilidade da Argentina de compensar a brusca alteração na paridade bilateral através de mecanismos de política cambial ou fiscal-, tais episódios terminaram sendo finalmente resolvidos -ou ao menos processados- através de diferentes tipos de mecanismos.

Não obstante, e no contexto de um clima muito pouco propício para avançar nos temas ordinários da agenda da integração -como compras governamentais, regulamentos técnicos, serviços, desenho institucional, etc.- era claro que a maior parte dessas soluções *ad hoc* constituíam um tipo de "fuga para adiante", na idéia (ou "esperança") baseada em que, uma vez que as duas principais economias do bloco atingiam um nível "razoável" de estabilidade financeira e de crescimento econômico, se gerariam condições mais aptas para a busca de soluções estáveis e/ou de fundo para os problemas, tanto setoriais quanto de desenho institucional -ou de disponibilidade de instrumentos- do bloco.

Inegavelmente, a forte e crescente deterioração da situação macroeconômica, financeira e política pela que atravessou a Argentina ao longo de 2001, somada às dificuldades existentes no Brasil para sustentar a paridade do real -fenômeno que por sua vez realimentava as tensões comerciais com a Argentina, Paraguai e Uruguai- e os subsequentes efeitos negativos sobre os fluxos de comércio intrarregional foram gerando um cenário crescentemente complexo, no qual os conflitos de interesses, as ameaças -muitas vezes concretizadas- de ações unilaterais e as quase cotidianas "batalhas mediáticas" entre funcionários dos diferentes países -e em alguns casos de um mesmo país- foram ocupando o centro da atenção do bloco.

Neste quadro, o desenlace complexo da situação na Argentina em fins de 2001 -com a subsequente crise de sua economia e a renúncia do Presidente De la Rúa- gerou as condições para o surgimento de um novo cenário político e econômico, caracterizado pelas tensões sociais, a fragilidade política e as imensas dificuldades no plano do manejo das principais variáveis macroeconômicas. Por um lado, a saída da Conversibilidade, o *default* externo, a crise do sistema financeiro e o aprofundamento da recessão podiam de algum modo contribuir para "resolver" problemas de competitividade relativa dos setores cronicamente conflitivos no comércio intrarregional, mas os fundados temores do efeito contágio sobre as demais economias da sub-região (particularmente Uruguai e Brasil) começaram a ser o centro da preocupação dos *policy makers*, empresários e analistas da sub-região.

Assim, enquanto que durante o primeiro semestre de 2002, a crise argentina não parecia encontrar um fim (em um cenário que incluía desde o questionamento da opinião pública para a maior parte do sistema institucional até os temores de um maior descalabro financeiro, com possibilidades certas de hiperinflação, caos social e quebra generalizada de empresas e bancos), o sistema financeiro uruguaio dava sinais de estar já à beira do colapso e a economia brasileira parecia encaminhar-se para o *default*, no marco de uma campanha eleitoral na qual o candidato com maiores possibilidades de chances não parecia despertar a confiança dos operadores e analistas financeiros.

Contudo e não obstante os "temíveis" prognósticos de metade de ano, o segundo semestre do ano apresentou uma sensível melhoria da situação sub-regional, com uma economia argentina distanciando-se cada vez mais do cenário de caos financeiro e monetário, e com alguns sintomas claros de recuperação no plano da economia real, com um Uruguai que parecia ter superado -mediante ajuda externa- o "fantasma" da crise financeira e com um Brasil no qual o novo elenco de governo parecia ter alcançado um grau de legitimidade e força política que lhe permitirá -*a priori*- alguma razoável margem de manobra inicial a fim de tratar de encaminhar a sua economia pelo caminho do crescimento e do desenvolvimento social.

A. As trocas ministeriais

A renúncia de José Luis Machinea e a nomeação de Ricardo López Murphy -economista de reconhecida trajetória- à frente do Ministério da Fazenda da Argentina, em princípios março de 2001, somada às declarações de alguns de seus colaboradores mais próximos acerca da necessidade de iniciar negociações individuais com os EUA e/ou o NAFTA, dava lugar a diferentes tipos de versões nos círculos políticos e diplomáticos brasileiros.

Assim, enquanto alguns funcionários desse país (entre eles o vice-presidente da Comissão do Congresso brasileiro sobre MERCOSUL) manifestava seu temor acerca de que a Argentina "com este novo Ministro se aproxime mais do Chile do que do Brasil" (*Ambito Financiero*, 07/03/01), desde o Itamaraty se emitia um comunicado de imprensa no qual se sinalizava que o Chanceler argentino Rodríguez Giavarini tinha se comunicado por telefone com o seu colega Celso Lafer para assegurar que "a troca ministerial em nada alterará a prioridade que a Argentina atribui ao MERCOSUL" (*Página 12*, 07/03/01).

Mas o súbito afastamento de López Murphy e sua substituição por Domingo Cavallo no final de março de 2001³³ voltava a modificar o panorama sub-regional. Nesse sentido e ademais das implicações que tal nomeação tinha para a problemática da política interna da Argentina, duas interpretações pareciam plausíveis a respeito da atitude a ser tomada pelo novo ministro em relação ao MERCOSUL. Por um lado, o Ministro Cavallo não parecia, na visão de diversos analistas, ser um impulsor entusiasta da integração com Brasil,³⁴ ainda que grande parte das negociações que conduziram finalmente à entrada em funcionamento da União Aduaneira em 1995 tinha sido levadas a cabo -com seu aval- durante seus tempos de maior influência na vida política argentina. Por outra parte, as condições imperantes na Argentina de 2001 -e os próprios delineamentos do governo em exercício do poder em matéria de política exterior- eram diferentes àqueles prevalecentes em princípios/meados dos anos noventa.

Nesse cenário, o novo Ministro argentino realizou um claro diagnóstico acerca de que a saída da recessão que a economia argentina atravessava há quase três anos dependia em grande medida da possibilidade de reverter rapidamente o atraso existente na paridade do peso em relação às demais moedas, sem alterar seu valor nominal.

Em outras palavras, na visão da nova equipe econômica era imprescindível lograr importantes ganhos reais de competitividade -em uma quantia da ordem de 20-25%- sem modificar o contexto geral do sistema de Conversibilidade vigente desde 1991. Assim, a poucos dias de tomar posse do cargo, o Ministro propôs aos níveis mais altos do Governo a necessidade de implementar "de imediato" um conjunto de medidas fiscais e comerciais direcionadas a impulsionar de forma mais ou menos rápida a reativação da competitividade dos setores produtores de bens transáveis e de alguns serviços vinculados a eles.

Nesse marco, uma das primeiras medidas anunciadas pelo Ministério de Economia argentino punha tensão no MERCOSUL, ao dispor -de maneira unilateral e antes de contar com o visto bom de seus sócios sub-regionais- a redução de 14% para zero da tarifa extrazona para a maior parte dos bens de capital, informática e telecomunicações, e a elevação para 35% (máximo permitido pela OMC) para um amplo conjunto de bens de consumo.

³³ O qual já tinha ocupado dito cargo durante a gestão do Presidente Menem, entre março de 1991 e julho de 1996.

³⁴ Para maiores detalhes acerca das negociações que levaram finalmente à assinatura do Protocolo de Ouro Preto em fins de 1994 e a participação do Ministro de Economia argentino Domingo Cavallo nas mesmas, ver Campbell, Rozenberg e Svarzman [1999].

Desse modo, a primeira das novas disposições implicava num prejuízo para os produtores-exportadores brasileiros de maquinaria e equipamento³⁵ (que perdiam deste modo sua preferência no mercado argentino em relação a seus competidores de terceiros países), enquanto que a segunda implicava maiores possibilidades em matéria de desvio de comércio a favor dos produtores de bens finais pertencentes ao bloco.

O modo em que estas medidas eram anunciadas através das Resoluções do Ministério de Economia 08/01 e 27/01, sem a prévia à obtenção de um *waiver*, sequer informal, por parte dos demais países membros, assim como as posteriores manifestações do Ministro Cavallo acerca da duvidosa utilidade da tarifa externa comum do MERCOSUL, eram o preânúncio de vários conflitos, situação particularmente manifesta no caso da relação bilateral com o Brasil.

Em igual sentido, posteriores declarações do citado funcionário nas quais definia o MERCOSUL como "uma área de livre comércio estendida para um espaço muito mais integrado sobre a base de uma infraestrutura eficiente" (*Cronista Comercial*, 22/03/01) eram interpretadas por muitos analistas como parte de uma estratégia direcionada a recuperar a autonomia do país no manejo dos instrumentos de política comercial, voltando desse modo a reeditar "antigas" discussões sobre a vontade das autoridades argentinas por manter vigente a idéia da união aduaneira.

Este debate tinha óbvias implicações sobre a política econômica argentina e sobre o funcionamento do MERCOSUL, e resultava ainda mais relevante quanto ao relacionamento externo entre o bloco e as grandes potências mundiais, já que tanto a negociação do ALCA como a que se mantinha com a UE partiam da existência de uma política comercial única por parte do bloco. Em outras palavras, um eventual questionamento da União Aduaneira também tinha importantes repercussões sobre as estratégias a seguir com relação aos grandes *players* da economia mundial.³⁶

No entanto, o posterior encontro dos Ministros da Economia e Relações Exteriores da Argentina com o Chanceler brasileiro, Celso Lafer, em Brasília e o sinal recebido no sentido de que "o Brasil tem a expectativa de que as medidas propostas pela Argentina contribuirão para retomar seu crescimento e ampliarão o grau de confiança dos investidores" (*La Prensa*, 23/03/01), pareciam desanuviar o horizonte, a partir da boa predisposição do sócio maior de colaborar na superação da crise argentina.

De todo modo, e explicando a vontade brasileira de por limites na margem de discricionariedade no manejo tarifário por parte da Argentina, o Ministro de Indústria Alcides Tapias manifestava a necessidade de que as novas medidas tivessem uma duração limitada no tempo, ao sinalizar que seu país "está disposto a apoiar um regime de exceção temporário (...) uma exceção pela situação vivida no país vizinho" (*La Prensa*, 23/03/01).

Em troca, o Governo uruguaio, através do seu Ministro de Indústria, Sergio Abreu, mostrava seu descontentamento com as novas medidas, argumentando que as mesmas tendiam a transformar a tarifa externa comum em um instrumento cada vez mais virtual: "me pergunto se estaremos diante do fim da União Aduaneira do MERCOSUL" (*Clarín*, 23/03/01). De todo modo, deixava aberta a possibilidade de que seu país efetuasse alguma demanda no mesmo sentido nos meses seguintes.

³⁵ Cabe destacar a esse respeito que em 1993 e durante sua gestão anterior à frente do Ministério de Economia argentino, o Ministro Cavallo já tinha posto em prática medidas de similar teor para os bens de capital. De todo modo, não resulta menor o fato de que naquela oportunidade não existia livre comércio pleno entre os países sócios, tampouco acordo sobre uma política comercial comum frente a terceiros.

³⁶ Como ver-se-á mais adiante, por ocasião de sua visita ao Brasil, em julho de 2001, o Comissário europeu Pascal Lamy declararia explicitamente que a negociação com a União Européia só seria viável no marco de um bloco MERCOSUL consolidado, com a sua correspondente tarifa externa comum.

B. O rápido *in crescendo* dos conflitos

Nesse cenário, os dois sócios maiores acordavam a realização de uma Reunião Extraordinária de Ministros do bloco para os primeiros dias de abril em Buenos Aires, na qual seria outorgado "com caráter excepcional e temporário até 31 de dezembro de 2002" o *waiver* à Argentina pela aplicação de tarifas diferentes da TEC, para as importações provenientes de extrazona de 866 itens tarifários classificados como bens de capital, informática e telecomunicações (redução para zero) e para outros 1.600 produtos correspondentes a bens de consumo qualificados como sensíveis (elevação para o máximo de 35%).³⁷

No entanto, a calma duraria menos de uma semana. A inclusão por parte da Argentina de celulares, telefones e computadores e seus componentes dentro do universo de produtos para os quais se zeraria as tarifas para o comércio extrazona até finais de 2002,³⁸ provocaria uma indignada queixa das autoridades -e empresários-³⁹ brasileiros, reclamação que se traduziria em um chamado direto do Presidente Cardoso -em viagem aos EUA- ao seu par De la Rúa, o qual se comprometeria a instruir de imediato a seu Ministro para dar lugar à demanda do seu parceiro. A esse respeito, a Argentina se encarregaria de apresentar uma proposta alternativa.

Como resultado dessa situação e das reclamações oportunamente efetuadas pelas empresas brasileiras interessadas no tema (pressão amplificada pela versão que circulava no Brasil acerca de que Argentina estava gerenciando investimentos de firmas coreanas, a fim de criar um pólo de investimentos no mencionado setor para competir com as empresas já instaladas no Brasil), o Governo argentino dava marcha atrás neste ponto, manifestando através da imprensa que "decidimos voltar a instalar a tarifa que tínhamos em bens informáticos e de telefonia"⁴⁰ (*Clarín*, 06/04/01).

Poucos dias mais tarde, às vésperas da Reunião Ministerial Hemisférica realizada em Buenos Aires, em abril de 2001, o Ministro de Economia argentino reconhecia ante a imprensa brasileira que "não sou muito otimista com relação à ALCA porque é uma negociação muito complexa", e por conseguinte "as negociações bilaterais dos EUA com outros países vão avançar muito mais rápido" pelo que o MERCOSUL "deveria pensar em uma negociação de quatro mais um, três mais um ou até dois mais um"⁴¹ (*Cronista*, 09/04/01).⁴² Para deixar claro qual era o seu pensamento sobre o tema, declarava a uma conhecida revista brasileira de atualidades que os dois sócios maiores do bloco "deveriam estudar a conveniência de encarar uma negociação de livre comércio com os Estados Unidos (...) que poderia ser feita país por país, ou em conjunto, entre Brasil e Argentina (...) Os dois países poderiam operar em conjunto sem maiores problemas. Mas como MERCOSUL, com dois países tão diferentes em tamanho e em características como são Uruguai e Paraguai, obviamente a negociação conjunta resulta mais difícil" (*Veja*, 09/04/01). Com relação a isso, a resposta do Chanceler brasileiro Celso Lafer era muito mais cautelosa: "se a houver, qualquer ação deve ser uma ação conjunta (...) como MERCOSUL" (*Cronista Comercial*, 09/04/01).

Posteriormente, em uma reunião realizada em São Paulo com cerca de seiscentos empresários e banqueiros brasileiros, convocada para explicar as novas medidas econômicas e financeiras implementadas pela

³⁷ Que seria logo a Dec. CMC 1/01 "Medidas Excepcionais no Âmbito Tarifário".

³⁸ A pretensão original do Ministro Cavallo era que dita baixa regesse até o final de 2003, idéia que foi abertamente recusada pela parte brasileira.

³⁹ Principais abastecedores do mercado argentino em matéria de celulares e telefones.

⁴⁰ Que era na maior parte dos casos de 14% *ad valorem*.

⁴¹ Em uma clara referência à possibilidade de um entendimento entre Argentina e Brasil por um lado, e EUA por outro.

⁴² Esta declaração contrariava várias decisões prévias do CMC MERCOSUL (por exemplo, a Dec. 32/00), no sentido da impossibilidade dos países sócios empreenderem novas negociações comerciais com terceiros de forma individual.

Argentina ante a comunidade de negócios do seu sócio comercial, o Ministro Cavallo reafirmava a sua idéia de impulsionar medidas direcionadas a "remover entraves aos investimento e impulsionar planos de competitividade setoriais" -baseados em incentivos fiscais e tarifários-,⁴³ que "apalancariam" uma rápida saída da recessão que açoitava à economia argentina desde finais de 1998.

Adicionalmente, e com o objeto de evitar manobras de sub-faturamento de importações, a Alfândega argentina ditava no mês de maio uma resolução administrativa, pela que estabelecia um sistema de valores de referência de caráter preventivo para alguns produtos, distinguindo segundo o país de origem. Esse mecanismo incluía a obrigação de constituir uma garantia prévia para liberar as importações nas quais se declarasse um valor de entrada inferior ao de referência. Dito sistema afetava a cerca de 4.500 produtos, e cerca de 75% dos valores de referência atingia os bens provenientes dos países do MERCOSUL. Se bem que os países sócios não punham objeções ao sistema em si mesmo, o Brasil o fazia com respeito aos valores de referência estabelecidos.⁴⁴

C. Assunção 2001: Outra Reunião de Cúpula em tempos difíceis

Nas vésperas da esperada Reunião de Presidentes do MERCOSUL a ser realizada em Assunção, em meados de junho, os porta-vozes do Ministro da Fazenda do Brasil davam a conhecer que a sua tolerância para com as atitudes do seu parceiro argentino estava "chegando a um limite" e que o seu país não permitiria a imposição de novos obstáculos ao comércio intrazona. A este respeito, indicava que "não queremos a integração a qualquer custo. Se a Argentina quer introduzir uma tarifa para proteger os setores da sua economia frente ao Brasil, haverá reação de nossa parte" (*Ámbito Financiero*, 19/06/01).

Por sua parte, o Presidente uruguaio tentava interceder nas disputas, ao reclamar que "as duas nações de maior peso têm políticas que vão em sentido inverso e nós, os países menores, nos sentimos prejudicados (...). O Brasil, por meio da desvalorização permanente de sua moeda e a Argentina, impondo travas administrativas, dificultam o acesso dos produtos uruguaio aos seus respectivos mercados". Não obstante isso, propunha uma saída construtiva: "Veremos como entramos em acordo para que o MERCOSUL seja um âmbito real de crescimento sustentável (...) e não um âmbito no qual todos os dias descobrimos novas dificuldades" (*La Prensa*, 13/06/01).

Por seu lado, enquanto o Presidente da Associação de Industriais do Paraguai também fazia notar o seu descontentamento: "em dez anos de vigência do Tratado do MERCOSUL, o Paraguai só tem colhido problemas e não vantagens, e portanto deve retirar-se do bloco" (*La Prensa*, 18/06/01), o Chanceler desse país deixava manifesto que caso Argentina e Brasil se negassem a outorgar compensações aos sócios menores, "o Paraguai será obrigado a avançar com um pacote de medidas unilaterais que estão sendo estudadas desde há algum tempo por uma equipe técnica" (*BAE*, 21/06/01).⁴⁵

Finalmente, a XX Reunião de Ministros e Presidentes resolveria -a esse respeito- pela criação de um Grupo de Alto Nível (GAN) encarregado de analisar a consistência e a dispersão da TEC, avaliar uma eventual

⁴³ Através destes Planos se beneficiavam as empresas inscritas nos mesmos, eximindo-as do pagamento do imposto de renda mínima presumida, do imposto sobre juros, assim como lhes permitia computar o pagamento de contribuições patronais à conta do IVA. Ademais, se instava as províncias a eliminar, dentro do possível, cargas fiscais distorcivas e, também, se promoviam medidas adicionais para alguns casos pontuais -como por exemplo, certos benefícios a respeito do Imposto sobre Combustíveis no Plano para o Transporte de Carga ou questões vinculadas ao pagamento de direitos de propriedade intelectual no caso do Convênio Pró-competitivo para as Indústrias Culturais, entre outros. As empresas, por sua parte, se comprometiam a manter os quadros de trabalhadores sem alterações durante o período de vigência dos ditos convênios.

⁴⁴ Por esse tema, o Brasil apresentaria no mês de setembro de 2001 uma controvérsia ante a CCM.

⁴⁵ Para maiores detalhes acerca desse tema, ver o Capítulo III do presente Informe.

redução nos níveis de proteção e dispersão para as cadeias de bens de capital, informática e telecomunicações (Dec. 5/01),⁴⁶ a elevação das tarifas para os produtos provenientes de extrazona com suspeita de *dumping*, o estudo da proposta argentina para adiantar a liberalização do comércio intrazona de automóveis e a postergação para janeiro de 2002 da redução da tarifa externa comum que tinha sido definida em 1997, quando -em outras circunstâncias- os países acordaram um incremento temporal de três pontos no mesmo.⁴⁷

Poucos dias mais tarde e no contexto do aprofundamento da crise recessiva na Argentina e da crescente deterioração na paridade cambial bilateral, a cúpula da União Industrial Argentina voltava a "apostar forte", solicitando ao governo a reinstalação de um regime de adequação ao comércio intrazona, o que em outras palavras significava o abandono da união aduaneira e o abandono do livre comércio intra-regional vigente desde janeiro de 1995 para a quase totalidade do universo tarifário: "se as políticas macroeconômicas não podem ser harmonizadas é justo voltar ao regime de adequação para permitir que os setores mais sensíveis tenham uma abertura mais lenta", declarava a BAE o Presidente desta instituição (BAE, 03/07/01).

Esta postura também refletia sérias diferenças existentes no próprio seio do empresariado industrial argentino, já que algumas importantes empresas e câmaras de atividade representativas dos setores mais concentrados tinham resistido firmemente a avalizar o documento final da instituição. A esse respeito, o próprio titular da central fabril reconhecia tais disputas, ao sinalizar que "se trata de setores que querem manter o MERCOSUL a qualquer custo porque representam empresas estrangeiras, com baixo nível agregado e escassa geração de emprego e sua produção é complementar à do Brasil" (BAE, 03/07/01).

D. O fim da compreensão brasileira

Os primeiros meses da gestão do Ministro Cavallo à frente do Ministério de Economia da Argentina contava, de algum modo, com o apoio e a compreensão por parte das autoridades brasileiras, a fim de contribuir para uma rápida e sustentada reativação da economia argentina. Porém, a percepção brasileira acerca tanto das possibilidades de sucesso da estratégia do seu parceiro, quanto de seu "compromisso" de efetuar sacrifícios em prol de tal objetivo, acabaria sofrendo um importante revés a partir do início do segundo semestre.

Aos poucos dias da aceitação do denominado fator de convergência cambial por parte dos demais países sócios -que alterava a taxa de câmbio efetiva para todas as operações de comércio exterior argentino e implicava não só numa perda de preferências para os membros do bloco, como também num incentivo direto às exportações intrazona-⁴⁸ se conhecia a Res. 258/01 do Ministério de Economia da Argentina, pela qual se modificava a tarifa extrazona efetiva para as importações de automóveis, bens de capital, informática e telecomunicações, dispondo que quando a tarifa fosse superior à diferença que surgisse da aplicação da taxa de câmbio baseada no fator de convergência só seria paga a primeira, e que quando aquela fosse inferior a essa, o excedente a pagar seria a diferença determinada pelo fator de convergência.

⁴⁶ As propostas deveriam ser originalmente levadas ao GMC antes de 30/11/01, respeitando o nível máximo de 20% e só podendo considerar níveis superiores para produtos agrícolas subsidiados em terceiros países. Ademais, o grupo deveria propor um cronograma e uma modalidade para reduzir o aumento transitório de três pontos da TEC, para a sua eliminação no final de 2002.

⁴⁷ O Brasil o tinha impulsionado devido a problemas decorrentes da defasagem cambial e do seu forte déficit comercial, e a Argentina devido à intimação da OMC para reduzir drasticamente o nível da taxa de estatística incidente nas importações.

⁴⁸ A implementação do fator de convergência significava não só uma espécie de direitos sobre as importações provenientes do mundo -incluindo Brasil- mas também um benefício adicional -inédito desde 1995- sobre as vendas ao mercado do país vizinho. Ao mesmo tempo, as exportações para o Brasil começavam a ser passíveis de serem beneficiadas pelos reembolsos gerais às vendas argentinas para o mundo. Embora a Dec. CMC 10/94 habilitasse a Argentina seguir aplicando o regime de reembolsos geral que tinha instaurado em 1992 também sobre as vendas intrazona, o seu uso no âmbito do MERCOSUL tinha sido eliminado no início mesmo da união aduaneira, em 1995.

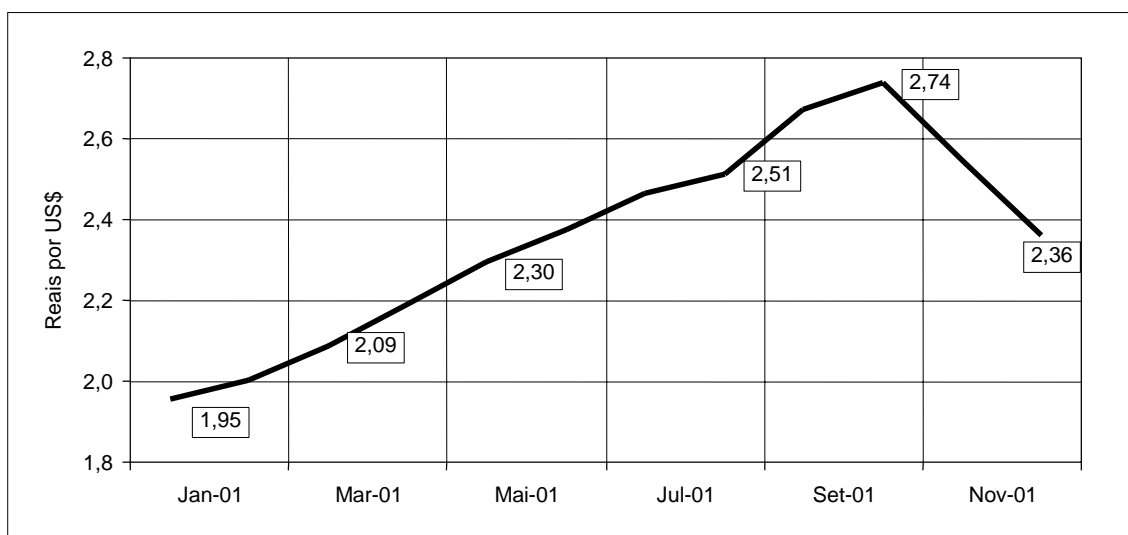
O efeito resultante era uma deterioração da preferência relativa dos produtos importados desde os países do bloco, que com tarifa de importação zero se viam agora afetados pela sobre-tarifa que de fato implicava o fator de convergência (*Intelligence Trade Report*, 2001), o que provocava uma forte erosão na preferência MERCOSUL.

Em resposta a isso, do Itamaraty se anunciava a suspensão das negociações bilaterais sobre o regime automotor e tarifa externa comum, e se indicava a possibilidade de "aplicar medidas drásticas contra a Argentina" (*Folha de São Paulo*, 06/07/01), também se deixava entrever a possibilidade de suspender as importações de trigo e petróleo argentino⁴⁹ no caso da Argentina não retroceder de forma urgente com a Res. 258, advertindo com um tom enérgico que "quem mais perde com isso é a Argentina. Basta ver a balança comercial: os argentinos têm um superávit de US\$ 600 milhões no comércio com o Brasil" (*Clarín*, 10/07/01).

Paralelamente, o Governo paraguaio também anunciava a imposição de uma tarifa intrazona de 10% para uma lista de 322 produtos, sob o argumento de que "as últimas medidas econômicas adotadas na região afetam consideravelmente a competitividade dos produtos paraguaios" (*Ambito Financiero*, 12/07/01).⁵⁰

Mas a continuidade da desvalorização do real frente ao dólar estadunidense ocorrida durante o mês de agosto, no marco das crescentes dificuldades financeiras que atravessava a economia argentina, voltava a agregar tensão nas relações bilaterais entre Argentina e Brasil. Assim, no contexto de uma reunião com empresários celebrada em Buenos Aires na Fundação Invertir, em princípios de setembro, tornava-se a criticar duramente a política cambial brasileira e se propunha "a implementação de bandas de dispersão máxima entre o real e o peso, com a aplicação de salvaguardas comerciais no caso de não cumprimento" (*Clarín*, 13/09/01).

EVOLUÇÃO TAXA DE CÂMBIO NOMINAL DO BRASIL EM 2001



Fonte: Elaboração própria com base no IPEA (2002).

⁴⁹ Que representavam um montante anual de comércio de cerca de US\$ 2 bilhões aproximadamente.

⁵⁰ Para mais detalhes sobre este tema, ver o Capítulo III do presente Informe.

Um setor importante dos empresários argentinos defendia as mudanças na política comercial, impulsionados pelo Ministro Cavallo, como medida para compensar as alterações nas cotações do euro com relação ao dólar e fundamentalmente, a desvalorização do real, que segundo cálculos da UIA acumulava 30% entre janeiro e setembro. Do mesmo modo, voltavam a reclamar medidas "transitórias que permitam superar esta crise bilateral sem erodir as bases do bloco comercial, tais como a reinstauração do regime de adequação ou acordos setoriais urgentes" (declarações do Presidente da UIA, *BAE*, 20/09/01).

Dada esta situação, os funcionários brasileiros contra-argumentavam que, apesar dos temores de empresários e parte do Governo argentino, as importações desde o Brasil evidenciavam uma importante queda (de 18% entre janeiro-dezembro de 2001 com relação a igual período de 2000), enquanto que o superávit comercial a favor da Argentina crescia 59%, atingindo no ano um montante próximo aos US\$ 930 milhões.

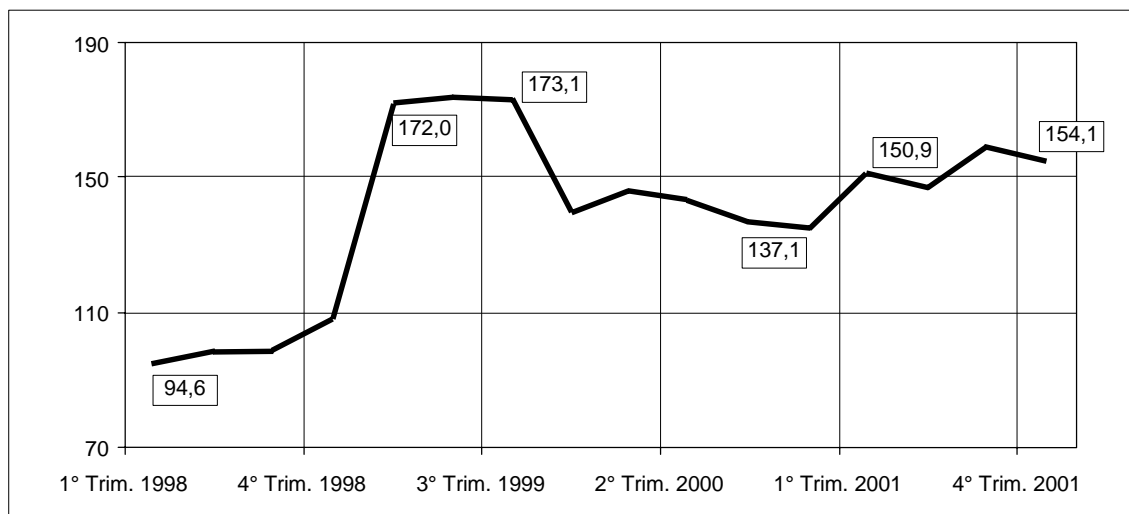
Nesse sentido, um documento preparado pela Embaixada do Brasil na Argentina mostrava que o comércio bilateral está mais influenciado pela atividade econômica dos dois países do que pela desvalorização do real. Adicionalmente, o mencionado estudo destacava que na primeira metade de 2001 a desvalorização brasileira não afetou a competitividade de todos os produtos argentinos, só mesmo de alguns setores como o do calçado (*La Nación*, 04/10/01).

E. Um cenário entre a perda de consenso e a ansiedade

Mesmo desde o início do processo do MERCOSUL, parte da cúpula empresarial argentina não terminava de se entusiasmar com a idéia da integração sub-regional, mas os resultados favoráveis que o bloco e a economia argentina puderam exibir durante o período 1991-1997, limitaram fortemente o alcance e a extensão das queixas e disputas comerciais.

No entanto, a crise gerada na Argentina a partir do final de 1998 e a firme tendência à desvalorização do real iniciada em janeiro de 1999, foi engrossando o grupo dos empresários que resistiam à idéia da integração e que se nutria fundamentalmente dos setores tradicionais da indústria leve e daqueles em que as empresas de menor tamanho tinham maior participação. Não obstante, e para além dos questionamentos, o consenso político existente na Argentina a respeito da manutenção da paridade cambial com o dólar estadunidense seguia sendo amplo, tanto no nível dos dirigentes políticos quanto empresários.

EVOLUÇÃO DO CUSTO DO TRABALHO UNITÁRIO ARGENTINA/BRASIL, 1998-2001



Fonte: Elaboração própria com base em Lucángelli [2002].

Assim, logo que dirigentes de primeira linha da União Industrial Argentina (UIA) deixaram entrever para a imprensa que a entidade pediria oficialmente a suspensão transitória do processo de integração, no mês de setembro algumas entidades de menor porte -representativas dos setores mais afetados pelo desequilíbrio cambial e pela recessão interna- tomavam esta iniciativa com ânimo renovado.

Neste contexto, em meados de setembro a Associação de Industriais Metalúrgicos da Argentina (ADIMRA) afirmava que "se não se tomam medidas aumentará drasticamente o número de perdedores entre os produtores argentinos" e que "o MERCOSUL é um bom projeto, entrar num compasso de espera é bom para conservá-lo" (*La Prensa*, 28/09/01). O titular desta entidade manifestava que "o superávit comercial argentino com Brasil se deve às exportações de trigo e petróleo porque se excluem os produtos primários, a balança comercial é claramente deficitária" (*Clarín*, 30/09/01).

O setor de calçados: Um caso de estudo "crônico"

O setor do calçado argentino padeceu de importantes problemas de competitividade durante toda a vigência da Conversibilidade. As primeiras medidas de proteção para este setor datam de 1994, através da introdução de direitos mínimos de importação sobre os produtos extrazona. Logo, estas medidas foram adaptadas para o esquema do regime de salvaguardas da OMC, ampliando-se o espectro protegido.

No âmbito do MERCOSUL, o comércio também esteve restringido por um longo período, devido a que o grosso do setor estava incluído, por parte da Argentina, nos regimes de exceção e adequação, sucessivamente. Somente quando caducou este último (janeiro de 1999) foi que os calçados originários do MERCOSUL puderam entrar livremente na Argentina.

Isso coincidiu com a forte desvalorização do real, que facilitou um rápido crescimento da penetração do calçado brasileiro no mercado argentino. Devido a este fato, e logo após a introdução de medidas técnicas e não tarifárias, os setores produtores da Argentina e Brasil fecharam um convênio para limitar as vendas brasileiras no mercado argentino, através de um mecanismo de cotas. Após um ano de vigência, o convênio não foi renovado, dado que carecia de instrumentos para assegurar uma correta fiscalização dos compromissos. A partir daí, se tentou organizar um esquema para fomentar a complementaridade e a especialização das plantas da sub-região, pelo que o setor foi um dos primeiros a ser incluído dentro dos "foros das cadeias produtivas". Porém, não se pôde concretizar nenhum acordo.

Entretanto, a Argentina prorrogava a salvaguarda OMC para o calçado esportivo, estabelecendo para o resto dos produtos direitos mínimos dentro dos máximos consolidados ante esse organismo (35%), segundo o permitido então pelo regime de exceção da TEC. A partir de janeiro de 2001, tais exceções caducaram, embora a vigência da tarifa comum na Argentina tenha tido pouca duração, já que em março de 2001 os calçados foram incluídos dentro da elevação tarifária geral que afetou aos bens de consumo, e que posteriormente foi admitida no âmbito do MERCOSUL sob o "guarda-chuva" jurídico de um *waiver*.

A permanência das restrições que afetavam o calçado proveniente de extrazona no mercado argentino e o fim da vigência do convênio privado entre os produtores argentinos e brasileiros, incentivou um forte desvio das importações argentinas para os produtos fabricados no país vizinho. Assim, durante 2001, enquanto as importações desde o resto do mundo caíam a uma taxa de 18%, as originadas no Brasil aumentavam 3% no mesmo lapso. Durante 2001, os calçados brasileiros representavam 70% do calçado importado pela Argentina, e, de acordo com as estimativas privadas, isto equivalia a cerca de um terço do mercado argentino de calçados.

Durante o último trimestre de 2001, em um contexto de crise produtiva generalizada, e ante a percepção de que o sistema especial de salvaguardas intrazona que estava sendo negociado (e dentro do qual os calçados argentinos eram grandes candidatos a serem beneficiados) era insuficiente e de trâmite lento, os representantes patronais e sindicais do setor do calçado argentino reclamavam no início de dezembro de 2001 -em uma posição extrema que não tem comparação com nenhum outro setor produtivo- "*a proibição imediata das importações de calçado desde o Brasil*", proposta coincidente com a realização -em meados de dezembro- de uma mobilização de empresários e trabalhadores do setor para a sede do Ministério de Relações Exteriores argentino, em cuja porta se lançavam milhares de pares de calçados, como forma de repúdio a uma política que consideravam "excessivamente complacente" a respeito da concorrência brasileira.

Logo depois, o fim da Conversibilidade e a subsequente forte desvalorização da moeda argentina modificaram a intensidade destas reclamações, ao encarecer fortemente as importações. Por outra parte, dado que em abril de 2002 foi derogado o aumento tarifário admitido no *waiver* e a revogação judicial do remanescente da salvaguarda OMC, se espera para o futuro uma redução do grau de desvio das importações argentinas de calçado a favor dos produtores brasileiros.

Dias mais tarde e num encontro com o Presidente De la Rúa, a direção da entidade fabril entregava um documento no qual insistiam com o argumento: "com o Brasil nos últimos quatro anos sofremos uma desvalorização de 45% e não se fez nada. Isso tem que mudar, porque senão o MERCOSUL morre (...) para que o MERCOSUL sobreviva é preciso resolver as alterações, pelo menos dos setores mais afetados, suspendendo as vantagens tarifárias até que seja solucionado o desequilíbrio". A contra-proposta do Governo argentino aos industriais era a de monitorar de forma conjunta os setores mais afetados, a fim de identificar as situações mais urgentes e propor medidas e/ou soluções específicas para os mesmos por ocasião da reunião de Ministros a ser realizada em São Paulo, em meados de outubro de 2001.

F. Buscando uma solução "não depreciatória" para as disparidades cambiais

As diferenças -e incompatibilidades- existentes entre os sistemas cambiais dos dois grandes sócios do bloco eram uma realidade concreta, ao menos desde princípios de 1999, mas a vocação das autoridades argentinas -e da ampla maioria dos empresários, dos economistas e da opinião pública- era a de evitar, de todos os modos possíveis, a alteração do esquema de Conversibilidade. Neste contexto, a compensação dos desequilíbrios que se geravam a partir da situação pela qual atravessava a economia brasileira parecia ser uma tarefa que requeria muito mais do que imaginação, esforço e boa vontade.⁵¹

Configurada deste modo a situação, o anúncio da convocatória de uma reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais, aos que se somariam os Ministros de Relações Exteriores, programada para o dia 8 de outubro em Montevideú, gerava a expectativa de uma instância de negociação institucional da questão aparentemente central: as diferenças das paridades cambiais reais relativas, acentuadas nos últimos meses pela desvalorização nominal persistente e a um ritmo mais acelerado do Real.

⁵¹ A este respeito, é oportuno destacar que por ocasião das eleições parlamentares, realizadas em 14 de outubro de 2001 na Argentina (isso é, dois meses e meio antes da queda do sistema de Conversibilidade), a maioria dos candidatos que foram eleitos tinham manifestado durante suas campanhas o seu apoio à manutenção do sistema de "1 a 1".

Descartada pelos governos a proposta de suspensão da união aduaneira apresentada pela UIA, o Governo argentino chegava na referida reunião com diferentes propostas de mecanismos de compensação para "administrar" a difícil relação comercial bilateral.

Enquanto que uma das propostas tinha como objetivo a aplicação de medidas corretivas setoriais (do tipo cláusulas de salvaguarda), a outra previa a implementação de um "gatilho cambial" generalizado, caso o real superasse o teto de uma banda cambial que seria estabelecida de comum acordo. Em outros termos, enquanto que a primeira postulava a aplicação de cotas ou direitos para as importações de determinados produtos nos quais se observasse um forte incremento e que causassem prejuízo às atividades do outro país, a segunda implicava no estabelecimento generalizado de algum tipo de reembolsos e tarifas aplicáveis de forma generalizada no comércio bilateral, caso a depreciação do real excedesse um máximo pré-estabelecido.

Finalmente, na reunião dos principais responsáveis políticos de ambos os países se descartou o uso de qualquer tipo de "gatilho" cambial generalizado (devido à firme negativa por parte do Brasil) e se anunciou a decisão de resolver os problemas da agenda comercial e a criação, em um prazo máximo de duas semanas, de um mecanismo bilateral e temporário de salvaguardas, inspirado nas regras da OMC. Desse modo, o Brasil aceitava pela primeira vez, desde a entrada em funcionamento da União Aduaneira em 1995, a possibilidade de introduzir restrições formais ao comércio intrazona, tema que já no primeiro semestre de 1999 tinha gerado ásperas disputas entre os dois sócios maiores.⁵² Estas salvaguardas deveriam basear-se num sistema de cotas ou de tarifas, sendo preciso desenhar para tal efeito um sistema ágil que permitisse a sua utilização só naqueles casos em que existisse algum tipo -ainda indefinido- de demonstração de dano para a produção nacional.

A este respeito, o Chanceler brasileiro deixava claro que o seu país não aceitaria mecanismos generalizados nem sistemas de proteção que não estivessem de acordo com os critérios consensados de verificação a respeito de sua pertinência: "a salvaguarda só poderá ser aplicada caso se comprove prejuízos sérios para a produção da Argentina causados pelas importações provenientes do Brasil" (*Página 12*, 12/10/01).

Enquanto que a parte argentina reclamava um instrumento de uso rápido e expeditivo, sem necessidade de esperar a prova do dano que as importações desde o país vizinho ocasionavam à atividade nacional, o Brasil colocava como condição -desde o início das negociações- que as medidas a serem adotadas deveriam seguir os procedimentos estabelecidos na OMC, isto é, entre outras coisas, requerer a prova do dano antes de qualquer aplicação de medidas. Estas questões, assim como outras vinculadas com a definição de qual seria o período de vigência do instrumento, que instituições seriam responsáveis pela sua aplicação e administração e se alguns setores pontuais estariam excluídos, foram postas à consideração do grupo de trabalho encarregado de monitorar e administrar este instrumento.

Em função do mecanismo consensado, os setores que iriam ser beneficiados seriam principalmente os mais sensíveis dentro do intercâmbio bilateral e que tinham sido os mais afetados pela maior penetração de produtos brasileiros no mercado argentino, como consequência da política cambial implementada no Brasil, a partir de janeiro de 1999. Assim, estava claro que os beneficiários possíveis desse instrumento seriam os produtores argentinos de calçados, móveis, têxteis, frangos, suínos, brinquedos e, eventualmente, papel. Ao contrário, as empresas que tinham sido prejudicadas pela desvalorização do real a partir da perda de parte do mercado brasileiro ou de inserção em terceiros países ficariam -segundo o acordo estabelecido- à margem de qualquer tipo de ação. A decisão de avançar no desenho deste mecanismo era vista de forma ambígua pelos empresários brasileiros: "temos de ser flexíveis, ainda que temporariamente, e permitir que

⁵² Para detalhes pormenorizados acerca dos incidentes ocorridos durante 1999 com relação a este tema e a pretensão argentina de utilizar o sistema de salvaguardas previsto na Resolução 70 da ALADI, ver Informe BID-INTAL [2000].

a Argentina conte com algum tempo para se recuperar. Não se pode pensar em cotas para as exportações brasileiras nem na eliminação da TEC, mas sim na suspensão temporária da tarifa zero para o intercâmbio bilateral de alguns produtos" (Declarações do Presidente da FIESP, *La Prensa*, 10/10/01).

Do lado argentino, o acordo alcançado era considerado pelos industriais como "absolutamente insuficiente", dado que o mecanismo de salvaguarda só poderia ser aplicado em casos pontuais, depois de um processo administrativo que poderia durar até um ano e cujo custo era demasiado alto para ser enfrentado por empresas pequenas e médias (*La Nación*, 17/10/01).

O inconformismo da União Industrial terminaria formalizando-se através de um comunicado publicado em todos os jornais de Buenos Aires, que tinha como título: "As salvaguardas não alcançam para resolver a assimetria cambial do MERCOSUL". No mesmo se declarava que "Argentina tem sua moeda ancorada no dólar e o Brasil desvalorizou a sua em termos reais em 71%, entre dezembro de 1998 a julho de 2001. Nestas condições não pode haver União Aduaneira: se as assimetrias macroeconômicas não são eliminadas -como previa o Tratado de Assunção- deverão ser compensadas (...) Argentina está tentando resolver a assimetria cambial com a implantação de um esquema de salvaguardas, o que é absolutamente inadequado. As salvaguardas são medidas pontuais destinadas a resolver de maneira transitória problemas específicos, para compensar ou prevenir o potencial dano de setores afetados por fortes incrementos das importações. Não resolvem os problemas dos produtores argentinos que exportam para o Brasil nem os problemas da indústria argentina em geral, que deve competir em evidente desigualdade". Finalmente, se propunha que "para evitar as fortes distorções nos fluxos de comércio e a alocação de investimentos, deve atacar diretamente o problema cambial com uma medida automática e mesmo sobre a causa da distorção: a persistente desvalorização do real. A solução para o problema cambial é uma faixa de tarifas e reembolsos que, partindo de uma taxa de câmbio de equilíbrio, flutue automaticamente em relação à variação do real..." e que "sem um sistema que automaticamente compense a assimetria cambial no MERCOSUL, o dano para a indústria será irreparável e o efeito sobre o emprego devastador" (Comunicado da União Industrial Argentina em todos os jornais de Buenos Aires, 18/10/01).

O Presidente Batlle do Uruguai, concordava em que a salvaguarda não era um bom instrumento para resolver as assimetrias, agregando que "não podemos deixar de advertir que uma união aduaneira se debilita enormemente quando não existe uma política macroeconômica harmônica entre os atores que formam parte dela." (*BAE*, 26/10/01).

Nesse complexo cenário, os países trocavam oficialmente -de acordo com o estabelecido por ocasião da reunião dos dias 8 e 9 de outubro- suas propostas de mecanismo sobre medidas corretivas (do tipo salvaguarda); paralelamente, ainda que de maneira informal e imprevista, o Governo argentino enviava às autoridades brasileiras uma iniciativa de instrumento alternativo -fator de adequação macroeconômica, por meio do qual voltava a insistir com um regime de aplicação geral e compensatório da defasagem cambial, que tinha sido rechaçado de entrada pela parte brasileira na reunião presidencial de princípios de outubro.

Similitudes e diferenças dos instrumentos de salvaguarda propostos pela Argentina e Brasil

1. A proposta argentina estabelecia a possibilidade de aplicar medidas corretivas para todo o universo de produtos compreendidos na Nomenclatura Comum do MERCOSUL, excetuando -de forma algo difusa- a diferentes tipos de bens,^a *commodities* com cotização internacional. A este respeito, a iniciativa brasileira abrangia todo o universo tarifário, sem exceções.

2. Enquanto que a proposta Argentina incluía a alternativa de aplicação "de ofício" das medidas corretivas -además das requeridas pelos setores privados afetados, a brasileira não previa tal contingência.
3. Em termos das características das medidas compensatórias, a Argentina postulava numa primeira etapa,^b a aplicação de um direito *ad valorem* menor do que a TEC. No entanto, previa para uma segunda etapa, o estabelecimento de direitos de importação específicos ou *ad valorem* que pudessem superar o correspondente a extrazona; de forma alternativa, promovia a aplicação de restrições quantitativas ou outras que fossem aptas, segundo o caso, para prevenir ou reparar o dano. O Brasil, por sua parte, estabelecia a eventual imposição de sobretaxas *ad valorem* (sempre inferiores às correspondentes a extrazona) ou de uma cota com alíquota zero.
4. Na visão argentina, as medidas podiam ser adotadas quando se verificasse uma redução superior a 7% dos preços FOB de exportação média ponderada e/ou quando se observasse um incremento do volume importado, e/ou quando se produzisse um aumento de 3 pontos percentuais na relação entre as quantidades importadas e a produção nacional. Para todos os casos, o período de comparação estaria referido à média de 1998, contra a observada num período mínimo de 6 meses -e máximo de 12 meses- a finalizar 90 dias antes da decisão de aplicar a medida. A prova do dano, segundo este critério, ficaria para uma segunda etapa. Pelo contrário, a proposta brasileira incluía a demonstração do dano como requisito prévio para a imposição de qualquer tipo de medida, para o qual será preciso observar tanto a evolução dos volumes importados no triênio 1998-2000, como eventuais alterações no preço neste período, o grau de penetração no mercado afetado, o nível de produção nacional e capacidade utilizada, nível de emprego e a *performance* do comércio exterior com relação a terceiros mercados.
5. Duração do Mecanismo e Prazos das Medidas: a proposta argentina propunha que o mecanismo permanecesse vigente até o final de 2004, e que cada medida que fosse adotada permanecesse por um prazo de dois anos -com possibilidade de prorrogação caso as circunstâncias assim o justificassem-.
6. A postura brasileira era mais limitada em ambos os sentidos, estabelecendo em um ano o prazo máximo de vigência das medidas e do mecanismo em si (até 31/12/02).
7. Finalmente, a proposta brasileira incluía duas questões importantes, não coincidentes com a visão argentina: que a aplicação de qualquer medida (através de uma Resolução) fosse previamente aprovada pelo GMC e o requerimento de que o estabelecimento do mecanismo de ajuste fosse acompanhado necessariamente por um programa de reestruturação do setor afetado.

^a Embora as cláusulas de salvaguarda se apliquem a posições tarifárias -isto é, a produtos bem delimitados e definidos- a proposta argentina de excluir da aplicação do mecanismo determinados bens, se manifestava através dos grupos de atividades, agregados segundo a Classificação Internacional Industrial Uniforme (CIIU, Rev. 3). Dessa maneira, se excluía do mecanismo produtos que normalmente a Argentina exportava ao Brasil, tais como combustíveis ou produtos agropecuários.

^b As etapas estão relacionadas com a possibilidade de implementar medidas com caráter provisório de forma imediata e logo iniciar as consultas pertinentes (30 dias) e a demonstração do dano (60 dias).

Ainda que as propostas de salvaguarda apresentadas pela Argentina e Brasil observassem importantes diferenças de enfoque e metodologia, as mesmas surgiam como uma primeira base para discutir e negociar, e aproximar-se assim à consecução de um instrumento comum, consensado por todas as partes. No entanto, em função das discrepâncias sobre outras propostas para o tratamento da assimetria dos sistemas cambiais, as reuniões bilaterais mantidas nos dias 25 e 26 de outubro terminariam sem avanços.

G. A fase final da negociação das salvaguardas

Desde meados do mês de novembro, as partes foram aproximando suas posições e se especulava que na reunião de fim de ano do GMC e do CMC se chegaria finalmente a um mecanismo consensado de salvaguardas para o comércio intrazona. A este respeito, a proposta que a Argentina levava a essa instância incluía a ressalva de que somente os setores privados afetados estariam habilitados para apresentar uma petição de aplicação de medidas -eliminando a possibilidade de aplicá-las de ofício- e incorporava a prova do dano para a aplicação de ditas medidas, embora continuasse prevendo a adoção eventual de medidas provisórias a partir da admissão da solicitação, mas só por 180 dias e consistentes no estabelecimento de garantias de direitos de importação *ad valorem* nunca superiores aos vigentes para as compras de extrazona.

A medida definitiva poderia consistir no estabelecimento de uma cota com tarifa preferencial e na aplicação do direito extrazona para as importações que se realizassem fora da cota. Para este efeito, o Estado Membro importador poderia elevar os direitos de importação extrazona até o máximo consolidado na OMC. A cota, por sua parte, levaria em conta a média dos volumes físicos importados durante os últimos três anos representativos do fluxo de comércio histórico.

A duração do mecanismo de ajuste era prevista para até 31/12/04, e a duração das medidas se estendia até um prazo máximo de dois anos -deixando em aberto a possibilidade de renovação se as condições assim o exigissem-. Finalmente, ficava estabelecido que as investigações seriam levadas a cabo pelas autoridades de aplicação do país afetado, definindo um mecanismo de consultas e intercâmbio de informação prévios ao estabelecimento dos direitos definitivos.

O Fator de Adequação Macroeconômica

A proposta argentina estabelecia a aplicação, sobre as importações originárias do Brasil, de um Fator de Adequação Macroeconômica equivalente ao mínimo entre o direito de importação extrazona e o Fator que surge do produto entre o quociente entre o valor de um real em termos de dólar estadunidense no momento da transação e o valor de um real em termos de dólar estadunidense em 1º de dezembro de 1999 (1,91 R\$/US\$), e o quociente entre a média simples do IPC e o IPM do Brasil em dezembro de 1999 e a média simples desses preços no último período considerado, menos 1.

O fator assim calculado devia ser multiplicado pelo valor *CIF* das importações em dólares estadunidenses, dando como resultado a quantia que os importadores tinham que pagar no momento da nacionalização dos bens. Um cálculo similar era definido para as importações argentinas provenientes do Paraguai e do Uruguai. Para todos os casos, se previa que o mecanismo seria mantido em vigor até que se lograsse a convergência macroeconômica entre os países sócios.

Apesar da conjuntura -e de algumas referências que versavam sobre o desejo de alguns funcionários e empresários brasileiros de consensar na Reunião de Cúpula regional do fim de ano um *impasse* no processo de integração (particularmente na TEC), a fim de poder avançar com maior comodidade com a sua negociação bilateral com o México- o máximo poder político da grande potência sul-americana seguia disposto a "investir" energias e esforços negociadores no MERCOSUL.

Nesse cenário e logo depois que a Comissão de Comércio do MERCOSUL esboçara, em dezembro na cidade de Montevidéu, um princípio de acordo técnico sobre alguns dos temas da agenda interna,⁵³ a crise da economia argentina se agravava e se generalizava. O repentino cancelamento da reunião do CMC e da Reunião de Presidentes do bloco, e a retirada da delegação argentina presente no Uruguai na tarde do dia 20 de dezembro de 2001 -logo após a confirmação acerca da renúncia do Presidente De la Rúa-, e enquanto governadores, políticos e parlamentares argentinos discutiam os formatos e os mecanismos da sucessão institucional, o Presidente Cardoso, recém chegado a Montevidéu para participar da frustrada Cúpula sub-regional, se reunia com os seus parceiros da Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai com o intuito de ratificar o seu "respaldo a uma saída democrática" na Argentina, enquanto que o Chanceler Lafer declarava à imprensa que "nesse momento difícil, a Argentina conta, como sempre, com a decisiva solidariedade e o apoio do Brasil" (*La Nación*, 21/12/01). Nesses dias, o Presidente Cardoso deixava também entrever a sua visão acerca do futuro da integração regional: "as relações comerciais do Brasil com a Argentina, que já vinham mal, podem se estagnar no curto prazo. Mas a médio e longo prazo serão reativadas" (*Clarín*, 22/12/01).

Os rumores a respeito de uma iminente saída da Conversibilidade, e a confirmação acerca do dramático agravamento da crise política e social na Argentina -e conseqüentemente, o temor a um efeito contágio sobre o resto da sub-região- alteraram drasticamente tanto o panorama sub-regional, quanto a ordem de prioridades na agenda de negociações do bloco.

Poucos dias depois, e já modificado o sistema cambial argentino, com novas -ainda que instáveis- paridades bilaterais e, fundamentalmente, com outra pirâmide de prioridades, urgências e temas candentes para os distintos atores, a agenda do MERCOSUL em 2002 seria -em grande parte- muito diferente da anterior.

H. O MERCOSUL em 2002: A hora de gerar novas instâncias de diálogo

Depois do "desmoronamento" da economia argentina

O início de 2002 coincidiu com o colapso do regime de caixa de conversão (Conversibilidade) que a Argentina manteve por mais de uma década. Se bem que, desde alguns dos países sócios -particularmente os de menor tamanho- surgiam temores de que a volatilidade cambial na Argentina se traduzisse tanto em uma invasão de produtos provenientes deste país, como numa deterioração dos indicadores financeiros da sub-região, durante os primeiros meses do ano nenhum destes efeitos chegou a se materializar.⁵⁴

A paralisação do comércio com a Argentina, as dificuldades para completar as operações que já se encontravam em curso no começo da crise (particularmente, as cobranças de cartas de crédito por parte de exportadores brasileiros) e a atitude de *wait and see* tomada por parte dos principais agentes e operadores foram a característica central dos dois primeiros meses de 2002. Mas, independentemente dos temores e das visões de curto prazo, de certo ponto de vista, o fim da Conversibilidade -feito prognosticado por diversos analistas privados da sub-região durante o segundo semestre de 2001- era visto com inegável otimismo desde o ponto de vista do processo negociador do MERCOSUL.

Nesse sentido, não havia dúvidas de que a coexistência do sistema de câmbio fixo na Argentina e de um regime de flutuação no Brasil tinha sido -principalmente desde 1999- um dos principais fatores de assimetrias

⁵³ Cabe mencionar entre eles, um mecanismo para o funcionamento temporário de salvaguardas intrazona e o aumento de tarifas extrazona para produtos agrícolas e alimentos beneficiários de subsídios nos países desenvolvidos.

⁵⁴ De todo modo, não foi um dado menor a drástica contração das receitas por turismo de veraneio argentino sofridos pelo Uruguai e Brasil, e em menor medida pelo Chile.

e desequilíbrios macroeconômicos entre os principais parceiros do bloco, a partir dos quais derivavam quase todos os problemas de competitividade relativa e de desvio de comércio e de investimentos.

Efetivamente, a alteração do esquema cambial argentino poderia abrir o caminho para um processo de "normalização" das relações intra-MERCOSUL, onde o nível de conflito deveria diminuir de intensidade, possibilitando a designação de maiores recursos de negociação para os temas de "longo prazo" tais como a frente externa (ALCA, UE, etc.) e o próprio aprofundamento do processo de integração (revisão da TEC, disciplinas comerciais, harmonização de normas e padrões técnicos, integração física, compras governamentais, etc.), num ambiente mais distendido, com menores pressões setoriais e de maior compreensão mútua.

Essa visão de certa forma minimizava a real importância que tinha tido a Conversibilidade -Caixa de Conversão- como forma de operar da economia argentina desde o seu interior. De fato, a Conversibilidade funcionou como a matriz fundacional e a referência de todos os contratos, tanto públicos como privados e públicos-privados. Dessa forma, a sua eliminação resultou na repentina queda de boa parte dos compromissos preexistentes. Como consequência disso, durante o primeiro semestre de 2002, a tarefa central dos *policy makers* argentinos foi como "repartir" politicamente as perdas patrimoniais geradas pela saída da Conversibilidade, tratando de minimizar as falências e de arbitrar mecanismos para gerar um novo ambiente de "maior normalidade para o funcionamento das relações econômicas entre os agentes locais".⁵⁵

De todo modo, e como era previsível, durante o mês de janeiro num contexto de crescente mal-estar social por parte dos detentores de poupança, empresários e comerciantes afetados pela estagnação da atividade econômica e uma opinião pública fortemente crítica para com o conjunto da classe política, a economia argentina se viu praticamente paralisada, sucedendo-se frequentes e prolongados feriados cambiais até o final do mês de abril. Portanto, a saída da Conversibilidade foi um acontecimento fortemente traumático para a economia -e para a sociedade- argentina, com notáveis efeitos depressivos no nível da atividade de praticamente todos os setores.⁵⁶

Nesse contexto, durante os primeiros meses de 2002 os esforços dos países do MERCOSUL se centravam em, por um lado, tratar de "reparar" os danos ocasionados pela escalada de conflitos do ano anterior, e por outro, de encontrar formas de "aliviar" os problemas da economia argentina através de medidas comerciais e, dessa forma, tentar evitar a propagação da crise para o resto da sub-região. Paralelamente, foi lançada uma estratégia visando à recomposição das desgastadas relações com o sócio maior sub-regional, situação que se viu favorecida pela atitude construtiva e pela boa predisposição existente por parte dos funcionários brasileiros.

Assim, o fim das batalhas jornalísticas, o rápido desaparecimento de alguns elementos objetivos de conflito de interesses e a procura de soluções realistas para problemas específicos foram passando das páginas dos jornais e revistas para as mesas de negociação bilaterais e quadrilaterais entre funcionários encarregados dos diferentes temas em questão.

A este respeito, um reconhecido analista dos temas da integração sub-regional e das relações bilaterais argentino-brasileiras, reflexionava acerca da necessidade de recuperar os espaços para a cooperação com a principal economia sul-americana: "ninguém além dos nossos vizinhos está interessado na recuperação da

⁵⁵ Essa frase era frequentemente utilizada pelo Ministro de Economia, Jorge Remes Lenicov, para se referir à necessidade de que os agentes econômicos argentinos se "acostumassem" a operar numa economia com uma taxa de câmbio flexível.

⁵⁶ De fato, o desabamento final da atividade começou em meados de 2001, antecipando as possíveis consequências da queda da Conversibilidade, após mais de 10 anos de vigência. Para maiores detalhes sobre este tema ver o Capítulo I do presente Informe.

economia argentina" já que "um vizinho em crise é uma fonte potencial de instabilidade" (Roberto Bouzas, *Clarín*, 17/01/02).

Como recomeçar?

A forte recomposição da paridade cambial argentina com relação ao Brasil aplainava em parte o caminho, tornando redundantes muitas das medidas introduzidas pela Argentina a partir da desvalorização do real, em janeiro de 1999. Durante a primeira visita do Chanceler Ruckauf ao Brasil, poucos dias após a sua posse (meados de janeiro de 2002), foi anunciado o início de um processo de eliminação progressiva dos conflitos intrazona. Este processo, batizado como de "limpeza da mesa", resultou ser o eixo das negociações bilaterais Argentina-Brasil durante todo o ano de 2002.

Dessa forma, os novos funcionários argentinos, encarregados das relações econômicas internacionais, orientavam seus esforços em duas vias simultâneas. Por um lado, tratavam de vincular as demandas de assistência financeira de emergência aos países desenvolvidos com a maior abertura de seus mercados (com o argumento de que "em vez de empréstimos e contribuições financeiras, queremos uma maior abertura de mercados"). E em paralelo, tratavam de gerar condições para que os exportadores argentinos pudessem aproveitar, no prazo mais breve possível, os ganhos de competitividade que logicamente se derivariam da forte e crescente desvalorização do peso. A esse respeito, o novo responsável pelas negociações econômicas internacionais da Chancelaria, Martín Redrado, destacava em fins do mês de janeiro o seu objetivo de lograr uma "integração inteligente com o mundo, para avançar sobre novos mercados que deverão se abrir para nossos produtos" (*BAE*, 22/01/02).

No que se refere ao MERCOSUL, e com o mesmo objetivo de gerar mercados que pudessem contribuir mais ou menos rápido com a recuperação da economia nacional, os negociadores argentinos centravam seus esforços em destravar a negociação da Política Automotora do MERCOSUL (PAM), com o objetivo de flexibilizar o mecanismo de intercâmbio compensado e poder assim, incrementar as exportações automobilísticas argentinas para o Brasil.

Desde o princípio, os negociadores brasileiros se manifestaram abertos à possibilidade de "ajudar" a uma Argentina em crise, adotando medidas favoráveis desde o plano comercial, entre elas a definitiva modificação e regulamentação na PAM.⁵⁷ Não obstante, solicitaram como contrapartida, a prévia eliminação das múltiplas barreiras e reduções ao comércio e da preferência sub-regional que a Argentina tinha introduzido em numerosos setores desde 1999, quando os problemas de competitividade originados nas crescentes assimetrias cambiais entre ambos os países tinham despertado a geração de fórmulas alternativas em matéria regulatória e comercial.

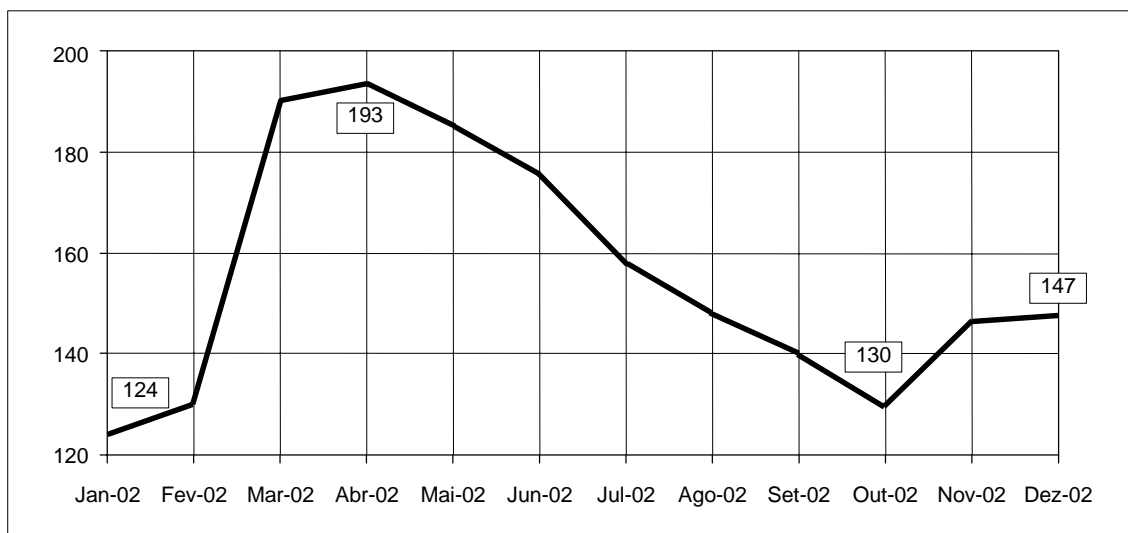
Assim, em princípios de fevereiro de 2002, o Ministro de Indústria brasileiro Sergio Amaral -"seguindo expressas instruções do Presidente Cardoso" -anunciava a eliminação de todas as barreiras e cotas impostas no passado contra a entrada de produtos argentinos no seu mercado -com a lógica exceção das relacionadas com temas sanitários, como os vinculados à aftosa- aproveitando a ocasião para manifestar sua solidariedade para com a Argentina, nas suas complexas negociações com os organismos financeiros multilaterais: "O Brasil pretende com este gesto mostrar à comunidade internacional que urge realmente, apressar a ajuda para a Argentina" (*Clarín*, 08/02/02).

⁵⁷ Nesse sentido, o Chanceler do Brasil declarava em fevereiro, na ocasião de uma viagem a Washington, que "Argentina é nosso vizinho, nosso sócio, e estamos tratando de ajudar na área de comércio, na área das finanças e também compartilhando nossa própria experiência" (*Clarín*, 01/02/02).

No entanto, no contexto de uma crescente instabilidade cambial, os sérios problemas do sistema bancário, o "regresso" da inflação e as perspectivas certas de que um processo hiperinflacionário (de imprevisíveis consequências políticas e sociais) podia estar "ao dobrar a esquina", impossibilitava não só saber qual era a magnitude real da desvalorização, como também a tomada de decisões em temas que não estivessem relacionados com a conjuntura do dia a dia, aos quais se somavam obstáculos de tipo legal e administrativo para eliminar de maneira abrupta os numerosos processos *antidumping* que estavam em curso desde o biênio anterior contra importações provenientes do país vizinho, tal como esperavam as autoridades brasileiras.

TAXA DE CÂMBIO REAL ARGENTINA-BRASIL EM 2002

Base TCR média 1999/2001=100



Fonte: Ministério da Produção (Argentina).

A partir da iniciativa da parte brasileira, se convinha trabalhar na criação de condições para complementar a produção no nível sub-regional (desenvolvimento de cadeias produtivas sub-regionais e foros setoriais de competitividade),⁵⁸ a fim de facilitar exportações de produtos da sub-região para terceiros mercados. A esse respeito, reaparecia a necessidade de desenvolver a "marca MERCOSUL" e se decidia dar maior impulso à iniciativa -já proposta no ano anterior- de realizar missões comerciais conjuntas a terceiros mercados. A este respeito e como primeiro passo, o Ministro da Produção argentino foi convidado a participar -junto com empresários desse país- em uma missão comercial brasileira à China, programada para o mês de abril, ao mesmo tempo em que era confirmada a realização da primeira viagem de negócios MERCOSUL (integrado por empresas dos quatro países) para a África do Sul, durante o mês de maio.⁵⁹

Mas, apesar das manifestações políticas e da vontade das partes, a difícil situação política e econômica reinante na Argentina durante o primeiro semestre do ano impediu uma rápida tomada de decisões em torno do dismantelamento das medidas reclamadas pelo Brasil. Não obstante os esforços dos funcionários de ambos os países, a forte recessão, a instabilidade cambial e os problemas do tipo regulatório (que iam desde as dificuldades para implementar e administrar as novas normativas comerciais e bancárias na Argentina,

⁵⁸ Para maiores detalhes acerca das ações em relação a esse tema durante o ano 2002, ver o Capítulo IV do presente Informe.

⁵⁹ Para maiores detalhes acerca dessa missão -que finalmente foi levada a cabo no final de junho-, ver o Capítulo V do presente Informe.

até os atrasos na liquidação de operações concretizadas nos finais de 2001 entre importadores argentinos e exportadores brasileiros)⁶⁰ se traduziam em fortes e crescentes quedas no comércio bilateral.

Assim, em meados do mês de abril se conhecia a notícia de que a Argentina tinha passado do segundo para o quarto lugar no *ranking* de destinos para os produtos brasileiros, ao mesmo tempo que o Brasil perdia a sua posição de principal comprador de bens argentinos. De todo modo, os negociadores brasileiros seguiam apostando forte a favor do processo de integração: "o bloco não está morto. Só está mal o intercâmbio comercial, afirmava o Embaixador Botafogo em princípios de julho em Buenos Aires" (*La Nación*, 03/07/02).

Deixando de lado a conjuntura, e ante as versões da mídia acerca de que o Governo argentino tomaria a decisão política de interromper boa parte dos regimes especiais de controle de acesso e de processos de investigação de *dumping* em andamento contra exportadores brasileiros em diferentes setores, a fim de facilitar as negociações em temas prioritários, a Associação Argentina de Produtores de Suínos enviava uma carta ao Ministro de Economia, na qual indicava que caso se dispusesse o levantamento do processo *antidumping* em curso para o setor, sem respeitar os prazos estipulados na Lei, as autoridades envolvidas em tal decisão estariam transgredindo os deveres do funcionário público (a partir do qual poderiam ser passíveis de acusações ante a Justiça).⁶¹

Algumas boas notícias

O ponto mais alto deste período foi a concretização do acordo sobre a flexibilização da PAM, anunciada na Cúpula de Buenos Aires (julho de 2002), mas que só foi assinada durante a visita do Presidente Duhalde ao Brasil durante o mês de setembro.⁶² No entanto, apesar dos avanços logrados desde então e da estabilização da situação argentina durante o segundo semestre, no encerramento deste Informe, o processo de cancelamento dos processos *antidumping* e demais focos de controvérsia não tinham chegado a termo, restando a definitiva resolução de alguns deles.⁶³

Em paralelo, a Secretaria de Indústria da Argentina informava que, no referente a suínos, a OMC não encontrou provas de *dumping*, e que em matéria de frangos seguiria com a investigação sem que fossem aplicadas restrições ao comércio e que no setor têxtil se tinha chegado a um compromisso de que sejam os privados os que negociem voluntariamente os volumes de intercâmbio; as entidades representativas dos produtores avícolas e de carne suína se opunham a estas medidas. A esse respeito, a Associação Argentina de Produtores de Suínos denunciava que "este convênio põe em risco a produção e se desincentivam investimentos de mais de US\$ 100 milhões para reconverter e melhorar o setor" (*Página 12*, 14/07/02), ao mesmo tempo que os produtores de aves manifestavam seu descontentamento devido a que "o país volta a cometer o erro de proteger os setores ineficientes a custa de não defender aqueles que sim são eficientes, de medidas de comércio desleal" (*Página 12 e Ámbito Financiero*, 14/07/02).

De todo modo, e além dos problemas formais que pudessem afetar negativamente a velocidade do processo de "limpeza da mesa de negociações" acordada com o Brasil, de fato, resulta muito provável que boa parte das dificuldades para avançar nestes temas se originem tanto nas dificuldades da economia argentina, como

⁶⁰ Que segundo a Associação de Comércio Exterior do Brasil, somavam cerca de US\$ 500 milhões no mês de maio de 2002.

⁶¹ Já que a normativa da OMC determina que as investigações devem seguir até o final.

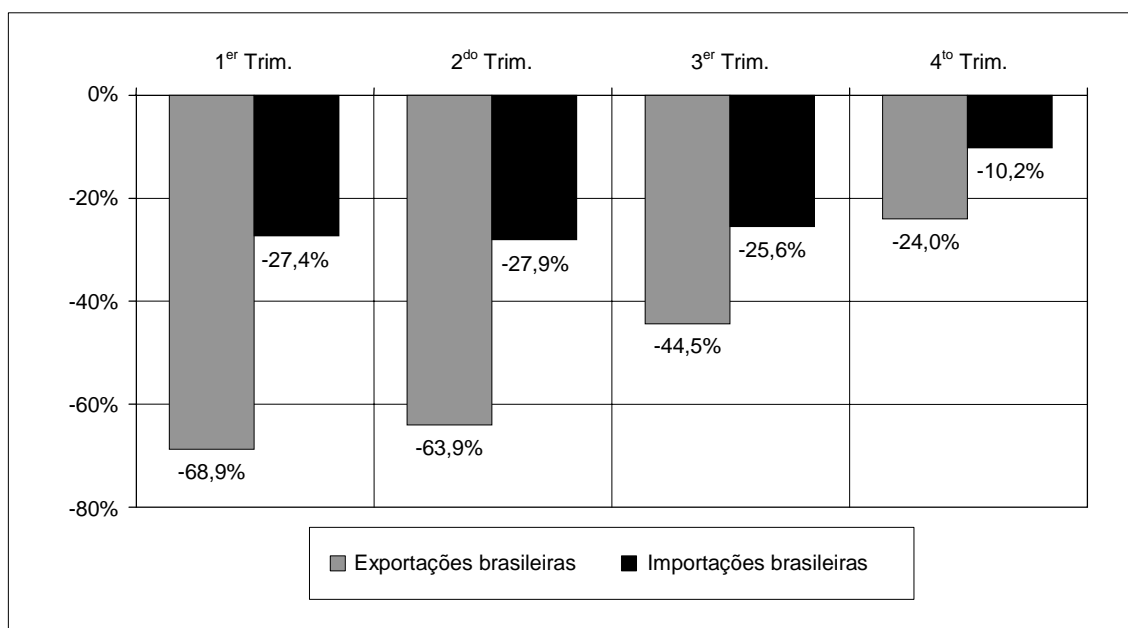
⁶² Para maiores detalhes sobre este tema, ver o Capítulo III do presente Informe.

⁶³ Vale a pena citar a título de exemplo, que tanto o *waiver* para a importação de bens de capital, como para os reembolsos sobre as vendas intrazona seguiam vigentes na Argentina em princípios de 2003.

nas fortes assimetrias de produtividade de certos ramos produtivos, particularmente em setores como carnes de frango e porco. Estas disparidades, que já eram evidentes com anterioridade a 1999, em muitos casos continuaram aumentando nos anos recentes.⁶⁴

Paralelamente aos esforços bilaterais para a dissipação de conflitos, a possível "exportação" da crise argentina para o resto da sub-região foi uma preocupação constante durante 2002.⁶⁵ O Uruguai foi o país que recebeu com maior magnitude a "onda expansiva" do que acontecia do outro lado do Rio da Prata. Os fortes vínculos comerciais e financeiros entre ambos os países foram a "correia de transmissão" da referida crise. Assim, durante o primeiro semestre de 2002, o Uruguai tentou manter o esquema cambial de bandas que até então aplicava, impondo medidas restritivas ao comércio intrazona, de certa forma copiando a atitude argentina prévia ao fim da Conversibilidade. De igual modo, a desvalorização e posterior crise bancária foram inevitáveis.⁶⁶

INTERCÂMBIO BRASIL-ARGENTINA, 2002
Variação Interanual - Em %



Fonte: MDIC (Brasil).

Independentemente dessas novas motivações e do novo clima reinante na sub-região, o comércio entre os principais países sócios não deixava de se contrair, apesar das perspectivas de recuperação em setores específicos.⁶⁷

⁶⁴ A este respeito, resulta muito significativo o crescimento obtido pelo Brasil nos últimos anos na produção e exportação de frangos e carne de porco em nível mundial.

⁶⁵ Esta preocupação se refletia também na atuação do MERCOSUL como instrumento amplificador dos pedidos argentinos para conseguir assistência por parte dos organismos financeiros internacionais. Para maiores detalhes acerca do impacto sub-regional da crise financeira e econômica argentina sobre as restantes economias da sub-região, ver o Capítulo I do presente Informe.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Para maiores detalhes acerca da evolução do intercâmbio comercial do bloco no período analisado, ver o Capítulo I do presente Informe.

Buscando um novo tempo de consensos

No contexto da crescente tendência à estabilização da economia argentina desde o início do segundo semestre do ano 2002, e da paulatina normalização da situação econômico-financeira no Brasil e Uruguai, tanto o panorama geral como os ânimos dos funcionários e empresários dos países da sub-região foram encontrando melhores condições para o cumprimento e concretização dos compromissos acordados na Cúpula de Buenos Aires e para certos avanços em alguns temas prioritários da agenda sub-regional.

Assim, durante a segunda metade de 2002, os avanços nos temas "não conjunturais" da agenda de negociações se tornaram lentos, entrando em um *impasse* temporal, em parte devido à peculiar situação política que estava atravessando o Brasil, com a administração Cardoso nos seus últimos meses de gestão,⁶⁸ e do lado argentino, onde, a partir de julho, os "tempos políticos" se modificaram a ponto de ter-se adiantado a entrega do governo a novas autoridades a serem eleitas em maio de 2003 (a data original era dezembro de 2003). Nesta situação, e ante uma crescente estabilização da frente macroeconômica, a principal preocupação do Governo argentino passou a se concentrar em definições sobre a sua possível sucessão, situação que também contribuiu para certa lentidão nas negociações.

Após verificar-se em outubro o triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições presidenciais do Brasil, se desanuviaram certas interrogações que pairavam acerca do futuro do MERCOSUL. O novo Presidente brasileiro ao longo da campanha eleitoral lançou um discurso fortemente pró-MERCOSUL ("para nós o MERCOSUL é imprescindível", tinha dito durante sua passagem por Buenos Aires o então candidato -*Clarín*, 19/07/02-).

Nesse contexto, o ano 2002 encerrou assim com fortes declarações políticas sobre o tipo de reconstrução do MERCOSUL (evitando-se o "desgastado" termo "relançamento"), que sem dúvida, muito dependerá da consubstanciação de idéias que exista entre o novo Governo do Brasil e as novas autoridades que em maio de 2003 tomem posse na Argentina, e da inclusão neste diálogo das autoridades do Paraguai e Uruguai.

⁶⁸ Nesse sentido, alguns dos temas vinculados ao cumprimento dos calendários implícitos na negociação ALCA e MERCOSUL-União Européia obrigaram os países do bloco a tomar importantes decisões, as que ocuparam boa parte dos "últimos" esforços negociadores da administração Cardoso no Brasil.

CAPÍTULO III. UMA ABORDAGEM DOS PRINCIPAIS TEMAS SETORIAIS E HORIZONTAIS NO COMÉRCIO INTRAZONA

A. Os temas setoriais

A finalização da longa negociação do Regime Automotor

A Dec. CMC 29/94 previa para 1º de janeiro de 2000 o estabelecimento de um regime automotor comum para o MERCOSUL, em substituição ao esquema de comércio intrazona "por cotas" e/ou compensado estipulado pelos acordos bilaterais em vigor até então. Na mencionada decisão se determinava que o novo esquema se caracterizaria pelo estabelecimento de uma tarifa externa comum e o livre comércio intrazona sem nenhum tipo de restrições quantitativas.

No entanto, no final de 1998, quando certas diferenças existentes em relação ao acordo⁶⁹ já tornavam difícil cumprir os prazos previamente pactuados, os quatro países decidiram adicionar um período de transição para o livre comércio sub-regional durante os primeiros cinco anos do século XXI, ao longo do qual o comércio intrazona seguiria sendo administrado.

Não obstante ter logrado o acordo, a crise suscitada após a desvalorização do real conduziu ao surgimento de novas dificuldades específicas e a uma maior aspereza geral na negociação bilateral Argentina-Brasil, que impediu concluir o novo regime automotor comum na data prevista.

Só em março de 2000 ambas as partes anunciariam os termos gerais de um regime de transição que se estenderia até 31 de dezembro de 2005, após o qual o comércio automotor deveria funcionar num contexto de livre comércio intrazona. A nova política automotora comum regularia o comércio de veículos em geral (automóveis, veículos comerciais leves, ônibus, caminhões), as máquinas autopropulsoras (agrícolas e viárias) e as suas partes.

O acordo estabelecia uma TEC de diferentes níveis segundo o produto:

Veículos em geral	35%
Máquinas autopropulsoras	14%
Partes para veículos	14% a 18%
Partes para maq. autopropulsoras	8%
Partes não fabricadas	2%

Não obstante, o acordo concedia à Argentina a possibilidade de aplicar cronogramas ascendentes na TEC para os casos das partes para veículos (de 7,5% a 9,5% em 2000) até atingir a TEC em 2006. A Argentina também aplicaria um cronograma ascendente para as tarifas externas de ônibus, caminhões e rebocadores, a partir de um nível de 14% para 18%, em 2000, também para convergir à TEC (35%) em 2006. Por sua parte, o Brasil aplicaria um cronograma ascendente para as partes para veículos, desde um nível de 9,1% a 11,7% em 2000, convergindo para a TEC também em 2006. Para o caso das maquinarias, o Brasil utilizaria um cronograma descendente partindo de uma base de 18% em 2000, até convergir para 14% da TEC em 2001.

⁶⁹ Entre as principais divergências podem ser mencionadas a determinação da TEC para os caminhões pesados e autopeças, a neutralização das assimetrias geradas pelos estímulos ao investimento, o tratamento ao Paraguai e Uruguai e a existência de conteúdo nacional dentro do conteúdo sub-regional.

O regime comum estabelecia um nível de conteúdo sub-regional mínimo de partes e peças de 60%. Ademais, a Argentina podia exigir até 2005, 30% de conteúdo nacional mínimo para os veículos leves e de 25% para caminhões (o denominado conteúdo "superlocal"), ponto que tinha sido objeto de árduas controvérsias durante toda a negociação.

O comércio bilateral estaria isento de tarifas sempre que o saldo do mesmo fosse equilibrado. Ao finalizar o regime, o saldo do intercâmbio seria calculado de maneira global (isto é, tomando em conta todo o universo de produtos compreendidos) em dólares. Era prevista certa possibilidade de desequilíbrio, de acordo com uma pauta crescente no tempo. Tal regra, denominada *flex*, estabelecia que o desvio máximo admitido era de 3% do volume do intercâmbio para 2000, percentagem que seria elevada até chegar a 10% em 2003, deixando para o futuro a definição da percentagem *flex* correspondente a 2004 e 2005.

A incorporação do Paraguai e do Uruguai ao acordo, consolidando assim a integração do mesmo sob o "guarda-chuva" jurídico do MERCOSUL, levou alguns meses. Para cada caso deveu-se estabelecer cláusulas específicas devido às peculiaridades da realidade automotora em cada um destes países.

No final de fevereiro de 2001 estava praticamente definida a incorporação dos sócios menores, dentro do esquema da TEC já estipulado no acordo Argentina-Brasil. Para o caso do Uruguai, determinou-se que até 31 de dezembro de 2005 regeria uma tarifa externa inicial para veículos de 23%, no entanto para a importação de conjuntos de peças a tarifa a ser aplicada seria de 2%. O índice de conteúdo sub-regional exigido nos produtos uruguaios seria de 50%, inferior aos 60% acordado entre Argentina e Brasil, estabelecendo-se cotas bilaterais para o intercâmbio isento de tarifas.⁷⁰

A adesão do Paraguai foi formalizada em julho de 2001. Esse país deveria cumprir um cronograma de redução de importação de carros usados, até a sua eliminação total a partir de 1º de janeiro de 2006. Embora o Paraguai não contasse com produção própria de automóveis, foram estabelecidas cotas de exportação com tarifa zero desde o Paraguai para o resto dos países do MERCOSUL, com o objetivo de incentivar possíveis radicações de montadoras de automóveis no seu território.

Desta forma, finalmente o protocolo da Política Automotora do MERCOSUL (PAM) pôde ser formalizado ante a ALADI em outubro de 2001. Não obstante, meses antes já tinham começado a aparecer pedidos para a sua modificação imediata. Os conflitos tinham começado nem bem a Argentina regulamentara o acordo bilateral com o Brasil através do decreto 660/00 (agosto de 2000). A disputa surgiu devido a que tal regulamentação dispunha que o cálculo do conteúdo "superlocal" se realizara "peça por peça", no entanto, o Brasil avaliava que tal contagem deveria ser realizada por subconjuntos de peças. De acordo com as queixas brasileiras (compartilhadas pelas montadoras radicadas na Argentina) o método "peça por peça" elevava o conteúdo argentino de 30% pactuado originalmente para quase 45%.

Mas os principais conflitos surgiram quando, de dentro do próprio Governo argentino, começaram a surgir fortes críticas a PAM, dado que percebiam que o comércio compensado previsto não permitia aumentar as exportações de automóveis argentinas para o Brasil.⁷¹ Vale ressaltar que as cláusulas de administração do comércio intrazona originaram uma insistente reclamação dos negociadores argentinos ao longo de todo o processo negociador, a fim de evitar, de acordo com a sua análise, uma possível extinção da indústria automobilística argentina no caso de ter de enfrentar, sem proteção alguma, os veículos brasileiros, produzidos por uma indústria com maior escala e maior grau de integração.⁷²

⁷⁰ Nesta oportunidade, decidia-se ampliar a margem *flex* do ano 2001 para o intercâmbio Argentina-Brasil de 5% para 10%.

⁷¹ Para mais detalhes sobre este tema, ver o Capítulo II do presente Informe.

⁷² *Ibid.*

No entanto, a prolongada depressão econômica que afetava a Argentina desde 1998 e que se acentuaria a partir do segundo trimestre de 2001, estava reduzindo drasticamente a demanda de importação desde o Brasil, inclusive dos produtos compreendidos na PAM. Por isso, a cota de exportações argentinas para o Brasil determinada pela *flex* começava a representar um severo limite. Desta forma, após a Reunião de Cúpula de Assunção em junho daquele ano, o então Ministro de Economia da Argentina anunciou, bastante inesperadamente para argentinos e brasileiros, a renegociação da PAM dentro de um prazo de dois meses, de forma tal que o comércio sub-regional passaria então a funcionar sob as regras do livre comércio.⁷³ Se bem que, como já foi explicado, este era uma "velha" demanda dos negociadores brasileiros, o recebimento da iniciativa em Brasília foi nesta circunstância, entre céptica e fria.

Embora tenha sido anunciado formalmente, de fato este processo renegociador não seria iniciado no que restava de 2001. Devido à catarata de conflitos bilaterais suscitados durante o segundo semestre deste ano, o "clima" negociador estava a anos luz de ser ótimo. Em princípio, o Brasil se negava a uma solução de tipo "transitória" (a proposta argentina falava de livre comércio por dois anos para logo voltar ao fluxo administrado), propondo que qualquer reabertura da PAM deveria incluir modificações permanentes, visando a sua compatibilidade com os longos prazos que regem a tomada de decisões de investimento neste setor, tal qual como ressaltavam então os negociadores brasileiros. Ademais, o Governo de Brasília pretendia que uma possível reabertura da PAM fosse uma peça a mais para a negociação de caráter global que tivesse como objetivo atenuar a montanha de conflitos comerciais bilaterais que parecia não parar de crescer.

Em princípios de julho de 2001, logo após se conhecer a disposição do Governo argentino de permitir descontar o "fator de convergência" das tarifas aplicáveis às importações extrazona de bens de capital, telecomunicações e informática e de veículos passíveis de ser "bens de capital", o Brasil decidiu suspender qualquer negociação sobre a PAM. Além disso, com a crescente perfuração da margem estabelecida na *flex* das exportações argentinas para o Brasil, se agigantava o temor sobre a aplicação das multas estabelecidas no acordo para estes casos,⁷⁴ possibilidade que as autoridades de Brasília se encarregavam de reiterar com singular freqüência.

Efetivamente, somente depois da troca de Governo na Argentina e que o subsequente decidia abandonar a Conversibilidade, foi que o Brasil emitiu os sinais para um possível início das negociações para introduzir modificações na PAM, num contexto em que a medida podia ser lida como um gesto de ajuda que servisse para paliar o colapso econômico no qual se encontrava imersa a Argentina.

No entanto, e apesar do entusiasmo gerado a partir deste anúncio, as negociações não estavam livres de dificuldades. Desde o início, o Brasil reiterou a sua posição de não aceitar fórmulas "transitórias", além de voltar à carga para eliminar ou reduzir o conteúdo "superlocal" argentino. Para todo o resto, qualquer renegociação estaria atada ao compromisso de "limpar a mesa de conflitos" e à consecução de outros acordos bilaterais, como o restabelecimento do Convênio de Créditos Recíprocos. Desde o ponto de vista argentino, o ponto principal (e quase exclusivo) de interesse era a ampliação da *flex* para um nível de 50% (equivalente a uma relação de 3 dólares exportados por cada dólar importado) ou incluso de 60% (relação 4 a 1) para 2001, em substituição aos 15% vigentes de acordo com a primeira ampliação acordada em dezembro de 2000. A idéia era afrouxar o *corset* que o sistema de intercâmbio compensado implicava face

⁷³ Também era de interesse do Governo argentino excluir da PAM os ônibus, os caminhões e as maquinarias, já que os mesmos eram considerados "bens de capital". A política que então se seguia na Argentina era de isentar as importações de bens de capital a fim de favorecer o gasto de investimento, que no caso dos produtos mencionados não podia ser feita precisamente por causa da sua inclusão no universo da PAM.

⁷⁴ A multa equivaleria a 70% da TEC calculada sobre as exportações excedentes.

às possibilidades exportadoras da indústria automobilística argentina para o Brasil, tendo em conta a terrível depressão que estava padecendo o mercado argentino.⁷⁵

A negociação básica só pôde ser concluída em meados do ano 2002. Durante a Reunião de Presidentes realizada no mês de julho em Assunção, foram anunciados os aspectos principais do acordo logrado. Entre eles podem ser citados:

- Redução de um ano nos cronogramas de convergência ascendente para a TEC para as importações extrazona de autopeças (tanto para a Argentina como para o Brasil).
- Ampliação da *flex* para 33,3% (equivalente a uma relação 2 a 1, de acordo com a posição do Brasil), com um cronograma de ampliação até chegar a 45% em 2005. De maneira retroativa, e com o objeto de evitar as multas pertinentes, foi estabelecida uma *flex* de 23% para 2001.
- Para o cálculo da compensação do comércio, não seria tomado em consideração o intercâmbio de carrocerias nem o de maquinarias autopropulsoras (antigo anseio do Brasil, dado que em geral, o balanço do comércio nestes produtos lhe é favorável).
- Seria mantido o conteúdo "superlocal" argentino, embora à diferença do estipulado originalmente (uma percentagem constante ao longo da vigência do acordo) seria aplicado só para automóveis e utilitários leves. Ademais, seria fixado para o mesmo um cronograma decrescente, estabelecendo para 2002 e 2003 uma percentagem de 20%, reduzindo para 10% em 2004, e para 5% em 2005.

Outro aspecto diferenciador desse acordo (que finalmente foi subscrito formalmente em setembro de 2002) foi a inclusão de uma cláusula visando favorecer, a médio prazo, a especialização das montadoras em ambos os lados da fronteira, para que as mesmas pudessem elaborar plataformas diferentes, e por essa via indireta, impedir uma excessiva concentração da indústria de autopeças num só país.

O setor avícola: Uma década de controvérsias

A partir de 1991, quando se gerou um conflito em torno da importação de frangos bb do Brasil, as notáveis vantagens de escala e produtividade do setor avícola brasileiro vêm se constituindo numa pressão crescente para a avicultura argentina.

Desta forma, em 1997, os produtores argentinos de carne de frango solicitaram ao Governo argentino o início de medidas de proteção contra as crescentes importações provenientes do Brasil. A princípio, tentou-se delimitar o problema através de um acordo "privado" pelo qual os exportadores brasileiros restringiriam de maneira voluntária as suas vendas à Argentina com o estabelecimento de cotas de exportação.

Ante as evidentes carências de controles efetivos para o seu cumprimento, este acordo fracassou rotundamente. Por isso, no seu vencimento (março de 1999), o mesmo não foi renovado. A partir de então, e num contexto de crescente dissensão na relação bilateral devido à desvalorização no Brasil, os produtores argentinos agrupados na Câmara de Empresas Processadoras Avícolas (CEPA) solicitaram formalmente o início de um processo *antidumping* contra os exportadores avícolas brasileiros. O período

⁷⁵ Apesar disso, durante 2002 as exportações argentinas de automóveis registraram uma sensível redução da sua "exposição" ao mercado brasileiro: enquanto que durante 2000 a cota do Brasil nas exportações de automóveis argentinos chegava a 81%, em 2002 esse valor baixou para 51%. A forte expansão das remessas para o México explica em boa medida essa situação: enquanto que em 2000 os embarques argentinos para o mercado mexicano correspondiam a apenas 3% das vendas externas de automóveis, tal participação subiu para 25% durante 2002.

de substantificação do mesmo finalizou em julho de 2000, com a imposição de preços mínimos sobre a importação de frangos inteiros brasileiros equivalentes a US\$ 0,92 e US\$ 0,98 o quilo, segundo a empresa.⁷⁶

Após a imposição dessa medida, a entrada de frangos inteiros brasileiros no mercado argentino se reduziu significativamente. Em agosto de 2000, o Governo brasileiro decidiu recorrer ao Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL, segundo o estabelecido no Protocolo de Brasília, entendendo que a decisão argentina não cumpria com os acordos do MERCOSUL. Constituído o Tribunal *Ad Hoc* em março de 2001, se emitiu a sentença no mês de maio subsequente.

O Tribunal decidiu que não lhe correspondia elucidar as discrepâncias relacionadas com a existência dos requisitos previstos para a aplicação dos direitos *antidumping*, em outras palavras, que não era sua missão comprovar: (1) se havia preços em condição de *dumping*, (2) a existência do dano à produção avícola argentina, e (3) a relação de causalidade entre aquele preço e o possível dano; dando a conhecer que não existia legislação comum na matéria.

Em troca, a decisão do Tribunal foi no sentido de determinar se na aplicação dos critérios controvertidos tinha existido por parte das autoridades argentinas um manifesto excesso que fosse revelador de que o procedimento *antidumping* tinha sido empregado com a finalidade de obstruir o comércio dentro da união aduaneira, o que conformaria uma violação das normas existentes do MERCOSUL a respeito da livre circulação de bens intra-regional.

Os juízes concluíram que os critérios utilizados pelos funcionários argentinos eram razoavelmente aceitáveis, não observando nos mesmos um distanciamento substancial do que é prática normal nos procedimentos dessa natureza, com o qual o recurso apresentado pelo Brasil, para que se eliminasse a aplicação dos direitos *antidumping* estabelecidos pela Argentina contra os frangos importados dessa origem, foi recusado. Após o pedido de aclaração do parecer por parte do Brasil, a sentença arbitral ficou firme no dia 19 de junho de 2001.

Dado que a sentença deixou em evidência a falta de normas específicas no nível do MERCOSUL em matéria de procedimentos *antidumping*, o Governo brasileiro decidiu que o fundo da disputa (a pertinência da medida) seria dirimida no contexto da Organização Mundial de Comércio (OMC), entendendo que o Governo argentino, ao estabelecer a mencionada medida *antidumping*, não tinha cumprido com os procedimentos estipulados no Acordo sobre práticas desleais no comércio dessa organização.

Desta maneira, com um pedido de consultas sobre o assunto, em novembro de 2001, se deu início aos procedimentos previstos no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.

Apesar do processo de "limpeza da mesa de negociações" iniciado após a desvalorização argentina, o Brasil decidiu prosseguir com o processo na OMC, solicitando a constituição de um painel sobre o tema, no princípio de março de 2002. De fato, a atitude brasileira constituía uma resposta natural às dificuldades legais de ordem interna que o Governo argentino enfrentava para revogar rapidamente a medida *antidumping* estabelecida anteriormente. Não obstante, ambos os governos indicaram então que a mesma não afetava a continuidade do processo negociador bilateral, visando encontrar uma solução negociada para o caso. O painel foi constituído formalmente no princípio de abril de 2002.

⁷⁶ Ademais, ao mesmo tempo em que se estendia o período de análise da medida, produtores da província argentina de Entre Rios obtiveram pela via judicial o estabelecimento imediato de cotas de importação sobre o frango brasileiro, que se combinaram com um maior rigor dos controles sanitários por parte do Governo argentino (INTAL [2000]).

No princípio de julho, Argentina e Brasil acordaram junto com os delineamentos das modificações à Política Automotora do MERCOSUL, derrogar a medida *antidumping* que afetava a entrada dos frangos brasileiros no mercado argentino num prazo de 60 dias.

Como consequência desse entendimento, o Governo argentino decidiu efetuar uma reabertura de ofício da medida *antidumping*. Paralelamente, tentou-se que os setores privados de ambos os países iniciassem uma negociação para estabelecer cotas de intrazona, iniciativa que não prosperou.

Os prazos previstos no memorando de entendimento não puderam ser cumpridos, determinando que o processo na OMC seguisse seu andamento. Contudo, em meados de novembro, a Comissão de Comércio Exterior da Argentina entendeu que o prejuízo na indústria avícola argentina ocasionado pelas importações desde o Brasil ainda não tinha sido reparado, apesar de que as medidas tomadas tinham sido úteis naquela oportunidade e que, em caso de serem levantadas, o dano poderia reaparecer.

Esta decisão dificultou ainda mais os aspectos legais de uma provável anulação da medida *antidumping* por parte das autoridades argentinas. Por isso, no fechamento desse Informe, este conflito continuava em aberto, com perspectivas de que a sua resolução seja alcançada unicamente através do processo iniciado na OMC.

A disputa pôs em evidência a carência de regras comuns em matéria de medidas de defesa comercial, derivando assim na adoção da normativa OMC nessa matéria dentro do corpo legal do MERCOSUL. A partir disso, as disputas relativas à propriedade dos procedimentos *antidumping* adotados sobre o comércio intrazona poderão ser resolvidas através de um Tribunal Arbitral.⁷⁷

Carne de porco: O antidumping que não foi

Um dos primeiros conflitos desatados depois da importante desvalorização brasileira de janeiro de 1999 e da nova política cambial nesse país, foi o da carne fresca suína. Anteriormente a estes eventos, os produtores argentinos vinham fazendo queixas ante o governo do seu país alegando a existência no Brasil de sistemas de subsídio à produção e às exportações de carne de porco.

Por esta razão, o Governo argentino decidiu recorrer à instância arbitral prevista no Protocolo de Brasília. Em novembro de 1999, o Tribunal Arbitral recusou a reclamação argentina. Apesar da sentença adversa, as reclamações dos produtores argentinos não cessaram. As negociações realizadas entre os setores privados de ambos os países não chegaram a uma solução aceitável para as partes.

Neste contexto, os produtores impulsionaram um aumento da TEC e um endurecimento dos controles sanitários, que se bem serviram para conter as compras desde terceiros mercados (fundamentalmente Espanha e Chile), nada puderam fazer para restringir os produtos de origem brasileira.

Ante o deslocamento da concorrência, os cortes brasileiros foram ganhando participação dentro das importações de carne suína argentinas: enquanto que as compras externas representavam aproximadamente 30% da oferta de carne suína no mercado argentino, a participação brasileira nesse parcial se aproximava de 75% (dados de 2001). Uma grande proporção dos embarques brasileiros estava composta de carne fresca para ser usada como insumo pela indústria de embutidos argentina.

⁷⁷ Não obstante, a instância OMC continua aberta de forma paralela. Uma vez que o Protocolo de Olivos entre em vigor, esta simultaneidade deverá desaparecer, devendo-se descartar uma das instâncias.

Esta situação levou os produtores argentinos a mudar de estratégia, propiciando então o início de um processo *antidumping* contra frigoríficos brasileiros exportadores de carne suína. Logo após vários meses de insistentes reclamações, o processo foi aberto oficialmente em novembro de 2001. Os produtores argentinos reclamavam a aplicação de direitos compensatórios de até 60%.

Após o final da Conversibilidade, o conflito suíno, assim como outras restrições ao comércio bilateral suscitadas entre janeiro de 1999 e dezembro de 2001, foi introduzido no processo de "limpeza da mesa de negociações", iniciado pela Argentina e Brasil durante o primeiro trimestre de 2002.

É por isso que no fechamento, no princípio de julho de 2002, da renegociação da política automotora comum do MERCOSUL ficou estabelecido o compromisso da Argentina de solucionar as restrições estabelecidas contra as importações de origem brasileira em matéria de suínos juntamente com a resolução em torno dos frangos e dos têxteis.

No caso suíno, a falta de elementos para provar dano foi o motivo de ordem técnica que determinou o fechamento do processo *antidumping*, sem que fossem aplicados direitos compensatórios. Posteriormente a esta decisão, o Governo argentino tentou propiciar negociações entre os setores privados de ambos os países, mas as tentativas de realizar uma reunião no Rio de Janeiro durante o mês de julho de 2002 foram em vão.

De acordo com as recentes análises do setor, se prevê que com a proteção brindada pelo nível atual da taxa de cambio real na Argentina, o setor possa "ganhar tempo" para completar a reconversão que vem realizando já desde os anos noventa. Em grande medida, tal transformação se baseia num aumento de produtividade, maiores economias de escala e um aumento no grau de integração vertical da cadeia (produtor/frigorífico) e desta maneira, poder enfrentar com êxito a um dos maiores jogadores do mercado internacional da carne suína, como é o caso do Brasil.

O trigo argentino e o mercado brasileiro

Com uma média de vendas anuais de US\$ 800 milhões, o trigo é um dos itens mais importantes do intercâmbio entre Argentina e Brasil (depois dos automóveis, é o principal item de exportação argentina para o mercado brasileiro). Além da sua importância quantitativa, esse cereal reúne certas características que aumentam a sua "sensibilidade" comercial, dado que desse produto se deriva toda a produção de alimentos farináceos, de grande preponderância no gasto alimentício de grandes faixas da população, em particular, as de menores rendas. Por isso, não é de se estranhar a especial consideração que o mercado e os governos dão às condições de preço e abastecimento desse cereal.

Desde a conformação do MERCOSUL, a Argentina vem se consolidando como principal fornecedor de trigo para o Brasil. O Brasil adquire no exterior aproximadamente 70% do trigo que consome, comprando à Argentina 90% do total importado (isso é, a Argentina fornece aproximadamente 65% do trigo consumido no Brasil). Do mesmo modo, também se pode destacar a importância do mercado brasileiro para as exportações argentinas de trigo, cerca de 70% do total exportado. Resumindo, pode-se avaliar a grande importância que tem essa corrente de comércio, tanto desde o ponto de vista da importação quanto da exportação.⁷⁸

A consolidação desse padrão de comércio tem sido facilitada, não só pelas preferências outorgadas pela TEC, mas também porque incide no imposto sobre os fretes cobrados pelo Brasil nos embarques extrazona

⁷⁸ Em outras palavras, pode-se observar que desde o plano da produção de trigo, a Argentina tem se "especializado" em ser o fornecedor principal da demanda brasileira.

e, obviamente, no menor custo de frete, possível pela proximidade dos portos de embarque argentinos. Em média, tal diferença de preços é repartida entre os exportadores argentinos e os importadores brasileiros: isto é, enquanto que no mercado brasileiro o trigo argentino é mais barato do que o de outras origens, no mercado argentino, as vendas para o Brasil oferecem melhores preços do que as realizadas para outros mercados. Isso determina uma "dupla conveniência", tanto da oferta quanto da demanda, para consolidar esse fluxo de comércio.

No entanto, a "partilha" da margem de preferência é sempre resultado de uma ginástica negociadora que se repete ano após ano. Neste sentido, a indústria moageira brasileira (agrupada na ABITrigo) todos os anos pressiona para que, por diversas causas, o Governo brasileiro reduza ou elimine a TEC, com o objeto de que, ante uma maior concorrência potencial, os exportadores argentinos concordem em baixar o preço de seu trigo.

Durante os dois últimos anos o trigo tem sido eixo de diversos conflitos. Em meados de 2001, após a decisão do Governo argentino de introduzir um desconto do fator de convergência sobre importações extrazona de bens de capital, informática e telecomunicações, transpareceram advertências por parte do Brasil, de que poderia diminuir ou eliminar a margem de preferência outorgada pela TEC, o que foi rapidamente desmentido.

Novas ameaças surgiram em agosto de 2001, quando o Ministério de Agricultura do Brasil modificou os regulamentos técnicos relativos às características de trigo a ser comercializado a partir de janeiro de 2002, gerando fortes reclamações desde o lado argentino. As queixas se centravam sobre a modificação no tipo de "peneira" a ser utilizada na classificação do grão. A peneira é um mecanismo físico pelo qual se separam os grãos maiores dos de menor tamanho, sendo esses últimos descartados para a moenda. Quanto maior a percentagem de grãos pequenos no trigo, menor será o preço a ser pago pelo cereal.

A nova normativa determinava a utilização de uma peneira com orifícios de 35 mm³, entretanto, na Argentina se utilizam peneiras com orifícios de 15,2 mm³. Deste modo, a nova peneira brasileira revelaria automaticamente maiores percentagens de "triguilho" (grãos pequenos não retidos) do que as peneiras argentinas, determinando, portanto, maiores castigos no preço. Após negociações bilaterais, pôde-se postergar a aplicação da nova normativa para janeiro de 2003, ao mesmo tempo em que era proposta uma análise técnica da questão por parte de ambos os países a ser realizada durante o primeiro quadrimestre de 2002. Finalmente, estas negociações tiveram êxito, resolvendo satisfatoriamente o problema, tendo o Governo brasileiro se comprometido em adaptar sua normativa à aplicada na Argentina, até que seja logrado um acordo definitivo.

A crise financeira e cambial desatada na Argentina durante dezembro de 2001, ocasionou numerosos inconvenientes na operação do comércio exterior em geral e no de grãos em particular. Por esse motivo, as exportações de trigo se viram praticamente paralisadas durante quase um mês, motivando temores de desabastecimento no Brasil. Isso representou uma nova ocasião para que a câmara da indústria moageira brasileira voltasse à carga com a sua reclamação sobre a redução ou eliminação da TEC ao trigo. A normalização dos embarques durante a segunda quinzena de janeiro de 2002, dissipou os temores de desabastecimento, quitando sustentação à reclamação.

Durante o mês de abril, com o endurecimento da crise financeira, as operações com cereais no mercado argentino tornaram a se travar. Nesta oportunidade, além de um prolongado feriado bancário, se somavam as demandas dos exportadores de cereais para que fosse modificada a forma de cobrança dos impostos às exportações (retenções). Foram reiteradas as reclamações para eliminar a TEC, mas o Governo brasileiro manteve a sua vigência.

Não obstante, durante o mês de julho, se instalava um precedente a esse respeito dentro do MERCOSUL. O Uruguai, depois de abandonar a política de bandas cambiais e da conseqüente desvalorização do peso uruguaio, decidiu-se pela inclusão do trigo nas listas de exceção da TEC, a fim de paliar o incessante incremento desse insumo básico (comercializado em dólares), aumentando dentro do possível o número de potenciais fornecedores. Além disso, a importante alta do preço internacional do trigo registrada a partir de meados de 2002 foi um novo motivo para mobilizar novamente o tema da TEC do trigo no Brasil.

Por outra parte, durante o segundo semestre de 2002, começaram a arrefecer as reclamações sobre o sistema de impostos às exportações aplicados na Argentina desde o princípio deste ano. Ainda que as queixas que indicam que estes impostos encarecem o produto no exterior careçam de sustentação (na realidade geram um desconto para o produtor argentino, já que o preço externo se determina no mercado internacional), sim são pertinentes as queixas que indicam as distorções geradas pelos distintos valores nas taxas aplicadas. Por exemplo, enquanto que as exportações de trigo e farinha de trigo são tributadas a uma taxa de 20%, a taxa aplicada aos derivados da farinha é de 5%.

Este diferencial eleva a proteção efetiva das indústrias argentinas processadoras de farinha de trigo (panificação, biscoitos, etc.) ao poder adquirir insumos no mercado interno a preços inferiores aos da paridade de importação, o que pode ser interpretado como um subsídio a favor destes setores. Por este motivo, foram apresentadas reclamações (no nível do CCM e GMC) por parte do Uruguai e do Brasil sobre o sistema de impostos às exportações aplicado na Argentina. Ademais, fontes do setor moageiro brasileiro indicam que esta normativa argentina, incentiva um inusitado crescimento da exportação argentina de "pré-mesclas" (um derivado da farinha de trigo utilizado na indústria panificadora, composto basicamente por farinha de trigo e a adição de sal, fermento e outros agregados) como forma de fugir ao maior imposto aplicado às exportações de farinhas.

No final do ano, o Governo brasileiro finalmente resolveu modificar a TEC do trigo, baixando de 11,5% para 10%, optando nesse caso por não aplicar a decisão de manter o aumento de 1,5 pontos percentuais remanescente do aumento geral da TEC (de 3 pontos percentuais) que havia sido determinado em 1998.

B. Entraves "horizontais" ao comércio intrazona: "Ressuscitando" as listas de adequação

O Uruguai "se defende" da crise regional

Por ser um dos "sócios menores" do MERCOSUL, o Uruguai se viu particularmente atingido pela crise que afetou a sub-região, iniciada em meados de 1998. Vale analisar que durante este ano a participação do MERCOSUL nas importações uruguaiaias chegava a 44%, enquanto que essa percentagem se elevava a 55% no caso das exportações, dando uma idéia exata do teor do impacto que as vicissitudes regionais causavam na economia uruguaia.

Com a sua competitividade gravemente afetada pela desvalorização do real, a paciência uruguaia pareceu chegar a seu fim quando a Argentina introduziu o fator de convergência, medida que como já foi mencionado, ao estabelecer um "dólar especial" para o comércio exterior, era equivalente à introdução de tarifas ao comércio intrazona.

A partir deste acontecimento, o Governo uruguaio fez uma leitura da realidade que o levou a concluir que a nova medida argentina era uma espécie de "porta aberta" para a introdução unilateral de medidas que obstaculizavam o comércio intrazona. Isto transparecia claramente nas próprias declarações de altos funcionários do Governo uruguaio: "O Uruguai está comprometido por uma difícil conjuntura interna e regional, e vai sair agora a defender em forma ativa o seu setor produtivo, queremos deixar de ser o 'pato' ", declarava em julho de 2001 o Ministro de Indústria, Sérgio Abreu.

Desta forma, a primeira medida tomada então correspondia à introdução de uma taxa de 3% a ser aplicada a todas as importações, incluídas as provenientes do MERCOSUL, como "encargo por serviço" do Banco da República. Coincidentemente, o Governo uruguaio começava a aplicar uma saraivada de medidas de proteção comercial: medida provisória *antidumping* contra óleos comestíveis argentinos; o início de investigações *antidumping* a outras importações de origem argentina (fraldas descartáveis, pão de mesa e maionese) e; maiores requisitos para as importações de roupas e calçados (de origem fundamentalmente brasileira).

Por sua vez, o agravamento da crise contribuía para diminuir o entusiasmo do Governo uruguaio no processo integrador sub-regional. Não faltaram referências a um suposto interesse oriental de iniciar negociações comerciais com os EUA, já seja no contexto "4 + 1", ou de maneira unilateral.⁷⁹

Após o abandono da Conversibilidade na Argentina, as preocupações no Uruguai aumentaram ainda mais. Ante o temor de uma eventual "invasão" de produtos de origem argentina, em abril de 2002 o Governo uruguaio, através do decreto 113/02 introduziu medidas de restrição financeira sobre importações provenientes da Argentina, visando "proteger a produção nacional da concorrência comercial desigual gerada pela desvalorização do peso argentino", tal qual foi comunicado em seu momento pelo Governo do Uruguai. O decreto tinha por objetivo atuar como "espelho" de restrições similares que o Governo argentino tinha estabelecido sobre todas as importações para esse país, no marco do controle de câmbios estabelecido após a desvalorização.

A medida dispunha que o financiamento dos bens argentinos aos importadores uruguaio devia ter um prazo mínimo de 45 dias a partir da data de embarque, elevando-se a 90 ou 180 dias para os produtos incluídos em listas especiais. Entre as mercadorias que teriam um prazo de financiamento mínimo de 90 dias figuravam alguns produtos lácteos, têxteis, calçados, vestuário, manufaturas de couro e borracha, hortaliças e frutas. No entanto, entre os produtos com um prazo de financiamento mínimo de 180 dias figuravam óleos, alimentos da cadeia do trigo, outros produtos lácteos, tintas, artigos de higiene e do lar, assim como manufaturas de plástico. O decreto excetuava as mercadorias argentinas produzidas sob regime de admissão temporária, amparadas nos regimes especiais de importação, os bens de capital e informáticos, medicamentos e insumos médicos, produtos pesqueiros, petróleo e seus derivados.

Para os exportadores argentinos, a exigência uruguaia de documentar as operações de importação de alguns produtos com "carta de crédito com intervenção bancária" introduzia uma barreira real e efetiva ao comércio, tanto pelo custo que impõe à operação como pela sua incompatibilidade com a modalidade habitual de vendas ao mercado uruguaio desde a Argentina, que consiste no abastecimento regular em períodos de curto prazo.⁸⁰

Logo, em 24 de abril, através do decreto 137/02, o Uruguai estabeleceu Direitos Específicos (DE) sobre as importações, aplicáveis inclusive às de origem intrazona, com vigência em 31 de dezembro de 2002. A medida se fundamentou na necessidade de neutralizar as consequências para a atividade produtiva nacional da "conjuntura regional", e possibilitar a aplicação dos DE a 175 itens da NCM quando existisse preços distorcidos pelos efeitos dessa situação, com níveis inferiores aos das correntes exportadoras do Uruguai e aos das correntes representativas de importações cujos preços não tivessem sido afetados pela conjuntura. No final de maio foi publicado no Diário Oficial uruguaio a Ordem do Dia 63/02, emitida pela Direção Nacional de Alfândegas desse país. Na mesma foram estabelecidos Direitos Específicos para 38 posições

⁷⁹ Para um maior detalhe sobre este tema, ver o Capítulo V do presente Informe.

⁸⁰ Em meados de julho de 2002, após o levantamento da política de banda cambial e a subsequente desvalorização do peso uruguaio, o Governo do Uruguai emitiu um Decreto no qual se excluía das exigências estabelecidas no Decreto 113/02, beneficiando-se dessa medida as exportações argentinas de óleos, farinhas e lácteos.

tarifárias. As tarifas *ad-valorem* equivalentes resultantes da aplicação desses DE são em 20 casos superiores a 15%, atingindo máximos de 35%.

A Argentina considera que estas medidas uruguaias violam diversas normas do MERCOSUL; o Artigo 1º do Tratado de Assunção e o Artigo 1º do seu Anexo I que dispuseram a circulação das mercadorias livre de tributos e outras restrições no comércio recíproco, em 01/01/1995. Por isso, a Argentina solicitou ao Uruguai o início dos procedimentos pautados no Protocolo de Brasília. O Brasil também aderiu a esta solicitação. As Negociações Diretas foram realizadas no dia 14/06/02 em Montevidéu, sem que as mesmas tenham tido resultados satisfatórios.

A controvérsia foi tratada mais tarde na XXV Reunião Extraordinária do GMC (22/07/02) onde ficou decidido manter a mesma sob consideração, em virtude do disposto no Art. 6 do Protocolo de Brasília. A Delegação do Uruguai indicou que, a pedido das demais delegações, apresentaria para consideração a proposta das autoridades de seu país para que o comércio com o MERCOSUL fosse excluído das medidas sob controvérsia. A respeito, no mês de dezembro o GMC deu por concluída a sua instância de intervenção sem ter chegado a um acordo satisfatório para as partes.

A reclamação uruguaia pelo Regime de Promoção Industrial na Argentina

Em fevereiro de 2002, o Uruguai formalizou uma demanda contra a Argentina no âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL. A mesma tinha relação com o regime de promoção industrial aplicado nas províncias argentinas de Catamarca, La Rioja, San Luis e San Juan. De acordo com a posição uruguaia tal regime industrial contém disposições que implicam em discriminações tributárias, restrições ao acesso aos mercados e incentivos à exportação.

No âmbito da CCM, o tema foi tratado por um Comitê Técnico, composto por especialistas da Argentina, Brasil e Uruguai. A posição do especialista uruguaio era de que o regime de promoção industrial argentino violava disposições do Tratado de Assunção e que a Dec. CMC 10/94, ao estabelecer benefícios fiscais vinculados ao tratamento do IVA, configurava restrições não tarifárias e discriminações fiscais contra produtos importados. Não obstante, os especialistas da Argentina e do Brasil, concordaram que a utilização dos incentivos no comércio intrazona não podem ser examinados à luz das disciplinas sobre restrições ao comércio, senão que devem ser avaliados no marco da normativa MERCOSUL específica nesta matéria.

Dado que não se pôde chegar a um consenso, o tema passou para as mãos do GMC. Nesta instância voltaram a se discutir as posições originais, pelo que o GMC deu por concluída a sua intervenção em julho de 2002. Posteriormente, em meados de janeiro de 2003, o Governo uruguaio decidiu formalmente apresentar o caso ante o Tribunal Arbitral do MERCOSUL.

A diferença incluía também a reimplantação no Uruguai de uma "taxa consular" que tinha sido derrubada em 1991. Pelo Decreto 70/02 de 28 de fevereiro de 2002, se estabeleceu a alíquota desta taxa consular em 2% do valor CIF da mercadoria importada, ficando excetuada da mesma a introdução de bens sob regime de admissão temporária; e as importações de bens de capital e petróleo bruto.

O conflito se devia a que o Tratado de Assunção exclui do conceito de "tributos" as taxas que correspondem ao custo de serviços prestados. No entanto, na metodologia de cálculo percentual adotada pelo Uruguai, o valor da taxa consular não corresponde ao custo dos serviços prestados, já que para os trâmites de importação

formalmente similares o custo do serviço consular deveria ser o mesmo. Não obstante, pela metodologia adotada (uma percentagem sobre o valor do embarque), os montantes de importação diferentes ficam na prática taxados de diferente maneira. Este fato invalida o argumento de que a taxa corresponde ao custo dos serviços prestados.

Restrições do Paraguai ao comércio intrazona

Através do Decreto 13.835/01, em meados de 2001, o Governo do Paraguai estabeleceu unilateralmente uma Medida Especial Temporária à Importação (METI), que consistia na aplicação, até 31 de dezembro de 2002, de um direito de importação de 10% sobre 332 posições NCM, que incidia inclusive sobre as importações provenientes dos países do MERCOSUL. Mediante o Decreto 14.527/01, o número de posições afetadas pela METI foi ampliado a 369.

Após a modificação, a forma de aplicação da Medida Especial tinha o efeito de um tributo base ou mínimo, já que quando o imposto alfandegário vigente fosse maior ou igual ao direito METI de 10% seria aplicado unicamente o imposto alfandegário vigente sobre o valor tributável da mercadoria; caso contrário, quando o direito METI de 10% fosse superior ao imposto alfandegário vigente, seria aplicado unicamente o direito estabelecido pela METI.

Esta forma de aplicação determina uma deterioração ou, segundo o caso, uma simples e direta supressão da margem de preferência regional para os produtos afetados. Dado que a tarifa vigente para as importações intrazona é de 0%, a METI é aplicada unicamente no comércio intrazona. Em troca, para aqueles produtos importados de extrazona, com uma tarifa maior que 10%, o efeito dessa medida é nulo, já que nesse caso não corresponde o pagamento da METI.⁸¹

A origem dessa medida foi a forte pressão exercida por um setor do empresariado paraguaio (relacionado com o setor industrial local) pela aplicação de medidas compensatórias frente à desvalorização do real que reduzia substancialmente a competitividade da produção paraguaia. As reclamações ganharam força após a elevação unilateral das tarifas adotada pela Argentina, em março de 2001, e a introdução do fator de convergência.

A medida paraguaia foi rejeitada pelos demais países membros do MERCOSUL, alegando que a mesma contrariava as normas do MERCOSUL que consagram o livre comércio intrazona (Artigo 1º do Tratado de Assunção, entre outras) e que, ademais, violava os compromissos assumidos pelo Paraguai no marco do Regime de Adequação Final à União Aduaneira (Dec. CMC 5/94 e 24/94 e Resolução GMC 48/94). Neste sentido, cabe recordar que os Estados Membros aceitaram eliminar os tributos aplicados no comércio recíproco a partir de 31/12/94 -31/12/95 no caso do Paraguai- (Art. 1º e relacionados do Anexo I ao Tratado de Assunção) e que, pela Dec. CMC 24/94, os Estados Membros estabeleceram o Regime de Adequação Final à União Aduaneira, com o compromisso do Paraguai de eliminar as tarifas intrazona a partir de 1º de janeiro de 2000. Tudo isso motivou a que Argentina e Brasil realizassem consultas no âmbito da CCM, entanto que o Uruguai apresentou uma reclamação no marco do GMC, de acordo com o estabelecido no Protocolo de Brasília.

Por sua parte, o Paraguai afirmava que a medida encontrava sustento na falta de coordenação macroeconômica no nível sub-regional e na necessária consideração especial para os países e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL.

⁸¹ Dado que somente 9 das 369 posições incluídas no decreto têm uma tarifa inferior a 10%, isso demonstra que a medida está dirigida principalmente ao comércio sub-regional.

C. Comentando as sentenças do Tribunal Arbitral do MERCOSUL

Durante o período compreendido entre julho de 2001 e dezembro de 2002 foram emitidos quatro laudos de Tribunais Arbitrais *Ad Hoc*, de acordo com as normas do Protocolo de Brasília de 1991, uma cifra equivalente aos laudos preexistentes. Isso evidencia a crescente utilização desse mecanismo como uma via "normal" de resolução de disputas comerciais, evitando assim o "abuso" da "diplomacia presidencial" ou outros modos de resolução de controvérsias pela via política. À continuação será efetuada uma análise de cada um dos laudos.

Argentina contra Uruguai: Sobre a verificação das normas de origem para bicicletas

Durante o ano 2000, representantes da indústria de bicicletas argentina começaram a questionar as remessas de bicicletas da firma uruguaia Motociclo, alegando que estes produtos não se ajustavam ao estabelecido nas normas de origem do MERCOSUL. De fato, se suspeitava que esta firma na realidade só realizava tarefas de montagem de partes importadas da China e Taiwan. Em meados de 2000, a participação desta firma uruguaia no mercado argentino atingia um significativo 25%.

Durante este ano, o Governo argentino incumbiu à Administração de Aduanas desse país para investigar o que então era uma suspeita de violação do regime de origem. Posteriormente, se deu incumbência ao Instituto Nacional de Tecnologia Industrial de Argentina (INTI) para que realizasse uma inspeção técnica na firma uruguaia visando verificar *in situ* a origem dos insumos utilizados pela Motociclo.

Após um período de infrutíferas negociações bilaterais informais, em outubro de 2000 o Governo argentino impôs um direito de 25% sobre um modelo da Motociclo, outorgando um tratamento de produto extrazona dado que, de acordo com seu critério, não atendia aos requerimentos do regime de origem do MERCOSUL. Em janeiro de 2000, esta tarifa foi elevada para 35% e ampliada para todos os produtos da firma Motociclo.

Em maio de 2001, o Uruguai comunicou formalmente sua decisão de recorrer ao procedimento arbitral do MERCOSUL, questionando a Argentina pela imposição de restrições no mercado argentino de bicicletas produzidas naquele país.

Os fundamentos da reclamação do Uruguai eram que ao abrir um complexo e confuso processo de questionamento da origem de um, e ao cabo de todos os modelos de bicicletas da empresa Motociclo S.A., a Argentina tinha se desviado e violado flagrantemente as normas aplicáveis em matéria de origem no MERCOSUL. Além disso, o Uruguai reclamava que a normativa da Argentina para o controle de valor das mercadorias na alfândega violava o regime comum de despacho e valorização aduaneira de mercadorias.

Por sua parte, a Argentina na sua alegação entendia que suas ações neste caso se ajustavam ao Regulamento de Origem, justificando-as em nome do direito de verificação. Ademais, a Argentina fundamentava a aplicação de critérios de seletividade para o controle alfandegário de valor, afirmando que não se tratava de procedimentos de valor referencial, senão que de um primeiro controle de valor que tem por objeto verificar se o valor declarado concorda ou não com os usuais para mercadorias idênticas e/ou similares.

O Tribunal Arbitral comunicou sua sentença no final de setembro de 2001, sendo a mesma favorável ao Uruguai. A sentença se baseia na determinação de que a medida tomada pelo Governo argentino tinha sido adotada sem ter seguido adequadamente os procedimentos estabelecidos no Regulamento de Origem do MERCOSUL. Especificamente destaca que a realização, pelas autoridades argentinas, de questionamentos diretos do exportador a respeito da veracidade dos certificados de origem, nem a extensão a uma declaração do exportador, são procedimentos de acordo com o estipulado na normativa comum em matéria de Origem. Além dos motivos de ordem processual, o Tribunal não encontrou nos antecedentes existentes evidências conclusivas da existência de uma infração ao Regulamento de Origem de parte da firma uruguaia.

Outro dos aspectos destacados na decisão é a ampliação da sanção da Argentina a todos os modelos de bicicletas da firma uruguaia. Segundo os critérios do Tribunal, as sanções a todos os modelos de Motociclo não estavam justificadas nas petições correspondentes seguidas pelas próprias autoridades argentinas (que se centravam sobre um modelo em particular). Neste sentido, o Tribunal não encontrou justificação nas petições do Governo argentino para estender a sanção a todos os modelos de bicicletas da firma Motociclo. Esta determinação tampouco se ajusta ao ditado pelo Regulamento de Origem do MERCOSUL, dado que este só estabelece um procedimento de impugnação de autenticidade dos certificados de origem, sendo que estes documentos específicos se referem à origem de uma mercadoria em particular.

Em função disso, a sentença restabelece a natureza de mercadoria intrazona às bicicletas de origem uruguaia, requerendo que a Argentina permita seu livre acesso a seu mercado interno, determinando a revogação imediata da medida restritiva.⁸²

Após um pedido de esclarecimento da sentença por iniciativa de ambas as partes envolvidas, o Tribunal ratificou plenamente os alcances da mesma.

Uruguai contra Brasil sobre pneus recauchutados: Definindo bens "usados"

Durante o terceiro trimestre de 2000, surge uma controvérsia entre Uruguai e Brasil relativa ao comércio de pneus recauchutados. O primeiro antecedente do mesmo remonta a 13 de maio de 1991, quando o Departamento de Comércio Exterior do Brasil, pela Portaria N° 8/91, proíbe a importação de bens de consumo usados. Não obstante, a importação de pneus recauchutados se manteve na prática. Esta situação mudaria a partir de 25 de setembro de 2000, com a sanção da Portaria N° 8/00. Por meio dessa medida, a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX), dispôs deixar de outorgar licenças de importação para "*pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria prima, classificados na posição 4012 da Nomenclatura Comum-NCM*". Essa posição inclui tanto os pneus usados como os recauchutados.⁸³

O Uruguai considerou que a Portaria 8/00 constitui um entrave à livre circulação de bens dentro do MERCOSUL (até então existia um importante fluxo de exportações de pneus recauchutados do Uruguai com destino ao Brasil), constituindo assim numa violação à normativa MERCOSUL. Em função disso, decidiu iniciar uma reclamação contra o Brasil sobre o particular no contexto do Protocolo de Brasília. Após atravessar sem resultados as etapas prévias, o caso derivou na instância arbitral. O Tribunal Arbitral *Ad Hoc* foi constituído em 17 de setembro de 2001.

A posição uruguaia se embasava basicamente em que no intervalo compreendido entre a sanção da Portaria 8/91 e a entrada em vigor da Portaria 8/00, as importações de pneus recauchutados eram normalmente permitidas pelo Brasil, alegando a existência de numerosas normas administrativas em concordância com este fato. Ademais, considera que a nova proibição se contrapõe com a Dec. CMC 22/00 pela qual os Estados Membros do MERCOSUL deverão abster-se de introduzir novas restrições ao comércio recíproco.

⁸² A apresentação do Uruguai incluía também uma objeção de caráter geral da aplicação por parte da Argentina de um sistema seletivo de controle de valorização de aduanas. Nesse aspecto específico, o laudo do Tribunal omite fazer referência, em virtude de que ao reintegrar o status intrazonal ao produto, se inibe todo ato de valorização aduaneira, dado que nesse caso corresponde aplicar uma tarifa igual a zero.

⁸³ Por sua vez, tal posição se divide em 4012.10 (pneus recauchutados) e 4012.20 (pneus usados), divisão na qual o Uruguai sustentou a sua posição de que os segundos não incluíam aos primeiros.

Por sua parte, o Brasil sustentava, sucintamente, que desde o princípio se considerou ao pneu "recauchutado" como "usado", e portanto, sujeito ao disposto na Resolução GMC 109/94 que permite aos Estados Membros continuar aplicando suas respectivas legislações nacionais sobre a importação de bens usados, enquanto não seja aprovado um regulamento comum sobre o particular.

Em 9 de janeiro de 2002, o Tribunal emite sua sentença, que de maneira unânime dá razão à posição uruguaia. A sentença conclui o seguinte:

- Que existiu durante a década dos anos noventa, especificamente a partir de 1994/95, um fluxo comercial para o Brasil de pneus recauchutados (reformados) provenientes do Uruguai, compatível com a legislação interna do Brasil, aplicada a partir da Portaria N° 8/91;
- Que a partir de atos concludentes de distintos órgãos públicos do Estado brasileiro, ficou definido que os pneus recauchutados não foram considerados como usados e, portanto, não ficaram compreendidos na proibição de importação de pneus usados;
- Que a Dec. 22/00 impõe aos Estados Membros a obrigação de não adotar medidas restritivas ao comércio recíproco existente; e
- Que a Resolução GMC 109/94 é uma exceção ao esquema do Artigo 1° do Tratado de Assunção, condicionada ao conteúdo da Dec. CMC 22/00 que, no presente caso, limita os alcances da dita Resolução em relação a bens usados admitidos no comércio recíproco existente no momento de sua adoção.

Em função de tudo isso, a sentença resolve que a Portaria 8/00 é incompatível com a normativa MERCOSUL, outorgando 60 dias ao Brasil para adaptar a sua legislação interna em função da mencionada incompatibilidade.

Pneus usados: Comércio e meio ambiente

O conflito em torno aos pneus recauchutados tem íntima relação com a problemática ambiental. Isso surge por que os pneus usados são considerados um elemento "indesejável", dadas as dificuldades que gera sua disposição final (sua degradação natural pode durar séculos). O descarte dos pneus usados é um grande problema nos países desenvolvidos devido ao excessivo número deles que se acumulam em sumidouros e a alta toxicidade dos gases surgidos da sua incineração.^a Se bem que existam certas alternativas para sua reciclagem para outros usos, os custos são elevados.^b Por isso, em certos países se incentiva a reutilização dos mesmos através da recauchutagem, como uma forma de prolongar a vida útil dos pneus.

Os problemas surgem com o comércio internacional. Muitos países restringem as importações de pneus recauchutados (como Brasil e também Argentina)^c porque entendem que muitas vezes tais carregamentos não são outra coisa que uma exportação disfarçada de resíduos de difícil manejo.

No caso específico do Brasil, a proibição ditada pela Portaria 8/00 estava destinada, fundamentalmente, a impedir as importações desde os países desenvolvidos, basicamente a União Européia.^d Após a isenção dos países do MERCOSUL de tal proibição, a UE tem ameaçado com apresentar uma queixa

ante a OMC se o Brasil mantiver o "tratamento discriminatório", rechaçando o produto europeu depois de aceitar os pneus do MERCOSUL.

-
- ^a Nos países tropicais, como o Brasil, estes problemas se agravam porque os pneus descartados, ao acumular água de chuva, são criadouros ideais do mosquito transmissor do dengue.
- ^b Entre outros fins, os pneus usados podem ser utilizados para a destilação de combustíveis em substituição parcial do petróleo.
- ^c O Congresso argentino sancionou em 8 de agosto de 2002 a Lei 25.626 pela qual se proíbe a importação, desde qualquer destino, de pneus recauchutados e pneus usados.
- ^d A exportação é o destino de 11% dos pneus usados de Europa. Nos EUA tal cifra atinge 5%.

Através da Portaria 2 de 11 de março de 2002, o Brasil autorizou a reabertura das importações de pneus recauchutados sempre que sejam originários do MERCOSUL. Não obstante, o fluxo de comércio continua com dificuldades, dado a persistência de uma norma do Ministério de Meio Ambiente do Brasil (Decreto 3.919 de 17 de setembro de 2001) que estipula multas para a comercialização de pneus recauchutados importados. Por isso, em novembro de 2002 no contexto do GMC, o Uruguai solicitou ao Brasil que adotasse as medidas necessárias para a retomada dos fluxos uruguaios de exportação de pneus recauchutados para o Brasil. O Paraguai, que também foi indiretamente beneficiado pela resolução da sentença, dado que também exporta esse tipo de produtos para o Brasil, aderiu à preocupação do Uruguai relacionada com o adequado cumprimento da sentença arbitral.

Argentina contra Brasil por produtos fitossanitários: O problema da internação de normas

No mês de dezembro de 2001, a Argentina decidiu iniciar um procedimento arbitral contra o Brasil no marco do Protocolo de Brasília, a respeito dos obstáculos existentes para a entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro. A importância básica deste laudo é o tratamento que dá às dificuldades geradas pela falta de internação de normas comunitárias, que em alguns temas, se torna um problema "crônico". Também resultam relevantes as restrições que o laudo impõe sobre a utilização das exceções justificadas por razões sanitárias admitidas pelo artigo 50 do Tratado de Montevidéu, criador da ALADI.

A reclamação argentina, basicamente, se fundamentava em três aspectos: (1) a falta de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro das Resoluções que o GMC adotara em 1996, estabelecendo um sistema de registro abreviado ⁸⁴ de produtos fitossanitários similares no âmbito do MERCOSUL (pelo contrário, Argentina, Paraguai e Uruguai já o tinha feito); (2) a imposição de obstáculos à livre circulação destes produtos; e (3) a violação ao princípio de reciprocidade estabelecido no Tratado de Assunção em face do Brasil não ter dado um correto cumprimento à obrigação de incorporar, no seu ordenamento jurídico interno, a normativa MERCOSUL nesta matéria.

Em troca, a posição brasileira destacava as características tóxicas dos produtos fitossanitários, e amparando-se no Artigo 50 do Tratado de Montevidéu de 1980, o Brasil afirmava que não violava o princípio de livre

⁸⁴ O sistema de registro abreviado MERCOSUL procura facilitar o registro de produtos fitossanitários similares, ao acordar os requisitos técnicos de avaliação. No entanto, no Brasil a legislação vigente não diferencia entre produtos novos (desconhecidos) e produtos similares aos já registrados, exigindo o mesmo tipo de requisitos para ambos os casos.

comércio já que essa disposição admite impor restrições por motivos de proteção à saúde humana, vegetal e animal.

Além disso, o Brasil manifestava que a conduta de seu governo relativa à incorporação das normas em questão era compatível com o disposto nos artigos 38, 40 e 42 do Protocolo de Ouro Preto que, se bem estabelecem a obrigatoriedade da incorporação, não determinam prazos para cumprir com essa obrigação. No mesmo sentido, alegava que com a emissão, no mês de janeiro de 2002, do Decreto 4074/02 tinha iniciado as tarefas correspondentes à incorporação das Resoluções envolvidas na controvérsia.

Em 19 de abril de 2002, o Tribunal Arbitral resolveu em decisão unânime, favorecer a posição argentina. O Tribunal afirmou que, ao não incorporar na sua legislação o acordo MERCOSUL sobre registros fitossanitários em um prazo razoável, o Brasil não estava cumprindo com o estabelecido no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto.

Ademais, o laudo não deu lugar à argumentação do Brasil segundo a qual a obrigação de incorporar não tem prazo, ficando o seu cumprimento ao livre arbítrio do responsável. O Tribunal afirmou que pelos princípios de *pacta sunt servanda*, boa fé e razoabilidade, a demora na incorporação por parte do Brasil, obsta a entrada em funcionamento do sistema abreviado de Registro de Produtos Fitossanitários entre todos os Estados Membros. Considerou não razoável uma postergação de quase seis anos na incorporação devida e que transcorreram em excesso os prazos para isso, configurando assim uma inadimplência do Brasil com relação da obrigação dos artigos 38 e 40 do Protocolo de Ouro Preto.

A respeito da aplicação do Art. 50 do Tratado de Montevidéu, o Laudo indicou que a invocação genérica da proteção da saúde não pode exonerar o Brasil de cumprir com a obrigação específica de incorporar as Resoluções GMC. O Tribunal afirmou que a omissão de incorporar estas Resoluções constituiu, desde o plano comercial, uma restrição não tarifária à circulação de mercadorias. A proteção da saúde, como toda restrição, deve ser excepcional, específica e de interpretação restritiva, devendo o Estado que a alega provar a situação de fato que sustenta a restrição, circunstância que o Brasil não provou.

O laudo estabeleceu um prazo de 120 dias contados a partir da data de notificação, para que o Brasil adote as medidas e dite as normas jurídicas correspondentes. Em agosto, o Brasil informou à Secretaria Administrativa do MERCOSUL que mediante a Instrução Normativa Interministerial N° 49 e Decreto 4074 de janeiro de 2002 incorporava ao seu ordenamento jurídico as Resoluções do GMC, pertinentes ao registro de produtos fitossanitários.

Não obstante, o Governo argentino considera que a nova normativa brasileira está longe de cumprir com o disposto nas normas do MERCOSUL. Por isso, no final de outubro comunicou ao Governo brasileiro que caso persista tal situação, tomaria as medidas previstas no Protocolo de Brasília em casos de descumprimento dos Laudos, isto é, medidas retaliatórias. Ao contrário, o Brasil considera que as medidas adotadas dão cabal cumprimento ao disposto pelo Laudo Arbitral.

Paraguai contra Uruguai por cigarros: Recordando o "tratamento nacional"

A controvérsia foi iniciada com uma reclamação apresentada pelo Paraguai contra o Uruguai, em novembro de 2000, no contexto da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Na mesma o Paraguai indicava que, na aplicação do Imposto Específico Interno (IMESI) sobre os cigarros no Uruguai, os produtos de origem paraguaia sofrem uma dupla discriminação.

O comércio de cigarros: Sob a "sombra" do contrabando

Na maior parte do mundo, os cigarros são um dos produtos com maior carga fiscal. Seus perniciosos efeitos sobre a saúde e os gastos públicos necessários para remediar tais danos são em geral as justificativas de tal situação. É precisamente esta elevada proporção de impostos no preço final, o que faz da comercialização ilegal destes produtos uma atividade muito atrativa. Quando este comércio ultrapassa as fronteiras nacionais, passa a constituir-se o delito de "contrabando".

Em muitos casos, as dificuldades práticas de controlar efetivamente o contrabando nas fronteiras, levam aos países a aplicar medidas alternativas. Uma delas são as restrições às exportações de cigarros e de outros produtos do tabaco. A lógica dessa medida é que dado que as exportações estão isentas do componente fiscal, existe um alto incentivo a que "retornem" como contrabando, principalmente quando os envios são dirigidos a países limítrofes (e, portanto, com um baixo custo de transporte).

Em definitivo, o comércio de cigarros costuma estar carregado de medidas distorcionantes que, como uma política de "segundo melhor", tentam lutar contra a praga do contrabando. No MERCOSUL existem abundantes antecedentes das mesmas. Um claro exemplo desse tipo de medidas é o imposto de 150% aplicado no Brasil sobre a exportação de tabaco, produtos derivados do tabaco e insumos para elaborar cigarros que provocou uma reclamação de parte de Uruguai.^a

Como forma de encarar o problema de maneira global, em fevereiro de 2002, o Brasil apresentou no contexto do GMC um projeto para criar um Grupo *Ad Hoc* sobre o Comércio de Cigarros no MERCOSUL, integrado pelas autoridades alfandegárias e tributárias para analisar a problemática aduaneira e fiscal desse tipo de produto no âmbito sub-regional. Um antecedente disso foi uma apresentação que realizou o Uruguai sobre o mesmo tema em 1998 e a Dec. CMC 3/01 que estabelecia um Programa de Ação MERCOSUL para o Combate de Ilícitos no Comércio Internacional, que até então não tinha sido implementado.

^a O Uruguai realizou também uma reclamação contra o Brasil a respeito das medidas restritivas do acesso ao mercado brasileiro de cigarros, devidas à suposta discriminação no tratamento fiscal e à proibição de comercializar cigarros importados com marcas inexistentes no seu mercado de origem.

A alegação pontuava que, se bem que o imposto prevê a mesma taxa (66,5%) independentemente da origem dos cigarros, o ato discriminatório surge com a aplicação da base de cálculo do tributo para cigarros importados através da determinação de "preços fitos", quer dizer valores de referência determinados a partir do valor do cigarro de origem uruguaia de maior categoria. Por sua vez, a base de cálculo para a aplicação do IMESI aos cigarros importados prevê dois casos: para os produtos originados em países limítrofes (vg. Argentina e Brasil) o preço fito é multiplicado por 1,3, enquanto que para os produtos originados em países não limítrofes (o resto, incluído o Paraguai) o preço fito é multiplicado por dois.

Na sua reclamação, o Paraguai alega discriminação tanto no tratamento que recebem os cigarros importados com respeito aos nacionais uruguaios (inexistência de "tratamento nacional" na aplicação de um imposto interno) como no tratamento que lhe é outorgado por ser "país não limítrofe", contrariando as normas do MERCOSUL.

Por não ter sido resolvida satisfatoriamente a reclamação no âmbito da CCM, seguindo o procedimento previsto no Protocolo de Brasília, em março de 2001, o tema passou à consideração do GMC. A questão

foi tratada na XXI Reunião Extraordinária do GMC, e dado que não se chegou a um acordo, o GMC concluiu a sua intervenção. O Paraguai resolveu levar a disputa à instância arbitral. O Tribunal *Ad Hoc* foi constituído em 18 de março de 2002, emitindo o laudo em 21 de maio do mesmo ano.

O laudo considera que a forma de aplicação do IMESI é incompatível com o MERCOSUL, já que, sob o mesmo, os produtos paraguaios são tratados como se fossem extrazona, sendo esta situação (de discriminação) incluso reconhecida pelo Uruguai, violando o "tratamento nacional" previsto pelas normas do MERCOSUL, ALADI e OMC. E mais, o Tribunal considerou que a aplicação do IMESI discriminava duplamente o cigarro paraguaio, ao impor uma pressão fiscal relativamente maior a produtos similares originários de países fronteiriços, o que vai contra a normativa do MERCOSUL.

Por isso o Tribunal determinou que o Uruguai modifique a forma de aplicação do IMESI, de modo a outorgar "tratamento nacional" aos cigarros paraguaios, eliminando a dupla discriminação existente. O Tribunal outorgou ao Uruguai um prazo de seis meses para dar cumprimento à resolução.

CAPÍTULO IV. UM REPASSE DA AGENDA INTERNA DO MERCOSUL

A. Uma visão geral

Ao longo dos últimos anos, o MERCOSUL tem encontrado sérias dificuldades para avançar na elaboração de políticas comuns em diferentes disciplinas, assim como para lograr a efetiva implementação das regras já aprovadas. Estas dificuldades vêm sendo imputadas à crise macroeconômica regional e às mudanças nas condições financeiras internacionais, assim como à debilidade institucional do bloco e sua particular configuração.

Em relação ao impacto da crise macroeconômica sobre o *impasse* negociador, um reconhecido especialista argentino expressa acertadamente em um recente trabalho: "os problemas do MERCOSUL são anteriores e mais profundos do que a crise de seus membros. A superação dessa última tornará mais fácil recuperar o dinamismo que o processo de integração regional teve em outras épocas, mas não é em absoluto uma condição suficiente. Tal como o demonstra a experiência do período 1995-1998, um contexto macroeconômico favorável e o rápido crescimento dos vínculos econômicos intra-regionais foram compatíveis com um período de grande ineficácia normativa". (Bouzas [2002]).

Dito de outro modo, a estabilidade econômica é uma pré-condição para poder avançar nas negociações regionais, mas não garante nem supre o interesse dos governos em destinar parte de suas energias na consolidação e aprofundamento do processo integrador.

Desde o ponto de vista institucional, a ausência de mecanismos efetivos de *enforcement* para lograr não só um adequado cumprimento das normas comunitárias como também dos resultados dos laudos arbitrais, e dos problemas inerentes à "internação" das disciplinas comuns que vão se definindo, são vistos como elementos que comprometem a credibilidade do MERCOSUL e desincentivam qualquer tipo de iniciativa em prol da geração de novos e maiores acordos e/ou compromissos no âmbito regional. Novamente nesse caso, a segurança jurídica e o fortalecimento institucional aparecem como pré-requisito para a saída da atual crise regulatória, mas a sua contribuição não pode prescindir de outros fatores que conduzem à paralisia negociadora.

Porém, e além das explicações e/ou diagnósticos que podem ser encontrados a respeito da situação do processo MERCOSUL, concretamente, os esforços realizados pelos Estados Membros nestes anos para avançar no aperfeiçoamento da zona de livre comércio e da -incompleta- união aduaneira, têm resultado em acordos de alcance limitado e, em boa medida, de escasso conteúdo e aplicação prática.

Enquanto que até 1997-1998, a Agenda Interna do MERCOSUL concentrava-se -com maior ou menor êxito- na consolidação dos acordos já alcançados (em termos de tarifas, disciplinas comerciais, etc.) e no aprofundamento do processo -a partir da incorporação de novos temas tais como serviços, compras governamentais, defesa da concorrência, entre outros-, a desvalorização brasileira de janeiro de 1999 e a mudança nas condições financeiras e econômicas internacionais e regionais transformariam rapidamente o esquema de prioridades dos governos.

Assim, o período 1999-2000 ficou marcado pela busca de arranjos que permitissem "administrar" a complexa relação comercial entre os países sócios e compensassem, de algum modo, a forte discrepância nas paridades cambiais relativas. Os exercícios de coordenação macroeconômica, em paralelo com a negociação de um mecanismo de escape ou a consecução de acordos entre privados para limitar os potenciais efeitos devastadores das diferenças cambiais, pareciam ser a solução para todos os problemas. A Agenda

"tradicional", por sua parte, continuava com a sua própria dinâmica, embora desempenhando um papel obviamente marginal.

O Programa de Relançamento, aprovado no ano 2000, impulsionado politicamente num contexto de troca de autoridades na Argentina e no Uruguai e dentro de um cenário regional e internacional que parecia prever melhores perspectivas para os países do MERCOSUL, era uma tentativa que visava lograr um novo *upgrading* do processo de integração. Entretanto, diferentes fatores (entre os quais o aprofundamento da crise macro e política argentina e a aceleração das desvalorizações cambiais no Brasil ocupam um lugar privilegiado) iriam logo "diluindo" e levando esta iniciativa para o plano da intranscendência. A coordenação macroeconômica e o estabelecimento de pautas de convergência para diferentes variáveis, um dos principais pilares que o referido Programa postulava como mecanismo -algo "mágico" num contexto de fortes desequilíbrios- para resolver as discrepâncias, basicamente cambiais, passaria a ser rapidamente "letra morta".

Os entendimentos entre privados na Argentina e Brasil, ao longo de 1999-2000, após o fracasso em restabelecer um instrumento de salvaguarda comercial no bloco, dariam um pouco de oxigênio -transitório- ao processo negociador, à espera de uma melhoria nas condições macro da região que possibilitasse alcançar soluções mais estruturais e de longo prazo.

Enquanto que o ano 2001, após certa "paz armada" observada no ano 2000, se caracterizou por uma renovada busca de mecanismos de compensação das diferenças cambiais e pela proliferação de ações unilaterais dos países sócios, como consequência do aprofundamento da crise argentina e da aceleração do ritmo de desvalorização do real, o ano 2002, em vista do fim da Conversibilidade na Argentina e num cenário crítico no mapa econômico/financeiro e social da sub-região, voltaria a colocar sobre a mesa de negociação alguns déficits estruturais do processo de integração.

Deste modo, a agenda negociadora relegou a um segundo plano o tema das salvaguardas intrazona e da coordenação de políticas macroeconômicas, e foi reincorporando questões vinculadas aos velhos temas de debate no MERCOSUL, derivados das assimetrias naturais e artificiais existentes entre as economias da sub-região e de suas diferentes configurações produtivas. Assim, as temáticas relacionadas com a busca de soluções de longo prazo para os setores sensíveis no comércio sub-regional, a partir da promoção de cadeias de valor e dos foros de competitividade, ou com as tarefas para realizar ações de promoção comercial em conjunto e com a rediscussão dos níveis de proteção derivados da tarifa externa comum -em particular, mas não exclusivamente, para os bens de capital, informática e telecomunicações- ou com o desmantelamento das barreiras não tarifárias que dificultam o intercâmbio intrazona ("limpeza da mesa"), foram ocupando uma parte importante da discussão negociadora.

No mesmo sentido, a reforma institucional e do sistema de solução de controvérsias, assim como a questão de incorporação de normas ou a transformação gradual da Secretaria Administrativa em um órgão técnico, passariam a se converterem nos pilares do período. O resto da Agenda de consolidação e aprofundamento do MERCOSUL seguiria a sua própria dinâmica, tal como se descreve no anexo a seguir.

B. Evolução dos principais aspectos da Agenda Interna

A Tarifa Externa Comum

Em meados de 2001, e como consequência de diferentes fatores, o Conselho do Mercado Comum decidia criar um Grupo de Alto Nível para a realização de uma revisão integral da estrutura da tarifa externa comum

-após mais de seis anos de vigência-, mas no final de 2002 os avanços nesse sentido tinham resultado mínimos.⁸⁵

A conformação do Grupo tinha sido pensada com a finalidade de analisar a consistência e dispersão da estrutura tarifária, após o vencimento de alguns dos cronogramas de convergência previstos em Ouro Preto, e as alterações que se observavam no cenário macro/produtivo sub-regional e internacional.

Não obstante as permanentes "perfurações" da TEC sofridas desde a sua entrada em vigor em 1º de janeiro de 1995, como consequência da persistência de acordos bilaterais no âmbito da ALADI, a continuidade de regimes especiais de importação diferentes em cada um dos Estados Membros, certas modificações unilaterais das alíquotas vigentes em nível nacional por parte dos distintos países sócios, etc., a tarifa externa comum continuava -e continua- sendo reconhecida como um dos elementos fundamentais do processo de integração regional.

Do mesmo modo, a TEC representa uma base para a negociação da ampla e complexa agenda externa do MERCOSUL, pelo que o seu aperfeiçoamento aparece como prioritário para avançar nos diferentes âmbitos negociadores com terceiros países ou regiões.

Daí a preocupação e o interesse evidenciado pelas máximas autoridades do bloco a fim de proporcionar um maior grau de consistência e sustentabilidade, adequando-o à situação vigente em meados/fins de 2001.

Para tal efeito, os trabalhos deviam ser encaminhados respeitando a alíquota máxima de 20%, e dando especial atenção à cadeia produtiva de bens de capital, informática e telecomunicações, que tinha sido conflituosa desde o início do processo -tendo sido parte das exceções de mais longo prazo previstas em Ouro Preto- e cujas dificuldades de coordenação da política no nível sub-regional tinham sido reeditadas, a partir do princípio de 2001, com a redução unilateral estabelecida pela Argentina nas alíquotas às importações deste tipo de produtos.⁸⁶

O outro setor que preocupava os governos da sub-região e que devia ser analisado com especial cuidado, era o relacionado com a produção agrícola -altamente competitiva no MERCOSUL, mas com fortes distorções nos preços internacionais gerados pela grande bateria de subsídios à produção e exportação vigentes em boa parte do mundo desenvolvido-.

Finalmente, para o resto do universo tarifário, o Grupo de Alto Nível deveria fazer um exercício completo de revisão geral, analisando tanto as proteções nominais como efetivas derivadas da estrutura vigente, e gerar eventuais propostas de mudança.⁸⁷

⁸⁵ É importante destacar que a impossibilidade de realizar progressos nessa matéria vem se arrastando pelo menos desde o Programa de Relançamento do ano 2000, quando os países tinham se comprometido analisar as eventuais modificações pontuais da TEC, a possibilidade de estabelecer um regime para bens de capital não produzidos regionalmente, resolver o tratamento da dupla cobrança da TEC, a avaliação de uma redução dos níveis de proteção e dispersão tarifária na cadeia de bens de capital, informática e telecomunicações, entre outras. A constituição do Grupo de Alto Nível era resultado das dificuldades que a CCM atravessava no tratamento desses temas.

⁸⁶ Embora a princípio a reforma tarifária do Ministro Cavallo na Argentina tivesse zerado a alíquota de importação dos bens de capital, informática e telecomunicações, a forte reação por parte do Brasil fez com que finalmente essa alteração só afetasse ao setor de bens de capital. Com essa "adequação", a modificação unilateral foi posteriormente "mercosulizada" sob a forma de um *waiver* transitório outorgado à Argentina.

⁸⁷ Cabe destacar que a reforma tarifária do Ministro Cavallo tinha incluído também uma elevação das tarifas de importação de bens de consumo final até o nível máximo consolidado ante a OMC (35%), utilizando uma vez mais a política comercial como substituta da "âncora" cambial.

Nas negociações mantidas ao longo do segundo semestre de 2001, os países intercambiaram diferentes variantes com o objetivo de repensar a estrutura de proteção da cadeia de bens de capital, informática e telecomunicações. Deste modo, enquanto o Brasil propunha trabalhar sobre os bens de capital sem produção na sub-região -tentando impor o seu regime de ex-tarifários, pelo qual os ditos produtos ingressam com uma tarifa de 4%-, Argentina, Paraguai e Uruguai postulavam a idéia de deter o cronograma de convergência -ascendente- de tais produtos (incluindo também os de informática e telecomunicações), visando negociar tarifas "de chegada" mais baixas que as pactuadas originalmente.

Cabe destacar a esse respeito que a contínua desvalorização do real constituía um fator de "aproximação" entre as partes. Efetivamente, o encarecimento relativo do investimento no Brasil preocupava a uma parte do setor público e privado desse país que, pela primeira vez em muitos anos, aceitava rediscutir a política comercial para esse segmento produtivo. De todo modo, a existência de visões diferentes -e até contraditórias- no interior do Governo brasileiro, dificultariam a consecução de novos consensos no tratamento deste setor.

Na Argentina -e também no Paraguai e Uruguai- a deterioração das condições macro/financeiras do segundo semestre de 2001 e a acumulação de vários trimestres consecutivos de desinvestimento, "empurravam" com maior ênfase as referidas demandas. A saída da Conversibilidade e o desenlace de uma das piores crises macroeconômicas na Argentina, aprofundou a tendência depressiva do investimento, acompanhada agora de -importantes- dificuldades creditícias e de um grande encarecimento de todo tipo de maquinaria e equipamento -majoritariamente de origem estrangeira-.

Contudo e apesar de certa convergência cambial -"taxa de câmbio muito alta"- alcançada durante 2002 na Argentina e no Brasil, não se pôde chegar a nenhum consenso em termos da política comercial para o setor, concordando assim só em continuar transitoriamente com o *waiver* MERCOSUL para a política argentina -de zerar a alíquota de importação dos bens de capital-.

Algo similar, embora não tenham chegado a serem discutidos os critérios nem as metodologias para a sua análise, sucedeu com a revisão geral da estrutura da TEC. Se bem que a convergência cambial poderia "aproximar" as posições dos países maiores, na prática e apesar de que a Presidência Pro Tempore brasileira a tenha incluído dentro de suas principais prioridades, não se apresentaram avanços na discussão e análise da consistência e dispersão da estrutura vigente.

Finalmente, enquanto que em dezembro de 2001 tinham sido intercambiadas propostas de mecanismos para o tratamento da TEC a bens agrícolas com preços distorcidos (que consistiam basicamente no aumento das alíquotas de importação para estes produtos acima do máximo de 20%),⁸⁸ a saída da Conversibilidade e a maior preocupação argentina por preservar a estabilidade dos preços dos alimentos, assim como a aceleração da taxa de depreciação do real ao longo de 2002, fizeram com que este mecanismo -que tinha alcançado um alto consenso entre os sócios no final de 2001- ficasse relegado no momento.

Portanto, o período de um ano e meio que transcorreu desde a criação do Grupo de Alto Nível até fins de 2002, não mostrou avanços significativos nas discussões, nem naquelas referidas à revisão geral da TEC, nem nas correspondentes aos setores agrícola e de bens de capital, informática e telecomunicações.

A vigência na sub-região de taxas de câmbio mais altas do que na década passada, deveria ser a base para uma reformulação do esquema de proteção sub-regional, que permitisse posicionar de modo competitivo o

⁸⁸ A proposta argentina neste tema contemplava a aplicação, a pedido de qualquer um dos Estados Membros, de um aumento transitório da TEC para os produtos agrícolas com preços distorcidos, sem ultrapassar os níveis consolidados ante a OMC. Para tanto, se requeria um pedido identificando as posições tarifárias envolvidas, o aumento pretendido da TEC e seu período de vigência, a identificação das políticas distorcivas e a sua quantificação, e a existência de produção sub-regional dos produtos afetados.

sistema produtivo do MERCOSUL. Nesse sentido, tal cenário aparece como uma oportunidade para avaliar eventuais reduções de alíquotas -em especial de insumos de uso difundido e de bens de investimento- e para um uso menos discricional da política comercial. No entanto, as perspectivas de que as diferentes instâncias negociadoras previstas na agenda externa do MERCOSUL entrem, no médio prazo, em uma etapa de implementação de compromissos, aparece como um elemento que seguramente promoverá o *statu quo* nessa matéria -ao menos no curto prazo-, uma vez que em tais instâncias os "ajustes" do esquema de proteção hoje vigente poderiam dar-se de maneira negociada ("em troca de"), e não unilateral.

A Tarifa Externa Comum: Temas gerais do período

Aumento da TEC transitório de 3% (implementado em 1997)

Se bem que esse adicional deveria ter desaparecido completamente no final do ano 2000, em dezembro do referido ano ficou decidido que a redução seria de só meio ponto. Do mesmo modo, no final de 2001 se acordou reduzir um ponto mais, ficando ainda vigente 1,5%. Era esperado que este remanescente desaparecesse ao finalizar o ano 2002 (porque assim estabelecia o marco normativo e porque assim o aconselhava uma realidade econômica sub-regional com taxas de câmbio mais altas), no entanto, o GMC decidiu prorrogar por mais um ano tal *phase out* (até 31 de dezembro de 2003).^a

Exceções à TEC

Atento à culminação para Argentina, Brasil e Uruguai da convergência à TEC da lista básica de exceções em janeiro de 2001 e face à necessidade de preservar tarifas diferentes do acordado em 1994 para alguns produtos, o CMC ditou a Dec. 68/00 que permitiu a cada Estado Membro manter uma lista de 100 posições da nomenclatura como exceção à TEC, por um período de dois anos -ou seja, deveriam desaparecer em finais de 2002-. Não obstante, o GMC decidiu prorrogar a vigência das mesmas até dezembro de 2003. Igualmente, autorizou a inclusão na lista brasileira, de uma redução da tarifa para a importação de milho (para 2% e até um máximo de 600.000 tn), até 28 de fevereiro de 2003.

Waiver para a Argentina, para importação com tarifa zero de bens de capital^b

A redução de tarifas para as compras de bens de capital estabelecida pelo Ministro Cavallo no princípio de 2001, venceria no final de 2002. Não obstante, a Argentina solicitou uma prorrogação por mais um ano, aceitando finalmente eliminá-la em junho de 2003. Durante este período, ficou decidido avançar na definição de aspectos setoriais que permitissem estabelecer uma política comum no MERCOSUL, incluindo:

- O estabelecimento de um procedimento comum para bens de capital não produzidos;
- O desenho de um procedimento mais eficiente para o tratamento das partes de bens de capital não produzidas ou com problemas de abastecimento;
- A aceleração do tratamento no Grupo de Alto Nível da política tarifária para os Bens Capital, Informática e Telecomunicações;
- A consideração do estabelecimento de uma política comum específica para os Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, que incluía ademais dos aspectos tarifários, os temas financeiros, tecnológicos, de integração produtiva, etc.

Controvérsia pelo fator de convergência da Argentina ^c

Apesar da reclamação brasileira pela redução -unilateral- levada a cabo pela Argentina das tarifas para bens de capital, informática e telecomunicações de princípios de 2001, ter sido finalmente digerida a partir do *waiver* aprovado para os bens de capital e da "marcha atrás" na redução aplicada para o resto dos produtos, a sanção da Res. N° 258/2001 (exceção fator de convergência) reabria uma frente de conflitos na relação bilateral, uma vez que implicitamente reduzia a tarifa efetiva para as importações de bens de informática e telecomunicações, e de capital e insumos para os setores do gás e petróleo. Efetivamente, a exceção da aplicação do fator de convergência para estes bens gerava uma apresentação, por parte do Brasil, de uma controvérsia ante a Argentina, que chegou a ser objeto de consultas entre as partes na esfera do GMC no final deste ano. No entanto, a mudança da política cambial na Argentina a partir de 2002, deixou de lado a aplicação desse instrumento ficando sem efeito a controvérsia.

^a Se encontram eximidos desse aumento transitório de tarifas, no caso da Argentina, os Bens de Capital, de Informática e Telecomunicações (sempre que sejam novos) e os produtos sujeitos à percepção de direitos específicos. No caso brasileiro, as exceções abrangem os Bens de Capital, Informática e Telecomunicações não produzidos. Pelo Paraguai, os Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, o setor Automobilístico e algumas matérias primas e insumos; Uruguai, por sua parte, excetua os Bens de Capital, Informática e Telecomunicações e uma lista reduzida adicional de produtos.

^b Para maiores detalhes sobre as implicações políticas e as vicissitudes da negociação desse tema, ver Capítulo II do presente trabalho.

^c *Ibid.*

Coordenação macroeconômica

Durante boa parte dos anos noventa, o contexto econômico/financeiro internacional e a convergência na orientação global das políticas domésticas na Argentina e Brasil, contribuíram para dissimular a falta de coordenação explícita (estabelecida como objetivo no próprio Tratado de Assunção), as mudanças observadas na dinâmica da economia internacional a partir da crise asiática, e em especial da desvalorização brasileira de janeiro de 1999 e a saída da Conversibilidade de janeiro de 2002, evidenciavam o déficit do processo de integração em termos de acordos macroeconômicos.

Na realidade, o que os acontecimentos posteriores à crise do conjunto dos países emergentes e seu impacto sobre as economias da sub-região vieram revelar é que a estabilidade macroeconômica se constitui numa condição necessária para poder avançar no desenvolvimento econômico e institucional do MERCOSUL.

Neste quadro, o Programa de Relançamento do MERCOSUL do ano 2000 incluiu um ambicioso compromisso dos sócios de avançar no estabelecimento de metas de convergência para as principais variáveis econômicas (fiscais, de preços, de endividamento, entre outras), que rapidamente se mostrou insuficiente e incapaz de refletir os fortes desequilíbrios que tiveram de atravessar os países da sub-região nos últimos anos.

A saída da Conversibilidade na Argentina e a deterioração das condições financeiras e macro sub-regionais e internacionais, deram lugar a novas e criativas propostas de coordenação, em momentos nos quais as possibilidades reais de "oferta" de coordenação eram quase nulas.

Assim, apenas empossado o Presidente Duhalde em princípios de 2002, a Argentina promovia a criação de um Instituto Monetário do MERCOSUL para trabalhar no fortalecimento da cooperação entre Bancos Centrais e em propostas concretas de coordenação macroeconômica.

A proposta do Instituto Monetário do MERCOSUL

A proposta argentina de criação de um Instituto Monetário do MERCOSUL estabelecia que o referido órgão dependeria do Conselho Mercado Comum e seria integrado por representantes dos Bancos Centrais, Ministérios de Economia, Relações Exteriores e outros organismos governamentais que os Estados Membros considerassem pertinentes.

O Instituto foi pensado para assumir a coordenação de todas as tarefas já identificadas para avançar na coordenação macroeconômica e outras consideradas de interesse no que se refere a aspectos monetários, financeiros e cambiais. Particularmente, as atribuições do Instituto estariam relacionadas com a apresentação de propostas que pudessem contribuir para o aprofundamento do processo de convergência e para a criação de uma moeda comum do MERCOSUL. Para atender a esse último objetivo, se analisava a possibilidade de estabelecer uma rede virtual entre os centros de pesquisa designados por cada Estado Membro para esse fim.

A proposta sustentava que, paulatinamente, o Instituto deveria ir crescendo e assumindo novas funções de coordenação à medida que se aprofundasse o processo de convergência macroeconômica.

Ademais, a Argentina propunha readequar as metas e os mecanismos de convergência das variáveis comprometidas oportunamente, assim como definir novos e mais amplos "arranjos" nos indicadores vinculados à taxa de câmbio, setor externo e sistema financeiro.

No mesmo sentido, a Argentina apresentava no começo de 2002, uma proposta de trabalho para tratar do tema de financiamento ao desenvolvimento no MERCOSUL. Tal proposta visava a realização um levantamento e uma análise dos mecanismos de financiamento disponíveis nos países sócios -por exemplo, o FONPLATA- e a necessidade de buscar alternativas ou opções para que o MERCOSUL possa contar com um instrumento próprio. Se bem que o Brasil concordava com a conveniência de contar com um mecanismo sub-regional para financiar projetos produtivos focalizados nas pequenas e médias empresas, a proposta não recebeu muito apoio, ficando relegada da agenda negociadora mais imediata.

Além do reconhecimento sobre a importância de prosperar nas "tecnologias de compromisso" que visam o fortalecimento dos vínculos econômicos internos e externos dos países da sub-região, os resultados do último ano e meio nessa matéria foram pouco relevantes, limitando-se a dar continuidade ao processo de harmonização de certos indicadores e ao intercâmbio de estatísticas e à redação de um relatório de conjuntura do bloco.

A este respeito, na última reunião do ano do CMC, recomendava-se à Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais que solicitasse ao Grupo de Monitoramento Macroeconômico examinar a inclusão de outros indicadores no processo de convergência macro e de mecanismos que garantam o cumprimento das metas a serem estabelecidas.

Foros setoriais de competitividade

Durante o período de transição para a união aduaneira -1991/1994- o Subgrupo N° 7 (Indústria) organizou diferentes encontros empresariais que, coordenados por representantes governamentais, avançaram no intercâmbio de idéias e opiniões dos setores privados de cada um dos ramos produtivos, sobre a situação dos mesmos no âmbito nacional, sub-regional e internacional. O objetivo destes encontros era fomentar o

maior conhecimento dos atores reais do processo de integração, seus problemas, potencialidades e desafios, e a exploração de eventuais ações comuns de especialização produtiva, desenvolvimento de fornecedores e clientes, maior integração das cadeias de valor na escala sub-regional, etc.

As tentativas de preservar este tipo de foro, após o fim da etapa de transição, resultaram tão permanentes quanto infrutíferos. A desvalorização do real no início de 1999 e o fim da etapa "virtuosa" do processo de integração, realçaram a necessidade de gerar alguma iniciativa que visasse a um maior entendimento entre os setores privados da sub-região.

Enquanto que os acordos empresariais voluntários desenvolvidos ao longo de 1999 representaram um empreendimento "de emergência". A partir de meados de 2001, a idéia de formalizar a revitalização de foros de competitividade voltou a tomar parte da agenda de prioridades dos governos, com a finalidade de analisar as condições de competitividade dos setores e as potencialidades de cooperação entre as partes.

De todo modo, diferentes observações no projeto original intercambiado durante 2001, relacionadas com a conveniência -ou não- de promover a participação dos governos nos referidos foros ou a possibilidade de ampliar o *scope* de setores envolvidos -o projeto original só incluía atividades manufatureiras- dilatou a aprovação de um acordo sobre este assunto até o final de 2002. Efetivamente, na XXIII Reunião do Conselho do MERCOSUL, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro, foi aprovada a Decisão 23/02 por meio da qual se definem a forma e o âmbito onde serão desenvolvidas estas iniciativas. Segundo a referida norma, o Programa dos Foros de Competitividade fará parte das ações dos SGTs e demais órgãos do MERCOSUL, enquanto que a orientação política do Programa será dada pelas Reuniões de Ministros, que poderão indicar a criação de foros específicos para cada cadeia produtiva, os quais serão integrados pelos representantes das áreas oficiais envolvidas em cada cadeia e dos órgãos representativos dos empresários e trabalhadores.

Apoio ao desenvolvimento e complementação de cadeias produtivas sub-regionais

Um dos resultados esperados da entrada em funcionamento de um acordo comercial preferencial entre dois ou mais países é a modificação qualitativa das estruturas produtivas como consequência da mudança nos preços relativos que, em cada uma das economias participantes, decorre da nova situação tarifária. Nesse sentido, na ausência de distorções exógenas, se espera que a integração induza algum tipo de alteração *efficiency seeking* com alocação dos recursos produtivos dirigida para o interior do espaço econômico integrado, com expansões e contrações de setores e atividades produtivas de acordo com as respectivas vantagens comparativas das diferentes áreas envolvidas.

Mas se a situação descrita faz referência a um "mundo" no qual os mercados funcionam com um grau de eficiência relativamente alto, no qual a informação se distribui normalmente entre os diferentes agentes, em que os vaivens da política interna dos países não são senão elementos de importância secundária no processo de tomada de decisões, em que os preços internos de bens e fatores são suficientemente flexíveis para favorecer o avanço dos processos de reforma e em que as falhas de mercado são exceções às regras gerais da economia, a realidade dos diferentes processos de integração do hemisfério ocidental das últimas duas décadas mostra um cenário bastante diferente do sugerido por tais esquemas (Rodrik [1995]).

Assim, a diferença das condições de contorno esperadas nos modelos da teoria do comércio internacional, as restrições e obstáculos pelos quais têm tido que atravessar os diferentes países da sub-região, têm conduzido os respectivos governos a adotar -com certa frequência- políticas de "segundo melhor", nas

quais os *trade offs* entre "mais" alternativos e as situações "transitórias" têm sido as soluções que se tem tido que recorrer com maior frequência do que era desejável.

Deste modo, não é por acaso que tanto a temática referida à promoção de cadeias produtivas sub-regionais, quanto as políticas específicas para o desenvolvimento de regiões, tenham ocupado lugares de menor relevância na agenda do MERCOSUL durante as fases de maior "confiança" na ação livre e espontânea dos mercados, para ganhar crescente espaço e transcendência ao longo das fases de crise macroeconômica e/ou de dificuldades na administração política do processo -etapas onde se aumenta a tendência de entrar em jogos de soma zero entre as partes-.

No mesmo sentido, a percepção de que a existência de disparidades no grau de desenvolvimento entre os países membros é uma das causas principais dos conflitos distributivos no âmbito dos esquemas de integração (Valenciano [1992]), e de que a continuidade e sustentação dos esforços pró integradores está relacionada com uma equitativa distribuição de seus custos e benefícios entre os participantes (CEPAL [1994]), têm motivado diferentes tipos de organismos públicos, privados e plurilaterais, a investir esforços para manter estas temáticas dentro da agenda sub-regional, mesmo nos momentos de "ouro" da integração e dos programas econômicos das economias da sub-região.

Assim, tratar de gerar respostas economicamente eficientes e politicamente factíveis às dificuldades que derivam do necessário balanço de interesses entre as partes integrantes do processo de integração, aparece como um dos principais desafios face a sua consolidação e maturidade institucional.

Sobre a racionalidade econômica das cadeias de valor na escala sub-regional

Um dos objetivos de política pública dos diferentes países é o de promover um maior grau de agregação de valor no âmbito nacional, pelo que é possível supor um objetivo similar no caso dos responsáveis por um processo de integração -entendendo agora o mercado nacional como a soma dos países que o conformam-.

Existem diferentes alternativas de cooperação entre setores de um mesmo ramo produtivo no interior de um processo de integração. Em primeiro lugar, o desmantelamento das barreiras ao comércio recíproco pode favorecer o intercâmbio de bens ou serviços finais de um mesmo complexo produtivo. O intercâmbio de automóveis pode ser um exemplo nesse sentido, onde cada país participante se especializa em determinados modelos -que vende no mercado interno e sub-regional, e eventualmente ao resto do mundo- e importa outros veículos acabados desde o país sócio. Considerações similares poderiam ser feitas para setores como a petroquímica, siderurgia ou o setor de manufaturas de plástico.

Espera-se que o aprofundamento da integração incentive, ao mesmo tempo, que produtores de um país incluam, dentro de seus fornecedores habituais, a fabricantes de insumos ou componentes do país sócio. Ou também, que tais produtores finais incluam a empresas do outro país para fazer *outsourcing* de algumas de suas atividades, em condições que incluam o desenvolvimento conjunto de novos produtos, a adaptação dos processos às novas condições de concorrência nos mercados internacionais, a utilização cooperativa de recursos de infra-estrutura produtiva ou comercial, ou bem a formação de *joint ventures* em "nichos" específicos.

Nesse sentido, a idéia da criação de um instrumento que fomente a geração ou o aprofundamento de cadeias de valor sub-regionais tem como objetivo promover todas estas alternativas de cooperação, procurando evitar ou minimizar a concentração geográfica e a realocação de atividades.

Uma das vantagens de fomentar este tipo de estratégias é poder beneficiar a empresas limitadas em termos de tamanho e alcance. Com efeito, a integração de cadeias sub-regionais pode permitir o desenvolvimento de *networks* produtivos integrados, nos quais convergem pequenas e médias empresas dos diferentes países, produzindo em escalas e condições mais próximas às ótimas em cada caso. Ou também, a convivência de empresas grandes com uma rede de firmas fornecedoras e clientes de menor tamanho relativo, independentemente do lugar onde estejam localizadas.

As atividades a serem promovidas para tal efeito podem incluir a possibilidade de gerar um *lobby* comum no âmbito sub-regional, estudos de mercados externos, a promoção comercial conjunta, a participação em feiras comerciais no exterior, o investimento em infra-estrutura específica para a indústria. Em igual sentido, dar assistência ao crescimento exportador de clientes e/ou fornecedores através de novos instrumentos financeiros, prestar apoio à inserção externa por meio do *know how* corporativo e institucional, são também elementos de vital importância nessa tarefa.

O desenvolvimento dessas cadeias de valor na escala sub-regional também pode -em determinadas condições- favorecer e estimular uma maior presença de empresas ou corporações transnacionais, interessadas em radicar-se nas diferentes economias participantes do esquema integrador, com o objetivo de aproveitar da melhor maneira possível as vantagens comparativas de cada uma delas (disponibilidade de recursos naturais, mão de obra especializada, proximidade aos centros de consumo, etc.). Nesses casos, os incentivos para a atração deste tipo de empresas podem incluir certa ação complementar de parte dos governos com provisão de infra-estrutura, instituições e redes de apoio, fontes de provisão de tecnologia, etc., desenhadas tanto com critério nacional como sub-regional.

A intervenção dos governos no fomento para a criação ou aprofundamento de cadeias de valor sub-regionais pode ser justificada a partir da existência de falhas de mercado (UNCTAD [2001]), que podem ser eventualmente corrigidas pela ação combinada das autoridades dos diferentes processos de integração. Entre estas podem ser mencionadas a falta de informação relevante, a "miopia" empresarial, a insuficiente provisão de bens públicos e as falhas de coordenação com relação horizontal ou vertical entre as empresas.

Como consequência de todos estes fatores, a ação dos governos para contribuir no fortalecimento das cadeias de valor na escala sub-regional, seja através da provisão de bens públicos ou de infra-estrutura, informação relevante, etc., seja através da provisão de mecanismos direcionados a facilitar ou "azeitar" a coordenação das relações entre as firmas, pode ser de vital importância para o sucesso dos diferentes projetos. É neste marco que a competitividade global das empresas de determinado setor pode ter resultado maior do que a soma dos resultados que seriam obtidos se cada uma das partes atuasse de forma isolada.

O estado da negociação de serviços

Em dezembro de 1997 foi assinado o Protocolo de Montevideu, pelo qual ficou estabelecido o compromisso de liberar o comércio de serviços na sub-região dentro de um prazo máximo de 10 anos, contados a partir da entrada em vigor do mencionado instrumento. O Protocolo prevê a realização de rodadas anuais de negociação para efeito de ir incorporando, através de listas positivas setoriais e horizontais, o conjunto dos diferentes serviços ao livre comércio intrazona.

Se bem que até o momento foram realizados três rodadas de negociações de compromissos específicos (e está em vias de se iniciar a quarta), o Protocolo ainda não entrou em vigor como consequência de só ter

sido ratificado pela Argentina no segundo semestre de 2002 -requerendo para a sua entrada em vigor ser ratificado por ao menos três países-. Não obstante os diferentes esforços realizados nestes anos para lograr que os Paramentos dos Estados Membros incorporem o referido instrumento (o tema ocupa um lugar de importância na Agenda de Relançamento e na última Presidência Pro Tempore argentina), os avanços têm sido escassos.

A importância desse Protocolo não tem só que ver com a possibilidade de ampliar os negócios sub-regionais ao mercado de serviços, senão também, pelo fato de que o tema é parte das diferentes agendas de negociação internacional do bloco (OMC, ALCA, União Européia). Portanto, contar com um esquema de liberalização intrazona em andamento posicionaria em melhores condições os empresários da sub-região, frente aos novos desafios que se projetam para o futuro.

Não obstante estas dificuldades, o Grupo de Serviços tem avançado nos compromissos setoriais específicos, prevendo que a quarta rodada deverá servir para completar os acordos para os setores tratados na terceira, finalizar o processo de consolidação das listas e aclaração das limitações existentes em todos os setores afetados, assim como avançar na liberalização do movimento de pessoas.

Vinculado a este tema, desde princípios de 2002 se encontra em debate no âmbito do GMC, um projeto do Visto MERCOSUL, que facilitaria o movimento de pessoas físicas fornecedoras de serviços no âmbito sub-regional. O Projeto, que ainda não logrou consenso de forma quadripartite, eliminaria por exemplo, as restrições brasileiras à entrada e permanência de fornecedores de serviços dos países sócios (tais como a exigência de cumprir com a prova de necessidade econômica ou as proporções de pessoal estrangeiro em relação ao nacional, permitido para certas categorias de emprego).

Contudo, o Visto MERCOSUL simplificaria os trâmites para se obter a autorização para entrar e permanecer no país receptor, já que dispõe que a totalidade dos mesmos seja efetuada na Repartição Consular que tenha jurisdição sobre o lugar de residência do interessado.

Não obstante, existem resistências em alguns setores do Poder Executivo brasileiro para aprovar o Visto MERCOSUL, já que a sua adoção faria perder -ao Ministério de Trabalho- as atribuições que atualmente lhe são outorgadas pela legislação trabalhista deste país, para negar o ingresso de pessoal naquelas empresas que não cumprem com a regra dos "dois terços" (que estabelece que o número de trabalhadores estrangeiros e a massa salarial que lhes é paga não possa superar um terço do total).

O regime de compras governamentais

A negociação de um Acordo sub-regional na matéria aparece como outra das prioridades vigentes no processo de integração desde pelo menos o último quinquênio. Com efeito, desde dezembro de 1997, um Grupo *Ad Hoc* vem trabalhando na elaboração de um instrumento comunitário que elimine toda forma de discriminação nas licitações que as entidades governamentais dos diferentes países levam a cabo para comprar bens ou contratar serviços.

Se bem que a data original para concluir as negociações era dezembro de 1998, a mesma teve que ser prorrogada em numerosas oportunidades, sendo a última durante a recente reunião do GMC, em dezembro de 2002.

Ao longo destes anos, os principais elementos de conflito entre as partes se reduziram a três temas pontuais:

- cobertura do Acordo (se alcança só o nível federal dos Estados ou inclui as agências governamentais provinciais e/ou municipais). Em igual sentido, se alcança ou não às compras de organismos descentralizados, entidades mistas público/privadas, empresas públicas;

- estabelecimento ou não de preferências sobre ofertantes de fora da sub-região; e
- Inclusão de concessões.

Em relação a este último tema, e apesar de que a Argentina propôs em reiteradas ocasiões a inclusão das concessões no marco normativo de compras governamentais -com o objeto de alcançar aos planos de obra pública e de privatizações dos diferentes serviços-, os demais países sócios manifestaram a sua oposição argumentando que as concessões não implicam em gastos dos Estados. Assim, o GMC criou no ano 2000 um Grupo *Ad Hoc* específico para tratar tais questões.

Quanto à cobertura do Acordo, o Brasil argumenta a impossibilidade de que os princípios que regem as compras governamentais no MERCOSUL sejam automaticamente extensivos às administrações estaduais, já que o Poder Executivo Nacional só pode assumir compromissos para a administração federal.

A Argentina, por sua parte, apóia a inclusão de todos os níveis da Administração Pública, tendo em conta a importância das obras e compras públicas na esfera dos Estados (e ainda mais quando é possível que o Poder Executivo deste país tenha as mesmas limitações que o brasileiro, quanto às possibilidades reais de comprometer as províncias/estados nas disposições do Acordo).

Um problema parecido surge com a inclusão de empresas públicas e/ou mistas sob o amparo de ditas disposições, dada a autonomia de seu funcionamento. Enquanto que uma parte importante dos negócios passa por este tipo de firmas, resulta pouco provável que as mesmas possam ser abrangidas por uma futura normativa sub-regional.

Finalmente, o tema da preferência para as empresas do MERCOSUL em licitações internacionais tem sido objeto de marchas e contramarchas: a princípio, o projeto de Acordo incluía uma cláusula pela qual se um fornecedor do MERCOSUL cotava até 3% mais caro -que um ofertante do resto do mundo-, podia ser beneficiado com a adjudicação, fenômeno que tornava mais provável que tais licitações fossem "ganhas" por fornecedores sub-regionais.

No entanto, com o passar do tempo, as restrições fiscais e certa aversão por parte de alguns dos países sócios em promover a incorporação de "insumidores" não locais, levou a repensar a idéia original. A este respeito, algumas posturas -em especial do Brasil e Paraguai- promovem a preferência MERCOSUL em caso de empate nas propostas entre fornecedores sub-regionais e internacionais (a mesma consistiria em dar uma possibilidade à firma do MERCOSUL para que melhore a oferta, quando a do fornecedor da sub-região for até 3% superior à de extrazona), enquanto que outros -como o Uruguai- postulam que não exista preferência alguma.⁸⁹

Qualquer que seja o caso, e não obstante os avanços mantidos nessa matéria, a definição do Acordo -que já está em mãos do GMC- foi postergada para 2003, respondendo a um pedido do Paraguai e Uruguai de não seguir adiante até o final de 2002. A este respeito, a Presidência Pro Tempore Paraguaia se comprometeu a convocar nos primeiros meses de 2003 uma nova reunião do Grupo *Ad Hoc* de Compras Governamentais, prevendo-se que as delegações trocariam as listas de entidades, bens, serviços e obras públicas de cada país que formarão parte do Acordo. Do mesmo modo, nesta reunião continuar-se-á examinando em particular o tema do reconhecimento mútuo dos registros de fornecedores.

⁸⁹ No caso da Argentina, o "compre trabalho argentino" estabelece uma preferência que permite que os fornecedores nacionais apresentem ofertas até 5% superiores à dos estrangeiros, elevando-se para 7% se são Pequenas e Médias Empresas. No Uruguai, existe uma preferência de 10%, enquanto que no Brasil não existe este tipo de benefício.

Defesa comercial intra e extrazona

Desde a entrada em funcionamento da união aduaneira em janeiro de 1995, as negociações direcionadas a definir políticas comuns de defesa contra práticas desleais do comércio para importações provenientes de terceiros países ocupam um lugar de destaque na agenda dos governos. Com efeito, a partir da implementação da tarifa externa comum se esperava que o MERCOSUL avançasse rapidamente na adequação -das normas derivadas da Rodada Uruguai- do Regulamento MERCOSUL sobre esta temática aprovado em 1993. Do mesmo modo, se previa a instauração de um Protocolo de Defesa da Concorrência amplo e completo, que passaria a regular as práticas comerciais intrazona, substituindo assim a utilização dos instrumentos nacionais que combatem o *dumping* e os subsídios no âmbito sub-regional.

Em outros termos, o "ideal" de união aduaneira supunha que seria possível acordar uma política comum de defesa comercial a respeito de terceiros países, enquanto que as condições de concorrência no âmbito do mercado ampliado ficariam sujeitas às práticas habituais de regulação do comércio interior (isto é, a uma política de Defesa da Concorrência).

No entanto, as dificuldades observadas ao longo destes anos no desenho regulatório e institucional de mecanismos comuns deste tipo e, por conseguinte, a continuidade do uso dos instrumentos nacionais de defesa contra práticas desleais no comércio intrazona, foram alterando o foco de conflito e interesse para a discussão do "disciplinamento" dos procedimentos utilizados para tal efeito em cada um dos Estados Membros.⁹⁰

Assim, à tradicional postura brasileira em prol de eliminar a possibilidade de instaurar direitos *antidumping* e compensatórios no intercâmbio entre os parceiros (mecanismos que Argentina vinha utilizando com certa intensidade), se somou uma proposta mais "realista" -em função do estágio do processo integrador- que visava a limitar o grau de discricionariedade na aplicação de ditas medidas.

Como consequência, e no marco do Programa do Relançamento do MERCOSUL do ano 2000, os países acordaram um procedimento visando a disciplinar os processos de investigação e aplicação destas medidas no âmbito intrazona, pelo qual se incluía um maior intercâmbio de informação entre os sócios -previamente à aplicação das ações-, assim como a possibilidade de alcançar acordos de preços *ex post* a decisão final, entre outras questões que pretendiam dar mais transparência e menor "unilateralidade" às medidas tomadas.

Este procedimento na prática nunca logrou materializar-se, apesar da insistência brasileira, como resultado do aprofundamento das divergências cambiais entre os parceiros e das dificuldades macro na Argentina. O pedido de revisão do mesmo por parte da Argentina em meados de 2001, num contexto no qual esse país vinha avançando em alterações unilaterais nas regras de jogo comunitárias -modificação da TEC, imposição do fator de convergência às compras e vendas intrazona, etc.- gerou um forte enfrentamento com o Brasil.

A esse respeito, se dispôs continuar trabalhando no aperfeiçoamento desse procedimento de maior transparência, enquanto que o Brasil propôs adicionalmente, incorporar à normativa MERCOSUL os Acordos *Antidumping* e sobre Subvenções e Medidas Compensatórias derivados da Rodada Uruguai do GATT (internalizados oportunamente nas legislações nacionais dos diferentes Estados Membros).

Com isso, o Governo brasileiro procurava assegurar que as legislações e demais aspectos instrumentais contra práticas desleais de comércio a serem aplicadas no âmbito MERCOSUL, seguissem os delineamentos

⁹⁰ A negociação dos Regulamentos Comuns segue seu curso no âmbito do subgrupo que analisa as questões institucionais e no âmbito da Comissão de Comércio. Nesse sentido, o Protocolo de Defesa da Concorrência aprovado em 1996, continua não sendo operativo e seguem avaliando-se os aspectos regulamentários e procedimentais. No final de 2002, o GMC levou para consideração do CMC um projeto de regulamentação de dito Protocolo.

estabelecidos a respeito pelo GATT/OMC. Ao mesmo tempo, a inserção dessas regulações multilaterais com normativa comunitária, brindaria a possibilidade de acionar os mecanismos de solução de controvérsias previstos no MERCOSUL -assim como os estabelecidos na OMC-.

A saída da Conversibilidade e a forte alteração dos preços relativos na Argentina fez com que o Brasil aprofundasse a sua pressão por "limpar de conflitos a mesa de negociações" e acordar algum tipo de "disciplinamento" nestes temas; em igual sentido, a partir da nova paridade cambial na Argentina, a política comercial ganhava maior grau de liberdade, fenômeno que tornou possível conseguir certo consenso nessas questões ao longo de 2002.

Com efeito, as Decisões CMC 13 e 14/02 incorporaram à normativa MERCOSUL os Acordos da Organização Mundial de Comércio em matéria de *dumping* e subvenções, enquanto que a Dec. CMC 22/02 aclarou o alcance dos compromissos associados às investigações destes temas no âmbito intrazona.

A questão da estrutura institucional do bloco

Como consequência da experiência acumulada nesses anos na aplicação do mecanismo de solução de controvérsias previsto no Protocolo do Brasília, e da vontade observada pelos Estados Membros para atingir um maior grau de institucionalização relativa de tal procedimento, em fevereiro de 2002 foi assinado o Protocolo de Olivos que, quando entrar em vigor, regerá a solução de controvérsias do MERCOSUL.⁹¹

Este Protocolo toma a mesma base "filosófica" e prática do anterior esquema, incorporando diferentes tipos de inovações. Por exemplo, para o caso das controvérsias entre os Estados -e diferentemente do mecanismo anterior- só é obrigatória a etapa de negociações diretas entre os sócios envolvidos, enquanto a intervenção do GMC passa a ser optativa -o qual permite um encurtamento dos prazos para se chegar à etapa arbitral-.

Do mesmo modo, a partir de Olivos cria-se um Tribunal Permanente de Revisão -talvez a principal mudança institucional desde 1991-, que funcionará como uma espécie de órgão de apelação das sentenças arbitrais. Em outros termos, desde a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, os laudos dos Tribunais *Ad Hoc* estão sempre sujeitos a recursos de aclaratória e de revisão. De todo modo, se prevê que esse Tribunal Permanente possa ser invocado de forma direta para prestar esclarecimentos sobre alguma controvérsia, quando exista comum acordo das partes.

Outra modificação importante de Olivos, que tem que ver com as dificuldades observadas nos últimos anos para lograr um adequado *enforcement* das resoluções arbitrais, é o estabelecimento de uma instância de controle pós-laudo, que pode ser invocada ante o não cumprimento total ou parcial do veredicto por parte do Estado reclamado.

Também contém previsões para o futuro estabelecimento de mecanismos expeditos para resolver divergências relativas aos aspectos técnicos regulados através de instrumentos comuns de política comercial.

Por último, prevê que na apresentação de queixas iniciadas em instâncias de particulares, a Seção Nacional do GMC que tenha admitido a procedência da queixa deve obrigatoriamente favorecer consultas ao Estado ao qual se atribui a violação, reduzindo assim -de certo modo- a discricionariedade do referido mecanismo.

⁹¹ O PO entrará em vigor 30 dias após ter sido depositado o quarto instrumento de ratificação. Até o momento presente, somente a Argentina completou esse trâmite (Lei 25.663 de 9 de outubro de 2002).

Embora o Protocolo de Olivos tome como base as disposições relacionadas com o mecanismo de solução de controvérsias do seu predecessor, introduz elementos importantes no sistema que não estavam contemplados como ferramenta original, tentando suprir algumas das suas principais falências. Neste sentido, a seguir se analisam com um maior grau de detalhe, os três aspectos relevantes que serão incorporados proximamente no sistema judiciário do MERCOSUL:

(i) O primeiro ponto está relacionado com a inclusão de previsões quanto ao foro ante o qual serão dirimidos os conflitos, aspecto não contemplado no Protocolo do Brasília e que permitirá, por exemplo que o Brasil, após não obter os resultados esperados na controvérsia apresentada pela Argentina -no âmbito MERCOSUL- pela aplicação de medidas *antidumping* às importações de frangos, submeta o tema ao Órgão de Solução de Diferenças da OMC.

A este respeito, Olivos estabelece que se uma controvérsia se encontra em condições de ser submetida tanto ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL como ao da OMC,⁹² o Estado reclamante deverá escolher um desses mecanismos -ou bem o convir com a outra parte-, deixando automática e definitivamente excluído o outro foro.

(ii) O segundo aspecto relevante é o fortalecimento da obrigatoriedade da decisão final e das medidas aplicáveis no sentido de garantir o cumprimento dos laudos. Embora o Protocolo do Brasília já estabelecesse o princípio de obrigatoriedade dos laudos -e contemplasse que ante seu não cumprimento era cabível adotar medidas compensatórias temporárias-, tais como a suspensão de concessões ou outras equivalentes, Olivos desenvolve mecanismos próprios para assegurar este cumprimento, especificando ademais, que a adoção deste tipo de medidas "retaliatórias" não exime ao Estado Membro de sua obrigação de cumprir com o disposto pelo laudo.

É evidente que qualquer que seja o objeto das controvérsias, resultam excepcionais os casos onde os Tribunais Arbitrais podem adotar medidas "autoexecutivas" para assegurar o cumprimento da sua decisão. Em outros termos, sempre aparece como necessária a ação dos governos com efeito de executar e implementar os veredictos. Daí, a importância de prever um procedimento claro para evitar que seja desvirtuado o espírito e o alcance das sentenças no momento da aplicação prática dos mesmos. A esse respeito, Olivos prevê que esta instância pós-laudo seja utilizada tanto para controlar as medidas efetivas tomadas para o seu cumprimento, como para examinar as eventuais medidas compensatórias que pudesse tomar o Estado reclamante.

Em definitivo, apesar do Protocolo de Olivos manter a faculdade de tomar medidas unilaterais "retaliatórias" frente a eventuais não cumprimentos dos laudos, estabelece certos limites e condições para as mesmas, tentando evitar uma escalada de procedimentos arbitrais por veredictos que se considerem não cumpridos e medidas retorcidas que se estimem excessivas.

No entanto, não se pôde solucionar o fato de que a adoção de represálias -como único caminho para fomentar o cumprimento do laudo- podia conduzir a um "nivelamento por baixo" do processo de integração, em termos de eliminação de benefícios e/ou implantação de medidas restritivas em resposta aos laudos não cumpridos. Ademais, tampouco resolveu o fato de que esta "Lei de Talião" resultava particularmente desvantajosa para os países menores, ao contar com menor capacidade de que as suas "retaliações" forçassem os maiores à execução do laudo.

(iii) A terceira inovação do Protocolo de Olivos se vincula com a busca de uma interpretação uniforme da normativa MERCOSUL. Uma das principais críticas acerca do funcionamento dos Tribunais *Ad Hoc* -em

⁹² O outro esquema preferencial de comércio do qual sejam parte individualmente os Estados Membros.

relação aos permanentes- é de que os mesmos não permitem a construção de uma verdadeira jurisprudência comunitária que enriqueça e aprofunde o processo de integração, podendo inclusive gerar interpretações contraditórias sobre as mesmas questões, com conseqüências negativas sobre a segurança jurídica que aporta ao processo.

Entre as melhorias adotadas a respeito por Olivos, se destacam as seguintes:

- Uma maior estabilidade dos árbitros que presidem os Tribunais *Ad Hoc*, com a idéia de que a reiteração dos mesmos em distintas controvérsias possa facilitar interpretações homogêneas. Ademais, não se deve esquecer que as normas MERCOSUL não costumam ser absolutamente precisas em sua redação, pelo que uma maior experiência e continuidade dos juizes no conhecimento e no "espírito" da normativa sub-regional, pode se converter em um elemento central para a avaliação dos diferendos.
- A criação de um Tribunal Permanente de Revisão, com capacidade de resolver os recursos de revisão jurídica que se apresentem. Este Tribunal deverá examinar as questões de direito tratadas nas diferentes controvérsias e as interpretações jurídicas desenvolvidas no seio dos Tribunais *Ad Hoc*, podendo confirmar, modificar ou revogar os fundamentos jurídicos e as decisões dos mesmos. O seu laudo tem caráter definitivo, só ficando passível do recurso de aclaratória.

Este Tribunal Permanente de Revisão é a maior inovação do Protocolo de Olivos. Se bem que o Protocolo do Brasília previa os Tribunais *Ad Hoc* como instâncias únicas -provavelmente com a intenção de assegurar uma rápida resolução dos conflitos-, a experiência demonstrou não só que o procedimento não acabava por ser "tão" dinâmico, senão que também, se requeria uma instância de apelação tanto para possibilitar eventuais questionamentos dos veredictos, como para unificar a interpretação sobre a "difusa" normativa e aplicação do instrumental judiciário do MERCOSUL.

Ademais, se existisse acordo entre as partes, o Tribunal Permanente poderia funcionar como instância única, regendo-se conforme o estabelecido para os tribunais *Ad Hoc*, e constituindo-se assim em uma amostra do que poderia ser um caminho a um esquema de tribunal único.

Também é importante destacar que quatro dos cinco árbitros que conformam esta instância poderão estar no cargo até um máximo de 6 anos, enquanto que o quinto será designado por um período de 3 anos. Isto indubitavelmente também contribuirá para uma interpretação uniforme da normativa comunitária. Por último, e mesmo não sendo possível defini-los nessa etapa, Olivos deixa aberta a possibilidade de estabelecer mecanismos relativos à solicitação de pareceres consultivos ao Tribunal Permanente de Revisão.

- A transformação da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica -

A ausência de uma instância técnica independente constitui um dos déficits institucionais mais claros do MERCOSUL. A configuração de subgrupos de trabalho e/ou comitês técnicos com funcionários de diferentes hierarquias de distintos órgãos públicos dos países, não parece ter resultado efetivo após o período de transição, para efeito do desenho de instrumentos quadripartites. Nesse sentido, não parece ter sido possível "subtrair" os técnicos das suas dependências políticas nacionais, dificultando o alcance dos consensos sub-regionais necessários.

No entanto, a construção de uma instância técnica independente pode ser uma condição necessária para fim de superação das limitações atuais, mas não suficiente, na medida em que suas recomendações não seriam vinculantes e dessa forma, estariam submetidas às decisões políticas dos representantes dos Estados

Membros.⁹³ De todo modo, é possível pensar que um novo órgão técnico do MERCOSUL pode contribuir em boa medida para a preparação das negociações com terceiros países e regiões, e para a apresentação de propostas técnicas em temas da agenda interna onde possam existir interesses comuns (onde as diferenças políticas deveriam ser menores).

Um primeiro esboço disso encontra-se no recente início do processo de transformação da Secretaria Administrativa do MERCOSUL em uma Secretaria Técnica, aprovado pelo Conselho de Ministros na sua reunião de dezembro de 2002. O Acordo logrado permitirá que, a partir dos primeiros meses de 2003, se estabeleça no âmbito da Secretaria um setor de assessoramento com a função de dar apoio técnico aos diferentes órgãos, efetuar um acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do processo de integração, realizar estudos de interesse para o processo de integração e efetuar um controle da consistência jurídica dos atos e normas emanadas das diferentes instâncias orgânicas do MERCOSUL.⁹⁴

- A internalização de normas -

A particular concepção institucional do MERCOSUL faz com que as "regras de jogo" que vão sendo acordadas no âmbito regional requeiram ser incorporadas à normativa interna de cada um dos Estados Membros. Isto tem acarretado numerosos inconvenientes e, de acordo com as últimas estatísticas disponíveis, apenas 38% da normativa MERCOSUL foi incorporada pelos quatro países membros.

Embora fosse suposto que tanto a atuação nos subgrupos técnicos de representantes das diferentes agências do setor público, como a participação dos legisladores dos quatro países através da Comissão Parlamentar Conjunta, facilitaria dito processo de internalização de normas, na prática o mesmo tem sido extremamente complexo.

Como resultado, o grupo que analisa os temas institucionais tem discutido distintas alternativas que permitiriam avançar na resolução deste obstáculo ao crescimento do processo integrador. A este respeito, nas reuniões de dezembro de 2002 se aprovou um sistema mais ágil para a incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos países. Segundo este sistema, os projetos de norma devem ser analisados previamente pelos diferentes órgãos nacionais envolvidos, de maneira a garantir que, após a sua aprovação no nível do MERCOSUL, não se apresentem dificuldades para incorporá-las à normativa nacional.

Outros temas de acesso a mercados

- Regulamentação Art. 50 do Tratado de Montevidéu - constitutivo da ALADI -

No marco das negociações que visam à eliminação das barreiras não tarifárias que afetam ao comércio intrazona, os Estados Membros concordaram em oportunamente continuar dando um tratamento excepcional àquelas restrições vinculadas a questões de índole sanitária, de segurança e demais medidas amparadas pela referida norma.⁹⁵

⁹³ Segundo Peña [2002], em situações especiais -por exemplo, os instrumentos de flexibilização de compromissos de livre comércio e de política comercial externa-, a sua opinião deveria ser vinculante, salvo opinião por "consenso negativo" dos sócios.

⁹⁴ Decisão CMC 30/02, aprovada na recente Reunião de Cúpula de Brasília (4 e 5 de dezembro de 2002).

⁹⁵ Entre outras questões pelas quais o citado artigo habilita a adoção de medidas restritivas das importações, se encontram aquelas destinadas à proteção da moral pública, proteção do patrimônio nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, importação de ouro e prata metálicos, produtos radiativos, etc.

Em outros termos, o conjunto de instrumentos que utilizam os países para regular a entrada de produtos que, por diferentes motivos, podem ocasionar problemas às sociedades nacionais, não podem ser eliminados. No melhor dos casos, os sócios podem trabalhar na harmonização dos referidos mecanismos, visando lograr um maior grau de homogeneização dos mesmos.

No entanto, na prática muitas destas disposições são utilizadas de forma discricionária, para justificar a imposição de diferentes tipos de entraves ao livre comércio. Como consequência disso, os países do MERCOSUL acordaram avançar na regulamentação da aplicação de medidas adotadas ao amparo de referida norma, com o fim de limitar o grau de arbitrariedade no uso das mesmas.

A este respeito, a partir de princípios de 2001, se vêm trocando propostas para a regulamentação destas medidas, que ainda não puderam ser acordadas. Do ponto de vista brasileiro, a regulamentação destes tipos de entraves ao comércio -com motivos justificados- deve ser abrangente e entendida em sentido amplo -sempre que não sejam inconsistentes com as normas jurídicas do MERCOSUL-.

Na visão argentina, limitar a discricionariedade significa dar um sentido de excepcionalidade à imposição destas ações, e um caráter bem específico e restritivo. A este respeito, a proposta argentina postulava distintas condições para o estabelecimento de restrições no amparo desta norma, tais como que a sua aplicação se ajuste aos princípios e disciplinas da OMC ou que o seu uso não constitua uma discriminação injustificada ou arbitrária. Ao mesmo tempo, manifestava que o seu uso estivesse baseado em razões técnicas fundamentadas, minimizando os efeitos sobre os fluxos comerciais, determinando critérios de aprovação com prazos certos e custos razoáveis para a sua tramitação, assim como que a sua aplicação fosse precedida de notificação e consultas prévias no âmbito sub-regional.

Em todo caso, a impossibilidade de avançar na efetiva regulamentação do Art. 50 do Tratado de Montevidéu, gerou numerosas prorrogações dos calendários acordados em diferentes etapas, o último dos quais teve lugar na última reunião do CMC em dezembro passado. Ali se estabeleceu como novo prazo para a finalização das tarefas o mês de junho de 2003, não obstante o qual, a delegação argentina manifestou que talvez deveria ser considerada -tendo em conta as restrições que enfrentam- uma eventual suspensão do tratamento do tema.

O desacordo subsistente sobre este ponto tem ao menos duas arestas relevantes. A primeira é a negativa persistente, aparentemente mais forte por parte do Brasil, de acordar um texto transparente e inequívoco para a invocação ao Artigo 50 como causa para a aplicação de restrições às importações intra-regionais. A segunda é a impossibilidade do bloco, mesmo em presença da oposição brasileira, de achar uma alternativa de negociação válida, o que reflete, no fundo, a dificuldade coletiva para resolver definitivamente a questão das medidas e restrições não tarifárias como elemento principal da vigência da zona de livre comércio sub-regional (*Intelligence Trade Report* [2002]).

- Procedimentos administrativos -

A operatória comercial em cada um dos Estados Membros inclui trâmites, prazos, controles e diferentes tipos de procedimentos administrativos, os quais não estão harmonizados e que, muitas vezes, se constituem elementos restritivos ao comércio.

Deste modo, e desde o início do processo de transição para a união aduaneira, o tema é objeto de tratamento no âmbito das negociações comerciais, direcionadas a limitar a quantidade de trâmites e licenças prévias, os prazos requeridos para as inspeções de pré-embarque, as licenças -automáticas e não automáticas- de importação, etc.

Não obstante o interesse dos sócios de lograr em algum momento procedimentos administrativos de comércio exterior similares -e na medida das possibilidades, comuns aos quatro países-, a principal motivação da Argentina (e também do Paraguai e Uruguai) nessa matéria, passa por encurtar o período das intervenções prévias não automáticas, a fim de evitar a sua utilização como elemento restritivo do comércio. Em tal sentido, enquanto a Argentina propôs que tal prazo não superasse as 48 hs, as autoridades brasileiras se inclinaram por um que vai entre os 10 e 90 dias, segundo o caso. Este prazo estaria justificado -na visão deste país- pela escassa disponibilidade de laboratórios que realizam os controles específicos de diferentes produtos, a sua distribuição geográfica e a quantidade de postos fronteiriços habilitados para o intercâmbio entre os Estados Membros.

Cabe destacar que este tipo de trâmites responde a questões muito particulares e até questões de idiossincrasia dos Estados Membros, pelo que a sua harmonização resulta ser uma tarefa árdua e, até o momento, apresenta avanços pouco importantes. Com consequência tem sido objeto de sucessivas prorrogações, a última das quais foi aprovada nas reuniões de dezembro de 2002 -até junho de 2003-.

Convênio de pagamentos e créditos recíprocos da ALADI (CCR)

O Convênio assinado em 1982 pelos Bancos Centrais dos países da ALADI permite cursar e compensar os pagamentos internacionais derivados de operações de comércio entre os países da região (sempre que seja solicitado pelos operadores privados), de modo tal que ao final de cada quadrimestre só se transfere ou se recebe o saldo global das operações de cada país com o resto.

Este mecanismo inclui um sistema de compensação multilateral de pagamentos (*clearing*), um sistema de garantias (que inclui Conversibilidade das moedas nacionais, transferibilidade e reembolso ao Banco Central do país exportador) e um mecanismo de financiamento transitório dos saldos da compensação multilateral (operado com uma linha de crédito bilateral acordada entre os Bancos Centrais intervenientes).

Na relação comercial entre Argentina e Brasil, normalmente as operações que se realizavam no marco do convênio eram marginais (em relação ao total intercambiado), uma vez que os montantes autorizados pelos Bancos Centrais de ambos os países (sem constituição de garantias) eram de só US\$ 100.000. Do mesmo modo, as operações de setores relevantes do comércio regional -tal como o automobilístico- estavam à margem do convênio.⁹⁶

Assim, quando oportunamente o Brasil implementou restrições ao financiamento comercial, alguns membros do Governo argentino tentaram ampliar as margens de operação do Convênio a fim de abranger uma maior proporção do intercâmbio sob a referida cobertura (e "eludir" em certa medida tais restrições), a partir da saída da Conversibilidade foram as autoridades brasileiras quem se manifestaram em tal sentido.

Nesse caso, o interesse brasileiro de canalizar maiores operações para este convênio passava, entre outros elementos, por lograr a garantia do Banco Central da Argentina para os pagamentos aos exportadores brasileiros, e se independizar assim dos eventuais problemas que pudessem ter os bancos comerciais argentinos ou os operadores privados para cumprir com a obrigação de pagamento para com o seu próprio Banco Central.

No mesmo sentido, o Governo brasileiro procurava incluir dentro do convênio, operações já realizadas antes da crise financeira argentina -com o objeto de lograr algum tipo de garantia para repagar aos exportadores do país vizinho-.

⁹⁶ Por exemplo, no ano 2001, as exportações ao Brasil canalizadas pelo convênio eram apenas superiores a 1% das vendas totais ao país vizinho. No caso das importações desde o Brasil, tal percentagem atingia 2% neste ano.

Para tal efeito, se analisou a possibilidade de ampliar até US\$ 200.000 o máximo de operações permitidas e a ampliação do convênio ao setor automotor.

Apesar de no princípio os Bancos Centrais terem resistido à modificação do alcance do Convênio, especialmente quanto a incluir dentro do mesmo as operações vencidas e as do setor automotor, o tema pareceu destravar-se logo após as reuniões mantidas no Brasil, em meados de agosto de 2002, entre autoridades técnicas e políticas de ambas as entidades.

Finalmente, se acordou em aumentar para US\$ 200.000 o limite das operações cursadas entre Brasil e Argentina pelo Convênio, não sujeitas à constituição de garantias. Do mesmo modo, se estabeleceu que seriam elegíveis para a inclusão nesse mecanismo, os instrumentos resultantes de refinanciamentos de dívidas comerciais de bens e serviços, com ordens de compra em firme -por parte de importadores argentinos- emitidas até 31/12/01. O montante máximo a incluir por estas operações foi fixado, a princípio, em US\$ 200 milhões.

Integração fronteira

Desde o final de 2001 e como corolário dos múltiplos e recorrentes problemas que ocorreram ao longo dos últimos anos nas fronteiras entre os países sócios, as autoridades brasileiras começaram a propor a criação de um Grupo *Ad Hoc* sobre Integração Fronteira.

Se bem que a problemática da fronteira foi objeto de análise e tratamento em diferentes foros do MERCOSUL (desde a ótica aduaneira, trabalhista/migratória, de segurança sanitária e fitossanitária, etc.), a proposta brasileira tinha como objetivo centralizar esta complexa temática num único órgão, que tivesse como finalidade elaborar um Estatuto de Fronteiras MERCOSUL.

A Argentina, por sua parte, apoiava a criação deste órgão ainda que colocando certos reparos à idéia de avançar em dito Estatuto. Do lado paraguaio, a preocupação nessa matéria passava pela simplificação do comércio fronteiro. De fato, em dezembro de 2001, o referido país tinha apresentado um projeto de Decisão sobre Comércio Fronteiro Simplificado, pelo qual pretendia substituir o Regime de Tráfego Fronteiro (que atendia as necessidades de abastecimento dos povoados das localidades contíguas com o benefício de uma certa franquias para produtos básicos sem fins comerciais).

Finalmente, em meados de 2002, por ocasião da celebração da XXII Reunião do CMC, se aprovou a criação do Grupo *Ad Hoc* sobre Integração Fronteira, com o objetivo de gerar instrumentos que promovam uma maior integração das comunidades fronteiriças.

Símbolos do MERCOSUL

Na última reunião de dezembro de 2002, o CMC aprovou uma Decisão sobre "Símbolos do MERCOSUL" (nome, sigla, emblema/logotipo e bandeira), que substitui a Decisão CCM N° 1/98 sobre o mesmo tema. O novo marco se baseia na conveniência de permitir o uso dos símbolos do MERCOSUL às pessoas físicas e jurídicas dos Estados Membros, sempre que o façam de forma compatível com os objetivos do MERCOSUL.

No entanto, persiste a proibição de registrar os símbolos MERCOSUL como marca e a de utilizá-los para designar órgãos ou instituições que possam ser confundidos com os órgãos do MERCOSUL (Conselho, Grupo, Comissão, Tribunal, Comitê, Grupo de Trabalho, ou Foro).

As sociedades comerciais, por sua parte, podem usar a palavra "MERCOSUL", mas não isoladamente, senão formando parte da sua denominação ou razão social, e sem que induza a erro ou equívoco com órgãos oficiais.

C. Olhando para o futuro: Um caminho possível para avançar no aprofundamento do MERCOSUL

As possibilidades de que o MERCOSUL volte a se posicionar como uma política de estado na sub-região, que permita aos países sócios um maior desenvolvimento econômico, político e social do que o que poderiam alcançar em ausência do mesmo, requer -como condição necessária ainda que não suficiente- o retorno de um cenário de mínima estabilidade macroeconômica à sub-região.

No entanto, o fortalecimento do bloco só poderá ser reafirmado através de uma firme decisão política que permita recriar os interesses comuns e readequar os principais instrumentos da união aduaneira às atuais condições regionais e internacionais, de modo tal que o processo de integração volte a constituir-se num jogo de soma positiva para o conjunto dos países que o integram. Isto requer balancear o campo de jogo para que o MERCOSUL possa tornar a ser uma aposta "rentável" para cada um dos Estados intervenientes. Se não se atingir estes objetivos, o cenário mais provável do processo integrador para os próximos anos é o da intranscendência e/ou da agonia, de modo similar a outras iniciativas integradoras prévias na região.

Algumas destas questões foram objeto de análise e troca de opiniões ao longo de 2002, a partir da inclusão na agenda de temas tais como os foros de competitividade -que visam a fomentar uma maior complementação das cadeias produtivas na escala sub-regional-, a promoção comercial conjunta ou a necessidade de redefinir a tarifa externa comum para alguns setores "estratégicos".

Do mesmo modo, retomar o processo de aprofundamento exige a focalização dos esforços negociadores em algumas poucas temáticas, priorizando a consolidação dos princípios básicos da união aduaneira; isto é, concentrar os esforços negociadores, em primeiro lugar, em reordenar e estruturar um nova tarifa externa comum mais "cumprível" pelos quatro países e de acordo com as necessidades produtivas atuais -num entorno sub-regional de taxas de câmbio real mais elevadas que a média dos anos noventa-.

Nesse sentido, é importante dar prioridade à eliminação das restrições que constituem obstáculos ao desenvolvimento da zona de livre comércio. A desvalorização brasileira, primeiro, e a do peso argentino depois, originaram múltiplas barreiras tarifárias e não tarifárias, que entorpecem até mesmo a base de funcionamento da área de livre comércio.

A "limpeza da mesa negociadora" deve incluir necessariamente a reativação das negociações para acordar mecanismos sub-regionais de "escape", para enfrentar eventuais novas alterações nas condições econômicas internas e externas na sub-região (em linha com os pré-acordos alcançados em fins de 2001). Só formalizando instrumentos MERCOSUL, que se mostrem aptos para lidar com as instabilidades próprias de países em desenvolvimento, será possível eliminar séria e definitivamente as medidas unilaterais de diferentes tipos que impõem obstáculos -ainda que transitoriamente- ao livre comércio e que superado o momento do *shock* que os originam, se tornam difíceis de rever.

Finalmente, a complexa agenda internacional exige um maior esforço negociador e técnico no sentido de alcançar uma postura base MERCOSUL racional e "forte" nas diferentes instâncias (ALCA, UE, CAN, México, etc.), fenômeno que requer maior preparação técnica e coordenação política comunitária do que a lograda até o momento.

Desde o ponto de vista institucional/operativo, tal focalização temática deveria ir acompanhada de uma maior concentração e coordenação dos corpos técnicos e políticos do MERCOSUL em prol de alcançar os

consensos básicos necessários. Nesse sentido, resulta oportuno fortalecer aqueles grupos técnicos com responsabilidades diretas sobre os poucos temas que se decida dar prioridade, os quais trabalhariam de forma conjunta e "azeitada" com a Comissão de Comércio e o Grupo Mercado Comum -com a finalidade de lograr o cumprimento dos compromissos e prazos que sejam estabelecidos-.

Finalmente, o estado atual de crise do processo de integração requer hierarquizar no próximo ano uma agenda -e seus respectivos foros negociadores- que tenha que ver com os temas tarifários, comerciais e de disciplinas básicas da união aduaneira, similares aos agendados no início do processo (mesmo incorporando certos elementos novos como o fortalecimento de uma instância técnica quadripartite, questões relativas à facilitação da internalização de normas ou mecanismos de "administração" positiva da especialização e complementação empresarial).

Se bem que, *a priori*, esta proposta possa parecer uma regressão do processo negociador -já que na prática significa retomar uma agenda e uma organização institucional/operativa muito mais simplificada e concentrada-, a mesma não é mais que o reconhecimento e formalização de uma situação de fato, cuja saída e afiançamento requer de uma focalização da agenda negociadora nos temas mais "quentes" da união aduaneira, e um "ajuste" transitório na atividade dos órgãos técnicos e políticos em prol de tal objetivo.

CAPÍTULO V. A EVOLUÇÃO DA AGENDA EXTERNA DO MERCOSUL: AVANÇOS EM MEIO DA TEMPESTADE

A. Uma visão de conjunto da agenda

No que se refere aos temas vinculados à macroeconomia dos países sócios e da agenda interna do bloco, o período que vai desde o segundo semestre de 2001 até finais de 2002 se caracterizou por um ambiente de crescentes turbulências e complexidades, por outro lado, o relacionamento externo do bloco transitou, nesta mesma etapa, por um cenário muito mais calmo e construtivo, no qual os principais temas da agenda continuaram avançando -em termos gerais- de acordo com os cronogramas originalmente previstos.

De todo modo, isso não significa que a agenda externa do MERCOSUL permaneceu imune às numerosas dificuldades e conflitos que afetaram aos Estados Membros durante o período indicado. Aos obstáculos de diferentes tipos para cumprir com os ambiciosos e -logo comprovados- pouco realistas compromissos e cronogramas previstos na pomposamente chamada "Agenda do Relançamento" de meados de 2000 e às dificuldades para avançar em alguns dos temas "crônicos" do relacionamento externo (como por exemplo, a transformação dos acordos bilaterais de alcance parcial com os países da CAN num acordo de livre comércio entre ambos os blocos, ou bem a negociação com o México na base do formato "4 + 1"), se somaram, em meados de 2001, alguns elementos perturbadores vinculados com a alternativa de abrir negociações bilaterais ou quadrilaterais com os EUA, no contexto do "ressuscitado" *Rose Garden Agreement* (Acordo do Jardim das Rosas) de 1991.

De todo modo, e apesar da "alta política", atalhos e/ou jogos de diplomacia, os principais temas da agenda externa do MERCOSUL seguiram durante 2001 e 2002 o seu caminho de maneira razoavelmente orgânica, entrando desse modo -e por vez primeira desde o início das negociações Norte-Sul, em meados da década passada- em uma etapa de definições concretas e de compromissos específicos em matéria comercial.⁹⁷

A este respeito, se as vicissitudes da economia dos grandes *players* da economia mundial -às quais se somam um certo "efeito desencanto" pelos resultados da globalização em numerosos países e regiões, a notável diminuição dos fluxos líquidos de capitais destinados aos países em desenvolvimento (PEDs) e as dificuldades existentes para avançar numa nova rodada de negociações multilaterais- geram algumas dúvidas acerca de qual será o verdadeiro ponto de chegada dos grandes projetos de liberalização comercial Norte-Sul (ALCA, MERCOSUL-UE e outros), não é menos certo que a recente concretização do Tratado de Livre Comércio entre Chile e Estados Unidos (e do Acordo Chile-UE em setembro de 2002) promete outorgar um renovado impulso ao "jogo" das negociações comerciais na sub-região.

Neste sentido, a posse recente de um novo Governo no Brasil -somada à incerteza sobre o futuro político na Argentina- abre uma nova indagação sobre qual será finalmente o papel e a própria atitude da grande potência sul-americana a respeito dos dois "mega" projetos de integração nos quais esse país participa (ALCA e MERCOSUL-UE).

Concomitante com a intenção dos principais países do MERCOSUL de avançar com maior energia e decisão do que no passado na abertura e diversificação de mercados para suas exportações, se procurava, durante 2002, dar um novo impulso à negociação de um acordo de livre comércio com o México, ao

⁹⁷ Além destes importantes avanços, é necessário destacar que as dúvidas e incertezas sobre se as negociações para a conformação da Área de Livre Comércio Hemisférica vão culminar exitosamente em tempo e forma não deixam de ser menores. De fato, e no marco do *single undertaking*, todos os acordos e consensos já alcançados nos diferentes temas não são mais do que entendimentos provisórios, "por conta" de um acordo final, que cumpra com a difícil qualidade de ser percebido como favorável e benéfico para todas as partes envolvidas. Uma reflexão similar pode ser realizada em relação ao Acordo de associação entre a União Européia e o MERCOSUL.

mesmo tempo em que se avançava no entendimento comercial com a África do Sul e os países da *South African Customs Union* (SACU). A este respeito, tanto a Missão Comercial Conjunta dos quatro países do MERCOSUL, realizada na África do Sul no mês de junho de 2002 (primeiro empreendimento na dita matéria), como a Missão Argentina no México -dezembro de 2002- devem ser entendidas como parte de uma saudável intenção para coordenar e complementar a política de negociações comerciais com uma atividade mais agressiva em matéria de promoção de exportações para mercados não tradicionais e/ou pouco desenvolvidos.

Neste sentido e de acordo com a evolução futura dos grandes temas da agenda das negociações regionais e internacionais, negociações estas que ainda se encontram em etapas muito mais incipientes ou exploratórias -como as que se mantêm com a Índia, o MCCA, a CARICOM, ASEAN, Rússia, Israel, EFTA ou Coréia- poderiam passar, no curto ou médio prazo, a ocupar um lugar de maior relevância na agenda do relacionamento externo do bloco.

De qualquer maneira, a entrada numa nova fase da negociação da ALCA -que para 2003 prevê a negociação substantiva de acesso a mercados- o ambicioso calendário de tarefas previsto no âmbito do Acordo UE-MERCOSUL, as diferentes iniciativas lançadas nos últimos meses/anos no plano sub-regional e/ou bilateral (Acordo com a CAN, negociações com África do Sul e México, somadas à possibilidade de início de negociações com novos países e blocos, etc.) e a realização da V Conferência Ministerial da OMC -prevista para setembro de 2003 em Cancun- são elementos que prognosticam um ano cheio de desafios e definições internas e externas em matéria de negociações externas.

B. Entre a crise, os desejos e a realidade: O "4 + 1" com os Estados Unidos

No princípio do mês de abril de 2001 e a poucos dias de assumir como Ministro de Economia do Governo da Aliança na Argentina, o Ministro Cavallo manteve uma reunião de trabalho com o Representante Comercial dos EUA, Robert Zoellick. Como resultado dessa surgiu a possibilidade de ressuscitar o "esquecido" *Rose Garden Agreement* de junho de 1991, no qual os quatro países do então "estremante" acordo MERCOSUL tinham negociado com o Governo de George Bush (pai) a criação de um foro institucionalizado -de tipo consultivo- para a discussão e o tratamento de temas comerciais e de investimentos com os EUA.^{98/99}

Todavia, com a intenção de dar um forte apoio ao MERCOSUL depois das dúvidas geradas -entre outras atitudes- pelas declarações feitas pelo Ministro Cavallo, no princípio do mês de abril de 2001, no sentido da disposição da Argentina de negociar acordos de forma bilateral se fosse necessário (*Revista Veja*, 07/4/01), e de dar simultaneamente um sinal sobre o entusiasmo que gerava esta iniciativa para o bloco, se deixava transcender nos ambientes políticos e diplomáticos da sub-região uma gestão para o efeito de

⁹⁸ Cabe destacar a este respeito que o referido acordo aparece como uma "apresentação em sociedade" do MERCOSUL, no âmbito da intenção dos quatro países de reconstituir o mais rapidamente possível a sua inserção na comunidade econômica e financeira internacional, logo da crise dos anos oitenta. Neste contexto, não resulta surpreendente que depois dos avanços tanto na consolidação do MERCOSUL, quanto no relacionamento com outros países e blocos, a mencionada iniciativa tenha caído no esquecimento.

⁹⁹ Para se ter uma perspectiva da lógica e do significado institucional do referido acordo, é oportuno resgatar um comentário efetuado em meados de 2001 por um dos gestores argentinos daquelas negociações: "Os Estados Unidos não aceitaram a idéia de que o Acordo era com o MERCOSUL. Na sua percepção, "4 + 1" era igual a cinco. Mas o MERCOSUL impôs o conceito de que "4 + 1" é igual a dois, o Conselho só pode se reunir com a presença dos quatro sócios. Isto ficou simbolizado na primeira das reuniões em Washington, em novembro de 1991. A delegação do MERCOSUL trocou o formato da mesa original, com cinco lados, transformando-a numa com dois lados. Tanto a negociação do acordo, como as primeiras reuniões, foram exercícios de negociação conjunta, sendo porta-voz o país coordenador e celebrando reuniões prévias para preparar as posições a serem defendidas" (Felix Peña, *La Nación*, 04/09/01).

designar, de comum acordo, uma "figura de prestígio do ambiente internacional" para comandar as tratativas com os EUA.¹⁰⁰

Pouco tempo mais tarde, durante a reunião do Conselho do Mercado Comum em Assunção, no mês de junho, o referido órgão sancionou a Dec. CMC 08/01, "Negociações com Terceiros Países". Esta norma dispôs a reativação do "Acordo Relativo a um Conselho sobre Comércio e Investimento entre os Governos da República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai e o Governo dos Estados Unidos da América", assinado em junho de 1991 entre MERCOSUL e EUA. Desse modo, se outorgava um mandato à Presidência Pro Tempore para convocar ao Conselho Consultivo sobre Comércio e Investimentos, previsto no artigo primeiro do mencionado acordo, com o objetivo de examinar a possibilidade de iniciar negociações bilaterais no formato "4 + 1", visando melhoras em matéria de acesso aos respectivos mercados.

O Governo argentino se mostrava fortemente disposto a "apostar" no avanço da iniciativa. Assim, o próprio Presidente De la Rúa anunciava publicamente, durante a cerimônia de inauguração da Exposição da Sociedade Rural no mês de agosto, que "antes do fim do ano espero poder informar que Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina se antecipam aos tempos da ALCA para lograr um acordo entre o MERCOSUL e o NAFTA, para conformar o maior mercado de livre comércio do mundo" (*La Nación*, 05/08/01).

Neste contexto, num dos momentos de maior tensão das negociações que o Governo argentino levava adiante com o Fundo Monetário Internacional e com os EUA com o objetivo de obter ajuda financeira para evitar o *default*, se conheceu a notícia -primeiro por parte do funcionário estadunidense John Taylor- de que o acordo incluiria uma iniciativa para que o MERCOSUL iniciasse conversações com os EUA sobre a liberalização do comércio no formato "4 + 1".

Finalmente, o anúncio simultâneo do acordo entre a Argentina e o FMI para ampliar para US\$ 8 bilhões o empréstimo *stand by* vigente para este país e a declaração de Zoellick acerca da sua disposição de se reunir com os seus colegas do MERCOSUL para discutir temas comerciais no âmbito do "4 + 1" geravam novos debates no bloco.¹⁰¹ Mas o fato de que este anúncio se efetuara na mesma sede do Fundo e que na declaração deste organismo se fizera uma menção à negociação comercial, gerava em alguns operadores (especialmente os financeiros) a idéia acerca de uma relação direta entre ambos os temas e/ou um sinal explícito, por parte do Governo dos EUA, no sentido de estabelecer um vínculo entre a negociação comercial com o novo programa financeiro de ajuda para a Argentina.

Assim, enquanto o presidente uruguaio Jorge Batlle não ocultava o seu entusiasmo pela notícia¹⁰² e o Governo argentino interpretava o teor do comunicado como um êxito estratégico ("o bloco alcançou um ponto fundamental: a constituição de um consenso claro, apoiado pelo mais amplo nível político, do 4 + 1" e que "pela primeira vez se ligava o crescimento econômico com a ajuda financeira", manifestava a BAE o Chanceler argentino em 23/08/01), o Chanceler brasileiro sinalizava mais ceticamente que "se os EUA

¹⁰⁰ Neste sentido, transcendia um convite formal do bloco ao presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, para ser o Assessor Principal do Grupo Negociador, gestão que -como era de se esperar- seria rapidamente deixada de lado por resultar incompatível com as suas funções no organismo financeiro.

¹⁰¹ Nesta oportunidade, alguns analistas destacavam com acerto que diferente do sucedido em outras ocasiões, nas que a vontade negociadora surgia exclusivamente de parte do MERCOSUL, agora se agregava uma manifestação concreta de apoio à iniciativa de parte de um funcionário de alto nível dos EUA. Neste sentido, resulta razoável afirmar que tais declarações se realizavam no âmbito do interesse dos EUA de acelerar o processo de negociação da ALCA, através de negociações bilaterais com países ou grupos de países do hemisfério e que neste caso específico, as conversações com o MERCOSUL ajudariam a moderar a oposição supostamente mais forte à aceleração da integração hemisférica, localizada no Brasil (ver por exemplo, *Intelligence Trade Report*, Nº 67, agosto 2001).

¹⁰² Cabe destacar a este respeito que o Uruguai também tinha manifestado desde uns meses antes a sua intenção de "apressar" uma negociação com os EUA, tendo inclusive mostrado a intenção de o fazer de maneira bilateral.

oferecem ao MERCOSUL a possibilidade de acesso a seu mercado, o bloco deve aproveitar a oportunidade", mas que em definitivo "o FMI não tem faculdade para estabelecer vínculos entre a ajuda financeira para a Argentina e o "4 + 1", porque não é de sua competência" (BAE, 23/08/01).

Na mesma linha, o Secretário de Agricultura desse país, Vinícius Pratini de Moraes, manifestava à imprensa de seu país que "se os EUA oferecem a abertura de seu mercado agrícola e a eliminação de subsídios, por que não negociar?", não obstante o qual "para nós, o fundamental é a negociação com a União Européia, que consome quase a metade de nossas exportações do setor de agronegócios" (*O Estado de São Paulo*, 24/08/01).

Mas não obstante estes intercâmbios de opinião, o contato inicial das partes seria levado a cabo finalmente através de um "café da manhã de trabalho" celebrado em Punta del Este, em princípios do mês de setembro -aproveitando a visita do Representante Comercial dos EUA (*United States Trade Representative* - USTR) Robert Zoellick, por ocasião da XXII Cúpula Ministerial do Grupo *Cairins*- sendo esse o passo inicial para efeito de revigorar o Conselho de Comércio e Investimentos estabelecido dez anos antes. Os temas propostos pelo MERCOSUL a serem incluídos na futura agenda do mesmo foram:

- avanços e dificuldades na negociação da ALCA;
- fortalecimento do Conselho de Comércio e Investimentos criado em 1991;
- criação de quatro grupos de trabalho nas áreas de comércio de produtos industriais, comércio agrícola, desenvolvimento de investimentos e comércio eletrônico; e
- debates acerca da nova Rodada OMC e a Cúpula de Doha.

No intuito de avançar no tratamento destes temas, no final do mesmo mês, os quatro Chanceleres se reuniam novamente em Washington com Zoellick, mantendo uma reunião de trabalho de alto nível (sendo esta um dos poucos encontros de caráter comercial que não foram suspensos após os atentados terroristas duas semanas antes) na qual se acordavam os parâmetros gerais e os termos de referência dos quatro grupos de trabalho da instância, acertando-se realizar a primeira reunião formal de coordenadores do "4 + 1" no mês de dezembro de 2001.

De todo modo, o USTR se encarregava de baixar as expectativas -particularmente da imprensa argentina- a respeito dos resultados do futuro encontro, ao declarar publicamente que "as negociações MERCOSUL-EUA não conduziram necessariamente a um acordo de livre comércio no curto prazo", contrariamente à maioria das interpretações feitas logo após o anúncio do início das discussões. Zoellick explicou que era intenção dos EUA extrair o máximo benefício das diversas frentes de negociação nas quais estava envolvido -o multilateral (OMC), o regional (ALCA), e os bilaterais (com o Chile e o MERCOSUL).

No meio oficial argentino, no entanto, não se descartava que esta instância funcionasse como catalisadora de outras iniciativas de negociação no campo do comércio internacional como, por exemplo, a ALCA. Desde essa posição, sustentava que numa negociação direta MERCOSUL-EUA seriam alcançados resultados mais efetivos nos temas que mais interessavam à Argentina e ao Brasil, como a dificuldade para colocar suas exportações, tanto de origem agrícola quanto industriais, no mercado dos EUA.

Nesse marco, a mencionada reunião de coordenadores do Conselho de Comércio e Investimentos MERCOSUL-EUA ("4 + 1") foi levada a cabo finalmente em Montevideu, em dezembro de 2001, na qual foram tratados temas vinculados às negociações OMC, os avanços do processo ALCA e temas vinculados com o grupo de trabalho sobre comércio agrícola.

Posteriormente, em abril de 2002, se levou a cabo a segunda reunião. No transcurso da mesma, o bloco postulou a necessidade de que na agenda de temas de agricultura e bens industriais fossem adicionados

temas relativos aos problemas de acesso para certos produtos do MERCOSUL ao mercado estadunidense, a fim de que por esta via se buscassem soluções para os mesmos.

Entre os temas tratados se destacaram a Agenda da ALCA (métodos e modalidades para a negociação) e da OMC. O MERCOSUL apresentou o tema dos subsídios às exportações agrícolas e a necessidade de avançar em matéria de maior disciplinamento de medidas de apoio interno da agricultura. Com relação a este tema, a resposta do USTR foi que seu governo estava de acordo com estes temas, mas que os mesmos deveriam ser harmonizados no nível da OMC. Em outras palavras, que o seu governo não estava em condições de efetuar concessões no âmbito da ALCA que não tivessem um tratamento equivalente pelos grandes *players* da OMC.

Alguns elementos comerciais da "Nova" Agenda Bilateral Argentina-EUA

(i) A Criação do Conselho de Comércio e Investimentos Argentina-EUA

No marco das gestões realizadas pela diplomacia argentina a fim de obter ajuda internacional para fazer frente a sua crise financeira e econômica, no final de janeiro de 2002, o Secretário de Comércio Internacional da Argentina, Martín Redrado, e o USTR Adjunto, Peter Allgeier, acordaram o lançamento do mencionado foro.

O Conselho pretende ser uma ferramenta efetiva para a busca de vias de solução dos problemas comerciais bilaterais existentes. Os principais temas incluídos até o momento na agenda são: Carnes, Mel, Cítricos, Amendoim, Extrato de madeira de quebracho, Questões Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), Sistema Generalizado de Preferências, Propriedade Intelectual e Aço, destacando-se especialmente os avanços alcançados ao longo do ano nestes últimos três temas.

(ii) A revisão das concessões no marco do Sistema Generalizado de Preferências (SGP)

Em princípios de 1997, como represália pelo que os EUA entendiam como má vontade argentina de "modificar" a sua legislação interna em matéria de patentes e baseando-se no estabelecido pela Seção Especial 301 da Lei de Comércio sobre a proteção dos direitos de propriedade intelectual, o USTR retirou unilateralmente 50% das posições (117 no total) que a Argentina se beneficiava através do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) no acesso ao mercado estadunidense.

Posteriormente, e em vista de algumas modificações estabelecidas pelo Congresso argentino na matéria, esse país começou a solicitar a re-elegibilidade de alguns produtos afetados pela retirada das preferências. Não obstante isso, tais reclamações de *waivers* e redesignação de produtos nunca foram formalmente considerados pelas autoridades do USTR.

Em fevereiro de 2002, no marco do recém criado Conselho Bilateral de Comércio e Investimentos entre Argentina e EUA e com o objetivo de abrir um canal que permitisse aumentar o fluxo comercial entre ambos os países, a Argentina concedeu especial prioridade à obtenção do apoio comercial por parte dos EUA através -entre outros instrumentos- do SGP.

Assim, e após várias gestões de funcionários argentinos, em abril de 2002 o USTR se comprometeu considerar aos pedidos de designação e re-designação de produtos realizados pelo mencionado país.

Desse modo, quando no mês de agosto o novo SGP foi aprovado e renovado pelo Congresso dos EUA -com retroatividade a setembro de 2001 e vencimento em dezembro de 2006- o Presidente Bush anunciou a abertura de um processo de Revisão Especial (de 5 meses) com o objetivo de avaliar pedidos de designação de produtos para Argentina, Turquia e Filipinas.

No caso da Argentina se tratava de 14 produtos, que incluíam certos tipos de queijos, doce de leite, diversas posições de amendoim, suco e mosto de uva, cálcio, silício e rolamentos. Assim, em princípios de setembro, mediante um Decreto do PEN dos EUA foram redesignados 57 produtos que a Argentina tinha solicitado em 2001, incluídos três produtos suspensos em 1997 pelo referido tema dos direitos de propriedade intelectual.

No que se refere ao trabalho dos grupos técnicos do "4 + 1", se levaram a cabo os seguintes encontros:

- (i) Grupo de Trabalho sobre Comércio Agrícola MERCOSUL-EUA (Washington, outubro de 2001 e Buenos Aires, maio de 2002): foram discutidos os temas de interesse comum em matéria agrícola, medidas sanitárias e problemas específicos de acesso a mercados (basicamente, carnes, lácteos e frutas), assim como também foram trocadas informações sobre as posições dos participantes nos foros agrícolas internacionais. No referido foro, os países do MERCOSUL expuseram oportunamente a sua preocupação pelos efeitos distorcivos da lei agrícola que, por ocasião da segunda reunião, os EUA acabavam de aprovar.
- (ii) Grupo de Trabalho sobre Comércio Eletrônico MERCOSUL-EUA (Buenos Aires, março de 2002): se apresentaram oportunidades que poderiam ter as Pequenas e Médias Empresas mediante a utilização dessa ferramenta.
- (iii) Grupo de Trabalho sobre Comércio de Produtos Industriais: se reuniu em junho (Washington) e outubro (Genebra) de 2002, concentrando-se a agenda em aspectos relativos a obstáculos técnicos ao comércio e facilitação de negócios. Por outro lado, o MERCOSUL manifestou inquietação por algumas normativas de proteção antiterrorismo que afetam ao comércio.

Por sua parte, o Grupo de Trabalho sobre Investimentos até o final de 2002 não tinha realizado a sua reunião inicial.

Durante o segundo semestre de 2002, a Presidência brasileira mostrou menor interesse em impulsionar esta instância como via para a resolução de alguns temas comerciais. Se bem que, oportunamente, foi acertada a realização uma terceira reunião da Comissão de Coordenadores do "4 + 1" no mês de outubro (prévia à Reunião Ministerial da ALCA em Quito), a mesma finalmente não foi concretizada por problemas de agenda. A partir daí, o mecanismo entrou em estagnação, sem lograr maiores avanços.

A aprovação da *Farm Bill* 2002 (Lei de Investimento e de Segurança Rural)

O Congresso dos EUA aprovou, em março de 2002, a nova Lei Agrícola 2002 (*Farm Security and Rural Investment Act*) que substituiu a lei de 1996 que vencia em setembro de 2002. A nova normativa, que tem uma vigência de 6 anos, representa em termos nominais um incremento de US\$ 45 bilhões (aumento de 80%) em relação aos níveis de apoio contidos na anterior legislação. O destino principal dos valores incrementados está destinado aos produtores das *commodities* tradicionais (trigo, milho, soja, algodão e amendoim), os quais receberão US\$ 31,2 bilhões a mais do que no esquema anterior.

Algumas das principais modificações com relação à lei anterior são:

- o restabelecimento dos preços meta (valor unitário fixado pelo Congresso para manter a renda dos produtores);
- a redução do preço mínimo da soja com o objetivo de equilibrá-lo com o do milho e reduzir dessa forma o maior incentivo relativo que existia para o plantio de soja;
- o incremento em US\$ 9 bilhões para o financiamento dos programas de conservação;
- o estabelecimento de um sistema que proporciona aos produtores de oleaginosos pagamentos equivalentes aos realizados mediante os contratos de produção;
- o estabelecimento de um programa nacional de apoio ao setor lácteo de cerca de US\$ 1,3 bilhões;
- a introdução de modificações no funcionamento do programa do amendoim, através de um sistema de apoio similar ao resto dos produtos e compensação aos produtores que possuíam cota, com um custo estimado de US\$ 4 bilhões;
- o restabelecimento dos programas de apoio ao mel e à lã;
- a implementação de novos programas de apoio para maçãs e leguminosas; e
- a imposição de requerimentos de etiquetado do país de origem para carnes, frutas, hortaliças e produtos da pesca (inicialmente voluntário e obrigatório dentro de dois anos).

Todavia, a proposta mantém todos os elementos de transferência de recursos existentes na lei de 1996, tais como:

- contratos de produção flexíveis, que são aqueles desassociados da produção; e
- preços mínimos e empréstimos de comercialização em níveis similares aos da lei de 1996.

Os produtos como legumes, arroz, algodão, mel, açúcar, leite, amendoim, frutas e vegetais, terão incrementado os preços mínimos. Em paralelo, aos produtos aos quais EUA outorga subsídios -grãos e oleaginosas- se incorporarão os legumes.

Nesse contexto, o Grupo CAIRNS emitiu rapidamente um comunicado de repúdio à iniciativa em 15 de maio de 2002. Por sua parte, a Federação de Associações Rurais do MERCOSUL, em declaração realizada no mês de maio de 2002, solicitou às autoridades dos quatro países que condicione a continuidade das negociações na ALCA a uma revisão da política agrícola estadunidense e que se denuncie ante a OMC este conjunto de medidas.

C. Uma história (ainda) sem final: A negociação "4 + 4" entre o MERCOSUL e a CAN

No dia 16 de abril de 1998, foi assinado em Buenos Aires o Acordo Marco para a criação de uma Zona de Livre Comércio entre o MERCOSUL e os países membros da Comunidade Andina de Nações.

O referido compromisso previa duas etapas de negociação: enquanto que a primeira estaria orientada à multilateralização dos acordos bilaterais vigentes no marco da ALADI, a segunda teria como objetivo incorporar o resto do universo tarifário ao acordo, tarefa para a qual se deveriam definir os cronogramas de desoneração para a conformação da Zona de Livre Comércio sob o formato "4 + 4".

Depois de cumprido um longo exercício negociador não se logrou concluir satisfatoriamente a primeira etapa, o Brasil primeiro (abril de 1999) e a Argentina (alguns meses mais tarde), assinaram acordos equivalentes de preferências fixas sob o formato "4 + 1", com a idéia de que os mesmos serviriam como base para entrar na segunda etapa da negociação na qual se pudesse avançar até um acordo sob o formato "4 + 4" dentro de um prazo razoável.¹⁰³

Cabe destacar que, no marco dos novos acordos, mais de 90% das exportações andinas para a Argentina e Brasil recebiam tratamento tarifário preferencial, ao mesmo tempo em que só 50% das vendas dos dois sócios maiores do MERCOSUL aos países da CAN recebem um tratamento equivalente.

Paralelamente, e no marco da Agenda do Relançamento 2000, os Ministros dos países do MERCOSUL resolveram, em meados daquele ano, relançar a negociação de um acordo conjunto com os países da CAN, que substituisse aos bilaterais em vigência com o objetivo de encerrar o acordo antes de dezembro de 2001, ao mesmo tempo que estabeleceram o mês de junho de 2003 como a data na qual caducariam as preferências bilaterais que eventualmente estivessem em vigência naquela ocasião.

Neste contexto, no princípio de abril de 2001, o Presidente Chávez em visita oficial a Brasília emitia -após o seu encontro com Fernando H. Cardoso- uma declaração pública na qual manifestava o seu interesse de que "Venezuela estivesse associada ao Mercado Comum do Sul antes do fim do ano, já que as negociações entre o MERCOSUL e a CAN avançam com uma lentidão admirável" (*La Nación e Clarín*, 04/04/01). Poucas semanas depois, o mandatário venezuelano enviava uma carta pessoal ao Presidente De la Rúa na qual manifestava a sua "determinação de iniciar as gestões preliminares para solicitar formalmente sua associação ao Mercado Comum do Sul".

Este fato gerou um grande número de consultas técnicas no âmbito do MERCOSUL, em relação ao *status* que poderia ter uma eventual incorporação da Venezuela ao bloco (fosse esta em caráter de sócio pleno com iguais direitos e obrigações que os demais Estados Membros, ou bem como Estado associado, num esquema similar ao vigente para a Bolívia). Em todo caso, a crescente complexidade que foi adquirindo a agenda política do bloco e da região, a partir do segundo semestre desse ano, contribuiu para que esta iniciativa passasse rapidamente para um segundo plano.

Posteriormente, na IV Reunião de negociação realizada em Lima, no final de novembro de 2001, se acordou que as partes trocariam antes de 1º de fevereiro de 2002 suas respectivas listas de produtos sensíveis, detalhando prazos, cronogramas e calendários de desoneração propostos para cada caso. Estes prazos foram logo prorrogados como consequência da crise política que entre o final de 2001 e princípio de 2002 afetou a Argentina.

Um novo "Relançamento" da Comunidade Andina de Nações

No dia 30 de janeiro de 2002, foi realizada na Bolívia a Cúpula dos Presidentes dos países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN). Como resultado do referido encontro foi assinado um acordo de 32 pontos, com o objetivo declarado de avançar em direção a uma zona de livre comércio sub-regional, reafirmando o objetivo estratégico de construir um Mercado Comum no futuro.

¹⁰³ Por sua parte, Paraguai e Uruguai mantiveram seus respectivos acordos bilaterais.

Entre os principais compromissos assumidos pelas partes figuram a não inclusão de novas restrições ao comércio intrazona, a revisão do regime de origem sub-regional num prazo de sessenta dias, a harmonização de requisitos sanitários e fitossanitários, a implementação de medidas de facilitação de trâmites aduaneiros intra-regionais, a liberação do comércio de produtos agrícolas para dezembro de 2005, a aplicação de uma tarifa externa comum para dezembro de 2003 (com níveis de 0%, 5%, 10% e 20%), a equiparação dos sistemas de incentivos à exportação e regimes especiais de comércio, a harmonização de políticas macroeconômicas e fixação de critérios de convergência macroeconômica num prazo de dois anos, a aplicação de um sistema de salvaguarda especial frente a desvalorizações competitivas dos países membros, a continuidade das gestões direcionadas a lograr a renovação e a ampliação da Lei de Preferências Tarifárias Andinas por parte dos EUA (ATPA) e a reafirmação da necessidade de manter uma estratégia comum no marco da ALCA.

O acordo alcançado é de grande importância para toda a sub-região, dada a "virtualidade" que caracteriza à CAN desde há alguns anos -provavelmente, o agrupamento sub-regional com a legislação comunitária mais completa, quicá só comparável com a da UE e, no entanto, com um quase nulo registro de cumprimento da mesma.^a

Posteriormente, em meados de outubro de 2002, os Ministros da CAN acordaram em Lima uma tarifa externa comum, que incluía 62% do universo tarifário sub-regional (4.170 partidas), a qual começa a vigorar em janeiro de 2004, com o objetivo imediato de apresentá-la no âmbito da negociação hemisférica nas datas comprometidas na mesma. Se bem que para os 38% restantes (basicamente cereais, oleaginosas, maquinaria, equipamentos, produtos químicos, têxteis e plásticos) tenha ficado pendente a definição para o mês de dezembro, o elevado nível que -a pedido da parte colombiana- se impôs para alguns insumos e bens agrícolas, juntamente com a manutenção de boa parte do sistema de faixas de preços, gerou duros questionamentos por parte de alguns setores econômicos e industriais da sub-região, especialmente do Peru.

^a *Intelligence Trade Report*, N° 60. Buenos Aires, janeiro 2002.

Deste modo, no transcurso da V Reunião (realizada finalmente em Buenos Aires em maio de 2002) a CAN forneceu informação complementar à entregada oportunamente com relação ao programa de liberalização comercial, e integrada por:

- Produtos sensíveis, na qual constam os prazos de desoneração tarifária propostos por cada um dos países andinos.
- Propostas de cronogramas para produtos sensíveis da CAN e Paraguai e Uruguai. Para cada um dos prazos (15 e 20 anos) se incluíam três cronogramas de desoneração com diferentes margens de preferência inicial.
- Tratamento do Patrimônio Histórico: a CAN apresentou uma lista de produtos do patrimônio histórico do Equador com o Paraguai e o Uruguai, para os quais revisaria as concessões outorgadas e uma lista de produtos do patrimônio histórico do Peru com o Uruguai, para os quais revisaria as concessões outorgadas.

Também, a CAN indicou que para os produtos do patrimônio histórico incluídos na lista de sensíveis existiriam duas modalidades de tratamento, dentro dos prazos definidos: (i) se congela o patrimônio

histórico até que o mesmo seja alcançado pelo cronograma de desoneração correspondente, ou (ii) se define um novo cronograma com uma margem de preferência inicial igual ao do patrimônio histórico, respeitando o prazo final de desoneração definido para a lista de sensíveis.

Quanto ao cronograma geral de desoneração tarifária, a CAN aceitou que os prazos para a desoneração sejam de 8 anos para Argentina e Brasil, e de 10 anos para a CAN, Paraguai e Uruguai, excetuando-se os produtos das listas de sensíveis, patrimônio histórico e de desoneração imediata.

Por sua parte, o MERCOSUL expressou que o prazo máximo de desoneração para produtos sensíveis não poderia ser estendido para mais de quinze anos, que a diferença aceitável para o período de desoneração tarifária do patrimônio histórico da Argentina e do Brasil em relação ao da CAN e Paraguai e Uruguai não deveria exceder os dois anos, que em relação ao patrimônio histórico não seriam aceitos retrocessos em matéria preferencial e que o Sistema Andino de Faixas de Preços deveria ser matéria de negociação, visando a sua eliminação no comércio bi-regional. Do mesmo modo, se fez saber que não resultaria aceitável a inclusão de salvaguardas especiais para o setor agrícola.¹⁰⁴

Em termos gerais, no transcurso das sucessivas reuniões de trabalho, foram analisados os projetos de texto de acordo, regime de origem, salvaguardas, normas sanitárias e técnicas. Não obstante os esforços realizados pelas partes, ainda não se chegou a um consenso para nenhum dos temas. Em particular, no relativo ao tema de salvaguardas, os países da CAN propõem diferenciar entre um regime geral e um aplicável ao setor agrícola, pretensão que não é aceita pelo MERCOSUL.

No âmbito do MERCOSUL, o ponto prioritário de negociação é o correspondente ao Programa de Liberalização Comercial (que para os casos dos países da CAN, Paraguai e Uruguai poderia ser estendido por até 15 anos), que permitiria definir o contexto para o tratamento dos produtos que constituiriam o objeto do acordo e o alcance da normativa necessária para proporcionar o marco jurídico e institucional adequado.

Neste sentido, o objetivo imediato do MERCOSUL é definir um cronograma geral que contemple prazos e margens diferenciais para Argentina e Brasil, por um lado, e Paraguai, Uruguai, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela por outro; um cronograma acelerado para o patrimônio histórico bilateral; um cronograma de desoneração imediata para produtos "normais" e outro para os setores e produtos sensíveis. Do mesmo modo, o objetivo é que as sensibilidades só afetem a um percentual mínimo do comércio histórico, prevalecendo o cronograma de desoneração do patrimônio histórico sobre os definidos para os produtos sensíveis e o cronograma de liberalização para o resto dos produtos.

Porém, as principais divergências entre ambos os blocos estão centradas atualmente nos seguintes temas:

- Período e ritmo do processo de desoneração tarifária para produtos sensíveis.
- Temas agrícolas: produtos declarados sensíveis, aplicação do Sistema Andino de Faixas de Preços e Salvaguardas Agrícolas.

¹⁰⁴ Pode-se dizer em termos gerais que enquanto que a Argentina e o Brasil têm interesses coincidentes e uma visão comum a respeito da forma pela qual se deveria encarar a negociação, o Uruguai se mostra fortemente interessado na preservação do seu patrimônio histórico, sendo o seu interesse central a obtenção de preferências para produtos atualmente afetados pelas faixas de preços aplicadas pelos países andinos. Por sua parte, a posição do Paraguai se orienta a obter preferências especiais a partir da sua condição de país de menor desenvolvimento relativo dentro da ALADI. Os países andinos, por outro lado, não apresentam uma posição comum. A preservação das preferências no mercado intra-andino frente aos dois grandes sócios do MERCOSUL gera preocupação entre os funcionários e empresários da Colômbia e da Venezuela. Por sua parte, o Peru mantém uma posição totalmente rígida em relação à manutenção do sistema de faixas de preços, ao mesmo tempo que o Equador se mostra preocupado por manter as preferências recebidas no marco do patrimônio histórico.

- Regras de origem e solução de controvérsias.
- Tratamento especial para atender às assimetrias existentes com relação a alguns dos países, particularmente Equador e Paraguai.
- Os países da CAN não se têm mostrado dispostos a definir um prazo para a consolidação da zona de livre comércio ampla, tendo em conta a quantidade de produtos que tenta incluir na sua lista de sensíveis, particularmente no setor agroalimentício (no que propõe que existam produtos ou setores que sejam mantidos fora do cronograma de liberalização).
- Em relação ao ponto anterior, a Comunidade Andina pretende manter a vigência dos seus sistemas de bandas de preços e não aplicar as preferências tarifárias que eventualmente sejam pactuadas sobre os direitos variáveis que surgem das mesmas.¹⁰⁵

Em resumo, até o final de 2002 foram realizadas sete rodadas de negociações entre o MERCOSUL e a CAN (quatro durante 2001): a primeira delas em 27 de abril de 2001 em Assunção e a última no Rio de Janeiro no final de novembro de 2002, sem que até o momento se vislumbre a possibilidade de lograr um acordo definitivo entre as partes.

Como os acordos bilaterais caducavam no final de 2001, os mesmos foram sucessivamente prorrogados (em princípio até meados de 2002, logo até finais do dito ano). De todo modo, e justificada pela dificuldade de avançar no formato "4 + 4", na recente reunião do Rio de Janeiro, a delegação da CAN levantou a possibilidade de que os entendimentos vigentes (o ACE 39 para o Brasil-CAN e o ACE 48 para Argentina-CAN) fossem prorrogados indefinidamente até a conclusão das negociações sob o formato "4 + 4".

Não obstante, o MERCOSUL manteve a conveniência de prorrogar os acordos atuais só até 30 de junho de 2003, para evitar uma dilatação indefinida das negociações. Deve-se recordar neste sentido que, de acordo com os prazos estabelecidos na Dec. 32/00 do Conselho Mercado Comum, as negociações deveriam estar concluídas antes de 31 de dezembro de 2001.¹⁰⁶ Este prazo obviamente foi prorrogado, embora continue vigente o disposto na mencionada decisão quanto a que, no caso de não se poderem concretizar as negociações sob o formato MERCOSUL, as preferências bilaterais vigentes "só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003".¹⁰⁷

Na última reunião entre ambos os blocos, realizada no Rio de Janeiro (21-22 de novembro de 2002), a delegação brasileira propôs -como forma de destravar as negociações- que, no caso de não se lograr um acordo "4 + 4" antes de 30 de junho de 2003, seja assinado um acordo "guarda-chuva", que permita que as tratativas continuem de maneira independente, de acordo com a vontade negociadora efetiva de cada país (isto é, que se aceita um formato mais flexível, que talvez não tenha que ser necessariamente de "4 + 4").

¹⁰⁵ Cabe destacar que, em oportunidades anteriores, a inflexibilidade no tratamento destes pontos terminou na suspensão das negociações sob o formato "4 + 4".

¹⁰⁶ A Dec. CMC 32/00 reafirmava o compromisso dos Estados Membros de negociar, de forma conjunta, acordos de natureza comercial com terceiros países ou agrupamentos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias. Por outro lado, tal decisão contém o compromisso de não assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no âmbito da ALADI que não tivessem sido negociados pelo MERCOSUL, a partir de 30 de junho de 2001. Deste modo, a referida norma estabelece que as preferências derivadas de acordos bilaterais vigentes na ALADI só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003. Pelo exposto, os Estados Membros, de forma individual, se encontram impedidos de celebrar novas negociações bilaterais de natureza comercial com terceiros países ou agrupamentos de países, as quais só poderão ser concretizadas em conjunto como MERCOSUL.

¹⁰⁷ Não obstante, os acordos bilaterais vigentes com os países andinos foram prorrogados do final de 2002 até o fim de 2003, o qual contraria o disposto na citada Dec. CMC 32/00.

Por sua parte, os acordos "4 + 1" vigentes (com vencimento para o final de 2002) foram prorrogados até dezembro de 2003, como forma de dar tempo para o avanço final das negociações, ao mesmo tempo em que se realizava em dezembro último a primeira reunião entre o MERCOSUL e Peru.

Por último, por ocasião da Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, realizada em Brasília em princípios de dezembro de 2002, foi assinado o Acordo Marco com a Comunidade Andina de Nações (Dec. 31/02), por meio do qual se substituiu o objetivo de avançar em direção a uma zona de livre comércio entre os blocos, como estipula o Acordo Marco original de 1998, pela -menos ambiciosa mas mais realista- decisão de formar uma área de livre comércio "a partir da convergência dos Programas de Liberação Comercial que serão negociados pelas partes contratantes ou signatárias", o que no linguajar diplomático abre a possibilidade alternativa de negociar adesões individuais de alguns dos países da CAN ao MERCOSUL.

Finalmente, também se resolveu que todos os acordos vigentes de alcance parcial fossem prolongados até finais de 2003.

D. Apesar das dificuldades e das incertezas, a ALCA segue seu andamento

Durante os dezoito meses que incluem a segunda parte de 2001 e o todo o ano de 2002, as negociações no âmbito da ALCA se desenvolveram conforme os objetivos e cronograma aprovados na anterior Reunião de Ministros do Hemisfério (Buenos Aires, abril de 2001). Como resultado disso, se estabeleceu uma Segunda versão preliminar do Acordo, se aprovaram os métodos e modalidades de negociação em matéria de acesso a mercados -bens agrícolas, bens industriais, serviços, investimentos e compras governamentais- e se definiram os objetivos e prazos da última etapa de negociações, que estarão sob a Presidência compartilhada entre o Brasil e os EUA.

No que diz respeito aos resultados gerais da negociação, pode-se destacar alguns dos principais acordos alcançados nesse período:¹⁰⁸

- Adoção de um cronograma de negociações sobre acesso a mercados, onde os países participantes se comprometem a apresentar suas listas iniciais de ofertas antes de 15 de fevereiro de 2003.¹⁰⁹
- Inclusão do tema agrícola na Declaração Ministerial de Quito, prevendo-se para o mesmo um tratamento integral e não discriminatório nas negociações da ALCA.
- Inclusão do tema defesa comercial na Declaração Ministerial de Quito, ratificando o objetivo -já estipulado na Declaração de Buenos Aires- de lograr na ALCA um entendimento comum que permita melhorar as normas e disciplinas da OMC sobre operação e aplicação das leis de *antidumping* e direitos compensatórios.¹¹⁰

¹⁰⁸ É oportuno destacar que a mesma foi realizada no princípio de novembro de 2002 no âmbito da "recente" obtenção da *Trade Promotion Authority* (TPA) por parte da administração Bush, e do início da etapa na qual a Presidência do Comitê de Negociações Comerciais será compartilhada por dois dos grandes *players* do processo: Brasil e EUA

¹⁰⁹ Não obstante isso, poucos dias depois de tomar posse dos seus cargos, os novos funcionários da Chancelaria brasileira anteciparam que pediriam uma prorrogação dos prazos oportunamente estipulados para a apresentação das listas de ofertas no âmbito da negociação hemisférica. Nesse sentido, o novo Chanceler Celso Amorim manifestava ao visitante Robert Zoellick a necessidade de "ter mais tempo para discutir com o Congresso e os empresários, e para colocar a lupa sobre a proposta elaborada pelas autoridades anteriores" (*Cronista*, 07/01/02).

¹¹⁰ As delegações do MERCOSUL e do Chile foram as principais impulsionadoras da inclusão deste parágrafo na Declaração, contrariamente à posição dos EUA, fortemente relutante em incluir no acordo compromissos que pudessem requerer algum tipo de modificações na sua legislação interna.

- Ratificação do princípio de equilíbrio e balanço como objetivo das negociações da ALCA, não só no que se refere ao resultado final das negociações, como também ao processo propriamente dito.

O estado das negociações em matéria de acesso a mercados

Ao longo das quatro reuniões do CNC realizadas durante o período em análise (Manágua em setembro de 2001, Ilha de Margarita em abril de 2002, Panamá em maio de 2002 e Santo Domingo no final de agosto de 2002) os países do hemisfério acordaram as seguintes pautas e modalidades de trabalho:

- (i) Início, em maio de 2002, das negociações de acesso a mercados nos cinco Grupos de Negociação com incumbência direta nesse âmbito: Acesso a Mercados, Agricultura, Serviços, Investimentos e Compras Governamentais.
- (ii) Todo o universo tarifário estará sujeito a negociação, prevendo-se um cronograma de quatro fases para a desoneração tarifária: desoneração imediata; desoneração a não mais de cinco ou dez anos; e desoneração em períodos superiores a dez anos. O primeiro grupo de desoneração imediata deveria contar com uma oferta "importante" de produtos pelas partes, enquanto que a desoneração em períodos superiores a dez anos deveria ser excepcional e para uma lista muito reduzida de produtos.
- (iii) As modalidades em matéria de acesso a mercados e agricultura foram estabelecidas de forma ampla, cobrindo não só o aspecto tarifário, como também as medidas não tarifárias, as regras de origem, o tratamento dos subsídios às exportações agrícolas e outras medidas de efeito equivalente, que distorcem o comércio na região.
- (iv) A tarifa base será a tarifa NMF aplicada na data da notificação, a que foi realizada entre 15 de agosto e 15 de outubro de 2002. Não obstante, foram previstas três exceções a esta regra geral:
 - A CARICOM foi habilitada para notificar a sua tarifa base até 14 de dezembro de 2002, podendo incluir, para uma lista limitada de produtos, sua tarifa consolidada na Organização Mundial de Comércio (OMC).
 - Os agrupamentos sub-regionais que tenham uma TEC -tal como o caso do MERCOSUL- notificarão esta tarifa quando do final da tarifa base, embora alguns dos países estejam utilizando exceções temporárias à TEC. De todo modo, será mantida a possibilidade de ajustá-la até 15 de abril de 2003, quando será notificada para efeitos da tarifa base.
 - Para os grupos de países que estejam desenvolvendo uma tarifa externa comum -Comunidade Andina- será considerada como tarifa base a vigente em 1º de janeiro de 2004, que será igual à notificada em 15 de abril de 2003. Esta última incluirá os ajustes na tarifa base notificada inicialmente.

A notificação da tarifa base do MERCOSUL

Apesar das importantes diferenças existentes no bloco, os países sócios puderam finalmente conformar a tarifa base do MERCOSUL para as citadas negociações, o que foi notificado à Secretaria Geral com caráter indicativo, em meados do mês de outubro de 2002. A tarifa base notificada reflete, em 65% das posições, a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL atualmente vigente.

O restante -35%- que compreende, entre outros, alguns bens de informática e telecomunicações (346 posições); bens de capital (920); bens do regime automotor (165); produtos agrícolas (62); alguns produtos compreendidos nos capítulos 28 -químicos inorgânicos-, 29 -químicos orgânicos-, e 30 -produtos farmacêuticos- (727); produtos da indústria química (50); têxteis (679) e calçados (20), foi elaborado conforme critérios comuns, oportunamente acordados pelos quatro países.

A este respeito, na reunião do GMC realizada no final de novembro de 2002 ficou decidido que cada um dos Estados Membros deveria enviar à Presidência brasileira sua proposta de oferta em matéria de acesso a mercados industriais, agrícolas, serviços, compras governamentais e investimentos antes de 16 de dezembro de 2002. Esta deverá se encarregar de consolidar as apresentações antes de 6 de janeiro de 2003, para logo levá-la à Presidência paraguaia, para o seu tratamento no nível quadripartite na reunião específica a realizar-se em finais de janeiro de 2003,^a para culminar com uma decisão definitiva sobre o tema num encontro final em meados de março.

^a Ver nota 110.

- (v) Em matéria não tarifária, estabeleceu-se o dia 15 de novembro de 2002 como a data para a apresentação do primeiro relatório, elaborado sobre a base do processo de notificação e contra-notificação de medidas não tarifárias, vigente entre os países. Igualmente, instruiu-se aos Grupos de Negociação desenvolver uma metodologia para a eliminação, redução, redefinição, reordenamento e/ou prevenção de medidas não tarifárias, que deveria estar concluída em 15 de fevereiro de 2003.
- (vi) As ofertas iniciais em matéria de serviços e investimentos deverão ser amplas e de acordo com as leis e regulamentos vigentes nos países, sendo indiferente a apresentação de propostas sobre a presença comercial -modo três de prestação de serviços- num ou noutro Grupo ou em ambos. Nesse sentido, e com a finalidade de lograr um tratamento uniforme desse tema, se prevê a possibilidade de reuniões conjuntas dos negociadores de ambos os Grupos.
- (vii) O acesso de um país às ofertas dos demais países, só será efetivado uma vez que o mesmo tenha apresentado a sua respectiva oferta. Por outro lado, se estabelece que a liberalização tarifária será linear, com a possibilidade de algumas exceções.
- (viii) Por último, e no que se refere à negociação em matéria de compras governamentais, se prevê uma cobertura ampla, conforme a apresentação de ofertas que incluirão obrigatoriamente as entidades governamentais de nível central ou federal, podendo prever, também, a incorporação de entidades de outras categorias de Governo.

**Declaração do Comitê de Negociações Comerciais da ALCA
por ocasião dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001**

"Os Vice-ministros responsáveis pelo Comércio dos 34 países da ALCA, reunidos na cidade de Manágua, Nicarágua, por ocasião da IX Reunião do Comitê de Negociações Comerciais da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), repudiam profundamente o ato terrorista cometido no dia 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, em Nova York, Washington D.C. e Pensilvânia, que ocasionou uma grande perda de vidas humanas e danos materiais, o que causou profunda consternação na comunidade internacional de nações.

Enfatizam que estes atos terroristas enfraquecem as bases inclusive do convívio civilizado entre as nações e perturbam seriamente a paz e a segurança internacionais.

Condenam enérgica e categoricamente o terrorismo em todas as suas formas, quaisquer que sejam suas motivações políticas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de outra índole.

Reafirmam os seus compromissos com o processo de formação da ALCA e com o cumprimento do calendário de negociações estabelecido pelos Ministros Responsáveis de Comércio da ALCA, no mês de abril de 2001, em Buenos Aires, República Argentina.

Reiteram que estes acontecimentos não alterarão a agenda econômica e a integração comercial no Hemisfério, pois constituem as bases do desenvolvimento econômico e social das Américas."

Outras definições relevantes da Reunião de cúpula de Quito

Embora a Reunião de Quito não tenha lançado resultados diferentes dos esperados anteriormente, o próprio fato de que a sua conclusão com uma declaração consensada, acrescida do cumprimento dos objetivos previstos para a "politicamente agitada" etapa transcorrida desde a Reunião de Buenos Aires, são uma base não desprezível para a abertura das negociações substantivas, que serão iniciadas em 2003, especialmente se se tem em conta o complexo cenário político e econômico de alguns países da América Latina. Neste sentido, a Declaração faz uma referência aos avanços durante a etapa transcorrida "apesar da deterioração da conjuntura econômica mundial e hemisférica e o agravamento das tensões internacionais nos planos político e social que se verificam no período mais recente".¹¹¹

Também reafirma que "o resultado das negociações da ALCA constituirá um compromisso único abrangente que incorporará os direitos e obrigações acordados mutuamente por todos os países membros (...)" e a importância de "realizar avanços contínuos, equilibrados e substanciais em todos os campos sujeitos a negociação".¹¹² Esse tema não é um detalhe menor, já que não só se reafirma -uma vez mais- o princípio de *single undertaking*, como também alerta -tal como o manifestavam os países do MERCOSUL- sobre o desequilíbrio que de fato se verifica no nível de progresso dos diferentes grupos de negociação.

A esse respeito, e na medida em que esse fenômeno não seja resolvido favoravelmente -em particular naqueles grupos diretamente vinculados com a desoneração tarifária- cresce o risco de que no final do processo, o balanço global de concessões parciais outorgadas e obtidas pelos países com menor poder de negociação seja percebido -real ou idealmente- como negativo. Em outros termos, a consolidação do desequilíbrio entre o avanço dos diferentes temas objeto de negociação poderia terminar rompendo (ou ao menos desgastando) na prática, o princípio de *single undertaking*.¹¹³

¹¹¹ Ponto terceiro da Declaração Ministerial.

¹¹² Ponto quinto da Declaração Ministerial.

¹¹³ *Intelligence Trade Report*, N° 70, novembro de 2002.

A aprovação da *Trade Promotion Authority* -TPA-

No dia 6 de agosto de 2002, o Presidente George W. Bush promulgou a lei "ônibus" 107-210, que inclui entre os seus componentes a "Autorização de Promoção do Comércio" (*Trade Promotion Authority*), que por sua vez, permite ao Poder Executivo negociar acordos comerciais, os quais serão aprovados ou recusados pelo Congresso sem possibilidade de efetuar emendas. Essa autorização é válida para todos os acordos assinados até 1º de junho de 2005, ou até 1º de junho de 2007 caso haja um pedido de prorrogação, acompanhada de um Informe do Presidente que indique que foram cumpridos os objetivos da lei.

A legislação aprovada não se limita só à TPA, senão que inclui diversos temas vinculados ao comércio exterior, tais como a extensão e renovação do *Andean Trade Preferences Act* (ATPA), a *Caribbean Basin Initiative* (CBI) e a *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) -todos acordos em função dos quais os EUA outorga preferências e benefícios unilaterais aos países das mencionadas regiões, principalmente no setor têxtil- e a renovação do Sistema Generalizado de Preferências.

O texto aprovado também é resultado de um árduo processo de negociação parlamentar, que incluiu uma primeira aprovação na Câmara de Representantes -dezembro de 2001-, uma primeira aprovação no Senado -maio de 2002- e um texto comum elaborado em Conferência bicameral, que foi aprovado pela Câmara de Representantes em julho de 2002 -por 215 votos a 212 -, e finalmente pelo Senado em agosto de 2002.

Esta aprovação foi possível -entre outros motivos- pela inclusão de um fundo para subsídios de mais de US\$ 10 bilhões em 10 anos, para compensar aos trabalhadores que percam seus empregos por motivos relacionados ao comércio internacional. Todavia, a negociação do Executivo com o Parlamento teve como resultado a inclusão de disposições destinadas a incrementar a participação do Congresso no processo negociador e limitar a capacidade dos negociadores em questões de defesa comercial, propriedade intelectual e solução de controvérsias.

A participação do Congresso se realizará no âmbito do *Congressional Oversight Group*, conformado, de modo permanente, por cinco Senadores e igual número de Representantes da Comissão de Meios e Arbítrios. Outros Senadores e Representantes, membros de outras Comissões com jurisdição nos temas a tratar em cada negociação, participarão de forma alternada nas discussões sobre temas de sua competência.

Por outra parte, a lei especifica determinadas áreas de negociação -como agricultura, têxteis, indústria pesqueira, legislação de práticas desleais de comércio e normas trabalhistas- nas quais os mecanismos de consulta com o Congresso são especiais. Em tais áreas, o Presidente deverá ser assessorado pela *International Trade Commission* do Congresso, junto à qual deverá apresentar um relatório detalhado, antes da assinatura de qualquer acordo, sobre as condições vigentes para cada uma das questões em cada país envolvido, junto com um relatório sobre os impactos que a aprovação do acordo em questão teria sobre a economia estadunidense. Destaca-se especialmente que no caso das leis sobre práticas desleais de comércio, o relatório deverá contemplar as mudanças nessas leis que resultem da aprovação do acordo.

Numa breve síntese das suas implicações para a negociação hemisférica, pode-se dizer que o projeto aprovado:

- (i) Não contém setores ou produtos excluídos, *a priori*, da mesa de negociações.^a
- (ii) Não prevê a aplicação de sanções comerciais por suposto não cumprimento de normas trabalhistas nos países sócios dos EUA em acordos comerciais.
- (iii) Não impede a negociação de medidas de defesa comercial, mesmo quando estabelece limitações à atuação dos negociadores.^b
- (iv) Não inclui possibilidades de revisão parlamentar dos acordos comerciais.
- (v) Ratifica o compromisso de completar a rodada multilateral da Organização Mundial de Comércio para janeiro de 2005 e de buscar um acesso a mercados o mais amplo possível nas negociações multilaterais, regionais e bilaterais.
- (vi) Promove o apoio à Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPs e Saúde Pública. No entanto, é altamente limitativo em matéria de propriedade intelectual, já que estabelece que os acordos comerciais devem refletir um *status* de proteção similar ao contemplado nas leis dos Estados Unidos, que contam com padrões de proteção significativamente superiores aos previstos no âmbito multilateral.
- (vii) Implica num certo condicionamento do Congresso com relação a determinadas concessões que poderiam ser efetuadas pelos negociadores. Assim, qualquer concessão nos setores agrícola, têxtil e vestuário, e em matéria de legislação de concorrência desleal, deve ser objeto de consultas específicas ao Congresso. Quanto a este último ponto, é por demais notória a intenção dos EUA (ao menos *a priori*) de impor as regras de sua legislação doméstica nos acordos comerciais a serem negociados.
- (viii) Para o caso das negociações agrícolas, se estabelece que o Presidente não pode diminuir a tarifa dos produtos agrícolas em mais de 50% abaixo do acordado na Rodada Uruguai, e que para que esse possa iniciar negociações neste setor deverá consultar previamente o Congresso acerca de se resulta apropriado que o país acorde uma redução de tarifas.

^a É oportuno destacar que no caso dos projetos de *fast track* da etapa Clinton, a negociação incluía *side-letters* ou concessões paralelas pelas quais se retiravam alguns produtos agrícolas das negociações: amendoim, tabaco, vinhos, cítricos, entre outros.

^b Não obstante isso, o texto estabelece que os acordos comerciais negociados devem evitar uma diminuição da efetividade das disciplinas nacionais e internacionais nessa matéria e analisar e remediar "distorções ao funcionamento dos mercados que conduzam ao *dumping* e à utilização de subsídios".

O documento aprovado em Quito reafirma o compromisso dos países membros de cumprir os prazos estabelecidos pela OMC em Doha (finalização da Rodada em janeiro de 2005), ratificando o "tratamento integral e não discriminatório" da agricultura na ALCA, e reafirmando "o compromisso hemisférico com a eliminação dos subsídios às exportações que afetam o comércio de produtos agrícolas no Hemisfério e o desenvolvimento de disciplinamentos a serem adotados para o tratamento de todas as outras práticas que distorcem o comércio de produtos agrícolas (...) e de lograr avanços substantivos nas negociações de acesso a mercados". Neste sentido, o reconhecimento de que o tema agrícola deve ser abordado na sua totalidade na negociação hemisférica -e não se limitar a temas de acesso a mercados e subsídios às exportações- pode ser entendido como um êxito da postura dos países do MERCOSUL.

De todo modo, a Declaração "alerta" aos países do Hemisfério mais interessados no tema agrícola acerca de que no âmbito da ALCA não poderão alcançar soluções de fundo para o problema dos subsídios: "devemos

também ter presente as práticas dos terceiros países que distorcem o comércio mundial de produtos agrícolas (...) reconhecemos que nossa respectiva avaliação, por país ou grupo de países, dos resultados das negociações de acesso a mercados em agricultura na ALCA dependerão do progresso que consigamos alcançar nos outros temas que são parte da agenda agrícola".^{114/115}

A Declaração também inclui dois elementos importantes com relação ao "velho tema" do reconhecimento das diferenças com relação ao tamanho e desenvolvimento das economias da ALCA. Em vários parágrafos do documento se faz referência ao tema, refletindo também as propostas mais enfáticas e firmes das economias pequenas nos últimos meses, particularmente desde a "combativa" postura adotada pelos países da CARICOM nas reuniões do CNC do Panamá e de Santo Domingo. Em função disso, se incorpora explicitamente o referido compromisso aceitando como "um dos princípios gerais dos métodos e modalidades para as negociações nas esferas de acesso a mercados, agricultura, investimento, serviços e compras do setor público" as pautas aprovadas pelo CNC. Tais pautas compreendem:

- um marco flexível para contemplar as necessidades e características dos países membros da ALCA;
- medidas transparentes, simples e de fácil aplicação, reconhecendo a heterogeneidade das economias do hemisfério;
- as medidas serão determinadas em cada Grupo de Negociação ou no CNC quando se trate de temas "transversais";
- também poderão ser determinadas, caso a caso, incluindo tratamentos por setores, países, e países e temas;
- poderão incluir medidas de transição apoiadas por programas de cooperação técnica;
- serão levadas em conta as condições vigentes de acesso a mercados entre os países do hemisfério; e
- finalmente, poderão considerar períodos mais prolongados para o cumprimento das obrigações emergentes do Acordo.

Por outra parte, foi aprovado um Programa de Cooperação Hemisférica (PCH), cujo objetivo é "fortalecer as capacidades daqueles países que buscam assistência para participar nas negociações, implementar seus compromissos comerciais, enfrentar os desafios da integração hemisférica e elevar ao máximo os benefícios dessa integração, incluindo a capacidade produtiva e a competitividade na região".¹¹⁶ O lançamento desse programa sem dúvidas atende ao pedido de assistência técnica longamente expressado pelos representantes das economias menores, e que até o presente carecia de uma resposta efetiva.

Por último e desde um plano "formal" foram nomeadas as novas autoridades do CNC, dos grupos de negociação e demais organismos da ALCA, e se convocou a realização de três reuniões do CNC para antes da próxima Reunião Ministerial (a ser realizadas nas cidades de Porto Espanha, São Salvador e Puebla) e de duas Reuniões Ministeriais (durante o quarto trimestre de 2003 em Miami, EUA e em 2004 no Brasil). Por outro lado, foi confirmada a cidade mexicana de Puebla como a nova sede da Secretaria Administrativa para a etapa final das negociações.

¹¹⁴ Ponto quinze da Declaração Ministerial.

¹¹⁵ É interessante destacar a este respeito que nesses mesmos dias, entidades representativas do setor privado estadunidense emitiram uma declaração na qual identificam como setores sensíveis a um importante conjunto de produtos agropecuários (entre os quais se destacam o purê de maçã, as pêras em conserva, os damascos congelados e dissecados, os tomates frescos, o suco de laranja, os lácteos, o açúcar, o mel, a farinha de trigo e as hortaliças, entre outras), sob o argumento que nos países da América Latina existe concorrência desleal por falta de regulação das normas trabalhistas, sanitárias, ambientais e de saúde.

¹¹⁶ Ponto dezoito da Declaração Ministerial.

Outros temas relevantes estão relacionados com as cláusulas trabalhistas e ambientais, temas muito controvertidos por ocasião da anterior Reunião Ministerial de Buenos Aires -na qual os EUA, Canadá e Chile lideraram a posição mais favorável ao estabelecimento de uma relação entre estes temas e o comércio hemisférico. Com relação à primeira, se reitera a necessidade de assegurar a "observância e promoção das normas fundamentais do trabalho internacionalmente reconhecidas", aceitando que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o organismo competente para o tratamento desses temas. Quanto ao tema ambiental, se reafirma o objetivo geral de apoio mútuo às políticas ambientais e de liberalização comercial, deixa expresso a rejeição ao "uso de normas ambientais e trabalhistas com fins protecionistas", reiterando a declaração de que "muitos Ministros"¹¹⁷ reconheceram que as questões ambientais e trabalhistas não deveriam ser invocadas como condicionamentos nem serem submetidas a disciplinas cujo não cumprimento esteja sujeito a restrições ou sanções comerciais".

Outras questões transcendentais se centraram na problemática dos subsídios agrícolas e nas modalidades de negociação a partir da apresentação das listas de oferta dos países. Quanto ao primeiro ponto, os debates prévios à Reunião Ministerial giravam em torno da controvérsia estabelecida entre duas posições divergentes: por uma parte a dos EUA, que postulava subdividir o tratamento da negociação agrícola em duas frentes, a do hemisfério e a da OMC; e, por outra, a posição do MERCOSUL, que se mantinha firme em manter dentro da agenda hemisférica o compromisso de negociação do desmantelamento dos subsídios às exportações agrícolas e medidas de efeito equivalente. Finalmente, a questão foi resolvida a favor da postura do MERCOSUL, já que no documento ficou expresso o reconhecimento de que "em um mercado global, devemos ter resultados significativos nas negociações sobre agricultura, tanto na ALCA quanto na OMC".

Em relação às modalidades, foi ratificado finalmente o critério da tarifa de Nação Mais Favorecida (NMF efetiva) como a tarifa base para a formulação das ofertas de desoneração tarifária. O ponto é particularmente importante já que nas semanas prévias à Reunião de Quito se reabriu o debate sobre a possibilidade de adotar a tarifa consolidada ante a OMC, sob a forma de uma concessão às economias menores.

E. MERCOSUL-UE: Avanços ou "fuga para adiante"?

Desde o seu lançamento, em meados de 1999, as negociações comerciais entre ambos os blocos se desenvolvem no âmbito do Comitê de Negociações Bi-regionais (CNB). Os trabalhos vêm sendo realizados desde então em três grupos de trabalho que compreendem: o GT1 (tarifas e temas não tarifários; agricultura; normas técnicas; regras de origem, assuntos aduaneiros, instrumentos de defesa comercial); o GT2 (Serviços, Propriedade Intelectual e Investimentos e Movimentos de Capital) e o GT3 (Compras governamentais, Política de Concorrência e Solução de controvérsias). O mencionado CNB se reuniu até o momento em oito oportunidades: a primeira delas em abril de 2000 e a última em Brasília, em novembro de 2002.

A reunião do CNB realizada em Montevideu em julho de 2001¹¹⁸ marcou um giro importante com relação às conversações que vinham tendo lugar até então. Assim, enquanto que por um lado se avançava na elaboração de esboços de textos de acordo com vários capítulos da agenda, a UE apresentava formalmente a sua oferta tarifária para a liberalização do comércio de bens, serviços e compras governamentais. Adicionalmente, se acordava como critério geral incluir todo o universo tarifário na negociação, tomando

¹¹⁷ A invocação a "muitos Ministros" em lugar de "os Ministros" deixa entrever com clareza a não existência de consenso com relação a esse tema, particularmente por parte dos EUA e Canadá.

¹¹⁸ É importante ter em conta que este encontro acontecia apenas dois meses depois de que a Reunião de Cúpula Hemisférica realizada em Quebec reafirmara os calendários oportunamente propostos para a negociação da ALCA, e que o Presidente Bush retomara a sua ofensiva política interna para obter a autorização parlamentar para negociar acordos comerciais com terceiros países ou blocos. Neste cenário, não era casual que a UE tratara de dar novo impulso tanto à negociação com o MERCOSUL, quanto a que mantinha em paralelo -e que finalmente seria completada- com o Chile.

uma tarifa de referência como base para a negociação da desoneração e uma "tarifa base" para aplicar os percentuais de desoneração quando esta seja iniciada de forma efetiva.

Não obstante, subsistiam sérias diferenças em torno de questões chave da negociação. Enquanto a posição do MERCOSUL era que a desoneração deve tomar como referência a tarifa *ad valorem* equivalente -qualquer que seja a forma que assuma em cada uma das estruturas o imposto tarifário-, para a UE só deverão ser tomadas as taxas *ad valorem*, a menos que se especifique o contrário. De igual modo, nas condições da oferta formuladas pela UE se menciona que as percentagens de desoneração referir-se-ão às tarifas nominais que se tomem como referência, "exceto que se infringjam os preços de entrada, em cujo caso serão aplicados os direitos específicos vigentes para estas circunstâncias".

Por sua parte, e além dessas discrepâncias, logo após superar algumas dificuldades no nível interno,¹¹⁹ o MERCOSUL apresentou sua oferta por ocasião do seguinte CNB, realizado em Bruxelas em outubro de 2001.¹²⁰

A apresentação das ofertas iniciais

(i) A oferta comunitária em matéria de bens

A oferta europeia propõe a liberalização do "substancial do comércio entre as partes" dentro de um período máximo de 10 anos, condicionada a compromissos balanceados, acesso efetivo ao mercado do MERCOSUL e a um acordo em *standstill* e *rollback* em matéria tarifária.^a

A proposta consta de 4 categorias de desoneração tarifária de forma linear para 0, 4, 7, 10 anos (A, B, C, D, e uma quinta E, designada para posições tarifárias para as quais os prazos e modalidades de desoneração ainda não foram definidas). Não é um tema desprezível o fato de que a desoneração proposta abranja unicamente as tarifas *ad valorem*, excluindo os direitos específicos estacionais e as barreiras quantitativas.^b

De acordo com os funcionários da Comissão, a sua oferta cobre "89% do universo tarifário" (9.166 posições, sobre um total de 10.273 posições que compõem a sua nomenclatura oficial). Levando em conta que a média anual das importações da UE desde o MERCOSUL, no período 1998-2000, foi de quase US\$ 19 bilhões, a oferta europeia cobre um comércio de cerca de US\$ 11 bilhões, deixando de lado (pelo momento) uns US\$ 8 bilhões (40% do comércio). Não obstante isso, dos US\$ 8 bilhões não incluídos na oferta, US\$ 6 bilhões, já entram na atualidade com tarifa 0% e, parte do restante, outros US\$ 1,3 bilhões entram através do sistema de cotas.^{c/d}

De passagem por Buenos Aires, o Comissário Agrícola Comunitário Franz Fischler manifestava em outubro de 2001 que "um dos problemas mais sérios que encontramos é a falta de um interlocutor único"

¹¹⁹ Cabe destacar a esse respeito que durante o processo de consultas ao setor privado realizado na Argentina nos meses prévios à apresentação da oferta do MERCOSUL em matéria de bens, a União Industrial Argentina remetia uma nota ao Governo solicitando "não acelerar as negociações até que a situação econômica do país garanta as condições mínimas de subsistência para a produção nacional e um marco de negócios de acordo com os que gozam as empresas europeias..." e "tentar hoje um tratado de livre comércio com a UE em um cenário econômico adverso gerará mais destruição de postos de trabalho e a impossibilidade de que a indústria possa competir em pé de igualdade com empresas europeias, que se apóiam em uma rede de subsídios e que ademais conseguem financiamento a taxas de juros que não superam aos 4% anuais" (*La Prensa*, 7/8/01).

¹²⁰ A este respeito, alguns meses antes, em meados de 2001, o CMC do MERCOSUL tinha recomendado ao GMC -através de sua Dec. CMC 08/01 -Negociações com Terceiros Países- "a aceleração das negociações com a União Europeia".

(*Clarín*, 20/10/01), já que "a relação é um a um e não de um a quatro" (*Cronista*, 16/10/01). De todo modo e em relação à recorrente reclamação do MERCOSUL no que diz respeito aos subsídios e medidas de apoio interno à agricultura européia, o funcionário comunitário indicava que "há certas regras para as negociações de livre comércio (...) mas devemos evitar o debate sobre como manejamos nossas políticas agrícolas e o MERCOSUL as suas". E que em relação à oferta realizada pela UE alguns meses antes "a eliminação de 90% das tarifas agrícolas é o ponto de partida da negociação" (*Cronista*, 16/10/01).

(ii) A oferta do MERCOSUL em matéria de bens

A proposta do MERCOSUL parte de uma preferência básica inicial equivalente à diferença entre as tarifas consolidadas na OMC e a tarifa externa comum para todos aqueles produtos cuja TEC seja inferior à referida tarifa consolidada. Este conjunto abrange umas 8.800 posições.

A proposta do MERCOSUL abrange a praticamente 40% das posições que integram o universo tarifário, distribuídas em 5 listas (de A até E) com um prazo não maior que 10 anos. Ditas posições representam 32% da média de importações provenientes da UE (cerca de US\$ 7,3 bilhões).

Os produtos incluídos na Categoria A têm uma proposta de desoneração total imediata, e representam importações desde a UE de US\$ 1,9 bilhões (8,5%). Os produtos incluídos na Categoria B têm uma proposta de desoneração num prazo de 8 anos e representam importações de US\$ 1,1 bilhões (4,9%). Os produtos das Categorias C, D e E terão uma desoneração total em 10 anos, com diferentes ritmos de outorga das preferências. Estas Categorias abrangem importações de um valor de US\$ 4,3 bilhões (19%).

No nível setorial, a maior parte da oferta do MERCOSUL beneficia aos setores industriais que já contam com importantes correntes de comércio para a sub-região. Entre estes se destacam as máquinas e materiais elétricos, produtos químicos e farmacêuticos, tratores, aeronaves e barcos e instrumental e aparelhos de ótica. No setor agrícola, o MERCOSUL ofereceu liberalizar 40% do comércio atual, solicitando a esse respeito a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas para a sub-região e a neutralização dos efeitos distorcivos das ajudas internas européias.

Os períodos de graça que se consignam para o início efetivo da desoneração tarifária das categorias B, C, D e E, procuram fazer efetivo o tratamento especial e diferenciado, em função do diferente grau de desenvolvimento de ambos os blocos. O comércio não incluído na proposta conformada pelas listas A a E abrange outro conjunto de produtos sujeitos a negociação, mas cuja inclusão nas distintas categorias do processo de desoneração "será examinada e decidida em função do avanço das negociações". Neste sentido, o MERCOSUL não incluiu na sua oferta importações do MERCOSUL desde a UE de um valor em torno de US\$ 15,2 bilhões (67,8%, cerca de 5.700 posições).

Este universo se denomina, no linguajar do MERCOSUL, "produtos que estão incluídos na oferta para os quais não se propõe um cronograma de desoneração". A este respeito, Paraguai e Uruguai condicionaram o seu consenso à apresentação da oferta MERCOSUL inicial à realização de um trabalho que vise a inclusão de ditos produtos no cronograma de desoneração, já que aspiram, logicamente, uma liberalização rápida de um universo considerável de produtos não ofertados até o momento.

Dado que, no seu momento, a Argentina foi o país do MERCOSUL mais relutante em oferecer a abertura do seu mercado, os demais sócios do bloco manifestaram publicamente o seu desejo de que na etapa seguinte este país realize um importante esforço para melhorar a oferta do MERCOSUL.

(iii) As ofertas em matéria de serviços, solução de controvérsias e compras governamentais

Ambas as partes coincidiram em que o Capítulo sobre serviços deverá estar baseado nos princípios do GATS (tratamento nacional, acesso a mercados, quatro modos de prestação, transparência, reconhecimento mútuo, regulamentação doméstica). De todo modo, o alcance dos compromissos de liberalização só será conhecido quando se inicie a discussão das modalidades e a metodologia da liberalização, e posteriormente, quando se negociem as listas de compromissos específicos.

No que diz respeito às compras, o princípio básico que postulavam ambas as partes foi o de conceder tratamento nacional a empresas de ambos os blocos que possam participar de licitações e das regras gerais que devem reger os processos de licitação direcionados a garantir a observância desse princípio. De maneira similar aos serviços, o alcance real dos compromissos só será conhecido quando se negociem as listas de entidades, de bens, de serviços e de obras públicas que estarão cobertos pelas disciplinas do capítulo.

^a Isto significa que nenhuma parte pode aumentar suas tarifas para melhorar sua posição negociadora e que se o fizer deverá notificar e justificar a modificação ante a outra parte. E que qualquer incremento das tarifas retrocederá ao nível mais baixo desde que foi aplicado o aumento, ao menos até a entrada em vigência do acordo.

^b A este respeito, a posição do MERCOSUL é que o desmantelamento das barreiras não tarifárias seja um requisito para a desoneração tarifária. Para a UE, em troca, não se estabelece nenhum condicionamento entre um e outro instrumento comercial.

^c Para o caso dos vinhos, a proposta européia tem um capítulo específico no qual se estabelece que as tarifas serão gradualmente eliminadas no âmbito de um acordo específico que inclua a proteção recíproca e exclusiva das indicações geográficas, a proteção das expressões tradicionais e uma lista positiva de práticas enológicas.

^d Cabe então ressaltar que se na oferta da UE são excluídas as posições consolidadas em 0% -que já estão livres de tarifas para todos os membros da OMC- a liberalização "adicional" que se estaria oferecendo ao MERCOSUL seria de só 33%. Em troca, como o MERCOSUL não tem posições consolidadas em 0% e a maior parte das mesmas foram consolidadas no nível de 35%, esse bloco oferece uma concessão à UE por cada uma das posições ofertadas que não foi efetuada a outro membro da OMC.

Quanto às condicionalidades gerais às quais está sujeita a proposta do MERCOSUL -enquadrada no critério de *single undertaking*-, as propostas feitas pelo bloco são as seguintes:

- a liberalização deverá partir de um critério de tratamento especial e diferenciado para os países do MERCOSUL;
- a desoneração deverá incluir as tarifas *ad valorem*, específicas ou mistas, assim como qualquer outro imposto de efeito equivalente;
- deverão ser implementados mecanismos de proteção tarifária "necessária para a manutenção das indústrias nascentes no MERCOSUL";
- deverá se dar garantia de acesso efetivo dos produtos do MERCOSUL ao mercado europeu, imediato para os produtos de desoneração total no primeiro ano e com cotas crescentes durante o período de transição para os produtos com cronogramas progressivos de desoneração;

- o compromisso europeu de eliminar o regime de preços de entrada para os produtos do MERCOSUL;
- a redução dos denominados "picos" tarifários ao nível médio equivalente *ad valorem* com relação à tarifa base;
- a aceleração das negociações de acordos bilaterais de equivalência sobre medidas sanitárias e fitossanitárias e pronto estabelecimento de um sistema de reconhecimento mútuo da certificação de produtos;
- a compensação dos efeitos distorcivos das medidas de ajuda interna no comércio bi-regional. Não aplicação de subsídios às exportações ou medidas de efeito equivalente. As medidas e práticas de efeito equivalente, tais como as ajudas alimentícias ou os sistemas de apoio interno a produtores -poderão ser tratadas em uma etapa posterior da negociação; e
- o desenho de um mecanismo de salvaguardas bilaterais aplicáveis ao comércio preferencial, excetuando a aplicação da salvaguarda agrícola especial.

Completado assim o processo de apresentação das respectivas ofertas, se abriu a partir daí a etapa de negociações propriamente dita, na qual os blocos se comprometeram a redefinir seus produtos sensíveis (ou o que é o mesmo, melhorar suas ofertas iniciais). Enquanto que, por razões óbvias de oportunidade política, a Argentina manifestava em finais de janeiro de 2002 que não estava em condições de melhorar sua oferta tarifária, pelo menos durante o primeiro semestre de 2002. No final de fevereiro desse ano se realizou em Buenos Aires uma Reunião Técnica para analisar e clarificar aspectos das ofertas e começar os trabalhos com vistas a avançar mais ou menos rapidamente na implementação de um pacote de medidas em matéria de Facilitação de Negócios.

Nesta reunião, e como era de se esperar, os funcionários comunitários manifestaram que as condicionalidades indicadas na oferta do MERCOSUL constituem temáticas que em sua maioria devem ser resolvidas no âmbito da OMC. No entanto, com respeito aos subsídios às exportações, expressaram a sua disposição de realizar uma análise econômica que permita encontrar soluções satisfatórias para ambas as partes.

Paralelamente, os trabalhos sobre facilitação de negócios giraram em torno de uma proposta do MERCOSUL, que incluía questões aduaneiras, sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas e comércio eletrônico, temas que tinham sido sugeridos pelo Foro Empresarial MERCOSUL-UE (*MERCOSUL-Europe Business Forum - MEBF*) realizado uns meses antes em Buenos Aires -dezembro de 2001- e que seriam novamente explicitados na reunião seguinte do citado órgão (Madri, maio de 2002).

Neste sentido, e logo de que no mês de abril se realizara em Buenos Aires a VII Reunião do Comitê de Negociações Bi-regionais, foram logrados alguns avanços na definição das medidas de facilitação de negócios que se trataria de implementar, utilizando-se para isso a experiência acumulada em anos recentes pelos países do MERCOSUL, no âmbito da ALCA.¹²¹

Posteriormente, no mês de maio de 2002 se levava a cabo em Madri a II Reunião de Presidentes e Chefes de Estado do MERCOSUL-UE.¹²² Na mesma, e apesar de que as expectativas para a parte Argentina em torno desse encontro estavam muito mais orientadas ao objetivo de conseguir apoio político para as suas tratativas

¹²¹ Para efeito de imprimir maior dinamismo ao processo negociador, o MERCOSUL propôs nesse encontro seguir avançando unicamente em disciplinas comerciais. A União Européia recusou a idéia, justificando que por aqueles meses boa parte do funcionariado comunitário estava dedicado ao encerramento da negociação com o Chile.

¹²² Cabe destacar a este respeito que, embora em várias ocasiões do passado, o ano 2005 tenha sido mencionado como data para a entrada em funcionamento do acordo (em paralelo com a ALCA), o dito compromisso nunca ficou explícito em nenhum texto oficial.

com os organismos financeiros internacionais, do que na negociação comercial com a UE em si mesma, os Chefes de Estado e de Governo dos Quinze e os quatro Presidentes do MERCOSUL reafirmaram o seu compromisso com a negociação comercial, o que ficou refletido no conteúdo dos dois documentos consensados no encontro: o Comunicado Conjunto e o de medidas de Facilitação de Negócios.

De todo modo, não é um fato menor que -apesar da pressão do MERCOSUL- no Comunicado não existiu precisão sobre a existência de algum prazo para a conclusão das negociações.^{123/124} A este respeito, o Presidente Aznar manifestava à agência EFE que "o mais relevante é que se tenha decidido que (as negociações) sejam retomadas e não a data na qual podem terminar, ainda que esperamos que seja o mais rápido possível" (*La Prensa*, 20/05/02).

Em todo caso, foi convocada uma nova reunião de nível Ministerial com o objetivo de "impulsionar as negociações econômico-comerciais" para avançar "rapidamente e concluir o antes possível" com os temas pendentes. Mas, embora tenham sido assinados os acordos sobre medidas de facilitação de negócios, sobre defesa da democracia e cooperação na luta contra o narcotráfico e o terrorismo, e sobre cooperação em matérias aduaneiras, agrícolas e medidas sanitárias e fitossanitárias, o conteúdo da agenda comercial ficou diferido para uma próxima reunião, que seria celebrada no Rio de Janeiro em julho seguinte.

A Declaração também faz uma explícita referência às disparidades socioeconômicas de ambas as regiões, o qual tem relevância no sentido que abre o caminho para a inclusão do tratamento especial e diferenciado na negociação futura. Por outra parte, foram logrados avanços em dois aspectos importantes: as negociações em matéria de Vinhos e Bebidas espirituosas -de interesse da União Européia- e a negociação sobre os Acordos em matéria Sanitária e Fitossanitária -de interesse do MERCOSUL. Paralelamente, se acordaram trinta e sete Medidas de Facilitação de Negócios, que compreendem as áreas de Alfândegas, Normas Técnicas, Comércio Eletrônico e temas Sanitários e Fitossanitários.

Nesse quadro e de acordo com o previsto, dois meses mais tarde os Ministros de Relações Exteriores e de Comércio do MERCOSUL e os Comissários de Relações Exteriores e de Comércio da Comissão Européia, Christopher Patten e Pascal Lamy acordavam no Rio de Janeiro um Programa de Trabalho tendente a intensificar e acelerar o ritmo das negociações entre ambos os blocos.

Neste sentido, ficou acertado finalizar o mais breve possível (primeiro trimestre de 2003) a negociação dos métodos e modalidades para o acesso ao mercado de bens, incluindo os produtos agrícolas e a definição dos métodos e modalidades para a negociação de serviços -tarefa que foi completada nos finais de 2002-, assim como também a implementação -a partir de um processo que será iniciado no primeiro semestre de 2003- do Plano de Medidas de Facilitação de Negócios, consensado na Reunião de Cúpula de Madri, de maio de 2002.

Paralelamente, se efetuou um reconhecimento formal referente às assimetrias no desenvolvimento de ambas as regiões, mediante a inclusão do tratamento especial e diferenciado a favor do MERCOSUL, se acordou facilitar a participação da sociedade civil através do encontro do Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL e o Comitê Econômico e Social da União Européia (cujo primeiro encontro será realizado em abril de 2003 em Bruxelas). Também se acordou que, para fevereiro de 2003, as partes troquem novas

¹²³ A Declaração da reunião de Cúpula só fala de "concluir as negociações o antes possível".

¹²⁴ Não obstante, uma semana depois da Reunião de Cúpula, o próprio Comissário Europeu, Pascal Lamy, manifestava à imprensa que "se bem não existem prazos determinados para concluir as negociações, a data de 2004, citada em alguns documentos prévios, deveria ser acessível".

listas de ofertas em matéria de bens ¹²⁵ -"compatíveis com a OMC"- ¹²⁶ e que no segundo semestre de 2003 -após o IX CNB a ser realizado no final de março em Bruxelas- se celebre uma nova Reunião de Cúpula de nível Ministerial, para avaliar o andamento do processo e definir as pautas para a etapa final das negociações.

Nesta mesma linha, na Reunião do GMC do MERCOSUL, de princípios de dezembro de 2002, se acordou que os quatro países enviem suas novas ofertas de acesso a mercados de bens à Presidência brasileira, antes de meados de dezembro de 2002, para efeito de que esta proceda a sua consolidação antes de 6 de janeiro de 2003 e as envie à Presidência paraguaia.¹²⁷ De acordo com esse cronograma, tais listas seriam analisadas numa reunião intrabloco a ser realizada no final de janeiro, para serem formalmente enviadas à Comissão Européia antes de 28 de fevereiro de 2003. Logo a seguir, se prevê a realização de uma nova reunião intra-MERCOSUL no mês de março, a fim de analisar a nova oferta européia.¹²⁸

Face aos futuros passos da negociação e de acordo com o acordado no marco do CNB do Rio, de 15 de abril a 15 de maio de 2003, abrir-se-á um período para a apresentação de pedidos de melhoramento das ofertas em bens, a definição de métodos e modalidades para as negociações sobre compras governamentais e investimentos, as discussões iniciais sobre regras de origem, propostas de um marco de Acordo SPS e sobre vinhos e bebidas espirituosas.

F. Entre os avanços e as controvérsias: O ACE 35 entre MERCOSUL-Chile

Até o ano 2000 os conflitos e discrepâncias comerciais entre as duas partes eram canalizados através da Comissão Administradora do ACE 35, mas durante 2001 e no marco de uma agenda bilateral -entre Argentina e Chile- crescentemente conflitiva (acesso ao mercado chileno de óleos e farinhas, elevação de tarifas para bens de consumo para 35% e introdução do fator de convergência, imposição de salvaguardas por três anos para as importações chilenas de pêssegos em conserva ¹²⁹ e introdução de restrições sanitárias para a entrada de carnes brancas por parte da Argentina, etc.), ambos os países recorreram freqüentemente a instâncias bilaterais para a abordagem de temas pontuais e ao intercâmbio de notas entre as respectivas Chancelarias e Embaixadas.

¹²⁵ Cabe destacar a este respeito que, diferentemente do critério oportunamente acordado no marco da ALCA, o MERCOSUL negociará com base na sua tarifa externa comum, de acordo com a Dec. 22/94, e em todas as modificações a serem introduzidas até a data em que sejam iniciadas as negociações tarifárias definitivas.

¹²⁶ A UE argumenta que enquanto a oferta tarifária do MERCOSUL abarca só um terço do comércio bilateral, a sua proposta de desoneração tarifária satisfaz aos requerimentos do Art. XXIV da OMC para as zonas de livre comércio quanto à cobertura do "substancial do comércio". Por sua parte, os países do MERCOSUL argumentam que se são eliminados da oferta européia os produtos que já têm 0% da tarifa consolidada na OMC e/ou os que estão em processo de *phasing-out* para zero, a UE tampouco satisfaria dito requerimento, que só abrange a 60% do comércio. Com relação a este tema, o GMC de dezembro de 2002 acordava que os países solicitariam de forma urgente às suas respectivas Missões em Bruxelas um estudo técnico sobre os termos do Art. XXIV do GATT, no relativo à interpretação da expressão "*substantially all trade*".

¹²⁷ É oportuno destacar a este respeito que no encontro mantido entre os Presidentes Duhalde e Lula da Silva em Brasília, em meados de janeiro de 2003, a parte brasileira manifestou a sua pretensão de retrasar a apresentação das ofertas ante a União Européia -tal como tinha sido proposto na semana anterior para o caso da ALCA- a fim de que as novas autoridades pudessem fazer uma análise mais detalhada acerca dos trabalhos desenvolvidos pela anterior administração a este respeito. Paralelamente, o recém empossado Chanceler brasileiro, Celso Amorim, declarava que (em comparação com a ALCA) "as possibilidades de se acelerar as negociações com a União Européia são ainda mais problemáticas", devido à existência -neste caso- do problema do comércio agrícola (*O Estado de São Paulo*, 10/01/03).

¹²⁸ De todo modo, ainda não está claro se a Comissão Européia fará entrega de uma nova oferta, ou bem manterá o seu argumento anterior de que como a sua oferta inicial cumpre com os requisitos da OMC para acordos comerciais, é o MERCOSUL quem deve melhorar sua oferta inicial.

¹²⁹ Tema para o qual o Chile apresentou formalmente uma denúncia ante a OMC, no mês de dezembro de 2001, com a UE, Paraguai e EUA como terceiras partes.

A controvérsia entre Argentina e Chile pelo sistema de faixas de preços para produtos agrícolas

Depois de várias e infrutíferas reclamações bilaterais, em março de 2001 a Argentina ^a apresentou uma queixa formal ante a OMC pela aplicação por parte do Chile (desde 1999) de um sistema de faixas de preços -tarifas variáveis- e medidas de salvaguardas especiais ^b para óleos vegetais, trigo e farinha de trigo (que de acordo com os negociadores argentinos, em muitos casos implicam em tarifas da ordem de 80% ou 100% *ad valorem* para os produtos citados).

No mês de novembro desse ano, ambas as partes apresentaram suas contra-réplicas e responderam às perguntas do painel, cuja sentença final foi dada a conhecer em maio de 2002, sendo esta favorável à Argentina ^c na quase totalidade dos pontos apresentados. Não obstante isso, a parte chilena apresentou uma nova apelação ante o organismo correspondente (argumentando com base em questões do direito a compatibilidade deste mecanismo com seus compromissos oportunamente assumidos ante dita organização), fato que gerou numerosas críticas e queixas por parte de diferentes entidades privadas da Argentina, que denunciaram um prejuízo da ordem dos US\$ 120 milhões ao ano.

No final de setembro de 2002, o órgão de apelação da OMC voltou a se expedir a favor da posição da Argentina, determinando ao mesmo tempo em que o Chile não poderá voltar a apelar e que deverá substituir o seu sistema de faixas de preços por outro regime de importação compatível com as normas vigentes no acordo sobre Agricultura da OMC.

Neste sentido, e dada à elevada sensibilidade política e comercial que revestia o tema para a parte chilena ^d (especialmente no contexto da etapa final de suas negociações bilaterais com os EUA, país que também invocava o mencionado painel da OMC a fim de lograr melhoras nas suas condições de acesso ao mercado chileno de produtos de agricultura temperada), durante os meses de novembro e dezembro de 2002 -dentro do prazo de 45 dias que estabelece a OMC para a celebração de um acordo de implementação entre as partes, antes de recorrer ao sistema de arbitragem- foram realizadas diferentes reuniões de trabalho entre funcionários de ambas as Chancelarias visando encontrar uma solução ou "mecanismo de ajuste" satisfatório para todas as partes envolvidas no problema.

Ante a falta de acordo entre as partes a respeito da implementação efetiva da sentença, em princípios de dezembro de 2002, o Chile solicitou ao Órgão de Solução de Disputas da OMC o estabelecimento de uma arbitragem para a fixação do "prazo prudencial" para que esse país tornasse efetivas as recomendações desse órgão. O árbitro foi designado pela OMC em meados de dezembro, comprometendo-se a emitir seu veredicto antes de 90 dias.

^a Com a participação da Austrália, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA, Guatemala, Honduras, Japão, Nicarágua, Paraguai, a UE e Venezuela como terceiras partes.

^b Ditas restrições consistem em gravar com direitos variáveis, em adição à tarifa geral, as importações de óleos vegetais, trigo e farinha de trigo, através do denominado Sistema de Faixas de Preços. Isto resulta na aplicação de níveis tarifários efetivos várias vezes superiores ao nível máximo permitido pela OMC.

^c Cabe destacar que seria essa a primeira controvérsia formal (painel) na qual a Argentina sairia vitoriosa no âmbito da OMC.

^d A este respeito, a Chancelaria desse país emitia em finais de novembro de 2002 um comunicado oficial -com a firma do Diretor Geral de Relações Econômicas Internacionais, Osvaldo Rosais- intitulado "O Chile não se compromete a eliminar as faixas de preços após a decisão da OMC".

Efetivamente, em janeiro de 2002, a maior parte das preferências tarifárias estabelecidas no Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica entre o Chile e o MERCOSUL (ACE 35) atingiram o nível de 85%, tendo-se previsto chegar a 100% durante o ano 2004 -com a exceção dos produtos incluídos na lista de sensíveis, cuja liberalização recém entrará em vigência em 2014, de acordo com o estabelecido oportunamente no acordo de associação do Chile ao MERCOSUL.

Assim foi que, após certo período marcado pelo "efeito desânimo" gerado pela frustrada gestão realizada em certos níveis diplomáticos e políticos visando a adesão plena do Chile ao MERCOSUL durante o ano 2000, em 2002 se registraram alguns avanços significativos no seio do Acordo de Complementação Econômica N° 35, tanto em matéria de incorporação de novos produtos¹³⁰ ao mecanismo de aprofundamento de preferências bilaterais (agosto e novembro de 2002), quanto em relação à incorporação do setor automotor (incluindo autopeças) aos acordos.

Para tal efeito, em setembro de 2002, Argentina e Chile acordaram uma preferência de 100% para o comércio bilateral de veículos, caminhões e ônibus, dentro de uma cota inicial -para o caso do comércio com a Argentina- de 27.000 veículos, 300 caminhões e 400 ônibus outorgado pelo Chile (que irá aumentando anualmente até chegar aos 36.000 veículos, 500 caminhões e 400 ônibus em 2005) e de 9.000 veículos, 300 caminhões e 400 ônibus pela Argentina (que chega a 12.000 veículos, 500 caminhões e 400 ônibus em 2005). Para todos os casos, está previsto o livre comércio setorial para 2006. Para o caso das autopeças incluídas na lista anexada ao acordo, ficou estabelecida uma preferência da ordem de 100% da tarifa NMF, vigente para ambos os países, de acordo com o cronograma de desoneração estipulado.

Neste cenário, por ocasião da última reunião do ano 2002 da Comissão Administradora, realizada em Montevideu no mês de novembro, a parte chilena manifestou interesse pela abertura do setor de serviços, ao mesmo tempo que a Argentina manifestou a necessidade de avançar no aperfeiçoamento das disciplinas sobre acesso a mercados, normas técnicas e padrões sanitários.

G. Buscando novos horizontes comerciais (I): A reativação das tratativas entre o MERCOSUL e o México

A primeira versão do Acordo bilateral de complementação econômica ACE 6 entre Argentina e México foi assinada em 1986, no marco da ALADI. Desde então, as partes realizaram diferentes tipos de esforços e encontros visando acrescentar e diversificar as correntes bilaterais de comércio envolvidas no dito instrumento. Até a data, foram assinados 14 protocolos adicionais do ACE 6, entre os quais se destaca o Protocolo Adicional N° 11, pelo qual o México outorga à Argentina compensações comerciais pelo seu ingresso ao NAFTA, ao amparo do Art. 44 do Tratado de Montevideu.

As negociações formais entre o MERCOSUL (como bloco) e o México tiveram seu início em meados de 1995, mas foram interrompidas em dezembro de 1997 devido à falta de acordo a respeito de como enfocar a continuidade do processo, e também por que o México pretendia negociar uma zona de livre comércio, enquanto que o MERCOSUL propunha assinar um acordo amplo de preferências fixas que multilateralizara as preferências oportunamente acordadas nos respectivos acordos bilaterais, sem perfurar a TEC e sem avançar sobre a normativa OMC.¹³¹

Neste contexto, e ante a impossibilidade de conciliar posições entre as partes, os sócios do MERCOSUL decidiram tomar a liberdade de resolver a prorrogação dos seus respectivos convênios bilaterais de acordo

¹³⁰ Entre eles, químicos, petroquímicos e produtos farmacêuticos.

¹³¹ Cabe destacar entre as principais resistências daquele então a negativa brasileira de incluir produtos de informática e telecomunicações, assim como as objeções do México para negociar a abertura do seu setor agropecuário.

com seus próprios critérios, em função do qual Argentina, Paraguai e Uruguai prorrogaram os seus em 1997, ao mesmo tempo em que o Brasil deixou cair seu acordo bilateral sem que o mesmo fosse renovado (o qual ficou limitado a uma cota para o intercâmbio de automóveis).

Em junho de 2000, a Dec. CMC 32/00 habilitava aos países sócios do MERCOSUL a assinar novos acordos bilaterais preferenciais -ou aprofundar os já existentes- no âmbito da ALADI, até 30 de junho de 2001, "com o objetivo de regular as relações comerciais preferenciais com este país". Para tal efeito, se outorgava um mandato ao GMC para iniciar negociações com vistas à assinatura de um acordo para a criação de uma zona de livre comércio com o México.

Entre o final de 2000 e 2001, foram realizadas rodadas de negociações direcionadas a completar a renegociação do acordo bilateral entre Argentina e México. A agenda dos encontros mantidos entre ambos os países nesse período incluía a ampliação da cobertura preferencial do ACE 6 e a modificação de aspectos normativos vinculados a disciplinas comerciais. Neste sentido, em março de 2001, se acordou a incorporação de três novos Protocolos ao ACE 6.

Destaca-se entre eles, a ampliação das preferências tarifárias para setores como química e petroquímica, ferramentas e aparelhos de medição, um capítulo sobre regulamentos técnicos, outro sobre disciplinas sanitárias e fitossanitárias e um novo regime de solução de controvérsias.

Por outro lado, o Protocolo Adicional N° 14 estabeleceu um acordo especial bilateral para o setor automobilístico, que terá validade até a entrada em vigor de um entendimento no nível do MERCOSUL-México para todo o setor. Neste caso se contemplou a outorga recíproca de uma cota de 18.000 unidades anuais com uma tarifa preferencial de 8% -por dois anos- que entrou em vigor no segundo semestre de 2001.

Dado que o marco bilateral vigente previa a possibilidade de que qualquer uma das partes pudesse outorgar unilateralmente uma cota adicional ao outro em caso de que a cota original fosse completada, no mês de abril de 2002 e no contexto de uma ativa participação do setor privado de ambos os países,¹³² o México manifestou sua disposição de ampliar a cota anual vigente até 50.000 unidades, como "gesto de solidariedade para com a Argentina". O mesmo, que entraria em funcionamento durante o segundo semestre de 2002, significou uma importante contribuição para a continuidade e a manutenção das atividades de várias montadoras na Argentina, seriamente afetadas pela forte queda nas vendas internas ao longo dos últimos dois anos.

Paralelamente a isto, o México e o Uruguai também acordaram o intercâmbio -assimétrico- partindo de 7.000 unidades com tarifa zero em 2002, até chegar a 14.000 unidades em 2005, ao mesmo tempo que o Brasil -que dias antes tinha celebrado com o país membro do NAFTA um acordo bilateral de alcance parcial, ACE 53-¹³³ acordou um cronograma de intercâmbios que vai de 119.000 veículos no ano inicial até 174.300 no quarto ano, para ingressar num esquema de livre comércio a partir do quinto. Também -e diferentemente dos acordos com Argentina e Uruguai- foi estabelecido neste acordo cotas para o intercâmbio de veículos utilitários (partindo de 21.000 unidades anuais no início até chegar a 35.700 no quarto ano) e tarifas preferenciais decrescentes -sem cota- para maquinaria agrícola, junto a preferências especiais para o intercâmbio de um amplo universo de autopeças.

¹³² ADEFA da Argentina, ANFAVEA do Brasil e AMIA do México.

¹³³ Nos dias prévios à Cúpula de Buenos Aires, o Presidente Fox assinou em Brasília o acordo de complementação bilateral com o Brasil, único sócio do MERCOSUL que não tinha um acordo bilateral. Dito acordo compreende concessões recíprocas por produto e abarca por volta de 800 itens tarifários, dos quais 50% têm 100% de preferência tarifária e o resto se escalona em níveis entre 60% e 20%. Em termos de setores, um terço dos produtos pertencem à indústria química e o resto se distribui entre as indústrias de maquinaria elétrica, alimentação e bebidas, plásticos e instrumentos de ótica e fotografia.

Simultaneamente, e de acordo com o estabelecido pelo CMC em meados de 2000 com relação ao objetivo de transformar os acordos bilaterais de alcance parcial, oportunamente celebrados com o México por cada um dos membros do MERCOSUL, num acordo de livre comércio sob o formato "4 + 1", durante a visita do Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox, entre 4 e 5 de julho de 2002, à Argentina finalmente foi assinado o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-México (ACE 54).

Este Instrumento, assinado pelos Presidentes e Chanceleres dos cinco países, propõe aprofundar¹³⁴ a relação comercial entre as principais economias da América Latina, as quais historicamente nunca atingiram níveis quantitativamente relevantes de intercâmbio e que se viram ainda mais distanciadas a partir da incorporação de México ao NAFTA, em meados da década passada.^{135/136}

Dito entendimento, que tem como objetivo explícito a conformação de uma zona de livre comércio bilateral, a partir da convergência dos avanços nos acordos bilaterais que os países membros do MERCOSUL mantêm ou que forem assinados com este país, inclui como anexos tanto os acordos celebrados ou os a celebrar entre o México e os Estados Membros do MERCOSUL no marco da ALADI, quanto os acordos celebrados para o setor automotor, que constam de um capítulo específico em cada caso.

Assim, e com o objetivo de dar resposta a diferentes tipos de reclamações e controvérsias oportunamente efetuadas por empresários argentinos pertencentes a distintos setores, foi conformado o Conselho de Comércio e Investimentos Argentina-México, que estabelece mecanismos de articulação entre as áreas responsáveis pela promoção de exportações de ambos os países, com o objetivo de propiciar o incremento dos intercâmbios recíprocos. De igual modo, prevê a criação de grupos de trabalho ou de especialistas para tratar assuntos de interesse comum, com a finalidade de manter um diálogo que permita encontrar soluções para facilitar e incrementar as relações comerciais entre ambos os países e eliminar restrições de acesso aos respectivos mercados em setores específicos.

Mais tarde, e com o objetivo de ampliar e diversificar o seu padrão de exportações e de identificar novas oportunidades comerciais para as empresas da região, os países do MERCOSUL decidiram iniciar conversações em nível bilateral visando abordar a negociação de produtos, atendendo às particulares sensibilidades de cada um dos sócios. Neste sentido, nos dias 4 e 5 de novembro foram iniciadas em Buenos Aires as reuniões técnicas para avançar na negociação de um Acordo de Livre Comércio entre Argentina e México,¹³⁷ o qual -se for bem sucedido- será enquadrado dentro do Acordo Marco MERCOSUL-México.

Poucos dias depois, foi realizado um encontro no nível do MERCOSUL, para efeito de se definir aspectos normativos do acordo, com a intenção de que no curto prazo sirvam como fator de maior transparência e previsibilidade para as operações comerciais entre ambas as regiões.

¹³⁴ Dito acordo estabelece uma cota de 50.000 unidades anuais com tarifa zero para o período 2002-2005, para atingir o livre comércio em 2006. Para os dois primeiros anos do acordo se estabelece dentro da cota um segmento exclusivo de 5.000 unidades reservado para as empresas não estabelecidas nos dois países, que desaparecerá a partir de 2004.

¹³⁵ Cabe destacar a esse respeito que no seu objetivo de diversificar suas correntes comerciais em relação aos EUA, o México assinou 32 Acordos de Livre Comércio na década de 1990, incluindo entre seus *partners* a União Européia e Chile.

¹³⁶ As exportações argentinas para o México passaram de 2% do valor das importações mexicanas em 1985, para aproximadamente 0,2% na atualidade, concentrando-se, principalmente, em produtos primários e manufaturas de origem agropecuária (sementes oleaginosas e óleo de girassol) e, em menor medida, em alguns produtos industriais negociados dentro do ACE 6.

¹³⁷ De acordo ao manifestado pelos negociadores argentinos, o objetivo imediato deste país na referida negociação é o de lograr um acesso imediato, livre do pagamento de tarifas, para os produtos que tenham gerado comércio nos últimos anos, e igualar -ao menos- as condições tarifárias de que gozam atualmente os concorrentes internacionais no mercado mexicano -tais os casos de países como Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai, entre outros- para produtos relevantes na oferta exportável argentina.

Assim foi que, paralelamente à Missão Comercial argentina no México (integrada por umas 90 empresas nacionais), nos dias 10 e 11 de dezembro de 2002 foi levada a cabo uma reunião bilateral para começar com o tratamento do acesso ao mercado e os aspectos normativos que conterà um possível Acordo de Livre Comércio entre ambos os países, que consolidará um quadro de maior transparência para as operações comerciais bilaterais.

No referente ao formato, a proposta mexicana apresentada nesse encontro se orientava a assuntos relacionados com acesso a mercados divididos em dois capítulos: comércio de bens em geral e comércio de produtos agropecuários, onde Argentina manifestou a conveniência de os unificar em um só, incluindo no capítulo de comércio de bens os aspectos estritamente relacionados com o comércio de bens agropecuários. O México manifestou sua disposição de avaliar a proposta.

Por sua parte, a Argentina apresentou um projeto de Programa, conformado da seguinte maneira: desoneração imediata; cronograma de desoneração em 5 (cinco) anos, em 10 (dez) anos e, para uma lista reduzida, em mais de 10 (dez) anos. As "cestas" de ofertas que integrariam os distintos cronogramas seriam:

- Desoneração imediata: produtos negociados no ACE 6 Argentina-México, com preferências iguais ou superiores a 50% que tivessem gerado comércio num período de anos prévios a ser definido e produtos novos de interesse das Partes.
- Cronograma de desoneração em 5 anos: produtos negociados no ACE 6 Argentina-México, com preferências menores que 50% que tivessem gerado comércio nos últimos anos, produtos com mais de 50% que não geraram comércio nos últimos anos e os produtos que gozam da PAR, que também tenham gerado comércio.
- Cronograma de desoneração em 10 anos: resto do universo tarifário, exceto os produtos sensíveis (que ficariam a princípio dentro de uma espécie de "lista de espera").

A princípio, a delegação mexicana manifestou a sua conformidade com a proposta, e indicou que a definição final a respeito levaria em conta o resultado das consultas a serem realizadas com os representantes do seu setor privado. A Argentina manifestou a necessidade de estabelecer pautas para o tratamento tarifário que receberiam os bens importados temporariamente para efeito da sua incorporação nos processos produtivos que derivam na reexportação de bens. Neste sentido, manifestou a sua posição de não privar das preferências tarifárias do acordo aos bens que entrem sob esse tipo de regime, na medida que cumpram com as condições de origem a serem estabelecidas no futuro Acordo.

A proposta mexicana contemplava também a eliminação dos direitos de exportação no comércio recíproco, exceto para uma lista de produtos incluídos em um anexo. A Argentina explicou o seu sistema, os motivos fiscais que o fundamentam e a origem constitucional dos mesmos. No entanto, manifestou o seu interesse no sentido de que o México pontualize e fundamente suas objeções sobre o tema, a fim de demonstrar a afetação da operação no comércio recíproco. A Argentina propôs que os produtos que fazem uso, para sua elaboração, do regime de admissão temporária deveriam gozar das preferências do acordo, sempre que cumpram com os requisitos de origem que finalmente sejam estabelecidos no acordo, tema que, a este respeito, adquire especial relevância.

Com relação à origem e procedimentos alfandegários, no projeto do novo Acordo automotor MERCOSUL-México se acordou um texto sobre este tema (com um período de transição que culmina em meados de 2011), considerando que é uma base importante para avançar nessa etapa. A negociação mais importante se dará no momento de definir as condições que deverão cumprir, para qualificar a origem, o universo de produtos que incluirá o acordo.

No que se refere ao tema de *dumping* e salvaguardas, o México apresentou uma proposta que permitirá a adoção excepcional de salvaguardas preferenciais. Nessa oportunidade, a Argentina apresentou comentários sobre a proposta do México, onde o ponto de maior divergência são as compensações frente à aplicação de uma medida de salvaguarda. A respeito dos sistemas de solução de controvérsias, em março de 2001, foi assinado um texto sobre o tema, que ainda não entrou em vigência devido a que o México não concluiu a sua internação.

Nos próximos meses e no contexto da declarada intenção argentina de realizar uma "negociação intensiva" e no menor tempo possível, se prevê a realização de rodadas de negociação com o Governo do México, a fim de explorar a possibilidade de se chegar a um Acordo Comercial que permita dar um renovado dinamismo ao relacionamento comercial entre ambas as regiões.

De acordo com os calendários acordados, no princípio de fevereiro de 2003 seria realizado um novo encontro de negociadores em Buenos Aires, logo após o qual, no final desse mês, seria realizado um intercâmbio de listas de ofertas, que seriam analisadas durante uma nova reunião em meados de março no México. Neste sentido, se acordou que em meados de abril de 2003 se realizasse em Buenos Aires uma avaliação acerca do desenvolvimento e estado das tratativas, para efeito de ratificar ou retificar os avanços logrados e as perspectivas de cumprir com o objetivo de assinar um Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o México durante o segundo semestre de 2003.

H. Buscando novos horizontes comerciais (II): As negociações entre o MERCOSUL e a África do Sul

Por meio da Dec. CMC 36/00, o Conselho de Ministros do MERCOSUL autorizou ao GMC dar início às negociações com a África do Sul, visando à assinatura de um acordo para a criação de uma zona de livre comércio entre este país e o MERCOSUL. Para tal efeito, as partes firmaram, em dezembro de 2000, em Florianópolis, um Acordo Marco com vistas a "fortalecer as relações comerciais existentes entre as partes, promover o incremento do intercâmbio comercial e estabelecer as condições para a criação de uma área de livre comércio entre as Partes".

Para isso foi criada uma Comissão Negociadora, a qual realizou sua primeira reunião em outubro de 2001 em Montevideu, encontro no qual se realizaram os intercâmbios iniciais de estatísticas de comércio e tarifas. Na mesma, o MERCOSUL propôs estabelecer, em uma primeira etapa, acordos de preferências fixas, através da definição de cestas de produtos aos quais se outorgariam benefícios tarifários recíprocos, em conformidade com o Art. 3 do Acordo Marco. A África do Sul aceitou a proposta como uma base para explorar mecanismos visando à expansão comercial, incluindo a possibilidade de outorgar reduções tarifárias preferenciais recíprocas. A este respeito, as partes acordaram estudar como tais mecanismos se aplicariam no contexto da OMC.

Em relação ao formato OMC do possível acordo, a posição do MERCOSUL é a de invocar -ao menos numa primeira etapa- a Decisão sobre "Tratamento diferenciado e mais favorável reciprocidade para países em desenvolvimento" (mais conhecida como Cláusula de Habilitação), que permite aos países outorgar tratamento mais favorável aos PEDs sem a obrigação de a fazer efetiva aos demais países contratantes e sem o requerimento de que o acordo abarque o essencial dos intercâmbios, nem que a tarifa seja necessariamente zero.

Deste modo, ficaria para uma segunda etapa o aprofundamento da negociação para um acordo de livre comércio conforme o Art. XXIV do GATT-OMC, o qual deveria incluir não só um programa de liberalização comercial para todo o universo tarifário, como também um cronograma para a eliminação de barreiras

quantitativas, o aperfeiçoamento do sistema de origem do acordo, normas sanitárias e técnicas, regimes de salvaguardas e solução de controvérsias, etc.

Assim, em outubro de 2001 se realizou em Montevideu a primeira reunião técnica da Comissão Negociadora do Acordo, na qual se precisaram os temas a serem tratados no futuro, e se passou em revista as possibilidades de interação existentes, especialmente no plano da cooperação técnica e comercial e quanto aos critérios sobre os quais deveriam desenvolver-se as reuniões seguintes. Logo, cada uma das partes se comprometeu a remeter informação sobre estatísticas de comércio dos últimos três anos, para culminar, no mês de fevereiro de 2002, com um documento que detalhe os setores e produtos de interesse para cada uma das partes.

Posteriormente, em agosto de 2002 (que originalmente estava prevista para março) se realizou em Brasília a II Reunião da Comissão Negociadora do Acordo Marco MERCOSUL-África do Sul. Na mesma foi trocada informação tanto acerca da situação econômica dos países membros, quanto do andamento dos respectivos processos de integração.

A África do Sul manifestou, especialmente, que o processo de integração que participa com outros países de sua região (SACU) se encontra em processo de reestruturação geral, o qual se espera estar concluído no final do presente ano. E que neste sentido, os futuros encontros com o MERCOSUL deverão incluir os países membros do SACU.

O MERCOSUL expressou a conveniência de analisar esse tema na reunião seguinte, considerando a necessidade de determinar a modalidade para o desenvolvimento da dita negociação, já que o Acordo Marco foi oportunamente assinado com a África do Sul sem considerar os demais membros do SACU. Neste sentido, se acordou que na próxima reunião da Comissão Negociadora deverão ser convidados todos os membros do SACU.

No referente às modalidades das negociações, a África do Sul aceitou a proposta do MERCOSUL de negociar inicialmente um acordo de preferências fixas para a primeira etapa do Acordo, sendo este um dos pontos de consenso mais importantes da reunião. No mesmo sentido, o MERCOSUL apresentou um Projeto de Acordo e se comprometeu a remeter antes da reunião seguinte uma proposta com os capítulos correspondentes ao regime de origem, salvaguardas e sistema de solução de controvérsias.

Primeira Missão Comercial Conjunta do MERCOSUL à África do Sul (24-28 junho 2002)

Entre os dias 24 e 28 de junho de 2002 e como parte das atividades oportunamente acordadas no âmbito do Grupo Especializado de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL, se realizou a primeira Missão Comercial Conjunta dos quatro países do MERCOSUL, integrada por cerca de noventa empresas (grandes, médias e pequenas) dos países membros, que visitaram a cidade de Joanesburgo onde desenvolveram um intenso programa de atividades. Tanto a programação, quanto a organização da Missão, foram da responsabilidade dos Coordenadores Nacionais de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL, e a Coordenação Geral esteve a cargo da Argentina, dado o exercício da Presidência Pro Tempore. Os resultados foram caracterizados pelas partes como muito positivos, destacando-se as oportunidades de negócios geradas a partir dos contatos e vinculações comerciais estabelecidas a partir da mesma.

No seu anseio por dar continuidade aos avanços alcançados, o MERCOSUL propôs efetuar o intercâmbio de listas de produtos para finais do mês de setembro de 2002 e realizar a seguinte reunião da Comissão Negociadora em princípios de novembro de 2002. Frente a isso, a África do Sul manifestou que seu próprio processo de consultas ao seu setor privado e seu esquema de decisões políticas levaria pelo menos até finais de outubro, razão pela qual contrapropôs intercambiar listas em novembro 2002, mas só celebrar a reunião de trabalho durante 2003.

O MERCOSUL insistiu na conveniência de manter o processo em funcionamento e efetuou uma contraproposta -aceita pela África do Sul- para iniciar a consideração das listas de produtos e as propostas relacionadas ao texto do acordo de preferências fixas, de modo que se programou uma nova reunião de trabalho (a terceira) para novembro na África do Sul.

A esse respeito, ambas as partes acordaram intercambiar para finais de setembro de 2002 as seguintes informações:

- dados macroeconômicos e comerciais de cada país participante;
- estatísticas comerciais que cubram o período 1999-2001, por produtos, países de origem e destino;
- legislação relevante sobre comércio exterior; e
- situação atual da TEC, incluindo modificações e exceções vigentes.

Por sua parte, a África do Sul se comprometeu fornecer informação acerca da sua própria Nomenclatura de Tarifas Aduaneiras, uma lista detalhada de tarifas vigentes (*ad valorem*, específicas, mistas e demais direitos de importação) e detalhes acerca dos acordos comerciais assinados com terceiros países.

Por outro lado, o MERCOSUL solicitou informações relativas ao regime sul-africano de importação, em particular aquelas relacionadas com os direitos específicos e com o regime de licenças de importação. A África do Sul propôs conformar um grupo de trabalho para tratar desse tema, sugestão que não foi aceita pelo MERCOSUL, dado que se tratava simplesmente de um processo de intercâmbio de legislação. Paralelamente, a África do Sul reclamou explicitamente a inclusão do tema das regulamentações sanitárias e fitossanitárias, razão pela qual se resolveu prever a participação de técnicos das áreas envolvidas no seguinte encontro.

Na terceira reunião, realizada em Pretória em princípios de dezembro de 2002, a Presidência Pro Tempore brasileira apresentou uma proposta sobre aspectos de política comercial, sanitária e agrícola, formulando também pedidos de acesso preferencial para uma lista de produtos, entre os quais se encontram óleos vegetais, cereais, manufaturas de plástico, produtos lácteos e autopeças. A tal efeito, as partes se comprometeram analisar os respectivos documentos antes da próxima reunião, a qual esta prevista para o mês de março de 2003.

CAPÍTULO VI. OS TEMAS DA INFRA-ESTRUTURA E A INTEGRAÇÃO FÍSICA REGIONAL

A infra-estrutura econômica regional compreende as diferentes redes sobre as quais se facilitam o fluxo de bens e pessoas (rede de transporte), de energia (rede energética) e de informação (rede de telecomunicações) entre países membros de um processo de integração ou simplesmente entre países vizinhos.

Posto que as redes regionais dão benefícios a todos os países interligados, suas externalidades não podem ser absorvidas por apenas uma das partes, representando um caso de bem público regional onde a sua correta provisão não pode ser deixada completamente delegada ao âmbito nacional. Consequentemente, um desenvolvimento mais eficiente da infra-estrutura regional pode ser alcançado a partir da cooperação no planejamento e coordenação de projetos por parte de todas as nações envolvidas.

A harmonização, a união e o desenvolvimento da infra-estrutura entre nações vizinhas, facilitam as comunicações, a circulação física de bens e pessoas, e impulsionam o desenvolvimento das economias mais periféricas, constituindo-se num instrumento chave para consolidar a coesão econômica e social de uma região.

Na Europa, a importância da infra-estrutura regional foi reconhecida no próprio Tratado constitutivo da Comunidade Européia de 1957, contemplando desde o seu início a criação de redes transeuropeias de transporte, energia e telecomunicações. O desenvolvimento destas redes, desde então, é definido como uma meta primordial para atingir o duplo objetivo de funcionamento harmonioso do mercado interior e de apoio para a expansão da área.

Nesse sentido, o Tratado promovia que as infra-estruturas de transporte, telecomunicações e energia fossem interligadas de modo tal que todas as regiões, incluídas as insulares, isoladas e periféricas, pudessem se beneficiar das vantagens decorrentes da instauração de um espaço sem fronteiras interiores.

A vontade política das autoridades europeias para impulsionar e financiar projetos para a criação destas redes transeuropeias ficou consolidada no Livro Branco (1993), onde se destacam os benefícios das mesmas e o seu impacto sobre o crescimento, a competitividade e a geração de emprego.

No caso do MERCOSUL, por sua parte, a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA) tem a sua origem na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul do ano 2000. O plano de ação adotado nesse encontro¹³⁸ contém propostas e sugestões para a ampliação e modernização da infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicações dentro de um horizonte de dez anos, a fim de fazer da região uma área mais competitiva e desenvolver o espaço sul-americano.

Anteriormente, as reformas estruturais -incluindo a integração regional- implementadas nos países da região durante os anos noventa, contribuíram para importantes avanços no desenvolvimento da infra-estrutura regional. A abertura da economia a países vizinhos e a maior interdependência resultante, aumentou a procura por este bem público regional e melhorou simultaneamente a resposta dos setores público e privado.

As reformas mencionadas incluíram modificações nos modelos tradicionais de fornecimento de infra-estrutura e de seus serviços -anteriormente caracterizados por uma participação quase exclusiva do Estado- dando lugar a um importante aumento do *share* do setor privado no investimento e gestão nestas áreas.

¹³⁸ O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana foi elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporação Andina de Fomento (CAF), com a colaboração de outros organismos internacionais que operam na região e de alguns países da América do Sul.

Não obstante, dada a sua natureza de bem público e as falhas de mercado que apresenta o setor -tais como externalidades, economias de escala e indivisibilidades -, além da existência de iniciativas nacionais e/ou regionais cujos benefícios econômicos e sociais não são suficientemente atrativos para os investidores privados, em muitos casos as respostas do mercado não são ótimas e podem conduzir a uma suboferta do bem público. Como consequência disto, o planejamento e a materialização de projetos de infra-estrutura regional não pode ser delegada exclusivamente para mãos privadas, sendo conveniente -até necessária- a intervenção dos Estados em certos segmentos.

No caso europeu, o Parlamento e o Conselho são os responsáveis pela adoção das orientações comunitárias para o desenvolvimento da infra-estrutura regional e estabelecimento dos critérios para a seleção e financiamento dos projetos de interesse comum. Ao mesmo tempo, a UE fomenta associações públicas-privadas para os financiamentos das diferentes redes.

No caso do MERCOSUL, no âmbito da IIRSA, se contemplam mecanismos de cooperação entre os governos, as instituições financeiras multilaterais e o setor privado para coordenar a visão política e estratégica da infra-estrutura na região, os planos e programas de investimento e a priorização dos diferentes projetos.

Em dezembro de 2000, durante a reunião de Ministros de Transporte, Telecomunicações e Energia da América do Sul, celebrada em Montevideu, foi apresentada a versão final do "Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional", elaborado pelo BID, pela CAF e pelo FONPLATA.

O mesmo está baseado no conceito de eixos de integração e de desenvolvimento de processos setoriais "necessários para otimizar a competitividade e a sustentabilidade da cadeia logística". As ações se concentraram em três grandes linhas: a coordenação dos planos de investimento, a compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e a criação de mecanismos inovadores de financiamento público/privado.

Com a finalidade de levar adiante o Plano de Ação se formou um Comitê de Direção Executiva (CDE), integrado por representantes de alto nível, nomeados pelos governos e que tem a responsabilidade de coordenar as ações previstas no mesmo, com base nos trabalhos técnicos realizados pelos Grupos Técnicos Executivos (GTE), que funcionam no seu âmbito. De forma complementar, foi formado um Comitê de Coordenação Técnica, organizado pelo BID, CAF e FONPLATA, com o objetivo de dar assistência técnica e financeira ao CDE.

A primeira Reunião do Comitê de Direção Executiva foi realizada em abril de 2001, onde se discutiu a formação de grupos de trabalho a partir dos eixos prioritários estabelecidos no Plano de Ação. Os grupos relacionados com o MERCOSUL -ou com algum dos seus Estados Membros- e os progressos obtidos até o momento em cada um deles, são:¹³⁹

A. Eixo MERCOSUL-Chile/Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca

No âmbito do GTE deste Eixo foram atualizados os perfis dos projetos apresentados pelos governos e se avançou no desenho preliminar da Visão de Negócios, os quais continuarão sendo tratados na próxima Reunião do GTE.

De forma preliminar, a Visão de Negócios do Eixo MERCOSUL-Chile indica que o mesmo conta com uma rede de infra-estrutura razoável em quase toda a sua extensão, com alguns "estrangulamentos", mas

¹³⁹ Esta parte está baseada nas Ajudas Memória das reuniões de GTEs, a partir de uma síntese de um relatório que está em poder do INTAL.

praticamente sem elos faltantes. Não obstante, o Eixo conta com uma grande quantidade de projetos que reforçam a infra-estrutura existente, e um número menor de projetos "estruturantes", que podem resolver soluções de continuidade e produzir mudanças na conformação da rede.

Os projetos do Eixo MERCOSUL-Chile que são considerados estruturantes, são os que contribuiriam para proporcionar novas opções de transporte para o cruzamento do Rio da Prata e da Cordilheira dos Andes (a ponte Colônia-Buenos Aires e a Ferrovia Transandina Central) e facilitar o transporte fluvial dos rios Paraguai, Paraná e Uruguai; os novos aproveitamentos hidrelétricos sobre os rios Paraná e Uruguai e os eletrodutos e gasodutos internacionais no setor de energia, além das novas conexões internacionais de fibra ótica e serviços satelitais no setor de comunicações.

No Eixo Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca, o projeto estruturante chave é o da Ferrovia Transandina do Sul. No mesmo Eixo, existem em desenvolvimento projetos de circuitos turísticos no lado chileno que poderiam complementar-se com o projeto anterior.

Os projetos de transporte viário, em geral, com exceção dos estruturantes, reforçam a rede existente e reduzem o custo do transporte internacional ao melhorar as condições das rodovias (vãos, capacidade de pontes, etc, uniformes em todo o Eixo) e incluir circunvalações que evitam a passagem pelo centro das cidades, e facilitam também o acesso a elas. Por sua vez, os projetos de transporte ferroviário se preparam para competir pelas cargas a granel da região, ou para aproveitar algumas vantagens comparativas para participar de soluções multimodais, como no caso da Ferrovia Transandina Central entre Argentina e Chile, que poderia facilitar o cruzamento da Cordilheira durante uma maior quantidade de dias durante o inverno.

No campo das telecomunicações, os países do Eixo promovem o desenvolvimento da Sociedade da Informação, complementada com programas de Governo Eletrônico, num quadro de desregulação, competição no mercado e integração internacional. Os programas em andamento incluem medidas para facilitar o acesso da população aos serviços de televisão por cabo, telefonia fixa e celular, incluindo a universalização dos serviços de telecomunicações nas áreas de saúde e educação.

B. Eixo Interoceânico

O Grupo Técnico Executivo (GTE) do Eixo Interoceânico se reuniu em três oportunidades, a última delas foi celebrada em outubro de 2002. Os interesses dos diferentes países participantes deste eixo, apresentados ao longo do trabalho do Grupo, são sintetizados a seguir.

A Bolívia impulsiona o avanço no Corredor Central Sul para o qual solicita a sua inclusão na Carteira de Projetos IIRSA, sinalizando os benefícios da conexão entre o Brasil e o Paraguai com os Departamentos bolivianos de Tarija e Potosí, para logo atingir o Chile e o Oceano Pacífico pela parte sul do país (zona com notáveis carências de interconexões de transporte e com as maiores reservas de gás na região sul-americana). Assim, o interesse deste país por este eixo passa, entre outros fatores, por obter uma maior incorporação de valor agregado a suas reservas de gás, que poderia ser comercializado pelo projetado Corredor Central Sul.

O Chile, por sua parte, mostrou um particular interesse na geração de serviços no âmbito do Eixo. A respeito, este país vem promovendo melhoras na interconexão terrestre de Arica com Tambo Quemado e em novos investimentos nos portos de Iquique e Arica e no Aeroporto de Arica, de maneira a prestar melhores serviços nacionais e internacionais no âmbito interoceânico. Deste modo, o interesse chileno passa por aproveitar os investimentos já produzidos e em andamento, assim como eventuais novos investimentos a serem analisados para a efetiva estruturação do Eixo.

O Peru começou a participar das reuniões do Grupo no final de 2002, produto do interesse que a nova coordenação da IIRSA neste país tinha demonstrado por cada um dos Eixos. Com efeito, no âmbito do eixo interoceânico, o Peru pavimentou uma rodovia de 359 km desde o Porto de Ilo sem que a conclusão da obra significasse um aumento substantivo no tráfego da mesma. Portanto, o interesse deste país passa pelo potencial aumento que pudesse ser gerado pelo uso desta rodovia, na medida em que as conexões do Eixo Interoceânico -e de outros Eixos- forem sendo realizadas.

O Brasil, na área de Transportes, está realizando importantes investimentos para a ampliação do Porto de Rio Grande, as quais junto às executadas para unir Cáceres com a fronteira com a Bolívia, permitiriam transportar competitivamente cereais bolivianos aos portos do Atlântico. Na área de energia, investimentos privados em curso permitiriam inicialmente gerar 190 megawatts, com ampliações posteriores que alcançariam os 540 megawatts em Cuiabá, utilizando gasodutos com a Bolívia. Nas Telecomunicações, por outra parte, três empresas instalariam cinco satélites até o ano 2005, multiplicando significativamente a capacidade comunicacional no Brasil e no Eixo. Para tal efeito, o Brasil promove no âmbito do Grupo, a necessidade de lograr avanços no plano das regulações para facilitar a utilização do *roaming* internacional por uma parte, e possibilitar a comunicação internacional como local em áreas fronteiriças.

O interesse do Paraguai pela Iniciativa IIRSA passa pelo desenvolvimento de serviços em torno dos diferentes projetos, constituindo estações multimodais ou estações de serviços nas três fronteiras que o Paraguai tem no Rio Paraná: Cidade do Leste, Foz de Iguaçu e Porto Iguaçu. Também, o desenvolvimento da Estação sobre a Hidrovia permitiria integrar serviços ferroviários, rodoviários, portuários e fluviais. Na área do gás, o Governo paraguaio dá prioridade ao gasoduto que permite ligar a Bolívia, o Paraguai e o Brasil.

Do mesmo modo, o Paraguai está interessado em fusionar o Eixo Interoceânico e o Eixo Porto Alegre-Assunção-Jujuy-Antofagasta, articulando Boquerón com Jujuy e com Villamontes, buscando, por outra parte, a concretização da primeira ferrovia interoceânica.

Em termos gerais, as visões dos países parecem estar refletindo mais a soma de interesses individuais do que uma estratégia de conjunto do Eixo Interoceânico. A este respeito, os países pretendem que o trabalho do Grupo tenda a aproveitar os ativos atualmente existentes, com o propósito de gerar excedentes novos, dado que os problemas de infra-estrutura e desenvolvimento dos Eixos, propostos como objetivos originais, são de longo prazo. Nesse sentido, os projetos apresentados e o caminho percorrido são parte de uma inércia preexistente, pelo que se requererá maior detalhamento para priorizar formas de complementação com vistas a gerar novos projetos estruturantes.

Para este fim, o Grupo se pôs de acordo na necessidade de elaborar conjuntamente um mapa georeferenciado do Eixo, tarefa na qual os países devem contribuir para colocar à disposição as bases de dados sobre a realidade da área, assim como suportes que permitam manipular as referidas bases de dados, a elaboração dos mapas com os "estrangulamentos" e elos faltantes, considerando os projetos prioritários do mesmo em cada um dos setores da IIRSA.

C. Eixo Porto Alegre-Assunção-Jujuy-Antofagasta

No âmbito deste GTE foram iniciadas as missões técnicas de recopilação de informações dos países que integram o Eixo. Em função do estado de maturação destas tarefas e a evolução prevista para os próximos meses, se estima que a primeira reunião do GTE deste Eixo terá lugar durante o segundo semestre de 2003.

A seguir, serão apresentados alguns aspectos preliminares que formariam parte da proposta da Visão de Negócios do Eixo a ser analisada na Reunião do GTE.

Em matéria de projetos de infra-estrutura estruturantes na área de transporte rodoviário, embora a atual rede do Eixo conte com um desenho suficientemente apto para atender às necessidades atuais e previstas para este meio de transporte no curto e médio prazos, a mesma necessitará de um processo maior de modernização e reciclagem. Este processo implica principalmente na manutenção, conservação e modernização para que a infra-estrutura viária seja adequada aos progressos tecnológicos e ao tamanho dos veículos que já circulam na região e que na atualidade produzem uma deterioração considerável. A modernização também implicará na construção de anéis de circunvalação ou de vias perimetrais para evitar o cruzamento de cidades e povoados, que na atualidade expressam o antiquado desenho da rede do Eixo e que congestionam a circulação, no sentido moderno.

Quanto ao transporte ferroviário, a rede existente tem um adequado nível operativo no Brasil e no Chile. No entanto, na Argentina e no Paraguai, tanto a rede, como o equipamento estão em muito mal estado de conservação e operação. No conjunto, todas estas redes poderiam se converter num adequado meio para atender as cargas com vocação ferroviária que abundam na região (pedra, mineral triturado, cal, cimento, cereais, carvão vegetal, combustível).

Em matéria de transporte por vias navegáveis e portos, o projeto de melhoramento e modernização da Hidrovia Paraguai-Paraná, ainda que não forme parte do Eixo, é um dos mais significativos, no que se refere à integração e sua influência transversal no Eixo Porto Alegre-Assunção-Jujuy-Antofagasta. Por sua vez, este projeto complementado pelo projeto da Hidrovia Tietê-Paraná poderia lograr uma interconexão fluvial entre Buenos Aires e São Paulo. Na medida que estes projetos avancem, as melhorias de infra-estrutura portuária, mediante um complexo multimodal de transferência de cargas nos portos fluviais do Eixo, principalmente nos nós Clorinda-Porto Falcón e Corrientes-Chaco (porto de Barranqueras), permitiriam às diferentes modalidades de transportes ter acesso às mencionadas hidrovias.

No campo da energia elétrica, se prevêem grandes fluxos de energia em ambos os sentidos (Oeste a Leste e Leste a Oeste) segundo as circunstâncias, através das linhas de interconexão existentes e em estudo (a linha NEA-NOA e complementos de reforço que melhorariam inicialmente a confiabilidade do sistema argentino). A transmissão Oeste a Leste seria feita desde o SING do norte do Chile e do NOA Argentino e a partir daí para o mercado do Sul-Sudeste do Brasil e, nos anos de abundância hidráulica neste país, seria transmitida, a preços presumivelmente favoráveis, energia secundária na direção Leste a Oeste.

Quanto ao gás e hidrocarburos, estão previstos também significativos fluxos de gás que serão transportados na direção Oeste a Este, provenientes das reservas do noroeste e norte argentino, com importantes reservas comprovadas, com um eventual agregado de gás da Bolívia, através de gasodutos em estudo (por exemplo o GASIN) passando pelos mercados do Paraguai, pelo NEA mesopotâmico e com destino final na entrada do grande mercado potencial do Brasil.

Na área de transporte de informação, salvo alguns reforços de conexões com cabeados de fibra ótica, onde a evolução da demanda o indique, o Eixo tem uma infra-estrutura de telecomunicações que poderia atender às necessidades do crescimento previsto. A harmonização regulatória dos países participantes, a procura da padronização de normas e as facilidades de acesso são objetivos a serem logrados que estão sendo estudados dentro dos processos setoriais da IIRSA.

As atividades potenciais ou de desenvolvimento futuro se originam nas atividades dominantes atuais, especialmente as produções de minérios e energéticas das jazidas com grandes reservas e das produções primárias que conjuguem vantagens comparativas regionais e criatividade para a obtenção de produtos diferenciados. Como exemplo, podem-se indicar as seguintes:

- Produções minerais metálicas e não metálicas;
- Cobre no Baixo "La Alumbrera" (Argentina);

- Extração de Gás;
- Geração de Energia Elétrica a partir de Gás;
- Geração de Energia Hidrelétrica;
- Produções de hortaliças, frutas, florestais, oleaginosas, etc, com qualidade diferencial (Certificação orgânica, denominação de origem, especialidade tradicional, HACCP, Boas Normas de Manufaturas, etc.);
- Produções agro-industriais (Vinhos varietais diferenciados-Torrontês);
- Produção de madeira para a construção;
- Produção de celulose e papel; e
- Turismo

A grande maioria dos centros dinâmicos atuais manifesta uma vocação de crescimento e expansão. Esta vocação deverá ser confirmada nas conclusões que forem logradas durante o desenvolvimento da Visão de Negócios, incluindo as indagações aos operadores da realidade local (autoridades, agentes econômicos, sociedade civil, ambiente científico-técnico).

D. Eixo Multimodal do Amazonas

No dia 20 de novembro de 2002, foi realizada na cidade de Manaus, Brasil, a Primeira Reunião do GTE deste Eixo. Como parte da reunião foi feita uma apresentação da Visão de Negócios do Eixo, seguida de uma série de apresentações por parte dos países participantes.

Neste sentido, a apresentação da Colômbia, recordou a importância das iniciativas impulsionadas no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica, em particular, aquelas relacionadas com o desenvolvimento fronteiriço. Também foi apresentado o Projeto do Corredor Tumaco-Porto Asis-Belém, que se encontra na etapa de estudo de alternativas do trecho crítico na conexão Pasto-Mocoa.

Por sua parte, o Peru realizou uma apresentação do estado da rede e dos projetos de transportes, incluindo detalhes operacionais dos corredores, norte, centro e sul, perfis de travessia, volumes de tráfego, passageiros x km, toneladas x km, investimentos necessários e detalhes das necessidades em 30 fichas de projetos. Igualmente, indicou a relevância e as dificuldades para definir prioridades transnacionais e a importância de criar um banco de dados de fluxos de transportes. Por outra parte, foi apresentado o estado da rede e dos projetos de energia, e a proposta de interconexão entre Pucallpa (interligada à rede peruana) e Cruzeiro do Sul (sistema isolado, segunda cidade do Estado do Acre no Brasil).

No caso do Equador, foi feita uma apresentação sobre a rede rodoviária do país, baseada no enfoque de oportunidades de investimento em infra-estrutura, particularmente em trechos de maior demanda, com estimativas sobre taxas internas de retorno. Por outra parte, foi apresentado o Plano Binacional com o Brasil, anunciando a entrega de um estudo de navegabilidade do Rio Napo e de um estudo de oportunidades de mercado para produtos andinos. Do mesmo modo, foi feita a entrega de fichas de projetos de pequenas centrais hidrelétricas (PCH) e de uma atualização do estudo do Rio Napo, incluindo a localização mais adequada dos terminais intermodais e do apoio tecnológico à navegação fluvial com os respectivos investimentos requeridos.

O Brasil efetuou uma apresentação em matéria de comunicações, onde se considera da maior importância que se busque a convergência dos meios, particularmente nos enlaces regionais de satélites. Foram

destacados também os processos de normalização dos serviços, as iniciativas simplificadoras do tráfego fronteiriço e as soluções criativas de exportação para as micro e pequenas empresas. Por outra parte, foram apresentados a situação atual e planos de expansão da rede energética regional, que destacam a relevância energética da Bacia do Solimões (gás de Urucu), enfatizam oportunidades de investimento em micro e pequenos aproveitamentos hidrelétricos, biomassa (resíduos da produção madeireira ou de palma), e o caso do Cruzeiro do Sul relativo a sua interconexão ao sistema nacional prevista para 2020.

Finalmente, foi feita uma apresentação de uma retrospectiva histórica dos planos de colonização da Amazônia, da migração induzida pela disponibilidade de terra e de uma infra-estrutura de transportes, da degradação ambiental, e das áreas abandonadas e decadentes. Nesse contexto, se observou a necessidade de uma política de implementação gradual e cuidadosa dos projetos.

Em matéria de Visão de Negócios, se identificou um caráter complementar das atividades econômicas dominantes entre as áreas a serem integradas, por um lado, a costa e a serra andina, e, por outro, a área de influência do sistema transnacional de transporte fluvial do Rio Amazonas e seus efluentes, destacando-se os casos de alimentos em geral, tanto costeiros como em especial de clima temperado e frio, materiais de construção, tecidos e confecções, aditivos e fertilizantes, para o Atlântico, e eletro-eletrônicos, motocicletas, papel e celulose, alumínio e soja para o Pacífico.

Por outra parte, se ressaltou que existe uma identidade amazônica comum em todos os espaços da selva, em atividades potenciais que se orientem ao mercado global de serviços e produtos amazônicos sustentáveis, destacando-se os serviços ambientais, recursos genéticos, eco-turismo, produtos madeireiros e não-madeireiros, certificados e sistemas de monitoramento e vigilância ambiental, em negócios e atividades que devem ser organizadas na forma de redes de informação e comunicação. Todavia, existe uma possibilidade razoável de utilizar o Eixo como um corredor de transporte bi-oceânico de produtos e insumos asiáticos, de menor valor e/ou maior volume, para o Norte do Brasil e, eventualmente, para todo o Atlântico Sul e vice-versa.

E. Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname

No dia 19 de novembro de 2002, foi realizada em Manaus, Brasil, a Primeira Reunião do GTE do Eixo Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname. Como resultado das missões técnicas realizadas se destacou que só foram atingidos resultados parciais a respeito dos objetivos previamente traçados para esta etapa inicial do processo de implementação do Eixo. Consequentemente, a Visão Inicial de Negócios foi desenvolvida com base em informação secundária obtida de diversas fontes públicas e privadas e nas visitas de campo, que deverão ser posteriormente validadas.

Nesta etapa preliminar, foram identificados dois espaços de integração que em seu conceito validam a configuração do Eixo. Não obstante, se propôs discutir o rol da zona de influência do Estado de Amazonas e mais estritamente da Zona Franca de Manaus. Também se propôs discutir o tratamento que será dado à relação com a Guiana Francesa, pois esta não participa na Iniciativa IIRSA, mas devido a sua localização geográfica se converte em via de trânsito obrigatória e, portanto, num elemento fundamental no processo de articulação do Estado do Amapá com o resto do Eixo, ponto que ficou pendente para ser analisado.

Em matéria das apresentações dos países, o Brasil descreveu os projetos de infra-estrutura cuja execução é considerada prioritária para a sua estratégia de desenvolvimento nacional e de integração regional. Também, incluiu uma apresentação destinada a descrever os projetos multi-setoriais que a iniciativa privada estaria considerando realizar e que integrariam ao Estado de Roraima com a República da Guiana e os mercados internacionais via Oceano Atlântico. Estes projetos ainda estão em etapa de desenvolvimento muito preliminar.

A Guiana realizou uma apresentação na qual destacou a importância que o país outorga à participação na Iniciativa IIRSA e o seu compromisso de continuar dando apoio à mesma. Também fez referência às relações comerciais e aos acordos que o país mantém ou está negociando com os demais países do Eixo, assim como os projetos de integração existentes ou em processo de desenvolvimento, dando especial ênfase aos projetos de integração com o Brasil.

Quanto ao Suriname, foi feita uma análise das potencialidades e limitações dos principais corredores viários existentes no país e daqueles projetados sobre a base das condições geográficas, demográficas, comerciais e econômicas prevalentes. A respeito, destacou-se que uma das prioridades do governo consiste em reabilitar e modernizar o corredor Leste-Oeste do Sul, paralelo ao costeiro ou do Norte, já que permitirá a exploração de importantes recursos naturais em setores tais como agricultura, exploração florestal, mineração (bauxita) e produção de alumínio. Também, manifestou a grande expectativa gerada pela execução dos anunciados projetos de integração do Arco Norte do Brasil com a Guiana e a Guiana Francesa, assim como a rodovia de integração Venezuela-Guiana, já que esta permitirá a articulação com importantes mercados aos quais atualmente não tem acesso.

No caso da Venezuela, foram apresentados os delineamentos gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento da Nação 2001-2007, em relação aos objetivos e estratégias nos planos econômico, social, político, territorial e internacional. Um dos objetivos traçados consiste em ocupar e consolidar o território de maneira equilibrada, mediante o desenvolvimento de uma estratégia de Equilíbrio Territorial (descentralização e desconcentração), a partir da qual foram identificados os quatro Eixos de Desenvolvimento (Ocidental, Costeiro, Orinoco-Apure e Oriental) e os cenários desconcentradores.

Em matéria de Plano de Trabalho do GTE, se coincidiu em que o mesmo deverá estruturar-se sobre a base de objetivos e metas a serem alcançados num horizonte de tempo determinado e que dito horizonte de tempo estará marcado pela data de realização da próxima reunião do CDE. Até então, deverá ser capaz de mostrar um importante progresso no processo de implementação do Eixo, em termos da maturação da Visão de Negócios e do inventário de projetos.

F. Eixo Peru-Brasil-Bolívia

No dia 21 de novembro de 2002, foi realizada na cidade de Manaus, Brasil, a Primeira Reunião do GTE do Eixo Peru-Brasil-Bolívia. Em torno dos antecedentes do Eixo, foram expostos os principais acontecimentos que estão relacionados com os esforços encaminhados para lograr a interconexão viária entre o Brasil e o Peru. Os referidos antecedentes abarcam desde finais do século XIX, quando se inicia a exploração ou o *boom* da borracha natural, como reação à demanda pelo produto nos mercados internacionais. Com relação ao âmbito geográfico, se pode apreciar as demarcações políticas que estão compreendidas dentro da área de influência direta do Eixo, a relação que tem cada uma delas com as regiões naturais e meios de transporte, assim como algumas características das mesmas.

Com referência ao estado atual da infra-estrutura, foram analisadas as dificuldades mais relevantes que desde o ponto de vista viário -pelo tipo de pavimentação, obras de arte e nível de conservação- estão localizadas do lado "oeste" do Eixo, sobre o território peruano. Quanto à energia, fez-se uma análise do alcance geográfico da rede elétrica interconectada e das reservas de gás natural, para os três países.

Também, foi feita uma abordagem do tema dos aspectos ambientais, destacando-se as áreas que estão protegidas (parques e reservas nacionais, territórios indígenas, santuários históricos, etc.) e que estão compreendidas dentro do âmbito de influência do Eixo.

Quanto à Visão de Negócios atual do Eixo, com respeito às atividades comerciais, destacou-se que o comércio fronteiriço é inexistente legalmente, pois não tem tido, nos últimos cinco anos, registros na

alfândega de Porto Maldonado. No entanto, estima-se que freqüentemente são realizadas transações comerciais, ainda que de pouco valor, no setor informal.

Entre as debilidades do Eixo, se indicou que a parte central ou Região MAP -formada pelo departamento de Madre de Dios (Peru), o estado do Acre (Brasil) e o departamento de Pando (Bolívia)- tem estado historicamente marginalizada desde os centros econômicos e políticos nos seus respectivos países, o qual caracteriza o seu isolamento, escassos investimentos, dependência financeira do Governo Central, desenvolvimento baseado na exploração do bosque, existência de indicadores sociais abaixo das médias nacionais, qualidade deficiente e altos custos de transporte, energia, comunicações e serviços sociais.

Entre os "estrangulamentos" se destacam o deficiente estado atual da infra-estrutura e o serviço de transporte viário, especialmente no lado "oeste" do Eixo. Entre as deficiências se destacam a falta de pontes; o trânsito que se interrompe na temporada de chuvas; a falta de capacidade de pontes e obras -que não suportam pesos acima de 20 TM; a insegurança viária, etc.

Quanto às atividades comerciais potenciais, foram analisadas as possíveis transações comerciais que poderiam ser geradas a partir dos produtos considerados como "tradicionais" em cada um dos departamentos ou estados compreendidos na área de influência, e que se avalia que contariam com uma maior possibilidade de ser exportados, em função da localização estratégica e a qualidade do produto ofertado. Estas possíveis transações comerciais foram analisadas desde diversos setores produtivos: agrícola, pecuário, florestal, agro-industrial, hidro-biológicos, mineração, manufatureiro, artesanal, metal-mecânica, têxtil, energético e turismo.

A partir da análise das vocações produtivas existentes, foi confeccionada uma lista tentativa de possíveis produtos que poderiam ser negociados através do Eixo.

Em torno das análises realizadas na reunião, o Plano de Trabalho imediato do GTE se concentrará em completar a Visão de Negócios mediante reuniões técnicas setoriais e nacionais na Bolívia, Brasil e Peru, assim como a revisão de fontes secundárias (Páginas Web, bibliotecas, estatísticas, etc.) e tarefas de reconhecimento de campo, pesquisa e entrevistas sobre o terreno. A respeito, destacou-se a importância dos eventos realizados em Manaus (Brasil), Arequipa (Peru) e Cobija (Bolívia).

BIBLIOGRAFIA

Atas, Decisões Administrativas e Documentos oficiais emitidos pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL e pela Presidência *Pro Tempore* do Mercosul 2001-2002. [Http://www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. Declarações Ministeriais, Informes do CNC e dos Grupos de Negociação, Página Oficial. 2001 e 2002. [Http://www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO - ALADI. Informe preliminar do Secretário Geral sobre a evolução do processo de integração durante 2002, Montevideú. 2002.

_____, SECRETARIA GERAL. Informes e Documentos vários, Montevideú. 2001 e 2002.
[Http://www.aladi.org](http://www.aladi.org)

BANCO CENTRAL DO PARAGUAI. *Coyuntura Macroeconómica Regional*. Gerência de Estudos Econômicos, Assunção. Setembro, 2002.

_____. *Informe Económico*. Gerência de Estudos Econômicos, Assunção. Outubro e dezembro, 2002.

_____. *Informe Económico*, Gerência de Estudos Econômicos. Assunção. 2003.

BANCO CENTRAL DO URUGUAI. *Informe Trimestral de Coyuntura*. Área de Pesquisas, Montevideú. Outubro, 2002.

BANCO CENTRAL EUROPEU. *Boletim Mensal do BCE*. Novembro, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América*. Washington, D.C. Departamento de Integração e Programas Regionais. 2002.

BOUZAS, ROBERTO. "El Mercosur Diez Años Despues. Proceso de aprendizaje o *deja vu?*", em *Desarrollo Económico*. Buenos Aires. 2001.

_____. "MERCOSUL: Crise Econômica ou Crise da Integração?", em Clodoaldo Hugueneu Filho e Carlos Hernique Cardim (org.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. IPRI/ FUNAG-BID-MRE. Brasília. 2002.

BOUZAS, R. E G. SVARZMAN. *The FTAA Process: What has it Achieved and Where does it Stand?*, Working Paper, Dante Fascell North South Center, University of Miami. Miami, 2001.

CAMPBELL, J; R. ROZEMBERG E G. SVARZMAN. "Mercosur. Diez años de integración: mucho ruido y muchas nueces" em J. Campbell (ed.), *Mercosur: Entre la Realidad y la Utopía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1999.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN - CEP. *Síntesis de la Economía Real*, vários números, Buenos Aires. 2001 y 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. Nações Unidas, Santiago do Chile. 1994.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002". Santiago do Chile. Janeiro, 2003.

_____. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. Nações Unidas, Santiago do Chile. 2003.

ENRIGHT, M. "Regional Clusters: What we know and what we should know". Workshop on *Innovation Clusters and Interregional Competition*. 2001.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. *World Economic Outlook*. Washington, D.C. Setembro, 2002.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. *Capital Flows to Emerging Market Economies*. Setembro, 2002.

INSTITUTO DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS INTERNACIONALES - INAI. *Boletín mensual*, vários números. Buenos Aires. 2001 e 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conjuntura Ipea*, Grupo de Acompanhamento Conjuntural. Rio de Janeiro. Outubro, 2002.

INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE - INTAL. *Informe MERCOSUR*, N° 6 e 7. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000 e 2001.

Intelligence Trade Report, vários números. Buenos Aires. 2001 e 2002.

Latin American Consensus Forecasts. Washington, D.C. Novembro, 2002.

LATIN SOURCE. *Latin Source Brazil Monthly Report*, vários números. 2002.

LAVAGNA, R. "Los desafíos del MERCOSUR" (mimeo). Genebra. 2001.

LUCÁNGELLI, J. "La competitividad de la industria manufacturera argentina durante los noventa", em *Boletín Informativo Techint*, N° 307. Buenos Aires. 2001.

MINISTÉRIO DE ECONOMIA DA REPÚBLICA ARGENTINA. *Informe Económico*, Terceiro Trimestre 2002, Secretaria de Política Econômica, Buenos Aires. 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*. 2002 e 2003. [Http://www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)

PEÑA, F. *El Mercosur y las negociaciones del ALCA*. Real Instituto El Cano, Madri. Outubro, 2002.

_____. "En Vísperas de una nueva etapa en las negociaciones hemisféricas", *La Nación*, Suplemento Comércio Exterior, Buenos Aires. Outubro, 2002.

_____. "As prioridades de um Mercosul confiável", em *Valor Econômico*. São Paulo. Janeiro, 2003.

Revista Brasileira de Comércio Exterior, vários artigos. Funcex, Rio de Janeiro. 2001 e 2002.

- RODRIK, D. "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 24. 1995.
- ROZEMBERG, R. E C. PENA. "Mercosur: Desarrollo Institucional Sustentable?", (mimeo). Buenos Aires. 2003.
- ROZEMBERG, R.; G. SVARZMAN; P. GARCÍA E L. NACER. "Los nuevos desafíos de la integración en América Latina y el Caribe: una aproximación desde la perspectiva de los bienes públicos regionales", (mimeo). Buenos Aires. 2002.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. "Informes sobre negociaciones internacionales". Buenos Aires. 2001 e 2002. [Http://www.sagpya.mecon.gov.ar](http://www.sagpya.mecon.gov.ar)
- SOLDANO DEHEZA, JUAN. *Informe Político-Econômico do Brasil*, vários números. Brasília. 2001 e 2002.
- SUBSECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR DE LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA. "Estado de Situación de Negociaciones Mercosur-Unión Europea". Buenos Aires. 2001, 2002 e 2003. [Http://www.minproduccion.gov.ar/sicym](http://www.minproduccion.gov.ar/sicym)
- _____. "Política Comercial Regional - Relaciones Comerciales". Buenos Aires. 2001, 2002 e 2003. [Http://www.minproduccion.gov.ar/sicym](http://www.minproduccion.gov.ar/sicym)
- SUBSECRETARÍA DE MERCOSUR E INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LA CANCELLERÍA ARGENTINA. "Informes sobre negociaciones internacionales y documentos oficiales del Mercosur y de Acuerdos Bilaterales". Buenos Aires. 2001, 2002 e 2003. [Http://www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. Development Report. Ginebra. 2001.
- VALENCIANO, E. *Disparidades regionales e integración económica*. Buenos Aires: INTAL. 1992.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. *World Trade Developments in 2001 and Prospects for 2002*. Ginebra. Setembro, 2002.
- ZALDUENDO, S. C. DE. "El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR", (mimeo). Buenos Aires. 2002.

Notas jornalísticas e colunas de opinião publicadas em jornais:

Clarín, La Nación, El Cronista, BAE, Página 12, La Razón, El Economista e Ambito Financiero (Argentina), *Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo*, Revistas *Veja* e *Valor Econômico* (Brasil), *El Observador* e *El Día* (Uruguai) e *The Economist* entre 2001 e 2003.

