

# Recuperar a soberania comercial do Uruguai\*

*Marcel Vaillant*

Em 2000, o Mercosul aprovou uma norma (Decisão CMC 32/00) que estabeleceu o compromisso dos países membros de não assinar novos acordos comerciais com terceiros países sem o prévio consenso dos demais sócios do bloco. Na ocasião, os países do Mercosul eram governados por Fernando de la Rúa (Argentina), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Luis A. González Macchi (Paraguai) e Jorge Battle (Uruguai). Decorridos mais de dez anos da adoção dessa norma, é conveniente voltar a refletir sobre a questão.

A oportunidade é propícia por dois motivos. Em primeiro lugar, o Uruguai, país que mostrou maior inconformismo em relação à aprovação da Decisão 32/00,

ocupa atualmente a presidência pro tempore do Mercosul. Em segundo lugar, estamos mais uma vez na iminência de um possível fracasso da nova tentativa de negociação em bloco com os países da União Europeia. Colocar o assunto na mesa de discussão permitirá uma reavaliação das efetivas condições para o cumprimento da norma ou, alternativamente, repensar se não chegou a hora de sua revisão.

É importante que algumas questões sejam formuladas. Qual é a finalidade de os membros do bloco imporem restrições à relação com terceiros países? Até que ponto essa decisão obriga aos países do bloco que a subscreveram? Qual tem sido o grau de

---

**Marcel Vaillant** é do Departamento de Economia da Universidad de la República (Decon-Udelar).

\* Publicado originalmente no Observatório Econômico da Rede Mercosul, Newsletter 34 (Nov./2011).

cumprimento na aplicação da norma? Qual a avaliação que pode ser feita na perspectiva do Uruguai?

Desde 1994, na reunião de Ouro Preto, o Mercosul adotou o formato de uma União Aduaneira, esquema que a rigor já estava presente, de forma programática, no tratado constitutivo do bloco (Assunção, 1991). A implicação dessa escolha é que, além de implementar o livre comércio no comércio intrarregional, os membros do bloco devem estabelecer uma política comercial comum em relação aos países não membros. A construção de uma união aduaneira é equivalente à construção de uma nação comercial e implica partilhar a soberania na formulação e execução da política comercial. A fim de alcançar uma política comercial comum é preciso trilhar o caminho que leva da formulação de políticas comerciais nacionais a uma nova política comercial estabelecida de comum acordo com os outros membros do bloco.

O instrumento mais frequentemente mencionado é o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum para os produtos importados de fora do bloco, mas a União Aduaneira requer, também, o estabelecimento de políticas comerciais preferenciais comuns, daí a rationale que justifica a Decisão 32/00. Contudo – dado que, na prática, os países membros

evidenciaram sua preferência por políticas comerciais distintas (listas setoriais e listas nacionais de produtos com tarifas de importação diferentes) –, o processo não se concretizou. Além disso, escasso progresso foi feito em um outro vasto conjunto de instrumentos cuja harmonização é imprescindível para alcançar uma política comercial comum. Desde o ano de 2001, as divergências na política comercial com terceiros países não apenas não se reduziram, mas aumentaram, e o projeto de União Aduaneira não está mais próximo hoje do que estava há dez anos atrás.

É importante notar que a União Aduaneira é um formato de integração econômica raramente usado. A título de comparação, cabe destacar que há várias centenas de acordos preferenciais de comércio existentes, mas o número de uniões aduaneiras notificado na OMC não ultrapassa a dezena. Destas, apenas duas ou três estão em vigor e funcionam efetivamente como tais.

A legitimidade jurídica da mencionada norma, que não foi incorporada ao direito doméstico de nenhum dos países membros do Mercosul (pois foi elaborada de forma a prescindir desse requisito), tem sido objeto de discussão. Esse argumento tem sido utilizado por aqueles que entendem que a norma está em vigor. No entanto, o assunto é passível de discussão. Particularmente no caso do Uruguai, país em que a potestade

para subscrever acordos com terceiros países é atribuição do Parlamento, em virtude de norma constitucional. É admissível a vigência de uma norma que restringe a capacidade do Parlamento, em matéria de sua competência, e que não foi submetida a sua apreciação? Não vou me deter na análise desse assunto, que está fora de meu campo de especialização. Há renomados especialistas em direito constitucional e direito internacional no meu país que poderão fazê-lo melhor do que eu, e seria mais do que conveniente que o fizessem.

Ao longo da última década, a despeito de algumas vozes isoladas e de alguns conflitos pontuais, a Decisão 32/00 do CMC foi considerada válida pelas administrações, com orientações políticas diferentes, que se sucederam nos governos dos países do Cone Sul e que, na prática, se submeteram à referida norma. No contexto regional latino-americano, a aplicação de uma disciplina estrita na subscrição de acordos comerciais preferenciais comuns com terceiros países concedeu ao Mercosul uma feição bastante peculiar. De fato, na comparação com outros arranjos regionais, o bloco detém um formato original, pois constitui, na prática, a única zona de livre comércio em que vigoram restrições à negociação bilateral de seus membros com terceiros mercados, ao mesmo tempo em que os bens precisam cumprir requisitos de origem para circular no comércio intrarregional (como numa zona de livre comércio).

**O Mercosul apresenta um formato original, pois é a única zona de livre comércio em que vigoram restrições à negociação bilateral de seus membros com terceiros mercados, ao mesmo tempo em que os bens precisam cumprir requisitos de origem para circular no comércio intrarregional**

Embora o Mercosul tenha se mostrado bastante ativo na negociação de acordos com terceiros países, os avanços na assinatura dos mesmos têm sido bem menos significativos, e a efetiva entrada em vigência dos acordos, mais lenta ainda. Após duas décadas de vida, o Mercosul não conta com nenhum acordo preferencial com terceiros mercados notificado na Organização Mundial de Comércio. A ampla maioria dos acordos em vigor foi subscrita com países sul-americanos e, entre eles, somente dois são acordos comuns (Chile e Bolívia). Com os demais países existe uma rede de relações bilaterais inseridas em acordos-marco comuns. Em 2011, começou a vigorar o único acordo subscrito com um país extrazona (Israel).

Os fatos revelam, claramente, que o Brasil tem sido defensor desse status quo, e que o país se sente confortável com essa decisão. De um lado, o Brasil seguiu a política comercial que julgou mais conveniente do ponto de vista de seus interesses nacionais: ampliou o acesso ao mercado, em condições preferenciais, com o resto dos países sul-americanos, o que foi bem aproveitado por diversos setores da indústria brasileira. No que tange a terceiros mercados fora da região, o Brasil optou por desenvolver uma política comercial subordinada a alcançar seus objetivos em matéria de relações internacionais, mais do que a ampliar o acesso

a mercados. A irrelevância dos resultados alcançados confirma essa apreciação: foram desenvolvidas muitas negociações e muitas reuniões de cúpula, mas não foram assinados acordos que contribuíssem para melhorar de forma substantiva o acesso a mercados.

De outro lado, ficando restringida a possibilidade de seus sócios assinarem acordos comerciais com terceiros países, o Brasil conseguiu preservar as preferências comerciais dentro do bloco, impedindo que países de fora da região usufruíssem de condições similares às próprias. Essa vantagem beneficia, também, os outros três países do Mercosul, mas, conforme evidenciado pelo desempenho comercial, ela foi aproveitada de forma assimétrica em função do tamanho relativo dos membros do bloco.

É de fato surpreendente que tamanha cessão de soberania dos países membros, que envolve uma dimensão tão fundamental nas relações econômicas com terceiras jurisdições nacionais, não tenha sido objeto de revisão periódica por parte das autoridades governamentais abrangidas pela norma. É óbvio que houve um intercâmbio implícito: os sócios admitiram compartilhar sua soberania no âmbito da política comercial e, conseqüentemente, admitir o predomínio das preferências do Brasil, em troca de contar com uma União Aduaneira com o grande

mercado brasileiro. A equação, contudo, transformou-se numa desigualdade, pois o primeiro termo da equação tendeu a vigorar, mas o segundo deixou de ser cumprido.

Uma equivocada retórica da integração latino-americana, que desconhece o funcionamento e os aspectos essenciais dos acordos comerciais, tem servido de substrato ideológico para legitimar o status quo. Esse posicionamento folclórico não é neutro: ele tem sido claramente funcional para um dos interesses do bloco e particularmente negativo para as economias pequenas, que precisam recuperar sua soberania comercial.

Os fatos mostram que o Uruguai tem explorado até o limite suas possibilidades em matéria de relação com terceiros países. Ao longo da última década, o país assinou um tratado de livre comércio com México, subscreveu um acordo de investimentos com os Estados Unidos, aprofundou seu acordo com Chile em duas áreas complementares (compras governamentais e investimentos) e, no momento, estaria tentando seguir um caminho similar com a Colômbia e o Peru. Porém, essas iniciativas não são suficientes. O Uruguai enfrenta problemas de acesso ao mercado internacional que dizem respeito a sua cesta básica de produtos, associada a suas vantagens comparativas mais estruturais, e que o país precisa atender

de forma mais focada, por meio de um programa estratégico de relacionamento próprio.

Nos países pequenos, outro subproduto negativo do atual status quo decorre do reduzido tamanho de suas burocracias. O Uruguai tem desenvolvido um enorme esforço de profissionalização de equipes técnicas especializadas em política comercial, área cuja complexidade tem aumentado crescentemente e que requer elevada expertise técnica. Essa evolução tem sido sem dúvida benéfica. O problema é que a rotina de demandas domésticas no âmbito do Mercosul, somada às irrelevantes negociações com terceiros, consome uma elevada proporção do tempo de nossos negociadores em temas sem importância e que não têm qualquer relação com os interesses comerciais do Uruguai.

Em virtude dos argumentos previamente apresentados, o problema atual é recuperar a soberania comercial do Uruguai. A afirmação precedente não pode ser contestada sob o argumento de que se trata de um abandono do Mercosul. O que se pretende destacar é que, dadas as reais características do acordo (zona de livre comércio), não se registram exigências dessa natureza em outros arranjos de integração. Nenhum país do planeta pode colocar a discussão nesses termos, nem os EUA com o México, no âmbito do NAFTA, nem os países da UE com os países

do Caricom, no marco de seu recente acordo, para mencionar apenas dois exemplos significativos envolvendo relações assimétricas entre as partes.

A verdadeira integração não implica enredo, confusão e ausência de regras claras de funcionamento do bloco, mas sim o contrário. O Uruguai é um dos fundadores do Mercosul. Não existe nem existirá outro país que defenda com mais vigor o Mercosul como projeto de integração regional para os países do Cone Sul. Contudo, isso não pode implicar o desconhecimento de realidades e capacidades a respeito dos diferentes formatos de integração passíveis de serem implementados. O acordo de integração sub-regional requer sinceridade e transparência. As soluções para superar o atual status quo são diversas, mas todas requerem, como ponto de partida, que se reconheça a necessidade de se promover uma mudança e recuperar a soberania comercial do país. ■