

# BALANÇO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO CONE SUL (MERCOSUL)

Leila Campos Vieira<sup>1</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

A partir de 1º de janeiro de 1995, muitas das políticas adotadas no Brasil deverão estar de acordo com uma importante situação que marca o cenário mundial em período recente: a formação de blocos econômicos. O Brasil incluiu-se nessa tendência mundial através da união com países do Cone Sul. Apesar do tempo previsto no Tratado para a efetivação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sugerir que o projeto de Mercado Comum não poderia se concretizar em apenas quatro anos, alguns avanços importantes permitirão um nível de integração razoável já em 1995. O Brasil passará a compor uma zona de livre comércio e uma União Aduaneira parcial com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.

Esta breve análise apresenta as principais dificuldades do processo de integração que baseiam as críticas mais comuns relacionadas às pretensões do projeto. Há poucos meses do final do período de transição previsto no Tratado, a análise também apresenta alguns avanços obtidos até o momento nas negociações entre os países signatários.

## 2 - O PLANEJADO E O POSSÍVEL

O MERCOSUL vem consolidar as tentativas anteriores de integração na América Latina que tiveram início em 1960 com a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Importantes passos que culminaram na assinatura do Tratado de Assunção foram a "Ata para a Integração", entre o Brasil e a Argentina, o "Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento" e outros 24 Protocolos em diversas áreas, conhecidos como "Acordo de Complementação Econômica" (ACE nº 14), no âmbito da ALADI. Em 1990, o Paraguai e o Uruguai

juntaram-se às negociações que resultaram no Tratado de Assunção.

O Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991 entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, estabelece que as partes contratantes deverão constituir, até dezembro de 1994, um mercado comum denominado Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Mercado Comum implica na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países, além da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países participantes.

Os principais instrumentos previstos nesse Tratado para a constituição do MERCOSUL são:

- 1) programa de liberação comercial, que corresponde a reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, e eliminação de restrições não tarifárias. O objetivo é chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero e sem restrições não tarifárias;
- 2) coordenação de políticas macroeconômicas;
- 3) tarifa externa comum; e
- 4) adoção de acordos setoriais.

O nível de integração, os prazos previstos no Acordo do MERCOSUL e o grau de discussão da sociedade foram alguns dos motivos da descrença inicial na viabilidade do projeto. Pretender formar um mercado comum em tempo tão exíguo parecia algo muito forte devido ao grau de intercâmbio que havia entre os países até aquele momento e às dificuldades econômicas vividas em cada país. O não-envolvimento da sociedade em projeto de tal importância poderia afetar a legitimidade do processo.

A vontade política dos governos dos quatro países foi fundamental para fazer avançar as negociações relativas à integração, apesar da revisão do cronograma inicial e do pequeno envolvimento do setor privado. Deve-se considerar que a automaticidade da desgravação programada (reduções tarifárias)

deu um caráter de irreversibilidade ao processo, e a iminência da zeragem das tarifas em 1995 forçou os agentes privados a acreditarem em sua implementação no prazo inicialmente acordado.

É interessante analisar brevemente como avançaram as negociações relativas aos instrumentos previstos no acordo para a fase de transição. O cronograma de desgravação é o que está sendo conduzido com maior rigor, devendo a preferência tarifária atingir 100% no próximo 31 de dezembro. As listas de exceção do Brasil e da Argentina deixarão de existir nessa mesma data, e as listas do Paraguai e do Uruguai serão extintas em dezembro de 1995. O cronograma de desgravação foi definido no Tratado e não mereceu alterações durante todo o período de transição. Por seu caráter automático, ele deu credibilidade à firme intenção de eliminar barreiras tarifárias ao comércio regional.

As restrições não tarifárias, por sua vez, dada a dificuldade de serem identificadas, apresentaram maiores problemas. Nesse caso, algumas regras, como as sanitárias, precisaram ser negociadas para auxiliar a identificação de barreiras comerciais. Barreiras não tarifárias foram utilizadas indiscriminadamente desde o início do período de transição. Como reação ao aumento no fluxo de mercadorias, agravado pelo desequilíbrio cambial entre o Brasil e a Argentina principalmente, foram registrados casos de bloqueio de caminhões com produtos nas fronteiras, exigências sanitárias descabidas e demora proposital nos trâmites burocráticos nas fronteiras.

Vários acordos foram negociados para acomodar regras que evitem, a partir de 1995, a utilização dessa prática no comércio regional. Alguns exemplos desses acordos são: o Acordo Sanitário e Fitossanitário entre os Estados Partes do MERCOSUL (MERCOSUL/CMC/DEC. 06/93) e o Acordo para a Aplicação de Controles Integrados nas Fronteiras entre os Países do MERCOSUL (MERCOSUL/CMC/DEC. 05/93).

A Tarifa Externa Comum (TEC) foi, desde o início, uma questão de difícil acordo. Ao contrário do cronograma de desgravação que contou com avanços obtidos em acordos anteriores entre os países, a discussão sobre adoção de tarifas comuns constituía uma novidade nas negociações entre as partes. Os quatro países passam por processos de abertura e buscam fazer das tarifas os únicos instru-

mentos de controle de importações, o que faz desse instrumento variável chave das políticas comercial e setoriais. Em países que apresentam diferenças setoriais gritantes, as dificuldades apresentadas durante as negociações não deveriam surpreender.

Exemplo dessas dificuldades foi que, ao promover a modernização de seu parque industrial, a Argentina zerou as tarifas para a importação de bens de capital, o que afetou os demais países do bloco, principalmente o Brasil, eliminando a preferência tarifária que os países do MERCOSUL deveriam ter no comércio intrabloco e distanciando ainda mais os níveis tarifários a partir dos quais os países deveriam direcionar suas tarifas rumo a um mesmo percentual.

O setor de informática também apresentou problemas em relação às TECs. As tarifas propostas pelo Brasil no início das negociações estavam entre 20% e 35%. Havia preocupação de dar condições de sobrevivência à indústria brasileira, face às desvantagens por ela enfrentadas desde o fim da reserva de mercado e o receio de proteger excessivamente um setor de tal importância para a modernização dos processos produtivos de toda a economia.

Os demais países enfatizaram a necessidade de modernização de processos produtivos e, reforçados pela insipiência de suas indústrias de informática, insistiram em tarifas menores, o que impediu um acordo para a implementação de TECs já em 1995. Nesse caso, como no de alguns bens de capital, a solução envolve um período mais longo para a convergência de tarifas, com a inclusão dos produtos em listas de exceção.

Apesar das dificuldades e dos inúmeros adiamentos nos prazos para o estabelecimento das TECs, houve acordo envolvendo uma prorrogação de prazo de implantação para os produtos mais polêmicos. No caso de bens de capital, as tarifas deverão convergir para 14% até 2001, e os produtos de informática deverão atingir 16% em 2006. Para os demais produtos, as TECs estão acertadas e deverão entrar em vigor dentro do prazo previsto, em 1º de janeiro de 1995. As listas que conterão os produtos em regime de exceção de cada país, em número limitado, deverão estar concluídas até 31 de outubro.

O Tratado de Assunção prevê também a coordenação de políticas macroeconômicas entre os países durante o período de transição. Pouco se

avançou nessa área devido, em grande parte, aos diferentes patamares inflacionários dos quatro países. A política cambial, adotada pela Argentina em seu plano de estabilização, afetou os fluxos de comércio e gerou contenciosos comerciais, com a criação de barreiras não tarifárias, uso indiscriminado de salvaguardas e medidas *antidumping* contra o Brasil decorrentes do aumento expressivo do volume de importações.

### 3 - RESULTADOS COMERCIAIS

Apesar das imensas dificuldades observadas entre os países para promover a integração, os resultados comerciais revelam-se otimistas. Não se deve deixar de considerar que alguns desequilíbrios favoreceram o incremento do comércio, como a sobrevalorização cambial argentina. Parte desse aumento deve ser creditado à abertura comercial dos países e ao crescimento do comércio mundial.

Feitas as considerações sobre as diversas causas, é válido analisar os números. O comércio regional do Brasil em relação ao comércio total passou de 9,8% em 1992 para 12,8% em 1993. Em relação à Argentina, passou de 20,7% para 25,1% a participação do comércio com o MERCOSUL no comércio total daquele país. O Uruguai também revelou crescimento do comércio regional. Somente o Paraguai apresentou uma redução muito pequena no período (Tabela 1).

O comércio do Brasil com a Argentina mostra a inversão nos saldos comerciais em momentos que marcam alterações das políticas dos países, destacando-se os planos econômicos (Tabela 2).

As altas taxas de inflação no Brasil foram insistentemente apontadas como principais responsáveis pelas dificuldades para a integração pelos demais países. Realmente, ao se observar os principais indicadores macroeconômicos (Índice de Preços ao Consumidor - IPC, Índice de Preços no Atacado - IPA e taxas de juros) nos quatro países, percebe-se as origens de grande parte das dificuldades de harmonização (Tabela 3).

Muitas das críticas sobre a falta de coordenação de políticas referem-se à política tributária, que avançou pouco até o momento. As razões dessa dificuldade em harmonizar políticas muito ligadas às

variáveis de ajuste econômico deriva também das diferenças entre os países. Há que se considerar que muitas das diferenças relativas aos tributos referem-se ao tipo de relação entre governos dentro de cada país e ao tamanho da necessidade de financiamento dos países, o que sem dúvida afeta o grau de liberdade dos mesmos para alterarem fontes de receitas.

Apenas para ilustrar algumas dificuldades na discussão da harmonização tributária, pode-se citar o caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que corresponde ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA) nos demais países. No Brasil, o ICMS é um imposto estadual e, nos demais países, seu correspondente é um imposto federal. Qualquer alteração desse imposto no Brasil depende da concordância de todos os estados, que guardam certo grau de autonomia. Se considerar-se que esse imposto é a principal fonte de receita dos estados e que há diferenças muito grandes no grau de desenvolvimento dos mesmos, pode-se ter idéia de algumas dificuldades de se tratar esse assunto no âmbito dos quatro países. Era esperado, portanto, que avanços nessa área seriam difíceis em quatro anos com as dificuldades fiscais dos países.

Algumas medidas visando compatibilizar essas estruturas serão necessárias para evitar distorções de ordem alocativa entre os países. O problema atual da estrutura tributária no MERCOSUL está intimamente ligado ao financiamento de gastos excessivos dos governos. A compatibilização de políticas passa, portanto, por uma melhor definição das atribuições e gastos governamentais, ainda pouco definidas nos países integrantes do bloco.

Parte dos desequilíbrios econômicos ocasionados pela inflação brasileira poderá ser eliminada, se o plano de estabilização solidificar-se após a turbulência eleitoral. A estabilização econômica no Brasil poderá reduzir muitas das disparidades entre os países, aumentando a credibilidade na integração e permitindo a revelação mais clara das vantagens comparativas de cada país e a conseqüente melhor alocação dos recursos.

Apesar dos percalços vividos até aqui, percebe-se maior interesse do setor privado em conhecer o ambiente formado pelo MERCOSUL a partir de 1995. Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) revela como estão as expectativas de diversos setores com a implantação do MERCOSUL<sup>2</sup>. Para

TABELA 1 - Participação Percentual do Comércio Regional no Comércio Total, 1992 e 1993

Ano	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1992	20,7	9,8	36,8	37,8
1993	25,1	12,8	36,3	42,2

Fonte: Boletim de Integração Latino-Americana, n. 11, p.152.

TABELA 2 - Intercâmbio Comercial entre Brasil e Argentina, 1980-93

(em US\$ milhão FOB)

Ano	Exportação	Importação	Saldo comercial	Corrente de comércio
1980	1.091,52	756,60	334,92	1.848,12
1985	548,24	468,87	79,39	1.017,10
1990	645,14	1.399,68	-754,54	2.044,82
1991	1.476,17	1.614,68	-138,51	3.090,85
1992	3.039,81	1.711,78	1.328,03	4.757,60
1993	3.661,48	2.577,35 <sup>1</sup>	1.084,13 <sup>1</sup>	4.745,60 <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dados estimados.

Fonte: Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial/Secretaria de Comércio Exterior (DTIC/SECEX) e Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT).

Elaboração: Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX).

TABELA 3 - Evolução dos Indicadores Macroeconômicos Médios Mensais de Preços, 1993

(em porcentagem)

Indicador	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
IPC	0,59	31,2	1,56	3,06
IPA	0,01	31,8	1,16	2,28
Taxa de juros	0,88	33,4	1,66	2,81

Fonte: Boletim de Integração Latino-Americana, n. 13, 1994.

53% do mercado industrial brasileiro (16% das empresas do País), o MERCOSUL deverá representar moderado ou forte crescimento das exportações, enquanto, para 27% (32% das empresas), ele implicará fraco ou nenhum aumento das transações. Sobre um quinto do mercado não se pode fazer previsões devido às indefinições quanto às questões cambiais, tarifárias e tributárias.

Os setores de borracha (pneumáticos e câmaras de ar), de bebidas (cervejas) e de química (derivados de petróleo) prognosticam, de modo mais generalizado, forte expansão dos negócios externos.

As indústrias mecânicas, de material de transporte, de mobiliário, matérias plásticas, vestuário, calçados e artefatos de tecidos devem ter expressão moderada. Nos setores de minerais não metálicos, de metalurgia, de madeiras, e de fumo, o aumento dos negócios via MERCOSUL é pouco expressivo.

Fazem parte da sondagem 1.885 empresas, cujas vendas totalizaram, em 1992, US\$99,8 bilhões (45% das vendas industriais do País) e as exportações, US\$15,5 bilhões e empregaram 1,2 milhão de trabalhadores (25% do efetivo industrial).

Estudo sobre as micro e pequenas indústrias, realizado em conjunto pela FGV e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), revela que 4% de um total de 555 empresas pesquisadas acreditam em moderada ou forte elevação das vendas ao exterior, 27% acreditam em fraco crescimento ou nenhuma influência e 70% afirmam não terem condições de avaliar. Esse resultado revela a carência de informações a respeito do assunto no segmento das micro e pequenas empresas.

#### 4 - SETORES AGRÍCOLA E AGROINDUSTRIAL

A agricultura tem ocupado um papel discreto nas negociações do MERCOSUL. As grandes preocupações relacionadas ao setor agrícola concentram-se em questões que na maior parte das vezes não são tratadas pelo Subgrupo de Política Agrícola. Questões como a definição de tarifas comuns, a harmonização tributária, o combate às práticas desleais de comércio, entre outras, são tratadas por diferentes grupos, nos quais as parti-

cularidades do setor agrícola nem sempre são consideradas adequadamente.

As TECs para a agricultura foram acordadas para a maioria dos produtos e praticamente não houve problemas que prejudicassem as negociações. Como foi mencionado, os problemas concentraram-se em setores industriais. As tarifas dos setores agrícolas e agroindustriais estão dentro das margens negociadas que vão de 2% a 20%, variando de 2% em 2%. A estrutura tarifária do MERCOSUL conserva a característica de proteger com maiores tarifas os produtos com maior valor agregado, hoje adotada na Tarifa Aduaneira do Brasil. Para o algodão, porém, deverá ocorrer uma melhora representada pela adoção de alguma proteção tarifária, atualmente inexistente. O valor a ser adotado deverá ser de 6% para a fibra. Os negociadores brasileiros tentavam garantir a continuidade de tarifas de 0% para sementes, embriões e outros produtos, cujas TECs passariam a ser de 2%. Não há informações divulgadas em relação a essa decisão.

Outro acordo a ser firmado no MERCOSUL refere-se às políticas de ajuda interna à agricultura e deve limitar as ações governamentais de apoio. Dos quatro países, o Brasil é o que apresenta mais medidas de apoio (política de garantia de preços, seguro e financiamento). A liberalização comercial adotada nos quatro países e as limitações financeiras, que praticamente inviabilizam subsídios, não deverão ocasionar ações que limitem a soberania dos países na definição de suas políticas agrícolas. Deverão estar resguardados os atuais instrumentos de apoio à agricultura adotados no Brasil.

O problema da internalização de subsídios praticados nos mercados mundiais de produtos agrícolas deverá ser delegado à legislação de direitos compensatórios. O Brasil dispõe de legislação que regulamenta a imposição de tributação compensatória para produtos que recebem subsídios na origem. Um peso muito grande é dado a esses instrumentos no Brasil, sem um correspondente investimento em recursos humanos e materiais para sua boa utilização. Um exemplo da dificuldade prática de utilizar esses instrumentos a contento é o caso da imposição de direitos compensatórios sobre o leite em pó importado da Europa quando o Brasil perdeu a causa por falhas processuais. Além de aspectos operacionais, há dificuldades em sobretaxar países com inegável poder

de retaliação.

A legislação *antidumping* e de direitos compensatórios deverá ser adaptada aos novos acordos da Rodada Uruguaí do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), mais detalhada em termos de prova de dano e quanto aos aspectos processuais. Esse instrumento cresce em importância à medida que as tarifas passam a funcionar como únicos limitantes ao comércio. Os países do MERCOSUL devem chegar a um regulamento comum para a defesa contra importações objetos de *dumping* ou de subsídios, até o final deste ano. A forma de aplicação, no entanto, depende de definições quanto às instituições que serão criadas para a condução da integração.

O período de transição revelou problemas de adoção de barreiras não tarifárias de vários tipos, principalmente no comércio de produtos agrícolas, que poderão ser solucionados pelos acordos já citados. Existe a possibilidade, porém, de que alguns conflitos não sejam desfeitos com esses acordos ou que a prática revele outros possíveis conflitos. Nesse caso, há que se insistir na urgência em se definir o aparato institucional que resolva possíveis controvérsias.

As diversas atividades ligadas à agricultura, formadoras do chamado *agribusiness*, estão atuando de várias maneiras no MERCOSUL, a despeito das grandes limitações já discutidas. Um levantamento das iniciativas empresariais<sup>3</sup> nesses setores revela a predominância de parcerias comerciais (69%) entre 55 iniciativas classificadas em parceria comercial, *joint venture*, franquia, integração vertical, integração horizontal. Esse tipo de integração envolve a distribuição de produto ou fornecimento exclusivo de matérias-primas e insumos. O estudo revela que as iniciativas, ainda tímidas, das empresas no MERCOSUL devem-se em parte à ausência de harmonização e à instabilidade da economia brasileira. Estima também que, na ausência dessas restrições, as iniciativas entre empresas seriam pelo menos três vezes maiores.

Face às dificuldades apontadas em relação à coordenação de políticas macroeconômicas e medidas que possibilitem o livre trânsito de bens, serviços e fatores produtivos, não será possível constituir um Mercado Comum a partir de 1995. A formação de uma União Aduaneira será parcial, pois

alguns produtos não contarão com TECs até 2006, no entanto, está praticamente assegurada em seus aspectos gerais. Falta definir estruturas institucionais básicas que garantam o efetivo funcionamento dessa forma de integração a partir do próximo ano.

## 5 - INSTITUIÇÕES DO MERCOSUL

Até o momento, a administração, a condução das atividades previstas, os acordos e as decisões tomadas no período de transição foram realizados por dois órgãos intergovernamentais: o Conselho Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, previstos no Tratado de Assunção<sup>4</sup>. O próprio Tratado prevê que, antes do final do período de transição, os Estados Partes deverão definir a estrutura institucional efetiva do Mercado Comum, bem como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.

Dois possibilidades podem ser analisadas: a criação de órgãos próprios ao Mercado Comum, responsáveis pela integração, com poderes específicos (supranacionais), ou a manutenção dos mesmos órgãos do período de transição, com administração e coordenação do processo de cooperação pelos Estados Partes. Argumenta-se que a organização mais adequada deve possuir órgãos autônomos, com poderes próprios e exclusivos, que não funcionem apenas em nível intergovernamental, mas sim supranacional, capazes de avançar na integração e concretizá-la<sup>5</sup>. Seriam necessários para isso:

- a) um órgão político executivo para conduzir a política da organização e tomar decisões;
- b) um órgão legislativo, com representantes eleitos diretamente, orientando a política de organização e fornecendo pareceres consultivos em matérias orçamentárias, decidindo acerca da adoção de acordos internacionais e controlando atos do poder político executivo;
- c) um órgão judiciário superior que funcione como Corte de Justiça, assegurando o direito comunitário, seria o sistema definitivo de solução de controvérsias do MERCOSUL; e
- d) um órgão encarregado das contas, um Tribunal de Contas, garantindo a regularidade do orçamento, a canalização de fundos e o aproveitamento de recursos inter-regionais.

A estrutura poderia ainda prever instituições secundárias, como um Comitê Permanente de Consulta Econômico-Social, composto por representantes dos setores da indústria, agricultura e do comércio dos países membros.

Essa é uma proposta de estrutura institucional que tem a vantagem da independência das instituições, o que com órgãos intergovernamentais ficam muito dependentes de fatores conjunturais que afetam os governos dos países, podendo vir a ser um elemento de instabilidade do processo de integração.

Outros analistas concordam com a necessidade de criação de órgãos supranacionais para o MERCOSUL e, ainda, discutem a necessidade de se considerar pesos diferenciados na representação de cada país, considerando suas importâncias econômica e demográfica, a exemplo do modelo adotado na Comunidade Econômica Européia<sup>6</sup>. O sistema decisório envolveria um sistema de votação ponderada

para certas matérias que exigissem maior flexibilidade e rapidez de implementação. Continuará a existir, porém, a tomada de decisão com base em consenso em caso de alteração do Tratado ou questões de interesse nacional relevantes.

No entanto, na perspectiva de que em 1995 ter-se-á apenas uma zona de livre comércio e uma incompleta União Aduaneira, é possível que a opção por órgãos intergovernamentais prevaleça entre os países. Nesse caso, pode-se justificar a opção pela falta de necessidade de uma estrutura institucional mais complexa para esse nível de integração e o fato de não estarem claras as fontes de receitas para a manutenção de uma estrutura supranacional.

Essas são algumas das questões que permeiam as discussões para a definição das instituições necessárias para prosseguir na administração a partir de 1995.

## NOTAS

<sup>1</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

<sup>2</sup>Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 30-32, 1994.

<sup>3</sup>Neves, M. F. & Jank M. S. Estratégias empresariais no agribusiness: um referencial teórico e exemplos no Mercosul. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 32. Anais... Brasília, SOBER, 1994. p.77-96.

<sup>4</sup>O Conselho Mercado Comum é responsável pela condução política e pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento de objetivos e prazos para a constituição definitiva do Mercado Comum. O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum cujas funções são: zelar pelo cumprimento do tratado, tomar providências para cumprir decisões do Conselho, propor medidas para a aplicação do Programa de Liberação Comercial, coordenação de políticas e negociação de Acordos frente a terceiros e fixar programas de trabalho.

<sup>5</sup>Basso, Maristela. A estrutura institucional definitiva do Mercosul. *Boletim de Integração Latino-Americana*, n.10, p.27-31, jul./set. 1993.

<sup>6</sup>Amaral Junior, Alberto. Mercosul: questões políticas e instrumentais. *Boletim de Integração Latino-Americana*, n.13, p.6-14, abr./jun. 1994.