

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 98

**Mercosul: a
agenda de
consolidação
interna e os
dilemas da
ampliação**

**Pedro da Motta
Veiga**

**Setembro de
1994**

Mercosul: a agenda de consolidação interna e os dilemas da ampliação

Pedro da Motta Veiga^(*)

Setembro de 1994

^(*) Diretor Geral da Funcex.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
1. INTRODUÇÃO	4
2. O QUADRO ATUAL DA INTEGRAÇÃO: CONDICIONANTES E DESDOBRAMENTOS	5
2.1. As variáveis-chaves no processo de transição e seu desempenho	5
2.2. A Agenda de 1994 e as prioridades da fase de consolidação do Mercosul	9
2.3. A agenda da reestruturação industrial no Mercosul	15
3. DO MERCOSUL À ALCSA: UMA COMPLEXA TRAJETÓRIA DE AMPLIAÇÃO	19
4. CONCLUSÕES	25

APRESENTAÇÃO

O processo de integração no Cone Sul chega ao final do chamado "período de transição" com resultados desiguais, mas muito positivos à luz de seus condicionantes e do quadro em que desenvolve. As avaliações do processo parecem muitas vezes basear-se na comparação entre as características da evolução concreta do Mercosul e a referência às etapas teóricas da integração econômica (Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, etc.). Este tipo de avaliação só é pertinente na medida em que permite identificar a eventual inconsistência entre instrumentos usados no processo de integração e a inadequação entre meios e objetivos em cada etapa do processo. No mais, ele pouco acrescenta à compreensão de fenômenos complexos como são a dinâmica interna de um processo de integração econômica e suas relações com outros processos.

O presente trabalho resume, na Seção I, os principais antecedentes do processo de integração no Cone Sul. Avalia, na Seção II, o quadro atual, seus determinantes e desdobramentos de curto prazo, discutindo, ainda, a importância da definição de uma agenda de reestruturação industrial no Mercosul. A Seção III analisa preliminarmente as relações entre o Mercosul e a proposta brasileira de criação de uma Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA), bem como a origem e os desdobramentos possíveis desta proposta. Finalmente, a Seção IV apresenta as principais conclusões do trabalho.

1. INTRODUÇÃO

A Ata de Buenos Aires, assinada pelos Presidentes do Brasil e da Argentina, em julho de 1990, estabeleceu, como coluna vertebral do processo de integração bilateral em curso, a metodologia de reduções tarifárias lineares, generalizadas e automáticas com vistas a chegar à tarifa zero entre os países, em 31 de dezembro de 1994.

O cronograma de eliminação das tarifas instaurou no processo de integração – que, em 1991, passou a incluir também Uruguai e Paraguai – um período de transição (até o final de 1994) onde se coloca o problema nada trivial da convergência de políticas domésticas e de alguns indicadores de desempenho econômico.

Na medida em que são eliminadas automática e linearmente as barreiras ao comércio intra-Mercosul, a evolução da situação doméstica de cada país-membro tende crescentemente a influenciar o sentido e o volume dos fluxos de comércio entre os parceiros. Em conseqüência, as políticas que condicionam a competitividade de cada espaço nacional passam a ser consideradas objeto de negociação. Neste sentido, a agenda de produtos e o eixo setorial de negociação da fase 1986/1990 da integração, cedem lugar à agenda de políticas e a um eixo "horizontal" de negociações, colocando-se em discussão o tema das assimetrias que pudessem distorcer a concorrência no espaço sub-regional.

A definição de uma ambiciosa agenda-cronograma para o período de transição, em junho de 1992, em Las Leñas, explicita o objetivo de constituição de uma união aduaneira até 31 de dezembro de 1994, com base na estratégia de redução generalizada das assimetrias entre as políticas nacionais, enfatizando, no entanto, a área comercial.

De outro lado, a evolução macroeconômica nos dois países indicava que a convergência de desempenhos nesta área tornava-se cada vez menos factível e que, pelo contrário, consolidava-se gradativamente uma assincronia entre os processos de estabilização vividos por Brasil e Argentina. Dado o papel desempenhado pela taxa de câmbio nominal frente ao dólar, no plano de estabilização argentino, e dado o diferencial dos níveis de atividades nos dois países, esta assincronia passou a influenciar o volume e a direção dos fluxos de comércio intra-regional, produzindo crescentemente forte desequilíbrio nas relações bilaterais.

2. O QUADRO ATUAL DA INTEGRAÇÃO: CONDICIONANTES E DESDOBRAMENTOS

2.1. As variáveis-chaves no processo de transição e seu desempenho

Dentro da metodologia adotada em 1990 – e confirmada pelo Tratado de Assunção – a evolução do desempenho macroeconômico e o grau de harmonização de políticas microeconômicas entre Brasil e Argentina apareciam como as duas variáveis-chaves na definição das perspectivas da integração, no período de transição.

Outras variáveis pertinentes para a evolução do processo neste período eram:

- ▲ A vontade política dos Estados Nacionais. Desde o início do processo, esta variável vinha desempenhando papel central na integração e – dadas as assimetrias macro e microeconômicas – era de se esperar que sua importância se mantivesse intacta, ao longo de todo o período de transição;
- ▲ As estratégias empresariais voltadas para o Mercosul. O desinteresse empresarial contrastava com o empenho dos setores públicos nacionais em matéria de integração. A geração de estratégias empresariais para o Mercosul era considerada uma condição necessária para que se estabelecesse uma coalizão pró-integração dos dois lados das fronteiras e para que o processo adquirisse legitimidade econômica;
- ▲ A institucionalização da integração, em suas dimensões intergovernamental e supra-nacional. A opção explícita por um baixo grau de institucionalização do processo não é neutra, do ponto de vista dos objetivos a atingir e dos instrumentos a mobilizar, e reflete, principalmente, a decisão de não ceder praticamente qualquer parcela de soberania nacional, em matéria de regulações e políticas domésticas. O caráter ambicioso e abrangente da estratégia de harmonização de políticas definida pela agenda de Las Leñas reflete a opção por um baixo grau de institucionalização supra-nacional e, ao mesmo tempo, a recusa da competição regulatória e do reconhecimento mútuo como metodologia de harmonização;
- ▲ A evolução da economia internacional e, em especial, dos processos de integração envolvendo outros países latino-americanos (caso do NAFTA). Esta é uma variável externa ao processo de integração, mas que pode atuar como força centrífuga para o Mercosul, na medida em que atraia para sua órbita alguns dos membros deste.

A evolução destas variáveis durante o período de transição sugere que se vai chegando a seu final com uma configuração definido por um baixo patamar de integração, o que reflete tanto a extrema dificuldade dos países-membros para negociar a agenda de harmonização de políticas microeconômicas, quanto o agravamento da assimetria macroeconômica e de seus efeitos sobre os fluxos de comércio intra-regional. De uma maneira geral, é possível afirmar que os países-membros não lograram conectar as

agendas da integração e de política econômica doméstica – o que constituía um pressuposto da metodologia de harmonização proposta em Las Leñas.

Os Quadros 1 a 4 abaixo resumem a evolução das variáveis aqui identificadas durante o período 1992-1994 e suas implicações, cabendo observar que somente no caso das estratégias empresariais observou-se uma evolução positiva, ainda que limitada, tendo em vista as restrições que lhe são impostas pela tendência dominante no caso das demais variáveis.

Quadro 1

Evolução das variáveis no período de transição – Desempenho macroeconômico

Argentina	Brasil	Implicações
▪ Redução drástica da inflação	▪ Crescimento da inflação	▪ Desequilíbrio nos fluxos comerciais (quantitativo e qualitativo)
▪ Retomada do crescimento	▪ Oscilações nos níveis de atividade	▪ Impactos setoriais na Argentina provocando reações: medidas unilaterais restritivas
▪ Fixação paridade nominal (P/US\$), valorização real	▪ Estabilização, depois valorização, da paridade real (CR\$/US\$)	▪ Acordos setoriais privados com restrição de comércio
		▪ Cresce o comércio administrado/menor importância do eixo setorial de negociação
		▪ Desequilíbrio da distribuição de custos e benefícios.

Quadro 2

A evolução no período de transição e políticas microeconômicas

Argentina	Brasil	Implicações
▪ Privatização acelerada	▪ Lenta privatização	▪ Desequilíbrio setoriais e horizontais (custos de energia dos serviços privatizados na Argentina)
▪ Desregulamentação	▪ Liberalização dos fluxos de investimentos	
▪ Liberalização dos fluxos de investimento	▪ Consolidação da reforma tarifária com escalada significativa (proteção maior para bens de capital e bens de consumo)	▪ Resistência crescentes à redução das listas de exceção na Argentina
▪ "Pragmatismo" na política comercial e industrial (restrições/isenções, taxa de estatística, apoio às exportações)		▪ Política comercial como variável ajuste do plano de estabilização argentino
		▪ Surgimento de novas assimetrias na área comercial (política de exportação e importação)

Quadro 3

A evolução no período de transição - Estratégias empresariais

Descrição	Agentes	Setores	Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acordos de complementação e especialização intra e inter-firmas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EMN com atuação prévia nos dois países 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Automobilístico ▪ Autopeças ▪ Alimentos ▪ Máquinas agrícolas e tratores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Especialização da produção/escala ▪ Comércio intra-firma ▪ Consolidação da posição no mercado ampliado ▪ Enfrentar concorrência das importações
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acordo de distribuição com sócio de outro país (unilateral ou recíproco) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas nacionais exportadoras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Siderurgia / aços especiais ▪ Alimentos ▪ Autopeças ▪ Eletrodomésticos ▪ Material de construção 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento das exportações para país-sócio ▪ Melhoria do perfil de oferta com linhas de produtos complementares (acordos recíprocos)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investimento para mercado ampliado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas nacionais exportadoras (associadas ou não a firmas locais) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alimentos/Bebidas ▪ Autopeças ▪ Alumínio ▪ Louças sanitárias ▪ Serviços de assistência médica, seguros, previdência privada, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação de vendas no país <u>host</u> e no Mercosul ▪ Melhoria do perfil da oferta (investimentos em associação)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acordos setoriais privados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas nacionais de setores intermediários ou de bens de consumo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Petroquímica ▪ Siderurgia ▪ Têxtil ▪ Setores oligopolizados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administração do comércio para evitar efeitos "destrutivos" da integração ▪ Proteção contra competição externa ao Mercosul
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda por proteção 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas grandes e médias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setores ameaçados pela integração e abertura 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defesa do <u>market-share</u> doméstico contra as importações.

Quadro 4

A evolução no período de transição - Demais variáveis

Variáveis	Evolução Real		Implicações
	Argentina	Brasil	
Vontade Política	<ul style="list-style-type: none"> Sustentada, mas atração NAFTA (estratégia Chile) 	<ul style="list-style-type: none"> Sustentada, mas com divergências (MF x MICT) e sensível à pressão industrial 	<ul style="list-style-type: none"> Tensões crescentes e perda visão estratégica do Mercosul Mercosul mais vulnerável às variações nos planos domésticos dos sócios e da economia internacional NAFTA.
Institucionalização do Processo	<ul style="list-style-type: none"> Baixo grau de institucionalização no plano doméstico (particularmente no Brasil) Baixo grau de institucionalidade supranacional 		<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de uma visão comunitária e de mecanismos de supervisão das políticas econômicas nacionais Maior dificuldade para negociar conflitos, absorver tensões e propor alternativas de interesse comunitário Redução da coerência global do projeto
Evolução Economia Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Permanência tensões intra OCDE, mas conclusão Rodada Uruguai Aprovação NAFTA 		<ul style="list-style-type: none"> Crescem incentivos para Argentina negociar bilateralmente com EUA e outros países AL (estratégia Chile).

A convergência destas evoluções favoreceu a emergência das tensões estruturais que atravessam o processo e, com elas, do debate acerca da funcionalidade do projeto para as estratégias nacionais de inserção internacional dos dois países grandes da sub-região.

O questionamento de funcionalidade do processo tem origem no país sobre o qual recaem os custos da atual assimetria macroeconômica – a Argentina. Neste país, o bloco liberal-conservador, hegemônico na condução da política econômica doméstica, criticou permanentemente o projeto Mercosul, defendendo um projeto de inserção internacional próximo do modelo chileno, que combina abertura multilateral e preferencialização das relações com os Estados Unidos.

Por outro lado, o avanço do cronograma de reduções tarifárias em um quadro onde o desempenho competitivo das empresas nas relações bilaterais é fortemente tributário da "assincronia de estabilização" propicia o ressurgimento da dimensão setorial e de produtos como eixo de negociações privadas bilaterais e – mais recentemente – de ações unilaterais de política comercial de cunho protecionista.

Na realidade, pode-se afirmar que tanto a concretização de acordos setoriais privados incluindo mecanismos de regulação de acesso dos parceiros do Mercosul aos mercados nacionais dos países-membros, quanto a adoção de diversas medidas não-tarifárias de proteção ao mercado argentino (elevação da taxa de estatística, em outubro de 1992, imposição de salvaguardas e direitos anti-dumping contra produtos brasileiros, no último ano) constituem o preço a pagar pela opção por uma metodologia de integração baseada em "automaticidade sem coordenação".

Em tal quadro, a automaticidade sem coordenação tenderia a reforçar padrões de comércio inter-setorial, baseados na exploração de vantagens comparativas estáticas, aprofundando o comércio intra-setorial apenas naqueles setores oligopolizados onde a liberalização intra-Mercosul permite a operacionalização quase imediata de estratégias de racionalização e de especialização entre diferentes plantas de uma mesma empresa no espaço sub-regional. Os eventuais efeitos de reestruturação industrial limitam-se a tais setores (e empresas) e os fluxos intra-setoriais manifestariam antes de tudo um padrão de "comércio administrado" pelas empresas oligopolistas.

Os efeitos "destrutivos" de integração tendem a ser significativos no país sobre o qual recaem os custos do desequilíbrio macroeconômico (a Argentina) e a liberalização preferencial pode acelerar processos de reconversão produtiva com forte componente de desindustrialização, facilitados pela trajetória específica de estabilização macroeconômica e de reformas estruturais definidas pelo ajuste liberal na Argentina.

Portanto, à medida em que se avançava no período de transição do Mercosul, evidencia-se que se agrega à metodologia oficial da integração, algo como um processo "paralelo", mais participativo e protecionista, que funciona segundo uma dinâmica compensatória frente à "automaticidade sem coordenação".

Sobretudo, a partir de meados de 1993, a proliferação de atitudes defensivas da Argentina, na área comercial, a difusão de acordos setoriais privados de cunho "cartelizante", as dificuldades para se definir uma tarifa externa comum para setores cujo desempenho competitivo condiciona o de toda a economia (bens de capital e informática) e o questionamento da funcionalidade do projeto de integração para a estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional dos países-membros, tais evoluções convergiram para definir um quadro em que:

- ▲ Os focos de conflitos se difundiam dentro do processo, sem que os países-membros tivessem as regras e os meios para gerenciá-los;
- ▲ As iniciativas unilaterais (oficiais) e bilaterais (privadas) de administração de comércio se multiplicavam em diversos setores, colocando em questão a coerência global do projeto e a própria idéia de um processo de integração aberto para o mundo; e
- ▲ As tensões da fase de transição comprometiam as perspectivas de desenvolvimento do processo de integração na direção de seu aprofundamento, no período pós-1995.

2.2. A agenda de 1994 e as prioridades da fase de consolidação do Mercosul

O papel ainda decisivo da vontade política dos Estados nacionais na evolução do processo confirmou-se no segundo semestre de 1993, quando a gestão dos conflitos e tensões acumuladas ao longo dos trinta meses anteriores transformou-se no foco central das negociações inter-governamentais. As negociações traduziram estratégias defensivas de preservação do projeto integracionista, evitando-se a reedição de iniciativas voluntaristas com longa tradição na América Latina.

Adotou-se como objetivo explícito para o período de transição a conclusão de um regime de união aduaneira entre os países-membros, entendendo-se, porém, que se trata de uma união "imperfeita" ou "flexível", na medida em que, da implementação em primeiro de janeiro de 1995 da tarifa externa comum (TEC), são excluídos cerca de 15% do universo tarifário – onde não se logrou a convergência entre os níveis das tarifas nacionais. Para os produtos excluídos, ampliou-se o prazo de transição na direção da convergência, estabelecendo-se o ano de 2001 para a conclusão do processo e a fixação da TEC em níveis intermediários em relação àqueles vigentes hoje, no Brasil e na Argentina.

Neste sentido, a Decisão nº 13/93, do Grupo Mercado Comum, apresentou, no final de 1993, um documento denominado "Consolidação da União Aduaneira e Transição para o Mercado Comum", que formaliza a constituição de uma União Aduaneira, em 1º de janeiro de 1995, como etapa necessária para a construção do Mercado Comum, além de dilatar o prazo de entrada em vigor deste. Ademais, o mesmo documento define o cronograma de montagem da TEC para os produtos nela incluídos e estabelece uma relação de requisitos mínimos para o funcionamento da União Aduaneira.

Pode-se afirmar que esta relação corresponde à atualização e a uma adaptação realista da extensa lista de metas do cronograma de Las Leñas, de 1992, constituindo, neste sentido, uma agenda para as negociações do último ano do período de transição.

A prioridade concedida à política comercial - e, em especial àquela referida ao comércio intra-Mercosul – se evidencia, nesta agenda, como aliás se observava no cronograma de Las Leñas, o qual já trazia implícita a idéia de conformação de uma união aduaneira ao término do período de transição. O Quadro 5 abaixo resume os itens que compõem a agenda oficial do último ano de transição do Mercosul.

Quadro 5
A agenda do último ano da transição

Áreas de Política	Sub-Áreas	Temas
• Comercial	• Intra-Mercosul	<ul style="list-style-type: none"> • Restrições não-tarifárias • Regimes aduaneiros especiais e sistemas de promoção e estímulo as exportações • Normas administrativas para tratamento do comércio exterior • Coordenação e harmonização aduaneira • ZFs, ZPEs e áreas aduaneiras especiais • Estabelecimento da <u>Comissão de Comércio do Mercosul</u> (intra-governamental)
	• Mercosul/Terceiros Países	<ul style="list-style-type: none"> • Regras de origem para produtos não incluídos na TEC • Restrições não-tarifárias • Defesa contra práticas desleais de comércio • Regime de salvaguardas • Negociações com demais países ALADI
• Industrial	• Concorrência	<ul style="list-style-type: none"> • Regime de defesa da concorrência e do consumidor
	• Investimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamento nacional e não discriminatório para empresas de países-membros
	• Reestruturação	<ul style="list-style-type: none"> • ZFs, ZPEs e áreas aduaneiras especiais • Mecanismos e acordos de apoio ao ajuste estrutural
• Macroeconômica	• Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões de seguimento e consulta de políticas macroeconômicas
	• Câmbio	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de coordenação de políticas cambiais

Obs.: Há três itens que aparecem em mais de uma área (ou sub-áreas) de política, em função de existência de interfaces.

Com relação a esta agenda, a experiência obtida a partir da implementação do cronograma de Las Leñas indica que o cumprimento das metas estabelecidas depende principalmente da capacidade de:

- ▲ Definir, de forma bastante seletiva, as prioridades, dado o baixo grau de institucionalização do processo e a escassa disponibilidade de recursos técnicos e humanos para manejar uma agenda múltipla e complexa; e
- ▲ Estabelecer, em função de uma regra bastante restritiva de priorização, objetivos diferenciados e realistas para os vários itens de política, de acordo com a pertinência de cada item para a meta de constituição e de funcionamento de uma união aduaneira aberta para o mundo, no primeiro dia de 1995. Para os itens prioritários, segundo o critério acima, é necessário definir com precisão o grau de convergência das políticas ou dos resultados nacionais que é imprescindível alcançar, sob pena de comprometer os objetivos de constituição de uma união aduaneira aberta. Da mesma forma, é importante identificar os mecanismos institucionais de *enforcement* e gestão dos procedimentos definidos para a redução ou eliminação das assimetrias prioritárias.

O tema da convergência de políticas parece haver recebido um tratamento inadequado no âmbito das negociações do Mercosul: a harmonização das políticas nacionais em um amplo espectro de políticas foi eleito o mecanismo quase exclusivo de tratamento de assimetrias regulatórias. Além de partir do diagnóstico não comprovado – e não confirmado por trabalhos recentes¹ – da existência de elevadas assimetrias regulatórias com impactos sobre a competitividade intra-Mercosul, esta eleição desconsiderou a existência de diferentes formas de se tratar as diferenças nacionais em um processo de integração.

No que diz respeito a esse último ponto, Kahler, em trabalho recente², analisa as dificuldades de harmonização de política em condições onde não haja forte assimetria de poder de negociação entre os processos da integração. A eficácia da "harmonização assimétrica" – à la NAFTA – em que o sócio mais poderoso determina a direção e os critérios de harmonização contrasta com os impasses de uma lógica de harmonização simétrica, entre países com poder de negociação (e com número de votos nas decisões sobre integração) igual ou menos discrepante. Segundo Kahler, a lógica de harmonização simétrica parece haver se esgotado, no caso da integração europeia, em meados dos anos 80, cedendo lugar ao mecanismo de reconhecimento mútuo das regulações nacionais e à competição regulatória como regras de redução das assimetrias. A harmonização não foi abandonada na nova lógica, mas "a nova estratégia adotou um enfoque muito mais agnóstico sobre o grau necessário de convergência de políticas e sobre as áreas em que esta deveria ocorrer".

A nova estratégia acelerou fortemente o processo de integração, mas sua consolidação dependeu do atendimento a dois requisitos, no processo de integração europeu:

¹Ver item 2.3 deste trabalho.

²Kahler, N. - Régimen Comercial y Diversidad Nacional, in America Latina/Internacional - Primavera 1993 - Vol. 1 n° 1 - FLACSO - BDIs.

- ▲ Primeiro, a adoção desta estratégia supõe um acordo implícito entre os países-membros sobre os objetivos gerais do processo e sobre as "faixas de tolerância" para as diferenças nacionais. Nas palavras de Kahler, "a descentralização e a competição tornaram-se mais aceitáveis por que os limites implícitos desta competição estavam claras". Assim, por exemplo, "os temores de '*dumping* social' por parte de outros membros da CEE se diluíram devido à convicção de que todos os países da Comunidade aplicam variantes de um 'modelo europeu' de produção que oferece alta proteção (e considerável poder político) ao trabalho".
- ▲ Segundo, o processo de competição institucional se dá em um marco altamente institucionalizado, em termos supra-nacionais, entre outros motivos para evitar que a "convergência competitiva se dê em torno das normas e padrões mais baixos" e para assegurar o efetivo funcionamento do princípio de reconhecimento mútuo.

É possível identificar com clareza, no Mercosul, as origens de opção por um modelo teórico de harmonização generalizada de políticas domésticas com escassa institucionalização nos planos intergovernamental e supra-nacional. Estas origens se relacionam às restrições domésticas – em todos os países – à idéia de cessão de soberania (ou de soberanias compartilhadas) na área econômica, bem como à divergência no ritmo e conteúdo da aplicação, no Brasil e na Argentina, das estratégias de revisão do modelo de industrialização por substituição de importações. Tais divergências traduzem as percepções dominantes nos dois países quanto à trajetória de implementação de um novo modelo de industrialização, à diretriz de inserção internacional e ao papel da integração sub-regional frente a estas duas opções estratégicas. Nestas condições, não surpreende que não se haja obtido um consenso genérico sobre objetivos e meios, que viabilizasse tanto a cessão de soberania implícita na institucionalização do processo, quanto a competição regulatória entre os regimes nacionais.

É legítimo, no entanto, argumentar que tal consenso pode ser criado a partir da busca de convergência em áreas específicas, mas estratégicas, de política, na medida em que conectam as agendas da integração sub-regional, da inserção internacional e da industrialização. O tema da reestruturação industrial é certamente uma das questões chave nesta perspectiva, como se analisará no item 2.3.

Um processo como o Mercosul, que evolui em meio a desequilíbrios e fortes condicionantes, parece inteiramente refratário a uma estratégia de tratamento das assimetrias de política de tipo "maximilista", ou seja, voltado para o estabelecimento de políticas comuns ou mesmo para uma aprofundada harmonização das políticas econômicas nacionais.

Neste sentido, a harmonização de políticas deve se limitar às áreas onde isto seja fundamental para a meta de constituição de uma união aduaneira aberta, ainda assim muitas vezes restringindo-se à harmonização dos princípios, orientações e principais instrumentos de política, não se estendendo a todos os mecanismos e regras que a concretizam.

Os esforços de harmonização devem se concentrar nas políticas que, além de apresentarem elevados graus de assimetrias entre países, tenham importantes impactos sobre a competitividade das empresas. Além disto, tendo em vista que Brasil e Argentina vivem fases de grandes transformações, no plano

macroeconômico, mas também das regulações microeconômicas (privatizações, liberalização comercial, etc.), seria importante definir para os itens prioritários de política, os instrumentos e mecanismos não-admissíveis e aqueles não-acionáveis pelos parceiros, no modelo do Código de Subsídios do GATT. Restringe-se, desta forma, a probabilidade de surgimento de novas assimetrias, em função de modificações introduzidas nas regulações nacionais.

Quadro 6
Temas e regras de convergência para uma agenda seletiva (1994/1996)

Política	Tema	Regra de Convergência
• Comercial intra-Mercosul	• Restrições não-tarifárias	• <u>Stand-still</u> temporário com prazo para eliminação • Regras para imposição e negociação de novas BNT (consulta, negociação e mecanismo de solução de controvérsias)
	• Normas administrativas e coordenação aduaneira	• Convergência nos procedimentos internos e harmonização de trâmites na fronteira
• Comercial com terceiros países	• Regras de origem para produtos excluídos da TEC	• Harmonização com implementação sub-regional
	• Restrições não-tarifárias, defesa contra práticas desleais e regime de salvaguarda	• <u>Stand-still</u> temporário com prazo para eliminação para BNTs que não se justifiquem como salvaguardas ou defesa contra práticas desleais de comércio (PDC) • Adoção de código comum de salvaguarda e contra PDC (conforme GATT), com aplicação nacional e informação/consulta aos sócios
• Industrial	• Tratamento nacional e não-discriminação a empresa dos países-membros	• Adoção de regras harmonizadas
	• ZPEs, ZFs e áreas aduaneiras especiais	• <u>Stand-still</u> e não autorização para expansão destas zonas • Tratamento de "áreas em reconversão"
	• Apoio à reestruturação Industrial	• Definição de diretrizes e princípios de política e de mecanismos não-admissíveis e não-acionáveis pelos parceiros, inclusive no tratamento à ZFs e ZPEs
	• Regulação da concorrência	• Convergência de políticas, em conexão, entre outras coisas, com a política de comércio exterior e de apoio a reestruturação da indústria

Este Quadro, ao buscar definir as áreas e temas de alta prioridade, excluiu as questões macroeconômicas – onde o objetivo deve se limitar a uma convergência de resultados que somente dependerá das políticas domésticas, independentemente de iniciativas de coordenação entre países-membros. Isto não significa que a meta de criação de uma rotina de consulta e seguimento das políticas macroeconômicas seja inadequada à atual fase da integração: ao contrário, tal meta parece bastante realista e provê um modelo adequado de tratamento do tema, nas condições presentes do Mercosul e à luz do objetivo de conformação de uma união aduaneira.

Na área de política comercial externa, as negociações se têm centrado na definição da tarifa externa comum, das regras de origem e nas regulações de áreas aduaneiras especiais. A tarifa externa comum já se encontra consolidada para 85% do universo tarifário e as divergências concentraram-se em bens de capital, informática e telecomunicações. A recente reunião do GMC logrou, no entanto, produzir um consenso em torno da TEC, que terá sua moda em 14%. Para o Brasil, a estrutura da TEC apresenta pequenas diferenças em relação à estrutura da tarifa nacional e, de maneira geral, a TEC "consolida, no plano regional, a abertura comercial empreendida pelos países (da sub-região) ao longo dos últimos anos"³. Ademais, a recente decisão brasileira de antecipar a entrada em vigor da TEC e de reduzir alíquotas de produtos que eram fortes candidatos a participar da lista de exceções deste país (química fina, eletrodomésticos, automóveis) elimina qualquer fricção residual entre a TEC e a tarifa nacional.

As negociações em torno da definição da regra de origem e de critérios de harmonização das regulações nacionais sobre áreas aduaneiras especiais estiveram bastante polarizadas entre as posições brasileira e argentina – ambas defendendo regras mais restritivas – e a uruguaia – favorável a regras menos exigentes, quanto a conteúdo nacional e à internação, no Mercosul, dos produtos gerados nas áreas aduaneiras especiais, Zonas Francas e similares.

A Reunião do GMC realizada em Buenos Aires, em agosto de 1994, chegou a soluções de compromisso em todas estas áreas de política comercial. Foram definidos os contornos da Tarifa Externa comum, no que se refere aos níveis mínimo e máximo (0% e 20%, respectivamente), intervalos, regras para o estabelecimento das listas nacionais de exceção e para a convergência das tarifas dos produtos excluídos da TEC, etc. Ao mesmo tempo em que serão eliminadas as barreiras aos fluxos de comércio intra-regionais, os países ficarão impedidos de impor cotas a este comércio.

No entanto, um "Regime de Adequação" estabeleceu as regras para a transição entre o quadro atual de comércio, caracterizado pela vigência de cotas e de barreiras não tarifárias impostas pela Argentina nos últimos anos, e um regime intra-regional de livre comércio. Assim, a taxa de estatística aplicada pela Argentina será extinta para as importações provenientes do Mercosul, a partir de janeiro de 1995, e as cotas atualmente vigentes poderão ser mantidas, embora as tarifas dos produtos a que elas se referem devam ser levadas a zero. Ademais, para setores considerados sensíveis por aquele país – como têxteis, siderurgia, papel e celulose- a tarifa atual e a taxa de estatística poderão ser mantidas por quatro anos adicionais. Nesta mesma linha, perto de duzentos produtos agropecuários da Argentina terão suas alíquotas de importação aumentadas.

Por outro lado, fixou-se em 60% o conteúdo local mínimo para que um produto seja considerado originário do MERCOSUL e, portanto, se beneficie do regime de livre comércio intra-regional. Embora a proposta argentina e brasileira tenha prevalecido na fixação da regra de origem, a decisão de incorporar ao acordo quadripartite os arranjos bilaterais negociados no âmbito da ALADI pelo Uruguai com Brasil e Argentina – CAUCE e PEC, respectivamente – corresponde a manter em 50% o índice de nacionalização exigido a produtos daquele país. O tratamento diferenciado concedido ao Uruguai será

³MACHADO, J.B. - Monitoramento do Processo de Integração no Mercosul - Relatório de acompanhamento trimestral - Junho/1993 - Funcex, mimeo.

mantido até o ano 2001, tornando-se as regras de origem gradativamente mais rígidas. Em 2006, serão eliminadas as vantagens bilaterais negociadas pelo Uruguai através daqueles dois acordos.

Finalmente, a decisão sobre as Zonas Francas e as Zonas de Processamento das Exportações beneficiou diretamente as áreas de Manaus e Terra do Fogo, na medida em que, de acordo com a Decisão 08/94 do GMC, os produtos aí gerados poderão, até 2013, ser comercializados na sub-região sem pagarem a alíquota da TEC. Os bens produzidos nas demais Zonas Francas e ZPEs, existentes ou em implantação, deverão pagar a TEC para serem comercializados entre os países-membros do MERCOSUL.

Um balanço das recentes decisões sugere que os países do MERCOSUL foram capazes de produzir soluções negociadas para a agenda de comércio do final da transição. O grande mérito de tais compromissos consiste em ter levado em consideração os desequilíbrios gerados a partir da intensificação dos fluxos de comércio intra-regional, propondo-se um regime de transição à situação de livre comércio baseado em uma lógica compensatória para os países mais afetados por aqueles fluxos e pelos desequilíbrios que eles traduzem.

Tal parece ser o caso das disposições previstas pela Decisão 05/94, referente ao Regime de Adequação – que contempla os interesses dos setores argentinos mais atingidos pelas exportações brasileiras, nos últimos anos – bem como das decisões relativas à regra de origem e à TEC, que levam em consideração a especificidade do Uruguai no contexto da integração, traduzindo-a na concessão de tratamento diferenciado e mais favorável aos produtos deste país.

2.3. A agenda da reestruturação industrial no Mercosul

As dificuldades para tratar, na agenda de negociação, temas como as restrições unilaterais ao comércio impostas pelos países ameaçados pela competição intra-Mercosul reforçam a percepção de que algum esforço de abordagem dos fatores estruturais que condicionam a competitividade das diferentes indústrias nacionais do mercado deverá ser feito se se pretende evitar a proliferação de tais iniciativas unilaterais. Ao contrário do que se poderia supor, as assimetrias estruturais podem se reforçar na medida em que se avance, no Mercosul, na convergência de regimes regulatórios. Nada indica que a convergência de regimes leve à absorção das divergências econômicas reais, em termos de padrão de especialização produtiva e de níveis de renda e de produtividade. A experiência européia é, neste sentido, eloqüente: a adoção da competição regulatória e o reconhecimento mútuo como mecanismo principal de tratamento das diferenças nacionais se acompanhou da intensificação de esforços institucionais e da alocação de quantidades crescentes de recursos financeiros a programas de reestruturação, muitas vezes com forte componente de desenvolvimento regional.

Ademais, alguns estudos setoriais recentes⁴ têm evidenciado que os gaps competitivos intra-Mercosul relacionam-se menos com assimetrias regulatórias e mais com as assimetrias estruturais e

⁴MOTTA VEIGA e NOFAL, B. (Coord.) - Diagnóstico de Competitividade da Indústria do Mercosul - Programa BID/Mercosul - 1994.

macroeconômicas, tendendo a se concentrar nas primeiras, à medida em que o Brasil logre avançar em seus esforços de estabilização.

No que se refere às assimetrias de origem estrutural, estas se vinculam a algumas diferenças quantitativas e qualitativas entre o parque industrial brasileiro e os dos demais países, que colocam a indústria brasileira em posição favorável *vis à vis* das demais.

São diferenças relacionadas ao tamanho do parque industrial, à densidade do "sistema industrial", à propensão a exportar da indústria, e às escalas produtivas. Relacionam-se, ainda, à dotação de fatores, como a mão de obra, e à disponibilidade de recursos energéticos, bem como ao fato de que a indústria brasileira logrou manter um amplo controle sobre o mercado doméstico, apesar da liberalização comercial, viabilizando a permanência de ganhos de escala, tendo como base deste mercado.

O tratamento deste tipo de assimetria envolve objetivos e instrumentos específicos de política, não podendo simplesmente envolver a harmonização regulatória, já que – como se viu – esta pode inclusive reforçar assimetrias estruturais. Caberia agregar que boa parte dos gaps competitivos da indústria do Mercosul em relação ao resto do mundo têm também origem estrutural e que, na ausência de políticas ativas de reestruturação, estes gaps tendem a se alargar.

Um último argumento pode ser invocado para justificar a prioridade da agenda de reestruturação industrial no Mercosul: as negociações dos sócios da integração com parceiros avulsos no marco da ALCSA visarão à criação de uma zona de livre comércio, o que coloca os parceiros não-Mercosul da ALCSA em posição "confortável" frente aos pequenos países do Mercosul, que pagam um custo elevado pela integração, através da TEC, das regras de origem e de um cronograma de liberalização intra-regional acelerada. Para estes países, com a ALCSA, crescem substancialmente os custos de oportunidade da participação na união aduaneira vis à vis a alternativa – oferecida aos novos parceiros – de uma associação via zona de livre comércio. Neste contexto, a conexão das agendas de integração e da competitividade – através da prioridade concedida à reestruturação industrial – parece essencial para gerar, para os diferentes países do Mercosul (mas especialmente para os menores), incentivos positivos para aderirem a propostas de aprofundamento da integração e, até mesmo, para permanecerem como membros da união aduaneira.

Boa parte das questões de reestruturação industrial pertinentes ao processo de integração são de âmbito nacional, ou seja, podem ser tratadas por instrumentos e instituições nacionais, não havendo necessidade de harmonização de políticas. Os esforços neste sentido, deveriam se limitar à obtenção de um triplo consenso. Os dois primeiros consensos já foram referidos neste trabalho.

O primeiro deles envolveria os mecanismos e instrumentos nacionais de política industrial de uso não-admissível e os não-acionáveis pelos parceiros, evitando-se, com isto, o surgimento de novas assimetrias nesta área, inclusive no que se refere ao tratamento do investimento direto externo, de zonas francas e de zonas de promoção regional.

O segundo consenso refere-se à definição e implementação de regras, diretrizes e mecanismos que tornem transparentes e operacionais os instrumentos de proteção comercial do Mercosul: Tarifa Externa Comum, regras de origem (índice geral e especificidades setoriais muito seletivas), legislação contra práticas desleais de comércio, etc. Ainda que estas regras se apliquem às relações externas do Mercosul, elas têm um impacto sobre os níveis de preferência concedidos dentro da União Aduaneira.

No plano das relações internas ao Mercosul, a operação de um sistema permanente de solução de controvérsias constitui um elemento essencial do quadro institucional, principalmente enquanto os países-membros não forem capazes de obter razoável grau de convergência em suas políticas de defesa da concorrência e dos direitos do consumidor. Neste sentido, caberia ao sistema de solução de controvérsias dirimir conflitos intra-Mercosul relativos a comportamentos de concorrência desleal.

Consensos sub-regionais nestas duas áreas aparecem como fundamentais para evitar a emergência de novas assimetrias regulatórias intra-Mercosul e para evitar sobrecarregar a agenda de harmonização de políticas, o que ademais gera expectativas que certamente não se cumprirão.

Há, no entanto, um terceiro consenso cuja produção é imperativa para que se gerem as condições necessárias à reversão do quadro de deterioração externa e de aprofundamento dos desequilíbrios competitivos internos ao Mercosul.

Este terceiro consenso envolve tanto a necessidade de políticas horizontais convergentes - como a política de concorrência, por exemplo- quanto a afirmação da prioridade das estratégias setoriais de reestruturação industrial dentro do processo de integração, bem como a definição de diretrizes quanto aos objetivos gerais e específicos de tais estratégias e quanto ao uso de instrumentos de política voltados para o atingimento daqueles objetivos.

Não se obtendo este terceiro consenso, abre-se espaço para:

- ▲ Iniciativas de cartelização do mercado em setores cuja oferta sub-regional é concentrada;
- ▲ Ações protecionistas unilaterais, baseadas na capacidade de pressão de grupos domésticos, voltadas para neutralizar as preferências intra-Mercosul, afetando negativamente a credibilidade do processo de integração; e
- ▲ Estratégias empresariais de competição intra-Mercosul baseadas em práticas desleais, como a "informalização", e no não cumprimento de normas técnicas e das legislações fiscal, trabalhista e previdenciária nacionais (eventualmente também fitossanitária).

Em princípio, programas de reestruturação industrial seriam indicados para setores onde o gap competitivo externo, além de elevado, tem sua principal origem em fragilidades próprias à configuração (estrutural) da oferta doméstica. Quando além de elevado gap externo, o setor apresenta grau significativo de desequilíbrio competitivo intra-Mercosul, o âmbito prioritário de discussão e negociação dos programas setoriais de reestruturação industrial é o sub-regional.

Na etapa atual das negociações do Mercosul, o terceiro consenso deveria envolver, ademais do acordo acerca da necessidade prioritária de se definir um espaço de concertação das linhas de reestruturação industrial:

- ▲ O estabelecimento de um quadro institucional de gerenciamento de Acordos sub-regionais de Reestruturação Industrial;
- ▲ A definição de alguns princípios para nortear o desenho e a implementação de tais Acordos;
- ▲ A definição de uma estratégia de transição entre o quadro atual e a fase de vigência dos Acordos de Reestruturação Industrial. O quadro atual é dominado por medidas unilaterais de restrição de comércio (intra e extra-Mercosul) e por acordos setoriais de "administração" dos fluxos de intercâmbio setoriais intra-Mercosul;
- ▲ A definição de um modelo de financiamento dos programas dos diferentes Acordos de Reestruturação, que poderia se basear no modelo do Fundo de Investimentos proposto na década de 80, nos marcos do PICE entre Brasil e Argentina, e nunca operacionalizado.

Delineados estes elementos, os países do Mercosul estariam em condições de enfrentar os desafios da implementação de um programa sub-regional de reestruturação industrial, que, ainda que apoiando-se principalmente em instrumentos e instituições nacionais, faria do Mercosul o espaço estratégico de planejamento e de definição de prioridades.

O equacionamento destas questões aparece como fundamental para a manutenção e o reforço da coesão econômica e social do Mercosul, especialmente numa fase em que o grupo sub-regional deverá administrar o processo de negociação com parceiros externos em torno das regras de acordos bilaterais de livre comércio, sob a égide da ALCSA .

3. DO MERCOSUL À ALCSA: UMA COMPLEXA TRAJETÓRIA DE AMPLIAÇÃO

Na VIIª reunião do Grupo do Rio, realizada em Santiago em setembro de 1993, o Presidente do Brasil formulou a proposta da criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em um prazo de dez anos. No VIIIº Conselho de Ministros da ALADI, em 11 de fevereiro de 1994, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil apresentou formalmente a proposta, especificando que as negociações respectivas seriam conduzidas no marco da ALADI e teriam como objetivo principal definir "programas de desgravação linear, automática e progressiva que abarcariam o substancial (80%) do comércio. Segundo a concepção brasileira, a desgravação poderia ocorrer em prazos e ritmos diferenciados, compatíveis com o grau de desenvolvimento e as particularidades do intercâmbio dos países envolvidos. Completariam os acordos normas referentes a cláusulas de salvaguarda, solução de controvérsias e a outras matérias essenciais"⁵.

As origens da iniciativa brasileira parecem relacionadas a um conjunto de percepções de ordem geopolítica e econômica:

- ▲ Primeiro, a preocupação crescente com a atração exercida pelo NAFTA sobre países da ALADI e do Mercosul. Em especial, tal preocupação relaciona-se com as iniciativas de liberalização comercial envolvendo o México (membro do NAFTA e da ALADI) e países da América do Sul, que colocariam aquele país em posição particularmente favorável para se beneficiar dos projetos de integração em curso nas Américas Latina e do Norte;
- ▲ Segundo, a persistência de uma agenda bilateral Brasil-EUA razoavelmente conflitiva. A inclusão do Brasil entre os Big Emerging Markets que são target da nova política comercial americana certamente indica que esta situação não deverá se alterar em futuro próximo. Este dado, aliado à tendência identificada no ponto anterior, configuraria um potencial não desprezível de ameaça de isolamento do Brasil no próprio sub-continente latino-americano;
- ▲ Terceiro, esta ameaça parece se concretizar precisamente no momento em que se torna mais clara a importância que os mercados da ALADI tendem a adquirir para as exportações brasileiras de manufaturados. Assim, a percepção das ameaças e das oportunidades se intensifica simultaneamente, tanto mais que, nas novas condições geradas pelas diversas iniciativas de integração em curso no continente americano, o potencial de crescimento das exportações brasileiras para a América do Sul só se concretizará se o Brasil implementar uma política externa ativa nas relações com seus vizinhos⁶.

A ALCSA apareceu, no meio do segundo semestre de 1993, como a proposta brasileira para lidar com os dilemas colocados pelas percepções acima apontadas e como a primeira ação estratégica da diplomacia brasileira desde o início do processo de integração bilateral com a Argentina.

⁵CEPAL - Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe - LC/R. 1381, maio 1994.

⁶MOTTA VEIGA, P. - O Mercosul e a Liberalização Comercial nas Américas: a estratégia brasileira para o continente - in REIS VELLOSO, JP. e FRITSCH, W. (coord.) - A nova inserção internacional do Brasil - Ed. José Olympio, 1994.

A iniciativa brasileira, que não foi precedida por consulta aos sócios do Mercosul, provocou preocupações e manifestações de descontentamento entre estes, tendo em vista as ameaças que a nova proposta introduzia no que se refere ao acesso preferencial dos países-membros do Mercosul ao mercado brasileiro.

O governo uruguaio forçou a paralisação das negociações em torno da tarifa externa comum do Mercosul, até que o Brasil explicitasse os critérios de adesão de outros países da ALADI à ALCSA. A preocupação uruguaia é compreensível: "os países que eventualmente decidissem participar da ALCSA teriam assegurado acesso preferencial ao mercado brasileiro sem, contudo, ter de arcar com os custos decorrentes da adesão a uma tarifa externa comum e da harmonização dos instrumentos de política (...) exigida pelo comprometimento com o projeto de integração no Mercosul"⁷. Para uma economia pequena e dotada de um parque industrial pouco verticalizado, os custos da participação da união aduaneira podem ser particularmente elevados, em especial tendo em conta que o Mercosul ainda não foi capaz de definir diretrizes e instrumentos para viabilizar a reconversão e a reestruturação industrial das atividades econômicas mais ameaçadas pelo processo de integração – entre as quais se encontra parte não desprezível do parque industrial do Uruguai.

A partir da reação uruguaia, obteve-se um consenso em torno do encaminhamento das negociações para a constituição da ALCSA. Definiu-se, inicialmente, que a Área de Livre Comércio seria negociada "em bloco" pelo Mercosul e não mais por cada país da sub-região isoladamente, conforme previa a proposta original do Brasil. Decidiu-se, ademais, que os parceiros do Mercosul estabelecerão, conjuntamente, preferências tarifárias iniciais para os possíveis sócios "externos" da ordem de 50/60%, podendo chegar a 100% no final do período de transição (10 anos). Nesta mesma linha, estabeleceu-se que as listas de exceção serão comuns, devendo abranger, no máximo, 20% da pauta de comércio dos membros do Mercosul.

Estas novas diretrizes permitiram transformar a ALCSA em um projeto dos sócios do Mercosul, a ser operacionalizado em prazo relativamente curto, tendo em vista que a negociação dos acordos bilaterais da ALADI entre países-membros e não-membros do Mercosul já era parte da agenda do Acordo sub-regional na última fase de seu período de transição.

Neste sentido, o potencial centrífugo da proposta brasileira – em relação à consolidação interna do Mercosul – se atenua significativamente: o unilateralismo da proposta original cede lugar à visão sub-regional e o peso excessivo da lógica geopolítica nacional e da preocupação em neutralizar as iniciativas comerciais mexicanas no âmbito da ALADI se reduz, em benefício de uma visão baseada em cálculos econômicos e comerciais de custo/benefício, mais adequada à atual dinâmica da integração entre os países da ALADI.

⁷MACHADO, J.B. - op.cit.

É baseando a proposta em uma lógica econômica e comercial que ela adquire a capacidade de atrair parceiros externos ao Mercosul. Para fazê-lo, porém, seria conveniente que a proposta da ALCSA fosse menos tímida no que se refere a itens crescentemente importantes na agenda de negociação dos acordos bilaterais de nova geração, firmados no âmbito da ALADI: restrito a comércio de bens, a proposta deixa de incluir os temas de investimentos, serviços, infra-estrutura e financiamento. Ora, dado o patamar de liberalização comercial de que partem os acordos de integração de nova geração no âmbito da ALADI, a agenda de negociação por eles proposta inclui tais temas e supõe algum grau de institucionalização dos Acordos.

O Chile, que no início de junho de 1994, manifestou oficialmente sua intenção de associar-se, em regime de ALC, ao Mercosul – ao mesmo tempo em que pleiteia sua adesão ao NAFTA – é certamente o país sul-americano mais ativo na negociação e no estabelecimento de Acordos bilaterais de nova geração no âmbito da ALADI.

As negociações do MERCOSUL com o Chile foram iniciadas no Rio de Janeiro, em setembro de 1994, por ocasião da reunião do Grupo do Rio e, na ótica do agrupamento sub-regional, deverão ser norteadas por critérios recém-definidos pelo SGT-01, envolvendo a negociação de tarifas, do "patrimônio históricos" dos acordos da ALADI, das preferências tarifárias a serem concedidas a novos produtos e àqueles constantes do chamado Regime de Adequação do MERCOSUL e das listas nacionais de exceção.

No caso concreto de suas relações com os países do Mercosul, o Chile firmou, em agosto de 1991, um Acordo de Complementação Econômica com a Argentina (ACE nº 16), que "congelou" as restrições não-tarifárias ao comércio bilateral vigentes no momento da assinatura e concedeu ênfase à integração em setores de serviços e apropiciários, potencializando movimentos, já em curso, de investimento e de interpenetração patrimonial entre os dois países. As empresas chilenas têm sido particularmente ativas na compra de empresas argentinas em processo de privatização e têm ocupado parcela crescente dos mercados de diversos segmentos de serviços, que se desenvolvem, na Argentina, a partir de iniciativas de desregulamentação (seguros, fundos de pensão, etc.). O pioneirismo chileno na liberalização dos mercados de serviços e na privatização das empresas estatais voltadas para tais mercados concede àquele país vantagens comparativas significativas no aproveitamento das oportunidades abertas pela transição argentina.

O Chile é fortemente deficitário em suas relações comerciais com o Mercosul, estando o déficit bilateral concentrado no intercâmbio com a Argentina e o Brasil. Com esse último país, "o Chile expressou o desejo de centrar as negociações na parte normativa da relação bilateral, mais do que no aspecto tarifário, a fim de assegurar um acesso estável ao mercado brasileiro de bens e serviços"⁸.

A negociação dos países do Mercosul com o Chile, em torno da constituição de uma Área de Livre Comércio, fornecerá uma ocasião adequada para que os sócios da união aduaneira avancem nas

⁸CEPAL, - op.cit.

discussões em torno de temas como a liberalização de fluxos de serviços e de investimentos e a desregulamentação intra-Mercosul.

A este respeito, vale lembrar que acordos de nova geração já firmados pelo Chile – como o acordo bilateral com o México – estabelecem regras para a liberalização das políticas de transporte aéreo e marítimo, por exemplo. No caso de países geograficamente vizinhos – como ocorre com os sócios do Mercosul – a liberalização dos regimes regulatórios aplicáveis a serviços tradeables e non-tradeables tende a desempenhar um papel particularmente relevante para que "a geografia passe a contar" no processo de integração e para que se gerem os efeitos dinâmicos deste, associados à redução dos custos de produção e ao aumento de produtividade nas economias envolvidas.

Uma agenda de integração restrita aos fluxos de comércio de bens é uma opção sub-ótima, do ponto de vista da geração dos efeitos dinâmicos de uma união aduaneira, muito mais vinculados à capacidade para induzir novos fluxos de investimentos e de financiamento e para "alavancar" os processos de reestruturação industrial.

Mais além da inclusão do tema específico de investimentos e da negociação bilateral com o Chile, a iniciativa de expansão "externa" do Mercosul coloca em discussão – também no plano das relações entre os sócios – a necessária articulação entre três agendas:

- ▲ A da liberalização do comércio e investimento de bens e serviços;
- ▲ A da reestruturação industrial; e
- ▲ A do financiamento dos processos de liberalização e de reestruturação.

Dito de outra forma, as perspectivas de consolidação interna do Mercosul e de sua ampliação via ALCSA colocam como principal questão estratégica do processo, na segunda metade da década, a capacidade para articular, nas negociações entre os países da América do Sul, as agendas de integração e da industrialização (e do desenvolvimento), gerando um modelo de busca de convergência de políticas que se distancie da harmonização assimétrica que caracteriza as relações dos EUA com seus parceiros do NAFTA.

Nesta ótica, uma questão crescentemente relevante no âmbito da América do Sul refere-se ao componente de financiamento dos processos de integração econômica. Nas iniciativas de integração comercial na América Latina, este componente identifica-se com o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), cuja origem remonta ao tratado de Montevideo de 1960 que criou a ALALC. O Convênio sobreviveu à ALALC e inseriu-se no quadro institucional da ALADI, baseando-se na cooperação entre os Bancos Centrais dos países-membros (e mais da República Dominicana) em torno de três componentes essenciais:

- ▲ Um mecanismo multilateral de compensação de pagamentos em moedas conversíveis e livremente transferíveis;
- ▲ Um sistema de garantias; e

-
- ▲ Um mecanismo de financiamento transitório dos saldos de compensação multilateral (o Programa Automático de Pagamento).

Estes mecanismos foram plenamente funcionais para a estratégia de integração em um contexto onde fenômenos como a instabilidade macroeconômica e dos fluxos de capital (e o risco cambial a ela associado) e a escassez de divisas recomendam uma abordagem restritiva da dimensão financiamento. Na realidade, este sistema expressa, no plano de financiamento, uma estratégia de integração contingenciada pelos objetivos de industrialização por substituição de importações. Da mesma forma que, na dimensão comercial deste modelo de integração, espera-se que as importações provenientes da ALADI apenas complementem a oferta doméstica – não concorrendo com ela – no plano financeiro, espera-se que o esforço comercial intra-ALADI não demande divisas, racionadas dentro da lógica de financiamento da estratégia de industrialização.

O início dos anos 90 marca uma série de mudanças que, se não reduzem a funcionalidade do CCR, explicitam as suas limitações:

- ▲ Primeiro, a estratégia de substituição de importações cede lugar, enquanto projeto de desenvolvimento, a modelos de industrialização abertos para o mundo;
- ▲ Segundo, como já viu, os novos processos de integração na América Latina distanciam-se do modelo de liberalização restrita da ALADI e buscam uma ampla liberalização do comércio de bens e de serviços entre os parceiros;
- ▲ Terceiro, os regimes de câmbio e de administração da conta capital alteram-se no sentido da liberalização dos fluxos de inversões;
- ▲ Quarto, cresce aceleradamente o comércio intra-regional, bem como os fluxos de intercâmbio entre a região e o resto do mundo; e
- ▲ Quinto, a América Latina volta a receber elevados recursos privados para financiamento, boa parte dos quais viabilizados por novos mecanismos e instrumentos securitizados.

A liberalização do regime cambial e de financiamentos externos e o afluxo de capitais colocam em discussão estratégias alternativas para financiar a expansão do comércio e dos negócios, no plano intra-regional, dentro de um marco menos restritivo do que aquele que moldou o CCR.

Tais estratégias deveriam levar em consideração que, para muitos países latino americanos, a estabilidade macroeconômica é uma conquista recente, não se podendo considerar totalmente afastada a ameaça de recrudescimento da inflação, particularmente como decorrência de uma crise do setor externo. A necessidade de adequar o sistema de financiamento intra-ALADI às novas características dos processos de integração e dos fluxos de comércio e de investimentos, sem perder de vista a existência, em alguns destes países, de restrições à total liberalização da conta capital, justifica o exame das estratégias alternativas de transição entre o sistema de pagamentos atualmente vigente – CCR – e modelos compatíveis com a plena conversibilidade das moedas dos países-membros.

A literatura recente examina algumas alternativas que buscam flexibilizar as regras atualmente vigentes sem, no entanto, comprometer a idéia de uma liberalização gradual e compatível com restrições cambiais. São modelos⁹ de conversibilidade restrita geograficamente, que parecem, no entanto, insuficientes para "alavancar" o volume de comércio e de transações de serviços entre os países do Mercosul e da América do Sul, diante da perspectiva de crescimento acelerado das economias da região e do intercâmbio intra-regional nos próximos anos. Modelos como o da União Européia de Pagamentos parecem oferecer um referencial funcional mais adequado para pensar as estratégias possíveis, principalmente se se considerar que esta União configurou uma estratégia de transição alternativa a opção pela conversibilidade unilateral e que deu origem à idéia do Mercado Comum Europeu. A UEP foi um acordo de pagamentos entre países cujas moedas, embora estáveis, desfrutavam de conversibilidade restrita e que funcionou como expressão institucional do compromisso dos países da Europa Ocidental com a liberalização comercial unilateral, com a integração regional e com uma reestruturação industrial compatível com a liberalização e a integração.

Neste sentido, ela criou as instituições que conferiram credibilidade ao compromisso dos países da Europa Ocidental com a liberalização comercial e a integração e que incentivou a reestruturação da indústria européia ao longo de vetores de especialização que viabilizaram o crescimento acelerado dos níveis de produtividade e renda¹⁰. A UEP combinava um acordo de pagamentos e um sistema de provisão de créditos a países deficitários no acordo com um conjunto de regras institucionais, incluindo um código de liberalização comercial entre os países-membros e um esquema de condicionalidades associado ao sistema de crédito.

⁹ Ver, por exemplo, ARAÚJO JR., J.T. - A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira - in MOTTA VEIGA, P. - Cone Sul: a economia política da integração - Funcex, 1991.

¹⁰ EICHENGREEN, B. - European Payments Union - Economic Policy n° 17, 1993.

4. CONCLUSÕES

A conclusão do chamado "período de transição" do Mercosul, no final de 1994, justifica um balanço da evolução do processo de integração, na medida em que tal reflexão pode contribuir para a definição de uma "agenda de consolidação" do projeto, para a etapa da imediata pós-transição. A iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) não é neutra, do ponto de vista desta agenda de consolidação interna do Mercosul, na medida em que reforça não só a sua necessidade, mas também a inclusão, nesta agenda, de questões estratégicas que articulem os projetos de integração e de industrialização.

No período de transição, o Mercosul combinou uma metodologia de "automaticidade sem coordenação" – traduzida pelo mecanismo de desgravação tarifária linear, automático e universal – com uma proposta de eliminação de assimetrias entre os países-membros, especialmente as de origem regulatória.

Esta combinação, aliada a fatores externos ao processo de integração, permitiu à integração comercial avanços significativos e talvez irreversíveis, mas reforçou as assimetrias estruturais entre indústrias dos países-membros, produzindo forte desequilíbrio na distribuição dos custos e benefícios da integração entre os parceiros.

Frente aos desafios da consolidação interna do projeto sub-regional e da negociação com novos parceiros (em regime de ALC), a agenda do Mercosul deveria crescentemente incluir a institucionalização do processo de integração e o tratamento de temas estratégicos para a sua coesão econômica e social, como é o caso da reestruturação industrial.

Com este tipo de agenda, os esforços de harmonização das políticas nacionais deveriam se concentrar em áreas-chave para o funcionamento de uma união aduaneira aberta para o mundo. Uma maior tolerância com relação à idéia de competição regulatória – previsível na medida em que o foco da agenda de negociações se volte para a redução das assimetrias estruturais e para a institucionalização do processo – permitiria que se aplicasse o princípio do reconhecimento mútuo das regras e legislações nacionais, desobstruindo a agenda de correção de assimetrias regulatórias. Estas, muitas vezes, mostram-se menos relevantes para o desempenho competitivo das empresas dos países-membros do que assimetrias geradas por fatores estruturais da indústria e por desequilíbrios macroeconômicos entre os países-membros.

A negociação com parceiros "externos" ao Mercosul provê a oportunidade para que os sócios da união aduaneira avancem nas discussões em torno de temas como a liberalização dos fluxos de serviços e de investimentos, importantes se se pretende que o processo de integração gere efeitos dinâmicos associados à redução dos custos de produção e ao aumento da produtividade nas economias envolvidas.

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcex.com.br

Endereço/Adress

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funcex@funcex.com.br