

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 101

**Monitoramento do
processo de
integração do
Cone Sul.
Acompanhamento
trimestral (N°3)**

**Pedro da Motta
Veiga**

**Setembro de
1994**

Monitoramento do processo de integração do Cone Sul

- 3º Relatório de Acompanhamento Trimestral -

Pedro da Motta Veiga

Setembro de 1994

Apoio exclusivo: Banco do Brasil

Projeto de Parceria: Acompanhamento do Processo de integração do Cone Sul: avaliação e cenários de evolução.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO _____	3
II. A REUNIÃO DO GMC EM BUENOS AIRES (AGOSTO DE 1994) _____	3
III. A AGENDA DA REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL NO MERCOSUL _____	5
IV. DO MERCOSUL À ALCSA: UMA COMPLEXA TRAJETÓRIA DE AMPLIAÇÃO _____	8
V. CONCLUSÕES _____	12
ANEXO _____	13

I. INTRODUÇÃO

A recente reunião do Grupo Mercado Comum (GMC) em Buenos Aires (4 e 5 de agosto de 1994) definiu as regras do jogo para a concretização, em 1º de janeiro de 1995, de uma União Aduaneira "flexível" entre os países-membros do MERCOSUL.

A prioridade concedida à agenda de política comercial permitiu que se chegasse a soluções de compromissos em todos os temas cujo equacionamento constitui um pressuposto à operação de uma União Aduaneira: a Tarifa Externa Comum, as regras de origem, as Zonas Francas e as Zonas de Processamento das Exportações.

Neste sentido, a agenda do período de transição cede lugar à agenda da consolidação do Mercosul, que deverá ser enfrentada simultaneamente aos desafios da extensão do Acordo quadripartite para outros países da América do Sul (dentro de modelos de acordos 4 + 1 para o estabelecimento de áreas de livre comércio).

II. A REUNIÃO DO GMC EM BUENOS AIRES (AGOSTO DE 1994)

Na área de política comercial externa, as negociações se centraram 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". 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 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 decisões¹ 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.

¹Em Anexo a este trabalho são listadas as decisões adotadas, na área de política comercial, pela recente reunião do GMC em Buenos Aires.

A agenda de consolidação do Mercosul deverá integrar à dinâmica do processo o objetivo prioritário de reduzir desequilíbrios estruturais herdados do período da industrialização por substituição de importações e, muitas vezes, reforçados pelos efeitos da metodologia da "automaticidade sem coordenação" (ver 1º Relatório Trimestral deste projeto, março de 1994) sobre os fluxos de comércio intra-regionais no período de transição.

Nesta nova agenda e dentro de tal perspectiva, o tema da reestruturação e reconversão industrial ganha destaque, merecendo algumas considerações.

III. 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, eloquente: 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 recentes² têm evidenciado que os gaps competitivos intra-Mercosul relacionam-se menos com assimetrias regulatórias e mais com as assimetrias estruturais e 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.

²MOTTA VEIGA e NOFAL, B. (Coord.) - Diagnóstico de Competitividade da Indústria do Mercosul - Programa BID/Mercosul - 1994.

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 concentração 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 .

IV. 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 abarcaria 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"³.

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

³CEPAL - Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe - LC/R. 1381, maio 1994.

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 vizinhos⁴.

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.

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"⁵. 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

⁴MOTTA 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.

⁵MACHADO, J.B. - Monitoramento do Processo de Integração no Mercosul - Relatório de Acompanhamento Trimestral - Junho/1994 - Funcex.

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.

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 n° 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 agropecuários, 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"⁶.

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 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.

⁶CEPAL, - op.cit.

V. 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 - de forma a garantir o enforcement das regras comerciais acordadas em Buenos Aires - 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.

ANEXO**Decisões adotadas pelo GMC na área comercial
(Reunião 01/1994 - Buenos Aires, Agosto de 1994)**

Concluído em 06 de agosto, o encontro de presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai confirmou para 1º de janeiro de 1995 a data de entrada em vigor do MERCOSUL. Na oportunidade os presidentes assinaram 40 resoluções técnicas e nove comunicados políticos que praticamente definem a conformação do projeto de integração na região.

O pacote de decisões abrange, em sua grande maioria, a eliminação de restrições aos fluxos comerciais intra-regionais e a harmonização de instrumentos da política comercial:

- ❖ Foi criada a Comissão de Comércio do MERCOSUL que, operando como órgão inter-governamental chefiado pelos Ministros das Relações Exteriores, deverá gerir o funcionamento da união aduaneira a partir de 1º de janeiro de 1995;
- ❖ A proposta técnica para a tarifa externa comum (TEC) estará finalizada até 1º de outubro; a tarifa máxima será de 20% e o intervalo entre os níveis tarifários será de dois pontos percentuais;
- ❖ Serão permitidas listas de exceção à TEC. A Argentina, o Brasil e o Uruguai poderão selecionar até 300 posições tarifárias em suas listas de exceção; o Paraguai poderá fazer o mesmo com 399 posições;
- ❖ 24 produtos da área de informática e telecomunicações (basicamente microcomputadores, impressoras e centrais telefônicas) deverão fazer parte da lista de exceção brasileira. A TEC destes produtos deverá ser de 16% em 2006. O restante dos bens de informática ficará com tarifas que variam de 0 a 12%;
- ❖ Para os bens de capital, as tarifas dos países deverão convergir gradualmente; no caso do Brasil caindo e no dos demais países subindo até o nível de 4% em 2001;
- ❖ A partir de 1º de janeiro de 1995, ficam eliminadas todas as barreiras ao fluxo intra-regional de mercadorias. Os países se comprometeram a não impor cotas ao comércio de mercadorias. As cotas atuais podem ser mantidas, mas com tarifa zero;
- ❖ A Argentina eliminará, até janeiro de 1995, a taxa de estatística de 10% incidente sobre as importações provenientes do MERCOSUL. O mecanismo de "reintegro" também deverá estar eliminado até 2001. Para setores considerados mais sensíveis, como papel e celulose, siderúrgico e têxtil, que abrange cerca de 80 produtos, poderá ser mantida a tarifa atual e a taxa de estatística. Cerca de duzentos produtos agropecuários da Argentina terão as alíquotas do imposto de importação aumentadas. O governo argentino deseja aumentar as tarifas para elevar o valor do "reinegro", mas se comprometeu a não elevar as alíquotas acima dos patamares vigentes no Brasil;

- ❖ Os trinta produtos que compõem hoje a lista brasileira de exceção no MERCOSUL, basicamente vinhos e produtos de informática, serão transacionados com tarifa zero a partir de 1º de janeiro;
- ❖ O MERCOSUL deverá incorporar os acordos negociados pelo Uruguai com o Brasil e a Argentina no âmbito da ALADI - respectivamente o PEC e o CAUCE que englobam cerca de 1.500 a 2.800 posições tarifárias - cuja vantagem principal é a possibilidade de exportar uma série de produtos sem o pagamento de tarifas e com índice de nacionalização de 50%, taxa esta dez pontos percentuais abaixo do índice de nacionalização de 60% negociado no MERCOSUL. Do total de produtos constantes destes acordos, o Uruguai poderia manter de 300 a 400 posições do PEC e 200 posições do CAUCE que compõem os produtos efetivamente transacionados. Há uma vantagem neste tipo de acordo que permite ao Uruguai importar insumos de terceiros países isentos de tarifas alfandegárias. Este tratamento diferenciado seria mantido até 2001, quando as regras de origem passariam a se tornar gradualmente mais rígidas (e as cotas de importação gradualmente reduzidas), até que fossem eliminadas em 2006 as vantagens negociadas nos dois acordos;
- ❖ Quanto à regra de origem, para ser considerado como proveniente do MERCOSUL e, portanto, ser beneficiado com tarifa zero para intercâmbio entre os países, o produto deverá ter, pelo menos, 60% de insumos fabricados localmente, com exceção dos bens de capital, cujo índice de nacionalização até 2001 será de 80%. Os certificados de origem emitidos pelos países poderão receber auditoria externa, caso um dos sócios conteste sua veracidade;
- ❖ As zonas francas de Manaus e da Terra do Fogo serão consideradas áreas aduaneiras especiais e poderão vender produtos no MERCOSUL pagando zero de tarifa alfandegária,
- ❖ As zonas francas em operação no Paraguai e no Uruguai poderão exportar seus produtos aos demais países do MERCOSUL pagando a TEC. Para isto, os produtos deverão apresentar um índice de nacionalização de no mínimo 60%. As 16 ZPE's já aprovadas no Brasil teriam tratamento idêntico. Ficou vedada ao Paraguai e ao Uruguai a possibilidade de assinar acordo bilateral que permita a troca de produtos entre suas zonas francas com tarifa zero;
- ❖ Foram definidas regras para utilização dos mecanismos de incentivo à exportação dos países que integram o MERCOSUL. Procurou-se, em conformidade com as regras do GATT, produzir maior harmonização entre as políticas nacionais e impedir que incentivos de tipo cambial funcionem como subsídios à exportação;
- ❖ Os países assinaram um protocolo de proteção ao investimento estrangeiro pelo qual os governos se comprometem a não conceder aos investimentos de países extra-zona tratamento mais favorável do que aqueles provenientes de países que integram o MERCOSUL.

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