

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 117

**Mercosul:
padrão de
comércio e
estratégia de
integração**

**João Bosco M.
Machado e
Ricardo
Markwald**

**Fevereiro de
1996**

**PROJETO FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL / FUNCEX
COMÉRCIO, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

Mercosul: padrão de comércio e estratégia de integração*

**João Bosco M. Machado¹
e Ricardo Markwald²**

Fevereiro de 1996

 **FBB** 
FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

* Este projeto corresponde à meta de "Avaliação do primeiro ano da união aduaneira e 'guide-lines' para uma política industrial regional".

¹ Professor do Departamento de Economia da UFRJ e consultor associado da Funcex.

² Pesquisador do IPEA-Rio e consultor da Funcex.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. O COMÉRCIO INTRA E EXTRA-MERCOSUL	3
2.1. Os fluxos comerciais intrazona	3
2.2. O comércio inter e intra-industrial	7
2.3. Os fluxos comerciais extrazona	11
3. POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL: REDEFININDO A ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO	13
4. O MERCOSUL E OS BLOCOS COMERCIAIS	17
Referências Bibliográficas	21

1. INTRODUÇÃO

O processo de integração no MERCOSUL resultou de um fato eminentemente político: o “degelo” das relações diplomáticas argentino-brasileiras iniciado em fins de 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai. O acordo encerrou um contencioso baseado na disputa pelo aproveitamento dos recursos hídricos fronteiriços que tinha minado as relações bilaterais ao longo da década de 70. A partir de então o diálogo tornou-se cada vez mais fluido, a cooperação mais estreita e as consultas mais freqüentes. Em meados da década de 80, o processo de redemocratização em ambos os países possibilitou a consolidação do esforço de aproximação, culminando, em julho de 1986, com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre a Argentina e o Brasil, antecedente do Tratado de Assunção de março de 1991 que formaliza a constituição do MERCOSUL e incorpora o Uruguai e o Paraguai ao novo projeto.

Com a entrada em operação do MERCOSUL em janeiro de 1995, concluiu-se o período de transição para formação de uma União Aduaneira na região. Desde a retomada das iniciativas de integração em 1986 passaram-se oito anos, período no qual, não obstante os muitos percalços, prevaleceram forças que conduziram a um grau crescente de integração entre as quatro economias.

Este texto tem como objeto discutir três aspectos do processo de integração no Cone Sul: (i) o padrão de comércio intra e extra-MERCOSUL; (ii) a definição de uma nova estratégia de integração para o período posterior ao estabelecimento da União Aduaneira; e (iii) as relações do MERCOSUL com outros blocos comerciais.

2. O COMÉRCIO INTRA E EXTRA-MERCOSUL

2.1. Os fluxos comerciais intrazona

A primazia de fatores políticos na origem do processo de integração entre Argentina e Brasil é diretamente proporcional à fragilidade dos vínculos econômicos, que atingiram em meados dos anos 80 seu ponto mais baixo. De fato, entre 1980 e 1985 os fluxos bilaterais de comércio reduziram-se 40%, no contexto de um dramático processo de ajustamento externo promovido, simultaneamente, por ambos os países. Assim, em 1985, o intercâmbio comercial argentino-brasileiro era apenas 20% superior ao registrado em 1970, medido em dólares constantes (Kume e Markwald, 1993).

Qualquer exame minimamente isento de evolução dos fluxos intra-regionais após a assinatura do Tratado de Assunção deve levar em consideração, portanto, o nível excepcionalmente baixo do intercâmbio comercial entre os dois principais parceiros, no início do processo de integração. De fato, em 1990, às vésperas da constituição do MERCOSUL, os fluxos comerciais intrazona respondiam por apenas 8,5% das exportações totais dos quatro sócios, participação essa ainda três pontos percentuais inferior à registrada no início da década precedente.

Quadro 2.1
Mercosul: fluxos de exportação intra e extrazona
(1980 / 85 / 90 / 94)

Em US\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	ANO			
	1980	1985	1990	1994
1-Exportações Totais	29.520	35.191	46.130	61.710
2-Exportações Intra-Zona	3.420	1.952	4.126	11.342
2/1	11,6%	5,5%	8,5%	18,4%

Fonte: Cepal (1980 e 1985); FMI, Direction of Trade Statistics (1990 e 1995).

A baixa densidade dos fluxos intra-regionais de comércio por ocasião do lançamento do MERCOSUL é flagrante, conforme revela uma simples comparação com outros processos de integração regional. A União Européia (UE), por exemplo, foi constituída sobre a base de um significativo comércio intrazona da ordem de 40%, inferior, ainda assim, aos 42,5% exibidos pelo NAFTA quando da entrada em vigor dos acordos assinados em fins de 1992. De outro lado, iniciativas integracionistas lideradas por países cujo potencial de intercâmbio comercial é, presumivelmente, muito inferior ao dos países do Cone Sul, ostentavam em 1994 taxas de participação de comércio intrazona análogas ou superiores às registradas pelo MERCOSUL. É o caso do CARICOM e do MCCA, cujos mercados regionais absorvem, respectivamente, 15,1 e 22,8% das exportações totais de seus membros.

As considerações acima não pretendem minimizar o impressionante desempenho dos fluxos comerciais intra-MERCOSUL, que cresceram nos últimos quatro anos a uma taxa verdadeiramente “asiática”, superior a 28% ao ano, e incomparavelmente mais elevada que a expansão das exportações extra-zona – 4,6% ao ano no mesmo período. Seu objetivo é apenas embasar duas considerações de caráter prospectivo. A primeira diz respeito à previsível diminuição do ritmo de crescimento dos fluxos intra-regionais no futuro próximo. A rigor, o fato verdadeiramente surpreendente é menos a velocidade com que se intensificaram as relações comerciais entre os quatro parceiros e mais o baixo grau de interdependência desenvolvido, até a recente constituição do mercado regional, por economias que tinham todos os atributos para se transformarem em “sócios naturais”. A rápida emergência desse bloco “natural” exprime, portanto, as “razões da geografia” prevalecendo, finalmente, sobre as “razões da história”. Nesse sentido, a eventual extrapolação de taxas de crescimento do comércio intrazona a partir da experiência dos primeiros quatro anos de vigência do Tratado de Assunção constituiria, sem dúvida, um exercício de exacerbado otimismo.

A segunda consideração diz respeito ao potencial do projeto de integração: embora o ritmo desse processo deva ser razoavelmente menos intenso que o verificado até o presente, o horizonte ainda é distante. O exemplo de associações regionais baseadas em economias com grau de sofisticação e diversificação muitíssimo inferior ao que caracteriza os sócios do MERCOSUL, notadamente Argentina e Brasil, revela que os efeitos de reciprocidade, para não falar nas economias de especialização, não deverão se esgotar tão cedo. A rigor nem é preciso invocar esses fatores, posto que existe ainda ampla margem para a expansão “natural” dos fluxos de comércio intrazona em decorrência do cronograma acordado quando do estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC). Opera, nesse sentido, a progressiva convergência instituída pelo regime de adequação. De outro lado, algumas das medidas de política comercial adotadas

recentemente por Argentina e Brasil embutem um viés pró-comércio intra-regional que não pode ser desconsiderado (Lavagna,1995). É o caso da reinstituição da taxa de estatística em nível de 3% incidindo sobre as importações extrazona, sancionada pela Argentina, ou de algumas elevações pontuais da estrutura tarifária promovidas pelo Brasil durante 1995, que também excluem o comércio intra-regional. Viés análogo tem o restabelecimento dos níveis tarifários de um número não desprezível de produtos, reduzidos circunstancialmente logo após o surto de demanda que seguiu a decretação do Plano Real. Esse processo já está em curso e poderá se acelerar. Em síntese, o próprio caráter incompleto e flexível da união aduaneira deverá contribuir para a intensificação dos fluxos de comércio intrazona à medida que se esgotem os prazos acordados para a convergência à TEC e se eliminem algumas excepcionalidades – ou se preservem outras, dependendo o caso.

Resta também pouca dúvida quanto ao fato que o aumento dos fluxos intrazona dependerá crucialmente da evolução do intercâmbio comercial entre os dois principais parceiros do MERCOSUL. Não apenas em virtude de óbvias assimetrias no tamanho relativo das quatro economias, mas também em decorrência de nítidos diferenciais nas participações relativas iniciais dos fluxos intrazona nas pautas de exportação e importação de cada um dos parceiros. Essas participações eram muito reduzidas no caso dos sócios maiores, principalmente no que tange aos fluxos de exportação. Aumentaram significativamente nos últimos quatro anos, mas ainda existe boa margem para futuras expansões. Para os sócios menores, essas participações já eram elevadas – superiores a 30% – antes da constituição do Mercosul, e se incrementaram ainda mais após quatro anos de desgravações tarifárias automáticas.

Quadro 2.2
Fluxos de exportação e importação intrazona, segundo sócio comercial
(1990 / 1994)

Em US\$ Milhões

País	Exportação ao MERCOSUL				Importação do MERCOSUL				Crescimento 1990/94	
	1990		1994		1990		1994		(% ao ano)	
	Valor	Part.**	Valor	Part.**	Valor	Part.**	Valor	Part.**	Exp.	Imp.
Argentina	1.833	14,8%	4.209	7,9%	876	21,5%	4.572	21,6%	23,1	51,1
Brasil	1.320	4,2%	5.914	13,3%	2.443	10,8%	4.059	11,0%	45,5	13,5
Uruguai	594	34,3%	898	46,9%	540	41,0%	1.372	49,5%	10,9	26,3
Paraguai	379	36,2%	321	39,1%	367	30,2%	653	21,7%	-4,1	15,5

Fonte: Tabelas A.1, A.2, A.3 e A.4.

Obs:

* Dado preliminar sujeito à retificação. As retificações são normais, principalmente no caso de Paraguai, pois é habitual o sub-registro.

** Participação nas exportações totais do país.

Note-se que, para os sócios maiores, o aumento da participação relativa do comércio intra-regional foi muito significativo na exportação, ainda que marginal na importação, cujo patamar inicial era, porém, mais elevado. Em ambos os casos ocorreram, contudo, importantes mudanças na importância recíproca dos sócios. De fato, em apenas quatro anos o Brasil deslocou os EUA como principal destino das exportações argentinas. No mesmo período, a Argentina galgou oito posições no ranking de exportação brasileiro, ocupando atualmente o segundo lugar. A Argentina e o Brasil ocupam também a segunda posição na condição de fornecedores um para o outro, sendo que a Argentina deslocou três países – a Alemanha, o

Japão e a Arábia Saudita – nos últimos quatro anos, enquanto o Brasil ameaça relegar os EUA – principal fornecedor da Argentina há décadas – ao segundo lugar em breve.

Existem também algumas assimetrias na distribuição dos fluxos bilaterais entre os parceiros, que cabe comentar. É insignificante, por exemplo, o fluxo bilateral entre Uruguai e Paraguai, bastante inferior a 1% do comércio intrazona. Isso permite representar a distribuição dos fluxos bilaterais intra-regionais como uma relação triangular, envolvendo o comércio entre os sócios principais e o intercâmbio comercial entre cada um deles e os sócios menores, considerado agregadamente.

Quadro 2.3
Distribuição dos fluxos bilaterais no Mercosul (1985 / 90 / 94)

Em US\$ Milhões

Ano	Fluxo ARG-BR		Fluxo ARG-URG/PRG		Fluxo BR-URG/PRG		Total MERCOSUL	
	Valor	Particip.	Valor	Particip.	Valor	Particip.	Valor	Particip.
1985	1.044	53,5%	254	13,0%	654	33,5%	1.952	100,0%
1990	2.076	50,3%	534	13,0%	1.516	36,7%	4.126	100,0%
1994	7.382	65,1%	1.466	12,9%	2.494	22,0%	11.342	100,0%
<u>Var. (% a.a.)</u>								
1985/90		14,7		16,0		18,3		16,2
1990/94		37,3		28,7		13,3		28,8

Fonte: FMI, Direction of Trade Statistics, 1992 e 1995.

A distribuição dos fluxos bilaterais, conforme retratada acima, sugere algumas observações de interesse. Destaque-se, em primeiro lugar, a nítida diferença no comportamento dos fluxos bilaterais nos períodos 1985/90 e 1990/94: no primeiro, inexistiu diferença apreciável no ritmo de crescimento médio anual dos fluxos entre os parceiros; no segundo, é flagrante o melhor desempenho dos fluxos bilaterais entre os parceiros de maior tamanho. Não parece impróprio atribuir esse desempenho diferenciado à introdução do cronograma de reduções tarifárias automáticas, beneficiando particularmente os fluxos bilaterais argentino-brasileiros. Conseqüentemente, aumenta sensivelmente a participação desses fluxos – de 53,5% para 65,1% – no comércio intrazona. Impressiona também o menor dinamismo dos fluxos bilaterais Brasil-sócios menores, relativamente aos fluxos entre esses mesmos sócios e a Argentina. Não é uma simples decorrência do surto de importações argentino pós-estabilização, posto que foi expressivo – exatos 25% ao ano – o aumento das exportações argentinas para os sócios menores nesse período. Todavia, não é improvável que o sub-registro nas transações entre Paraguai e Brasil, fenômeno reconhecidamente grave, esteja amplificando esse desempenho assimétrico, que existe.

As observações acima nos remetem aos fatores que explicam o crescimento dos fluxos de comércio intrazona. Estudos econométricos baseados em observações que precedem o período de transição e que focalizam exclusivamente o intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina, enfatizaram o nível de atividade e sua taxa de crescimento, em ambos os países, como os fatores determinantes do direcionamento e da magnitude dos fluxos (Heymann e Navajas, 1992). Não descartaram a importância das taxas de câmbio, mas a sua relevância parece ter sido bem menor. Análises mais recentes, porém, parecem conceder um papel mais significativo às taxas de câmbio reais relativas como determinantes da orientação e da dinâmica

dos fluxos comerciais (Lavagna, 1995). Outras análises econométricas, desenvolvidas a partir de modelos gravitacionais, destacam a importância da proximidade geográfica e, o que é mais importante, encontram evidências que o processo de desgravação tarifária desempenhou um papel importante e independente na expansão do comércio intrazona (Garriga e Sanguinetti, 1995).

Os processos de estabilização baseados na adoção de uma âncora cambial – como foi o caso primeiro na Argentina e depois no Brasil – promovem, simultaneamente, expansão brusca do nível de atividade e apreciação cambial. Esses fatores se reforçam mutuamente, incidindo sobre a magnitude, o direcionamento e a dinâmica dos fluxos, dificultando a separação de seus efeitos, amplificados ainda pelo aprofundamento do esquema de preferencialização regional. Houve, ainda, no período mais recente, boa dose de “comércio administrado”, o que compromete parcialmente as análises econométricas acima referidas. Em todo caso, pode-se afirmar que existem fortes evidências que os fatores cíclicos e o próprio processo de integração desempenharam papel relevante na expansão dos fluxos comerciais intrazona.

2.2. O comércio inter e intra-industrial

Tanto o dinamismo – ainda que atenuado – quanto o potencial de crescimento dos fluxos intra-regionais de comércio constituem elementos que podem ser introduzidos, com pouca margem de dúvida, numa visão prospectiva otimista do MERCOSUL. Muito mais incerta é a previsão no que diz respeito à qualidade desse intercâmbio ou, de maneira mais ampla, ao grau de profundidade para o qual aponta o atual processo de integração. A evidência estatística ainda é precária ou pouco nítida e o prazo decorrido desde a instituição do MERCOSUL demasiadamente exíguo para uma apreciação mais segura dessa questão. Destaque-se, ainda, que a estabilização inflacionária da principal economia do mercado sub-regional é fato muito recente e ainda não consolidado. Caso seja bem sucedida, haverá mudanças significativas na conduta dos agentes econômicos, notadamente os investidores locais e externos, fato que poderá influenciar decisivamente a qualidade da inserção brasileira no MERCOSUL.

O comércio intra-indústria é um dos indicadores habitualmente utilizados para avaliar a qualidade do intercâmbio comercial entre dois países ou regiões. Ele se caracteriza pela troca de produtos diferenciados de uma mesma indústria e constitui uma evidência do grau de aproveitamento de economias de escala atingido pelos parceiros comerciais. É o comércio de “mão-dupla” e difere do comércio interindústria pois, neste último caso, as trocas ocorrem entre diferentes segmentos industriais. Em processos de integração econômica o conceito assume relevância particular por diversos motivos. Em primeiro lugar, a expectativa é que ele se intensifique, uma vez que a ampliação do mercado abre espaço para o aproveitamento das economias de escala e escopo. Em segundo lugar, sua presença é garantia de que os custos sociais do ajustamento, sempre presentes nos processos de integração, serão minimizados. O pressuposto é que o deslocamento ou a especialização dentro de uma mesma indústria constitui um processo menos oneroso que o deslocamento entre indústrias diferenciadas. Em terceiro lugar, o comércio intra-indústria pode constituir um indicador de maior estabilidade nos fluxos comerciais entre parceiros. Destaque-se, por último, que o comércio intra-indústria é predominante na experiência de integração europeia e é considerado um “sintoma” da existência de um padrão de comércio maduro.

No caso de MERCOSUL, o primeiro aspecto a ser observado é a maior presença do comércio intra-indústria nos fluxos intrazona relativamente aos fluxos extrazona.

Quadro 2.4
Índices de comércio intra-industrial * intra e extrazona
(1975 / 1980 / 1985 / 1990)

Discriminação	País			
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
<u>Intrazona</u>				
1975	29,00	27,12	0,25	11,97
1980	40,52	19,72	0,50	27,01
1985	36,20	22,31	0,21	33,80
1990	54,42	41,51 ⁽¹⁾	2,57	37,63
<u>Extrazona</u>				
1975	20,80	19,66	1,02	9,59
1980	20,95	34,29	0,56	17,49
1985	32,29	34,34	0,30	21,82
1990	43,19	35,77	2,95	27,55

Fonte: J. Behar, "Trade integration and industrial restructuring: the case of Mercosur", Unido 1993.

Obs.: (1) Corresponde a 1989.

* STIC 5-8 Calculados ao nível de 4 dígitos segundo metodologia de Grubel e Lloyd.

A Argentina e o Brasil, conforme esperado, apresentam os índices de comércio intra-indústria mais elevados, sendo que no caso do Paraguai esse tipo de comércio inexistente. Surpreendente, no entanto, é o fato de a Argentina apresentar índices superiores e mais estáveis nos fluxos comerciais intra-MERCOSUL. A situação se reverte favoravelmente ao Brasil no caso dos fluxos de comércio extrazona, mas apenas durante a década de 80. Em 1990, a Argentina volta a apresentar índice superior ao Brasil. Merecem destaque também os índices de comércio intra-indústria razoavelmente elevados do Uruguai. Esse comércio se apóia, principalmente, em indústrias que utilizam insumos importados via regime de drawback e, no caso dos fluxos intrazona, tira proveito das preferências bilaterais concedidas pela Argentina e pelo Brasil. Destaque-se, por último, a significativa elevação do índice de comércio intra-indústria da Argentina e do Brasil em 1990, refletindo, certamente, a maior presença desse tipo de comércio entre ambos os parceiros.

A crescente intensidade do comércio intra-indústria entre os sócios maiores é confirmada pela evolução do respectivo índice entre 1984 e 1994. De fato, o índice de comércio intra-indústria para o total do comércio passa de 18,0, em 1984, para 37,8, em 1990, permanecendo aproximadamente no mesmo nível em 1994.

Quadro 2.5
**Índice de comércio intra-indústria Argentina-Brasil segundo grandes agregados
 (1984 / 86 / 88 / 90 / 94)**

Seções da CUCI	Descrição dos produtos	1984	1986	1988	1990	1994
0	Alimentos e animais vivos	20,6	12,2	12,3	3,2	10,1
1	Bebidas e fumo	64,3	79,2	53,6	51,8	37,0
2	Materiais crus não-comestíveis	5,2	22,1	31,4	44,4	11,0
3	Combustíveis e lubrificantes	68,4	0,8	0,0	74,9	14,0
4	Azeite, graxas e ceras	0,0	0,1	1,1	5,0	5,5
5	Produtos químicos e conexos	18,2	31,7	32,4	67,8	52,0
6	Manufaturados conf. matéria-prima	6,0	8,2	13,6	34,4	27,3
7	Máquinas e equip transporte	30,9	52,9	45,0	65,8	64,3
8	Manufaturados diversos	55,8	63,8	51,4	39,2	37,8
	Total	18,0	23,4	28,2	37,8	36,9
	Manufaturados (seções 5,6,7,8)	22,2	35,1	32,2	57,4	51,6

Fonte: Lucângeli (1992 e 1995).

Mais relevante, contudo, é a evolução do índice para o agregado dos manufaturados, pois são esses os produtos que apresentam maior possibilidade de diferenciação e de economias de escala. Neste caso, o índice também cresce significativamente entre 1984 e 1990, evidenciando, porém, uma discreta queda em 1994. Note-se, ainda que o índice é particularmente elevado no caso de máquinas e equipamentos de transporte e, também, de produtos químicos e conexos. Em ambos os casos, contudo, o índice mostra alguma queda em 1994 relativamente a 1990.

Uma visão mais desagregada, ainda que restrita aos anos de 1993 e 1994, é apresentada no Quadro 2.6, que mostra também a magnitude dos fluxos bilaterais envolvidos no comércio intra-indústria no ano de 1994.

Quadro 2.6
**Comércio intra-indústria Argentina-Brasil segundo grupos e/ou produtos selecionados
 (1993 / 94)**

Discriminação	Comércio total em 1994 (US\$ 10 ⁶)	Índice de comércio intra-indústria	
		1994	1993
GRUPOS E/OU PRODUTOS SELECIONADOS			
Veículos rodoviários	1.626	79,0	74,9
Máq. e Equip. de geração de EE.	289	73,8	80,9
Fios e Tecidos	230	60,0	52,2
Manufaturados de Borracha	131	57,3	38,1
Matérias e Prod. Químicos N.E..S	106	54,2	38,9
Produtos Químicos Orgânicos	230	52,0	54,5
Máquina e Eq. Industrial N.E.S.	301	42,6	50,7
Explosivos e Prod de Pirotecnia	190	40,2	44,5
Máq e Ap. Elétricos N.E.S	246	30,6	18,7
Papel e Cartão	183	16,2	11,0
- Total Manufaturas exclusivo. complexo automobilístico	3.122	35,1	34,9
- Total Manufaturas	5.005	51,6	51,3
- TOTAL	7.931	36,9	39,0

Fonte: Lucângeli (1995).

O primeiro aspecto a ser observado é a importância do complexo automobilístico – segmento no qual prevalece o comércio intrafirma –, que representa mais de 32% do comércio de manufaturas e tem, portanto, peso significativo no índice. Note-se, de fato, que o índice de comércio intra-indústria cai de 51,6 para 35,1 quando se exclui o complexo automobilístico do total dos produtos manufaturados. Cabe, ainda, salientar que em alguns casos, notadamente matérias e produtos químicos não especificados e máquinas e aparelhos elétricos não especificados, o índice flutua sensivelmente de um ano para o outro. Essa instabilidade sugere insuficiente consolidação de um verdadeiro padrão de comércio intra-industrial nesses segmentos.

A evidência estatística até aqui apresentada é precária, conforme antecipado. Chama a atenção, no entanto, o fato de o comércio intra-indústria entre os sócios maiores ter permanecido estável, ou até com alguma tendência de queda, durante o período de transição do MERCOSUL (1991 a 1994). Nesse sentido, uma visão pessimista – desde a ótica da Argentina – é apresentada em estudo recente baseado em uma classificação dos fluxos bilaterais Argentina-Brasil particularmente adequada aos fins de se examinar mudanças de qualidade no padrão de comércio entre ambos os sócios (Lavagna, 1995). A classificação discrimina entre bens tradicionais de escasso valor agregado (trigo e petróleo, por exemplo), bens nos quais a escala de produção é relevante em termos de competitividade (como siderurgia, petroquímica, veículos automotores), bens especializados e diferenciados (desde têxteis e couros até mobiliário e certo tipo de alimentos) e, finalmente, bens de base científico-tecnológica (basicamente bens de capital, informática, eletro-eletrônico e telecomunicações).

Quadro 2.7
Fluxos bilaterais Argentina-Brasil, segundo setores
(Média 1986 / 88 e Média 1992 / 94)

Discriminação	Setores				
	Tradicionais	Escala	Especializ.	Base C - T	Total
Exportações					
Média 1986/88 - Valor (US\$ 10 ⁶)	346,5	127,5	85,7	55,8	615,0
- Participação (%)	(56,3)	(20,7)	(13,9)	(9,1)	(100,0)
Média 1992/94 - Valor (US\$ 10 ⁶)	1.552,8	665,8	280,3	215,6	2.714,5
- Participação (%)	(57,2)	(24,5)	(10,3)	(8,0)	(100,0)
Importações					
Média 1986/88 - Valor (US\$ 10 ⁶)	222,8	397,2	62,4	144,0	826,4
- Participação (%)	(27,0)	(48,0)	(7,6)	(17,4)	(100,0)
Média 1992/94 - Valor (US\$ 10 ⁶)	547,6	2.029,7	406,7	749,0	3.733,0
- Participação (%)	(14,7)	(54,4)	(10,9)	(20,0)	(100,0)

Fonte: Ecolatina, 1995.

Obs.:

Setores Tradicionais = Caps. 1 ao 27; 35.

Setores Escala = Caps. 28 ao 32; 36; 39; 40; 47; 48; 68 ao 70; 72 ao 81; 87.

Setores Especialização = Caps. 33, 34; 37, 38; 41 ao 46; 49 ao 67; 71; 82, 83; 91, 92; 94 ao 00.

Setores Base Científ. Tecn. = Caps. 84 ao 86; 88 ao 90; 93.

A análise desses dados mostra que o MERCOSUL não teria promovido nenhuma mudança favorável no padrão de comércio argentino-brasileiro, ao menos desde uma ótica argentina. Note-se que as exportações argentinas ao Brasil revelam uma certa perda de qualidade evidenciada na menor participação relativa dos bens especializados e de base científico-tecnológica, o que é compensado pela maior participação dos bens

de escala, permanecendo estável a participação dos bens tradicionais. Do lado das importações oriundas de Brasil, perdem participação os bens tradicionais e ganham todos os outros. Destaque-se, ainda, o fato de que no período mais recente a Argentina só obtém superávits comerciais nos bens tradicionais, tendo revertido desfavoravelmente seu saldo positivo – mesmo que pequeno – nos bens especializados entre o primeiro e o segundo período considerado.

A conclusão, portanto, mesmo que precária, é que inexistente qualquer evidência de mudança no padrão de comércio, notadamente entre os sócios maiores, após a instituição do MERCOSUL em 1991. Este é, sem dúvida, um campo propício para a harmonização de políticas, principalmente a política industrial e de atração de investimentos.

2.3. Os fluxos comerciais extrazona

O exame dos fluxos comerciais extrazona no período 1990/94 é desenvolvido discriminando entre fluxos de exportação e de importação, distinção essa que inexistente no caso dos fluxos intrazona considerados agregadamente.

A evolução dos fluxos comerciais extrazona de exportação (Quadro 2.8) sugere as seguintes observações: (i) é verdadeiramente impressionante o diferencial de crescimento entre o fluxo intrazona e extrazona no período considerado, com o primeiro evoluindo a um ritmo de 28,8% ao ano enquanto o segundo cresce apenas 4,8% ao ano, abaixo da taxa de crescimento do comércio mundial; (ii) as exportações com destino aos países industrializados crescem a um ritmo bastante inferior (3,6% ao ano) ao dos países em desenvolvimento (6,8 % ao ano), promovendo uma queda bastante significativa da participação dos primeiros no fluxo extrazona; (iii) entre os países industrializados, os EUA se apresentam como o mercado menos dinâmico – crescimento de apenas 1,8% ao ano – e, conseqüentemente, aquele que mais perde participação no destino das exportações dos países do MERCOSUL; e (iv) entre os países em desenvolvimento, os mercados da América Latina e do Caribe (Hemisfério Ocidental) e também os asiáticos têm mostrado bom ritmo de crescimento, superior a 12% ao ano em ambos os casos; note-se, ainda, que os mercados asiáticos (exclusive o Japão) já representam mais de 10% das exportações totais e 12,3 % das exportações extrazona.

Quadro 2.8
Mercosul: fluxos de exportação intra e extrazona

Ano	Intrazona		Extrazona										Total
	Total	Total	Países Industrializados					Países em desenvolvimento					
			Total	EUA	UE	Japão	Demais ⁽¹⁾	Total	H.OCID.	Ásia	Demais ⁽²⁾		
1990	4.126 8,9%	42.004 91,1%	28.594 62,0%	9.638 20,9%	14.453 31,3%	2.768 6,0%	1.735 3,8%	13.410 29,1%	4.036 8,7%	3.927 8,5%	5.447 11,8%	46.130 100,0%	
1992	7.208 14,1%	44.059 85,9%	28.868 56,3%	8.639 16,9%	16.202 31,6%	2.703 5,3%	1.324 2,6%	15.191 29,6%	6.151 12,0%	4.234 8,3%	4.806 9,4%	51.267 100,0%	
1994	11.342 18,4%	50.368 81,6%	32.927 53,4%	10.338 16,8%	16.708 27,1%	3.414 5,5%	2.467 4,0%	17.441 28,3%	6.542 10,6%	6.203 10,1%	4.696 7,6%	61.710 100,0%	
MEMO 1990/94 (%a.a)	28,8	4,6	3,6	1,8	3,7	5,4	9,2	6,8	12,8	12,1	-3,6	7,5	

Fonte: Direction of Trade Statistics, 1994.

Obs.:

(1) Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Países da Europa Oc. não integrantes da União Européia.

(2) África, Europa Or. e ex-URSS, Oriente Médio e outros.

De outro lado, a análise dos fluxos de importação extrazona (Quadro 2.9) sugere os seguintes comentários: (i) os países do MERCOSUL expandiram fortemente suas importações extrazona (20,5% ao ano) no período 1990/1994 em decorrência de processos de abertura e liberalização do comércio exterior; (ii) dado o baixo ritmo de crescimento das exportações extrazona, inferior a 5% ao ano, conforme já mencionado, verificou-se entre 1990 e 1994 uma violenta redução do superávit dos países do MERCOSUL, de US\$ 17,0 bilhões para aproximadamente US\$ 2,5 bilhões; trata-se, no entanto, de um fenômeno basicamente influenciado pelo desempenho comercial da Argentina; (iii) as importações oriundas dos países industrializados cresceram a um ritmo muito superior (20,5% ao ano) ao das importações dos países em desenvolvimento (13,5% ao ano), revertendo o superávit de US\$ 12,7 bilhões do MERCOSUL com esses países para um déficit de US\$ 4,7 bilhões; o déficit se concentra basicamente nos fluxos bilaterais MERCOSUL-EUA, posto que com o Japão e a UE os saldos do MERCOSUL ainda são superavitários; e (iv) merece destaque o impressionante aumento (55% ao ano) das importações provenientes dos países da Ásia, que mais do que quintuplicaram em apenas 4 anos; neste caso, o fenômeno é bastante generalizado, pois diz respeito às importações da Argentina, do Brasil e do Paraguai.

Quadro 2.9
Mercosul: fluxos de importação intra e extrazona

Em US\$ 10⁶

Ano	Intrazona		Extrazona								Total	
	Total	Total	Países Industrializados					Países em desenvolvimento				
			Total	EUA	UE	Japão	Demais ⁽¹⁾	Total	H.OCID.	Ásia		Demais ⁽²⁾
1990	4.126 14,10%	25.080 85,90%	15.896 54,40%	5.671 19,40%	6.397 21,90%	1.975 6,80%	1.853 6,30%	9.184 31,40%	2.192 7,50%	1.112 3,80%	5.880 20,10%	29.206 100,00%
1992	7.208 18,70%	31.368 81,30%	21.586 56,00%	8.628 22,40%	8.707 22,60%	2.089 5,40%	2.162 5,60%	9.782 25,40%	3.311 8,60%	2.274 5,90%	4.197 10,90%	38.576 100,00%
1994	11.342 17,70%	52.834 82,30%	37.642 58,70%	14.898 23,20%	16.193 25,20%	3.060 4,80%	3.491 5,40%	15.192 23,70%	3.875 6,00%	6.412 10,00%	4.905 7,60%	64.176 100,00%
MEMO 1990/94 (%a.a)	28,8	20,5	24	27,3	26,1	11,6	17,2	13,4	15,3	55	-4,4	21,8

Fonte: Direction of Trade Statistics, 1994.

Obs:

(1) Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Países da Europa Oc. não integrantes da União Européia.

(2) África, Europa Or. e ex-URSS, Oriente Médio e outros.

Fora a dramática virada na relação comercial do MERCOSUL com os países industrializados, o aspecto que mais chama a atenção no exame dos fluxos de comércio extrazona é a crescente importância dos países asiáticos, tanto na condição de fornecedores quanto de clientes das economias do Cone Sul. Os fluxos bilaterais com os países asiáticos, incluindo o Japão, alcançaram US\$ 19,1 bilhões em 1994, quase o dobro dos fluxos bilaterais do MERCOSUL, com os países da América Latina. Note-se, ainda, que com a eventual incorporação do Chile ao MERCOSUL a parceria dos países do Cone Sul com os países asiáticos se intensificaria mais ainda. Nesse caso, os fluxos bilaterais atingiram, já em 1994, nível próximo a US\$ 25 bilhões (Quadro 2.10).

Esse é sem dúvida um dado relevante que não pode ser desprezado na hora de se examinar opções e alternativas de ampliação do processo de integração (ver seção 4).

Quadro 2.10
Comércio Mercosul-Ásia e Mercosul + Chile e Ásia (1994)

Discriminação	Exportações						Importações					
	Mercosul			Mercosul + Chile			Mercosul			Mercosul + Chile		
	Valor	Part.	Cresc. 1990/94	Valor	Part.	Cresc. 1990/94	Valor	Part.	Cresc. 1990/94	Valor	Part.	Cresc. 1990/94
	(US\$ 10 ⁶)	(%)	(% a.a.)	(US\$ 10 ⁶)	(%)	(% a.a.)	(US\$ 10 ⁶)	(%)	(% a.a.)	(US\$ 10 ⁶)	(%)	(% a.a.)
- Japão	3.414	(35,5)	5,4	5.390	(40,2)	6,7	3.060	(32,3)	11,6	4.067	(35,1)	12,5
- NIC's	2.753	(28,6)	12,0	4.016	(30,0)	14,2	4.390	(46,3)	60,0	5.005	(43,3)	52,2
Coréia	596			1.580			1.505			1.838		
Cingapura	381			437			508			547		
Formosa	768			1.307			867			1.028		
Hong-Kong	608			692			1.510			1.592		
- NEC's	1.425	(14,8)	6,2	1.739	(13,0)	8,6	543	(5,7)	40,1	662	(5,7)	44,9
Malásia	329			376			309			354		
Indonésia	357			459			115			157		
Tailândia	473			586			107			139		
Filipinas	266			318			12			12		
- China	1.324	(13,8)	17,7	1.457	(10,8)	19,2	814	(8,6)	38,5	1.095	(9,5)	40,9
- Demais	701	(7,3)	17,7	801	(6,0)	13,4	665	(7,1)	69,8	739	(6,4)	
TOTAL	9.617	(100,0)	9,8	13.403	(100,0)	10,6	9.472	(100,0)	32,3	11.568	(100,0)	30,3

Fonte: FMI, Direction of Trade Statistics, 1995.

3. POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL: REDEFININDO A ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO

Desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, até o estabelecimento da União Aduaneira no MERCOSUL, passaram-se aproximadamente três anos. O curto espaço de tempo fixado para a implementação do MERCOSUL reduziu a abrangência das negociações e praticamente inviabilizou o cumprimento do cronograma de harmonização de políticas fixado pela Agenda de Las Leñas de junho de 1992. Grosso modo, pode-se afirmar que, durante o chamado período de transição, o avanço da integração esteve baseado no automatismo do processo de desgravação das tarifas incidentes sobre o comércio regional. Do ponto de vista do programa de harmonização de políticas, a definição da Tarifa Externa Comum (TEC) e de seus mecanismos de exceção absorveram a maior parte do esforço conjunto de negociação.

Não há dúvida que, não obstante estes percalços, examinando-se o processo de integração do MERCOSUL – dentro do horizonte temporal fixado para o estabelecimento da União Aduaneira na região –, seus resultados podem ser considerados auspiciosos.

Todavia, o funcionamento de uma união aduaneira imperfeita, que combina características de uma zona de livre-comércio incompleta com uma TEC válida para uma fração do universo de mercadorias, aumenta a complexidade de gestão da política comercial durante o período em que vigorarem novas regras de transição. A existência, por exemplo, de listas de exceção à TEC implica a necessidade de operar um regime de origem intra-regional com vistas a evitar que importações triangulares perfurem a TEC. Muitas vezes a operação deste regime é complexa, exige fiscalização rigorosa, a fim de reduzir a possibilidade de fraudes na emissão dos certificados de origem, e acaba por criar obstáculos ao livre fluxo de mercadorias entre os países da região.

Não menos problemática é a operação do regime de adequação que prevê, para cada país, uma lista de produtos submetidos a um sistema de proteção temporária nas transações comerciais entre os parceiros da região. Neste caso, os países admitem que alguns setores enfrentariam dificuldades de adaptação a um regime de livre-comércio no âmbito intra-regional, dificuldades estas que resultam da existência de diferenciais de competitividade entre as

estruturas produtivas nacionais. Ademais, podem ocorrer mudanças na pauta de produção das firmas, fusões, associações ou mesmo mudanças de localização das plantas no interior do mercado integrado, movimentos que algumas vezes não são aceitáveis do ponto de vista dos “interesses nacionais”.

A hipótese subjacente na operação do regime de adequação é de que os negociadores optaram pela proteção temporária como mecanismo de correção dos desvios competitivos entre indústrias instaladas em diferentes países, ao invés de permitir que a eliminação das barreiras ao comércio intra-regional aumentasse a eficiência alocativa na região por intermédio da “criação de comércio”, ou seja, pela substituição de oferta nacional menos competitiva por produção regional mais competitiva.

Se ao final do período de aplicação do regime de adequação, as indústrias protegidas não lograrem atingir níveis de competitividade compatíveis com o padrão regional deverão prevalecer os efeitos de criação de comércio. Movimentos de reestruturação promovidos espontaneamente pelas indústrias ou patrocinados pelos governos nacionais constituem pré-condição para que as indústrias consigam alcançar padrões de competitividade que viabilizem a eliminação das barreiras ao comércio intra-regional.

Até o momento, a inexistência de políticas de reestruturação de âmbito nacional ou regional permite supor que os negociadores crêem na eficácia do processo de “reestruturação espontânea”, baseado no esforço promovido pelas indústrias, independentemente do apoio de políticas locais ou comunitárias específicas. O risco implícito nesta estratégia é de que as indústrias que não se engajarem no esforço de reestruturação venham a exercer pressão política pela manutenção do regime de adequação, inviabilizando o estabelecimento de uma área de livre-comércio plena entre os países do MERCOSUL; ou ainda, que setores negociem acordos informais – à margem do quadro regulatório oficial –, a exemplo do recente acordo fixado pela indústria de cimento brasileira e argentina, estabelecendo regras para repartição do mercado na região.

A gestão de processos de reestruturação industrial, por intermédio de políticas regionais voltadas para este fim, permitiria, portanto, eliminar os riscos futuros de manutenção de barreiras ao comércio intra-regional, reduzindo efetivamente os diferenciais de competitividade entre indústrias instaladas em diferentes países da região.

A opção pelo estabelecimento de uma política de reestruturação de âmbito regional requer, todavia, a definição de fonte de recursos e de instrumentos específicos. A magnitude das listas de adequação do Paraguai e do Uruguai (respectivamente, 427 e 1028 itens) –, quando comparada com as listas do Brasil e da Argentina (29 e 221 itens, respectivamente), permite supor que as estruturas produtivas de menor porte encontrariam maiores dificuldades para concorrer em regime de livre-comércio com as demais indústrias da região. O ônus decorrente da aplicação de recursos em programas regionais de reestruturação industrial certamente recairia sobre o Brasil e a Argentina, países de maior tamanho relativo e com melhor desempenho competitivo entre as indústrias dos quatro países do MERCOSUL. A aplicação de salvaguardas vinculadas a programas de reestruturação industrial seria o preço a pagar pela garantia de que, dentro do prazo fixado, o regime de adequação poderá ser efetivamente eliminado e o livre-comércio estabelecido.

O tratamento da questão industrial no MERCOSUL não deveria, no entanto, se restringir apenas à redução de assimetrias competitivas entre indústrias instaladas em diferentes países da região. Mais do que a

simples eliminação dos entraves ao comércio intra-regional, o caráter aberto da integração requer o estabelecimento de uma estratégia de inserção ativa do MERCOSUL na economia mundial.

A menos que se busque um padrão de inserção internacional baseado na dotação existente de fatores, a adoção de um regime de comércio exterior aberto deve ser acompanhado de algum tipo de política industrial ativa que crie as condições para a permanente mudança das vantagens comparativas estabelecidas de forma a propiciar um *upgrade* das exportações regionais. Esta visão sustenta-se nas contribuições à teoria do comércio internacional, aportadas por Krugman (1986), Krugman & Helpman (1985), Brander (1986) entre outros, para quem a inserção internacional de um país (ou região) resulta de vantagens comparativas adquiridas, sendo o padrão de comércio exterior explicado pela ocorrência de economias de escala e de concorrência imperfeita.

Embora não esteja relacionada com a competitividade industrial *estrito senso*, a promoção da competitividade sistêmica deve também transformar-se em prioridade para os países do MERCOSUL. O crescimento natural dos fluxos de comércio intra-regional tem-se deparado cada vez mais com obstáculos de natureza física ligados à infra-estrutura de transporte – conservação da rede rodoviária, custos portuários, etc – e à administração das aduanas. Diante desse quadro, torna-se imprescindível que as autoridades dos países priorizem, na definição das dotações orçamentárias, os investimentos em infra-estrutura com vistas a eliminar os gargalos ao intercâmbio regional de mercadorias.

Não há dúvida que a exaustão dos modelos de industrialização autárquica e a ausência de novas diretrizes e instrumentos de política industrial no âmbito das economias nacionais, dificulta o estabelecimento de uma visão comunitária sobre o modelo de desenvolvimento industrial a ser adotado. Tanto é assim que não há ainda entre os países do MERCOSUL consenso acerca da necessidade de implementação de políticas conjuntas de reestruturação e de promoção industrial.

Em que pese o fato de manterem-se dúvidas em torno necessidade/viabilidade da implementação de uma política industrial comum para o MERCOSUL, o que hoje representa uma debilidade do processo de integração pode vir a tornar-se seu principal instrumento de fortalecimento. A definição da TEC para o MERCOSUL implicará, no longo prazo, a supressão das particularidades das políticas nacionais de comércio exterior, em especial no que se refere ao emprego seletivo das tarifas aduaneiras como instrumento de promoção industrial. Além da necessidade de avançar na harmonização dos demais instrumentos da política comercial – bem como de outras políticas que indiretamente afetam a competitividade relativa dos países –, a consolidação da União Aduaneira no MERCOSUL dependerá do êxito alcançado pela reestruturação industrial e da possibilidade de criação de sinergias que promovam um *upgrade* do padrão de inserção das economias no comércio internacional.

Vencida a nova etapa de transição, a política industrial comunitária poderá desempenhar um papel semelhante ao do cronograma de redução automática das tarifas intra-regionais, durante o período 1991-94: aglutinar interesses nacionais, conferindo ao processo de integração autonomia, por intermédio da discussão – esta sim estratégica – acerca do padrão de desenvolvimento industrial a ser adotado no âmbito do MERCOSUL. Não há dúvida, entretanto, de que a opção por esta estratégia requer um nível de

coordenação política e institucional bem maior do que o exigido durante o período de transição, em que a integração baseava-se no automatismo do processo de desgravação tarifária.

A rigor, as dificuldades relacionadas com a mobilização de recursos financeiros e a fragilidade dos arcabouços institucionais responsáveis pela gestão da política industrial no âmbito dos países tornam imprescindível a consolidação de iniciativas comunitárias que priorizem os programas de reestruturação, a promoção da competitividade regional e a realização de investimentos em infra-estrutura física.

Cabe avaliar ainda se a tomada de decisões relativas à gestão dos instrumentos da política comercial em bases intergovernamentais é compatível com a estabilidade e transparência das regras que sustentarão a operação da União Aduaneira. Alterações na lista de exceção e pressões para ampliação do conjunto de mercadorias contempladas pelo regime de adequação têm gerado desconforto e criado áreas de atrito relacionadas com a aplicação da política tarifária comum. Ademais, a ausência de regras comunitárias para aplicação de mecanismos de defesa comercial regulados pela Organização Mundial de Comércio (códigos *antidumping* e anti-subsídios), bem como as dúvidas remanescentes quanto à aplicabilidade (ou não) desses instrumentos nas transações intra-regionais ampliam a possibilidade de geração de contenciosos comerciais entre os parceiros da região.

Com vistas a minimizar a ocorrência de tais problemas e a garantir o funcionamento de regras de política comercial estáveis e previsíveis, talvez fosse conveniente considerar a possibilidade de que, no presente estágio do processo de integração, os países viessem a conferir autonomia para a Comissão de Comércio na gestão da política tarifária e dos instrumentos de defesa comercial. Como primeiro passo para viabilizar tal iniciativa, seria recomendável que os países se comprometessem, no curto prazo, a não adotar qualquer nova medida de política comercial que pudesse criar obstáculos aos fluxos de comércio intra-regional. A instituição de um sistema de resolução de controvérsias em bases supranacionais poderia ser o passo seguinte. Essas seriam, de fato, as primeiras experiências de implementação de instâncias regulatórias do MERCOSUL, funcionando em caráter supranacional. É, no entanto, do êxito dessas experiências de que dependerão, no futuro, novas iniciativas, envolvendo cessão de soberania, necessárias ao aprofundamento do processo de integração regional.

Outra iniciativa necessária à consolidação de uma área de livre comércio no MERCOSUL é a criação de regras de harmonização para a política de concorrência, na medida que ações dos agentes públicos e privados podem afetar a competitividade relativa da indústria instalada em determinado país e/ou alterar a alocação espacial dos investimentos na região. As diretrizes de harmonização acordadas entre os países apresentam lacunas e omissões importantes que poderão tornar-se objeto futuro de controvérsia entre as partes, caso a regulamentação definitiva não venha a contemplar: (i) o problema da "competição regulatória" entre países (a utilização de mecanismos de incentivos como, por exemplo, subsídios de natureza fiscal e creditícia) que tendem a gerar impactos sobre a capacidade de cada país de atrair investimentos e sobre a alocação espacial das firmas, como ilustra o caso recente da medida provisória da indústria automobilística editada pelo governo brasileiro; (ii) a conduta dos monopólios públicos e das empresas estatais (ou em processo de privatização) que atuam em mercados de elevada concentração; (iii) a ausência de regras para licitações públicas que definam as condições de abertura dos mercados nacionais às empresas fornecedoras da região; e (iv) a regulamentação da assistência governamental conferida às empresas

através de instrumentos específicos definidos no âmbito das políticas nacionais de reestruturação e reconversão industriais.

Não menos importante é a possibilidade aberta pela consolidação do processo de estabilização macroeconômica nos dois principais países da região, que recoloca na agenda de negociação a discussão em torno dos mecanismos de coordenação de políticas macroeconômicas. A constituição de uma visão comunitária em torno de uma estratégia de desenvolvimento industrial, assentada no dinamismo do comércio intra-regional e na melhoria do padrão de inserção internacional do MERCOSUL, dependerá, sem dúvida, da sustentabilidade dos planos de estabilização da Argentina e do Brasil.

Como objetivo de longo prazo, dever-se-ia avaliar a possibilidade de criação de mecanismos de consulta e coordenação na área cambial, visando a maior estabilidade entre as paridades cambiais de forma a evitar que a competitividade relativa dos países e os fluxos de comércio regionais venham a ser afetados por mudanças bruscas e inesperadas nas taxas de câmbio.

4. O MERCOSUL E OS BLOCOS COMERCIAIS

No atual contexto, as opções de ampliação do processo de integração do MERCOSUL envolvem três possibilidades efetivas: (i) negociações com os países da ALADI; (ii) negociações com os EUA (ou NAFTA); e (iii) negociações com a União Européia (UE). Embora as conversações com os três “blocos” já estejam andamento, a existência deste menu de opções coloca o MERCOSUL diante da necessidade de definir uma estratégia comercial que permita eleger o conjunto de parceiros prioritários, a partir da avaliação dos custos e oportunidades de cada opção.

Sem a pretensão de esgotar esta discussão, explora-se aqui este conjunto de possibilidades, a partir de uma abordagem de natureza “comercialista”, compatível com a noção de *building-blocs*. A estrutura da pauta de exportações do Brasil (Quadro 4.1) apresenta evidências capazes de orientar a definição de uma estratégia de negociação comunitária. A especialização da pauta de exportações em produtos manufaturados pode viabilizar um padrão de inserção internacional ativo, dado que a demanda por este conjunto de produtos cresce, em geral, acima da taxa média de aumento do comércio global. As exportações brasileiras para a ALADI e para os EUA são mais concentradas em produtos manufaturados quando comparadas, por exemplo, com a pauta de exportação para a UE, mais especializada em produtos básicos. Isto significa que os EUA e a América Latina são os mercados que, do ponto de vista da demanda por importações, apresentam maior dinamismo para o comércio exterior do MERCOSUL.

Quadro 4.1
 Brasil: principais produtos de exportação, segundo os mercados de destino
 Ano = 1994 e Respectivas participações (%)

Seção	Nome	UE	(%)	MS	(%)	USA	(%)	ALADI*	(%)	DEMAIS	(%)	TOTAL
I	Animais vivos e produtos do reino animal	417,80	33,30	95,31	7,60	97,85	7,80	4,35	0,35	639,36	50,96	1254,67
II	Produtos do reino vegetal	2395,18	60,30	137,19	3,45	518,73	13,06	55,49	1,40	865,71	21,79	3972,30
III	Gorduras, óleos e ceras animais e vegetais	147,74	15,24	8,96	0,92	21,53	2,22	15,36	1,58	776,11	80,04	969,70
IV	Produtos alimentícios, bebidas e fumo	3348,26	50,57	426,24	6,44	781,64	11,81	130,95	1,98	1934,09	29,21	6621,18
IX	Madeira, cortiça e suas obras etc.	462,59	43,35	47,84	4,48	286,41	26,84	32,70	3,06	237,49	22,26	1067,03
V	Produtos minerais	1106,84	32,34	329,00	9,61	497,96	14,55	47,15	1,38	1441,65	42,12	3422,60
VI	Produtos das indústrias químicas e conexas	324,47	15,80	567,36	27,62	301,15	14,66	325,37	15,84	535,56	26,08	2053,91
VII	Plásticos e borracha, e suas obras	138,96	10,00	496,98	35,77	281,30	20,25	243,28	17,51	228,91	16,47	1389,43
VIII	Peles, couros, peleteria e obras, etc.	283,37	55,65	7,66	1,50	77,80	15,28	8,74	1,72	131,62	25,85	509,19
X	Pasta de madeira, papel e suas obras etc.	580,09	31,77	234,64	12,85	276,27	15,13	152,33	8,34	582,43	31,90	1825,76
XI	Materiais têxteis e suas obras	323,11	23,02	298,47	21,27	386,55	27,54	170,93	12,18	224,46	15,99	1403,52
XII	Calçados, chapéus etc.	262,47	16,08	48,96	3,00	1153,01	70,65	50,44	3,09	117,16	7,18	1632,04
XIII	Obras de pedra, cerâmica, vidros etc.	127,32	22,27	113,29	19,82	114,28	19,99	84,97	14,86	131,78	23,05	571,64
XIV	Pérolas naturais, pedras preciosas etc.	101,00	28,53	3,27	0,92	77,35	21,85	4,76	1,34	167,62	47,35	354,00
XIX	Armas e munições	14,41	15,09	10,27	10,76	52,58	55,08	4,99	5,23	13,22	13,85	95,47
XV	Metais comuns e suas obras	697,45	10,99	603,03	9,50	1399,90	22,05	684,01	10,78	2963,48	46,68	6347,87
XVI	Máquinas e aparelhos, material elétrico, etc.	700,37	13,64	1109,99	21,61	1771,52	34,49	853,94	16,63	700,25	13,63	5136,07
XVII	Material de transporte	555,44	14,59	1234,17	32,43	516,24	13,56	950,54	22,35	649,60	17,07	3905,99
XVIII	Instrumentos e aparelhos científicos	43,53	15,95	45,28	16,59	82,39	30,18	59,68	21,86	42,11	15,43	272,99
XX	Mercadorias e produtos diversos	135,24	34,20	91,02	23,02	88,55	22,40	34,17	8,64	46,40	11,73	395,38
XXI	Objetos de arte, de coleção e antiguidades	1,80	12,12	0,11	0,77	0,08	0,55	0,05	0,33	12,79	86,24	14,83

Fonte: DTIC. Elaboração: FUNCEX.

Obs.:

UE = União Européia; MS = Mercosul; USA = Estados Unidos; ALADI e DEMAIS = Outros países. ALADI* = ALADI - Países do Mercosul que a compõe.

As maiores dificuldades para o estabelecimento de esquemas de preferencialização comercial com a UE residem, conforme salientado acima, no padrão de especialização da pauta de exportação do MERCOSUL para aquele conjunto de países. A política agrícola comum (PAC), bem como as preferências negociadas com os países do Tratado de Lomé, limitam significativamente a abrangência das possíveis concessões que o MERCOSUL obteria no âmbito de um acordo com a UE (alguns produtos agrícolas de clima temperado, produzidos especialmente pela Argentina, por exemplo, certamente ficariam excluídos de um provável acordo). Deve-se considerar, ademais, que, por razões estratégicas associadas ao controle do fluxo migratório e à proteção do emprego, a UE deve priorizar negociações com os países do leste europeu. Sem descartar, os canais de conversação já estabelecidos com a UE, o MERCOSUL pode obter proveito da experiência de integração europeia por intermédio da ampliação dos acordos de assistência, a exemplo do acordo de cooperação firmado para a área de normas técnicas.

Embora os EUA sejam um dos principais mercados de exportação de produtos manufaturados para o MERCOSUL, o desenvolvimento de esquemas de negociação com este país esbarra em dificuldades relacionados com o conteúdo da agenda de conversações. As negociações que envolveram o estabelecimento do NAFTA demonstram a amplitude das concessões feitas pelo México em áreas não diretamente relacionadas ao comércio de bens. Muitos dos acordos firmados entre o México, o Canadá e os EUA são do tipo “GATT-plus”, ou seja, foram criadas regras comunitárias em áreas que não foram objeto de negociação durante a Rodada Uruguai, como foram os temas de meio-ambiente e das questões trabalhistas. Mesmo no caso dos chamados novos temas negociados no GATT, algumas regras fixadas para o NAFTA são mais específicas e rígidas do que aquelas firmadas pelas negociações multilaterais.

Em geral, o governo dos EUA tem demonstrado predileção por agendas de negociação mais amplas do que a mera discussão em torno das condições de acesso aos mercados de bens. Portanto, a possibilidade de o MERCOSUL vir a firmar acordos com os EUA envolve, em primeiro plano, a definição da abrangência da agenda de negociações. A inclusão nesta agenda de temas como Investimentos, serviços, compras governamentais, entre outros, depende evidentemente de uma avaliação cuidadosa dos custos e oportunidades para o MERCOSUL.

Não se deve, entretanto, desprezar a capacidade de os EUA operarem com força centrífuga em relação a possíveis acordos preferenciais a serem firmados entre o MERCOSUL e os demais países da ALADI, atraindo eventuais parceiros latino-americanos que passariam a considerar negociações com o MERCOSUL como *second-best option*, dada a obtenção de acesso em condições privilegiadas ao mercado norte-americano.

A especialização da pauta de exportação do MERCOSUL para os países da ALADI em produtos manufaturados, associada à possibilidade de negociação de acordos entre os EUA e outros países do continente transformam as renegociações dos acordos preferenciais firmados entre o MERCOSUL e os parceiros da ALADI em oportunidade para aprofundamento das relações comerciais, que conduzam ao estabelecimento de uma área de livre comércio latino-americana como forma de preservar acesso facilitado a mercados estratégicos.

Priorizar o aprofundamento destas relações implica a necessidade de definir uma metodologia de integração que permita tratar uniformemente os distintos parceiros comerciais de forma a garantir a conformação gradual de relações comerciais estáveis e livres de obstáculos. Neste sentido, a renegociação dos acordos preferenciais dos países do MERCOSUL com o Chile constitui uma boa tentativa de criar novas bases para o relacionamento comercial no âmbito regional. A solução encontrada na definição de listas de produtos do chamado “patrimônio histórico”, “produtos sensíveis” e “lista de exceção”, esta última limitada a uma fração do comércio global, e no estabelecimento de um prazo de dez anos para a completa implementação dos acordos deve também viabilizar a criação de esquemas de preferencialização com os demais países da ALADI, sem que seja necessário fixar compromissos de adesão à TEC.

A eleição do Chile como parceiro preferencial para renegociação dos acordos firmados entre o MERCOSUL e os países da ALADI deve conferir credibilidade ao processo de aprofundamento das relações comerciais no continente, especialmente quando se considera que os EUA estão dependendo apenas da aprovação do mecanismo de *fast-track* pelo Congresso para negociar a adesão do Chile ao NAFTA.

Não obstante as dificuldades a serem enfrentadas na remoção de obstáculos ao comércio em setores específicos como a agricultura, as oportunidades potenciais decorrentes da criação de uma área de livre-comércio com o Chile não podem ser consideradas desprezíveis. Dado o significativo crescimento dos fluxos de comércio entre os países do MERCOSUL e as economias do sudeste asiático (seção I), um eventual acordo de comércio com o Chile ampliará a capacidade competitiva das exportações do MERCOSUL na região do pacífico, uma vez considerada a localização estratégica do Chile como porto de embarque e desembarque de mercadorias a serem transacionadas com aquela área.

Referências Bibliográficas

BRANDER, J. (1986): Rationales for Strategic Trade and industrial Policy in Strategic Trade Policy and the New International Economics (ed. P. Krugman). MIT Press. Cambridge, MA.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: Direction of Trade Statistics. Vários números.

GARRIGA, M & SANGUINETTI, P. (1995): Es el MERCOSUR un Bloque Natural? Efectos de la política comercial y la geografía sobre el intercambio regional in Estudios no. 73, IEERAL. Buenos Aires.

HEYMANN, D. & NAVAJAS, F. (1992): Interdependencias Macroeconomicas entre Argentina e Brasil: los flujos comerciales in Estudios para la Integración de MERCOSUR. CEI, Buenos Aires.

KRUGMAN, P. (1986): Strategic Trade Policy and the New International Economics. MIT Press. Cambridge, MA.

KRUGMAN, P. & HELPMAN, E. (1985): Market Structure and Foreign Trade. MIT Press. Boston.

KUME, H. & MARKWALD, R. (1993): As Perspectivas do MERCOSUL: configuração da estrutura produtiva e convergência macroeconômica in Perspectivas da Economia Brasileira - 1994, IPEA, Rio de Janeiro.

LAVAGNA, R. (1995): Coordinación Macroeconómica, la Profundización de la Interdependencia. Buenos Aires, (mimeo).

LUCÁNGELI, J. (1995): Intercâmbio Argentina-Brasil em 1994: a consolidação de um padrão de comércio maduro in Revista Brasileira de Comércio Exterior no. 45. FUNCEX. Rio de Janeiro.

ONUUDI (1995): Comércio Intraindustrial e Integración Regional entre los Países del MERCOSUL. Serie de Informes. Buenos Aires.



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