

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 128

**Dinâmica
recente do
processo de
integração do
Mercosul**

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

Maio de 1997

Dinâmica recente do processo de integração do Mercosul^{*}

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

Maio de 1997

^{*} Trabalho apresentado no 9º Fórum Nacional organizado pelo INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos.

¹ Professor do Instituto de Economia da UFRJ e consultor da FUNCEX.

² Coordenador de Estudos e Pesquisas da FUNCEX e técnico do IPEA/RJ.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. MERCOSUL: DINAMISMO COMERCIAL, REGIONALISMO ABERTO E OBSTÁCULOS REMANESCENTES AOS FLUXOS DE COMÉRCIO	4
3. O PADRÃO DE COMÉRCIO ENTRE BRASIL E ARGENTINA	13
3.1. Seqüelas de um debate	13
3.2. O comércio bilateral Brasil-Argentina	15
3.3. Brasil e Argentina: o comércio bilateral e a inserção dos países na economia internacional	19
3.4. O comércio intra-industrial nos fluxos bilaterais Brasil-Argentina	23
4. EXPANDINDO O MERCOSUL: A RENEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE PREFERÊNCIA COMERCIAL COM OS PAÍSES DA ALADI	27
APÊNDICE: NOTAS METODOLÓGICAS	31
Classificação segundo setores	31
Classificação segundo a intensidade tecnológica	32
Classificação segundo o dinamismo do comércio mundial	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO

Eventos recentes têm suscitado o surgimento de dúvidas acerca da sustentabilidade e dos ganhos gerados pelo processo de integração do Mercosul. Nesse sentido, destacam-se, particularmente: (i) as críticas veiculadas por especialistas internacionais e autoridades governamentais em torno do padrão de comércio intra-regional e das regras que regem o funcionamento da união aduaneira; e (ii) a adoção unilateral, ora por um, ora por outro país membro, de medidas de política econômica que restringem ou distorcem os fluxos de comércio na região e geram conflitos entre os sócios.

Essas são as preocupações que servem de pano de fundo ao presente artigo, cujo objetivo é avaliar a dinâmica recente do processo de integração do Mercosul focalizando três aspectos: primeiro, os obstáculos remanescentes aos fluxos de comércio na região; segundo, a evolução dos padrões de troca intra e extra-Mercosul, com base nos exemplos de Brasil e Argentina; e, terceiro, as perspectivas de ampliação do mercado integrado.

Se não pretende responder diretamente àquelas indagações, o estudo termina por comentá-las e posicionar-se no debate. Conclui-se, com alguma preocupação, que, embora o processo de integração do Mercosul possa ser identificado como um exemplo de “regionalismo aberto”, a crescente integração dos mercados regionais ainda não produziu uma mudança significativa dos padrões de comércio com o resto do mundo. Admite-se, ademais, que não podem ser consideradas desprezíveis as barreiras remanescentes – de natureza regulatória e infra-estrutural – ao comércio intra-regional, apesar do crescimento significativo dos fluxos de comércio intra-regional verificado nos últimos anos. Afirma-se, por fim, que a expansão do Mercosul, com base na renegociação dos acordos bilaterais com os demais países membros da Aladi, constitui estratégia fundamental com vistas a consolidar o papel de liderança política e econômica do bloco na América Latina, além de ampliar o poder de barganha do Mercosul frente a novas propostas de integração, como a da Alca.

O estudo está dividido em quatro seções. A segunda seção avalia o dinamismo do comércio e os obstáculos remanescentes aos fluxos de comércio intra-regional. A terceira comenta as críticas dirigidas recentemente ao Mercosul, examina o comércio bilateral Brasil-Argentina, compara o padrão das exportações brasileiras com destino ao mercado argentino relativamente às exportações para o resto do mundo e analisa o comércio intra-industrial entre Brasil e Argentina. A quarta e última seção discute as perspectivas de ampliação do Mercosul, a partir da revisão dos acordos comerciais mantidos com os demais países da Aladi.

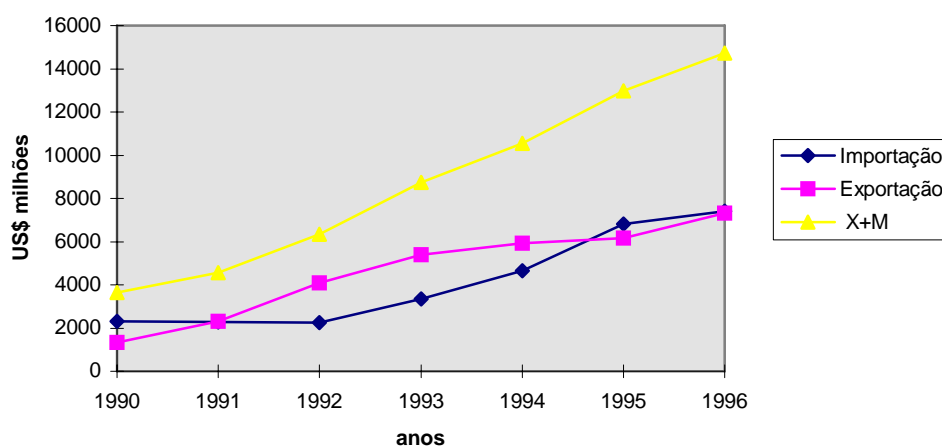
2. MERCOSUL: DINAMISMO COMERCIAL, REGIONALISMO ABERTO E OBSTÁCULOS REMANESCENTES AOS FLUXOS DE COMÉRCIO

Dois elementos caracterizam o processo de implementação do Mercosul, desde a sua criação em 1991, até o momento que precede o estabelecimento da União Aduaneira em janeiro de 1995:

- (i) O crescimento significativo da corrente de comércio intra-regional, como resultado do programa de desgravação automática das tarifas incidentes sobre as mercadorias comercializadas entre os países membros; e
- (ii) A sensível redução dos níveis de proteção em relação ao resto do mundo, consolidando um padrão de integração nos moldes do regionalismo aberto preconizado pela CEPAL.

O **Gráfico 2.1** apresenta a evolução dos fluxos de comércio entre o Brasil e os parceiros do Mercosul. A corrente de comércio que alcançava US\$ 3,6 bilhões em 1990 atingiu US\$ 10,5 bilhões em 1994. Nos anos subseqüentes, o comércio intra-regional continuou a crescer a taxas elevadas; alcançou US\$ 13 bilhões em 1995 e US\$ 14,7 bilhões em 1996. O dinamismo do comércio intra-regional parece refletir, pela primeira vez ao longo das últimas três décadas, a prevalência de fatores ligados à geografia – especificamente, a proximidade dos mercados – e à complementaridade entre as economias da região.

Gráfico 2.1 - Fluxo de Comércio Brasil - MERCOSUL



Fonte: SECEX/MICT.

Não obstante o sensível crescimento do comércio intra-regional, o processo de liberalização comercial na região, consolidado pela criação da Tarifa Externa Comum (TEC), viabilizou a manutenção de níveis elevados de crescimento das importações provenientes do resto do mundo. A título de ilustração, no período 1990/95, as importações intra-Mercosul cresceram 25%, enquanto as importações provenientes da União Européia e dos EUA aumentaram 23% e 22%, respectivamente (**Quadro 2.1**). Neste sentido, em termos do agregado das importações, é difícil sustentar a tese de que a criação de uma união aduaneira no Mercosul tenha produzido desvio de comércio em relação ao resto do mundo.

Quadro 2.1

Mercosul: Importações segundo Distintos Mercados de Origem

(Em US\$ bilhões)

Origem	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Cresc. médio anual (%)
Mundo	29	34	39	49	60	78	22
UE	7	8	9	11	16	21	23
EUA	6	7	9	11	14	16	22
Mercosul	4	5	7	9	12	13	25
Aladi (*)	4	5	6	7	8	11	20
Resto do mundo	8	8	8	10	10	16	15

Fonte: International Financial Statistics. Tirado de Rodriguez Mendoza (1996).

Nota: (*) Exclusive os países do Mercosul.

Os níveis de proteção tarifária proporcionados pela TEC são sensivelmente inferiores àqueles praticados no período que precede a assinatura do Tratado de Assunção, apesar da existência de exceções em setores específicos. A tarifa média resultante da aplicação da TEC é de aproximadamente 14% (dezembro de 1995), equivalente a menos da metade do valor médio das alíquotas do imposto de importação que vigorava em 1990, que era de 30%.

A criação da TEC deveria, em princípio, conferir maior estabilidade à estrutura de proteção, uma vez que seu estabelecimento reduz o grau de autonomia das autoridades nacionais na gestão da política comercial e, em conseqüência, proporciona maior transparência no que respeita ao sistema de alocação de recursos e de incentivos ao investimento para o conjunto das economias da região. Todavia, no Brasil a administração da política de importações entre 1994 e 1996 comprometeu gravemente este objetivo. Segundo Baumann, Rivero e Zavattiero (1997), as variações da alíquota do imposto de importação afetaram 83% do total da pauta, sendo que dentre os produtos afetados cerca de 28% sofreram duas ou mais modificações no período compreendido entre julho de 1994 e setembro de 1996³. Mesmo que a gestão da política de

³ Durante o segundo semestre de 1994, 97% dos eventos de variação de alíquotas (5.128) patrocinados pelo governo brasileiro referiam-se a reduções. No ano de 1995, do total dos episódios de variação de alíquotas (11.599), 57% corresponderam a elevações. Já nos três primeiros trimestres de 1996, do total de eventos de alterações de alíquotas (2.512), 75% representaram reduções (Baumann, Rivero e Zavattiero, 1997).

importações tenha produzido, no caso brasileiro, um elevado grau de instabilidade, a implementação plena da TEC representará a fixação de níveis de proteção compatíveis com a manutenção de um mercado regional aberto.

No **Quadro 2.2** é feita uma comparação dos níveis de proteção nominal e efetiva vigentes no Brasil entre 1990 e 1994 com o padrão tarifário em vigor após a implementação da TEC e, também, com os níveis que deverão vigorar no ano de 2006, quando estiverem completamente eliminadas as listas nacionais de exceção.

Quadro 2.2
Brasil e Mercosul: Tarifas Nominal e Efetiva

Discriminação	(Em percentagem)						
	1990	1991	1992 (*)	1993 (**)	1994 (***)	1995 (TEC 1)	2006 (TEC 2)
1. Prot. nominal							
▪ Média simples	30,0	23,3	19,2	13,2	11,2	13,9	11,9
▪ Média ponderada	25,4	19,8	16,4	11,4	9,9	11,5	10,6
▪ Amplitude	0 - 75	0 - 60	0 - 50	0 - 34	0 - 25	0 - 55	0 - 20
▪ Desvio padrão	15,1	12,7	10,5	6,7	5,9	9,5	4,6
2. Prot. efetiva							
▪ Média simples	45,5	35,1	28,9	18,9	14,4	23,4	19,9
▪ Média ponderada	33,7	26,5	21,7	14,5	12,3	12,9	15,3
▪ Amplitude	-4,3 - 219,5	-3,3 - 225,2	-2,8 - 185,5	-2,0 - 129,8	-1,9 - 44,6	-1,9 - 270,9	-1,7 - 53,1
▪ Desvio padrão	53,3	39,7	32,7	21,7	9,7	45,9	9,2

Fonte: Kume (1996).

Nota: (i) a partir de 1992, o governo brasileiro acelerou o programa de redução das tarifas, implementando reformas a cada seis meses; (ii) média ponderada pelo valor adicionado de livre comércio.

(*) alíquotas vigentes após a reforma de janeiro daquele ano; (**) alíquotas vigentes após a reforma de junho daquele ano; (***) alíquotas vigentes após a reforma de dezembro daquele ano.

TEC 1 = tarifas vigentes em dezembro de 1995; TEC 2 = tarifas a vigorar em 2006, quando estiverem eliminadas as listas nacionais de exceção.

O cenário traçado acima parece não ser compatível com as críticas recentes dirigidas ao Mercosul por economistas de alguns organismos multilaterais e por membros do governo norte-americano⁴. Estes comentários críticos refletem desde posicionamentos teóricos pré-definidos (multilateralismo vs. regionalismo) até interesses comerciais concretos, além de apoiarem-se na análise do desempenho de setores específicos – a exemplo do que ocorre com a indústria automobilística –, que são objeto de políticas de promoção industrial operadas no âmbito nacional (não harmonizadas e/ou com baixo grau de coordenação em

⁴ Ver, por exemplo, Yeats (1997). Críticas ao Mercosul também foram feitas pela representante de comércio dos EUA (USTR), Charlene Barshefsky, durante sessão da Comissão de Finanças do Senado norte-americano, como parte do processo de confirmação da representante em seu cargo. Na ocasião, a funcionária do governo norte-americano afirmou que o Mercosul não passava de uma pequena unidade ou sistema de regras e obrigações. Durante o seminário “*Perspectivas para o Livre Comércio das Américas*”, realizado em março último em Miami, o secretário adjunto do Tesouro dos EUA, John Simpson afirmou que o Mercosul seria um bloco formado por pessoas que não acreditam no livre-comércio.

termos regionais) e para os quais o regime de comércio intra-regional é administrado por acordos de vigência temporária⁵. Como regra, são estes os setores com maior potencial para a ocorrência de desvio de comércio e, não por acaso, explicam também o aumento da amplitude das tarifas de importação, após o estabelecimento da TEC, bem como o desvio dos níveis de proteção efetiva em relação à proteção nominal (**Quadro 2.2**). Tais diferenças são geradas pelo aumento das alíquotas incidentes sobre bens finais e pelo incentivo, na forma de redução do imposto de importação, conferido na compra de insumos importados, como contrapartida do cumprimento de metas nas exportações.

De fato, os problemas a serem ainda superados para a plena consolidação da união aduaneira do Mercosul parecem estar menos associados ao regime de comércio definido em relação a terceiros países do que com a instabilidade dos níveis de proteção e com os obstáculos remanescentes – de natureza regulatória, burocrática e infra-estrutural – aos fluxos de comércio intra-regional. A gestão do programa de estabilização explica, em grande medida, as alterações introduzidas na TEC a partir de iniciativas unilaterais do governo brasileiro. Ademais, segundo sugere Machado (1996), o envolvimento das autoridades negociadoras na chamada agenda externa – ou seja, a definição de novos acordos entre o Mercosul e os países da Aladi, a negociação da proposta de integração hemisférica e do acordo-quadro Mercosul-União Européia – parece ter comprometido a implementação de iniciativas com vistas à eliminação de entraves ao comércio regional e capazes de garantir um aumento do grau de integração entre os países da região.

Neste sentido, faltaria ainda implementar um conjunto de iniciativas destinadas a facilitar o fluxo de comércio intra-regional. Na área de política comercial, a gestão da política aduaneira e dos instrumentos de defesa contra práticas desleais de comércio dependerão da plena operacionalização da Comissão de Comércio do Mercosul⁶.

⁵ Mesmo no caso do complexo automobilístico, considerado pelos críticos do Mercosul como o exemplo paradigmático de desvio de comércio, cabe observar que durante o período 1990-1995, embora tenha se verificado um aumento substancial do comércio intra-regional, de US\$ 198 milhões para mais de US\$ 2 bilhões, correspondente a um crescimento médio anual de 75%, as importações provenientes de outros mercados que representam fornecedores de grande porte cresceu, senão na mesma medida, mas a taxas anuais também bastante elevadas. As importações do complexo automobilístico do Mercosul provenientes da UE, principal fornecedor do mercado regional, saltaram de US\$ 307 milhões em 1990 para US\$ 3,6 bilhões em 1996 (aumento médio anual de 69%). Já as importações provenientes do Nafta, que foram de US\$ 122 milhões em 1990, atingiram US\$ 1,0 bilhão em 1996 (crescimento médio anual de 55%). Ver Rodriguez Mendoza (1996).

⁶ A Comissão de Comércio do Mercosul reúne-se a cada 15 dias para decidir sobre a implementação dos instrumentos da política comercial. Ligados diretamente à Comissão funcionam dez Comitês Técnicos (CT) que se encarregam de tarefas pontuais e fixam diretrizes para as resoluções da Comissão de Comércio, depois de obtido consenso entre os representantes dos quatro países. São estes: CT nº 1 Tarifas Aduaneiras e Nomenclatura; CT nº 2 Assuntos Aduaneiros (código aduaneiro e documentos de despacho de mercadorias); CT nº 3 Normas Comerciais; CT nº 4 Políticas Públicas (que tenham impacto sobre os fluxos regionais de comércio); CT nº 5 Defesa da Concorrência; CT nº 6 Práticas Desleais de Comércio (*dumping*, subsídios e salvaguarda contra terceiros países); CT nº 7 Defesa do Consumidor; CT nº 8 Restrições Não-tarifárias; CT nº 9 Setor Automobilístico; e CT nº 10 Setor Têxtil.

Como o grau de harmonização destes instrumentos alcançará níveis elevados nos próximos anos, a Secretaria de Comércio deveria funcionar como primeira instituição de natureza supranacional do processo de integração. As regras atuais de convergência da lista de exceção da TEC e para eliminação do regime de adequação, bem como a criação da “lista de abastecimento”, já conferiram maior transparência à gestão da política tarifária. Está prevista também a aprovação de instrumentos comuns de defesa contra práticas desleais de comércio⁷. Algumas questões relacionadas com a aplicação de regras de gestão da política aduaneira permanecem, no entanto, sem solução. São elas: (i) a exigência da parte de alguns países de emissão de certificado de origem para todo o universo de mercadorias negociadas e não apenas para aquelas que estão relacionadas na chamada lista de exceção; e (ii) a dupla tarifação adotada pelo Brasil para mercadorias estrangeiras que entram no Mercosul pela Argentina e que são reexportadas para o mercado local. Nestes casos, a mercadoria sofre tributação do imposto de importação no momento da entrada no Brasil, quando o tributo, de fato, já foi pago pelo importador argentino.

Permanecem também entraves de natureza física e burocrática ao desenvolvimento dos fluxos comerciais entre os países do Mercosul. Entre estes, cabe destacar: (i) a deficiência dos serviços aduaneiros, que gera congestionamento na fronteira e demora na liberação das cargas; e (ii) a precariedade da infra-estrutura de transporte, que dificulta a circulação de mercadorias e restringe o potencial de comércio. Na área de gestão das aduanas, a demora em aprovar o Código Aduaneiro do Mercosul – de forma a eliminar a divergência nas legislações nacionais, a reduzir a complexidade e a morosidade dos procedimentos e a permitir a implementação de medidas operacionais eficazes –, gera descrédito nos agentes econômicos, criando barreiras que dificultam e ameaçam as relações comerciais em prejuízo do processo de integração.

No **Quadro 2.3**, abaixo, são apresentadas as principais barreiras comerciais incidentes sobre as exportações brasileiras no mercado argentino. Apesar da criação da união aduaneira em 1995 e das regras de restrição ao comércio intra-regional consolidadas no regime de adequação, um conjunto abrangente de produtos sofre restrições de acesso ao mercado argentino como resultado de medidas de proteção aparentemente incompatíveis com o funcionamento de um mercado integrado, a exemplo da aplicação de direitos anti-*dumping* e cotas unilaterais.

⁷ Permanece, neste caso, dúvida quanto ao papel a ser desempenhado pela Comissão de Comércio, uma vez que não está definido se os processos de defesa contra práticas desleais de comércio serão examinados por órgãos nacionais ou pela referida Comissão. Não obstante, já está acordado que os países trocarão informações antes de abrirem investigações para apurar práticas desleais de comércio.

Ademais, é preciso considerar que, como regra geral, a prática das autoridades nacionais tem sido a de negligenciar os compromissos assumidos no âmbito do Mercosul, quando da implementação de medidas de política econômica. Tal procedimento aumentou as pendências no campo comercial entre os países da região, não obstante o Tratado de Assunção vedar aos países sócios a introdução de medidas e instrumentos de política econômica que possam criar obstáculos aos fluxos de comércio.

Conforme demonstram os eventos descritos a seguir, não são poucos os casos de problemas/obstáculos de acesso a mercados que surgiram após a implementação da união aduaneira no Mercosul. Em alguns casos, os governos lograram negociar acordos que minimizam ou eliminam os conflitos entre as partes:

A edição pelo governo brasileiro da Medida Provisória nº 1569 que impede o financiamento das importações para prazos de pagamento inferiores a 360 dias; os parceiros do Mercosul demandaram tratamento diferenciado para as importações provenientes da região⁸.

A criação pelo governo brasileiro de novos incentivos no âmbito do regime automotivo para a instalação de montadoras no nordeste e no centro-oeste do país gerou protestos por parte do governo argentino que temia o redirecionamento de investimentos para a região em detrimento de futuras inversões a serem realizadas na Argentina.

⁸ Diante das pressões dos parceiros do Mercosul, e após negociações em nível ministerial, o governo brasileiro acabou anunciando modificações na Medida Provisória nº 1569. As importações provenientes dos países do bloco obtiveram mais um mês para o pagamento. Com isso, o prazo de liquidação dos contratos foi ampliado de 60 para 90 dias. Outra medida prevê que as compras até US\$ 40 mil oriundas de países do Mercosul não sofrerão estas restrições. Tais exceções valerão por um período de 4 meses, quando então serão submetidas a nova avaliação.

Quadro 2.3

Barreiras Não-tarifárias Incidentes sobre as Exportações Brasileiras para a Argentina

Produto	Medida
Chapas de aço laminadas a frio	Direito <i>anti-dumping</i> (acordo de preços)
Chapas de aço laminadas a quente	Direito <i>anti-dumping</i> (acordo de preços)
Machos de roscar aço	Direito <i>anti-dumping</i> (acordo de preços)
Papel em bobina	Cota (acordo de restrição voluntária)
Refrigeradores de uso doméstico	Cota (acordo de restrição voluntária) e direito <i>anti-dumping</i>
Ataduras Gessadas	Cota (acordo multilateral)
Papel (peso m2 igual ou super.a 40g e inf. a 150g)	Cota unilateral pré-determinada
Outros papéis e cartões	Cota unilateral pré-determinada
Polietileno	Cota unilateral pré-determinada
Porca roscada	Cota unilateral pré-determinada
Teares para tecidos de largura sup. a 30 cm	Direito <i>anti-dumping</i>
Ácido etilenolaminotetra-acetato tetrasódico	Direito <i>anti-dumping</i>
Cabos para transmissão de energia elétrica	Direito <i>anti-dumping</i>
Fusíveis	Direito <i>anti-dumping</i>
Imãs cerâmicos de grãos orientados	Direito <i>anti-dumping</i>
Implementos agrícolas	Direito <i>anti-dumping</i> e valor mínimo
Lâmpadas fluorescentes tubulares retas	Direito <i>anti-dumping</i>
Motocompressores herméticos	Direito <i>anti-dumping</i>
Toalhas de serras manuais	Direito <i>anti-dumping</i>
Jabalinas de aço e cobre	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Bandejas de poliestireno espumado	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Cristais oftalmológicos	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação) e valor mínimo
Discos e cortadores de aço	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Fibras óticas	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Fios e cabos de cobre	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Garrafas de chapas p/10kg de gás liqüefeito	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Interruptor ou relê fotoelétrico	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Sacos de papel para cimento	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Transformadores dielétricos líquidos	Direito <i>anti-dumping</i> (em investigação)
Utensílios domésticos	Regime de adequação
Evaporadores frigoríficos de alumínio	Regra de origem
Máquinas e aparelhos de ar-condicionado	Regra de origem
Roupas de toucador ou cozinha	Regra de origem
Cabos de alumínio	Direito <i>anti-dumping</i> (acordo de preços)
Cartolina forrada encapada	Direito <i>anti-dumping</i> (acordo de preços)
Estopins, rastilhos e detonadores elétricos	Valoração aduaneira

Fonte: Trains-UNCTAD. Tirado de Fonseca e Carvalho (1997).

A edição de uma portaria da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, em janeiro deste ano, criou um sistema de controle prévio de produtos alimentares a serem importados pelo Brasil o que acabou gerando protestos dos produtores argentinos do setor de alimentos.

A discussão entre a Argentina e o Brasil sobre o estabelecimento de cotas especiais para a venda de automóveis e autopeças para fábricas que estão estabelecidas apenas em um dos dois países.

A legislação brasileira sobre o licenciamento de medicamentos exige que os remédios sejam submetidos a exames de laboratório antes de obterem licença para a comercialização. Segundo os argentinos, este procedimento contraria a resolução 23/95 do Grupo Mercado Comum, não obstante o fato de o Governo brasileiro ter prometido enviar ao Congresso Nacional projeto de lei que internaliza a resolução do Mercosul que regula o registro de produtos farmacêuticos.

A legislação brasileira impede que a importação de lubrificantes seja feita por outro importador que não seja a Petrobrás. A Argentina considera que esta regra reduz o mercado potencial para as exportações de lubrificantes para o Brasil; recentemente, o governo brasileiro assumiu o compromisso de adotar um procedimento de “anuência prévia expedita” para os pedidos de importação destes produtos.

Os argentinos reclamam do prazo máximo permitido, de 15 dias, para o financiamento das compras de arroz e milho pelo Brasil.

O Brasil reclama de exigências burocráticas que estariam dificultando a circulação pelo território argentino de exportações destinadas ao mercado do Chile, especialmente no caso de carrocerias de ônibus.

A exigência de etiquetagem das confecções importadas pela Argentina funcionaria, segundo os exportadores brasileiros, como uma barreira não-tarifária, que estaria limitando o acesso de produtos ao mercado argentino; recentemente, o governo argentino assumiu o compromisso de suspender, a partir de de 1º de junho de 1997, a exigência de colocação de etiquetas de confecções provenientes do Brasil.

O Brasil reclama da imposição de uma alíquota de 12% incidente sobre as importações argentinas de café solúvel; o governo argentino se comprometeu, em março deste ano, a retirar o café solúvel da lista dos produtos beneficiados pelo regime de adequação.

Não obstante as iniciativas de negociação do contencioso comercial realizadas na reunião do Rio Janeiro em março deste ano, pode-se atestar a existência de um passivo não desprezível de medidas de natureza não-tarifária, resultante de ações unilaterais dos

governos que ainda restringem o comércio intra-regional. Ademais, a cada anúncio de novas medidas surgem, especialmente nos países de menor tamanho relativo (e de menor poder de barganha), questionamentos sobre a funcionalidade e a viabilidade do processo de integração do Mercosul. Estes acontecimentos acabam por comprometer a credibilidade do processo de negociação, uma vez que reduzem os incentivos para o aprofundamento da integração, além de reforçar manifestações de grupos nacionais refratários ao projeto Mercosul e que insistem em apontar as prováveis vantagens decorrentes da negociação de regras comerciais mais estáveis com outros países ou blocos comerciais existentes.

Com vistas a evitar o surgimento de novos atritos na área comercial, a Argentina e o Brasil assinaram recentemente a Declaração do Rio de Janeiro, na qual ficou firmado o compromisso de que haverá troca de informações entre os governos antes da adoção de qualquer medida de política econômica que possa gerar impactos sobre os parceiros da região. Ademais, a negociação de compromissos que congelem a aplicação de novas barreiras não-tarifárias (*stand still*) e que conduzam à desmontagem gradual dos obstáculos remanescentes ao comércio entre os parceiros do Mercosul (*roll back*) constitui iniciativa premente no presente estágio do processo de integração.

O surgimento de atritos comerciais entre os parceiros do Mercosul deve prestar-se também à análise da funcionalidade do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, assinado em 1994. O Protocolo de Ouro Preto para solução de controvérsias instituiu um sistema de arbitragem *ad-hoc* na resolução de disputas, o qual deve ser acionado apenas depois de esgotadas todas as tentativas de negociação direta entre os Estados-membro. Assim, uma vez apresentada uma reclamação por qualquer um dos Estados, o Grupo Mercado Comum deve decidir consensualmente com base num parecer de um comitê técnico. A impossibilidade de consenso ou o não cumprimento de uma decisão proferida pelo Grupo Mercado Comum abre a possibilidade de que a parte afetada solicite a instalação de um comitê arbitral que examinará novamente a questão. Já no caso de reclamações de agentes privados contra medidas legais ou administrativas dos Estados-parte, as ações devem ser formalizadas primeiramente junto à seção nacional do Grupo Mercado Comum que pode simplesmente recusá-la, caso julgue seus fundamentos insuficientes. Acionado até o momento apenas uma vez⁹, dado seu padrão atual de

⁹ O Uruguai solicitou a utilização do sistema de resolução de controvérsias a partir da reclamação da empresa uruguaia de papel - Fanapel - pelos entraves impostos à entrada do produto no mercado argentino. A controvérsia surgiu pela inclusão por parte da Argentina de vários produtos do setor papelero no regime de adequação, sem que os produtos apresentassem os requisitos fixados para a inclusão no referido regime. Pouco antes do prazo estabelecido para que o tribunal arbitral designado fizesse o julgamento, empresários do setor chegaram a um acordo que foi referendado por ambos os governos e que agora deverá sê-lo também pelo Grupo Mercado Comum, para que se considere o caso como encerrado.

operação, o mecanismo de solução de controvérsias para o Mercosul parece insuficiente para estabelecer um regime jurisdicional eficiente, capaz de garantir as seguintes medidas: (i) a efetiva internalização das normas aprovadas no âmbito do processo negociador; (ii) a uniformidade de interpretação e aplicação da normativa comum; e (iii) a adoção de soluções não disruptivas em caso de disputa entre agentes públicos e privados, ou entre agentes privados. Da eficiência do sistema de solução de controvérsias depende, portanto, a garantia da implementação e manutenção de um regime de livre-comércio pleno e duradouro entre os países do Mercosul.

3. O PADRÃO DE COMÉRCIO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

3.1. Seqüelas de um debate

A rápida expansão do comércio entre as economias do Mercosul e a elevada participação dos produtos industrializados nos fluxos de comércio intra-bloco, muito superior à que prevalece nas exportações extra-regionais, são apontadas, freqüentemente, como evidências do inegável sucesso do projeto de integração entre os países do Cone Sul. Paradoxalmente, esses mesmos atributos, ou seja, a reorientação do comércio em benefício dos sócios do bloco e a destacada participação de bens de natureza capital-intensiva nas exportações intra-regionais, mereceram apreciação de caráter diametralmente oposto em estudo recente do Banco Mundial, contribuindo para fundamentar um balanço extremamente severo e crítico do Mercosul (Yeats, 1997)¹⁰.

O referido estudo desenvolve uma análise desagregada das exportações dos países do Mercosul com base no uso conjunto de índices que refletem variações na orientação regional desses fluxos e discriminam entre vantagens comparativas reveladas no comércio

¹⁰ O estudo teve duas versões. A primeira, divulgada “informalmente” em outubro de 1996, foi comentada com destaque pelo **Wall Street Journal** e o **Financial Times**. O título dessa versão (“*Does Mercosur’s Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? YES!*”) [grifo nosso] já revelava um posicionamento *engagé* do autor, contrário à constituição de blocos regionais no comércio internacional. O estudo suscitou numerosas críticas, inclusive reações diplomáticas motivadas pelo “vazamento” jornalístico do trabalho, ainda em versão preliminar não autorizada. A segunda versão, divulgada em abril de 1997, lapidou o título, ajustando-o a padrões mais acadêmicos (*Does Mercosur’s Trade Performance Raise Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements?*), expurgou uma epígrafe, introduziu algumas ressalvas e qualificou muitas das conclusões. Em síntese, a nova versão mantém as críticas, mas enfatiza também algumas limitações do estudo. Nas palavras do próprio autor: “*The analysis in this paper focusses on only one aspect of Mercosur -its static trade effects. Many commentators see other benefits stemming from the agreement such as political cooperation, enhanced negotiating power and better credibility for the members’ general economic reform programs, the possibility of achieving otherwise unattainable economies of scale in production, or dynamic trade gains. These are legitimate objectives which, if achieved, could well more than offset trade distortionary effects.*”.(Yeats, 1997, pp.2-3)

intra-bloco e em terceiros mercados. O trabalho destaca, ainda, o conteúdo fatorial das exportações no comércio intra-regional, enfatizando seu caráter capital-intensivo. Sugere, por último, que as preferências tarifárias e as políticas setoriais discriminatórias explicam, em boa medida, o desempenho recente dos fluxos intra-regionais. Nesse sentido, merece destaque a principal conclusão do estudo:

“The changing trade patterns analyzed in this study suggest that Mercosur was not internationally competitive in sectors where intra-trade was growing more rapidly, and that domestic producers were re-orientating exports to local markets in order to charge the higher prices associated with the most restrictive trade barriers. This reduces third countries’ potential exports to Mercosur and under many circumstances can reduce their welfare relative to an equivalent non-discriminatory trade liberalization.” (Yeats, 1997, p.30).

O trabalho de Yeats, sem dúvida muito provocativo, promoveu uma polêmica salutar sobre as virtudes e os defeitos do Mercosul. Devlin (1997) destacou a sensibilidade das conclusões de Yeats à escolha do período considerado e, principalmente, ao sentido (exportação ou importação) dos fluxos de comércio. As importações do Mercosul, segundo Devlin, não registram nenhum sinal preocupante de desvio de comércio, inexistindo qualquer evidência de uma mudança generalizada nos índices de orientação regional desses fluxos para o período 1990/95. De outro lado, é extremamente baixa a correlação entre as preferências tarifárias concedidas pelos países do Mercosul e o redirecionamento regional das importações desagregadas a três dígitos. Todavia, a reorientação regional dos fluxos de importação é razoavelmente mais intensa nos setores agrícolas e agro-industriais – setores desconsiderados no trabalho Yeats –, mas refletem, nesse caso, vantagens comparativas perfeitamente justificáveis com base nas dotações de recursos naturais dos países da região. Rodriguez Mendoza (1996) destaca, por sua vez, o explosivo crescimento das importações extra-regionais, inclusive no caso do complexo automobilístico, questionando a ocorrência de qualquer desvio de comércio mais significativo em decorrência da constituição do bloco regional.

O debate suscitado pelo estudo de Yeats centrou-se, principalmente, na questão da criação e do desvio de comércio como resultado da instituição do Mercosul.¹¹ Existem, contudo, outros aspectos, tão ou mais importantes, mas cuja discussão tem merecido pouco destaque. É o caso das vantagens dinâmicas que podem resultar do processo de

¹¹ A recente divulgação de novos estudos desenvolvidos no âmbito do Banco Mundial deverá contribuir para a inclusão de novos temas polêmicos. Assim, Amjadi e Winters (1997) concluem que os diferenciais de custos de transporte nos fluxos intra e extra-bloco são suficientemente pequenos para não justificar *per se* a constituição do Mercosul, enquanto Blomstrom e Kokko (1997) admitem a possibilidade de que a integração regional possa estimular o influxo de capitais sob a forma de investimento estrangeiro direto, mas insistem em criticar o “elevado” nível das barreiras tarifárias impostas pelo Mercosul a terceiros países e questionam a existência de acordos oligopolistas entre produtores, destacando o exemplo da indústria automobilística.

integração. Esse assunto deveria preocupar especialmente àqueles que apostam nos benefícios da criação do bloco regional. De fato, a exploração intensiva das economias de escala propiciada pelo mercado ampliado, os ganhos de especialização produtiva decorrentes da integração, bem como o aproveitamento do mercado regional como plataforma para uma inserção mais competitiva das economias do Mercosul no cenário global são aspectos que dizem respeito à essência do projeto de integração e representam sua principal justificativa.

Críticos e defensores do Mercosul fazem alusão freqüente, mas sempre marginal, às vantagens dinâmicas que podem resultar do processo de integração. As referências, céticas num caso, otimistas no outro, coincidem em destacar que o tempo transcorrido desde a constituição do Mercosul ainda é curto para uma apreciação mais definitiva sobre a concretização ou não dessas vantagens.¹²

Acreditamos, contudo, que a constante avaliação de mudanças nos padrões de comércio intra e extra-bloco, assim como o registro de eventuais avanços na especialização produtiva das empresas regionais ou na evolução do comércio intra-indústria devem constituir objeto de preocupação permanente da agenda de integração. O exame do padrão de comércio entre Argentina e Brasil, a análise da inserção de ambas as economias no comércio internacional e a avaliação do comércio intra-industrial entre os dois principais parceiros do Mercosul, apresentados a seguir, obedecem a essa preocupação.

3.2. O comércio bilateral Brasil-Argentina

Em 1996, os fluxos bilaterais de comércio Brasil-Argentina responderam por aproximadamente 70% do comércio intra-Mercosul, alcançando um valor pouco superior a US\$ 11,9 bilhões. Pelo segundo ano consecutivo o saldo comercial foi favorável à Argentina, que obteve um superávit pouco superior a US\$ 1,6 bilhão.

¹² Yeats apela a um estudo, ainda não publicado, de Toulan e Guillen, e transcreve a seguinte citação: *"Some claim that trading blocs can serve as a testing ground for eventual global integration as they allow firms to gradually develop internalization skills. In many ways this argument is similar to the infant industry protectionist argument, in which barriers are used to protect domestic industries until they develop the skills necessary to compete internationally. Unfortunately, such policies have a fairly poor record in Latin America. The same potential fate could lie in store for firms operating under the protection of Mercosur, in which their level of competitiveness is confined to the demands and pressures of the Mercosur market, rather than the global one. While it is too early to tell whether firms are in fact viewing Mercosur as a launching pad, interviews with managers do not reveal that they are in fact doing this."* (citado por Yeats, 1997, p.31). Devlin, por sua vez, destaca: *"In any event, one of the strategic goals of an integration agreement is to create a secure access to an enlarged market that can serve as an alternative to more protected markets abroad, or as a platform for export experience that can pay off in the longer run with new internationally competitive exports that otherwise might not emerge. Moreover, export learning curves are an extended process rather than an event that can be measured in the first few years of Mercosur's existence. The truth of the matter is that in this more dynamic context the determination of comparative advantage is a very complicated task."* (Devlin, 1997, p. 26).

Quadro 3.1
Comércio Brasil-Argentina: Evolução segundo Seções da SITC-Rev.3
(1990/93/96)

(Em US\$ Milhões)

SEÇÕES DA SITC	1990		1993		1996		Cresc. médio anual (%)	
	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	1990/96	1993/96
0. Alimentos	831,1	40,6	1.311,4	20,6	2.467,2	20,7	19,9	23,4
1. Bebidas e fumo	3,5	0,2	25,4	0,4	98,0	0,8	74,3	56,8
2. Matérias-primas não-comestíveis	153,4	7,5	204,1	3,2	522,1	4,4	22,6	36,8
3. Combustíveis	21,0	1,0	600,6	9,4	1.267,2	10,6	98,1	28,3
4. Óleos e gorduras	29,8	1,5	61,0	0,9	123,6	1,0	26,8	26,5
5. Produtos químicos	294,7	14,4	554,2	8,7	1.164,1	9,8	25,7	28,1
6. Manuf. classif. p/ tipo matéria-prima	289,4	14,2	1.059,6	16,6	1.683,0	14,1	34,1	16,7
7. Máquinas e material de transporte	376,2	18,4	2.312,2	36,3	4.135,3	34,7	49,1	21,4
8. Artigos manufaturados diversos	43,8	2,1	235,7	3,7	434,9	3,6	46,6	22,7
9. Outros	2,0	0,1	12,5	0,2	32,1	0,3	58,8	36,9
TOTAL	2.044,8	100,0	6.376,1	100,0	11.927,4	100,0	34,2	23,2

Fonte: Dados básicos da SECEX/MICT.

O exame agregado (SITC-1 dígito) do comércio entre os dois principais parceiros do Mercosul revela a ocorrência de mudanças profundas na estrutura das trocas bilaterais no período 1990/96: de fato, a participação dos alimentos cai à metade entre o início e o fim do período (de 41% para 21%), enquanto a participação dos bens de capital, incluído o material de transporte, quase duplica (de 18% para 35%). Impressiona também a rápida expansão do comércio de combustíveis, cuja participação era insignificante (1%) no início da década, mas responde atualmente por cerca de 11% do volume de comércio bilateral. Os demais produtos manufaturados mantêm uma participação relativamente estável ao longo do período (14%), enquanto os produtos químicos observam discreta redução (de 14% para 10%).

As cinco seções da SITC, acima mencionadas, concentram atualmente cerca de 90% das trocas bilaterais. Note-se, ainda, que a mudança na estrutura setorial do comércio bilateral Brasil – Argentina ocorre, principalmente, no período 1990/93. A partir de 1993, a participação relativa das seções da SITC sofre pequena alteração, o que revela um crescimento bastante mais uniforme dos diferentes setores no último triênio (**Quadro 3.1**).

A estabilidade da estrutura setorial do comércio entre os dois principais sócios do Mercosul merece destaque, pois ocorre num período em que os fluxos bilaterais quase que duplicam, passando de US\$ 6,4 bilhões para US\$ 11,9 bilhões. Contudo, muito mais surpreendente é a estabilidade da configuração setorial dos saldos bilaterais nesse mesmo período, conforme pode ser avaliada pelo exame, razoavelmente desagregado (SITC-2 dígitos), desses saldos no período 1990-93-96 (**Quadro 3.2**).

Quadro 3.2

Comércio Brasil-Argentina: Saldos Comerciais segundo Divisões Seleccionadas da SITC-Rev.3 (1990/93/96)

(Em US\$ Milhões)

SITC	Discriminação	1990		1993		1996		Comércio Bilateral – 1996 (em %)
		Superávit Brasil	Superávit Argentina	Superávit Brasil	Superávit Argentina	Superávit Brasil	Superávit Argentina	
01	Carne e miudezas comestíveis		159,0		69,0		4,8	1,83
02	Leite, laticínios e ovos de aves		70,4		24,7		211,7	1,83
03	Peixes, crustáceos e moluscos		47,9		38,0		128,2	1,25
04	Cereais e preparações à base de cereais		397,9		721,7		1.128,0	9,69
05	Produtos hortícolas e frutas		188,0		112,3		375,3	3,87
07	Café, chá, cacau, especiarias	30,3		74,7		97,0		1,47
26	Fibras têxteis e seus desperdícios	1,9			8,9		219,9	2,09
28	Minérios, resíduos e sucata	97,3		124,1		186,3		1,65
33	Petróleo, derivados de petróleo		4,8		432,8		1.146,5	10,20
42	Óleos e gorduras vegetais fixos		19,3		47,9		102,8	0,90
51	Produtos químicos orgânicos	38,3		92,8		109,9		2,65
54	Produtos medicinais e farmacêuticos		1,9	1,9		12,6		0,94
57	Plásticos (formas primárias)		1,6	76,2		79,0		2,24
59	Matérias e produtos químicos n.e.s	1,0		42,5		76,0		1,22
62	Obras de borracha	5,1		60,2		54,8		1,52
64	Papel, cartão e artefatos de papel e cartão		15,6	166,4		184,2		2,37
65	Fios, tecidos e artigos de fibras têxteis		40,3	66,4		51,8		3,27
67	Ferro e aço	34,2		200,0		197,8		2,08
68	Metais não-ferrosos	1,4		31,6		79,4		0,97
69	Manufaturas de metais	4,0		103,3		117,2		1,84
71	Máquinas e equip. para geração de energia		8,6	43,7		65,8		4,14
72	Máq. especiais p/determinadas indústrias	7,8		147,1		183,5		1,81
74	Ap., máq. e equip. industriais; partes e peças		10,9	143,1		115,0		3,13
77	Ap., máq. e art. elétricos; partes e peças	6,3		193,1		199,1		2,62
78	Veículos rodoviários	16,1		413,5			145,4	21,60
89	Artigos manufaturados diversos n.e.s	6,8		83,1			36,6	1,31
	DEMAIS DIVISÕES		38,9	333,1		67,9		11,51
	TOTAL		754,6	941,51		1.621,9		100,00

Fonte: Dados básicos da SECEX/MICT. Foram relacionadas as divisões (STIC-2 dígitos) que apresentaram volume de comércio superior a US\$ 100,0 milhões em 1996.

Até 1993, a estrutura dos saldos bilaterais de comércio permitia detectar três grupos de setores, conforme destacado na análise de Chudnovsky e Porta (1996). O primeiro grupo era constituído por segmentos industriais nos quais a Argentina apresentava inegáveis vantagens “naturais”, todas nitidamente concentradas no setor agropecuário. Adicionalmente, a Argentina registrava saldos favoráveis em segmentos industriais dominados pelo comércio intra-firma ou por formas alternativas de comércio administrado, de tal maneira que, nesses setores, os saldos comerciais não obedeciam, necessariamente, à configuração produtiva das duas economias.

O segundo grupo reunia segmentos industriais que apresentavam vantagens “naturais” favoráveis ao Brasil (notadamente o café, o cacau e o minério de ferro), além de setores com claras vantagens “competitivas” em relação à estrutura industrial argentina, porquanto ineficientes ou inexistentes naquele país (máquinas e equipamento elétrico e alguns sub-setores da siderurgia e da química).

O terceiro grupo, considerado o mais relevante na opinião de Chudnovsky e Porta, era constituído pelos setores produtores de máquinas e equipamentos não-elétricos, automóveis, instrumentos de ótica e de precisão, produtos plásticos, produtos farmacêuticos, alumínio, papel e borracha. Entre 1989 e 1993, Brasil e Argentina registraram, alternadamente, saldos superavitários nesses setores, circunstância atribuída a condicionantes de natureza macroeconômica, agindo ora num país, ora no outro. O destaque dado por Chudnovsky e Porta a esse grupo de setores obedecia a duas razões: (i) os fluxos bilaterais de comércio revelavam um desempenho particularmente dinâmico; e (ii) o comércio intra-firma e o comércio intra-industrial era especialmente intenso nesses segmentos, em decorrência de processos de especialização produtiva em ambos os países.

A evolução recente dos saldos comerciais bilaterais setoriais sugere a ocorrência de mudanças bastante significativas na configuração detectada por Chudnovsky e Porta, principalmente nos segmentos industriais do terceiro grupo. Em primeiro lugar, consolida-se, nesses setores, o predomínio do Brasil, que passa a deter saldos superavitários em quase todos os segmentos. Em segundo lugar, verifica-se um certo arrefecimento no seu ritmo crescimento, conforme evidenciada pela evolução relativamente menos dinâmica das seções 6, 7 e 8 da SITC, no período 1993/96.

Note-se, de fato, que entre 1993 e 1996 ocorre reversão do saldo comercial em apenas dois setores industriais: veículos rodoviários e artigos manufaturados não especificados (divisões 78 e 89 da SITC, respectivamente)¹³. Nos demais setores a configuração dos saldos é a mesma que em 1993, sempre favorável ao Brasil, a despeito do saldo bilateral global ter-se revertido dramaticamente em favor da Argentina. O comércio brasileiro com a Argentina passou, de fato, de um superávit comercial da ordem de US\$ 950 milhões em 1993 para um déficit superior a US\$ 1,6 bilhão em 1996. Surpreende, ainda, o fato de que a magnitude dos saldos comerciais setoriais favoráveis ao Brasil, concentrados nas divisões das seções 5 a 8 da SITC, permaneça estável ou cresça, mesmo num contexto globalmente deficitário para o Brasil.

Em síntese, o que se observa na evolução recente do padrão de comércio bilateral é um significativo incremento dos saldos comerciais favoráveis à Argentina em setores beneficiados pela presença de vantagens “naturais” (alimentos e agroindústrias) ou, eventualmente, em setores em que prevalece o comércio administrado (combustíveis e automóveis). Nos demais setores, predominam as vantagens “naturais e/ou competitivas” do Brasil, mesmo num contexto macroeconômico caracterizado pela apreciação cambial e a ocorrência de déficits comerciais crescentes.

¹³ Note-se, contudo, que a análise se restringe às divisões que registraram volume de comércio superior a US\$ 100 milhões em 1996, e que respondem por cerca de 89% da corrente de comércio com Argentina.

3.3. Brasil e Argentina: o comércio bilateral e a inserção dos países na economia internacional

Brasil

A análise comparativa do padrão das exportações brasileiras para o mercado argentino relativamente às exportações para o resto do mundo é desenvolvida com recurso a três tipos de classificação.¹⁴

A primeira classificação combina a origem setorial, a intensidade no uso dos fatores (capital e trabalho) e as fontes de competitividade internacional dos diferentes tipos de produtos (economias de escala, intensidade em P&D, etc.). Essa classificação resulta na distribuição das exportações em onze categorias (**Quadro 3.3.a**).

A segunda classificação, restrita apenas às exportações de produtos industrializados, discrimina quatro categorias em função do grau de intensidade tecnológica dos produtos exportados. O conteúdo tecnológico é definido a partir da relação entre as despesas com P&D e o valor da produção total em cada setor (**Quadro 3.3.b**).

A terceira classificação agrega os fluxos de exportação segundo o dinamismo apresentado por esses mesmos fluxos no comércio mundial, no período 1990/95. Da agregação desses fluxos, resultam cinco categorias (**Quadro 3.3.c**).

As exportações brasileiras, exclusive os fluxos com destino à Argentina, apresentam uma estrutura setorial relativamente estável ao longo da década de 90. De fato, os produtos industrializados respondem por aproximadamente 80% das exportações brasileiras para o resto do mundo, enquanto os 20% dizem respeito aos produtos primários e aos “outros” produtos (produtos não classificados). Dentre os produtos industrializados, os semimanufaturados registram um discreto aumento de sua participação nas exportações, passando de 32,0% em 1990 para 35,3% em 1996. No que tange aos produtos manufaturados, merece destaque a retração nas vendas externas das indústrias intensivas em economias de escala (produtos siderúrgicos e complexo automobilístico), cuja participação declina cerca de três pontos percentuais entre 1990 e 1996 (**Quadro 3.3.a**).

¹⁴ Ver as Notas Metodológicas incluídas no Apêndice.

Quadro 3.3 (a)

Brasil: Exportações Classificadas segundo Origem Setorial, Conteúdo Fatorial e Fontes de Competitividade Internacional

(1990/94/96)

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1990		1994		1996	
	Argentina	Resto do M.	Argentina	Resto do M.	Argentina	Resto do M.
PRODUTOS PRIMÁRIOS	24,1	21,1	6,7	20,3	7,2	18,7
- Agrícolas	6,9	12,2	3,3	14,0	3,3	11,8
- Minérios	17,2	8,9	3,4	6,4	3,8	6,9
- Energéticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	75,5	77,2	93,0	77,7	92,7	78,0
<u>Semi-manufaturados</u>	<u>23,3</u>	<u>32,0</u>	<u>19,1</u>	<u>32,4</u>	<u>18,6</u>	<u>35,3</u>
- Agrícolas/ MO intensivas	1,3	16,6	5,9	17,3	5,3	19,4
- Agrícolas/ K intensivas	2,3	5,5	4,4	7,0	5,0	8,3
- Minérios	18,6	7,7	6,5	6,3	7,6	6,8
- Energéticos	1,1	2,2	2,2	1,8	0,7	0,9
<u>Manufaturados</u>	<u>52,2</u>	<u>45,3</u>	<u>73,9</u>	<u>45,3</u>	<u>74,1</u>	<u>42,7</u>
- Ind. intensivas em trabalho	2,9	9,5	8,7	10,5	8,9	9,8
- Ind. intensivas em econ. De escala	26,8	20,7	41,0	19,8	39,0	17,9
- Fornecedores especializados	14,7	9,5	19,1	10,6	19,3	10,0
- Indústrias intensivas em P&D	7,8	5,6	5,2	4,5	6,9	5,0
OUTROS	0,3	1,7	0,3	2,0	0,1	3,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ver Apêndice

Quadro 3.3 (b)

Brasil: Exportações de Produtos Industrializados Classificadas segundo Grau de Intensidade Tecnológica

(1990/94/96)

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1990		1994		1996	
	Argentina	Resto do M.	Argentina	Resto do M.	Argentina	Resto do M.
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS						
Baixa intensidade tecnológica	19,2	55,6	28,4	57,1	26,4	59,8
Média-baixa intensidade tecnológica	25,6	22,2	26,9	22,0	26,2	19,1
Média-alta intensidade tecnológica	49,7	16,5	42,9	17,1	44,1	16,6
Alta intensidade tecnológica	5,4	5,6	1,8	3,8	3,3	4,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ver Apêndice

Quadro 3.3 (c)

**Brasil: Exportações Classificadas segundo Dinamismo do Comércio Mundial
(1990/94/96)**

(Em %)

DISCRIMINAÇÃO	1990		1994		1996	
	Argentina	Resto do M.	Argentina	Resto do M.	Argentina	Resto do M.
Muito dinâmicos	20,9	21,6	21,9	24,4	23,1	23,0
Dinâmicos	23,1	15,4	28,1	18,3	29,5	19,0
Intermediários	17,5	16,0	22,6	16,1	23,6	13,9
Em regressão	16,4	19,2	18,2	19,4	15,1	21,6
Em decadência	21,8	21,8	8,8	18,1	8,5	17,5
Outros	0,3	6,1	0,4	3,7	0,2	5,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ver Apêndice

A estabilidade da estrutura das exportações brasileiras para o resto do mundo contrasta com a profunda mudança ocorrida no perfil das vendas externas para a Argentina. Os produtos de origem mineral (primários e semimanufaturados), cuja participação nas exportações com destino ao mercado argentino atingia cerca de 36% em 1990, declina para menos de 15% em 1996. O fenômeno diz respeito às vendas de minério de ferro e de produtos químicos, respectivamente. Em virtude dessas mudanças, a participação conjunta das exportações de produtos primários e semimanufaturados sofre rápida contração (de 47% para 26%), verificando-se, em contrapartida, um aumento muito significativo das vendas de produtos manufaturados brasileiros para a Argentina. O aumento da participação das exportações de manufaturados ocorre, principalmente, nas indústrias intensivas em economias de escala e nas indústrias intensivas em mão-de-obra, afetando em menor grau as exportações de bens de capital (fornecedores especializados) (**Quadro 3.3.a**).

A classificação das exportações segundo o grau de intensidade tecnológica mostra, por sua vez, que o padrão das exportações brasileiras para o mercado argentino é qualitativamente superior, quando comparado com as exportações para o resto do mundo. De fato, os fluxos de exportação para o mercado argentino se concentram em produtos de média-alta e média-baixa intensidade tecnológica, que respondem conjuntamente por 70% a 75% das vendas de industrializados brasileiros. A participação desses mesmos produtos é inferior a 40% no caso das exportações brasileiras para o resto do mundo. Nesses mercados, de fato, as vendas de produtos industrializados brasileiros estão fortemente concentradas (55% a 60%) em produtos de baixa intensidade tecnológica. Note-se, contudo, que a qualidade das exportações brasileiras de produtos industrializados piora, em ambos mercados, entre 1990 e 1996.

Um pouco mais satisfatório é o desempenho exportador brasileiro examinado à luz do dinamismo do comércio mundial. A participação dos produtos dinâmicos e muito dinâmicos – ou

seja, de produtos cujas exportações crescem acima da taxa média de expansão do comércio mundial – eleva-se, em ambos mercados, entre 1990 e 1996, passando de 44% para 53% nos fluxos para a Argentina, e de 37% para 42% nas exportações para o resto do mundo.

Argentina

O exame comparativo do padrão das exportações argentinas com destino ao Brasil, relativamente às exportações para o resto do mundo, é desenvolvido com base na classificação dos fluxos em grandes categorias, conforme mostrado habitualmente nas estatísticas desse país (**Quadro 3.4**).

Destaque-se, em primeiro lugar, a notável estabilidade da estrutura das exportações argentinas para o resto do mundo no período 1991/96, contrastando com as profundas mudanças verificadas no perfil das exportações com destino ao mercado brasileiro. Ambas essas características foram observadas, também, no caso do Brasil. Impressiona, particularmente, a redução (cerca de 18 pontos percentuais) da participação das exportações de produtos primários nos fluxos para o Brasil, contrabalançada por aumento equivalente da participação das exportações de combustíveis.

Quadro 3.4

Argentina: Exportações segundo Grandes Categorias de Produtos 1991/96

(Em %)

CATEGORIAS	1991 Estrutura		1996 Estrutura		Crescimento 1991/96 (% ao ano)		Participação do Brasil nas Exportações Argentinas	
	Brasil	Resto	Brasil	Resto	Brasil	Resto	1991	1996
	Prod. Primários	39,8	25,9	21,9	25,5	19,4	10,0	18,0
Manuf. de origem agrop.	22,5	43,7	15,6	43,2	25,0	9,9	6,8	12,1
Manuf. de origem industrial	35,8	23,4	43,4	20,9	39,9	7,9	17,9	44,3
Combustíveis e energia	1,9	7,0	19,2	10,4	113,6	19,4	3,7	41,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	34,6	10,3	12,4	27,7
Memo:								
Total em US\$ Milhões	1.488,5	10.489,5	6.567,0	17.134,0			11.978,0	23.702,0

Fonte: CEI-Centro de Economía Internacional. Dados do INDEC.

Note-se, ainda, que as exportações argentinas de produtos manufaturados de origem industrial alcançam, em 1996, uma participação, no mercado brasileiro, superior ao dobro da participação nos fluxos com destino ao resto do mundo. Nesse sentido, merece destaque o fato do mercado brasileiro absorver atualmente cerca de 45% das exportações argentinas de manufaturados de origem industrial.

Três conclusões merecem ser enfatizadas: (i) o padrão do comércio bilateral Brasil-Argentina é, de fato, qualitativamente superior ao padrão de comércio de ambos os países com o resto do mundo; (ii) a instituição do Mercosul e os avanços do processo de integração

regional parecem ter contribuído decisivamente para o aprofundamento dessa diferenciação; e (iii) não é possível detectar qualquer mudança no padrão de inserção do Brasil ou da Argentina na economia mundial, nos últimos seis anos; de fato, não se observa nenhum “efeito Mercosul” na composição das vendas externas de ambos os países para o resto do mundo. Essa última conclusão é, sem dúvida, preocupante, pois sugere que as vantagens dinâmicas resultantes do processo de integração demoram a ocorrer ou, simplesmente, não ocorrem.

3.4. O comércio intra-industrial nos fluxos bilaterais Brasil-Argentina

O comércio **intra**-industrial entre dois países ocorre nos casos em que se verifica a exportação e importação simultânea de produtos de um mesmo segmento industrial. Diferencia-se, portanto, do comércio **inter**-industrial pelo fato de que neste caso o intercâmbio comercial ocorre entre diferentes setores de atividade.

Os ganhos derivados desse tipo de comércio são significativos, pois as empresas tendem a especializar-se em poucas linhas de produção, aumentando a sua produtividade e eficiência. A maior especialização redundando, portanto, em maior competitividade internacional. A presença de uma elevada participação do comércio intra-industrial no intercâmbio comercial entre dois países é considerada, portanto, um indicador da existência de um padrão de comércio “maduro”.

Existe, de outro lado, uma relação direta, empiricamente comprovada, entre o crescimento do comércio intra-industrial entre dois países e a renda *per capita*, o nível de industrialização, o tamanho dos mercados, bem como a similitude no grau de desenvolvimento dos parceiros, sua proximidade geográfica e sua eventual participação em esquemas de integração. A integração tende, de fato, a estimular a especialização intra-industrial, pois facilita os acordos setoriais de especialização por tipo de produto e promove decisões corporativas que dizem respeito à descentralização geográfica das etapas da produção e/ou à especialização de filiais locais em variedades específicas de produtos (Behar, 1993).

A intensidade do comércio intra-industrial é medida habitualmente com recurso ao índice de Grubel e Lloyd.¹⁵ O grau de desagregação dos fluxos de comércio mais adequado ao cálculo do referido índice é matéria controversa, haja vista a inadequação das classificações internacionais

¹⁵ O índice de Grubel e Lloyd é um coeficiente que varia entre 0% e 100% e indica a proporção de comércio intra-industrial em relação ao total comercializado em um determinado segmento industrial. Quando as importações correspondem exatamente às exportações de uma mesma atividade produtiva, tal coeficiente alcança um valor de 100%, enquanto a ausência do fenômeno equivale a um valor de 0%. Admite-se, geralmente, a existência de comércio intra-industrial nos casos em que o índice assume valores superiores a 40% e mostra, ainda, estabilidade ao longo do tempo. Outrossim, o índice de comércio intra-indústria é calculado habitualmente apenas para as seções 5 a 8 da SITC.

de comércio para a definição das “indústrias”. A SITC na desagregação a 3 dígitos é, contudo, considerada como sendo razoavelmente adequada para fins de cálculo do índice.

Uma visão agregada da importância do comércio intra-industrial nos fluxos bilaterais Brasil-Argentina é mostrada no **Quadro 3.4** abaixo.¹⁶

Quadro 3.4

Comércio Brasil-Argentina: Evolução do Comércio Intra-indústria segundo Seções da SITC (1990-96)

SITC	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
0. Alimentos	4	10	12	11	10	8	9
1. Bebidas e fumo	57	56	50	34	40	43	31
2. Matérias-primas não-comestíveis	22	12	11	9	0	0	0
3. Combustíveis	27	26	31	25	18	9	6
4. Óleos e gorduras	9	4	11	11	6	11	10
5. Produtos químicos	64	65	61	46	50	57	62
6. Manuf. classif. p/ tipo matéria- prima	38	28	17	22	27	42	46
7. Máquinas e material de transporte	62	57	41	58	65	73	66
8. Artigos manufaturados diversos	40	64	36	29	33	60	62
Outros	0	0	0	0	74	0	0
Manufaturados (Seções 5 a 8)	55	49	37	46	52	62	61
TOTAL	30	35	35	35	37	42	41

Fonte: Dados básicos da SECEX/MICT.

Os resultados apresentados no **Quadro 3.4** sugerem três considerações relevantes: (i) o comércio intra-indústria entre Brasil-Argentina mostra uma tendência crescente após a constituição do Mercosul; (ii) mais de 60% do comércio de produtos manufaturados constitui, atualmente, comércio intra-industrial; e (iii) o comércio intra-industrial parece razoavelmente consolidado em duas seções da SITC: produtos químicos, e máquinas e material de transporte.

O aumento do comércio intra-industrial no último biênio não deve ser creditado apenas ao Mercosul. A partir de 1994, a convergência entre as taxas reais de câmbio na região, resultante da consolidação dos programas de estabilização na Argentina e no Brasil, deve ter contribuído, também, para assegurar a maior estabilidade dos indicadores de comércio intra-indústria. No passado, a instabilidade entre as taxas de câmbio comprometia o estabelecimento de relações comerciais assentadas no comércio intra-indústria ou intra-firma, dada a efetiva impossibilidade de prever a evolução dos custos de importação e, portanto, de fixar contratos de fornecimento de longo prazo. Esse quadro mudou significativamente nos últimos dois anos.

¹⁶ Os índices de comércio intra-indústria apresentados nos Quadros 3.4 e 3.5 foram ambos calculados com base na SITC-Rev 3 na desagregação a três dígitos.

Uma tentativa de identificar setores industriais que apresentam, de fato, um padrão razoavelmente estável e consolidado de comércio intra-indústria é mostrada no Quadro 3.5 abaixo. A seleção de grupos ou setores obedeceu, nesse caso, às seguintes restrições cumulativas: (i) forma considerados somente grupos (desagregação a 3 dígitos) pertencentes às seções 5 a 8, que incluem os produtos manufaturados; (ii) relacionaram-se apenas os grupos cujo volume de comércio apresentou valores superiores a US\$ 20 milhões em 1996; e (iii) relacionaram-se apenas os grupos que apresentaram coeficiente de comércio intra-industrial superior a 50% no biênio 1995/96.

Note-se que os setores industriais que obedecem às restrições acima apontadas detêm participação bastante significativa (36,2%) nos fluxos bilaterais totais em 1996. A adoção de um critério ainda mais severo, selecionando dentre esses setores aqueles que apresentaram índices superiores a 40%, também, em 1993 e 1994, revela a existência de 21 setores nos quais o comércio intra-industrial estaria consolidado. Esses setores responderam por cerca de 30% do comércio bilateral em 1996.

Dos 21 setores selecionados, 18 pertencem às seções 5 (produtos químicos) e 7 (máquinas e material de transporte) da SITC, correspondendo nove grupos a cada seção. Note-se, ainda, o predomínio de setores produtores de bens intermediários e bens de capital, destacando a importância das economias de escala e dos processos de diferenciação induzidos pela mudança tecnológica como fontes do comércio intra-indústria. Destaque-se, também, a importância de produtos intensivos em capital humano e tecnologia nesse tipo de comércio (Behar, 1993).

Parcela não desprezível do comércio intra-indústria corresponde, de fato, a comércio intra-firma. É o caso das autopeças, dos motores e dos pneumáticos, subsetores do complexo automobilístico, bem como dos produtos para fotografia. No caso dos produtos químico, prevalece o intercâmbio de excedentes e, também, o comércio intra-firma. No caso dos bens de capital, alguns autores atribuem o comércio intra-industrial aos protocolos assinados por Brasil e Argentina no início do processo de integração, destacando-se a presença, nesse comércio, das pequenas e médias empresas.

Em síntese, o aumento e a consolidação do comércio intra-indústria entre os dois principais sócios do Mercosul é fato incontestável e, sem dúvida, auspicioso. Contudo, conforme referido anteriormente, a contribuição desse tipo de comércio a uma melhor inserção internacional de ambas economias esta ainda para acontecer.

Quadro 3.8

Comércio Brasil-Argentina: Evolução do Comércio Intra-indústria, segundo Grupos Seleccionados da SITC-Rev.3

(1990/96)

Nº de Ordem	SITC Rev.3	DISCRIMINAÇÃO	Índices de Comércio Intra-Indústria							Part. (%) (Em 1996)
			1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
1	511	Hidrocarbonos n.e.s e seus derivados	86	69	85	28	41	50	75	0,54
2 *	513	Ácidos carboxílicos e seus anidridos	54	39	42	42	63	57	71	0,48
3 *	514	Compostos da função nitrogenada	78	58	72	68	93	95	99	0,42
4 *	522	Elementos químicos inorgânicos, sais.	57	95	91	61	72	99	81	0,43
5 *	531	Matérias corantes sintéticas e suas prep.	54	77	71	52	70	71	89	0,25
6	533	Pigmentos, tintas, vernizes e similares	65	11	19	20	33	56	77	0,40
7 *	541	Prod. medicinais e farmacêuticos	41	92	92	58	42	58	78	0,23
8 *	542	Medicamentos, inclusive de uso veterinário	45	60	56	99	85	93	77	0,69
9	553	Perfumes, cosméticos e art. de toucador	17	3	7	10	26	79	88	0,23
10	573	Polímeros de cloreto de vinila, forma primária	28	67	84	26	23	84	85	0,24
11 *	575	Outros plásticos, formas primárias.	75	70	89	97	100	82	77	0,51
12 *	582	Pranchas, folhas, filmes, tiras de plástico.	87	97	59	56	65	88	96	0,65
13 *	597	Aditivos para óleos, preparações lubrificantes	31	73	46	97	81	85	65	0,17
14	625	Pneumáticos de borracha, câmaras	80	21	14	39	66	91	74	1,22
15	634	Madeira compensada, contraplacada, n.e.s	36	38	2	6	13	91	65	0,42
16	642	Papel e cartão cortados e/ou seus artefatos	29	76	24	9	15	78	76	0,80
17 *	651	Fios têxteis	17	70	81	84	75	50	84	1,32
18	652	Tecidos de algodão	14	60	19	13	90	87	70	0,72
19	653	Tecidos de fibras sintéticas	75	46	7	16	46	84	68	0,24
20 *	657	Fios e tecidos especiais	60	84	41	64	61	80	92	0,43
21	664	Vidro	93	55	47	35	38	79	64	0,18
22 *	665	Artigos de vidro	1	62	75	67	97	52	94	0,17
23	692	Containers de metal p/armazenag. e transp.	13	17	13	11	35	73	95	0,39
24 *	713	Motores de combustão interna e suas partes	74	86	82	87	84	91	90	3,69
25 *	741	Equip. para refrigeração e aquecimento	54	79	48	43	49	88	65	0,70
26 *	742	Bombas e compressores para líquidos	69	57	43	48	51	83	59	0,38
27	744	Equip. para movimentação de cargas	100	70	51	27	8	63	86	0,20
28 *	745	Máquinas, ferramentas, aparelhos não elétr.	52	72	68	59	53	96	89	0,32
29 *	746	Mancais e coxinetes	94	28	33	54	53	87	71	0,32
30 *	747	Válvulas	53	66	100	62	84	98	89	0,23
31 *	748	Arvore de transmissão, caixa de marchas	54	51	58	69	71	98	95	0,29
32 *	781	Automóveis e camionetes	0	37	39	69	74	94	61	9,09
33 *	784	Partes, peças e acessórios de veículos.	98	87	62	78	92	99	77	7,81
34	821	Móveis e suas partes	92	36	2	2	6	50	53	0,44
35	851	Calçados	10	87	6	18	37	65	81	0,69
36 *	882	Produtos para fotografia e cinema	41	80	99	87	75	66	85	0,45
37	893	Artigos não especificados de plástico	50	51	36	18	32	97	96	0,45
Memo:										
♦	Grupos da SITC seleccionados (Vol. de comércio > a US\$ 20 Milhões em 1996 e ICI > 50 em 1995/96)									36,2%
♦	Comércio Intra-indústria consolidado (Índice superior a 40 em 1993/94)									29,5%
♦	Manufaturados (Seções 5 a 8 da SITC)									62,2%

Fonte: Dados básicos da SECEX/MICT.

4. EXPANDINDO O MERCOSUL: A RENEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE PREFERÊNCIA COMERCIAL COM OS PAÍSES DA ALADI

Três temas constituem os pontos focais da articulação externa do Mercosul: (i) a renegociação, no formato 4+1, dos acordos firmados bilateralmente pelos parceiros do Mercosul com os demais países da Aladi, entre os quais inclui-se o acordos recém-assinados com o Chile e com a Bolívia; (ii) as negociações envolvendo o acordo UE-Mercosul; e (iii) as negociações relacionadas com a constituição da Alca, previstas para se encerrarem até o ano 2005. O envolvimento negociador nesta rede de acordos deveria assentar-se, segundo as autoridades brasileiras, na chamada “estratégia de integrações concêntricas”, pela qual se buscaria privilegiar, nesta ordem, a consolidação do Mercosul, a integração latino-americana e a criação de uma zona de livre comércio hemisférica, nesta ordem.

Os países do Mercosul acordaram que as futuras negociações entre o bloco e os demais países da Aladi serão conduzidas de forma a estabelecer diretamente acordos de livre comércio o que, na prática, significa suprimir a etapa de renegociação das tarifas preferenciais já acordadas bilateralmente entre os países¹⁷. As únicas exceções deveriam ser os acordos já assinados com o Chile e com a Bolívia, que garantem o acesso destes países ao Mercosul na condição de parceiros associados.

De fato, a adesão do Chile ao Mercosul ocorreu por intermédio da negociação de um Acordo de Complementação Econômica – mecanismo previsto nos acordos da Aladi – o que na prática permite integrar o Chile de forma parcial através da constituição de uma zona de livre comércio entre os cinco países num período médio de dez anos, sem que este último país tenha sido obrigado a adotar as alíquotas de importação da TEC¹⁸. Como o Chile não integra o bloco como parceiro pleno, não tem direito a voto. Contudo, os representantes chilenos poderão participar das reuniões do Mercosul em que estejam sendo discutidas questões que possam afetar o comércio e o investimento entre os países, tais como, regime de origem, salvaguardas, serviços, transporte, cooperação técnica, entre outros. Quanto ao acesso do Chile a outros blocos econômicos, o Acordo Mercosul-Chile estabelece prazos para notificações e etapas que deverão conduzir o processo interno de negociação que visa

¹⁷ Este estoque de produtos negociados no âmbito dos acordos da Aladi é conhecido em termos técnicos como “patrimônio histórico”.

¹⁸ O Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, veda a entrada de novos países ao bloco de outra forma que não por meio de adesão plena à união aduaneira, o que implica a adoção das alíquotas de importação da TEC. Com poucas exceções, a tarifa aduaneira do Chile é uniforme em 11%.

basicamente à transferência, para os parceiros do Mercosul, das concessões que o Chile venha a oferecer a terceiros países¹⁹.

Os termos do acordo comercial Mercosul-Chile demonstram que, para além das motivações de ordem econômica, a ampliação de acordos regionais enfrenta obstáculos relacionados com a existência de interesses divergentes intra-blocos. A menor competitividade relativa da agricultura de clima temperado do Chile frente a da Argentina gerou, por exemplo, um amplo elenco de excepcionalidades quanto aos produtos e prazos para implementação da zona de livre comércio²⁰. A Argentina e o Uruguai, por seu turno, tentaram criar obstáculos à negociação do acordo, temendo a perda de mercado no Brasil resultante do aumento da competitividade de produtos chilenos.

Quadro 4.1
Mercosul: Fluxos de Comércio com os Países da Aladi
1995

(Em US\$ Milhões)

ORIGEM	EXPORTAÇÃO					
	Destino					
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Chile	586	1.057	76	56	1.775	16.039
Bolívia	133	19	2	2	156	1.101
Peru	31	200	0	3	234	5.575
Colômbia	61	104	3	9	177	9.764
Venezuela	48	749	1	23	821	18.324
Equador	90	54	2	8	154	4.307
DESTINO	IMPORTAÇÃO					
	Origem					
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Chile	1.385	1.195	58	40	2.678	15.914
Bolívia	130	175	1	5	311	1.424
Peru	347	447	0	36	830	7.687
Colômbia	148	386	1	85	620	13.853
Venezuela	331	437	21	11	800	10.791
Equador	76	188	3	7	274	4.193

Fonte: International Financial Statistics, FMI

Do ponto de vista da estratégia de integração para o continente, a revisão dos acordos mantidos pelos países do Mercosul com os demais países da Aladi resulta da constatação de que: (i) os acordos bilaterais remanescentes “perfuram” a TEC, uma vez que as preferências negociadas – prévias ao estabelecimento do Mercosul – diferem de país para país; (ii) a atração de outros países da Aladi para a órbita da integração regional reforça a dimensão estratégica do Mercosul e aumenta o poder de barganha do bloco no processo de negociação da integração

¹⁹ Caso não haja acordo, novas concessões equivalentes e compensatórias podem ser negociadas; em caso de fracasso nas negociações os países deverão acionar o sistema de resolução de controvérsias.

²⁰ Este é o caso, por exemplo, do trigo e da farinha de trigo chilenas - tratados como produtos “sensíveis especiais” - para os quais as tarifas permanecerão as mesmas durante os próximos dez anos, quando finalmente entrarão em regime de desgravação, previsto para se estender por 5 a 8 anos, respectivamente.

hemisférica; (iii) é necessário reequiparar as condições de concorrência no mercado latino-americano, dado que o México, após ter ingressado no Nafta, já logrou renegociar acordos comerciais amplos com a Colômbia, a Venezuela e o Chile²¹; (iv) do ponto de vista dos interesses brasileiros (e argentinos), é necessário renegociar os acordos de comércio na região conferindo-lhes um novo formato que supere a mera consolidação do chamado “patrimônio histórico”, pois não só a Aladi constitui o mercado que mais absorve exportações de produtos manufaturados brasileiros (**Quadro 4.2**), como também porque os principais produtos de exportação do Brasil para estes países não se beneficiam de preferências comerciais ou estas, quando existem, são pouco expressivas.

Quadro 4.2

Brasil e Argentina: Especialização das Exportações por Grupo de Produtos, segundo os Blocos Econômicos (*)

I. BRASIL				
UE	Nafta	Mercosul	Aladi	JAPÃO
1. Resíd.e desp. (23)	1. Calçados (64)	1. Plásticos (39)	1. Ferro e aço (72)	1. Alumínio (76)
2. Oleaginosas (12)	2. Aeronaves (88)	2. Borracha (40)	2. Veíc. automóveis (87)	2. Minérios (26)
3. Prep. de carne (16)	3. Frutas (08)	3. Veíc. automóveis (87)	3. Caldeiras, máq. (84)	3. Pasta química (47)
4. Prep. de frutas (20)	4. Combustíveis (27)	4. Prod. quím. org. (29)	4. Borracha (40)	4. Carnes e miudezas (02)
5. Peles e couros (41)	5. Cacau (18)	5. Outros têxteis	5. Máq. ap. elétricos (85)	5. Prep. alim. diversas (21)
6. Fumo (24)	6. Máq. ap. elétr. (85)	6. Máq. ap. elétricos(85)	6. Plásticos (39)	6. Oleaginosas (12)
II. ARGENTINA				
UE	Nafta	Mercosul	Aladi	JAPÃO
1. Oleaginosas (12)	1. Prep. hortícolas (20)	1. Veíc. automóveis (87)	1. Plásticos (39)	1. Alumínio (76)
2. Carnes e miud. (02)	2. Prep. de carne (16)	2. Plásticos (39)	2. Gorduras e óleos (15)	2. Prep. de carne (16)
3. Resíd. e desp. (23)	3. Peles e couros (41)	3. Leite e laticínios (03)	3. Algodão (52)	3. Peixes e crust. (03)
4. Frutas (08)	4. Fumo (24)	4. Prod. hortícolas (07)	4. Obr. ferro e aço (73)	4. Pasta química (47)
5. Pasta química (47)	5. Combustíveis (27)	5. Caldeiras, máq. (84)	5. Caldeiras, máq. (84)	5. Obras de couro (43)
6. Obras de couro (43)	6. Leite e laticínios (03)	6. Combustíveis (27)	6. Alumínio (76)	6. Resíd. e desp. (23)

Fonte: Tirado de Markwald *et alii* (1997).

Nota: (*)Os valores entre parêntesis referem-se aos capítulos do Sistema Harmonizado. Seleção dos capítulos realizada com base no índice de especialização exportadora (média 1990/93/95 para o Brasil e média 1992/93/95 para a Argentina); o $IEE = (X_{ij}/X_j) / (X_{iz}/X_z)$ compara a participação do capítulo exportador *i* nas exportações destinadas ao mercado *j* com a participação desse mesmo capítulo nas exportações totais do país *z*.

Neste momento os esforços do Mercosul de novos acordos comerciais na região estão concentrados prioritariamente nas negociações com o Pacto Andino. As principais dificuldades para a negociação de um acordo entre o Mercosul e o Pacto Andino decorrem da existência de conflitos de interesse entre a Colômbia, a Venezuela e o Equador:

A Colômbia resiste à idéia de negociação de um acordo entre o Mercosul e a Venezuela, pois, neste caso, a Colômbia teria as margens preferências de suas exportações

²¹ A título de exemplo, como resultado do acordo comercial México - Venezuela, produtos siderúrgicos mexicanos estão deslocando exportações brasileiras no mercado venezuelano; carrocerias de ônibus brasileiras estão perdendo mercado no Chile para produtos provenientes do México, em função das margens de preferência negociadas pelos exportadores mexicanos no âmbito do acordo bilateral México - Chile.

erodidas pelas condições mais facilitadas de acesso ao mercado venezuelano obtidas pelos produtos provenientes (especialmente) do Brasil;

Embora o governo da Venezuela seja favorável à negociação rápida de um acordo de livre comércio entre o Pacto Andino e o Mercosul, o setor privado venezuelano opõe-se frontalmente à assinatura do acordo; em última instância, segundo o setor privado, caso um acordo de livre comércio entre a Venezuela e o Mercosul viesse a ser implementado, a margem de negociação deveria ser fixada com base nas preferências já estabelecidas por este país no âmbito do Pacto Andino;

Colômbia e Venezuela parecem ter a intenção de utilizar a maior fragilidade da economia do Equador como condicionante da posição global do Pacto Andino frente à negociação de um acordo de comércio com o Mercosul.

Dados esses condicionantes e a defecção do Peru do Pacto Andino, é provável que o Mercosul opte por negociar, em prazo relativamente curto, um acordo de comércio com este país. Neste caso, a realização de negociações em bloco com Pacto Andino impõe obstáculos – não triviais – que deverão ser plenamente superados a fim de que possa ser implementado um acordo de livre comércio entre os dois blocos sub-regionais.

Para além das dificuldades relacionadas com o processo de negociação de novos acordos comerciais na região, a efetiva consolidação do Mercosul envolve a realização de uma ampla agenda de temas na qual se superpõem tarifas ligadas à articulação interna e externa da união aduaneira. Segundo sugere Machado (1996), a presença dessas duas frentes de articulação enseja o questionamento em torno da existência – ou não –, no atual estágio do processo de integração, do dilema “aprofundamento X ampliação”. Em outros termos, seria possível questionar em que medida as tarefas da agenda externa poderiam prejudicar o objetivo da consolidação (interna) da União Aduaneira. Não se trata evidentemente de eleger como prioritária, uma das duas frentes de articulação, mas estabelecer uma estratégia de ação de forma a evitar que as negociações da agenda externa comprometam o estabelecimento pleno da União Aduaneira no Mercosul.

APÊNDICE: NOTAS METODOLÓGICAS

A classificação de produtos utilizada neste estudo foi desenvolvida por Gutman *et alii* (1994) quando da elaboração da base CTP-Data, utilizando a classificação da Standard Trade International Classification (STIC), Revisão 2. A FUNCEX reelaborou os tradutores, adaptando-os à STIC-Revisão 3. A classificação obedece a diversos critérios: origem setorial, intensidade no uso dos fatores (capital e trabalho), grau de intensidade tecnológica, fontes de competitividade internacional e dinamismo do comércio mundial. A agregação, com base nesses critérios, possibilitou a elaboração de três tipologias e/ou classificações diferentes, cuja descrição é apresentada a seguir.

Classificação segundo setores

Esta classificação combina a origem setorial, a intensidade no uso dos fatores e as fontes de competitividade internacional dos diferentes tipos de produtos, discriminando os fluxos de comércio em 11 (onze) categorias²²:

1. Produtos primários

- Agrícolas
- Minerais
- Energéticos (Combustíveis)

2. Produtos industrializados

- Semimanufaturados (Produtos intensivos em recursos naturais)
 - Agrícolas intensivos em trabalho
 - Agrícolas intensivos em capital
 - Minerais
 - Energéticos (Combustíveis)
- Manufaturados
 - Manufaturados intensivos em trabalho
 - Manufaturados intensivos em economias de escala
 - Manufaturados produzidos por fornecedores especializados
 - Manufaturados intensivos em P&D

A classificação acima requer alguns esclarecimentos e exemplificações. Os **produtos primários** estão discriminados em três categorias: (i) os produtos agrícolas, que incluem as

²² A classificação, derivada da CTP-Data, é baseada em diversas classificações internacionais, bem como em trabalhos de K.Pavitt, notadamente Pavitt (1984).

sementes oleaginosas, os cereais, as frutas e os legumes frescos ou refrigerados, o café e o cacau, o fumo não manufaturado, as madeiras brutas, os couros e as peles sem curtir, o peixe fresco ou refrigerado, etc.; (ii) os produtos minerais, no qual estão classificados os minérios de ferro e seus concentrados, os minerais metálicos, os adubos brutos, etc.; e (iii) os produtos energéticos, que abrangem os óleos brutos de petróleo, a hulha, o gás natural, etc.

Os **produtos semimanufaturados** estão subdivididos em quatro grupos: (i) os agrícolas intensivos em trabalho, que incluem as carnes e miudezas comestíveis, as preparações de carne, os produtos lácteos, as tortas e os farelos de sementes oleaginosas e outras, os óleos comestíveis, as madeiras processadas, os couros curtidos, etc.; (ii) os agrícolas intensivos em capital, que compreendem os peixes em conserva, a pasta química de madeira, o açúcar, o fumo manufaturado, etc.; (iii) os minerais, que incluem o alumínio e os demais metais não ferrosos, os produtos químicos orgânicos e inorgânicos, os adubos manufaturados, os fios e as fibras sintéticas, etc.; e (iv) os energéticos, que abrangem basicamente os óleos refinados de petróleo.

Os **produtos manufaturados** se subdividem, também, em quatro categorias: (i) os produtos intensivos em trabalho, incluindo os móveis, os calçados, os fios e tecidos de fibras têxteis, o vestuário e as confecções, as manufaturas de couro e os artigos de peleteria, etc.; (ii) os produtos intensivos em economias de escala, que compreendem os produtos siderúrgicos, as manufaturas de metais, os veículos automotores e suas partes e peças, os veículos férreos, as embarcações, etc.; (iii) os produtos fabricados por fornecedores especializados, cuja principal característica é sua capacidade inovativa e o alto grau de diversificação de sua produção, compreendendo, basicamente, os bens de capital; e (iv) os produtos intensivos em P&D, que incluem os produtos do setor aero-espacial, os produtos da química fina, os produtos do setor de telecomunicações, os produtos eletro-eletrônicos, etc.

Classificação segundo a intensidade tecnológica

Os **produtos industrializados** foram, também, classificados segundo a sua intensidade tecnológica, com base nos mesmos critérios utilizados pela OECD. Esses critérios são definidos a partir da relação entre as despesas em P&D e o valor da produção total de cada setor. Os produtos industrializados são divididos, então, em quatro categorias: baixa, média-baixa, média-alta e alta intensidade tecnológica. Uma descrição sucinta dos produtos incluídos em cada uma dessas categorias é apresentada no Quadro A.I ao final deste Apêndice.

Classificação segundo o dinamismo do comércio mundial

Os diferentes grupos de produtos foram classificados, ainda, segundo o dinamismo apresentado por esses grupos, no comércio mundial, ao longo do período 1990/95. O valor em dólares das importações das economias desenvolvidas, desagregadas a 3 dígitos, conforme a classificação da STIC-Rev.3 (UNSO COMTRADE Data Base), serviu como *proxy* do comércio mundial. A taxa de crescimento média dessas importações, consideradas agregadamente, atingiu, nesse período, 5,93%. Com base nesta média, os 262 produtos foram divididos em cinco categorias:

Categorias de Produtos segundo o Dinamismo do Comércio Mundial

Categoria	Descrição	No. de Produtos
Muito dinâmicos	Crescimento superior a 8% ao ano	60
Dinâmicos	Crescimento entre 6% e 8% ao ano	49
Intermediários	Crescimento entre 4% e (menos de) 6% ao ano	53
Em regressão	Crescimento entre 2% e (menos de) 4% ao ano	42
Em declínio	Crescimento inferior a 2% ao ano	58

As taxas de crescimento foram calculadas em dólares correntes. Subestima-se, portanto, o crescimento real daqueles grupos cujos preços cresceram moderadamente no período 1990/95. Alternativamente, encontra-se superestimado o crescimento real daqueles grupos cujos preços cresceram acima da média do período assinalado. O **Quadro A.II**, ao final do Apêndice, mostra apenas alguns exemplos, para cada uma das categorias, focalizando produtos relevantes das pautas de exportação do Brasil e da Argentina.

Quadro A. I
Classificação dos Produtos Industrializados segundo Intensidade Tecnológica
(Produtos Selecionados)

GRUPOS	PRODUTOS	SITC
BAIXA	Alimentos, bebidas e fumo	Manufaturados das posições 011 a122, 223
	Madeira e polpa de madeira	246, 248, 251
	Óleos e gorduras de animais e vegetais	411, 421-22, 431
	Manufaturas de couro e de peles	611-13
	Manufaturas de madeira e cortiça	633-35
	Papel e cartão e impressos	641-42, 892
	Fios e tecidos de fibras têxteis	651-59
	Produtos siderúrgicos	671-79
	Manufaturas de metais	691-697,699
	Móveis	821
Vestuário e calçado	841-46, 848, 851	
MÉDIA-BAIXA	Látex sintético	232
	Derivados de petróleo	334-35
	Polímeros e resíduos plásticos	571-75,579
	Resinas e matérias plásticas	581-83
	Manufaturas de borracha	621, 625,629
	Manufaturas de minerais não metálicos	661-66
	Metais não-ferrosos	681-87,689
	Máquinas para a indústria e outras	711-14, 721-28
	Máquinas e equipamentos industriais	741, 744-49
	Motocicletas, reboques e veículos férreos	785-86, 791
	Embarcações	793
	Artefatos sanitários	812
Manufaturados diversos	893-99	
MÉDIA-ALTA	Fibras sintéticas e outras	266-67
	Produtos químicos orgânicos	511-16
	Produtos químicos inorgânicos	522-24
	Tintas e corantes	531-33
	Produtos de perfumaria	553-54
	Adubos	562
	Tubos plásticos	581
	Inseticidas, explosivos e produtos químicos diversos	591-93, 598
	Máquinas e aparelhos elétricos	716, 718
	Máquinas para trabalhar metais	731,733,735,737
	Bombas e compressores	742-43
	Máquinas, aparelhos e artefatos elétricos	771/75, 778
	Veículos rodoviários	781-84
	Instrumentos e aparelhos científicos	871-74
	Aparelhos e materiais de ótica e fotografia	881-85
Armas e munições	891	
ALTA	Produtos farmacêuticos	541
	Óleos essenciais e aromatizantes	551
	Máq. de escritório e de processamento de dados	751-52, 759
	Equipamento para telecomunicações e para gravação de som	761-/64
	Transistors e válvulas	776
	Aeronaves	792

Quadro A. II
Classificação dos Fluxos de Comércio segundo Dinamismo do Comércio Mundial
(Produtos Seleccionados)

GRUPOS	PRODUTOS	SITC
MUITO DINÂMICOS	Leite	022
	Farinha de trigo e preparações de cereais	046,048
	Café e sucedâneos	071
	Produtos e preparados comestíveis	098
	Bebidas não-alcólicas	111
	Tabaco manufaturado	122
	Oleos e gorduras animais e vegetais	422,431
	Produtos farmacêuticos	541,542
	Produtos de perfumaria	553
	Ferro-gusa, lingotes de ferro e aço	671,672
	Motores de combustão interna	713
	Eq. p/proc.de dados, peças p/máquinas de escritório	752/759
	Aparelhos de rádio	762
	Equipamento de telecomunicações	764
	Máquinas elétricas	771,773
Roupa de malha	845	
DINÂMICOS	Miudezas comestíveis	012
	Crustáceos e preparações de peixes	036, 037
	chocolates	073
	Especiarias	075
	Pasta química de madeira	251
	Tintas, pigmentos	533
	Tubos e conexões de plástico	581
	Materiais de borracha, pneumáticos	621,625
	Alumínio	684
	Manufaturas de metais básicos	699
	Bombas para líquidos, centrifugas	742-3
	Partes e peças de motores	747,748
	Gravadores de som	763
	Partes e peças de veículos	784
Bicicletas e motocicletas	785	
INTERMEDIÁRIOS	Queijos	024
	Peixes frescos, refrigerados, congelados	034
	Arroz	042
	Frutas e legumes	054,057,058
	Cacau	072
	Fibras vegetais e artificiais	265,266
	Produtos animais e vegetais em bruto	291,292
	Gás natural	343
	Extratos tanantes	532
	Fertilizantes	562
	Vidro e artigos de vidro	664,665
	Produtos siderúrgicos	674,676,677
	Ferramentas	695
	Aparelhos para refrigeração e aquecimento	741
Máquinas de escritório	751	
Calçados	851	
EM REGRESSÃO	Carne bovina	011
	Sucos de frutas	059
	Açúcar	061
	Rações (tortas e farelos) para animais	081
	Bebidas alcólicas	112
	Outros minérios brutos	278
	Polímeros de estireno e cloreto de vinila	572,573
	Fios têxteis	651
	Tubos de ferro	679
	Máquinas e motores, não elétricos	714
	Maquinária agrícola, excl. tratores	721
EM DECADÊNCIA	Milho e outros cereais sem moer	044/5
	Chá e mate	074
	Fumo não manufaturado	121
	Couros e peles sem curtir	211
	Sementes e frutas oleaginosas	222
	Algodão	263
	Lã	268
	Minérios de ferro e seus concentrados	281
	Minério e concentrados de alumínio	285
	Minérios de metais comuns	287
	Carvão não aglomerado	321
	Óleos de petróleo (brutos ou refinados)	333/4
	Tecidos e artigos têxteis	652-54

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMJADI, A. e WINTERS, L.A. (1997). Transport Costs and 'Natural' Integration in Mercosur. Policy Research Working Paper Nº 1742, Banco Mundial, Washington.
- BAUMANN, R.; RIVERO, J. e ZAVATTIERO, Y. (1997). As Tarifas de Importação no Plano Real. CEPAL, Escritório da CEPAL em Brasília. Versão Preliminar, maio, Brasília.
- BEHAR, J. (1993). Comercio Intraindustrial e Integración Regional entre los Países del Mercosur. Serie de Informes Mercosur B, ONUDI, Santiago de Chile.
- BLOMSTROM, M. e KOKKO, A. (1997). Regional Integration and Foreign Direct Investment. A conceptual framework and three cases. Policy Research Working Paper Nº 1750, Banco Mundial, Washington.
- CEI (Centro de Economía Internacional). Comércio Exterior Argentino. Varios números. Secretaría de Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.
- CHUDNOVSKY, D. *et alii* (1996). Los Límites de la Apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente. CENIT, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- e PORTA, F. (1995). "Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur", in P.Bustos (Ed.) Más allá de la estabilidad, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- DEVLIN, R. (1996). "Em Defesa do Mercosul" in Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE), nº 50, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- FONSECA, R. e CARVALHO Jr., M. (1997). Barreiras Externas às Exportações Brasileiras. Relatório de Pesquisa. Versão Preliminar, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- GUTMAN, G., MIOTTI, L., QUENAN, C. e WINOGRAD, C. (1994). Especialización Internacional, Competitividad y Opciones de Comercio: América Latina y la Unión Europea. SELA, Paris.
- KRUGMAN, P. (1990). Rethinking International Trade, The MIT Press, Massachusetts.
- KUME, H. (1996). Política de Importação no Plano Real e a Estrutura de Proteção Efetiva. Texto para Discussão Nº 118, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- LUCÁNGELI, J. (1995). "Intercambio Argentina-Brasil em 1994: A Consolidação de um Padrão de Comércio Maduro" in Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE), nº 46, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- RODRIGUEZ MENDOZA, M. (1996). "Afinal, que Mercosul é este?" in Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE), nº 50, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- MACHADO, J.B. (1996) "Dilemas da Consolidação de uma União Aduaneira: articulação interna e externa no processo de integração do Mercosul", in Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE, nº 49, FUNCEX, Rio de Janeiro.

MARKWALD, R., MACHADO, J.B., REIS CASTILHO, M. e WINOGRAD, C. (1997). Análisis dos Fluxos de Comércio Mercosul-União Européia. Texto para Discussão N° 123, FUNCEX, Rio de Janeiro.

PAVITT, K. (1984) "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and Theory" *in* Research Policy, Vol.13.

YEATS, A. (1997). Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? Policy Research Working Paper N° 1729, Banco Mundial, Washington.

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funccx.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

funccx@funccx.com.br