

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A Dinâmica das Relações Comerciais do Mercosul à luz dos Instrumentos de
Política Comercial (1998 a 2005)**

SANDRA MARIA DE CARVALHO AMARAL

Brasília - DF, 2007.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A Dinâmica das Relações Comerciais do Mercosul à luz dos Instrumentos de
Política Comercial (1998 a 2005)**

SANDRA MARIA DE CARVALHO AMARAL

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre, pelo curso de
Pós-graduação em Relações Internacionais –
Área de Política Internacional Comparada do
Instituto de Relações Internacionais – IBRI, da
Universidade de Brasília - UNB.

Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz

Brasília – DF, 2007.

**A Dinâmica das Relações Comerciais do Mercosul à luz dos Instrumentos de
Política Comercial (1998 a 2005)**

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Data: 14 de dezembro de 2007

Banca Examinadora:

Professor Doutor Alcides Costa Vaz

Professora Doutora Maria Isabel Valadão de Carvalho

Professora Doutora Janina Onuki

Aos meus filhos Guilherme e Giovanna
Dedico

Agradeço a minha família, pela compreensão, incentivo e apoio incondicional em todos os momentos desses últimos anos dedicados ao desenvolvimento de minhas habilidades intelectuais. À minha mãe, símbolo de perseverança e determinação. Aos meus amigos pelo incentivo e apoio. Aos colegas de trabalho, pela paciência com que muitas vezes ouviram minhas idéias ou leram meus rascunhos e, também, pelo auxílio intelectual muitas vezes prestado. Finalmente, ao meu orientador Prof. Dr. Alcides Costa Vaz, pela dedicação, tranquilidade e competência com que conduziu a minha orientação.

“Integração é uma das palavras polissilábicas como cooperação, coordenação e organização, que nada significa até que se lhe dê conteúdo”.(Charles P. Kindleberger).

RESUMO

Esta Dissertação analisa a dinâmica das relações comerciais do Mercosul à luz dos instrumentos de política comercial previstos no Tratado de Assunção, e dos posteriormente implementados, tendo por base o período de 1998 a 2005. Discorre sobre os vínculos entre o desempenho comercial do bloco e o alcance desses instrumentos, ressaltando as suas limitações e imperfeições, bem como o uso que lhes é conferido pelos países membros do Mercosul. Convida o leitor a refletir sobre o papel dos instrumentos de política comercial na conformação de um processo de integração econômica, a partir do Mercosul. Como pano de fundo, apresenta o cenário internacional e regional da década de 90. Informa e analisa dados estatísticos referentes ao desempenho comercial do Mercosul entre 1994 e 2004, destacando os eventos ocorridos entre 1998 e 2004/2005. Descreve e analisa o Programa de Liberalização Comercial, a Tarifa Externa Comum – TEC, os Acordos de Restrição Voluntária, o Regime Geral de Origem do Mercosul, os instrumentos de Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas e o Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC.

Palavras –chave: Mercosul; Integração; Comércio; Tarifa; Política Comercial; Regras de Origem; Defesa Comercial; Salvaguardas.

ABSTRACT

This Dissertation analyses the dynamic of Mercosul's commercial relations beneath the effects of the instruments of commercial policy related in the Asunción Agreement and those implemented afterwards, considering the period from 1998 to 2005. Tells about the relations between the Mercosul's commercial development and the reach of those instruments, considering specially their limitations and imperfections, and also the use that the Mercosul's countries members give to them. Invite the reader to reflect about the role of the Commercial Policy Instruments in the conformation of an economic integration process, having as reference the Mercosul case. As back ground information presents the '90 decade's international and regional scene. Informs and analyses statistics data refereed to the Mercosul's commercial development between 1994 and 2004, making reference to the facts occurred between 1998 and 2004/2005. Describes and analyses the Program of Commercial Liberalization, the External Common Tariff - ECT, the Agreements of Voluntary Restrictions, the Mercosul's General Regime of Origin, the Commercial Defense Instruments and Safeguards Measures and the Mechanism of Competitive Adaptation – MCA.

Key Words: Mercosul; Integration; Trade; Tariffs; Commercial Policy; Rules of Origins; Commercial Defense; Safeguards.

LISTA DE SIGLAS

AAP-1 – Acordo de Alcance Parcial nº 1
ACE-12- Acordo de Complementação Econômica nº 12
ACE-14 - Acordo de Complementação Econômica nº 14
ACE-18 - Acordo de Complementação Econômica nº 18
ALADI – Associação Latino América de Integração
ALALC - Associação Latina Americana de Livre Comércio
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior (Brasil)
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
CDCS - Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas
CMC – Conselho Mercado Comum
DECOM – Departamento de Defesa Comercial da SECEX
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GMC – Grupo Mercado Comum
GMM – Grupo de Monitoramento Macroeconômico
INTAL – Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe
MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – Área de Livre Comércio da América do Norte
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAM – Política Automotora do Mercosul
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRI – Partido Revolucionário Institucional (México)
SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior do MDIC
SGP – Sistema Geral de Preferências
TEC – Tarifa Externa Comum do Mercosul
UE – União Européia
WTO – World Trade Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPITULO I - PANORAMA DE DESEMPENHO COMERCIAL DO MERCOSUL DE 1998 A 2005.....	22
1.1 O Ambiente econômico internacional – Aspectos Relevantes.....	22
1.1.1 A Crise Mexicana.....	25
1.1.2 A Crise Asiática.....	26
1.1.3 A Crise Russa.....	28
1.1.4 Os Impactos no Brasil, na Argentina e no Mercosul.....	29
1.2 Evolução do comércio exterior do Mercosul – 1994 a 2004.....	33
1.2.1 As primeiras novas regras comerciais.....	33
1.2.2 Os primeiros anos de êxito comercial.....	35
1.2.3 1998: Um novo ciclo do desempenho comercial do Mercosul.....	37
1.2.4 1999: Um ano emblemático para o Mercosul.....	40
1.2.5 Os efeitos provocados pela Agenda de Relançamento do Mercosul em 2000.....	44
1.2.6 2001 / 2002: Anos difíceis para o Mercosul.....	46
1.2.7 Novos horizontes para o Mercosul.....	51
Conclusão parcial.....	61
Anexo 1.....	64
Anexo 2.....	66
CAPITULO II - INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL QUE ESTIMULAM, GERAM OU DESVIAM COMÉRCIO.....	68
2.1 Alguns fundamentos de Economia Internacional.....	69
2.1.1 Proteção.....	69
2.1.2 Tarifa – Uma das formas de proteção.....	71
2.1.3 Efeitos Estáticos x Efeitos Dinâmicos.....	79
2.1.3.1 Efeitos Estáticos Criação / Desvio de Comércio.....	79
2.1.3.2 Efeitos Dinâmicos.....	82
2.2 Os Instrumentos Comerciais do Mercosul.....	85
2.2.1 Programa de Liberalização Comercial.....	85
2.2.1.1 A Origem do Programa - A Ata de Buenos Aires.....	85
2.2.2.2 A partir do Tratado de Assunção.....	89
2.2.3.3 Um balanço sobre o Programa.....	94

2.2.2 Tarifa Externa Comum – TEC.....	99
2.2.2.1 Tarifa Aduaneira.....	100
2.2.2.2 TEC – Proposta Inicial.....	105
2.2.2.3 Idas e Vindas entre 1998 e 2005.....	113
2.2.2.4 Reflexões sobre a TEC.....	118
2.2.3 Acordos de Restrição Voluntária.....	121
Conclusão parcial.....	125
Anexo 3.....	128
Anexo 4.....	129
CAPITULO III - DISCIPLINAS DE POLÍTICA COMERCIAL – Regras Comerciais..	130
3.1 Regime Geral de Origem.....	131
3.1.1 O que é o Regime Geral de Origem.....	131
3.1.2 Regras de Origem.....	135
3.1.2.1 Considerações Gerais.....	135
3.1.2.2 Conceitos e Definições.....	137
3.1.2.3 Regras de Origem no Mercosul.....	142
3.1.3 Reflexões sobre o tema.....	146
3.2 Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas.....	147
3.2.1 Conceitos Fundamentais.....	150
3.2.2 Instrumentos de Defesa Comercial no Mercosul.....	154
3.2.2.1 Defesa Comercial em relação a terceiros países.....	158
3.2.2.2 Defesa Comercial Intrabloco.....	160
3.2.3 Reflexões sobre Defesa Comercial.....	164
Conclusão parcial.....	165
CONCLUSÃO.....	167
FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	175
FONTES PRIMÁRIAS.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	177

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – COMÉRCIO DE BENS MUNDIAL E DO MERCOSUL – 1994 a 2004.....	64
TABELA 2 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS DO MERCOSUL, EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO MUNDIAL – 1994 a 2004.....	64
TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS INTRA E EXTRABLOCO EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO TOTAL DO MERCOSUL – 1994 a 2004.....	65

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. – CORRENTE DE COMÉRCIO DO MERCOSUL – 1994 a 2004.....66

**GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS EXPORTAÇÕES INTRA E
EXTRABLOCO EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO TOTAL DO
MERCOSUL - 1994 a
2004.....67**

**GRÁFICO. 3 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS IMPORTAÇÕES INTRA E
EXTRABLOCO EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO TOTAL DO
MERCOSUL - 1994 a
2004.....67**

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - CRONOGRAMA DE DESGRAVAÇÃO TARIFÁRIA.....128

**QUADRO 2 – SETORES PRODUTIVOS CONSTANTES DAS LISTAS DE EXCEÇÕES,
POR PAÍS.....129**

INTRODUÇÃO

Na América Latina dos anos 80, a aproximação bilateral Brasil / Argentina, que culminou na conformação do Mercosul, nos anos 90, com a incorporação do Uruguai e do Paraguai ao processo de integração econômica, pode ser considerada a mais importante aliança de estratégia política, redefinidora das políticas externas destes países, principalmente no que se refere ao continente sul-americano, com fortes conseqüências políticas e econômicas inegavelmente positivas, tanto para a preservação dos regimes democráticos instituídos quanto para o fortalecimento do comércio intra-regional.

O Mercosul, quando na década de 90 assume prioritariamente o veio comercial da integração, sinaliza à comunidade empresarial que o ambiente adequado a estratégias comerciais inovadoras, focadas no melhor aproveitamento do espaço integrado e inserção diferenciada no mercado internacional, estaria sendo criado. A integração dos mercados permitiria uma nova postura empresarial na região, abrindo possibilidades, tanto do lado da demanda quanto do lado da oferta, para maior eficiência produtiva e comercial.

No entanto, a não implementação de determinados aspectos da agenda interna do bloco, bem como a limitação dos instrumentos acordados para a sua efetiva conformação, associados aos problemas de ordem conjuntural e estrutural enfrentados pelas economias integradas, em particular, e ao redor do mundo, em geral, justificam a atual condição do Mercosul de ser uma área de livre comércio imperfeita e uma União Aduaneira inacabada.

O período que vai de 1998 a 2005 é marcado por instabilidade nos mercados financeiros internacionais, com fortes seqüelas para as economias mundiais e, em particular, para as economias dos países em desenvolvimento, não estando os países do Mercosul imunes a esse cenário. É, também, um período em que afloram as fragilidades e imperfeições do bloco e as muitas pendências de sua agenda interna ficaram mais evidentes. O projeto integracionista do Cone Sul passa a ser duramente criticado num cenário sub-regional nada propício à integração. Contudo, apesar de todas as adversidades, o ideal da integração sobrevive.

O desempenho comercial do Mercosul, nesse período, apresentar-se-á de forma errática, sem tendência definida, mas com indicativo de ascendência. Serão registrados montantes das exportações e importações que demonstram a importância comercial do bloco para a sub-região. Dados estatísticos irão revelar que antes da conformação do

Mercosul, a prática comercial no e do Cone Sul pouco significação tinha para os países da região. A partir do Mercosul os valores alcançados serão muito superiores aos obtidos antes de sua conformação, sendo possível inferir que, apesar de todos os problemas enfrentados pelo bloco sul americano, este teve êxito na promoção do comércio intra e extrabloco.

Nesse sentido, os instrumentos de política comercial acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção, apesar de suas limitações e deficiências, exerceram e ainda exercem papel relevante para o desenvolvimento do comércio na sub-região. O fato de terem sido idealizados e implementados, mesmo abrigando muitas pendências que os debilita em seus objetivos precípuos, é suficiente para conferir uma dinâmica comercial diferenciada entre os países integrados e destes com o resto do mundo.

A partir do final da década de 90, os países membros se conscientizaram que a revitalização do projeto de integração econômica, consolidado no Mercosul, exige respostas positivas às questões pendentes da agenda interna, seja no âmbito comercial e institucional, no campo econômico e político. Só assim, o Mercosul poderia estabelecer as condições necessárias para o aprofundamento do processo de integração na região, rompendo com os fantasmas da crise de credibilidade / funcionalidade.

Há que se mencionar que, a opção por uma estratégia de integração regional envolve muitas variáveis de extrema complexidade que abrangem os diferentes aspectos da vida em sociedade. A depender do grau de integração¹ que se pretende alcançar, são muitas as adequações que devem ser concretizadas, nas esferas institucional, política, econômica, comercial ou social. Cada qual apresenta um nível de dificuldade específico, mas se interligam com os demais. Portanto, a superação ou não de entraves em uma determinada área pode provocar reações positivas ou negativas em outras.

¹Segundo a Teoria da Integração Econômica estabelecida por Bela Balassa, os níveis de integração econômica se distribuem em cinco alternativas, a saber: **zona de preferência tarifária** (forma mais elementar de integração econômica onde os benefícios tarifários não resultam em modificações na estrutura do comércio exterior dos países integrados), **zona ou área de livre comércio** (pressupõe modificações relevantes na estrutura de comércio dos países integrados. Presume a redução de barreiras tarifárias, técnicas, sanitárias, fiscais e físicas e a criação de regras de origem, além de alíquota alfandegária zero para o comércio intrabloco); **união aduaneira** (pressupõe alíquota alfandegária zero para o comércio intrazona e assume estrutura tarifária uniforme para terceiros mercados. Implica na homogeneização da política comercial para terceiros países, coordenação de políticas macroeconômicas e aduaneiras); **mercado comum** (implica a livre circulação de fatores produtivos, de capital e de trabalho), envolvendo a coordenação de políticas domésticas inclusive na esfera social); e **união monetária ou econômica** (supõe a harmonização de políticas econômicas, adotando políticas monetárias, fiscal, social e de desenvolvimento únicas. Requer a criação de uma moeda comum administrada por uma instituição financeira de caráter supranacional).

Via de regra, em um projeto de integração econômica, seja em que nível for, a dimensão comercial é a que melhor expressa o andamento do processo por ser a de maior visibilidade quanto aos resultados apresentados. O imediatismo com que a face comercial da integração se apresenta, a forma como interfere na estrutura produtiva dos países, desencadeando mudanças nas economias domésticas e no dia a dia do cidadão, permite considerá-la como indicadora dos avanços ou retrocessos de um processo de integração, especialmente quando se deseja alcançar um grau mais elevado de integração.

Com o Mercosul isso não é diferente. Pelo contrário, ao ter privilegiado o veio comercial da integração, com crescimento significativo dos fluxos de comércio intrabloco logo no início do processo², mas não tendo desenvolvido ou aperfeiçoado os instrumentos necessários à conformação da União Aduaneira e concretização plena da área de livre comércio, ao longo do tempo, no momento em que o cenário econômico e comercial, regional e internacional era desfavorável, o bloco se viu refém da inversão dos resultados do seu desempenho comercial.

Entre 1998 e 2005 muitas idas e vindas irão acontecer principalmente em relação aos instrumentos de política comercial, sendo os anos de 2001 e 2002 os mais difíceis para o Mercosul. Ações de caráter unilateral ou, em alguns casos, bilateral comprometeram o projeto integracionista e colocaram esses instrumentos em cheque. No entanto, esses mecanismos, uma vez implementados, a despeito das ingerências sobre suas estruturas constitutivas, modificam o ambiente mercadológico e geram situações de criação e / ou desvios de comércio, configurando uma nova realidade comercial que, se positiva ou negativa, cada país envolvido tem a sua própria avaliação.

A solução de pendências no campo comercial advindas, sobretudo, das muitas exceções admitidas nas negociações no período de transição, por ocasião da implantação do Programa de Liberalização Comercial e da Tarifa Externa Comum - TEC, conjugada à posterior reestruturação desses instrumentos, que com o passar do tempo vão se descaracterizando e se desvinculando de seus objetivos precípuos, se tornará vital para a continuação do Mercosul e, obviamente, para o eventual aprofundamento da integração.

² Segundo Martin Redrado, “*Es decir, desde la implementación del Mercosur se observa que los flujos de comercio intra regional crecen en un magnitud mayor que los flujos de comercio extra regional. Es en el período comprendido entre 1990 y 1995 que el comercio intra Mercosur registra el mayor incremento*”.

Para enfrentar, sobretudo, os problemas de competitividade advindos da nova realidade mercadológica que se cria no espaço integrado, com destaque para os efeitos provocados nas relações comerciais bilaterais Brasil / Argentina, outros mecanismos vão ser desenvolvidos e implementados. São eles os Acordos de Restrição Voluntária e, mais recentemente, o Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC, ainda em negociação. Também serão utilizados os instrumentos de defesa comercial e medidas de salvaguardas, com ênfase para a aplicação de direitos *antidumping*, o que suscitará muitas discussões sobre a sua eficiência ante o quadro integracionista presente.

Em contrapartida, seguindo a tendência do comércio internacional de valorização dos instrumentos de política comercial complementares aos instrumentos tarifários, um novo alento será conferido ao Regime Geral de origem do Mercosul, que a partir de 2004 inicia um longo caminho em direção à reorganização de toda normativa para regras de origem, com o objetivo de facilitar a sua aplicação, seja pelas autoridades competentes, seja pelos operadores comerciais. Dá-se o primeiro passo em direção ao resgate das características essenciais às regras de origem de transparência e simplicidade.

Por outro lado, a ausência de variáveis macroeconômicas harmonizadas, a não implementação dos acordos setoriais inicialmente previstos no Tratado de Assunção, além da inexistência de mecanismos de reconversão produtiva como alternativa para os setores sensíveis à integração econômica, dificulta sobremaneira a possibilidade de se estabelecer no espaço integrado uma situação de complementaridade produtiva, com possíveis reflexos positivos para a competitividade externa do bloco.

Assim, à luz de tudo o que foi dito, o objetivo geral desta dissertação é analisar a dinâmica das relações comerciais no âmbito do Mercosul, no período de 1998 a 2005, excluído os dados estatísticos referentes ao ano de 2005³, a partir dos principais instrumentos acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção e dos posteriormente implementados, questionando os vínculos entre o alcance desses instrumentos e o desempenho comercial do bloco, principalmente, no período em referência. Dados e fatos, ocorridos em anos anteriores a 1998, serão apresentados sempre que relevantes para a condução da análise proposta.

³ A não inclusão dos dados estatísticos do ano de 2005 não altera a tendência que se consolida, a partir de 2004, para o comércio praticado no e pelo Mercosul e em nada prejudica a proposta analítica desta dissertação.

Assume-se que a insuficiência, as limitações e imperfeições dos instrumentos de política comercial acordados no Tratado de Assunção, bem como a forma com que os países membros do Mercosul farão uso destes mecanismos, são alguns dos elementos que contribuem para a crise de credibilidade / funcionalidade do Mercosul, bem como reforçam os efeitos dos obstáculos políticos, econômicos e comerciais surgidos ao longo do tempo, especialmente considerando Brasil e Argentina, e devem ser, necessariamente, superados para que a opção pela integração siga o curso inicialmente idealizado.

Duas questões se colocam e deverão ser respondidas ao longo do trabalho descritivo e analítico. Em primeiro lugar, **qual é a relação entre a qualidade e o alcance dos instrumentos acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção para auxiliar a conformação do Mercosul e o seu desempenho comercial, especialmente no período entre 1998 e 2005?** Em segundo lugar, **a implementação de outros instrumentos ou o aprimoramento dos atualmente existentes pode contribuir para impedir que disparidades nos resultados do desempenho comercial do bloco venham a acontecer novamente?**

Esta dissertação visa, sobretudo, convidar o leitor a refletir sobre o papel dos instrumentos de política comercial na conformação de um processo de integração econômica, tendo por base o Mercosul. Por um lado, considera a inadequação e parcialidade desses instrumentos em relação ao objetivo previsto no Tratado de Assunção, qual seja o de constituir um Mercado Comum, por outro, ressalta a sua relevância para o projeto de integração econômica do Cone Sul, no que diz respeito ao seu aspecto comercial, independentemente do estágio de integração inicialmente desejado.

A idéia é focalizar essas variáveis que apesar do seu caráter eminentemente técnico, guardam grande influência política e são, de fato, responsáveis pela nova dinâmica mercadológica que se cria. Muitas vezes se vêem ofuscadas pelas demais variáveis econômicas, políticas e sociais que, sem dúvida, também, intervêm no processo de integração.

Procurar-se-á demonstrar que são os instrumentos de política comercial no seu conjunto que, uma vez idealizados e implementados, ditam os contornos do espaço integrado, criando uma ambiência mercadológica distinta da anteriormente existente. A eles cabe uma parcela de responsabilidade pela evolução dos fluxos comerciais e criação ou

desvios de comércio. Facilitam ou não o desencadear dos efeitos dinâmicos, tão desejados e tão importantes para que haja, efetivamente, um salto qualitativo nas economias dos países integrados.

Neste sentido, compreender toda a dinâmica que envolve a idealização e implementação dos instrumentos de política comercial auxilia o entendimento sobre o processo de integração em si, indicando o caminho possível de ser percorrido, uma vez realizadas as escolhas pelos países integrados. Há que se considerar não só o tipo de instrumento acordado, mas, também, o modo de uso destes instrumentos que, muitas vezes, os coloca como um entrave e não como um facilitador da integração.

O primeiro capítulo se ocupará, inicialmente, de contextualizar o cenário internacional das grandes crises financeiras da década de 90, desde a Crise Mexicana de 1994, passando pela Crise Asiática de 1997 / 1998 à Crise Russa de 1998 e os impactos causados no Brasil, na Argentina e no Mercosul.

Posteriormente, apresentará o desempenho comercial do bloco sul americano no período que vai de 1994 a 2004, com ênfase para os anos de 1998 a 2004, embasado em dados estatísticos sobre os montantes realizados com a prática comercial intra e extrabloco.

É um capítulo dedicado a estabelecer o pano de fundo para a discussão central da dissertação que é a apreciação dos instrumentos de política comercial acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção, bem como de outros mecanismos introduzidos no decorrer do processo de integração.

O segundo capítulo concentra-se na descrição e análise dos instrumentos tarifários acordados a partir do Tratado de Assunção, tal como negociados no decorrer do período de transição, quais sejam: o Programa de Liberalização Comercial (comércio intrabloco) e a Tarifa Externa Comum – TEC (comércio extrabloco).

Apresenta, resumidamente, alguns fundamentos de economia internacional e de política aduaneira, importantes para a compreensão dos mecanismos tarifários enquanto variáveis que interferem no ambiente mercadológico e, conseqüentemente, alteram as condições de competitividade comercial anteriormente estabelecidas.

Por fim, faz alusão aos Acordos de Restrição Voluntária utilizados no Mercosul, principalmente pelo Brasil em relação à Argentina, nos momentos de extrema crise

comercial interna do bloco e forte desarranjo no comércio bilateral, como alternativa para a superação dos problemas setoriais de competitividade advindos, em parte, da integração.

O terceiro capítulo apresenta disciplinas e outros instrumentos de política comercial, complementares aos tarifários, a que o Tratado de Assunção faz menção, além de mecanismos adicionais que foram sendo incorporados no decorrer do processo de integração. Do corpo do Tratado serão vistos as Regras de Origem e a Cláusula de Salvaguardas (intrabloco).

Por outro lado, serão analisados os instrumentos de Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas contra terceiros, introduzidos no Mercosul *a posteriori*, com desdobramentos importantes para o desempenho comercial presente e futuro do bloco. Mais recentemente, numa perspectiva bilateral, ao amparo do ACE N 14, Brasil e Argentina discutem a implementação de um novo instrumento, qual seja, o Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC que, também, será apresentado.

Procurar-se-á descrever e analisar estas disciplinas e instrumentos enfocando a sua abrangência e importância para os Acordos Comerciais no geral e para o Mercosul, em particular, considerando o atual formato assumido pelo bloco sul americano, qual seja, o de uma área de livre comércio imperfeita e uma União Aduaneira inacabada. Sempre que possível apresentar-se-á os efeitos advindos desses instrumentos para o desempenho comercial do bloco, especialmente no que se refere ao período de 1998 a 2005.

Por fim, é importante mencionar que esta dissertação não tem a pretensão de esgotar o assunto objeto de análise. Visa, sobretudo, contribuir para preencher uma lacuna existente na literatura especializada que, somente, coloca à disposição dos interessados estudos específicos sobre cada um dos instrumentos da política comercial do Mercosul. O acervo literário disponível, até o momento, não conta com estudos incorporados de um substrato técnico relevante que congreguem os muitos instrumentos que compõem a política comercial do bloco sul americano, possibilitando uma visão de conjunto e permitindo inferências sobre a sua real influência no processo de integração.

CAPÍTULO I – PANORAMA DE DESEMPENHO COMERCIAL DO MERCOSUL DE 1998 A 2005

Avaliar o desempenho comercial de um bloco regional não é tarefa fácil, considerando que são muitas as variáveis que concorrem para uma performance boa ou ruim. De um lado, se coloca o ambiente econômico internacional no qual os países sócios estão inseridos, com destaque para o comportamento do comércio internacional. De outro, não é possível desconsiderar as variáveis macroeconômicas que fundamentam decisões de política econômica em cada um dos países objeto de análise, bem como seus respectivos desempenhos do comércio exterior.

Para tanto, os dados estatísticos funcionam bem como instrumento auxiliar de análise, propiciando uma visão de conjunto e permitindo avaliação mais criteriosa dos fatos. Assim considerando, o presente capítulo propõe-se a contextualizar, em primeiro lugar, o cenário internacional das crises financeiras ocorridas na década de 90, que tanto influenciaram as economias do mundo todo e, de modo particular, as dos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, avaliar o desempenho comercial do Mercosul, no período que vai de 1994 a 2004, com destaque para os anos de 1998 a 2004, em termos de montantes realizados.

Com isso, fica estabelecido o pano de fundo para a apreciação dos instrumentos de política comercial acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção, bem como de outros propostos no decorrer do processo de integração que, uma vez implementados, passaram a fazer parte da dinâmica comercial que se instituiu no bloco e deste com terceiros países, conferindo forma ao espaço integrado, no que diz respeito ao seu aspecto comercial, independentemente do estágio de integração que se acordou em alcançar, qual seja, o Mercado Comum.

1.1 O Ambiente Econômico Internacional – Aspectos Relevantes

Dos muitos aspectos do processo de globalização são a internacionalização e a interdependência dos mercados financeiros que criam as condições favoráveis à grande mobilidade dos capitais mundiais e ao livre acesso dos investidores internacionais nos mais diversos mercados globais, com todas as conseqüências, positivas ou negativas, que tais movimentações possam causar.

Uma dessas conseqüências é o efeito provocado no desempenho do comércio mundial com fortes implicações para os países em desenvolvimento. Neste sentido, as decisões de política econômica, induzidas por essas movimentações, em especial no que se refere à política cambial, produzem efeitos diretos no comportamento do comércio exterior dos países, com implicações nas oportunidades de mercado.

Em se tratando de um bloco regional, a solidez do seu desempenho comercial, intra e extrazona, está também diretamente relacionada à qualidade dos instrumentos de política comercial escolhidos e aceitos para compor o quadro normativo da integração.

A Década de 90, marcada pela intensificação dos movimentos globalizantes, em especial por forte interdependência nos mercados financeiros internacionais, caracteriza-se como um período de instabilidade das grandes economias mundiais, absortas pelos fluxos de capitais internacionais.

“O mundo vagaroso, estável e fragmentado da Guerra Fria, que dominara o cenário internacional desde 1945, fora substituído por um novo e bem lubrificado sistema interconectado, chamado globalização. (...) com o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, as finanças e o comércio assumiam um papel nitidamente mais importante na modelagem das relações internacionais”⁴.

Nesse contexto, os países emergentes e em desenvolvimento tornaram-se os mais vulneráveis às fugas de capitais resultantes das sucessivas quedas nas bolsas de valores do mundo todo. Esses países, muito dependentes do capital estrangeiro para consolidar seus projetos de desenvolvimento e crescimento econômico, bem como da comercialização de *commodities*, para obter divisas, cujos preços são formados em bolsas de mercadorias, foram os que mais sofreram com as crises recorrentes resultantes da movimentação de grande volume de capitais especulativos.

Suas economias deparam-se, de uma hora para outra, com intensa fuga de investimentos estrangeiros, redução de suas reservas, falta de credibilidade por parte da

⁴ FRIEDMAN, Thomas L. *O Lexus e a Oliveira. Entendendo a Globalização*. Rio de Janeiro; Objetiva, 1999. pp 14 e 42.

comunidade internacional sobre sua capacidade de honrar suas dívidas e descrença sobre a possibilidade de sustentação da política cambial.

*“Quando, os investidores retiram seus capitais de curto prazo de uma determinada economia, em ritmo e volume significativos, provocam graves prejuízos às economias que dependem desses capitais para financiar os déficits comerciais e públicos”.*⁵

No caso específico dos países do Cone Sul, com destaque para Brasil e Argentina, a partir da segunda metade da Década de 90, alguns episódios decorrentes da nova realidade econômica internacional influenciaram diretamente a condução de suas políticas econômicas, com fortes conseqüências, sobretudo, para o seu desempenho econômico e comercial no âmbito mundial e regional. Esses episódios são: a segunda crise mexicana ocorrida em 1994⁶, a crise cambial e financeira da Ásia de 1997 / 98 e a crise russa de 1998.

Em 1999, como conseqüência direta dessa conjuntura econômica financeira internacional instável ocorre a mudança da política cambial brasileira e em 2001 a crise argentina; situações que terão implicações no desempenho comercial do Mercosul, colocando o projeto de integração do Cone Sul em uma situação de descrédito quanto a sua funcionalidade / credibilidade.

Mesmo sofrendo severas críticas, o bloco regional se consolidará, naquele momento, enquanto mercado de destino das exportações do Brasil e da Argentina, conforme fica demonstrado pelos dados estatísticos que serão apresentados na seção seguinte. Em alguma medida, a importância que o mercado do Mercosul passa a representar para seus países membros pode ser atribuída aos instrumentos de política comercial que foram implementados e que, entre outras atribuições, têm a função de facilitar / estimular o comércio⁷.

⁵INSTITUTO DE PESQUISA DIEESE, A Conjuntura Econômica Recente. www.dieese.org.br/esp/real/crisereal.xml-75k (em 20 de setembro de 2006).

⁶ A primeira crise aconteceu em 1982 quando o México decretou moratória por não estar em condições de pagar os serviços da dívida. Essa decisão mexicana desencadeou uma onda de desconfiança por parte dos bancos em relação a muitos países latino-americanos provocando redução dos empréstimos à região. Instituiu-se a chamada “crise da dívida”.

⁷Segundo estudo divulgado pelo INTAL, pelo menos no ano de 1997, o desempenho do comércio praticado intrabloco sugerirá o aumento da participação relativa do Mercosul enquanto mercado de destino das exportações do Brasil e da Argentina.

1.1.1 A Crise Mexicana

Em relação à crise ocorrida no México em 1994, a despeito de todas as medidas tomadas pelos governantes mexicanos para estabilizar a economia do país após o pedido de moratória em 1982 e, posteriormente, em meados da Década de 90, com a adoção de um programa heterodoxo de estabilização (política de âncora cambial, reforma fiscal, liberalização financeira, intensificação das privatizações), o ano de 1994 apresentou uma conjuntura política interna de grande instabilidade⁸ que acabou por comprometer a vertente econômica da sociedade mexicana resultando em intensa fuga dos capitais estrangeiros daquele mercado financeiro.

A conjuntura econômica presente no México daquele momento, abertura econômica e déficit na Balança Comercial, déficit em Contas Correntes e grande dependência de investimentos diretos estrangeiros, sinalizava um ambiente não apropriado à estabilidade econômica e, portanto, pouco favorável ao desenvolvimento e ao crescimento econômico. O país se viu com sérias dificuldades para sanar seus compromissos internacionais

Um diferencial foram suas exportações para os Estados Unidos que permitiram a recuperação do dinamismo econômico do país. Em alguma medida, a participação mexicana no Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, instituído em 1994, facilitou a recuperação da estabilidade econômica mexicana.

O exemplo mexicano de buscar a estabilização econômica calcando-se, sobretudo, na valorização cambial, serviu para alertar outros países em condições similares de conjuntura econômica, vulneráveis a choques externos. Em tempo, alguns deles procuraram alternativas, ainda que não mantenedoras do ritmo de crescimento econômico em curso, voltadas para uma proposta de crescimento econômico sustentável.

No Brasil, por exemplo, medidas visando à contenção monetária e do crédito foram implementadas, resultando na desaceleração do crescimento da economia; retração da produção industrial e aumento da taxa de desemprego no país⁹. Ajustou-se, também, a política cambial anteriormente concebida (âncora cambial), introduzindo-se o sistema de bandas cambiais pelo qual a moeda flutua entre limites que podem ser modificados periodicamente.

⁸ Movimento Zapatista em Chiapas, assassinato de Donaldo Colosio candidato à presidência e do secretário geral do Partido Revolucionário Institucional - PRI.

⁹ INSTITUTO DE PESQUISA DIEESE. Op. Cit.

Cabe mencionar que, qualquer mudança na política cambial de um país, associada a outros instrumentos de política comercial, repercute diretamente no desempenho do seu comércio exterior, favorecendo-o ou não. Assim, os resultados apresentados na Balança Comercial de um país são o reflexo direto das decisões de governo sobre os instrumentos de política comercial que deverão ser adotados e de como serão utilizados. Essa observação vale igualmente para os blocos econômicos tais como o Mercosul.

As medidas tomadas pelo Brasil, no entanto, não serão suficientes para imunizar o país contra eventuais crises no sistema financeiro como ficará evidente, anos mais tarde, quando ter-se-á que mudar novamente o rumo da política cambial brasileira e promover a reestruturação de seu sistema financeiro para não sucumbir à fragilidade do sistema financeiro internacional, colocada em relevo pelos movimentos globalizantes que passaram a dominar o cenário internacional.

1.1.2 A Crise Asiática

O segundo episódio de relevância ocorreu no período de 1997 / 1998 quando o mundo se deparou com uma nova conjuntura de instabilidade econômica resultante da crise cambial e financeira que se instalou na Ásia envolvendo, em princípio, cinco países da região: Coreia do Sul, Tailândia, Indonésia, Malásia e Filipinas. Essa crise surpreendeu estudiosos pela abrangência de seu alcance, com repercussão em várias partes do mundo¹⁰ e, também, por envolver países tidos como referência mundial para um crescimento econômico rápido e sustentado.

Na visão de alguns estudiosos, os antecedentes da crise asiática remontam ao Japão da Década de 80 e início da Década de 90, período pelo qual o país passava por uma fase de estagnação econômica e crise financeira, necessitando de reformas estruturais profundas que pudessem promover maior internacionalização de sua economia, tida à época como muito fechada. As dificuldades enfrentadas pelo Japão repercutiriam nas demais economias asiáticas, em especial nos cinco países mencionados.

Por outro lado, há também o processo de reunificação da China, devolução de Hong Kong em 1997, questão do Tibet e de Taiwan; essa última ainda não resolvida, situação

¹⁰A América Latina não ficou de fora desse quadro, em especial Brasil e Argentina.

política vista com preocupação por parte das grandes potências ocidentais, em especial pelos Estados Unidos.

Naquele momento, a posição chinesa de continuar afirmando sua inserção internacional, sem negociar suas instituições político-sociais e valendo-se de uma política cambial de valorização da sua moeda frente ao dólar norte americano, como forma de transformar o Yuan em uma moeda conversível, colocaria o país no centro das atenções internacionais e, para alguns analistas, como pivô da crise asiática.

Segundo Vizentini,

“Abstraindo as explicações puramente técnicas, é interessante observar que a questão central é a contenção do desenvolvimento asiático, de forma a impedir a afirmação de um pólo competidor, a Ásia, e de uma virtual nova superpotência, a China. O fenômeno da fuga de capitais pode ser induzidos de distintas maneiras, e não ocorre sem que haja uma linha estratégica definida. Os próprios asiáticos têm demonstrado a percepção de que o alvo da crise é o seu desenvolvimento industrial e tecnológico autônomo”¹¹

A partir de outubro de 1997 irão acontecer vários recuos nas Bolsas de Valores Asiáticas evidenciando os problemas enfrentados pelo sistema financeiro local associados às incertezas políticas presentes naqueles países. Tailândia e Filipinas serão os países mais atingidos na Ásia, principalmente, por não possuírem um projeto de desenvolvimento bem estruturado e definido, associado à fragilidade de suas instituições financeiras.

Os movimentos especulativos do capital internacional irão, a partir daí, encontrar um ambiente favorável à suas movimentações. As repercussões acontecerão em várias partes do mundo inclusive na América Latina.

No Brasil, a Bolsa de Valores de São Paulo sofrerá forte queda, além de intensa fuga dos capitais internacionais presentes no país, a ponto de afetar significativamente as reservas internacionais. O governo brasileiro será forçado a implementar medidas de política econômica que resultarão, mais uma vez, na redução da atividade produtiva.

¹¹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Crise asiática, recuperação e construção da multipolaridade* in A Nova Ordem Global – Relações Internacionais do Século 20. 11 de março de 2004 (www.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_152.htm)

A crise asiática deixou algumas lições importantes para os demais países do mundo, em especial para os emergentes: a necessidade de diminuir o incentivo ao endividamento exagerado; a necessidade de melhorar os mecanismos nacionais de condução dos setores financeiro e empresarial e a importância de uma boa regulamentação para os fluxos de capitais de curto prazo.

1.1.3 A Crise Russa

Os efeitos da crise asiática irão ecoar no mercado financeiro russo. A Rússia entra oficialmente em crise a partir de agosto de 1998 quando desvaloriza o Rublo e decreta moratória parcial de sua dívida externa. A fuga de capitais que se processa no país, associado à queda do preço do petróleo no mercado internacional, principal fonte de recursos daquele país, estabelecem uma situação insustentável para a Rússia, sem condições de obter os recursos financeiros necessários para cobrir seus gastos com a dívida externa e interna e com as despesas relativas aos serviços sociais, anteriormente patrocinados pelo regime comunista.

Com a moratória russa e os efeitos da crise asiática ainda em curso, o cenário econômico mundial se deteriora com fortes seqüelas para o comércio internacional e, também, para o comércio regional latino americano.

“Assim, ao longo do segundo semestre de 1998, a economia mundial convive com as mazelas decorrentes da crise da economia russa e seus impactos sobre as bolsas de valores e as perspectivas de insolvência de outras economias periféricas, notadamente da América Latina”¹².

A grande diferença desse momento para os anteriores é que, nesse caso em particular, a partir da Crise Russa, os mercados internacionais de crédito se fecham aos países emergentes quase que por completo, durante um longo período de tempo, causando efeitos negativos para essas economias. Verifica-se, ainda, a intensificação da tendência de queda dos preços internacionais das *commodities*, principal fonte de renda no comércio internacional dos países emergentes, além de registrar lenta expansão do comércio mundial como um todo.

¹²INSTITUTO DE PESQUISA DIEESE, A Conjuntura Econômica Recente. www.dieese.org.br/esp/real/crisereal.xml-75k (em 20 de setembro de 2006).

Neste sentido, dados estatísticos demonstram que em 1998 o comércio mundial movimentou, entre exportações e importações, recursos financeiros da ordem de US\$ 11,171 Trilhões, 1,29% a menos que os US\$ 11,317 Trilhões movimentados em 1997. O recuo aconteceu tanto do lado das exportações quanto do lado das importações (Tabela 1).

1.1.4 Os Impactos no Brasil, na Argentina e no Mercosul.

Em 1999, como consequência dos acontecimentos no mercado financeiro internacional, em particular após a decretação da moratória russa, o Brasil se deparou com sérios problemas relacionados à fuga de capitais, colocando em evidência a necessidade de mudanças na condução de sua política econômica. Essa necessidade já havia sido detectada desde a crise asiática e mesmo à época da segunda crise mexicana. Dessa forma, rever posições foi o caminho encontrado para a superação dos desequilíbrios relacionados às contas públicas e ao setor externo.

Segundo André Averbug e Fábio Giambiagi, economistas do Convênio BNDES/PNUD e do BNDES, respectivamente, o problema das contas públicas no Brasil “(...) se traduzia na deterioração sistemática dos resultados primários (...) do setor público consolidado, gerando um aumento do endividamento público” e o problema do setor externo “(...) no aumento – também sistemático da relação Déficit em conta corrente/PIB”¹³.

Para solucionar esses problemas era preciso cortar gastos e aumentar receita, além de colocar no mercado externo produtos com maior competitividade, uma das formas de se obter mais divisas para o país. Nesse caso, a via mais premente implicava mudança na política cambial. A desvalorização do Real foi uma consequência presumível, embora questionada e de difícil aceitação por parte do governo que, à época, mostrava-se reticente a implementação de uma nova política cambial, posição essa que acabou vencida pela conjuntura econômica que assolou o país¹⁴.

Apesar da mudança na condução da política cambial do Brasil não houve registro de crise financeira como o ocorrido na Ásia, principalmente em função de medidas adotadas pelo governo federal, a partir de 1995, para fortalecer o sistema financeiro brasileiro.

¹³ AVERBUG, A e GIAMBIAGI, F. “A Crise Brasileira de 1998/1999 – Origens e Conseqüências”, Textos para Discussão 77 - BNDES, Rio de Janeiro, maio de 2000.

¹⁴ Para mais detalhes ver AVERBUG, A e GIAMBIAGI, F. Op. Cit.

Por outro lado, em relação ao comércio regional as transações comerciais oriundas do Mercosul sofreram conseqüências, considerando a forte dependência dos demais países membros do bloco em relação ao mercado brasileiro, na medida em que a mudança na política cambial do Brasil modificou o *status quo* da competitividade na região, para alguns setores produtivos. Em 1999, 24,4%¹⁵ das exportações da Argentina, 24,9%¹⁶ das exportações do Uruguai e 31,7%¹⁷ das exportações do Paraguai tiveram por destino o mercado brasileiro.

Segundo Averbug e Giambiagi, os mesmos desequilíbrios nas contas públicas e no setor externo ocorreram na Argentina, mas, nesse caso, o país conseguiu manter a paridade de sua moeda, entre outros fatores, por apresentar bons indicadores fiscais entre 1997 e 1998, reduzida demanda especulativa por divisas, contração do PIB em 1999 e pagamento de amortizações da dívida externa menor que do Brasil. Contudo, em 2001 o país entrou em uma profunda crise cambial e recessiva.

“A Crise Argentina pode ser incluída como a última – pelo menos por enquanto – das grandes crises cambiais existentes da década de 90, todas elas frutos do processo de liberalização financeira internacional durante este período.”¹⁸

Na verdade, o processo de deterioração da economia Argentina inicia-se a partir da segunda crise mexicana, em 1994, quando o país começa a apresentar dificuldades para fechar o Balanço de Pagamentos. Com a adoção do câmbio fixo, a Balança Comercial Argentina e a Conta de Transações Corrente do país se vêem impedidas de crescer, ao tempo em que a taxa de juros imprime ritmo ascendente.

A alternativa para solucionar os problemas de caixa leva o país à tomada de empréstimo estrangeiro¹⁹, o que aumenta a sua dívida externa. Por outro lado, internamente, a falta de credibilidade na moeda local faz com que a população aumente a preferência por realizar suas transações bancárias em dólares.

¹⁵ www.braziltradenet.com.br em 29/08/2006. *Exportações ao mundo por país de destino e por grupos de produtos.*

¹⁶ www.braziltradenet.com.br . Op.Cit.

¹⁷ www.braziltradenet.com.br .Op.Cit.

¹⁸ SENHORAS, Elói M. “*Crise Argentina: Dilemas e Soluções sob Perspectiva*”, VIII Encontro Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais, maio de 2003, UNICAMP – SP.

¹⁹ Outras alternativas seriam a emissão de moeda ou a busca por empréstimos internos.

No final de 2001, mais de 90% dos depósitos internos argentinos eram feitos em dólares. A mudança na política cambial provocou enorme desequilíbrio no patrimônio bancário argentino. Os ativos, principalmente empréstimos, estavam todos em pesos e o passivo, principalmente depósitos, em dólares, conseqüentemente, com o fim da paridade um por um (peso / dólar), o ativo não mais conseguiria cobrir o passivo. O desfecho acabou sendo a intervenção estatal com bloqueio dos depósitos – o chamado *Corralito*.

Como forma de sinalizar ao mercado financeiro internacional que a Argentina teria condições de honrar os compromissos assumidos, o Governo adotou medidas ortodoxo-monetaristas de ajuste fiscal, o que agravou, consideravelmente, a recessão e o desemprego no país²⁰.

A partir de 2000, a insistência em manter uma política econômica ortodoxa, via ajuste fiscal, irá resultar em crise política com a deposição do Presidente da República Fernando de la Rúa, em dezembro de 2001, e ascensão de Eduardo Duhalde, que adotará medidas econômicas extremadas: moratória de toda a dívida externa, congelamento dos depósitos bancários, fim da conversibilidade e desvalorização do peso²¹.

A situação econômica e política da Argentina refletir-se-á no Mercosul na forma de participação do país nas decisões relacionadas à integração regional, no decorrer dos anos seguintes até mais recentemente, e por meio do desempenho comercial argentino intra e extrabloco, que será objeto de análise mais adiante. Também influenciará a adoção de instrumentos de política comercial alternativos aos previstos no Tratado de Assunção, como tentativa de solucionar os problemas advindos dos novos padrões de competitividade estabelecidos, especialmente em relação ao Brasil, a partir da implementação dos instrumentos tarifários; o Programa de Liberalização Comercial e a Tarifa Externa Comum – TEC.

De um modo geral, as intempéries do cenário internacional acima descritas tiveram repercussão para o Mercosul, principalmente, pelos impactos causados no Brasil e na Argentina, países com estruturas produtivas e de mercado mais complexas que as dos demais países membros do bloco e, portanto, supostamente mais vulneráveis aos

²⁰ SENHORAS, Eloi M. Op.Cit.

²¹ Para maiores detalhes sobre a crise Argentina ver ROZEMBERG, Ricardo e SVARZMAN, Gustavo, *Informe Mercosul Ano 7 – número 8, Período 2001 – 2002*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp 7 a 12.

acontecimentos internacionais, além de serem os condutores do processo de integração regional do Cone Sul.

Ao final dos anos 90, tendo assumido prioritariamente o veio comercial da integração, o Mercosul passa a ser severamente questionado enquanto alternativa estratégica para maior inserção internacional de seus países membros. Tais questionamentos florescem, em grande parte, pelo desempenho comercial que o bloco irá apresentar a partir do segundo semestre de 1998, quando comparado ao desempenho comercial registrado em anos anteriores, conforme se verificará em seguida.

É importante mencionar, ainda, que o não avanço de determinados aspectos da agenda interna do bloco, bem como a precariedade com que os instrumentos de política comercial acordados foram implementados ao longo dos anos²², além da sua qualidade intrínseca questionável, considerando a abrangência inicialmente pretendida para o projeto de integração do Mercosul, também fazem parte dos eventos que contribuem para o agravamento dos problemas de cunho comercial enfrentados pelo bloco, no período analisado, com repercussão nas demais esferas da integração.

Por fim, há que se considerar que para melhor compreender a dinâmica das negociações que se processam internamente no Mercosul, com resultados nem sempre positivos para o processo de integração, é importante avaliar a conjunção entre os fatores domésticos inerentes a cada país membro do bloco e aqueles externos a essa realidade, mas que influenciam diretamente as tomadas de decisão por parte dos governantes. Do ponto de vista teórico, esse posicionamento sustenta-se nas formulações teóricas dos anos 80 sobre processos de negociação internacional. Entre eles, o de maior complexidade é a Teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam.

“The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national government seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse

²² Como exemplo podem ser citados: a estrutura e funcionamento da Tarifa Externa Comum – TEC que abandonou por completo sua característica principal de ser um instrumento de incentivo à competitividade externa dos países integrados, a ausência de um mecanismo de regulamentação eficaz sobre medidas de salvaguardas, bem como para os regimes aduaneiros especiais e o precário sistema de defesa comercial e da concorrência.

*consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign”.*²³

1.2 Evolução do Comércio Exterior do Mercosul – 1994 a 2004

1.2.1. As primeiras novas regras comerciais

A partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, mais especificamente de 1994 até o segundo semestre de 1998, as estatísticas de comércio exterior revelam uma fase de êxitos para o desempenho comercial do Mercosul, confirmando a criação e consolidação de um bloco comercial regional constituído por países em desenvolvimento do Cone Sul, com características diferentes e mais arrojadas que as de iniciativas anteriores, a saber, ALALC e ALADI²⁴.

*“(…) A etapa inicial, que se estende desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, até a decretação da moratória russa, em agosto de 1998, deverá ser considerada, a despeito de eventuais dificuldades e tropeços, uma fase plenamente exitosa de um projeto original de criação e consolidação de um bloco comercial constituído por economias não plenamente desenvolvidas.”*²⁵

²³ PUTNAM, Robert D.(1993) [1988] , *Diplomacy and Domestic Politics The logic of Two-Level Game*, in EVANS, Peter et al., *Double – Edged Diplomacy; an Interactive Approach*. Berkley, University of California Press. pp.436.

²⁴ Embora os resultados de comércio exterior alcançados no âmbito da ALALC e, posteriormente, da ALADI tenham sido pouco significativos para o incremento do comércio regional, a experiência vivenciada em função desses dois projetos de integração não foi de todo perdida, pois resultou em grande aprendizado dos governos no que diz respeito à integração econômica regional, bem como possibilitou enxergar a importância de uma definição metodológica adequada ao modelo idealizado. Segundo analistas, parte do fracasso comercial desses projetos de integração, particularmente a ALALC, deveu-se à qualidade dos instrumentos de política comercial adotados que se mostravam muito rígidos ante uma situação de assimetrias e, ao mesmo tempo, de dinamismo. Além disso, consideram-se como fatores que contribuíram para o insucesso da iniciativa a grande heterogeneidade dos países signatários, o baixo grau de interdependência comercial e a instabilidade política e econômica presente em alguns deles. Complementarmente, a falta de vontade política em função da incompatibilidade existente entre as políticas nacional-desenvolvimentista e a proposta integracionista da organização também interferiu nos resultados obtidos. Por outro lado, em termos de arcabouço jurídico, o Tratado de Montevideu de 1980, instrumento constitutivo da ALADI, tem sido de grande utilidade na construção do Mercosul.

²⁵ MACHADO, João Bosco M. e MARKWALD, Ricardo A, *Informe Mercosul Ano 4 – número 5, Período 1998 – 1999*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1999, p i.

As novas regras comerciais firmadas a partir da aplicação dos instrumentos de política comercial, acordados em 1991 e, posteriormente, colocados em prática pelos países integrados, notadamente o Programa de Liberalização Comercial e a Tarifa Externa Comum - TEC, irão criar o ambiente de estabilidade e crescimento ao incremento do comércio exterior praticado por esses países, nas fases iniciais de implementação do projeto integracionista e, também, estabelecer a base para os desdobramentos futuros da integração do Cone Sul²⁶.

O Programa de Liberalização Comercial previu um cronograma de desgravação tarifária, progressiva, linear e automática, colocado em prática no período de junho de 1991 até dezembro de 1994 (Cap. II, Anexo 3 e 4), quando o percentual de desgravação das preferências negociadas totalizou 100% para os países membros do Mercosul, facilitando o aumento das trocas comerciais intrabloco (Tratado de Assunção – Art 5º e Anexo I). Nesse sentido, o aumento das preferências tarifárias constituiu efetivamente uma nova realidade de mercado, com novos padrões concorrenciais, ainda que para um universo delimitado de produtos.

A Tarifa Externa Comum – TEC, por sua vez, **tal qual concebida inicialmente**, era vista como um instrumento capaz de incentivar a competitividade externa dos países integrados, ou seja, algo favorável ao comércio extrabloco (Tratado de Assunção – Art. 5º). Sua entrada em vigor, a partir de 1º de janeiro de 1995, modificou o *status* da integração, transformando o Mercosul em uma União Aduaneira, ainda que incompleta²⁷.

Além disso, e igualmente importante, foi em dezembro de 1994 que o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, mais conhecido como Protocolo de Ouro Preto, foi aprovado. Entre várias medidas, esse protocolo conferiu ao bloco personalidade jurídica de Direito Internacional (Capítulo II, Artigo 34), permitindo que o Mercosul pudesse firmar acordos e tratados internacionais, enquanto bloco regional constituído.

²⁶ Por desdobramentos futuros entende-se a tentativa de consolidação de uma área de livre comércio e criação de uma União Aduaneira, estágios anteriores à conformação de um Mercado Comum, tal qual apresentado por Bela Balassa. Observa-se que outros instrumentos de política comercial, também, são igualmente importantes para o projeto de integração e serão objeto de análise mais adiante.

²⁷ Segundo a Teoria da Integração Econômica estabelecida por Bela Balassa, União Aduaneira pressupõe alíquota alfandegária zero para o comércio intrabloco e estrutura tarifária uniforme para terceiros mercados, além de homogeneização da política comercial para terceiros países. Complementarmente, implica na coordenação de políticas macroeconômicas e aduaneiras. Essas etapas ainda não foram plenamente alcançadas pelo Mercosul e, portanto, se diz que o bloco é uma União Aduaneira incompleta ou inacabada.

De fato, de 1995 a 1998 o Mercosul enfatizará sobremaneira sua agenda externa, principalmente em função da estagnação das negociações sobre os temas internos. De certo modo, o olhar externo contribuirá para que o bloco ganhe importância no cenário internacional, enquanto estratégia de integração regional, despertando o interesse ou mesmo a curiosidade por parte da comunidade internacional.

1.2.2 Os primeiros anos de êxito comercial

Ao analisar os dados estatísticos sobre o comércio exterior do Mercosul é possível constatar que as trocas comerciais do bloco saltam de US\$ 124,6 bilhões em 1994 para US\$ 185,8 bilhões em 1997, registrando, em quatro anos, um aumento nominal da ordem de 49,11 % (Tabela 1).

De 1994 a 1997, o valor das exportações intra e extrabloco registrará aumentos nominais consecutivos, indo de US\$ 61,9 bilhões em 1994 para US\$ 70,5 bilhões em 1995, US\$ 75 bilhões em 1996 e US\$ 83,2 bilhões em 1997. Do lado das importações, o comportamento ascendente será ainda mais acelerado, com registros da ordem de US\$ 62,7 bilhões em 1994, US\$ 79,9 bilhões em 1995, US\$ 87,2 bilhões em 1996 e US\$ 102,6 bilhões em 1997 (Tabela 1). Como resultado desse comportamento, a Balança Comercial do Mercosul apresentar-se-á deficitária; situação que vigorará até 2001 quando o saldo comercial do bloco passa a ser superavitário (Tabela 1).

Os resultados negativos da Balança Comercial, no entanto, serão neutralizados em função da corrente de comércio do Mercosul, que no período de 1994 a 1997 mostrar-se-á ascendente, indicando tendência de crescimento do comércio exterior do bloco em termos gerais. Haverá, efetivamente, um incremento do comércio praticado pelo bloco (Gráfico 1).

Outro fator importante é a participação percentual do comércio exterior de bens do Mercosul em relação ao comércio mundial que chegará a alcançar a marca dos 1,49% para exportações e 1,79% para importações, no ano de 1997 (Tabela 2), reforçando a importância comercial que o bloco passa a assumir, naquele momento, para seus países membros e, também, para a região, independentemente de uma avaliação mais pormenorizada sobre os possíveis efeitos estáticos ou dinâmicos da integração.²⁸

²⁸Segundo Charles P. Kindleberger um processo de integração econômica pode gerar efeitos estáticos e/ou dinâmicos. Os efeitos estáticos dizem respeito à criação ou desvios de comércio e os efeitos dinâmicos estão relacionados ao desenvolvimento de economias de escala, ao estímulo à competição, a mudança nos preços

É possível afirmar, no entanto, que a conclusão com sucesso, em 1994, do cronograma previsto para o Programa de Liberalização Comercial resultará, pelo menos, em efeitos estáticos para os países integrados, por alterar o conjunto de tarifas, até então vigente, para determinados bens comercializáveis pela e na região. Os dados estatísticos reforçam essa afirmativa quando registram que, entre os anos de 1994 a 1997, o comércio intrabloco do Mercosul apresenta tendência de ascensão, saltando de US\$ 24 bilhões, em 1994 para US\$ 42 bilhões, em 1997 (Tabela 1).

A partir dessa nova realidade mercadológica se estabelecem novas relações de comércio e intensificam-se novas preocupações, principalmente, decorrentes do nível de competitividade setorial existente em áreas concorrentes e não complementares, além dos muitos casos específicos que irão permanecer, demandando tratamento diferenciado.

Em termos nominais, o melhor desempenho comercial do Mercosul ao longo da Década de 90 ocorre no ano de 1997, sendo superado somente em 2004, quando as trocas comerciais alcançam a marca dos US\$ 229,5 bilhões; montante, até então, inédito. É, também, em 1997 que o comércio intrabloco ganha maior destaque, especialmente do lado das exportações que passam a representar 25,24% das exportações praticadas pelo Mercosul, percentual esse que não mais se repetirá (Tabela 3). Esse desempenho comercial intrabloco, bastante intenso, faz com que o principal destino das exportações do Brasil e da Argentina, pelo menos naquele momento, seja o próprio Mercosul, sugerindo a possibilidade de desvios de comércio.

Embora o período 1991 - 1998 possa ser considerado particularmente rico e positivo do ponto de vista dos instrumentos de política comercial, com ganhos comerciais concretos, como já foi mencionado, também será referência para alguns dos problemas futuros do bloco, na medida em que a implementação ou não de determinados instrumentos de política comercial acontecerá em desacordo com o inicialmente idealizado, intervindo nos resultados comerciais obtidos mais adiante, como mostram as estatísticas, e, mesmo, na consolidação do processo de integração.

Se por um lado, pode-se dizer que o Programa de Liberalização Comercial foi concluído com sucesso em 1994/ 1995 e sedimentou ganhos comerciais em função da

relativos e ao estímulo ao investimento, conforme detalhado no próximo Capítulo. Para Kindleberger, entre outros estudiosos da integração, o que efetivamente faz a diferença em um processo de integração econômica, a despeito da possibilidade de desvio ou criação de comércio (efeitos estáticos) são os efeitos dinâmicos que o processo possa vir a desencadear. (KINDLEBERGER, Charles P. *Economia Internacional*. Ed. Mestre Jou, São Paulo, p. 209).

liberalização tarifária que promoveu, apesar das excepcionalidade que não conseguiu resolver, por outro, a TEC foi perdendo, ao longo do tempo, suas características iniciais e deixando de ser um instrumento capaz de incentivar a competitividade externa dos países integrados, demandando uma reforma estrutural geral, até então, em negociação.

Na verdade, a problemática em relação à TEC remonta de como o instrumento foi inicialmente desenhado. À época, não se considerou, de fato, as diversidades econômicas existentes entre os países integrados e, por razões políticas e não técnicas, a estrutura aduaneira que foi criada tomou por base a estrutura aduaneira existente no Brasil e, em menor grau, na Argentina.

Com isso, desencadeou, na prática, redução da proteção efetiva nos demais países membros e grandes descontentamentos que resultaram em um rol de exceções e outras tantas medidas unilaterais de burla às regras acordadas. Serão tantas as perfurações à sua aplicação, associadas às muitas exceções estabelecidas para setores considerados sensíveis, que o instrumento, em si, se tornará incoerente e disperso do ponto de vista da estrutura tarifária, motivando revisões e reestruturações infindas no decorrer dos anos seguintes à sua implantação.

Outro exemplo a ser mencionado são os acordos setoriais previstos no Tratado de Assunção e jamais colocados em prática (Capítulo I, Artigo 5, alínea d). Sem estes, não foi possível levar adiante programas de reconversão ou reestruturação produtiva, fundamentais para um aprofundamento sadio do projeto de integração. A não reconversão ou reestruturação deixou à margem da integração, sem solução efetiva, alguns setores incapazes de se sustentarem em um ambiente integrado.

1.2.3. 1998: Um novo ciclo do desempenho comercial do Mercosul

O ano de 1998 marca um novo ciclo do desempenho comercial do Mercosul com movimentações de baixa e de alta das trocas comerciais, especialmente no período que vai de 1998 a 2003. Neste período, a corrente de comércio do bloco apresentará um comportamento errático, sem definição de tendência, em parte atribuído às conseqüências da conjuntura econômica financeira internacional instável da década de 90, conforme descrita no item 1.1 desse capítulo, com destaque para a mudança da política cambial brasileira em 1999 e da crise argentina em 2001 / 2002 (Gráfico 1).

Em termos de valores nominais, no entanto, os resultados não serão inferiores aos obtidos em 1994 ou 1995, mesmo nos anos de 1999 e 2002 quando será registrado o pior desempenho comercial do bloco (Tabela 1). Na verdade, os valores advindos do desempenho comercial do Mercosul, apesar dos problemas relacionados à sua agenda interna e externa, acentuados a partir de 1998, não mais permanecerão nos baixos patamares do início da década de 90, quando o bloco regional ainda não existia.

Para efeito de comparação, conforme dados divulgados pelo estudo *Principais Indicadores Econômicos-Comerciais do Mercosul*, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil²⁹, as trocas comerciais realizadas pelos países que passaram a integrar o Mercosul totalizaram, em 1990, algo em torno de US\$ 76 bilhões, montante inferior aos registrados nos anos seguintes à assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991.

Parte significativa dessa resposta comercial positiva, principalmente nos anos que vão de 2001 a 2004, será produto das exportações extrabloco, colocando em evidência a relevância do Mercosul na comercialização com terceiros mercados.(Gráficos 2 e 3).

O comércio intrabloco, no entanto, não apresentará o mesmo desempenho dos anos anteriores a 1999, principalmente a partir de 2001, demonstrando a importância e a necessidade de se superar as muitas pendências constantes da agenda interna do bloco, diretamente ligadas à esfera comercial e econômica, como condição necessária para o avanço e aprofundamento do processo de integração. Também, atesta a forte dependência do Mercosul em relação às suas duas principais economias, quais sejam: Brasil e Argentina³⁰ (Tabela 1 e Tabela 3; Gráfico 2 e Gráfico 3).

As novas características do comportamento comercial do Mercosul, no período de 1998 a 2003, além de refletir as intempéries da conjuntura econômica e financeira internacional, a mudança da política cambial brasileira em 1999, com forte repercussão para os padrões de competitividade existentes no espaço integrado e a crise argentina nos anos de 2001 e 2002³¹, podem também ser vistas como reflexo da dimensão do instrumental comercial acordado e implementado a partir do Tratado de Assunção em 1991.

²⁹ Divulgado no site www.braziltradenet.gov.br.

³⁰ Os piores anos de desempenho comercial do Mercosul são, efetivamente, os anos em que Brasil e Argentina estiveram mergulhados em processos de recessão econômica, com reflexos negativos para os seus respectivos comércios exteriores.

³¹ Segundo João Bosco M MACHADO e Ricardo A MARKWALD, a conjuntura interna que se estabelece no Mercosul nesse período “Trata-se de fato inédito na evolução econômica do MERCOSUL, pois até então seus

Como se sabe, o Tratado de Assunção, em seu artigo primeiro, estabelece como objetivo a ser alcançado pelos países signatários a constituição de um Mercado Comum. No entanto, os instrumentos que elege para tal, em seu artigo quinto, a saber: o Programa de Liberalização Comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas, a Tarifa Externa Comum e os acordos setoriais, quando muito permitem a conformação de uma União Aduaneira, se implementados a contento, o que efetivamente não ocorrerá.

De fato, nos anos que vão de 1995 a 1998, embora tenham sido colocados em negociação alguns pontos essenciais à complementação da área de livre comércio e consolidação da União Aduaneira, foram deixados de lado aspectos fundamentais para o aprofundamento da integração, o que interferirá diretamente na dinâmica interna do Mercosul e, também, na sua relação com o resto do mundo. A não observância das reais necessidades instrumentais do bloco aflorará suas imperfeições e fragilidades, com reflexos no seu desempenho comercial.

“(...) o MERCOSUL demonstra que ainda subsiste um conjunto de iniciativas das quais depende a implementação de uma união aduaneira plena. Obstáculos ao fluxo de comércio intrabloco, imperfeições da tarifa externa comum, baixo grau de harmonização dos instrumentos da política comercial e fragilidade institucional constituem características do processo de integração tal como hoje se apresenta”.³²

A partir de 2001, o saldo da Balança Comercial do Mercosul apresentar-se-á superavitário, mas mais em decorrência de retração nas importações que de aumento significativo nas exportações, assertiva confirmada pela inclinação descendente da corrente de comércio até 2003, quando a prática comercial ganha novo fôlego (Tabela 1.e Gráfico 1).

membros nunca tinham experimentado uma fase de contração simultânea no nível da atividade de suas economias”.

³² MACHADO, João Bosco M. e MARKWALD, Ricardo. Op.Cit. p.ii.

1.2.4. 1999: Um ano emblemático para o Mercosul

A fragilidade macroeconômica dos países membros do Mercosul, principalmente a partir de 1998³³, em especial de Brasil e Argentina, fizeram do segundo semestre de 1998 e do ano de 1999 um momento peculiar para o bloco que se transformou em palco de conflitos e diferenças comerciais, com reflexos negativos para o seu desempenho comercial, principalmente para o comércio intrabloco, e surgimento de muitos questionamentos sobre a própria funcionalidade do projeto integracionista do Cone Sul³⁴ (Tabela 1, Gráfico 1).

A principal característica do ano de 1999 foi a inoperância da agenda interna, com concentração de esforços na busca de soluções para os acontecimentos conflituosos no campo comercial³⁵ e a triste revelação de que o instrumental comercial constitutivo do processo de integração não contemplava as reais necessidades de seus países membros em situações emergenciais, refletindo negativamente de forma mais intensa sobre o comércio intrabloco.

“(...) a inexistência nos acordos MERCOSUL de mecanismos de “emergência” setoriais ou cláusulas transitórias e acordadas de escape que pudessem ser eventualmente invocados ou utilizados por alguns dos países, a fim de fazer frente a situações de desequilíbrios comerciais em algum setor produtivo em particular, contribuía para alimentar tanto as pressões internas sobre os governos para tomar decisões unilaterais como para aumentar a incerteza acerca do respeito e a manutenção das regras do jogo oportunamente acordadas pelas partes”³⁶.

Em 1999, as trocas comerciais totais do Mercosul registraram o montante de US\$ 156,7 bilhões, 12,99% e 9,94% inferior aos valores obtidos em 1998 e 2000,

³³ Ver item 1.1 deste Capítulo.

³⁴ Por funcionalidade entende-se os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção que deveriam ser alcançados por meio da implementação do Mercosul, especialmente os relacionados ao seu desempenho comercial. A busca por maior inserção internacional pode ser considerado o principal objetivo desejado pelos países membros do bloco.

³⁵ Problemas no setor arrozeiro, no setor de frangos, na suinocultura, na comercialização de alhos, questões sanitárias com o mel, conflitos de interesse na indústria de lácteos, questões afetas ao trigo, setor calçadista, têxtil, siderurgia, questões de ordem burocrática na liberação de licenças de importação, etc. Para maiores detalhes consultar: ROZEMBERG, Ricardo, *Informe Mercosul Ano 5 – número 6, Período 1999 – 2000*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2000.

³⁶ ROZEMBERG, Ricardo, *Informe Mercosul Ano 5 – número 6, Período 1999 – 2000*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2000, pp i e ii.

respectivamente. O comércio intrabloco totalizou US\$ 31 bilhões, 24,39% a menos que o montante arrecadado em 1998, sendo US\$ 15 bilhões referentes a exportações e US\$ 16 bilhões a importações (Tabela 1).

Em termos de participação percentual, as importações extrabloco representaram 81,31% do total importado pelo Mercosul e as exportações extrabloco 79,41%, confirmando o enfraquecimento do desempenho comercial intrabloco, quando comparado ao de anos anteriores (Tabela 3). Nesse sentido, a mudança da política cambial brasileira em 1999, certamente, contribuiu para modificar as condições de competitividade no âmbito do Mercosul, o que, segundo analistas, pode ser visto como uma das causas do fraco desempenho comercial intrabloco, a partir de 1999.

Pelos Gráficos 2 e 3 é possível ver claramente que o ano de 1999 marca o início de um novo padrão de comércio no Mercosul. As atividades comerciais extrabloco assumem proporções mais significativas que as intrabloco, revelando a debilidade comercial que se instaurou no âmbito do bloco, significando a perda de valor dos mecanismos preferenciais instituídos. As trocas comerciais com terceiros mercados, por sua vez, ganham espaço e passam a representar parte significativa do comércio praticado.

Os Gráficos, também, mostram uma pequena recuperação do comércio intrabloco em 2000, mas nada que pudesse revelar uma mudança de tendência. Parte dessa recuperação é devida a alguns avanços alcançados em temas da agenda interna do bloco, mais precisamente naqueles constantes da Agenda de Relançamento do Mercosul 2000.

Apesar de todos os problemas surgidos ao longo do biênio 1999 / 2000, inclusive desconforto político entre e nos dois principais países membros do Mercosul, advindo dos respectivos cenários políticos domésticos³⁷, o bloco vivenciará alguns saltos positivos no processo de integração, principalmente promovidos por iniciativas no campo comercial, oriundas do desejo político dos governantes dos países do Mercosul de manter a integração enquanto estratégia de inserção dos seus países no cenário internacional.

É importante ter em mente que as muitas iniciativas no campo comercial de Brasil e Argentina, também, visavam, de algum modo, diminuir o enorme hiato existente, em termos relativos, entre suas paridades cambiais.

Um exemplo dessas iniciativas comerciais, preconizadas pelos governos dos países integrados, seriam os acordos setoriais de restrição voluntária à exportações brasileiras

³⁷ Declínio de popularidade do presidente brasileiro e crescente desgaste do poder político argentino.

destinadas à Argentina adotados para amenizar os conflitos setoriais bilaterais desencadeados no âmbito do Mercosul em 1999, em parte por força da mudança da política cambial brasileira, que, mesmo sendo uma medida de caráter transitório, não deixou de produzir efeitos práticos nas relações comerciais desses países, com reflexos para o comércio intrabloco, em parte pela ausência de instrumentos de política comercial capazes de intervir em momento de crise, conforme já mencionado.

Nessa linha de raciocínio, outro evento importante foi a introdução de novidades no campo da defesa comercial, ao amparo do Protocolo de Brasília, ainda que de modo incipiente. O chamado Sistema de Solução de Diferenças do Mercosul representará algum avanço na consolidação da União Aduaneira, na medida em que estabelecerá *“as bases para a resolução por via “não política” dos conflitos decorrentes da interpretação ou aplicação prática de acordos e normas existentes por parte dos países sócios”*³⁸. Pode se dizer que teríamos aqui o embrião de um Sistema de Defesa Comercial Regional.

Além disso, ao final de 1999, entendimentos entre Brasil e Argentina sobre o reconhecimento mútuo de certificados de qualidade e requisitos técnicos para um conjunto de produtos industriais, bem como avanços similares para o comércio recíproco de alimentos, também, podem ser vistos como fatores positivos para o processo de integração no Cone Sul, com efeitos diretos nas relações comerciais intra e extrabloco. Tais medidas serviam

*“(...) não só para evitar a punição por custos derivados da duplicação de trâmites de controle de sanidade e qualidade, mas também apareciam como uma espécie de resseguro institucional capaz de eliminar na raiz um recorrente foco de conflitos, disputas e diferenças, num segmento particularmente relevante do comércio intra-sub-regional”*³⁹.

Em última análise, o biênio 1999 / 2000 significou um momento de profunda reflexão sobre o processo de integração do Cone Sul, motivada pelos muitos problemas conjunturais e estruturais de ordem econômica, política, social e comercial enfrentados pelos países membros do Mercosul.

³⁸ ROZEMBERG, Ricardo. Op. Cit. p. ii.

³⁹ ROZEMBERG, Ricardo. Op. Cit. pp ii e iii.

Foi um período importante para o bloco por ter aflorado percepção bastante realista do processo de integração regional, trazendo à tona suas fragilidades e imperfeições. Houve, de fato, a conscientização de que o Mercosul nada mais é que o reflexo do grau de amadurecimento das instituições políticas, econômicas e sociais de cada um de seus membros, não sendo possível “revolucionar” o processo com medidas que estejam em desacordo com essa realidade.

O sucesso da integração passa a ser percebido como fruto da solução das muitas pendências existentes nas agendas interna e externa do bloco, com prioridade para as de cunho econômico-comercial, mais especificamente aquelas relacionadas ao comércio intrabloco. Daí o advento da Agenda de Relançamento do Mercosul em 2000.

Essa agenda absorveu temas variados relacionados às muitas pendências existentes no processo de integração que, de alguma forma, vinham impedindo o seu avanço. Foram tratadas questões afetas à coordenação de políticas macroeconômicas, setor automotivo e setor açucareiro, livre circulação de bens no âmbito do Mercosul, defesa comercial intrabloco, aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, regimes aduaneiros especiais de importação, ampla revisão da Tarifa Externa Comum, incentivos aos investimentos à produção e à exportação intrabloco, fortalecimento institucional da Secretaria Administrativa do Mercosul – SAM, incorporação da normativa Mercosul, análise e revisão do funcionamento dos órgãos dependentes do GMC e da CCM, aprofundamento dos compromissos de liberalização em matéria de serviços⁴⁰.

A partir do segundo semestre de 1999, no que diz respeito ao cenário internacional, as turbulências advindas das crises financeiras ocorridas ao longo da Década de 90⁴¹ começam a se dissipar, permitindo um ambiente mais propício ao comércio mundial (Tabela 1). Contudo, esse novo cenário não surtiu efeitos positivos na América Latina como um todo, inclusive para os países membros do Mercosul⁴².

⁴⁰O detalhamento dos resultados alcançados encontra-se no Relatório da Presidência *Pro Tempore* Brasileira do Mercosul (XIX CMC – Florianópolis, 14/12/2000), apenso a Ata Mercosul/XIX CMC/ATA Nº2/00XIX. Outra fonte de consulta é MACHADO, João Bosco M. *Informe Mercosul Ano 6 – número 7, Período 2000 – 2001*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2001, Cap. IV.

⁴¹ Ver item 1.1 deste capítulo.

⁴² Rozemberg afirma que “(...) a contração na América Latina se contrapõe à importante evolução asiática. (...) se observa uma marcada dispersão, sendo o maior dinamismo conferido à Ásia, especialmente China e Índia” (ROZEMBERG, Ricardo e SVARZMAN, Gustavo, *Informe Mercosul Ano 7 – número 8, Período 2001 – 2002*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003).

*“A deterioração do quadro regional é o resultado de uma conjunção de fatores negativos, com destaque para os seguintes: (i) a desvalorização da taxa de cambio no Brasil, que promoveu significativa mudança nas condições de competitividade intrabloco; (ii) o declínio dos termos de troca, que reduziu, ainda que de forma desigual, a receita de exportação dos quatro países do MERCOSUL; e (iii) o aumento na percepção do risco envolvido no financiamento aos mercados emergentes, o que resultou em aumento do custo e redução da oferta de recursos externos para os países da região”.*⁴³

Os reflexos negativos para o desempenho comercial do Mercosul se farão sentir, principalmente, nos anos de 2001 a 2003, com forte impacto negativo no comércio intrabloco (Tabela 1 e 3 e Gráficos 2 e 3). É um período em que os contenciosos comerciais, entre Brasil e Argentina, se afluam ainda mais e, em consequência disso, a opção por mecanismos alternativos de política comercial, também; leiam-se Acordos de Restrição Voluntária e aplicação de direitos *antidumping* no comércio intrabloco.

1.2.5. Os efeitos provocados pela Agenda de Relançamento do Mercosul em 2000

O ano 2000 registrará um comportamento positivo no desempenho comercial do bloco, com trocas comerciais totalizando US\$ 174 bilhões; 11,04% acima do montante registrado em 1999. Desse total, US\$ 139 bilhões foram obtidos com o comércio extrabloco, que passou a representar 79,86% do comércio praticado pelo Mercosul e US\$ 36 bilhões com o comércio intrabloco, significando um aumento da ordem de 16,13% quando comparado aos valores registrados em 1999 (Tabela 1).

No entanto, esse ganho obtido com o comércio intrabloco será pouco significativo para representar uma possível reversão da tendência de fortalecimento do comércio extrabloco, iniciada em 1999 e mantida nos anos subsequentes, conforme será possível verificar pelos dados estatísticos levantados (Tabelas 1 e 3 e Gráficos 2 e 3). O que é possível inferir desse comportamento é que em 2000, o desempenho comercial do Mercosul

⁴³ MACHADO, João Bosco M. *Informe Mercosul Ano 6 – número 7, Período 2000 – 2001*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. iii.

será fruto das muitas expectativas criadas em torno da Agenda de Relançamento que, naquele momento, vinha sendo negociada pelos países membros com alguns resultados satisfatórios, conforme consta do relatório da presidência *pro tempore* brasileira datado de 14 de dezembro de 2000.

De certo modo, o esforço conjunto para retomar as discussões sobre os entraves à integração e buscar soluções de cunho técnico para as muitas pendências existentes, mesmo com resultados tímidos, conferirá um novo alento ao processo, apesar do ambiente econômico regional desanimador. Se por um lado se ganha ânimo para persistir, por outro não se consegue efetivamente modificar o *status* presente da integração.

Assim, no âmbito da coordenação macroeconômica, a partir da Agenda de Relançamento do Mercosul foram publicados, em outubro de 2000, alguns indicadores comuns sobre aspectos fiscais, permitindo uma visão de conjunto, até então, inexistente e absolutamente necessária para futuras propostas de harmonização de variáveis dessa natureza. Foi possível definir uma política para o setor automotivo do Mercosul, ainda que sujeita a ajustes posteriores; obter avanços significativos na identificação e eliminação de algumas medidas restritivas na área de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias; criar o Comitê de Diretores de Aduanas e o Comitê de Sanidade Vegetal e Animal; alcançar consenso sobre a formulação de disciplinas aplicáveis as investigações de defesa comercial intrabloco; elaborar normas sobre a regulamentação da utilização de regimes aduaneiros especiais de importação e avançar na reestruturação da TEC.

Em termos de estrutura institucional, o momento permitiu aprovar novas Resoluções sobre o funcionamento da Secretaria Administrativa do Mercosul - SAM⁴⁴, inclusive fortalecendo o mecanismo de notificação à secretaria das normas em processo de incorporação aos ordenamentos jurídicos dos países membros do Mercosul; criar cinco novos foros, a saber: Reunião Especializada de Promoção Comercial Conjunta do Mercosul, Reunião Especializada de Infra-Estrutura da Integração, Reunião Especializada de Municípios e Prefeituras do Mercosul; Reunião de Ministros de Minas e Energia; e Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social; e aprofundar compromissos de liberalização em matéria de serviços⁴⁵.

⁴⁴ Resolução GMC N 92/00, Resolução GMC N 93/00 e Resolução GMC N 94/00.

⁴⁵ Resolução GMC N 76/00.

Contudo, em algumas outras áreas não foi possível avançar, como por exemplo, no aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília, na incorporação do setor açucareiro ao Mercosul, em temas afetos ao regime de exceção da TEC, em relação à dupla cobrança do imposto de importação e no que se refere à distribuição da renda aduaneira. Desta forma, permaneceram pendências em temas absolutamente relevantes para o aprofundamento do processo de integração e, portanto, modificação real do *status quo* em matéria de comércio.

1.2.6. 2001 / 2002: Anos difíceis para o Mercosul

No ano de 2001, as trocas comerciais totalizaram US\$ 171,7 bilhões; 1,32% a menos que o montante registrado em 2000, mas 9,57% acima dos valores registrados em 1999 (Tabela 1). A curva que se estabelece sugere queda pouco significativa de um ano a outro nas trocas comerciais como um todo, delineando alguma estabilidade no comércio praticado pelo bloco no biênio 2000 e 2001 (Gráfico 1).

O comércio extrabloco se manteve à frente do intrabloco, particularmente do lado das exportações, retomando e reforçando as características assumidas pelo comércio exterior do Mercosul, a partir de 1999 (Tabela 1). Contudo, a peculiaridade do comportamento das trocas comerciais extrabloco, no ano de 2001, será a simultaneidade entre o aumento significativo das exportações e a redução, também significativa, das importações.

Se por um lado, as exportações extrabloco totalizaram US\$ 73 bilhões; 8,95% acima dos US\$ 67 bilhões realizados em 2000, por outro, as importações extrabloco arrecadaram valores da ordem de US\$ 68 bilhões; 5,55% a menos que os obtidos no ano anterior (Tabela 1).

O comércio intrabloco, por sua vez, totalizará US\$ 31 bilhões, significando uma redução de 13,89% no montante arrecadado quando comparado ao ano de 2000. Tanto exportações quanto importações intrabloco sofrerão queda em seu desempenho, quando comparadas ao ano anterior (Tabela 1).

Os números revelam que as trocas comerciais com terceiros mercados, especialmente do lado das exportações, serão as responsáveis pelo desempenho comercial satisfatório do Mercosul em 2001, mas, também, deixam claro a fragilidade do Mercosul

diante de um contexto econômico comercial regional conturbado, em parte decorrente da conjuntura econômica que começa a se estabelecer na Argentina.

O agravamento da crise Argentina, associado à aceleração das desvalorizações cambiais no Brasil, irá desencadear efeitos futuros negativos na região e nos países integrados, em particular, não permitindo a real harmonização de variáveis macroeconômicas, mesmo com o fim do regime de Conversibilidade na Argentina.

Segundo Ricardo Rozemberg, entre 2001 e 2002 observou-se nos quatro países membros do Mercosul deterioração na entrada de capitais, forte depreciação nominal e real das quatro moedas, aceleração inflacionária nos quatro países, acomodação de preços relativos a favor dos bens transáveis e inflação maior no atacado que no varejo ⁴⁶.

Desta forma, cria-se para os países membros do Mercosul um cenário econômico, financeiro e comercial pouco promissor, desfavorável à integração regional tal qual inicialmente prevista pelo Tratado de Assunção. A aplicabilidade de alguns dos instrumentos de política comercial, notadamente a TEC, fica comprometida, resultando num desempenho comercial pouco expressivo, sem ganhos realmente significativos.

“A impossibilidade de garantir um mínimo de convergência em termos de desempenho macroeconômico entre os dois principais protagonistas da integração aumentou o risco de fragmentação do processo. Como consequência, desde então, um conjunto de medidas adotadas unilateralmente pelos países tem colocado em xeque as “regras do jogo” da união aduaneira. Alterações na Tarifa Externa Comum (TEC) promovidas isoladamente pelos sócios, bem como o restabelecimento de tarifas ao comércio intra-regional, as quais representam um efetivo retrocesso das preferências MERCOSUL, comprometeram significativamente a credibilidade do processo de integração na região.”⁴⁷

Os efeitos da crise argentina irão se mostrar implacáveis para o comércio exterior do Mercosul, inclusive se prolongando no tempo mais que o desejado, para além do período de grande turbulência. Um indicador dessa situação é a participação percentual do comércio

⁴⁶ Para maiores detalhes ver ROZEMBERG, Ricardo e SVARZMAN, Gustavo. *Informe Mercosul Ano 7 – número 8, Período 2001 – 2002*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003, pp 6 a 26.

⁴⁷ Op. Cit. p.v.

exterior de bens do Mercosul em relação ao comércio mundial que, a partir de 2002, apresentará redução significativa do lado das importações, registrando percentuais inferiores a 1%; nível de participação muito inferior ao de anos anteriores e que se manterá, pelo menos, até 2004, mesmo após a recuperação do desempenho comercial do bloco, registrada a partir deste ano (Tabela 2).

O ano de 2002, fruto da conjuntura econômica comercial regional, apresentará o pior resultado no desempenho comercial do Mercosul, em termos de valores nominais. O montante arrecadado com a prática comercial retrocederá aos parâmetros de 1995, sendo que o comércio intrabloco, seja do lado da exportação ou da importação, assumirá valores inferiores aos obtidos no ano de 1994, registrando a mais baixa participação percentual em relação ao comércio total do bloco, quando considerado os últimos oito anos (Tabela 1, Tabela 3 e Gráfico 1).

Do lado do comércio extrabloco, as exportações apresentarão resultados positivos totalizando US\$ 79 bilhões; montante 8,22% a cima do registrado em 2001, 29,51% a mais que os valores arrecadados em 1998 e 58% superior ao obtido em 1994. Contudo, do lado das importações haverá redução significativa, em proporções superiores aos ganhos realizados com as atividades de exportação. O total arrecadado com importações extrabloco será de US\$ 52 bilhões; montante 23,53% inferior ao obtido em 2001 e 33,32% menor que o registrado em 1998 (Tabela 1).

Pelos Gráficos 2 e 3 é possível observar claramente a movimentação dos comércios extra e intrabloco na composição do comércio total do Mercosul, com destaque para o aumento significativo da participação do comércio extrabloco a partir de 2002, principalmente do lado das exportações.

O que fica claro, tomando por base o ano de 2002, é que um cenário de estabilidade macroeconômica é condição necessária à integração, mas não é condição suficiente para promovê-la. A efetiva consolidação de um projeto integracionista vai depender igualmente de vontade política e de instrumentos de política comercial adequados às pretensões desejadas.

Estes instrumentos precisam estar plenamente adaptados à realidade conjuntural e estrutural daqueles que os irão utilizar, o que exige o aprimoramento das instituições que compõem o espaço integrado. Esses são os requisitos básicos para se promover e / ou

aprofundar, de fato e de direito, a integração econômica entre nações. No caso do Mercosul a situação não é diferente.

“(...) a fortaleza do bloco só poderá ser reafirmada através de uma firme vontade política que permita recriar os interesses comuns e readequar os principais instrumentos da união aduaneira às atuais condições sub-regionais e internacionais, de modo tal que o processo de integração volte a constituir-se num jogo de soma positiva para o conjunto dos países que o integram”⁴⁸.

No decorrer de 2002, dando continuidade aos trabalhos iniciados em 2000, Brasil e Argentina procederão a muitas negociações bilaterais visando eliminar ou, pelo menos, diminuir, os entraves ao comércio intrabloco, com o objetivo de conferir ao Mercosul nova vitalidade, mesmo num cenário econômico comercial de grandes dificuldades.

Um bom exemplo dessa dinâmica de cordialidade entre os dois países foi a renegociação da Política Automotora do Mercosul – PAM, setor de grande importância no contexto da integração regional e, por muitos anos, considerado um entrave ao aprofundamento da integração⁴⁹.

O que se tentará efetivamente é conferir prioridade a temas recorrentes da agenda interna do bloco, principalmente àqueles relacionados às assimetrias existentes entre os sistemas produtivos e as economias dos países membros, bem como aos diretamente ligados à estrutura de funcionamento do bloco.

Como exemplos pode-se citar: a busca de soluções, de longo prazo, para os setores considerados sensíveis do ponto de vista do comércio da sub-região, a promoção comercial conjunta de setores sub-regionais competitivos, a promoção dos foros de competitividade criados a partir da Agenda de Relançamento do bloco em 2000, a reforma institucional e do sistema de solução de controvérsias, a busca de alternativas para resolver a problemática da incorporação de normas e a transformação gradual da Secretaria Administrativa em um

⁴⁸ ROZEMBERG, Ricardo e SVARZMAN, Gustavo. *Informe Mercosul Ano 7 – número 8, Período 2001 – 2002*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. v.

⁴⁹ Para maiores detalhes ver ROZEMBERG, Ricardo e SVARZMAN, Gustavo. *Informe Mercosul Ano 7 – número 8, Período 2001 – 2002*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003, Cap.III, pp.67 a 70.

órgão técnico, como forma de suprir a ausência de uma entidade integrada, de caráter técnico, capaz de produzir propostas técnicas acerca de temas da agenda interna do bloco.

Não há dúvidas de que o biênio 2001 – 2002 foi um período de grande complexidade econômica, financeira e comercial para o Mercosul, com resultados comerciais parcimoniosos. Muito da evolução ou involução do projeto integracionista do Cone Sul, especialmente do lado comercial, esteve diretamente relacionado às conseqüências das intempéries da conjuntura internacional, conforme já descritas no item 1.1 deste capítulo e, também, especialmente a partir de 1999, às variáveis domésticas relacionadas às economias e à vida política de Brasil e Argentina, que influenciaram fortemente as decisões afetas ao processo de integração regional, ao longo do período, reforçando a característica intrínseca ao Mercosul de ser um processo de integração em dois níveis⁵⁰.

No que diz respeito ao Uruguai e ao Paraguai, o primeiro foi o que mais sofreu com a crise argentina, ficando com o seu comércio exterior praticamente estagnado nos anos de 2002 e 2003, ainda que os efeitos não tenham sido tão prolongados quanto o foram na Argentina.

“A sorte das duas economias menores da sub-região, obviamente, esteve claramente afetada pelo contágio. Em ambas os mecanismos de transmissão foram tanto financeiros quanto reais, ainda que o impacto tenha sido diferenciado. O mais afetado foi o Uruguai, que sofreu uma corrida bancária de grande magnitude, como resultado do sucedido na Argentina, dada a tradicional ligação – formal e informal - entre os sistemas financeiros de ambos os países”⁵¹.

A partir de meados de 2002, no entanto, o cenário econômico-financeiro nos países membros do bloco começa a apresentar alguma melhora, com indícios de recuperação da economia argentina e normalização da situação econômico-financeira no Brasil, Paraguai e Uruguai. Abre-se espaço para novas oportunidades de retomada das negociações de alguns déficits estruturais do Mercosul, até então, sem solução por força da situação conjuntural na

⁵⁰ A relação bilateral Brasil e Argentina está sempre em evidência e é ela que, de certa forma, lidera a dinâmica do processo de integração do Cone Sul ao nível quadripartite.

⁵¹ ROZEMBERG, Ricardo e SVARZMAN, Gustavo. *Informe Mercosul Ano 7 – número 8, Período 2001 – 2002*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003, p.7.

região, das turbulências no sistema financeiro internacional e regional e da precariedade institucional do bloco.

1.2.7. Novos horizontes para o Mercosul

Em 2003, a situação conjuntural da região deixa de ser um entrave para a integração e, no que diz respeito ao processo de consolidação do Mercosul, dando continuidade aos esforços empreendidos desde 2000, os países membros do bloco retomam negociações sobre temas ainda pendentes da agenda interna, com avanços em escala variada. A ênfase será conferida à problemática das variáveis macroeconômicas, ao comércio de bens e de serviços e à solução de controvérsias.

Os principais fatores que contribuíram para uma ambiência econômica financeira mais estável, entre e nos países membros do Mercosul, foram a convergência das políticas cambiais, principalmente entre Brasil e Argentina; a retomada do crescimento econômico da região e entendimentos políticos favoráveis à integração.

“A Reunião de Cúpula de Assunção, em junho de 2003, evidenciou um novo grau de ambição com o projeto de integração e seus resultados representaram um esforço de retomada da agenda de negociações interna do bloco”⁵²

Em relação as variáveis macroeconômicas, o ano de 2003 conferirá destaque para a sua coordenação e alguns avanços serão alcançados no que diz respeito à proposta de uma metodologia comum para o cálculo do núcleo de inflação e para a produção de estatísticas fiscais e agregados monetários.

Alem disso, e talvez mais importante, se despertará para o caráter estratégico desse conjunto de variáveis que, uma vez harmonizadas, podem funcionar como fator positivo de credibilidade externa para o bloco, bem como bloqueio a fortes rupturas na estabilidade econômica dos países integrados, evitando uma possível descompensação nos níveis internos de competitividade, provocados, muitas vezes, por problemas alheios à integração.

No que diz respeito às questões afetas ao comércio de bens, notadamente a reestruturação da TEC e o aparelhamento do bloco em termos de defesa comercial, os

⁵²MACHADO, João Bosco Mesquita. *Informe Mercosul Ano 8 – número 9, Período 2003 – 2004*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2004, p.65.

avanços não serão muito significativos no decorrer do ano de 2003, embora esses sejam aspectos reconhecidos como estruturantes do processo de integração e absolutamente fundamentais para a consolidação da União Aduaneira.

No caso de serviços, em 2003 concluiu-se a IV Rodada de Negociações de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços, em conformidade com o artigo XIX do Protocolo de Montevideú, e firmou-se acordo entre os países membros para a concessão do visto Mercosul. Esses feitos, embora ainda muito modestos, podem ser considerados positivos para o avanço do projeto integracionista, principalmente se for considerado o caráter inovador que serviços representa em fóruns de negociação comercial, seja bilateral, regional ou multilateral.

Em relação à solução de controvérsias, a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, em 1º de janeiro de 2004, que fora assinado em fevereiro de 2002, criando o Tribunal Permanente de Revisão, resultado de esforços empreendidos anteriormente, certamente, representa um grande avanço, reforçando o aspecto institucional do bloco.

Um bom exemplo do quanto o ano de 2003 foi produtivo para a agenda interna do Mercosul foi a aprovação, em dezembro, do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, em negociação desde 1997, instrumento normativo fundamental para a consolidação da União Aduaneira.

Ainda em 2003 foi aprovado um programa de trabalho apresentado pelo governo brasileiro sob a denominação “Objetivo 2006”, para o período de 2004 – 2006, com metas e prazos fixados, estruturado em três grandes segmentos, a saber: econômico-comercial, social e institucional.

No segmento econômico-comercial foram incluídos temas relacionados à TEC; aos aspectos aduaneiros e comércio intrabloco; à defesa comercial e da concorrência; à integração produtiva; à criação de fundos estruturais com o objetivo de aumentar a competitividade dos países membros menores e das regiões menos desenvolvidas; à integração fronteiriça; à promoção conjunta de exportações extrabloco; à avaliação da conformidade de produtos e regulamentos técnicos; disciplinas sobre incentivos a produção, aos investimentos e as exportações; harmonização tributária; facilitação do estabelecimento e desenvolvimento das atividades empresariais no Mercosul e compras governamentais.

O segmento social incluiu questões sobre a efetiva participação da sociedade civil no processo de integração, circulação de mão-de-obra e promoção dos direitos dos

trabalhadores e cooperação na área de educação. O segmento institucional ocupou-se da proposta de criação de um Parlamento Mercosul, além de questões afetas ao fortalecimento institucional do bloco como um todo⁵³.

Essa iniciativa também traz um novo componente que é o reconhecimento de que as assimetrias existentes em relação ao grau de desenvolvimento dos países membros do bloco devem ser apreciadas com mais flexibilidade. Confere ao processo de integração a possibilidade de uma nova dinâmica no relacionamento entre os países membros, com possíveis reflexos positivos para o veio comercial da integração e efetiva consolidação da União Aduaneira, ainda fragilmente estabelecida.

Toda a movimentação acima descrita, ainda que não suficiente para romper de modo definitivo com os entraves à integração, surtirá efeitos positivos no desempenho comercial do bloco, conforme mostram as estatísticas de comércio.

Assim, em termos de valores nominais, o ano de 2003 apresentará ganho significativo com as exportações do bloco totalizando US\$ 106,1 bilhões; 19,48% a mais que o montante exportado no ano anterior. Também registrará ganhos do lado da importação que alcançará US\$ 68,6 bilhões; 10,29% a mais que o montante registrado em 2002 (Tabela 1).

O comércio extrabloco será o de maior peso, com exportações e importações representando 87,65% e 80,17% do total comercializado, respectivamente. O comércio intrabloco, por outro lado, apresentar-se-á tímido com percentuais de 12,25% para exportações e 18,95% para importações (Tabela 3).

A corrente de comércio do Mercosul assumirá valores da ordem de US\$ 174,7 bilhões; 15,70% a mais que o montante alcançado em 2002, sendo que desse total 84,72% será fruto do comércio praticado com terceiros mercados, seja com exportações ou importações. Há, seguramente, uma reversão da tendência de queda do desempenho comercial do Mercosul.

A partir de 2003, abrem-se perspectivas de recuperação das perdas ocorridas no biênio 2001 – 2002 (Tabelas 1 e Gráfico 1). De fato, o que se verifica pelas estatísticas é a retomada dos patamares de comércio registrados em 2000, sendo que para o comércio

⁵³Para maiores detalhes ver: *Informe Mercosul Ano 8 – número 9, Período 2003 – 2004*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2004, pp 77 a 80.

intrabloco os ganhos ainda permanecerão inferiores aos obtidos entre os anos de 1995 e 2001, embora haja melhora em relação a 2002 (Tabela 1 e Gráfico 1).

Em termos de composição do comércio exterior do Mercosul, a tendência identificada a partir de 2000 se consolidará, com a participação percentual do comércio extrabloco alcançando patamares superiores, na média, a 80%. A participação percentual do comércio intrabloco, na composição do comércio global do Mercosul, apresentar-se-á ainda inferior à registrada entre os anos de 1994 a 2001 (Gráficos 2 e 3).

Em relação ao comércio mundial, o Mercosul irá assumir uma participação percentual de 1,14%, com ênfase para a atividade de exportação (1,41%), mas redução significativa das importações (0,88%) (Tabela 2). Embora essa participação seja relativamente pequena, no decorrer de 2003 o Mercosul será o maior responsável pelos ganhos obtidos pela América Latina com as atividades de exportação, conforme avaliação de João Bosco Mesquita Machado, vice-diretor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

A permanência de pendências estruturantes do processo de integração na agenda interna do bloco, conforme já mencionado, em especial as relacionadas à TEC e à defesa comercial, denotam a fragilidade do Mercosul enquanto União Aduaneira e, certamente, influência diretamente no seu desempenho comercial que deixa de apresentar resultados bem mais promissores, especialmente para o comércio intrabloco.

Cientes disso, no decorrer de 2003, atores não governamentais dos países membros, especialistas em integração, irão se envolver mais ativamente nas discussões sobre os rumos do Mercosul. Uma das propostas resultantes desse envolvimento será a de revisão e construção de uma nova agenda⁵⁴, cuja linha mestra abrangeria três aspectos, a saber:

*“o ambiente regional e extraregional, as atitudes das elites sub-regionais com relação às estratégias adotadas para assegurar a inserção internacional de seus respectivos países e a experiência pregressa do bloco.”*⁵⁵

Entretanto, os temas pontuais sugeridos para compor essa nova agenda serão os mesmos temas recorrentes desde o início do processo de integração, aglutinados em três

⁵⁴ Conferência Mercosul: *Em busca de uma nova agenda*. Evento realizado em junho de 2003 no Rio de Janeiro, patrocinado pelo BID.

⁵⁵MACHADO, João Bosco Mesquita. *Informe Mercosul Ano 8 – número 9, Período 2003 – 2004*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2004, p.82.

grandes frentes, quais sejam: os assuntos de caráter comercial, envolvendo particularmente a TEC e a defesa comercial, a problemática relativa à harmonização de variáveis macroeconômicas e o déficit institucional do Mercosul, que permeia todas as demais disciplinas inerentes à integração.

A Secretaria do Mercosul - SAM, também, irá apresentar sugestões para o aprofundamento da União Aduaneira, reforçando a necessidade e importância de se solucionar pendências antigas que interferem diretamente na dinâmica de funcionamento interno do bloco. Contudo, não haverá efetivamente inovações substantivas nas propostas apresentadas.

Em 2004, tal qual em 2003, as negociações sobre temas da agenda interna serão intensas, mas com resultados parcialmente positivos. Dois itens irão se destacar pela sua importância para a consolidação e aprofundamento da União Aduaneira, a saber: aprovação pelo Conselho Mercado Comum – CMC de Decisão sobre a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda alfandegária (Decisão CMC/DEC/ N° 54/04) e a criação de um Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), por força da Decisão CMC/DEC/ N° 19/04⁵⁶.

Contudo, em ambos os casos os efeitos práticos ainda não se fazem sentir, pelo menos até a conclusão desta Dissertação. No primeiro, a normativa aprovada permanece dependendo de regulamentação pela CCM e no segundo, a sua entrada em vigor, depende de promulgação por parte do governo brasileiro. Mesmo assim, uma vez aprovadas as Diretrizes da CCM desencadearam discussões substantivas nas esferas técnicas, especialmente sobre a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda alfandegária.

A agenda externa, por sua vez, avançará nas negociações envolvendo países ou sub-regiões com nível de desenvolvimento equivalente ao dos países do Mercosul, o que em alguns casos, como, por exemplo, o Acordo Mercosul – CAN, não significam ganhos econômico-comerciais expressivos, mas têm um efeito moral positivo e conferem novo alento à integração. Nas negociações com países desenvolvidos, por outro lado, que poderiam efetivamente produzir efeitos econômico-comerciais interessantes para a sub-região, o Mercosul não será bem sucedido, tendo dificuldades em avançar.

⁵⁶ROZEMBERG, Ricardo. *Informe Mercosul número 10, Período 2004-2005*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp i, 76 a 80 e 89 a 107.

Em 2004, o comportamento comercial do Mercosul consolidará a tendência de crescimento iniciada a partir de 2003. Mesmo sem conseguir avanços muito significativos nos temas constitutivos das agendas interna e externa e, ainda, apesar da intensificação das tensões nas relações comerciais bilaterais entre Brasil e Argentina, para o caso dos produtos considerados sensíveis⁵⁷, o comércio exterior do Mercosul alcançará o recorde dos US\$ 229,5 bilhões; valor 84,19% superior ao registrado em 1994 e 31,36% a mais que o alcançado em 2003 (Tabela 1). Essa forte tendência de crescimento do comércio exterior do bloco está nitidamente demonstrada pela curva ascendente da corrente de comércio, ilustrada no Gráfico 1.

As atividades de exportação e importação totalizarão US\$ 135,5 bilhões e US\$ 94 bilhões, respectivamente, registrando ganhos de 27,71% e 37% em relação ao ano de 2003 (Tabela 1). O comércio extrabloco continuará sendo o de maior peso, com exportações e importações representando 87,08% e 80,85% do total comercializado, respectivamente (Tabela 3).

O comércio intrabloco, por sua vez, permanecerá com resultados parcimoniosos, embora ligeiramente superiores aos do ano anterior, indicando uma possível recomposição da “*relevância do espaço econômico integrado*”⁵⁸. Aparentemente, pode se dizer que haveria indícios de que os mecanismos preferenciais, instituídos por força da integração, estariam retomando sua importância e valoração para o fortalecimento do espaço integrado.

No entanto, os dados estatísticos de comércio exterior para o ano de 2004, indicam que não há alteração na tendência identificada a partir de 2000 de ampliação da participação percentual do comércio extrabloco em relação ao intrabloco, especialmente do lado exportador (Gráficos 2 e 3). Em termos de participação percentual, as exportações intrabloco representarão somente 12,55% do total exportado pelo Mercosul e as importações intrabloco 19,15% (Tabela. 3).

A intensificação do comércio bilateral Brasil e Argentina será, nesse período, o principal fator de redinamização das atividades comerciais intrabloco, resgatando, num certo sentido, a importância do espaço sub-regional, uma vez que o aumento das trocas

⁵⁷ Para a Argentina: Maquinaria agrícola, eletrodomésticos de grande porte, têxteis e calçados. Para o Brasil: Arroz, Vinhos e Farinha de Trigo. Para maiores detalhes sobre os produtos sensíveis ver: ROZEMBERG, Ricardo. *Informe Mercosul número 10, Período 2004 – 2005*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2006, CAP. III, pp 49 a 64.

⁵⁸ ROZEMBERG, Ricardo. Op. Cit p.21.

comerciais bilaterais ocorrerá em proporção superior às trocas de ambos os países com o resto do mundo, conforme afirma Ricardo Rozemberg.

Contudo, ao mesmo tempo, intensificam-se os conflitos setoriais entre os dois países, muito em decorrência dos recordes de exportações brasileiras para a Argentina em contra partida a moderados aumentos das exportações Argentinas para o Brasil, resultando em uma Balança Comercial bilateral desfavorável para a Argentina.

Esses conflitos, no entanto, já vinham ocorrendo principalmente em função da persistência de assimetrias estruturais relevantes, sejam relacionadas às características intrínsecas de cada país, sejam artificialmente construídas por meio de decisões unilaterais de política econômica, social ou comercial. Como forma de tentar contornar os efeitos negativos para a integração dos conflitos comerciais bilaterais criou-se, em outubro de 2003, a Comissão Bilateral de Comércio entre Argentina e Brasil, com mandato específico para analisar e produzir recomendações sobre o comércio entre esses dois países.

Vale ressaltar que o desempenho do comércio intrabloco, pouco expressivo quando comparado ao extrabloco, reforça a fragilidade do Mercosul enquanto União Aduaneira consolidada.

“O importante é o volume do comércio interno em relação às importações do exterior. Quanto maior e mais importante for o comércio interno, mais provavelmente o acordo será capaz de propiciar um ganho”⁵⁹.

A forma como os países membros dispõem dos instrumentos de política comercial para estabelecer barreiras internas à comercialização de bens, associado à ausência de instrumentos eficazes de defesa comercial e da concorrência, resultam num ambiente, dentro do espaço integrado, pouco favorável ao aprofundamento da integração e, conseqüentemente, prejudicial às atividades comerciais intrabloco.

Para que o Mercosul consiga se transformar em uma União Aduaneira consolidada, estrategicamente útil aos países que a integram, apresentando um desempenho comercial fortalecido, seja intra ou extrabloco, as fronteiras políticas entre os países membros precisam deixar de ser entraves à livre circulação de bens e serviços.

⁵⁹ SODERSTEN, Bo. Economia Internacional. Rio de Janeiro. Ed. Interciência Ltda, 1979. p.419.

Nesse sentido, os instrumentos de política comercial acordados e implementados devem ser utilizados especialmente para auxiliar na criação de comércio e promoção de ganhos dinâmicos para a economia que resulta da integração, com economia de escala estabelecida, fomento à concorrência e aos investimentos.

Segundo Kindleberger,

“O problema é chegar a uma curva de oferta combinada para a união. Há inúmeras possibilidades quando se considera os parceiros, o resto do mundo e a cesta de produtos ofertados, além das vantagens relacionadas à produção e à comercialização desses bens”⁶⁰.

Em relação ao comércio mundial, o biênio 2004 – 2005 terá por pano de fundo um cenário econômico bastante positivo, com aumento nos preços dos bens comercializados, inclusive dos produtos primários, além de aumento nas quantidades comercializadas.

“(...) a conjuntura externa foi e segue sendo altamente favorável para o desenvolvimento dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), incentivando o comércio com o resto do mundo, a recuperação econômica e o financiamento de investimentos produtivos”⁶¹.

O Mercosul irá assumir uma participação percentual de 1,23% em relação ao comércio mundial, com as exportações alcançando a marca de 1,48% e as importações 0,99%. No caso das exportações, o percentual alcançado em 2004 será superior aos obtidos nos últimos cinco anos, ou seja, no período que vai de 1999 a 2003, igualando-se ao patamar alcançado em 1998 (Tabela 2). O aumento significativo das exportações do Mercosul para terceiros mercados será fruto tanto do *“(...) incremento nas quantidades vendidas externamente, quanto às altas de preços de boa parte das matérias primas e manufaturadas comercializadas na região”⁶².*

⁶⁰ KINDLEBERGER. Op. Cit. Cap. 11, p 204.

⁶¹ ROZEMBERG, Ricardo. Op. Cit. Cap. 1, p 1.

⁶² ROZEMBERG, Ricardo. Op.Cit. p. 4. Por “matérias primas e manufaturadas comercializadas na região” entende-se basicamente *commodities* agrícolas, petroleiras e alguns bens manufaturados procedentes da agropecuária ou da indústria.

No caso das importações, a participação percentual alcançada em 2004 será superior aquelas obtidas nos dois últimos anos, 2002 e 2003, mas consideravelmente inferior aos percentuais alcançados entre 1994 e 2001 (Tabela 2). No entanto, as estatísticas demonstram que, em termos de valores nominais, as importações praticadas pelo Mercosul em 2004 só irão ficar abaixo dos montantes arrecadados nos anos de 1997 e 1998, superando todos os demais (Tabela 1).

Do ponto de vista econômico, o superávit na balança comercial do Mercosul em 2004 resulta do aquecimento das economias de seus países membros, bem como do bom desempenho macroeconômico registrado desde 2003. Pode, ainda, ser considerado produto da melhora do comércio praticado entre o bloco e os países desenvolvidos, principalmente com os membros do NAFTA e, também, com os demais países da América do Sul, exceto Chile⁶³.

“(...) é importante destacar que o saldo comercial favorável ao Mercosul se deu em um contexto de melhora geral dos termos de intercâmbio dos países do bloco, (...) das altas dos preços internacionais de boa parte dos produtos que compõem a cesta exportadora sub-regional (...), impulsionada tanto pela alta sustentada na demanda mundial de produtos primários (onde a China desempenhou um papel importante) como pelo surgimento de certas restrições de oferta, em especial em relação a petróleo e combustíveis”⁶⁴.

Do ponto de vista da integração, as decisões ocorridas nos anos de 2004 e 2005 estarão amparadas pelo Programa de Trabalho 2004 – 2006, Decisão CMC/DEC/ Nº 26/03 que, além de incluir todos os temas comerciais relevantes a um processo de integração econômica; questões afetas à TEC, disciplinas alfandegárias, defesa comercial e da concorrência, integração produtiva e harmonização das variáveis macroeconômicas, entre outras; abrangerá disciplinas relacionadas à problemática institucional e social do Mercosul.

Do lado institucional, além do Programa de Trabalho 2004 – 2006 haverá a vontade manifesta na Cúpula de Iguazu, realizada em julho de 2004, com especial participação do Uruguai, de reformar o Protocolo de Ouro Preto no que diz respeito a questões

⁶³Op. Cit. p. 23.

⁶⁴Op.Cit. p. 24.

institucionais e econômico-comerciais. Contudo, não haverá consenso sobre o assunto e, por isso, a iniciativa ficará prejudicada visto que as decisões no Mercosul são tomadas via este mecanismo. O aspecto social, envolverá, mais uma vez, a problemática relacionada à participação da sociedade civil no processo de integração econômica, além da inclusão de questões sobre direitos humanos, entre outras.⁶⁵.

Os principais avanços obtidos à luz do Programa de Trabalho 2004 – 2006 referem-se a quatro temas fundamentais, a saber: TEC, convergência estrutural, facilitação de atividades empresariais e contratação pública. Em cada um desses temas algum progresso será alcançado no decorrer do período.

Com relação à TEC, por exemplo, mesmo tendo seu aperfeiçoamento adiado para o ano de 2011, por um conjunto de Decisões do CMC tomadas em 2003⁶⁶, ainda em 2004 três assuntos relevantes para o bom funcionamento do Mercosul, enquanto União Aduaneira, serão motivo de investigação. Seriam eles: a dupla cobrança praticada para produtos não originários do Mercosul⁶⁷, o estabelecimento de regimes especiais comuns de importação para setores considerados prioritários⁶⁸, a realização de uma avaliação sobre a consistência e dispersão da estrutura atual da TEC e a produção de estudos sobre a possibilidade de se reduzir os níveis de proteção tarifária para Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, produzidos ou não no Mercosul⁶⁹.

Com relação à convergência estrutural, foram aprovadas a Decisão CMC/DEC/ N° 19/04 “Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do processo de Integração” e a Decisão CMC/DEC/ N° 18/05 criando o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM, uma reivindicação paraguaia desde primórdios de 2003, complexa e delicada na medida em que modifica estruturalmente toda a lógica de funcionamento do Mercosul.

No caso da facilitação empresarial foi aprovada em dezembro de 2004, mas ainda não se encontra em vigor, a Decisão CMC/DEC/ N° 32/04 “Acordo para a Facilitação de

⁶⁵ Para maiores detalhes ver ROZEMBERG, Ricardo. *Informe Mercosul número 10, Período 2004 – 2005*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp. 71 a 74.

⁶⁶ Decisão CMC 31/03 “TEC”; Decisão CMC/DEC N° 32/03 “Regimes especiais de Importação”; Decisão CMC 33/03 “Bens de Informática e Telecomunicações”; e Decisão CMC/DEC/N° 34/03 “Bens de Capital”.

⁶⁷ Estudos serão produzidos pela Secretaria do Mercosul e em dezembro de 2004 será aprovada a Decisão CMC/DEC N° 54/04 “Eliminação da dupla cobrança da TEC e Distribuição da Renda Alfandegária”, com recomendação à CCM para que proceda a regulamentação do tema.

⁶⁸ Além de toda a normativa acordada em 2003, a CCM irá se dedicar ao levantamento dos setores considerados prioritários.

⁶⁹ Criou-se o Grupo de Alto Nível para a TEC.

Atividades Empresarias no Mercosul”. Ao amparo dessa normativa, estariam reduzidos os obstáculos para o estabelecimento de empresários nos países membros do bloco, incluindo desde a autorização de residência temporária ou permanente à representação legal das empresas por parte de seus investidores.

No que diz respeito à contratação pública, em 2004 será aprovada a Decisão 27/04 que revoga decisão anterior (Decisão CMC/DEC/ N° 40/03) e reformula os termos constitutivos do Protocolo de Contratação Pública. Ainda sobre esse tema, também em 2004 será aprovada a Decisão CMC/DEC/ N° 55/04 que regulamenta o referido Protocolo. Contudo, nenhuma das duas normas entrou em vigor por não ter sido aprovada por dois ou mais países membros.

No decorrer de 2004 e 2005 muito se discutirá sobre facilitação de comércio e outras tantas normativas, seja no âmbito do CMC, seja no âmbito do GMC, serão aprovadas. Os efeitos práticos dessas discussões não se farão produzir de imediato. Em parte, dada à complexidade dos temas envolvidos, mas, também, em função de entraves burocráticos ainda existentes no âmbito do próprio bloco. A fragilidade institucional revelá-se aqui de modo muito transparente. *“Concretamente, o desafio atual do Mercosul consiste em fazer desaparecer a ambigüidade que durante os últimos anos existiu entre os discursos e os fatos”*⁷⁰.

Conclusão parcial

O intervalo de tempo objeto de análise desta dissertação assume características bastante peculiares, merecedoras de atenção por parte dos especialistas em integração regional. Conforme ilustrado pelo Gráfico 1, de 1998 a 2004 o comportamento comercial do bloco oscilará muito, mas, mesmo sofrendo momentos de inversão nos resultados positivos, as estatísticas demonstram ganhos que indicam a importância do bloco para o comércio regional. Há, num certo sentido, êxito na promoção do comércio intra e extrabloco se considerado o nível de comércio existente nos países membros do bloco antes de sua criação.

É, ainda, um período em que a vontade política de continuar insistindo com o projeto integracionista promove grande esforço negociador na busca de soluções para a

⁷⁰ ROZEMBERG, Ricardo. *Informe Mercosul número 10, Período 2004 – 2005*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2006, p 87.

inoperância da agenda interna do bloco. Tal movimentação se materializa em agendas e programas de trabalho que serão instituídos ao longo desses últimos anos.

Há, contudo, um grande hiato entre o discurso e a prática, claramente identificado quando se analisa o teor desses documentos que sempre trazem temas recorrentes, sobretudo para o aspecto econômico – comercial. No decorrer do tempo, o que efetivamente ocorre são pequenas alterações que, na realidade, não chegam a produzir efeitos práticos significativos, principalmente nas questões que afetam diretamente o comércio.

Os motivos dessa letargia que foi se instaurando no Mercosul podem ser atribuídos, em grande parte, à sua debilidade institucional que facilita, sobremaneira, a não internalização da normativa acordada, por parte dos países membros. Também, cria ambiente propício à atuação individual dos governos. A não harmonização das variáveis macroeconômicas, por exemplo, possibilita intervenções nacionais em ocasiões de conjuntura econômica adversa, com decisões de política econômica, muitas vezes, contrárias à integração. Isso, sem dúvida, desestabiliza o ambiente integrado.

Ao longo de todo esse período, não haverá modificação substantiva dos bens comercializados pelos países membros do Mercosul, seja entre si, seja com terceiros mercados. Em sua essência são economias agro-exportadoras, com uma cesta de oferta limitada, se comparada ao conjunto de bens comercializáveis mundialmente. Mesmo o Brasil que tem uma estrutura produtiva mais diversificada e um parque industrial mais sofisticado possui no agronegócio sua maior expressão comercial⁷¹.

A não implementação dos acordos setoriais inicialmente previstos pelo Tratado de Assunção e a ausência de mecanismos de reconversão produtiva, como alternativa para os setores considerados sensíveis à integração econômica, reforçam o caráter concorrencial entre os setores e prejudicam a possibilidade de se desenvolver a complementaridade produtiva e comercial no Mercosul. Há, portanto, a manutenção das características produtivas e comerciais de antes, a despeito de um ou outro setor que, por força da integração, fora forçado a se remodelar ou mesmo a sucumbir.

⁷¹ Para conferir essa assertiva basta verificar o conjunto de estatísticas de comércio exterior produzidos pelo governo federal brasileiro. Para dados gerais de comércio ver no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (www.desenvolvimento.gov.br). Para dados sobre a Balança Comercial Brasileira do agronegócio ver no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (www.agricultura.gov.br).

Neste contexto, a incidência dos instrumentos de política comercial, mesmo com todas as deficiências advindas da forma como foram idealizados e /ou implementados, tem um papel relevante para o desenvolvimento do comércio praticado entre e pelos países integrados, fortalecendo a região enquanto um ente que busca expressão internacional comercial diferenciada.

Se por um lado, a não solução de algumas pendências relacionadas a esses instrumentos impede o aprofundamento da integração, por outro, a sua simples existência, que, no caso do Mercosul, a rigor significa ter um comércio regulado conforme normas instituídas por consenso, confere toda uma nova dinâmica comercial especial entre os países integrados e destes com o resto do mundo.

Talvez por isso, o período que vai de 1998 a 2004, mesmo apresentando um comportamento comercial sem tendência claramente definida, conforme se observa no Gráfico 1, e, ainda, apesar de uma conjuntura econômica doméstica, regional e mundial pouco favorável à integração, principalmente nos primeiros anos do período, não tenha tido um desempenho comercial que pudesse efetivamente colocar em risco o projeto de integração, apesar deste ser fortemente criticado. Em outras palavras, entre 1998 e 2004, foram os instrumentos de política comercial que efetivamente conferiram sustentação ao Mercosul.

Anexo 1

Tabela 1 - COMÉRCIO DE BENS MUNDIAL E DO MERCOSUL - 1994 a 2004

Unidade:	US\$ bilhões										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportação											
Mundial	4.326	5.162	5.391	5.581	5.498	5.712	6.449	6.183	6.482	7.551	9.153
Mercosul	61,9	70,5	75,0	83,2	81,4	74,3	84,6	87,8	88,8	106,1	135,5
Intrabloco	12,0	14,0	17,0	21,0	20,0	15,0	18,0	15,0	10,0	13,0	17,0
Extrabloco	50,0	56,0	58,0	63,0	61,0	59,0	67,0	73,0	79,0	93,0	118,0
Importação											
Mundial	4.426	5.279	5.536	5.736	5.673	5.911	6.715	6.474	6.724	7.832	9.495
Mercosul	62,7	79,9	87,2	102,6	98,7	82,4	89,4	83,9	62,2	68,6	94,0
Intrabloco	12,0	14,0	18,0	21,0	21,0	16,0	18,0	16,0	11,0	13,0	18,0
Extrabloco	50,0	65,0	70,0	81,0	78,0	67,0	72,0	68,0	52,0	55,0	76,0
Corrente Comércio											
Mercosul	124,6	150,4	162,2	185,8	180,1	156,7	174,0	171,7	151,0	174,7	229,5
Intrabloco	24,0	28,0	35,0	42,0	41,0	31,0	36,0	31,0	21,0	26,0	35,0
Extrabloco	100,0	121,0	128,0	144,0	139,0	126,0	139,0	141,0	131,0	148,0	194,0

Fonte: Dados compilados do site: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/ist2005_e/ist05_appendix_e.pdf. (em 12/09/2006)

Elaboração própria - exite divergência de arredondamento na própria fonte.

Tabela 2 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS DO MERCOSUL EM RELAÇÃO AO COMERCIO MUNDIAL- 1994 a 2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportação											
Mundial	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Mercosul	1,43	1,37	1,39	1,49	1,48	1,30	1,31	1,42	1,37	1,41	1,48
Importação											
Mundial	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Mercosul	1,42	1,51	1,58	1,79	1,74	1,39	1,33	1,30	0,93	0,88	0,99

Fonte: Dados compilados do site: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/ist2005_e/ist05_appendix_e.pdf. (em 12/09/2006)

Elaboração própria – existe divergência de arredondamento na própria fonte.

Tabela 3 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS INTRA E EXTRABLOCO EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO TOTAL DO MERCOSUL - 1994 a 2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportação											
Mercosul	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Intrabloco	19,39	19,86	22,67	25,24	24,57	20,19	21,28	17,08	11,26	12,25	12,55
Extrabloco	80,78	79,43	77,33	75,72	74,94	79,41	79,20	83,14	88,96	87,65	87,08
Importação											
Mercosul	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Intrabloco	19,14	17,52	20,64	20,47	21,28	19,42	20,13	19,07	17,68	18,95	19,15
Extrabloco	79,74	81,35	80,28	78,95	79,03	81,31	80,54	81,05	83,60	80,17	80,85

Fonte: Dados compilados do site: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/ist2005_e/ist05_appendix_e.pdf. (em 12/09/2006)

Elaboração própria – existe divergência de arredondamento na própria fonte.

Anexo 2

Gráfico 1 - Corrente de Comércio do Mercosul - 1994 a 2004

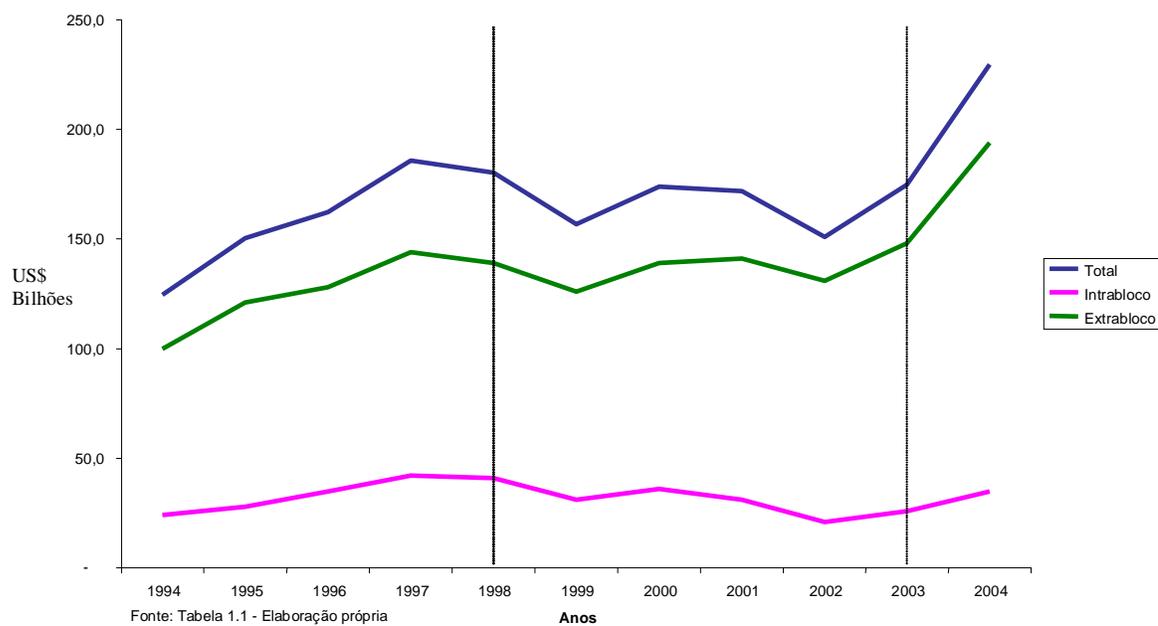


Gráfico 2 - Participação Percentual das Exportações Intra e Extrabloco em relação ao Comércio Total do Mercosul - 1994 a 2004

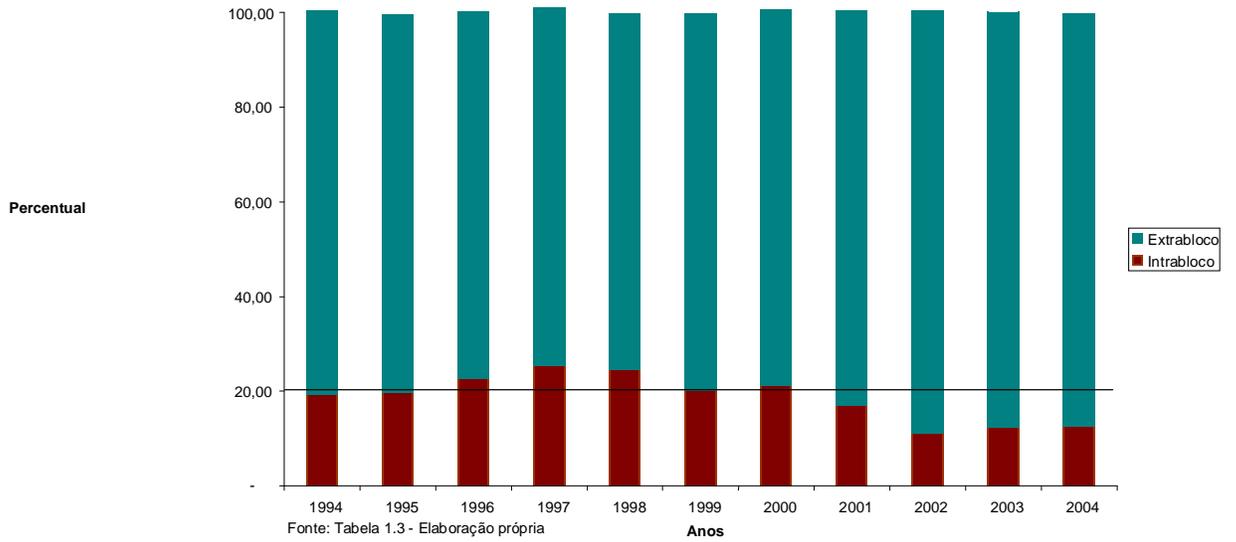
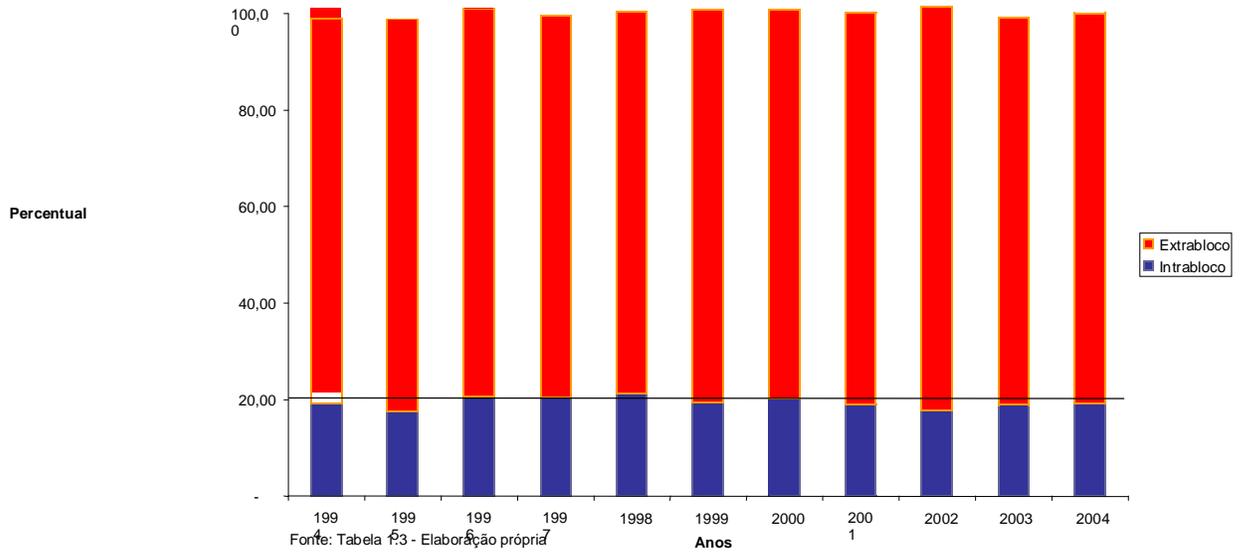


Gráfico 3 - Participação Percentual das Importações Intra e Extrabloco em relação ao Comércio Total do Mercosul - 1994 a 2004



CAPÍTULO II – INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL QUE ESTIMULAM, GERAM OU DESVIAM COMÉRCIO.

O Tratado de Assunção firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, instrumento jurídico que constitui formalmente o Mercosul, traz consigo contradição em relação ao seu objetivo de conformar um Mercado Comum (art. 1º) e os instrumentos elegidos para sua materialização (art. 5º). Estes possibilitam, no máximo, estabelecer a pré-condição para a conformação de uma União Aduaneira⁷².

O tratado estabelece um período de transição que vai de março de 1991 a dezembro de 1994, para o qual define estruturas provisórias voltadas à constituição/ harmonização de elementos essenciais à integração, quais sejam: adoção de um Regime Geral de Origem e de um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguardas (art. 3º); definição de um Programa de Liberalização Comercial; adoção de uma Tarifa Externa Comum; instituição de acordos setoriais; e coordenação de políticas macroeconômicas e eliminação de restrições não tarifárias (art.5º).

No decorrer do tempo, a implementação de cada um dos instrumentos acordados vai acontecendo em conformidade, por um lado, com as dificuldades advindas da enorme assimetria entre as estruturas produtivas dos quatro países, bem como de suas orientações de política econômica, além das intempéries da conjuntura econômica internacional e, por outro, em função do próprio aprofundamento do processo de integração que coloca em evidência aspectos antes não considerados ou percebidos como entraves à conformação do bloco.

Os fatos acontecidos no período de transição, em especial aqueles relacionados à concepção e implementação ou não dos instrumentos de política comercial, terão forte repercussão nas etapas subsequentes da integração. Portanto, para compreender a dinâmica das relações comerciais do Mercosul no período de 1998 a 2005, à luz dos instrumentos de política comercial acordados a partir da assinatura do Tratado de Assunção, faz-se necessário conhecer as limitações e imperfeições desses instrumentos que passam a

⁷² Uma União Aduaneira se constitui por um grupo de países que entre si praticam o livre comércio, eliminando internamente todas as barreiras alfandegárias e estabelecendo com o resto do mundo uma barreira tarifária única, denominada Tarifa Externa Comum - TEC. Para se chegar ao seu funcionamento pleno, além da TEC, é necessária a harmonização das políticas fiscal, monetária e cambial, bem como de questões afetas à política aduaneira como, por exemplo, a gestão do imposto de importação cobrado, o trânsito de mercadorias dentro do espaço integrado, entre outros. A questão tarifária, no entanto, se coloca, na teoria econômica, como pré-condição deste tipo de integração.

constituir o bloco, desde a sua primeira fase, bem como a forma com que os países integrados os irão utilizar, posteriormente, no decorrer do processo.

Há que se ter em mente que um processo de integração econômica quando implementa mecanismos de política comercial está alterando padrões artificiais de competitividade inerentes à prática comercial internacional, podendo desencadear situações de criação ou desvios de comércio. Modifica-se o *status quo* anteriormente existente. De fato, ao se regular a prática comercial, as estruturas de mercado e as condições de competitividade, seja no âmbito doméstico ou externo, sofrem transformação profunda.

Este capítulo irá tratar de dois dos principais instrumentos de política comercial implementados no Mercosul; o Programa de Liberalização Comercial e a Tarifa Externa Comum – TEC, bem como dos chamados Acordos de Restrição Voluntária que foram medidas de caráter emergencial, adotadas principalmente pelo Brasil em relação à Argentina, nos momentos mais críticos da relação comercial bilateral, com vistas a trazer para o bloco uma situação de maior equilíbrio comercial. Complementarmente, alguns conceitos de economia internacional, essenciais à compreensão do funcionamento dos instrumentos de política comercial, serão apresentados.

Por fim, é importante mencionar que o objetivo central do capítulo será o de estabelecer as interfaces entre o Programa de Liberalização Comercial, a TEC, os Acordos de Restrição Voluntária e o desempenho comercial do Mercosul no período de 1998 a 2005.

2.1 Alguns fundamentos de Economia Internacional

2.1.1 Proteção

O significado do termo proteção em economia internacional, normalmente, diz respeito a algum tipo de vantagem que é conferida ao produtor local cujos produtos concorrem, no mercado interno, com bens similares importados. Trata-se de recurso artificial que incide sobre os itens da pauta de importação do país, com o objetivo de conferir uma nova realidade competitiva naquele mercado. Outra possibilidade está relacionada ao incentivo às exportações por meio de benefícios concedidos ao setor, condicionados à performance exportadora. Em ambos os casos, a proteção se materializa, efetivamente, pela implementação de instrumentos de política comercial.

A forma mais corriqueira de proteção diz respeito à imposição de tarifa sobre importações. É considerado o instrumento de maior transparência e, portanto, o de mais fácil aceitação pela comunidade internacional. Há, ainda, o estabelecimento de quotas, os controles cambiais, as restrições de cunho administrativo, a imposição de barreiras não tarifárias que se traduzem em inúmeras alternativas inibidoras da atividade de importação. Seja qual for o instrumento escolhido, o comportamento do setor importador se modifica e, por vezes, afeta o setor exportador. Surgem novos padrões de concorrência e comercialização.

Embora boa parte da literatura econômica coloque o livre comércio como algo desejável para a obtenção de eficiência econômica, há, pelo menos, três circunstâncias em que uma certa dose de proteção é considerada positiva, embora haja controvérsias a respeito. Assim, políticas protecionistas são amplamente utilizadas no mundo todo ao amparo de argumentos em favor das indústrias nascentes⁷³, das indústrias consideradas estratégicas⁷⁴ e como forma de gerar receita⁷⁵.

Em se tratando de arranjos de integração econômica, como é o Mercosul, a sua própria conformação estabelece uma realidade competitiva distinta da anterior, construída a partir da implementação de mecanismos de política comercial que modificam a dinâmica econômica e produtiva nos países integrados; influenciam o fluxo de comércio, seja entre os países do bloco, seja destes com terceiros mercados.

Além disso, sempre há a possibilidade de se querer proteger um produto específico, um conjunto de produtos, um segmento produtivo ou mesmo uma fatia de mercado. Nestes casos, além da proteção acordada podem surgir exceções às regras, conferindo grande complexidade ao processo de comercialização e impactando nos resultados obtidos. O desempenho comercial do novo espaço mercadológico fica condicionado, então, ao tipo de instrumento escolhido para compor a política comercial do bloco instituído e, também, à forma como são efetivamente implementados e utilizados pelos países integrados.

⁷³ O argumento que norteia a questão da indústria nascente é o de que seria muito difícil para uma indústria se estabelecer em um país em desenvolvimento se tivesse que concorrer em igualdade de condições com as já bem estruturadas em outros lugares.

⁷⁴ Coloca-se aqui a questão da segurança nacional e, portanto, o benefício social é visto como prioritário em relação ao privado. É o caso, por exemplo, das indústrias de armamentos.

⁷⁵ SODERSTEN, Bo. *Economia Internacional*. Rio de Janeiro. Ed. Interciência Ltda, 1979. Cap. 19.

Ressalta-se que um dos principais objetivos de um processo de integração econômica é tornar a nova extensão territorial atraente do ponto de vista econômico comercial. Assim, a depender do estágio de integração que se pretenda alcançar, distintos conjuntos de medidas protecionistas podem ser utilizados.

Em suma, um projeto de integração econômica, necessariamente, mantém condições competitivas contrárias à situação de livre concorrência ao estabelecer mecanismos de proteção, muitas vezes necessários para o desenvolvimento de determinados segmentos produtivos, com vistas à maior eficiência econômica, seja alocativa e/ ou produtiva, bem como à maior projeção dos países integrados no comércio internacional.

No Mercosul, em particular, os instrumentos de caráter tarifário, objeto de análise deste capítulo, serão os responsáveis pelos resultados mais imediatos sobre o processo de integração, conferindo ao bloco sua identidade enquanto União Aduaneira e influenciando o seu desempenho comercial intra e extra bloco.

“(...) acordos alfandegários são, por definição, discriminatórios. Significam a redução das tarifas para os países signatários e o estabelecimento de barreiras tarifárias exteriores comuns. Esses acordos combinam livre comércio com protecionismo”⁷⁶.

2.1.2 Tarifa – Uma das formas de proteção

O caso clássico de medida protecionista em comércio internacional, conforme já mencionado, é a imposição de tarifas alfandegárias. Estas podem ser implementadas sozinhas ou em conjunto com outras alternativas de proteção. Podem ser estabelecidas de duas formas, a saber: em termos percentuais – tarifa *ad valorem*, ou em termos monetários – tarifa específica. A partir destes dois modos de cobrança é possível uma terceira alternativa que é a conjunção de percentuais e valores monetários, consolidando-se a chamada tarifa mista⁷⁷.

O resultado imediato de uma tarifa é aumentar o preço do bem sobre o qual ela incide. Como consequência, uma série de eventos poderá se desencadear interferindo no

⁷⁶ SODERSTEN, Bo. Op. Cit. Cap. 24, p. 413.

⁷⁷ Segundo Joaquim Mângia, na prática, imposto de importação e Tarifa Aduaneira podem ser considerados sinônimos.

comportamento do mercado, seja em relação a preços, consumo, produção ou importações. O mais importante é saber que sempre haverá um custo para a sociedade, o chamado custo econômico da tarifa, que poderá ser inferior ou superior aos benefícios advindos da tarifação. Este custo está implícito no argumento favorável ao livre comércio, conforme menciona Bo Sodersten, e deverá ser considerado ao se optar pela prática tarifária.

“(...) O preço do bem sobre o qual a tarifa é cobrada será aumentado no mercado interno. As importações cairão, mas a produção interna do bem aumentará. O governo receberá uma renda crescente na forma de tarifa. A renda nacional do país, no entanto, cairá no caso normal devido à maior ineficiência na produção e da distorção de consumo que a tarifa impõe.”⁷⁸

A partir das tarifas e das quotas, outra medida protecionista amplamente utilizada, inclusive em associação com as tarifas, é possível deduzir os efeitos dos demais instrumentos de política comercial porventura utilizados com o objetivo de proteger um determinado espaço mercadológico⁷⁹.

No Mercosul, a exemplo de outros processos de integração econômica presentes no mundo atual, a imposição de tarifas tem sido amplamente utilizada como principal instrumento de política comercial. Desde os primórdios do processo de integração sul americano, este mecanismo esteve presente como parte das normativas acordadas para dar segmento ao projeto integracionista. As quotas, por sua vez, quando implementadas, o foram em caráter excepcional.

A imposição de tarifas produz vários efeitos sobre a economia e, certamente, sobre a atividade comercial de um país ou de um conjunto de países, no caso de um projeto de integração econômica. Kindleberger, por exemplo, seleciona oito possíveis efeitos relevantes para um contexto de política comercial, a saber: o efeito protetor, o efeito consumo, o efeito da receita fiscal, o efeito da redistribuição, o efeito das relações de troca, o efeito competitivo, o efeito da renda e o efeito do balanço de pagamentos⁸⁰.

⁷⁸ SODERSTEN, Bo. Op. Cit. Cap. 19 p. 331.

⁷⁹ WILLIAMSON, John. Op. Cit. p. 72.

⁸⁰ KINDLEBERGER. Op. Cit. Cap. 7, p 119.

A depender do tipo de análise que se pretenda fazer, o impacto provocado por uma tarifa poderá resultar em tal ou qual efeito, ou ainda, para um mesmo tipo de efeito, suscitar diferentes argumentações, com a produção de distintos resultados, sejam positivos ou negativos. Por isso, é fundamental que se estabeleça, cuidadosamente, os limites da discussão que se pretenda conduzir. “(...) *um argumento em defesa de uma tarifa, que seja válido para uma região, não o será para o país*”⁸¹, por exemplo.

Por fim, argumenta-se que a prática tarifária, em alguma medida, a partir dos efeitos econômicos que causa, pode auxiliar na promoção do desenvolvimento econômico e na correção “*de distorções nos mercados de fator (sic) e de mercadorias*”⁸². O que se sabe efetivamente é que a imposição tarifária impacta diretamente no bem estar dos cidadãos, podendo gerar resultados positivos ou negativos. Por isso, a prática tarifária também assume importante vertente política, independentemente do caráter econômico comercial que possui.

O efeito protetor

O efeito protetor de uma tarifa materializa-se no aumento da produção nacional do bem protegido, geralmente às custas da redução da produção de outros bem sobre os quais não há incidência tarifária. Essa situação poderá ocasionar a redução do bem estar econômico e, portanto, deve ser considerada no momento de decisão sobre a utilização de uma imposição tarifária. A elasticidade⁸³ da curva de oferta é que determina a dimensão com que tal efeito se evidencia. “*Se a curva da oferta for altamente elástica, o efeito protetor será grande; se inelástica, será pequeno*”⁸⁴.

A tarifa será considerada proibitiva se o efeito protetor expandir a produção nacional a ponto de satisfazer as necessidades do mercado consumidor interno sem precisar mais recorrer a importações, ou seja, ter-se-á uma tarifa suficientemente alta para desestimular todas as importações do bem protegido.

⁸¹KINDLEBERGER. Op. Cit. Cap. 7, p 119.

⁸²SODERSTEN, Bo. Op. Cit. Cap. 24, p. 327.

⁸³A forma mais simples de conceituar elasticidade é defini-la como a relação existente entre as diferentes quantidades de oferta e de demanda de determinadas mercadorias, em função das alterações de seus preços. Diz-se que um bem é inelástico quando se trata de um produto indispensável à subsistência da população. O consumidor irá comprá-lo a qualquer preço. Já os bens considerados elásticos não são considerados indispensáveis e, a depender do preço, podem deixar de ser consumidos ou substituídos por outros similares ou equivalentes.

⁸⁴KINDLEBERGER. Op. Cit. Cap. 7, p 121.

Nestes casos, o que poderia ser um estímulo para o setor produtivo nacional, em termos de renovação tecnológica e aumento de produtividade, pode resultar em comodidade empresarial e conseqüente letargia produtiva com perda de competitividade, desencadeando, no médio prazo, o desmantelamento do setor produtivo com fortes repercussões na economia e no comércio.

Para que uma proteção tarifária se justifique, considerando o seu efeito protetor, é preciso que os benefícios sociais ocasionados pela elevação da produção interna de um determinado bem sejam superiores aos benefícios específicos voltados somente a um determinado segmento produtivo⁸⁵.

O efeito do consumo

A imposição de tarifa, quando aumenta o preço final do bem sobre o qual ela incide, causa distorção no consumo por modificar o comportamento do consumidor em relação a aquele produto. O consumo do bem protegido se reduz e o de seus substitutos apresenta resultados ambíguos. A medição do efeito do consumo, então, pode ser obtida pelo cálculo da satisfação do consumidor, numa relação de custo, que se expressa, matematicamente, no preço do bem multiplicado pela quantidade consumida.

“(...) o efeito adverso que a proteção pode ter sobre o consumo pode ser minimizado ou parcialmente neutralizado pelos benefícios indiretos globais dela derivados, citando-se os casos que se relacionam com a economia de escala, a criação de emprego e o incremento da renda nacional. (...) o eventual efeito adverso do imposto sobre o consumo será mais do que compensado a médio prazo em benefício do próprio consumo”⁸⁶.

O argumento mais forte em prol da imposição de tarifa à luz do efeito do consumo é o da indústria nascente. No entanto, *“muitos economistas argumentam que, para evitar a*

⁸⁵ WILLIAMSON, John. *Economia Aberta e a Economia Mundial. Um texto de Economia Internacional*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1989. p. 75.

⁸⁶ MÂNGIA, Joaquim F. *O Imposto de Importação e a Política Aduaneira*. Coleção Gerson Augusto da Silva, nº 5, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 1983, p. 34.

*distorção do consumo, seria melhor proteger uma indústria nascente que merecesse, concedendo-lhe um subsídio à produção em vez de uma tarifa*⁸⁷.

O efeito da receita fiscal

A prática tributária em comércio exterior tem sido utilizada, ao longo de décadas, como forma de elevar a receita dos governos. No caso dos países em desenvolvimento a dependência governamental deste subterfúgio para a obtenção de receita tem sido notadamente relevante.

*“(...) Os países que estão em estágio inicial de desenvolvimento, que têm pouca mão de obra treinada para a cobrança de impostos e poucas indústrias concorrendo com as importações, têm recorrido tradicionalmente às tarifas como importante instrumento de receita, e isso é perfeitamente racional, uma vez que a distorção da produção não existe e a distorção do consumo é criada por **qualquer** imposto direto. À medida que se vão desenvolvendo, o argumento contra as tarifas vai ficando mais forte, pois o estabelecimento de indústrias que fazem concorrência às importações implica que, passado o estágio da indústria nascente, as tarifas provocam uma distorção na produção, enquanto que a capacidade cada vez maior (sic) de administrar outros impostos implica menor necessidade de se depender da receita das tarifas*⁸⁸.

O ideal seria que, antes de se optar pela elevação da receita via imposição tarifária, estudos comparativos sobre os custos de arrecadação, que estão presentes em todas as formas de tributação, fossem realizados com o objetivo de verificar as relações entre estes e as distorções causadas pela criação de receita.

A imposição tarifária para fins de obtenção de receita não poderá ser proibitiva e, se aplicada a produtos que não são produzidos no país (importações) ou naqueles em que igual

⁸⁷ WILLIAMSON, John. Op. Cit. p. 78.

⁸⁸ WILLIAMSON, John. Op. Cit. p. 79.

imposto é aplicado à produção nacional (inclusive exportações), deixará de produzir o efeito protetor e o redistributivo, conforme afirma Kindleberger.

O efeito da redistribuição

O efeito de redistribuição refere-se à distribuição da renda entre os vários fatores envolvidos na produção de diferentes produtos, em distintas proporções, influenciada pela imposição tarifária, conforme demonstrado pelo teorema de Stolper-Samuelson. Este teorema afirma que, em um dado país, a partir de uma mobilidade perfeita dos fatores, a imposição de tarifa resulta em benefício para o fator de produção escasso e penalidade para o fator de produção abundante.

No entanto, mesmo que as tarifas influenciem a distribuição da renda não quer dizer que o resultado final seja positivo ou desejável. Há certamente outros mecanismos mais eficientes que cumprem com esse papel. Um deles, conforme menciona Williamson, é o imposto sobre a renda.

O efeito das relações de troca

Em uma linguagem mais simples pode-se dizer que, as relações de troca em economia significam a relação entre os preços de exportação e os de importação. Diz-se que, num dado mercado, há aumento ou melhora das relações de troca quando os preços das exportações aumentam mais rápido que os das importações e queda ou deterioração das relações de troca quando o inverso acontece.

A depender das elasticidades de oferta e demanda dos produtos sobre os quais uma tarifa incide, os efeitos provocados por essa tarifa poderão ser positivos ou negativos para as relações de troca dos países envolvidos, com conseqüências para o comércio exterior praticado.

Há que se ter em mente que a melhora das relações de troca para um determinado país significa necessariamente a piora destas relações para o seu parceiro comercial, cujo prejuízo pode superar os ganhos obtidos pelo primeiro. Por traz do efeito das relações de troca estão os efeitos de proteção e do consumo, uma vez que a obtenção de ganhos nas relações de troca, por meio de imposição tarifária, significam necessariamente distorções na produção e no consumo.

*“(...) a tarifa melhora os termos de troca do país, mas esta melhoria não é suficientemente grande para compensá-la. (...) a tarifa irá beneficiar o fator de produção utilizado intensivamente no setor competitivo de importação”.*⁸⁹

*“(...) À medida que o preço das importações cair, o preço relativo das exportações aumentará. Isto significa que a produção de exportáveis será mais lucrativa devido à tarifa e que serão transferidos recursos do setor competitivo de importação para o setor de exportação”.*⁹⁰

O efeito competitivo ou da concorrência

A imposição tarifária pode desencadear a falta de estímulo à concorrência por criar uma situação protecionista em que os setores produtivos nacionais não se sintam ameaçados pela concorrência internacional (importações) e, portanto, se coloquem à vontade para elevar os preços de seus produtos no mercado interno, deixando a eficiência produtiva de lado, ou seja, deixando de almejar padrões internacionais de concorrência. Nas pequenas economias, onde o tamanho do mercado comporta somente alguns poucos produtores eficientes, este é um efeito relevante.

O efeito da renda e do balanço de pagamentos

Com relação a estes efeitos que envolvem variáveis macroeconômicas fundamentais ao bom funcionamento de uma economia, os economistas são unânimes em afirmar que a imposição de tarifas, embora cause algum impacto sobre a renda, o emprego e o balanço de pagamentos, não é a melhor alternativa para se alcançar o equilíbrio. A adoção de medidas de política fiscal, monetária e cambial seria o caminho mais adequado, uma vez que o principal impacto de uma tarifa ocorre na alocação de recursos.

“As tarifas podem, na verdade, estimular a produção, elevar rendimentos, redistribuir a renda dentro dos países e entre eles, expandir o emprego, alterar o balanço de pagamentos. Há outros meios, porém, mais justos e disponíveis para essas

⁸⁹SODERSTEN, Bo. Op. Cit. Cap. 19, p. 337.

⁹⁰SODERSTEN, Bo. Op. Cit. Cap. 19, p. 339.

finalidades, sem os indesejáveis efeitos de distorcer a distribuição de recursos e limitar o consumo”⁹¹.

Proteção Efetiva

O conceito de proteção efetiva, elaborado por Max Corden e Harry Johnson, economistas australiano e canadense, respectivamente, diz que “*A taxa de proteção efetiva é definida como o aumento proporcional do valor adicionado possível numa indústria em decorrência de toda a estrutura de proteção, tanto à produção quanto aos insumos da indústria*”⁹².

Em outras palavras, a tarifa que incide diretamente sobre o bem, denominada tarifa nominal, não representa o verdadeiro grau de proteção que está sendo dado a um determinado produto. É preciso considerar o comportamento tarifário em relação aos insumos que são utilizados na sua produção, para que seja possível efetuar o cálculo da proteção efetiva que lhe é conferida, ou seja, para se saber qual é o grau de proteção real de um produto ou setor.

No entanto, este cálculo não é tão simples quanto parece. Medir a proteção efetiva de um produto ou setor envolve algumas considerações de ordem técnica que dificultam bastante o seu cálculo, feito pela média ponderada. Assim, uma primeira dificuldade ocorre quando o setor produtivo a ser avaliado possui grande variedade de produtos e de insumos, com diferentes alíquotas tarifárias.

Uma outra situação problemática para efeito de cálculo da proteção efetiva é quando o insumo utilizado, ou parte dele, também é fornecido pelo mercado interno, com a possibilidade de que sua oferta alcance patamares que venham eliminar as importações. Neste caso, em particular, é necessário identificar até que ponto o custo dos insumos nacionais utilizados estão refletindo a tarifa aplicada ao produto importado.

Há, ainda, a necessidade de se considerar no cálculo da proteção efetiva, a proteção implícita ocasionada pelas quotas, impostos e subsídios, quando houver, o que, a depender de como estes mecanismos são utilizados, não é algo simples de ser realizado. Pode haver situações em que um subsídio ou um imposto, por exemplo, não aparecem claramente

⁹¹KINDLEBERGER. Op. Cit. Cap. 7, p 142.

⁹² WILLIAMSON, John. Op. Cit. p. 83.

vinculados a aquele determinado produto ou setor para o qual se deseja saber qual é a proteção efetiva incidente.

É importante ressaltar que tais situações podem acontecer concomitantemente, tornado ainda mais difícil a realização do cálculo da proteção efetiva. Por isso, muitas vezes, analistas econômicos consideram intuitivamente o grau de proteção efetiva de um determinado produto ou setor.

O que, de fato, não se pode deixar de considerar, ao analisar os efeitos de uma tarifa sobre um produto ou setor, é a grande diferença que há entre a tarifa nominal e a tarifa efetiva, embora a primeira apareça de forma mais explícita nos acordos comerciais bilaterais, regionais ou multilaterais. O que realmente diz ao analista qual é a proteção efetivamente conferida a um produto ou setor produtivo, viabilizando estudos econômicos sobre ganhos e / ou perdas advindas de movimentações tarifárias, é a proteção efetiva muitas vezes subjetivamente implícita e não a tarifa nominal claramente expressa.

2.1.3 Efeitos Estáticos x Efeitos Dinâmicos

2.1.3.1 Efeitos Estáticos

Criação / Desvios de comércio

Os conceitos de criação e desvio de comércio foram introduzidos na Teoria das Uniões Alfandegárias pelo economista canadense Jacob Viner (1892 – 1970), em 1953. Explicam os chamados efeitos estáticos de um processo de integração gerados a partir da nova realidade competitiva que se estabelece, em função da implementação de mecanismos de política comercial que influenciam o fluxo de comércio, notadamente tarifas, quotas, entre outros, conferindo novos contornos à atividade comercial.

*“Existe **criação de comércio**, quando um país começa a importar um bem que antes produzia internamente, e **desvio de comércio**, quando um país começa a importar de um parceiro um bem que antes importava de outro país”⁹³.*

Segundo Kindleberger, esses conceitos não são meramente hipotéticos e podem ser empiricamente demonstrados. É possível exemplificar a sua ocorrência desde tempos

⁹³WILLIAMSON, John. Op. Cit. p. 90.

remotos como, por exemplo, antes da Primeira Guerra Mundial nos Estados Unidos ou ainda, no século XIX na Alemanha⁹⁴. Na atualidade, a sua ocorrência pode ser verificada por meio de estudos produzidos a partir das estatísticas de comércio de países integrados comercialmente.

No caso da criação de comércio, o país substituiu uma oferta interna cara por importações do(s) parceiro(s) comercial(is) a custo mais baixo. O abastecimento do mercado interno passa a ser feito mediante a obtenção de preços mais baixos, garantidos com as importações de bens mais baratos.

Há situações em que a simples redução ou isenção do Imposto de Importação, redução ou eliminação de tarifa, por si só, já significa queda do preço final do bem importado. Sendo este mais barato que os produzidos no mercado doméstico, a sua chegada ao mercado importador pode significar aumento de bem estar para os consumidores locais, ou seja, aumento do chamado excedente do consumidor⁹⁵.

Segundo John Williamson, evidências empíricas e estatísticas têm demonstrado que nos países desenvolvidos a liberalização comercial promovida entre eles tem propiciado a criação de comércio, com ganho de bem estar superior “(...) *ao aumento do comércio multiplicado pela tarifa removida*”⁹⁶.

No entanto, é importante mencionar que se o setor produtivo nacional não tiver condições de se ajustar à nova situação concorrencial, problemas estruturais de difícil solução poderão ser desencadeados no médio e longo prazo, a despeito de uma situação inicial de bem estar para os consumidores locais. Estes problemas estruturais podem ir desde o fechamento de uma indústria, redução de renda, efeito multiplicador negativo do consumo, efeitos negativos de poupança interna, falta de incentivos para abertura de novos postos de trabalho e conseqüente desemprego até a situação de anticiclo econômico ou ciclo econômico negativo.

Os desvios de comércio, por sua vez, acontecem a partir da substituição de importações provenientes de terceiros mercados por importações advindas dos parceiros

⁹⁴ Para maiores detalhes ver: KINDLEBERGER, Charles P. *Economia Internacional*. Ed. Mestre Jou, São Paulo. p. 207 a 209.

⁹⁵ Trata-se do recurso financeiro antes gasto na aquisição daquele bem que agora passou a ser ofertado no mercado a preços mais baixos. A ocorrência de excedente do consumidor poderá estimular a demanda por outros bens ou serviços

⁹⁶ WILLIAMSON, John. Op. Cit. p 92.

comerciais partícipes do projeto de integração econômica. Geralmente, são importações de bens cujos custos de produção são menos competitivos que os dos fornecedores tradicionais.

“O desvio de comércio” se verifica quando as importações de um país produtor mais eficiente são deslocadas para um outro menos eficiente em função dos acordos alfandegários”⁹⁷

Em princípio, à luz da análise econômica neoclássica, que pressupõe o pleno emprego nos países envolvidos, antes e depois da conformação da integração, pode se dizer que uma situação de desvios de comércio reduz o bem estar dos consumidores e desencadeia alocação menos eficiente dos recursos disponíveis, no país importador.

Nos países em desenvolvimento, ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos, resta evidente que o desvios de comércio acontece em maiores proporções que a criação. No entanto, segundo Williamson, esta situação não significa, necessariamente, fracasso da iniciativa integracionista. A depender dos objetivos que se pretende alcançar com o projeto de integração econômica, o desvio de comércio pode efetivamente significar sucesso. É o caso, por exemplo, dos modelos voltados para a industrialização via substituição de importações⁹⁸.

De qualquer forma, há um preço a ser pago pelo país importador. Em uma situação de desvios de comércio, o país onde isso ocorre poderá apresentar sérios problemas na esfera da produção nacional, com a possibilidade, inclusive, de resultar na desarticulação total dos setores produtivos envolvidos diretamente com essa nova realidade comercial.

Segundo Bo Södersten, ao se falar em criação e desvio de comércio na verdade está se falando de substituição entre países e produtos. Em um processo de integração econômica, tanto um quanto o outro acontece, muitas vezes, de forma cruzada tornando mais complexa a compreensão e análise do projeto integracionista na sua totalidade. O essencial será encontrar o equilíbrio entre um e outro efeito estático para que a resultante final seja positiva para todos os partícipes.

⁹⁷ SODERSTEN, Bo. Op. Cit. pp. 414 e 415.

⁹⁸ É bom deixar claro que este não é o caso do Mercosul. Também cabe ressaltar que, esses modelos de desenvolvimento já não são mais considerados positivos pelos próprios resultados que apresentaram no passado.

Certamente um dos fatores que podem contribuir para o alcance deste equilíbrio é a escolha, implementação e modo de utilização dos instrumentos de política comercial. Ao estabelecerem novas condições concorrenciais, contribuem para a produção de efeitos estáticos na atividade comercial, com reflexos diretos no desempenho comercial que se consolida a partir daí. Devem ser, portanto, cuidadosamente selecionados de modo a não se tornarem um fator de desequilíbrio e sim de harmonização.

Apesar de alguns economistas, a exemplo de Charles P. Kindleberger, questionarem a importância dos efeitos estáticos para o veio econômico de um processo de integração, há que se considerar que, a depender de como as sociedades envolvidas reagem às novas linhas concorrenciais que se estabelecem, esses efeitos poderão desencadear resultados positivos, consolidados a partir da produção dos chamados efeitos dinâmicos e, assim, serem também responsáveis por mudanças estruturais na economia e no comércio das sociedades integradas. Nesse sentido, os efeitos estáticos devem ser igualmente considerados importantes na construção de um espaço integrado bem sucedido.

Por fim, é importante mencionar que os resultados advindos da proteção e do consumo, ante a ocorrência de efeitos estáticos, seja de criação ou de desvio de comércio, se fazem representar não por uma mudança radical na atividade comercial, mas pela intensificação do comércio praticado em função dos novos arranjos concorrenciais que se estabelecem.

Segundo Kindleberger,

“Quando maior o número de países a filiar-se a união de aduanas, e quanto mais baixa a tarifa externa comum, tanto menor será a extensão do desvio de comércio e tanto mais a união de aduanas se aproximará do ideal de livre comércio”⁹⁹.

2.1.3.2 Efeitos Dinâmicos

Os efeitos dinâmicos incluem o desenvolvimento de economias de escala, mudança nos preços relativos, maior estímulo à concorrência e ao investimento. Produzem

⁹⁹ KINDLEBERGER, Charles P. Op. Cit. p. 209.

modificações estruturais nas economias integradas e estabelecem um novo *status quo* nas sociedades envolvidas, motivando o crescimento econômico.

No entanto, da mesma forma que ocorre em relação aos efeitos estáticos, também, devem aproximar-se de uma situação de equilíbrio para que seus benefícios não se transformem em desajustes. Este é o caso, por exemplo, da intensificação das economias de escala e do estímulo à concorrência; efeitos aparentemente contraditórios, mas que podem conviver bem num determinado mercado, produzindo resultados positivos para as sociedades envolvidas, se guardados os devidos limites para o incentivo à intensificação das economias de escala.

O que seriam, então, as economias de escala? Significam a produção de bens em grande quantidade, a custos reduzidos, especialmente voltada para um mercado consumidor de massa. Pressupõem a racionalização da atividade produtiva a partir do uso de novas tecnologias, automação, organização e especialização do trabalho. Só é possível em empresas de grande porte. As pequenas e médias empresas, por natureza, não conseguem desenvolver suas atividades pautadas no estabelecimento de economias de escala. A menos que se estabeleçam em arranjos cooperativos ou similares.

Embora os benefícios da intensificação das economias de escala sejam evidentes, há também que se considerar que a sua predominância em um mercado produtivo pode gerar tendência à concentração monopolista, com a possível eliminação da concorrência, o que não seria desejável, pois a diversidade concorrencial é, também, um dos efeitos dinâmicos que motivam o crescimento econômico. Portanto, em um processo de integração econômica o argumento favorável à intensificação das economias de escala é o de resgatar o aproveitamento das economias de escala não utilizadas, como acontece em mercados muito fragmentados.

Um outro argumento favorável é o de que “(...) *os rendimentos de escalas crescentes constituem mais uma fonte de ganhos do comércio: países idênticos no que se refere às suas dotações de fatores podem, mesmo assim, ganhar com trocas entre si*”¹⁰⁰, mesmo que os benefícios advindos do comércio não sejam simetricamente distribuídos.

¹⁰⁰WILLIAMSON, John. Op. Cit. p 60.

“(...) as empresas de economia de escala possibilitam o emprego de amplo contingente de mão-de-obra altamente qualificada, grande capacidade de estocagem de produção e de matérias-primas. Seu elevado grau de especialização garante melhores processos e métodos de controle de qualidade da produção e maior uniformidade na padronização dos produtos. (...) maiores investimentos na pesquisa e na criação de novos produtos, além da elaboração de eficientes campanhas publicitárias e sólidas estratégias de marketing”¹⁰¹.

A concorrência, por sua vez, se conceitua como sendo uma situação em que as empresas têm que se esforçar para assegurar o seu mercado consumidor. A rivalidade empresarial se traduz na variação dos preços, na diferenciação dos produtos, nas estratégias de marketing e de alternativas que movimentam ativamente a performance do mercado. Trata-se de uma condição ideal de mercado, referente, sobretudo, à distribuição eficaz dos produtos entre as empresas e os consumidores.

No mundo real, a concorrência será sempre imperfeita ou ainda monopolista, modelo intermediário entre o referencial analítico de concorrência perfeita e a situação de monopólio absoluto, raramente presente no mundo real. No caso da concorrência monopolista, segundo Chamberlin *“cada vendedor tem o monopólio do seu produto, mas fica sujeito à concorrência de produtos substitutos, mais ou menos imperfeitos”*.¹⁰²

No caso específico dos processos de integração econômica, há fortes indícios, segundo analistas econômicos conceituados, de que os benefícios da concorrência se fazem presentes no mercado integrado, embora a obtenção de estimativas numéricas seja algo complexo, uma vez que tais benefícios se traduzem em movimentações de mercado de difícil mensuração. Outro aspecto que fica complicado estabelecer é o grau de importância que cada desdobramento advindo de uma situação mercadológica concorrencial tem sobre o conjunto das economias integradas. Mesmo assim, os argumentos em prol da concorrência se mostram bastante plausíveis.

¹⁰¹ SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. Ed. Best Seller, 14 edição. 2004. p.190.

¹⁰² SANDRONI, Paulo. Op. Cit. p.119.

Uma das argumentações é a de que, quando economias mais expostas à concorrência entram em contato direto com economias mais fechadas, essas últimas se vêem obrigadas a se adaptarem à nova realidade concorrencial, deixando a complacência de lado, característica presente em mercados menos expostos à concorrência.

Segundo Bo Sodersten, outras argumentações favoráveis à concorrência se traduzem na

“(...) intensificação do movimento de fatores e com os direitos de estabelecer negócios dentro do grupo de parceiros. Movimentos de trabalho e de capital poderiam estimular a produtividade dos fatores em questão e fomentar o crescimento. Maior liberdade nos direitos de estabelecimento poderiam, talvez, conduzir não só à grande liberdade pessoal e à melhoria das condições de bem estar, mas, também, à rápida difusão dos conhecimentos e, dessa forma, fomentar o crescimento”¹⁰³.

Por fim, há que se considerar a mudança dos preços relativos associados à intensificação da concorrência como estímulos ao investimento, seja interno ou proveniente do exterior (investimento direto ou indireto), significando, de um modo geral, a aplicação de capital em meios que promovam a ampliação da capacidade produtiva, seja de um setor, de alguns setores produtivos ou mesmo de um país; maior eficiência tecnológica com vistas à redução dos custos de produção, garantindo melhores condições para o enfrentamento concorrencial; melhor qualificação da mão de obra, entre outras possibilidades. O investimento pode assumir diversos formatos cabendo a escolha a aqueles que o irão receber¹⁰⁴.

2.2 Os Instrumentos Comerciais do Mercosul Programa de Liberalização Comercial

2.2.1 Programa de Liberalização Comercial

2.2.1.1 A Origem do Programa - A Ata de Buenos Aires

¹⁰³ SODERSTEN, Bo. Op. Cit. p 424.

¹⁰⁴ Para maiores detalhes ver: KINDLEBERGER, Charles P. *Economia Internacional*. Ed. Mestre Jou, São Paulo, pp. 367 a 421; SODERSTEN, Bo. *Economia Internacional*. Rio de Janeiro. Ed. Interciência Ltda, 1979, pp.427 a 455; WILLIAMSON, John. *Economia Aberta e a Economia Mundial. Um texto de Economia Internacional*. Rio de Janeiro, Ed. Campus. 1989, pp.98 a 113.

Com a assinatura da Ata de Buenos Aires, os rumos da integração econômica sul americana assumiu novos contornos, embora sejam reafirmados os compromissos da Declaração de Iguazu (1985), do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil / Argentina (1998), bem como de todos os demais documentos firmados entre Brasil e Argentina no período de 1985 a 1990. Deixa-se de lado a cautela com que os dois países vinham se relacionando, passando-se a um ritmo mais acelerado de negociações.

“(...) o projeto de formação do Mercosul, dando continuidade às negociações argentino-brasileiras de julho de 1990, imprimiu um novo direcionamento à associação econômica entre os dois países. Os prazos estabelecidos pela Ata de Buenos Aires e posteriormente incorporados no Tratado de Assunção para a criação de uma zona de livre comércio, de uma união aduaneira e de um mercado comum deixaram para trás o ritmo gradual e equilibrado buscado pelo Pice”¹⁰⁵.

Essa nova dinâmica integracionista irá decorrer tanto das mudanças políticas internas ocorridas em ambos os países, eleições presidenciais no Brasil e na Argentina, quanto da conjuntura internacional que se formará, indicando a necessidade premente de posicionamento por parte do Brasil e da Argentina sobre suas respectivas políticas externas.

O cenário internacional mostrar-se-á carregado de incertezas especialmente para os países em desenvolvimento latino americanos. Ter-se-á: mudança de orientação da política comercial norte-americana, com a conformação do NAFTA e a proposta do governo Bush denominada Iniciativa para as Américas¹⁰⁶; intensificação do processo de integração europeu; destaque das economias do sudeste asiático e expectativa de fracasso da Rodada Uruguai de negociações do GATT.

A integração proposta assumirá, então, nova funcionalidade a partir da criação de um novo contexto de abertura comercial voltado a propiciar condições de fomento à competitividade, na medida em que se estabelece um *“(...) espaço privilegiado de articulação de interesses em âmbito regional frente aos temas da agenda econômica*

¹⁰⁵ HIRST, Mônica, BEZCHINSKY, Gabriel e CASTELLANA, Fabian. *A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul*. Texto para Discussão nº 337. IPEA, maio de 1994, p 12.

¹⁰⁶ Vislumbra, dentro de uma concepção norte-americana, a criação de uma área de livre comércio do Alaska à Patagônia, exceto Cuba, a partir de acordos bilaterais negociados com os Estados Unidos.

internacional”¹⁰⁷. A partir deste momento, passa-se a privilegiar fundamentalmente o aspecto comercial da integração, o que ficará muito evidente no Mercosul.

Cabe aqui um parêntese para ressaltar que, a proposta de liberalização comercial entre Brasil e Argentina, materializada no Programa de Liberalização Comercial firmado entre os dois países, coincide com um programa brasileiro de liberalização comercial unilateral implementado no governo Collor¹⁰⁸, mas já em andamento desde meados da década de 1980, e com o lançamento do Plano de Conversibilidade na Argentina. O impacto resultante dessas iniciativas se fará sentir no Mercosul e, sem dúvida, condicionará os resultados alcançados pelo Programa de Liberalização Comercial.

A Ata de Buenos Aires define a metodologia para a conformação do Mercado Comum Brasil / Argentina que, mais adiante, será incorporada ao Tratado de Assunção, passando o Mercosul a seguir essa mesma orientação metodológica, salvo pequenos ajustes decorrentes da nova realidade integracionista que abrigará outros dois países: Uruguai e Paraguai.

Assim, é na Ata de Buenos Aires que se fixa o prazo de 31 de dezembro de 1994 para a conformação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina¹⁰⁹, se estabelece um cronograma de desgravação tarifária, linear e automático sobre o universo total dos bens comercializados (Quadro 1) e listas positivas de exceção para setores considerados sensíveis¹¹⁰, se cria o Grupo Mercado Comum – GMC como órgão gerenciador da integração bilateral e outros nove (9) subgrupos técnicos de trabalho¹¹¹ para tratar prioritariamente algumas políticas macroeconômicas e setoriais¹¹².

¹⁰⁷ VAZ, Alcides Costa. *A Construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas negociações do período de transição*. Tese de Doutorado USP, 2001. Cap. 3 – p. 90.

¹⁰⁸ A primeira fase do programa brasileiro de liberalização comercial, final da década de 1980, voltou-se para a eliminação de barreiras não tarifárias como, por exemplo, a extinção da lista de produtos com emissão de guias de importação suspensa e de alguns regimes especiais de importação. Posteriormente, a partir de 1990 instituiu-se um cronograma de redução tarifária com o objetivo de cortar pela metade a tarifa modal aplicada. Cabe ressaltar que este programa unilateral de abertura comercial foi concomitante à criação do Mercosul, sendo o projeto de integração econômica regional complementar a esta estratégia já em andamento.

¹⁰⁹ Prazo este que se transformará na data limite para o término do período de transição do Mercosul. Será a data limite para a plena implementação do Programa de Liberalização Comercial entre Brasil e Argentina, sendo que Uruguai e Paraguai terão até 31 de dezembro de 1995 para cumprir com os ajustes acordados.

¹¹⁰ Gênese do Programa de Liberalização Comercial do Mercosul.

¹¹¹ Subgrupo 1 – Assuntos Comerciais, Subgrupo 2 – Assuntos Aduaneiros, Subgrupo 3 – Normas Técnicas, Subgrupo 4 – Política Fiscal e Monetária Relacionada com o Comércio, Subgrupo 5 – Transporte Terrestre, Subgrupo 6 – Transporte Marítimo, Subgrupo 7 – Política Industrial e Tecnológica, Subgrupo 8 – Política Agrícola, Subgrupo 9 – Política Energética. Já no âmbito do Mercosul, outros dois subgrupos de trabalho

A partir da primeira reunião do GMC, realizada em Buenos Aires, nos dias 3 e 4 de setembro de 1990, ficam estabelecidos os critérios que irão efetivamente delinear a metodologia de integração definida na Ata de Buenos Aires e que, mais adiante se incorporarão na conformação do Mercosul, pelo Tratado de Assunção.

Entre as muitas decisões acordadas nesta ocasião, todas relacionadas ao aspecto comercial da integração, está o desenho do Programa de Liberalização Comercial que abriga:

a) Um Cronograma de Desgravação Tarifária a ser aplicado sobre o universo de produtos negociados no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 14 – ACE 14¹¹³ de forma progressiva, linear e automática conforme determinação previa (Quadro 1);

b) Listas de exceção, para produtos considerados sensíveis, constituídas a partir das exceções estabelecidas no âmbito do Acordo de Alcance Parcial nº 1 – AAP 1¹¹⁴, com a previsão de sua redução anual em 20% a cada dia 31 de dezembro, sendo a primeira já em 31 de dezembro de 1990;

c) Concessão de margem de preferência mínima de 40% sobre o universo tarifário do Acordo de Complementação Econômica mencionado no item a); e

d) Incorporação automática dos produtos retirados das listas de exceção ao Cronograma de Desgravação Tarifária mencionado no item a), partindo-se do patamar mínimo de 40% de preferência, no nível que lhes corresponderia caso houvessem sofrido as desgravações acordadas desde o início.

Cabe ressaltar que o Programa de Liberalização Comercial estabelecido pela Ata de Buenos Aires é um instrumento de política comercial de cunho eminentemente tarifário, desenhado, primeiramente, para atender a uma negociação bilateral entre Brasil e Argentina. Em função da sua própria natureza, seu alcance se limita ao ajuste de tarifas, não

serão criados: Subgrupo 10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas e Subgrupo 11 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

¹¹² Os subgrupos de trabalho serão parte da estrutura orgânica constitutiva do Mercosul em seus primeiros anos de existência. Produzirão muitos diagnósticos setoriais permitindo aos países conhecer melhor suas próprias carências e/ou vantagens competitivas, subsidiando decisões relacionadas ao andamento do processo de integração como um todo.

¹¹³ Acordo de Complementação Econômica nº 14, celebrado em dezembro de 1990 entre Brasil e Argentina, resultante da incorporação de todas as concessões negociadas entre os dois países no âmbito da ALADI (ACE-12, AAP-1, Acordos Comerciais).

¹¹⁴ AAP – 1: Brasil e Argentina. Firmado no âmbito da ALADI por ocasião da assinatura do tratado de Montevideu de 1980.

possibilitando, por si só, a conformação de um Mercado Comum, conforme vontade manifesta pelos dois países, mas revelando-se muito eficiente na promoção de efeitos estáticos de criação e / ou desvio de comércio nos países partícipes.

De fato, um Mercado Comum pressupõe a harmonização de muitos outros quesitos que transcendem a questão tarifária¹¹⁵. No entanto, o equacionamento das tarifas, eventualmente praticadas intra e extrablocos, propiciando novos arranjos concorrenciais e estimulando a atividade comercial, constitui-se no primeiro passo rumo a conformação de um espaço mercadológico integrado, seja em que nível for. Neste sentido, um instrumento tal qual o Programa de Liberalização Comercial assume papel relevante, desde que acompanhado de outros mecanismos de política comercial, complementares ao seu alcance.

Uma vez transportado para o Mercosul, ao Programa de Liberalização Comercial caberá o papel específico de atuar frente ao comércio praticado entre os quatro países integrados, mais especificamente nas listas de produtos já acordadas no âmbito da ALADI (ACE 18¹¹⁶) e nas listas de exceções previstas ao amparo do Tratado de Assunção, incorporadas nos Apêndices I, II, III e IV do Tratado (Quadro 2), com o objetivo de equacionar a prática tarifária, até então, vigente entre os quatro países. Colocará em andamento de forma quadripartite o mesmo Cronograma de Desgravação Tarifária acordado bilateralmente (Quadro 1).

2.2.2.2 A partir do Tratado de Assunção

Diz o Artigo 5º, item a) do Tratado de Assunção que:

“Durante o período de transição, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são:

a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em redução tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou

¹¹⁵ A conformação de um Mercado Comum parte inicialmente de uma situação de União Aduaneira, incorporando ao que já está harmonizado a livre circulação dos fatores de produção. Envolve mudanças profundas na base econômica, política, ideológica e cultural das sociedades integradas. Implica, necessariamente, na superação de barreiras distintas das meramente comerciais.

¹¹⁶ Acordo de Complementação Econômica nº 18, firmado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, em 20 de novembro de 1991. Normatiza as operações comerciais no Mercosul. Consolida os acordos firmados pelos quatro países no âmbito da ALADI. No Brasil, o ACE nº 18 foi internalizado pelo Decreto 550, de 27 de maio de 1992.

medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I)(...)."

O Programa de Liberalização Comercial conforme previsto no artigo 5º, detalhado no Anexo I do Tratado de Assunção praticamente incorpora os ditames da Ata de Buenos Aires, com alguns pequenos ajustes na sua execução, uma vez que o espaço mercadológico deixa de ser Brasil e Argentina passando a incluir Uruguai e Paraguai. Em essência, a metodologia previamente definida para Brasil e Argentina será a mesma, sem alterações que comprometa o seu desenho inicial, mesmo voltada para uma nova realidade integracionista.

Em relação à Ata de Buenos Aires, a modificação mais significativa dirá respeito ao prazo final para a conclusão do processo de desgravação tarifária, conforme previsto no cronograma de desgravação (Quadro 1). Brasil e Argentina manterão a data de 31 de dezembro de 1994, mas Uruguai e Paraguai terão até 31 de dezembro de 1995 para cumprir com o acordado (Artigo Primeiro, Anexo I do Tratado de Assunção). Na prática, amplia-se o prazo para a consolidação da área de livre comércio intrabloco.

Embora o Cronograma de Desgravação Tarifária, conforme estabelecido pela Ata de Buenos Aires, seja igualmente mantido para todos os países membros (Quadro 1), as listas de exceções de Uruguai e Paraguai, além de abrigarem um número maior de produtos (Quadro 2), serão reduzidas à razão de 10% a partir da entrada em vigor do Tratado de Assunção e 20% a cada ano, a contar de 31 de dezembro de 1991 até 31 de dezembro de 1995, quando a margem de preferência terá que chegar a 100% para todo o universo de produtos negociados (Artigo sétimo, Anexo I do Tratado de Assunção)¹¹⁷.

Já se inicia, portanto, um processo de equalização tarifária institucionalizando-se um regime excepcional ao pleno funcionamento da área de livre comércio que se pretendia concluir até dezembro de 1994. O ideal seria que não houvesse situações de exceção ao

¹¹⁷ Cabe ressaltar que esta seria a única flexibilização prevista no Tratado de Assunção. Outro aspecto relevante é o não estabelecimento de diferenças entre os países membros do Mercosul para efeito de direitos e obrigações. Neste sentido, o Tratado de Assunção se diferencia das iniciativas anteriores que reconhecem o princípio do tratamento especial para economias menores, o que será objeto de muita reflexão mais adiante em função das profundas dificuldades no aprofundamento do Mercosul, em parte, decorrentes das diferenças estruturais existentes entre os quatro países membros.

término do Programa de Liberalização Comercial. Por outro lado, compromete-se a condição de união aduaneira que se institui a partir da entrada em vigor da Tarifa Externa Comum – TEC, prevista para janeiro de 1995, conforme se verá mais adiante. Cria-se, já neste momento, uma situação atípica no âmbito do Mercosul e que se estenderá para muito além do previsto inicialmente¹¹⁸.

No caso de Brasil e Argentina o percentual de redução das listas de exceções se mantêm tal qual o previsto na Ata de Buenos Aires, ou seja, à razão de 20% anuais iniciando-se em 31 de dezembro de 1990 (Artigo Sétimo, Anexo I do Tratado de Assunção). Contudo, o futuro mostrará que alguns setores produtivos aí selecionados, seja por questões econômicas de competitividade, seja por questões sociais ou políticas não se colocarão a serviço da integração, representando exceções permanentes ao projeto integracionista.

Outra alteração em relação ao acordado bilateralmente é o universo de produtos sobre os quais a desgravação tarifária irá incidir. Este se amplia com a adesão de Uruguai e Paraguai, o que torna mais complexa a implementação do Programa, facilitando, em alguma medida, possíveis distorções decorrentes, sobretudo, da visível ausência de complementaridade produtiva e comercial entre os quatro países.

Esta característica econômica comercial concorrencial pode ser facilmente constatada a partir das listas de exceção firmadas pelos quatro países no âmbito do Programa de Liberalização Comercial, previstas no Tratado de Assunção. Essas apresentam significativa sobreposição de setores produtivos considerados sensíveis, senão para os quatro países, pelo menos para dois ou três deles (Quadro 2).

De fato, os setores constantes nas listas de exceções de cada um dos países do Mercosul auxiliam na identificação do estágio de desenvolvimento produtivo industrial em que cada país se encontra. Brasil e Argentina, por exemplo, demonstram apresentar uma estrutura produtiva comercial mais complexa que a de Uruguai e Paraguai, mas a condição agro-exportadora dos quatro países fica claramente demonstrada (Quadro 2).

¹¹⁸ É possível presumir que as dificuldades advindas das negociações setoriais revelam o posicionamento conflituoso dos países sobre a verdadeira vocação pretendida para o bloco; se a de uma área de livre comércio, posição defendida sobretudo pela Argentina, se a de uma união aduaneira, posição defendida pelo Brasil.

A negociação das exceções se fará caso a caso demandando enorme esforço negociador para se chegar ao consenso, critério de tomada de decisão adotado no Mercosul. Assim, no decorrer da consolidação do bloco, algumas destas exceções se transformarão em situações permanentes de conflito impedindo a efetivação plena da área de livre comércio, gerando uma situação atípica já no âmbito da União Aduaneira, que se inicia com a implementação da Tarifa Externa Comum a partir de janeiro de 1995, conforme já mencionado.

Para contornar problemas setoriais de competitividade intrabloco, ao final da implementação do Programa de Liberalização Tarifária e início da entrada em vigor da TEC, instituiu-se o chamado Regime de Adequação que excluiu transitoriamente da área de livre comércio produtos sem condições de competir no mercado integralizado à tarifa zero.

No decorrer da vigência do Regime de Adequação novas restrições ao comércio não deveriam ser criadas e a tarifa cobrada intrabloco estaria vinculada a um cronograma de desgravação progressiva, e automática, nos moldes do que foi implementado pelo Programa de Liberalização Comercial. A tarifa cobrada para terceiros mercados permaneceria constante e os casos de salvaguardas intrabloco foram mantidos.

Em termos quantitativos, o Regime de Adequação pouco significou para o andamento do processo de integração, pois não abrangeu mais do que algo em torno de 5% do total de bens comercializados entre os quatro países¹¹⁹. Contudo, qualitativamente não deixa de representar um certo retrocesso, contribuindo para que os prazos previstos inicialmente no Tratado de Assunção fossem postergados. No Brasil e na Argentina este regime deveria vigorar até dezembro de 1998 e no Paraguai e Uruguai até dezembro de 1999.

O Programa de Liberalização Comercial também prevê em seu Artigo Décimo, Anexo I ao Tratado de Assunção, a eliminação, até 31 de dezembro de 1994, das restrições não tarifárias “(...) *expressamente declaradas nas Notas Complementares ao Acordo de Complementação que os Estados Partes celebram no marco do Tratado de Montevideu de 1980*”. No entanto, não faz qualquer referência sobre que procedimentos poderiam ser adotados para o cumprimento de tal exigência.

¹¹⁹ FLORENCIO, Sérgio. e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. ALFA Omega, 1996, parte 2, p.56.

Muitas das situações de conflito comercial que ainda persistem, até hoje, no Mercosul são resultado das dificuldades encontradas no período de transição, com a ausência de soluções conclusivas para as situações excepcionais ocorridas desde a implementação do Programa de Liberalização Comercial, conforme descrito acima e que contribuem para tornar o espaço integrado vulnerável às intempéries econômicas e políticas conjunturais que se instalam nos países do Mercosul, em nada favorecendo a integração. Adicionalmente, as dificuldades relacionadas à eliminação de restrições não tarifárias, que vez por outra surgem ou ressurgem, dificultando o comércio recíproco, persistem.

Prova disso é a recorrência com que temas relacionados à eliminação de entraves ao comércio intrabloco, propostas para determinados setores produtivos, como os setores automotivo e açucareiro, e livre circulação de bens no âmbito do bloco, aparecem nas agendas de negociação firmadas ao longo do processo de consolidação do Mercosul, tal qual descrito no Capítulo I, em especial a partir do ano 2000.

Outros instrumentos complementares ao Programa de Liberalização Comercial deveriam ter sido simultaneamente levados adiante, mas, embora previstos no Tratado de Assunção, mais especificamente a coordenação de políticas macroeconômicas e a adoção de acordos setoriais¹²⁰ (Artigo 5, itens b) e d) do tratado), não tiveram êxito no período de transição. Associado a este fator encontra-se, também, a ausência de mecanismos voltados à superação da falta de competitividade produtiva, como por exemplo os relacionados à reconversão produtiva.

Em decorrência disso, a eficácia da adequação tarifária empreendida e consolidada por meio do Programa de Liberalização Comercial ficou relativamente comprometida, especialmente se observado o previsto no tratado que seria alcançar níveis mais aprofundados de integração econômica, no médio prazo. As muitas situações de exceções que passarão a vigorar dentro do bloco e deste para com terceiros mercados irão colocar o Mercosul numa condição esdrúxula de ser simultaneamente uma área de livre comércio inacabada e uma união aduaneira incompleta.

¹²⁰Foi um dos instrumentos previstos no Tratado de Assunção que jamais teve êxito. “(...) os acordos setoriais representam iniciativas empresariais fragmentadas, que atendem a interesses setoriais específicos e que contam com um marco regulatório extremamente vago”. HIST, Mônica; BEZCHINSKY, Gabriel e CASTELLANA, Fabian. A Reação do Empresariado Argentino diante da formação do Mercosul. Texto para discussão n 337, IPEA, maio de 1994.

2.2.3.3 Um balanço sobre o Programa

Conforme já mencionado, o Programa de Liberalização Comercial constitui-se em herança do período que antecede a conformação do Mercosul, caracterizado pela intensificação da relação bilateral entre Brasil e Argentina, mais especificamente a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990. Trata-se de um instrumento que terá início e fim entre os anos de 1991 e 1994 / 1995, portanto, período que antecede o momento temporal objeto de análise desta dissertação.

Contudo, os reflexos imediatos e posteriores que irá produzir no desempenho comercial do bloco ao sedimentar ganho comercial, em função da liberalização tarifária que promoveu e do novo arranjo concorrencial que instituiu, mas também por não solucionar os problemas relacionados às exceções acordadas em seu âmbito, situação que remanecerá após o seu término, deixando, em aberto, pendências setoriais que dificultarão o aprofundamento do processo de integração, justificam a sua apreciação.

O Programa de Liberalização Comercial, quando consolidou todos os instrumentos negociados no âmbito da ALADI (ACE nº 18), e os colocou num Cronograma de Desgravação Tarifária de caráter progressivo, linear e automático (Quadro 1), contribuiu para o fortalecimento das relações comerciais entre os países integrados, auxiliando na intensificação do comércio intrabloco. Deu novo alento a uma realidade comercial intra - regional até aquele momento pouco explorada comercialmente e absolutamente insignificante para o comércio mundial.

O aumento das preferências tarifárias, mesmo deixando à margem casos excepcionais, por ter sido progressiva e linear e, portanto, por zerar a proteção efetiva anteriormente existente, constituiu efetivamente uma nova realidade de mercado, com novos arranjos concorrenciais estabelecidos, ainda que para um universo delimitado de produtos.

“(...) os procedimentos comerciais encontram-se relativamente facilitados e os aspectos comerciais são, sem dúvida, os mais avançados. A liberalização regional tornou-se uma realidade

para estes países, como atesta a evolução do comércio intra-regional”¹²¹.

Ao modificar a realidade mercadológica existente entre os quatro países, com visível crescimento do comércio intrabloco já a partir de 1994, especialmente quando comparado ao comércio praticado entre os países do Mercosul antes da conformação do bloco (item 1.2.2. do Capítulo I), o Programa de Liberalização Comercial desencadeou efeitos estáticos de criação e / ou de desvio de comércio¹²², que certamente contribuíram para essa nova conjuntura comercial que se estabeleceu.

Entre os anos de 1994 e 1998, o montante arrecadado com o comércio intrabloco apresentará um movimento ascendente, tanto do lado das exportações quanto do lado das importações, sendo o ano de 1997 particularmente positivo (Tabela 1). Haverá, portanto, o fortalecimento dos fluxos comerciais intrabloco, o que é pré-requisito para que qualquer projeto de integração comercial se viabilize.

Neste sentido, o Programa de Liberalização Comercial teve importante papel na consolidação do Mercosul, pois, em alguma medida, auxiliou na criação das condições necessárias para que os países integrados ampliassem o comércio praticado entre si, estabelecendo a condição de área de livre comércio, ainda que pautada em algumas excepcionalidades. Até aquele momento, apesar da existência da ALADI e de esforços conjuntos para fortalecer os fluxos de comércio na região, a prática comercial sub-regional pouca significação representava para os países do subcontinente sul americano.

O período que vai de 1998 a 2003 registrará reduções nos montantes registrados para o comércio intrabloco, mas, ainda assim, estes se manterão em proporções superiores às alcançadas em 1994 e 1995, à exceção de 2002 (Tabela 1), indicando que o esforço empreendido na implementação do Programa de Liberalização Comercial não foi de todo em vão.

Esse comportamento descendente dos fluxos comerciais intra – regionais reflete todo um contexto mundial e regional amplamente apresentado no Capítulo I, conjugado às excepcionalidades que se estabelecem com o avanço da integração, decorrentes, sobretudo, de deficiência competitiva por parte de determinados setores produtivos e da baixa

¹²¹ CASTILHO, Marta e GUEDES, Moema. *Comercio y Género: o caso brasileiro*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latino-americano. Dezembro de 2002. p. 7.

¹²² Verificar o item 2.1.3.1 deste Capítulo para detalhes conceituais.

complementaridade econômica existente entre os quatro países. A solução para essa realidade sub-regional teria, necessariamente, que advir da implementação de outros instrumentos de política comercial, desenvolvidos com a finalidade de superar estes entraves específicos ao processo de consolidação do Mercosul.

A partir de 2004, já numa conjuntura econômica regional e mundial mais propícia a integração, o comércio intrabloco sofrerá significativa recuperação, demonstrando que estruturalmente houve mudança em prol da área de livre comércio (Tabela 1 e 3; Gráficos 1 e 2). Em momentos de crise, o Mercosul jamais foi questionado pela área de livre comércio que impulsionou em sua gênese. Todas as críticas que se fazem ao projeto de integração recaem, recorrentemente, sobre a condição de União Aduaneira.

As características intrínsecas do Programa de Liberalização Comercial, progressividade, linearidade e automatização, associadas à transparência e imediatismo com que foi adotado no Mercosul, apesar das limitações inerentes à sua própria natureza, influenciaram positivamente o processo de integração em sua gênese, com reflexos posteriores nas rodadas de negociação.

Boa parte da credibilidade conferida ao projeto sul americano adveio desse primeiro momento quando o Programa de Liberalização Comercial foi acordado e colocado em prática. Apesar das dificuldades encontradas no decorrer de sua implementação, especialmente com relação às listas de exceções, de fato, contribuiu para que uma ambiência favorável à integração se instalasse no Cone Sul.

Do ponto de vista econômico, é importante abrir um parêntese para lembrar que, a remoção de uma tarifa, seja ela qual for, resulta em ganho para uns e perda para outros. Não há como evitar este duplo efeito na economia. Conforme mencionado no item 2.1.2 deste Capítulo, o efeito protetor da tarifa nos mostra, então, que um Programa de Liberalização Comercial causa ganho, mas também prejuízo que são justificáveis se utilizados para *“aliviar os inconvenientes existentes (...) para enfrentar, ao invés de evitar, a necessidade de redistribuição para usos mais eficientes”*¹²³.

A remoção das tarifas aplicadas entre os quatro países, para parte significativa do universo de bens comercializados, instituindo uma área de livre comércio, terá repercussão

¹²³ KINDLEBERGER. Op. Cit. Cap. 7, p 122.

distinta em cada setor produtivo, de cada uma das economias envolvidas. Haverá situações pontuais de ganhos e de perdas advindas da maior exposição à concorrência. A ausência de complementaridade produtiva entre os países, conforme já mencionado várias vezes, também terá influência nos resultados alcançados. O que se estabelece efetivamente é uma nova situação mercadológica regional, naquele momento, em prol da integração. “(...) *Os setores afetados de forma negativa pela abertura não são necessariamente contrários à integração regional*”¹²⁴.

As exceções admitidas no Tratado de Assunção para efeito do Programa de Liberalização Comercial (Quadro 2), em alguns casos, como por exemplo os da Indústria Automotiva e do Setor Açucareiro, irão protagonizar fortes disputas negociais nem sempre com resultados favoráveis ao aprofundamento da integração comercial. No caso do setor automotivo algum avanço será alcançado a partir de 2002 com a proposição da Política Automotora do Mercosul - PAM, mas para o setor açucareiro, a despeito das muitas tentativas de resolver a situação, não haverá acordo, remanescendo o açúcar à margem da integração, até os dias de hoje¹²⁵.

A previsão de redução anual das listas de exceções (Quadro 2) e a incorporação automática dos produtos retirados destas listas no Cronograma de Desgravação Tarifária (Quadro 1), conforme estabelecido no Programa de Liberalização Comercial, não vão ser suficientes para impedir a permanência de determinados setores produtivos em regime de caráter excepcional, mesmo após o término do prazo previsto para a conclusão do programa. Admitir-se-á a figura do Regime de Adequação, conforme já mencionado, com seqüelas setoriais significativas para o desempenho comercial global do Mercosul e aprofundamento do processo de integração. A rigor, os prazos inicialmente previstos para o período de transição ficam comprometidos.

Em mais de uma oportunidade conflitos comerciais de todo tipo irão surgir. Parte do problema decorrerá da ausência de outros instrumentos capazes de contornar os desequilíbrios advindos da mudança estrutural mercadológica que se apresenta a partir da entrada em vigor do Programa de Liberalização Comercial.

“Desequilíbrio comercial, disparidade nas condições macroeconômicas dos países, pressões setoriais para a

¹²⁴ HIRT, Mônica, BEZCHINSKY, Gabriel e Castellana Fabian. Op. Cit. P.31.

¹²⁵ O setor açucareiro se constituirá na única exceção setorial ao objetivo maior de livre comércio intrabloco.

desaceleração do processo, receio de que seria impossível definir uma Tarifa Externa Comum”¹²⁶.

Apesar do Regime de Adequação ter sido uma forma de contornar os problemas de competitividade existentes e agravados pela integração, o prazo adicional conferido a setores e países para essa adaptação ao livre comércio não será suficiente o bastante para eliminar situações de conflito, particularmente, graves e contrárias ao movimento integracionista, conforme se verifica a partir de 1999 até os dias de hoje.

Por diversas vezes o projeto integracionista será colocado em cheque e, por diversas vezes, a opção pela integração prevalecerá, ainda que calcada em concessões. Entretanto, o formato que o bloco irá assumir do ponto de vista comercial, pautado nas concessões firmadas, comprometerá, em primeiro lugar, o pleno funcionamento da área de livre comércio que deveria ter sido consolidada ao fim do Programa de Liberalização Comercial e, em segundo, por consequência, o da União Aduaneira, que se inicia com a implementação da TEC em janeiro de 1995 já abrigando excepcionalidades advindas da fase anterior de negociações.

No entanto, apesar de todas as limitações, cabe ressaltar que **o mérito dos resultados positivos produzidos pelo Programa de Liberalização Comercial, ainda no período de transição, não fica comprometido com o quadro comercial que se institui a posteriori, ou mesmo com o rumo que o processo de integração assume nos anos subsequentes.**

“Considerados o sistema de liberalização comercial e suas exceções - Regime de Adequação, setor açucareiro e Zonas Francas -, transparece que o MERCOSUL é um “acordo limpo”, isto é, um acordo praticamente sem regras setoriais diferenciadas, mecanismos especiais, condicionalidades ou requisitos cruzados”¹²⁷.

Em realidade, no primeiro momento de conformação do Mercosul, procurou-se avançar em pontos de maior convergência na expectativa de que o resultado final não fosse

¹²⁶FLORÊNCIO, Sérgio. e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. ALFA Omega, 1996, parte 2, p.54.

¹²⁷FLORÊNCIO, Sérgio. e ARAÚJO, Ernesto. Op. Cit. p. 57.

comprometido. A exemplo desta tática está a coordenação de políticas macroeconômicas que ficará praticamente submersa no período de transição, registrando alguns avanços somente a partir de 1998, quando se procurou estabelecer uma metodologia comum para a elaboração de indicadores, tais como: índice de preço ao consumidor, dívida externa, déficit fiscal primário e déficit público e que, mais recentemente, volta a figurar como prioridade na agenda interna do Mercosul.

2.2.2 Tarifa Externa Comum - TEC

A partir da implementação da Tarifa Externa Comum, em janeiro de 1995, instrumento destinado a regular o comércio extrabloco, ou seja, a prática comercial com terceiros mercados, muda-se o *status quo* do processo de integração no Cone Sul, adquirindo o Mercosul a condição de União Aduaneira, mesmo estando a área de livre comércio em fase de consolidação, conforme mencionado no Capítulo anterior; ainda que as harmonizações das políticas cambiais, fiscais e monetárias não estivessem sendo efetivadas naquele momento.

É, portanto, este instrumento específico de política comercial que dita qual é o estágio de integração econômica vigente, delimitando o grau de aprofundamento do processo de integração em andamento. **É condição *sine qua non* para a implementação de uma União Aduaneira; passo decisivo rumo à consolidação de um Mercado Comum.**

As características constitutivas da TEC e a forma com que os países a irão utilizar determinarão a sua aptidão de ser um instrumento verdadeiramente voltado à promoção de uma política comercial que estimule a competitividade produtiva, capaz de enfrentar a concorrência internacional, ou ser meramente um meio de arrecadação de recursos. Pode, ainda, na pior das hipóteses, se transformar em algo que desestimule investimentos nos setores produtivos nacionais e / ou afete negativamente as relações comerciais dos países que a utilizam com o resto do mundo.

Para o Mercosul, a implementação da TEC adquire grande relevância por conferir à integração no Cone Sul um grau de aprofundamento praticamente inédito na América do

Sul¹²⁸ e, também, por sinalizar à comunidade internacional a disposição dos governos de seus países membros em avançar qualitativamente no processo de integração idealizado a partir do Tratado de Assunção.

Do ponto de vista comercial, a importância do instrumento tarifário comum para o Mercosul está relacionado às assimetrias existentes entre as práticas tarifárias, para terceiros mercados, dos quatro países membros do bloco. Com a implementação da TEC, dada a situação de livre comércio intrabloco, espera-se que as condições concorrenciais se equalizem e que o produtor regional tenha garantido margem de preferência em relação aos concorrentes internacionais¹²⁹.

Antes de entrar no mérito sobre a Tarifa Externa Comum do Mercosul, propriamente dita, para melhor compreender a dinâmica deste tipo de instrumento de política comercial e aduaneira, são necessárias algumas considerações afetas à Tarifa Aduaneira, complementares à descrição sobre tarifa desenvolvida no item 2.1.2 deste Capítulo¹³⁰.

2.2.2.1 Tarifa Aduaneira

Tarifa Aduaneira numa definição direta e objetiva é *“a expressão quantitativa, técnica e sistemática do imposto”*.¹³¹ É por meio deste instrumento básico de aplicação da política comercial de um país que os tributos incidentes sobre as importações, constitutivos dos denominados direitos aduaneiros¹³², são calculados e cobrados. Trata-se de *“uma estrutura técnica e fiscal das mais complexas”*.¹³³

Uma Tarifa Aduaneira é composta basicamente de dois elementos fundamentais, a saber: a lista dos produtos sobre os quais irá incidir a alíquota do imposto de importação, classificados internacionalmente num código numérico (nomenclatura) de identificação de

¹²⁸ Segundo José Ângelo Estrella Faria, antes do Mercosul a única iniciativa integracionista na América Latina que contemplou a condição de União Aduaneira foi o Acordo de Cartagena.

¹²⁹ FLORÊNCIO, Sérgio. e ARAÚJO, Ernesto. Op. Cit. p. 60.

¹³⁰ O item 2.1.2 deste Capítulo descreve exaustivamente o que é uma tarifa e que efeitos econômicos pode causar, mas o faz em termos gerais e não particulariza questões específicas relacionadas ao instrumento Tarifa Aduaneira.

¹³¹ MÂNGIA, Joaquim F. Op. Cit. p. 69.

¹³² *“Direitos Aduaneiros são todos os tributos que incidem sobre as importações à exceção da remuneração por serviços prestados aos importadores e os impostos que incidem igualmente sobre produtos importados e nacionais, que devem ser considerados impostos internos”*. (MÂNGIA, J.).

¹³³ MÂNGIA, Joaquim F. Op. Cit. p. 12.

mercadorias denominado Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias¹³⁴ e os direitos de importação propriamente ditos, apresentados na forma *ad valorem*, específica ou mista, conforme mencionado no item 2.1.2 deste Capítulo. Diz-se que a nomenclatura é o componente eminentemente técnico da Tarifa Aduaneira e o imposto de importação a sua vertente política.

Diferentes funções podem ser atribuídas a uma Tarifa Aduaneira dependendo da orientação conferida à política comercial e, mais amplamente, à política econômica de um país ou grupo de países. Esta poderá assumir uma função exclusivamente financeira de arrecadação de recursos para o Tesouro Nacional ou se transformar em um instrumento auxiliar na condução da política de desenvolvimento econômico e social de um ou mais países.

Quando utilizada para fins de política econômica, tal qual se apresenta nos processos de integração econômica, a Tarifa Aduaneira se constitui em instrumento básico da política aduaneira que pode ser definida como,

“(...) o uso da Tarifa Aduaneira para atuar sobre a estrutura das importações a fim de produzir efeitos diretos e indiretos que respondam às exigências e objetivos da política de desenvolvimento econômico social dos países”¹³⁵.

Nesse sentido, a Tarifa Aduaneira é, em realidade, um instrumento voltado à política de importação de um ou mais países com o objetivo principal de assegurar a subsistência de setores produtivos já instalados no território nacional ou regional, em se tratando de espaços integrados, sem, contudo, desestimular esforços de melhoria de produtividade e, conseqüentemente, de competitividade.

É, de fato, um instrumento a serviço da política de proteção, leia-se proteção à atividade produtiva, porém de forma qualitativa e não meramente quantitativa. Se o problema é reduzir ou aumentar quantitativamente importações, o melhor mecanismo a ser

¹³⁴ Trata-se de uma ferramenta auxiliar do comércio internacional, que se atualiza à medida que os fluxos comerciais se desenvolvem e se intensificam. É uma convenção internacional para identificar de forma transparente, direta e objetiva os bens comercializáveis internacionalmente. Neste caso específico, o Sistema Harmonizado foi uma nova adaptação da Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira – NCCA, firmado em 1950, em Bruxelas, pelo Conselho de Cooperação Aduaneira.

¹³⁵ SILVA, Gerson Augusto da. *Estudos Aduaneiros*. Coleção Gerson Augusto da Silva, nº 11, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária, Brasília, DF, 1983, p. 67 -68.

utilizada é o câmbio. A política cambial será bem mais eficiente como instrumento de ação. Se a idéia é atuar sobre a estrutura das importações com vistas ao consumo, a política tributária seletiva de bens de consumo e serviços será mais apropriada. Em verdade, se o foco é a promoção do desenvolvimento econômico e social, há que se conjugar câmbio, tributação e política aduaneira.

Os resultados que uma Tarifa Aduaneira poderá produzir dependerão de suas características constitutivas e da forma com que será utilizada, mas, ainda assim, será considerado um instrumento auxiliar no processo de desenvolvimento econômico e social, voltado principalmente à dinâmica do setor produtivo e comercial.

Para que uma Tarifa Aduaneira funcione como instrumento capaz de estimular a competitividade setorial, o segredo está em se encontrar o nível ideal de cobrança dos direitos aduaneiros, ou seja, os limites adequados para a cobrança do imposto de importação. A imposição do imposto deve ser de tal ordem que não desestime a produtividade doméstica do bem e, conseqüentemente, mantenha viva a concorrência setorial. Esta, por sua vez, se encarregará de alimentar a busca pela competitividade.

Encontrar o limite adequado de proteção, bem como estabelecer de que forma estes direitos irão incidir sobre o conjunto de bens, considerando a categorização destes em insumos, produtos primários, semi industrializados, industrializados, de consumo, de capital, essenciais ou supérfluos e as muitas correlações possíveis entre as cadeias produtivas e de seus elos entre si é tarefa da política aduaneira; problema de grande complexidade e de difícil solução.

*“Se os insumos importados estão sujeitos a direitos aduaneiros ou restrições, e se o bem final não está sujeito a direitos ou restrições, então a atividade produtiva nacional desse bem, a partir dos insumos importados, tem que ser mais eficiente do que a do estrangeiro para poder produzir o bem. Isso significa que a proteção, nesse caso, é negativa”.*¹³⁶

A não observância do limite ideal para a cobrança dos direitos aduaneiros, desencadeando uma prática protecionista exacerbada, resulta em pelo menos dois tipos de

¹³⁶ SILVA, G. Op. Cit. p. 173.

custos para os países envolvidos que, certamente, merecem profunda reflexão: “(...) *uma perda de eficiência global do sistema econômico; e(...) diminuir ou anula as possibilidades de que essa economia possa competir e tornar-se exportadora de produtos manufaturados*”¹³⁷.

Os efeitos econômicos que a Tarifa Aduaneira produz desencadeiam uma nova realidade mercadológica de preço, produção e consumo decorrentes da aplicação dos direitos aduaneiros que recaem sobre os bens comercializáveis ao seu amparo. Impacta diretamente no bem estar dos cidadãos na medida em que gera o efeito consumo e o efeito proteção conforme descritos no item 2.1.2 deste Capítulo.

“A Tarifa Aduaneira, ao estabelecer direitos aduaneiros, modifica a estrutura relativa de preços, o que provoca mudanças qualitativas na composição das importações e da produção local”.¹³⁸

A atuação da política aduaneira, materializada no instrumento tarifário, deve ser coerente com as demais políticas de governo, preferencialmente voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Em sendo assim, o equilíbrio entre a capacidade de importar e o desenvolvimento da produção e consumo domésticos, ou regionais, será encontrado a contento.

Cabe ressaltar que, a depender das características constitutivas do instrumento tarifário e de sua forma de utilização, considerando, ainda, o tamanho do universo de bens ao seu amparo e o número de países abrangidos, a Tarifa pode apresentar um mecanismo de aplicação do direito aduaneiro extremamente complexo, que dificulte bastante a avaliação dos resultados produzidos.

Neste sentido, se tornam relevantes: a) as fórmulas que são desenvolvidas para o cálculo de incidência do imposto a ser cobrado, muitas vezes idealizadas com o objetivo de neutralizar os efeitos inerentes à própria aplicação da tarifa; b) a correta classificação do produto no sistema harmonizado de identificação de mercadorias, exigindo necessariamente conhecimento da (s) estrutura (s) produtiva (s) e de mercado (s); c) a justa adequação entre

¹³⁷ SILVA, G. Op. Cit. p.83.

¹³⁸ SILVA, G. Op. Cit. p. 177.

o dinamismo inerente à atividade comercial e os interesses dos setores produtivos para que o imposto cobrado possa ser utilizado como instrumento auxiliar do desenvolvimento econômico e não meramente na função de proteção; e d) a observância de que o imposto incidirá, de modo geral, sobre produtos intercambiáveis no comércio internacional.¹³⁹

Por fim, a implementação de uma Tarifa Aduaneira é sempre um grande desafio, pois envolve distintos interesses setoriais que se traduzem em ganhos e / ou perdas comerciais e financeiras para aqueles que dela participam. Está, também, associada à ampla negociação internacional cujos resultados podem não atender plenamente aos objetivos traçados inicialmente¹⁴⁰, principalmente, em função das estruturas produtivas e das relações comerciais presentes nos países que a utilizarão; do nível de complementaridade ou concorrência existente. Por isso, há que se avaliar cuidadosamente custos e benefícios que emanam da sua aplicação.

“No campo da aplicação política, a Tarifa é objeto de acordos multinacionais e regionais, na tentativa de lograr maior ampliação geral do comércio mundial, através da criação de condições menos restritivas, de neutralização de obstáculos, de redução do protecionismo ou com objetivos de construção de uniões aduaneiras e formação de áreas de livre comércio”¹⁴¹.

No Mercosul, a Tarifa Aduaneira assume relevante importância para a consolidação e aprofundamento do projeto de integração, seja internamente pela decisão dos quatro países em eliminar os entraves domésticos à comercialização de bens no âmbito do território integrado, via implementação do Programa de Liberalização Comercial (comércio intrabloco), conforme descrito e analisado no item 2.2 deste Capítulo, seja em relação a terceiros mercados quando opta por um tratamento tarifário único implementando a Tarifa Externa Comum – TEC (comércio extrabloco), assumindo a condição de União Aduaneira.

¹³⁹MÂNGIA, J. Op. Cit. p. 13.

¹⁴⁰ Cabe a ressalva de que em qualquer processo de negociação internacional há sempre muitos interesses em jogo e a habilidade daqueles que negociam não pode deixar de ser considerada.

¹⁴¹MÂNGIA, J. Op. Cit. p. 69.

2.2.2.2 TEC – Proposta Inicial

O Tratado de Assunção prevê em seus Artigos 1º e 5º, entre outros condicionantes para o estabelecimento de um Mercado Comum, a constituição de uma Tarifa Externa Comum - TEC e a adoção de uma política comercial comum para terceiros mercados, ambos pré-requisitos essenciais à conformação de uma União Aduaneira¹⁴², estágio imediatamente anterior ao de um Mercado Comum.

No entanto, o corpo do tratado não faz qualquer alusão sobre a forma com que tais medidas pudessem ser desenvolvidas e implementadas, como o faz para o Programa de Liberalização Comercial, à exceção da determinação de que a TEC cumpra com o objetivo de *“incentivar a competitividade externa dos Estados Partes”* (Artigo 5º, item c).

No Mercosul, a conformação da TEC e a adoção de uma política comercial comum para terceiros mercados, no decorrer do período de transição, por apresentarem elevado grau de complexidade, serão conduzidos pelos órgãos técnicos constitutivos do bloco, mais especificamente o Subgrupo 1 – Assuntos Comerciais¹⁴³, o Subgrupo 2 – Assuntos Aduaneiros¹⁴⁴ e o Subgrupo 10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas¹⁴⁵, todos vinculados ao Grupo Mercado Comum – GMC, órgão executivo, encarregado do teor técnico das negociações internas no Mercosul.

A missão destes Subgrupos de Trabalho em relação à TEC será a de elaborar e consolidar proposta técnica conjunta que viabilize a criação de uma Tarifa Externa Comum para o Mercosul e, posteriormente, encaminhá-la às instâncias superiores do bloco para

¹⁴² “Numa união aduaneira os Estados Membros acordam não apenas instituir o livre comércio entre si, mas, além disso, passam a aplicar uma pauta aduaneira e uma política comercial comuns, o que simplifica o comércio intrarregional, na medida em que deixa de ser necessária a verificação constante da origem dos produtos”.(FARIA, José Ângelo Estrella. O MERCOSUL: Princípios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção. Brasília: MRE / SGIE / NAT, 1993. p. 38).

¹⁴³ Subgrupo encarregado da adoção de nomenclatura única; harmonização das isenções dos impostos de importação; estabelecimento de procedimentos para distribuição de eventuais quotas tarifárias; elaboração de regras comuns para aplicação dos Códigos Antidumping e de Subsídios e Direitos Compensatórios do GATT; questões relacionadas ao regime de drawback, armazéns aduaneiros e zonas francas; importação temporária; importações de mercadorias destinadas a feiras e exposições e de veículos.

¹⁴⁴ Subgrupo responsável pela coordenação e definição das decisões de classificação de mercadorias; harmonização dos procedimentos nacionais de regulamentação dos litígios entre importadores e aduanas; adoção e aplicação uniforme do Código de Valoração Aduaneira do GATT; Uniformização das regras de cálculo dos direitos aduaneiros e harmonização das regras para a obtenção de reembolso do imposto de importação.

¹⁴⁵ Subgrupo encarregado de definir metodologia apropriada à comparação das estruturas tarifárias existentes nos quatro países e realizar estudo comparativo; estabelecer os critérios para a formulação da estrutura tarifária da Tarifa Externa Comum e definir as alíquotas da TEC por item tarifário.

apreciação¹⁴⁶. Seu empenho será eminentemente técnico, embora a componente política não deixe de estar presente, materializada nas pressões setoriais que se farão presentes no decorrer das negociações e que, por vezes, influenciarão a condução dos trabalhos.

A divisão de tarefas, embora necessária dada à complexidade dos temas, dificultará aos negociadores ter uma visão global do processo de construção do instrumento tarifário, bem como propiciará a ocorrência de entraves operacionais no decorrer das negociações, contribuindo para a postergação de prazos e compromissos. Encontrar o caminho apropriado para a condução do processo de negociação da Tarifa Comum, no decorrer do período de transição, será mérito exclusivo dos próprios negociadores. O desempenho das áreas técnicas será fundamental para a concretização da TEC e, conseqüentemente, da transformação do Mercosul em União Aduaneira, ainda que incompleta.

Assim, o período que vai de 1991 a 1994 envolverá delicado processo de negociação técnico – político, pois, a efetiva implementação de uma tarifa externa comum significa harmonizar diversos itens de política econômica, bem como estabelecer políticas comuns na área industrial, comercial, aduaneira e cambial, prerrogativa de grande complexidade, tanto do ponto de vista técnico quanto político.

Envolve, necessariamente, a modificação profunda de estruturas aduaneiras constituídas para atender objetivos específicos de cada país em particular. Desencadeia, em princípio, mudanças nas políticas de importação, com conseqüências diretas para as demais áreas da economia nacional e regional e, também, para o comércio exterior praticado.

*“Definir uma estrutura tarifária comum no MERCOSUL implica suprimir as particularidades das políticas de comércio exterior de cada país, em particular no que se refere ao emprego seletivo das Tarifas Aduaneiras como instrumento de promoção industrial”.*¹⁴⁷

A finalidade que o Tratado de Assunção estabelece para a futura TEC, em seu Artigo 5º, item c), de incentivo à competitividade externa, confere ao processo negociador direcionamento, mas não deixa de ser um complicador a mais nas negociações

¹⁴⁶ Leia –se Conselho Mercado Comum.

¹⁴⁷ CORREA, P. G.; MACHADO, J.B. e VEIGA, P. *A Agenda de Las Leñas e a Integração no MEROCUSL*. In Boletim de Integração Latino-americana, nº 7, Ministério das Relações Exteriores, Núcleo de Assessoramento Técnico, Brasília – DF, out-dez 1992.

quadripartite, principalmente quando se considera o elevado grau de assimetria produtiva, comercial e econômica presente entre os quatro países membros do Mercosul.

Conforme mencionado no item 2.3.1 deste Capítulo, quando uma tarifa aduaneira é criada para atuar como um instrumento de política econômica, não sendo tão somente um meio de arrecadação fiscal, assume função bem mais complexa e se coloca como elemento básico da política aduaneira, entendida como uma política voltada às importações e, por isso, de proteção à atividade produtiva doméstica.

Neste sentido, os resultados produzidos pela TEC deverão estar conjugados aos advindos das políticas cambial e tributária para que os objetivos voltados ao desenvolvimento econômico social dos países do Mercosul sejam efetivamente alcançados. Reforça-se, aqui, a condição auxiliar do instrumento tarifário, tal qual mencionado no item 2.3.1, bem como a sua vertente política. Uma matéria que aparentemente se mostra por demais técnica, revela forte componente político relacionado, sobretudo, aos ditames da economia política vigente.

Três aspectos irão merecer atenção especial no decorrer do processo de formulação da TEC do Mercosul, a saber:

a) as significativas diferenças existentes nas estruturas tarifárias dos quatro países, a despeito das reformas conduzidas internamente;

b) as dificuldades para se conciliar tantos interesses setoriais contrapostos, como por exemplo, produtores x consumidores; industriais x agricultores e importadores x exportadores, sem prejudicar a proteção efetiva; e

c) os efeitos de criação e desvio de comércio advindos da própria União Aduaneira, decorrente do limite de proteção estabelecido.

“(...) a fixação da Tarifa Externa Comum em determinados patamares condiciona os efeitos de criação ou desvio de comércio que resultarão da eliminação das tarifas intrazona. A fixação de uma Tarifa Externa Comum excessivamente baixa impediria que um produtor regional tivesse acesso ao mercado de outro país membro mesmo gozando de uma preferência de

100%. Já a fixação de uma Tarifa Externa Comum excessivamente elevada tornaria impossível para um terceiro país beneficiar-se dos “efeitos de consumo” decorrentes da União Aduaneira”¹⁴⁸.

Assim, considerando, na segunda reunião do Subgrupo 10, realizada em Montevideú, nos dias 10 e 11 de outubro de 1991, foram estabelecidos os critérios básicos para a formulação da estrutura tarifária da TEC, como se segue:

a) Reduzir ao mínimo possível a dispersão entre a proteção efetiva dos bens substitutivos das importações e a proteção efetiva da produção exportável da região;

b) Estabelecer um número reduzido de níveis tarifários evitando excessiva complexidade e, ao mesmo tempo, permitindo abarcar escalas mínimas da cadeia produtiva;

c) Desconsiderar a alíquota zero para casos específicos como o de bens exportáveis com possibilidade de discriminação de preços e o de bens exportáveis que apresentem certo grau de competitividade; e

d) Estabelecer, se necessário, alíquotas diferenciais crescentes em função da complexidade do processamento, mantendo-se a tarifa efetiva o mais homogênea possível.

Outra resultante do trabalho realizado pelo Subgrupo 10, entre os anos de 1991 e 1992, será a análise das estruturas tarifárias vigentes nos quatro países, mediante a aplicação de metodologia própria, com o objetivo de identificar convergências e divergências que pudessem auxiliar na formulação da tarifa comum. Pouco se aproveitará desse trabalho analítico, uma vez que, no decorrer do período de transição, em paralelo às negociações da TEC, os países do Mercosul irão promover isoladamente reformas tarifárias internas, alterando as variáveis inicialmente comparadas.

Esse comportamento individualizado, por parte dos países do bloco, demonstra a não incorporação pelas sociedades nacionais do espírito integracionista em nível mais aprofundado. A constituição de uma União Aduaneira no Cone Sul parecia algo ainda não plenamente internalizado pelas sociedades recentemente integradas num projeto tão

¹⁴⁸ ARAÚJO, Ernesto H. F. *A Tarifa Externa Comum do MERCOSUL: Elementos para Reflexão*, in Boletim Integração Latino-americana nº 8, Ministério das Relações Exteriores, Núcleo de Assessoramento Técnico, Brasília – DF, janeiro de 1993.

arrojado quando a proposta inicial do Mercosul¹⁴⁹. É, também, um indicativo do distanciamento entre o discurso e a prática, situação que, até os dias de hoje, contamina o Mercosul.

O que, de fato, contribuirá para o avanço das negociações da TEC do Mercosul serão os estudos produzidos e apresentados pelo Subgrupo 10, por ocasião de sua sétima reunião realizada em Montevidéu nos dias 11 e 12 de agosto de 1992, sobre temas relevantes para a formulação da tarifa aduaneira comum, a saber: produção nacional / regional, custo dos transportes de mercadorias, tributos e taxas internas incidentes na importação e / ou na exportação, estrutura tarifária por categoria de uso, possíveis práticas desleais de comércio em função da implementação da TEC, setores difusores de tecnologia e setores exportadores líquidos do Mercosul.

As principais conclusões decorrentes desses estudos irão orientar o processo final de construção da tarifa comum, e podem ser consolidadas nas seguintes assertivas:

- a) a não existência de produção nacional / regional é condição suficiente para o estabelecimento de uma alíquota mínima;
- b) é importante não discriminar a proteção entre setores;
- c) é necessário analisar os impostos internos incidentes nas importações e / ou exportações no intuito de garantir o funcionamento da futura TEC sem distorções;
- d) os setores considerados difusores de tecnologia merecem atenção especial, pois fortalecem a competitividade em outras atividades; e
- e) a alíquota a ser estabelecida para os setores exportadores líquidos do Mercosul deverá ser mínima.

Em setembro de 1992, os quatro países, individualmente, apresentarão, no âmbito do Subgrupo 10, suas propostas oficiais para a formulação da TEC do Mercosul, sendo cada uma delas semelhantes à estrutura tarifária do país originário. Embora se evidencie a existência de muitas divergências entre os desejos dos quatro países, pontos de

¹⁴⁹ É de conhecimento geral que a conformação de uma União Aduaneira era vontade manifesta do Brasil, não muito bem aceita pela Argentina.

convergência serão identificados, permitindo a consolidação de uma única proposta que resultará na Tarifa Externa Comum do Mercosul.

A título de curiosidade, as propostas oficiais apresentadas por cada um dos quatro países podem ser resumidas da seguinte forma:

a) Proposta Argentina - Alíquota de 0 a 20% com variação de quatro em quatro pontos percentuais e alíquotas para bens de capital inferiores às consolidadas para os bens de consumo;

b) Proposta Brasileira - Alíquota 0% para produtos exportáveis que não tenham produção nacional ou com elevado custo de transporte, 5% para insumos básicos, 10% para produtos agropecuários e alguns bens intermediários, 15% para determinados grupos de bens intermediários, 20% para os bens de consumo, de capital e para um terceiro grupo de bens intermediários e 35% para produtos considerados sensíveis;

c) Proposta Paraguai - Alíquota 0% para matérias primas e insumos sem produção regional, 5% para matérias primas e insumos com produção em um ou mais países do Mercosul, 10% para produtos em geral e 15% para bens de consumo de luxo; e

d) Proposta Uruguai - Alíquota de 0 a 20% com variação de cinco em cinco pontos percentuais, estabelecidas de acordo com o princípio da não discriminação entre setores.

A consolidação das idéias individualmente apresentadas pelos quatro países membros do Mercosul resultou em documento cujo texto final demonstraria clara similaridade com as proposições de Brasil e Argentina, refletindo, em alguma medida, as estruturas tarifárias até então vigentes naqueles dois países. A semelhança com a prática tarifária brasileira será ainda maior que com a Argentina, sendo o desenho idealizado para a TEC bastante similar ao da antiga Tarifa Aduaneira do Brasil – TAB, especialmente no que diz respeito aos níveis de proteção.

O Brasil, até então, possuía as mais elevadas alíquotas de imposto de importação, quando comparado ao que era praticado nos demais países do Mercosul e, também, maior quantidade de mercadorias identificadas por linha tarifária¹⁵⁰. Nesse sentido, para o Brasil, a

¹⁵⁰ Linha tarifária – Sinônimo de item tarifário que, por sua vez, se diz de um bem comercializável classificado e identificado pelo sistema internacional de identificação de mercadorias.

TEC significará reduções efetivas de tarifas, propiciando ao país uma posição mais próxima da concorrência internacional.

A similaridade entre a TEC e a TAB pode, assim, ser atribuída à maior extensão da política aduaneira brasileira, resultante da grande diversidade e complexidade produtiva existente no país, quando comparada à dos demais parceiros do Mercosul.

Conclui-se, portanto, que a TEC, em sua gênese, foi estruturalmente idealizada à semelhança do que Brasil e Argentina possuíam em termos de tarifa aduaneira, exigindo de Paraguai e Uruguai maior esforço de adaptação, principalmente em função da elevação dos níveis de proteção que, a rigor, poderiam significar entraves ao desenvolvimento de determinados setores produtivos nestes países e, certamente, inviabilizaria um modelo econômico de plataforma de exportações.

“Ao adotar a TEC, os demais países do MERCOSUL, sobretudo Paraguai e Uruguai, estão conscientemente renunciando à possibilidade de adotar o modelo de plataforma de exportações, em favor de um processo de mudança econômica de resultados mais lentos, porém mais sólidos”¹⁵¹.

A estrutura final da TEC, aprovada por Decisão do Conselho Mercado Comum, CMC/DEC/ N° 22/94, em 17 de dezembro de 1994, ficou da seguinte forma:

a) Como regra geral, alíquotas com amplitude entre 0% a 20%, com variação percentual de dois em dois, numa escala crescente conforme o grau de elaboração dos produtos;

b) alíquotas entre 0% e 12% para insumos, entre 12% e 16% para bens de capital e entre 18% e 20% para bens de consumo¹⁵²;

c) Onze níveis tarifários, acomodando todos os segmentos produtivos;

¹⁵¹ FLORENCIO, Sergio. Araújo, Ernesto H.F. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. ALFA Omega, 1996, pp 60-61.

¹⁵² Este escalonamento faria com que a proteção efetiva tarifária não se tornasse negativa e os setores produtivos pudessem contar com um instrumento de política comercial capaz de estimular a competitividade externa, conforme estabelecido no Artigo 5º, item c) do Tratado de Assunção.

d) alíquota do imposto de importação fixada em 35% para os produtos considerados sensíveis, definidos em Listas de Exceção, a ser aplicada por um período não superior a seis anos, contados a partir da efetiva entrada em vigor da TEC¹⁵³; e

e) alíquotas e condições de convergência tarifária diferenciadas das regras gerais para Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, conforme Decisão do Conselho Mercado Comum - CMC/ DEC/ Nº 7/94, passando a serem tratados no âmbito das chamadas Listas de Convergência¹⁵⁴.

É possível inferir que houve, nesse primeiro momento de criação da TEC, a preocupação em se buscar certo equilíbrio quanto aos limites a serem estabelecidos para a aplicação dos direitos aduaneiros, preservando a característica prima da tarifa aduaneira de ser um instrumento de proteção à atividade produtiva, sem prejudicar a concorrência setorial necessária à promoção da competitividade externa. Tal assertiva se constata pela forma como as alíquotas foram escalonadas, de acordo com o grau de elaboração dos produtos, não permitindo a possibilidade de que a proteção efetiva se apresentasse negativa¹⁵⁵.

No entanto, é primordial considerar que, ainda assim, os resultados decorrentes da implementação da TEC apresentar-se-ão diferenciados para cada setor produtivo e / ou país. A ausência de complementaridade produtiva será, talvez, o maior vilão de todo o processo de consolidação da política comercial única voltada para terceiros mercados, associada, por consequência, ao elevado número de exceções admitidas pelos países membros do

¹⁵³ Brasil e Argentina deveriam convergir suas exceções a TEC até o ano de 2000 e Uruguai e Paraguai até 2006. Tais listas abrigariam cerca de 300 produtos por país, sendo que para o Paraguai a flexibilidade quantitativa seria maior, com a possibilidade de excepcionar até 399 produtos. Os produtos integrantes de cada uma destas Listas seriam produtos cuja incorporação imediata à tarifa comum significava problema somente para o país que o colocou em caráter excepcional.

¹⁵⁴ Os itens a) e b) do Artigo 3 da Decisão CMC/ DEC/ Nº 7/94 dizem o seguinte:“(…) a) *Os Bens de Capital convergirão, de forma linear e automática, em direção a uma tarifa comum de 14% em 1º de janeiro de 2001, podendo-se determinar por consenso posições com níveis inferiores. Para esse fim, será constituído um Grupo Ad Hoc. O Paraguai e o Uruguai convergirão, de forma linear e automática, a essa alíquota durante o período que se estenderá até 1º de janeiro de 2006.* b) *Para os bens de Informática e Telecomunicações, a convergência será linear e automática em direção a uma tarifa máxima comum de 16% em 1º de janeiro de 2006. Um Grupo de Trabalho Ad Hoc determinará os itens com níveis de TEC inferiores a 16%, garantindo a consistência da respectiva estrutura tarifária”.*

¹⁵⁵ Para o agronegócio brasileiro esta prerrogativa conferiu ao setor maior competitividade ante aos seus concorrentes regionais, principalmente Argentina e Uruguai, e contribuiu para que o país despontasse internacionalmente como fronteira agrícola. Antes da TEC, o Brasil apresentava distorções em sua prática tarifária que tornava a proteção efetiva no setor agrícola negativa, o que deixava o país sem condições de concorrer de igual para igual.

Mercosul e, mais adiante como se verá, às muitas perfurações à tarifa aduaneira comum que comprometerão a condição do instrumento de impulsionar a competitividade externa.

A proposta inicial da TEC, ao final do período de transição, consolida-se abrigando uma enorme quantidade de exceções às regras gerais, negociadas no decorrer do processo de elaboração e implementação do instrumento tarifário que, se por um lado funcionaram como elemento de facilitação dos trabalhos quadripartite, por outro tornaram a TEC um instrumento demasiado complexo no que se refere à sua aplicação e menos efetivo que o desejado quanto a sua função de auxiliar a promoção do desenvolvimento econômico e social do espaço integrado.

O que se pretendia, inicialmente, era a adesão plena dos quatro países integrados à TEC a partir de janeiro de 1995. Como este objetivo se mostrou inviável, partiu-se para uma proposta intermediária, conforme se constata na Decisão do Conselho Mercado Comum que institui no Mercosul a Tarifa Externa Comum. Mesmo admitindo exceções, o instrumento tarifário trará em seu corpo constitutivo os cronogramas de convergência para os produtos considerados em caráter excepcional. Com isso, todo o universo de bens comercializáveis fica vinculado à sistemática tarifária comum.

Diz o Artigo 5 da Decisão CMC/DEC/Nº 22/94

“Art. 5 – El Arancel Externo Común, junto con las Listas de Convergencia de los sectores de Bienes de Capital y de Informática y Telecomunicaciones, las Listas de Excepciones Nacionales al Arancel Externo Común y las Listas de Excepciones resultantes del Régimen de Adecuación, entrará en vigor en los Estados Partes el 1º enero de 1995, en sustitución de sus respectivos Aranceles nacionales”.

2.2.2.3 Idas e Vindas entre 1998 e 2005

Entre os anos de 1998 e 2005, a Tarifa Externa Comum do Mercosul - TEC irá sofrer modificações que, em alguma medida, refletem tanto a sua estrutura constitutiva resultante ao final do período de transição, quanto os acontecimentos da conjuntura

econômica mundial e suas conseqüências para os países em desenvolvimento, no geral, e para os países membros do Mercosul, em particular¹⁵⁶.

Sendo a TEC um instrumento de política comercial voltado a regular as relações comerciais do Mercosul com terceiros mercados, sinalizando algum grau de harmonização da política comercial praticada pelos países integrados, é obvio que turbulências no cenário econômico, financeiro e comercial nacional, regional e internacional, além da própria dinâmica intrínseca à atividade comercial, desencadeariam alterações no instrumento, sejam elas relacionadas à sua própria estrutura constitutiva, à produtos ou setores produtivos específicos, à modificações da Nomenclatura, em relação às Listas de Exceções acordadas ao seu amparo ou, ainda, em função de problemas conjunturais de abastecimento.

Essas alterações podem ser classificadas em, pelo menos, duas categorias: as que não alteram a estrutura básica da tarifa aduaneira e as que modificam a TEC em sua essência. Ajustes regulares relacionados ao Sistema Harmonizado de Nomenclatura, classificação dos bens neste ou aquele item tarifário, ou mesmo em relação às alíquotas do imposto de importação, quando acordadas consensualmente e relacionadas a questões de abastecimento regional, por exemplo, são alterações que a rigor não modificam a estrutura da Tarifa; fazem parte da dinâmica do processo que envolve a condução das políticas comercial e aduaneira.

O que, de fato, irá merecer maior atenção serão as alterações que contribuem para modificar a essência do instrumento, sendo no caso específico da TEC a sua capacidade essencial de incentivar a competitividade externa, tal qual determinado pelo Tratado de Assunção em seu artigo 5º, item c).

Modificações que afetam essa condição irão produzir conseqüências diretas para o desempenho comercial do Mercosul, contribuindo para a intensificação ou redução dos fluxos de comércio, como é possível observar a partir da análise apresentada no item 1.2 do Capítulo I desta Dissertação, ou, então, tornar o instrumento tarifário inoperante, sem função efetiva como se observa principalmente nos anos de 1999, 2001 e 2002, no auge da crise argentina.

Os anos de 1999 a 2002 serão os mais difíceis para o processo de integração do Cone Sul, sendo, também, anos complicados para o funcionamento da TEC. Se em 1999 a

¹⁵⁶ Para maiores detalhes ver o item 1.1 do Capítulo I desta Dissertação.

alteração da política cambial brasileira provoca mudanças nas relações de competitividade no Mercosul, nos anos que se seguem a crise argentina desencadeará uma série de complicações para as relações comerciais do bloco, em especial para o comércio intrabloco.

Em ambas as situações, a TEC será utilizada à revelia de suas regras constitutivas, deixando de cumprir com os objetivos para os quais foi instituída. Por abrigar pendências importantes em relação ao seu pleno funcionamento, regimes de exceções, dupla cobrança do imposto de importação e ausência de regras para a distribuição da renda alfandegária, encontrar-se-á mais vulnerável às intempéries da conjuntura econômica comercial que se instala na região e, portanto, suscetível a toda sorte de manipulações.

As soluções para essas pendências só serão encaminhadas, a contento, a partir de 2004, por ocasião da elaboração do Programa de Trabalho para o triênio 2004 – 2006, denominado “Objetivo 2006”, muito embora essas questões referentes à TEC já fossem objeto de preocupação desde a elaboração da Agenda de Relançamento do Mercosul 2000¹⁵⁷.

Os anos que vão de 1998 a 2005, constituirá um período em que, por diversas vezes, o Mercosul será colocado em cheque, principalmente no que se refere à sua condição de União Aduaneira, mas a flexibilização das regras estabelecidas para a aplicação da TEC permitirá a continuidade do projeto integracionista, ainda que num ritmo mais lento que o inicialmente desejado.

Em 1997, por força da Decisão CMC/DEC/Nº 15/97 entrará em vigor, a partir de 1998, a primeira mudança importante na TEC que altera a sua concepção inicial. As alíquotas do imposto de importação, para todo o universo tarifário, à exceção de alguns produtos específicos, serão acrescidas uniformemente em 3 pontos percentuais, significando um aumento do grau de proteção efetiva conferido à produção regional.

Eleva-se linearmente o limite de cobrança dos direitos aduaneiros e, com isso, alteram-se as relações de competitividade externa do espaço mercadológico integrado. As importações de terceiros mercados, em princípio, tornam-se mais caras e, em alguns casos, desencadeiam mudanças na produção doméstica. Um exemplo a ser citado é o dos insumos importados utilizados na produção de bens comercializados interna ou externamente. Nestes

¹⁵⁷ Naquele momento, as pendências existentes na TEC não puderam ser solucionadas, principalmente, em função da conjuntura econômica comercial totalmente adversa que se instalou na região, completamente desfavorável à integração.

casos, o produto final também sofrerá alteração de preço, podendo comprometendo a sua competitividade nos mercados de destino.

Os dados estatísticos referentes ao comércio extrabloco praticado pelo Mercosul no ano de 1998, tanto do lado da exportação quanto do lado da importação, curiosamente registram redução do montante arrecadado, em valores absolutos, quando comparado ao ano anterior (Tabela 1). Obviamente, muitas variáveis interferem nesse desempenho, mas a atuação da TEC não pode, e não deve ser desprezada. A Tarifa Aduaneira é, sim, uma das variáveis que intervêm no desempenho comercial dos países, neste caso específico, dos países membros do Mercosul.

Entre 2001 e 2002, em resposta a uma conjuntura econômica regional adversa, principalmente em função da crise Argentina, medidas unilaterais serão tomadas pelos países integrados comprometendo o processo de integração como um todo. Entre essas medidas estão alterações isoladas na TEC e restabelecimento de tarifas ao comércio intrabloco, significando claro retrocesso do ideal integracionista.

Por força das Decisões CMC/DEC N° 67/00, CMC/DEC/ N° 06/01 e CMC/DEC/ N° 21/02 novas mudanças à estrutura da TEC serão concedidas. Desta vez, as alíquotas do imposto de importação passam por novo aumento, em caráter transitório, da ordem de 2,5% para o ano de 2001 e de 1,5% para os anos de 2002 e 2003. Não é de se surpreender que, ao longo do tempo, o instrumento vá perdendo suas características básicas, inicialmente concebidas à luz das determinações do Tratado de Assunção.

A partir de meados de 2003, com a recuperação do cenário econômico regional e mundial, é que vem à tona a necessidade de se reestruturar a Tarifa Externa Comum totalmente desfigurada de suas características iniciais. Reaviva-se a sua importância enquanto instrumento definidor do estágio de integração vigente no Mercosul. Instaure-se a conscientização de que a União Aduaneira só sobreviverá, se e somente se, a TEC resgatar as funções para as quais foi inicialmente idealizada.

Os aumentos de alíquotas concedidos nos anos de 2001 a 2003 deixarão de vigorar em 2004, ano em que muitas medidas de ordem técnicas, relacionadas ao revigoramento da TEC, serão tomadas, conseqüência do reconhecimento da primordial importância que o instrumento tarifário tem para o processo de integração do Cone Sul.

Assim, no ano de 2004, mesmo estando em vigor as Decisões do CMC adotadas em 2003, que postergam o aperfeiçoamento da TEC para o ano de 2011 (Decisão CMC/DEC/ N° 31/03 “TEC”; Decisão CMC/DEC/ N° 32/03 “Regimes especiais de Importação”; Decisão CMC/DEC/ N° 33/03 “Bens de Informática e Telecomunicações”; e Decisão CMC/DEC/ N° 34/03 “Bens de Capital”), estudos serão produzidos no âmbito da Secretaria do Mercosul – SAM, resultando na aprovação da Decisão CMC/DEC/ N° 54/04 “Eliminação da dupla cobrança da TEC e Distribuição da Renda Alfandegária” , em dezembro de 2004, com recomendação a Comissão de Comércio do Mercosul - CCM para proceder a regulamentação do tema¹⁵⁸.

A Decisão CMC/DEC/ N° 54/04, em princípio, sinaliza positivamente para a solução de problemas que vinham prejudicando a credibilidade internacional da TEC e, conseqüentemente, do próprio Mercosul enquanto União Aduaneira. Aponta para o interesse do bloco em manter o seu *status quo* adquirido, a despeito das muitas discussões sobre a possibilidade de retrocesso do processo de integração com a transformação do bloco sul americano em uma área de livre comércio.

Ainda no ano de 2004, duas outras medidas serão tomadas com o objetivo de revigorar o projeto de integração do Cone Sul. A primeira delas se relaciona à Comissão de Comércio do Mercosul - CCM que será encarregada de proceder levantamento dos setores considerados prioritários para que regimes especiais comuns de importação, específicos para estes setores, pudessem ser estabelecidos, num indicativo positivo de harmonização da política de importação, leia-se, política aduaneira.

A segunda se refere à criação do Grupo de Alto Nível para a TEC com a finalidade de produzir estudos sobre a possibilidade de se reduzir os níveis de proteção tarifária para Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, produzidos ou não no Mercosul. Se o objetivo é chegar em 2011 com uma proposta contundente de aperfeiçoamento para a TEC, há que se iniciar as discussões técnicas relacionadas às muitas pendências setoriais desde já. Neste sentido, a iniciativa de criação de um Grupo responsável pela elaboração de estudos é muito bem vinda e, certamente, positiva.

Com relação às Listas de Exceções Nacionais, a Decisão CMC/DEC/ N° 38/05 é a normativa Mercosul que as regula atualmente. Tais listas estão limitadas a 100 produtos para Argentina e Brasil, 255 para o Uruguai e 649 para o Paraguai. Constata-se que em

¹⁵⁸ Fatos anteriormente mencionados no item 1.2.7 do Capítulo 1 desta Dissertação.

relação à Argentina e ao Brasil houve algum progresso e o universo de produtos abrangidos foi reduzido. O Uruguai apresentou algum avanço, mas em proporções pouco significativas. Já o Paraguai, além de não reduzir o número de produtos considerados sensíveis, aumento significativamente este universo, estando com uma Lista de Exceções praticamente duas vezes maior que a inicialmente acordada.

Por fim, cabe enfatizar que a TEC é um instrumento de política comercial e aduaneira e, portanto, sujeita a constantes modificações / adaptações. O dinamismo inerente a estas atividades, por si só, justifica plenamente o caráter mutante que o instrumento assume ao longo do tempo. O que deve ser preservado, no entanto, é a sua estrutura básica constitutiva, de modo que o desenho idealizado para o instrumento seja mantido e os objetivos para os quais foi instituída alcançados em níveis satisfatórios.

Entre 1998 e 2005, muitas outras alterações serão conduzidas no âmbito da TEC, mas em sua grande maioria de caráter rotineiro, inerentes à própria atividade comercial e aduaneira, não produzindo, portanto, alterações essenciais à sua estrutura básica constitutiva.

2.2.2.4 Reflexões sobre a TEC

O processo de negociação da TEC foi um momento de grande importância para o aprofundamento do Mercosul, conferindo-lhe um salto qualitativo, diferenciador dos demais processos de integração conduzidos no continente latino americano, até então, e, em especial, no Cone Sul. O bloco sul americano modifica o seu *status quo* a partir da implementação desse instrumento de política comercial e aduaneira e passa a figurar entre as poucas iniciativas integracionistas no mundo que conseguiram superar a fase de área de livre comércio¹⁵⁹.

O empenho técnico que se produziu nos Subgrupos de Trabalho e, posteriormente, nos Comitês Técnicos da Comissão de Comércio do Mercosul – CCM e, mesmo, mais recentemente no âmbito na própria CCM é digno de referência. Para o Brasil, em particular, o período de transição que vai de 1991 a 1994 foi uma etapa de consolidação do Mercosul que revelou a grande capacidade negocial do país.

¹⁵⁹ Apesar das limitações que o Mercosul ainda apresenta enquanto União Aduaneira, dada a sua condição de inacabada, essa é uma constatação verdadeira, empiricamente comprovada.

Além de conseguir superar a recuada da Argentina em face da implementação de uma União Aduaneira, concatenar as grandes assimetrias existentes entre os quatro países quanto as suas estruturas produtivas, custos de produção, competitividade industrial, orientações de políticas macroeconômicas e, ainda, divergências quanto à estratégia comercial a ser adotada para terceiros mercados, o Brasil liderou todo o processo de negociação da TEC, finalizando com um instrumento de características bem próximas à sua própria tarifa aduaneira.

Em função da grande assimetria existente entre os quatro países membros do Mercosul, no que diz respeito ao trato tarifário com terceiros mercados, e, também, dada a maior complexidade produtiva e comercial do Brasil, a similaridade da TEC com a Tarifa Aduaneira Brasileira é uma resultante das negociações quadripartite que comprometerá a determinação do Tratado de Assunção de estabelecer um instrumento capaz de induzir a competitividade externa, por assumir níveis de proteção considerados elevados. Muito se discute sobre os efeitos estáticos desencadeados a partir do Mercosul, com fortes indicações de desvio de comércio. Pouco se extrai em relação aos efeitos dinâmicos, embora em alguns setores estes tenham sido desenvolvidos¹⁶⁰.

Para o Brasil, a TEC representará redução dos níveis tarifários anteriormente praticados pelo país, aproximando-o mais da concorrência internacional. Para os demais países do Mercosul, no entanto, o instrumento tarifário comum representará, a rigor, retrocesso ao livre comércio, uma vez que os níveis de proteção tarifária acordados estarão, de um modo geral, acima dos anteriormente praticados. Nesse sentido, o resultado final das negociações da TEC não irá refletir o princípio norteador estabelecido para o instrumento no Tratado de Assunção de ser um instrumento gerador de competitividade externa.

Apesar de ter entrado em vigor a partir de janeiro de 1995, a TEC guarda, até hoje, muitas pendências relacionadas à sua estrutura constitutiva. Algumas delas referem-se a questões da política aduaneira, ainda em fase de harmonização, outras resultam das muitas exceções que o instrumento abrigou oriundas do Programa de Liberalização Comercial ou decorrentes de flexibilizações acordadas durante o processo de negociação para a sua implementação.

¹⁶⁰ Muitas empresas brasileiras se instalaram na Argentina, por exemplo.

A entrada em vigor da TEC não significou a consolidação da União Aduaneira, pois há ainda muito que se fazer em termos de medidas não tarifárias impostas entre os países integrados e consolidação da legislação comercial comum.

“De fato, a união aduaneira está longe de ser consolidada pois ainda persistem medidas não tarifárias impostas entre os membros (tais como medidas de salvaguardas, anti-dumping, medidas administrativas como licenças de importação ou prazos limitados para o pagamento das importações); a legislação comercial comum não está consolidada e as políticas nacionais acabam por sobrevaler sobre as diretivas comuns”¹⁶¹.

No Entanto, a partir da TEC, o processo de integração sul americano assumiu maior grau de aprofundamento quando comparado à iniciativas anteriores. Os acordos bilaterais firmados no âmbito da ALADI entre os países do Mercosul e demais países membros da associação passaram a ser substituídos por acordos do tipo “quatro mais um”. O relacionamento do Mercosul com terceiros mercados se modifica efetivamente e o comércio praticado pelo bloco, em alguma medida, cresceu, conforme apresentado no Capítulo 1, especialmente se comparado a períodos anteriores ao Mercosul.

Há que se ter em mente que uma tarifa aduaneira é um instrumento poderoso de política comercial, por meio do qual pode-se expandir ou não as relações de comércio, definir padrões concorrenciais, beneficiar determinados setores produtivos, estimular ou desestimular importações.

Entre 1998 e 2005, a TEC sofrerá muitas alterações e nos anos de 2001 e 2002 chegará a perder sua funcionalidade dado a grande quantidade de medidas unilaterais arbitrariamente implementadas pelos países do Mercosul, desfigurando sua estrutura constitutiva. No entanto, superado o momento de crise, o instrumento volta a ser objeto de interesse e dedicação por parte do Mercosul.

Desde a sua gênese a TEC não assumirá a função precípua de ser um instrumento meramente de arrecadação fiscal e, talvez por isso, muitas das questões relacionadas à função arrecadadora tenham sido relegadas a segundo plano, permanecendo ainda nos dias

¹⁶¹ CASTILHO, Marta e GUEDES, Moema. *Comercio y Género: o caso brasileiro*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latino-americano. Dezembro de 2002, p. 6.

de hoje sem uma definição conclusiva. Essa situação compromete a credibilidade do instrumento junto à comunidade internacional.

As discussões sobre disciplinas necessárias ao bom funcionamento do instrumento, tais como a harmonização de procedimentos sobre o destino dos impostos arrecadados, ou ainda, o *modus operandis* a ser desenvolvido para o trato das situações excepcionais relacionadas à área de livre comércio só passarão a ser objeto de preocupação a partir de 2004, com a Decisão do CMC – CMC/DEC/ Nº 54/04 – Eliminação da dupla cobrança da TEC e Distribuição da renda alfandegada”.

Idas e vindas, ao longo do tempo, fazem parte de qualquer processo de integração econômica, em especial daqueles que vislumbram maior grau de aprofundamento. O ideal integracionista pressupõe muitas superações por parte dos países que se comprometem com ele e, no caso específico de uma tarifa aduaneira comum, a complexidade das variáveis envolvidas, por si só, justificam a relação pendular que se estabelece sobre as muitas decisões acordadas entre os países.

Conclusivamente, a retórica diz que a TEC ocupa real importância para o processo de construção do Mercosul, nos moldes instituídos pelo Tratado de Assunção. Sem esse instrumento de política comercial e aduaneira, o Mercosul jamais teria assumido a condição de União Aduaneira e, efetivamente, não poderia sequer cogitar a sua transformação em um Mercado Comum.

Na prática, no entanto, a TEC ainda está longe de se tornar um instrumento verdadeiramente eficaz e, a permanecer como está, passa a representar grave entrave ao desenvolvimento das relações comerciais dos países membros do Mercosul com terceiros mercados, se considerados individualmente em suas necessidades comerciais, ao mesmo tempo em que a conformação de um Mercado Comum mostra-se cada vez mais distante face às inúmeras pendências relacionadas ao processo de integração do Mercosul como um todo.

2.2.3 Acordos de Restrição Voluntária

Os Acordos de Restrição Voluntária são decisões de caráter unilateral, de durabilidade temporária, adotadas pelos países para inibir a atividade comercial, podendo incidir sobre exportação e / ou importação, conforme o objetivo desejado por ocasião de sua

implementação. Modificam o ambiente mercadológico e criam novas situações que podem resultar na minimização de danos, com conseqüências positivas para a atividade comercial ou desencadear o desestímulo do comércio praticado, invertendo uma situação de livre comércio anteriormente existente.

São acordos voltados a atender setores produtivos específicos e podem ser classificados como barreiras não tarifárias ao comércio¹⁶². Traduzem-se em barreiras comerciais cuja eficácia é questionada, principalmente se utilizadas do lado da exportação.

*“A ineficácia de barreiras comerciais é até mais aparente no caso de restrições voluntárias às exportações e semelhantes acordos limitativos de exportações do que no caso de tarifas de importação”*¹⁶³.

Há que se mencionar que, a imposição de tarifas, enquanto mecanismo de regulação de comércio, é uma medida bem mais transparente que a adoção de Acordos de Restrição Voluntária. Em muitas situações estes acordos sequer são formalmente expressos, valendo tão somente um acordo de cavalheiros, tacitamente acordado. Atuam no campo das quantidades e dificilmente é possível dimensionar com precisão o grau de proteção que deles emana. *“(...) necessariamente trocam a proteção baseada na condição de nação mais favorecida pelo tratamento discriminatório de fornecedores alternativos”*¹⁶⁴.

No Mercosul, os Acordos de Restrição Voluntária figuraram no bloco em momentos de forte crise econômica - financeira internacional e regional, principalmente a partir de 1998, sempre relacionados ao comércio praticado intrabloco, predominantemente em relação ao comércio bilateral Brasil / Argentina.

Na ausência de um mecanismo de Salvaguardas Intrabloco, visto que a Cláusula de Salvaguardas prevista no Tratado de Assunção abrange tão somente o período de transição (1991 a 1994) e o Regulamento relativo à aplicação de medidas de salvaguardas aprovado

¹⁶² Há uma gama enorme de ações que podem ser consideradas barreiras não tarifárias ao comércio de bens e serviços. Existem muitos estudos sobre o tema, mas a dinâmica do comércio internacional e a agilidade com que governos e setores produtivos se adaptam às novas realidades que vão surgindo, dificultam muito uma análise mais criteriosa sobre esses mecanismos. O que efetivamente há são diagnósticos pontuais sobre determinadas barreiras não tarifárias, em determinados mercados, num dado lapso temporal.

¹⁶³ BHAGWATI, J. *Protecionismo versus Comércio Livre*. Ed. Nórdica, 1994. Cap. 3, p. 54

¹⁶⁴ BHAGWATI, J. *Op. Cit.* Cap. 3, p. 46.

em 1996 refere-se, tão somente, às importações provenientes de países não-membros do Mercosul, os Acordos de Restrição Voluntária acabaram por exercer papel similar àquele mecanismo¹⁶⁵.

Como as variáveis macroeconômicas dos países membros do Mercosul não foram harmonizadas, especialmente as relacionadas às questões cambiais, fiscais e monetárias e, por outro lado, os instrumentos tarifários instituídos pelo Tratado de Assunção, embora implementados, não tenham sido capazes de superar determinadas pendências que foram estabelecidas ao longo do tempo, medidas quantitativamente restritivas relacionadas a determinados setores produtivos serão adotadas, especialmente, em relação ao comércio Brasil / Argentina.

O setor avícola argentino, por exemplo, foi um dos setores produtivos que desde meados de 1998 vinha sofrendo forte crise de competitividade em relação ao Brasil e, por força desta situação, entidades representativas da esfera privada firmaram “(...) *um acordo empresarial de cotas de exportação que devido às sérias dificuldades em sua efetiva fiscalização não foi renovado no seu vencimento em março de 1999*”¹⁶⁶.

Um outro setor produtivo, fortemente atingido pela nova situação mercadológica que se criou a partir do Mercosul e que se utilizou dos Acordos de Restrição Voluntária como recurso alternativo para solucionar seus problemas de competitividade, foi o setor de calçados.

*“(...) ao final de setembro de 1999 e com o “patrocínio” informal de ambos os Governos, as câmaras empresariais acordaram uma cota de exportações brasileiras para o que restava de 1999 (1,7 milhões de unidades) e uma cota de 4,4 milhões de pares para o primeiro semestre de 2000.*¹⁶⁷”

No entanto, os Acordos de Restrição Voluntária não possuem um marco legal no Mercosul e, nem sempre, é possível fazer valer o que foi acordado entre as partes. Seu

¹⁶⁵ O próximo capítulo irá tratar mais detalhadamente o tema Salvaguardas.

¹⁶⁶ ROZEMBERG, Ricardo, *Informe Mercosul Ano 5 – número 6, Período 1999 – 2000*, Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID – INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 37. Para maiores detalhes sobre os acontecimentos relacionados ao setor avícola ver ROZEMBERG, Ricardo. Op. Cit, pp.37 – 39.

¹⁶⁷ ROZEMBERG, Ricardo. Op. Cit. p 44. Para uma análise mais completa sobre os acontecimentos no setor de calçados ver páginas de 42 a 45.

cumprimento efetivo depende tanto dos setores privados envolvidos quanto do bom funcionamento dos órgãos governamentais, uma vez que são implementados em conjunto “(...) com mecanismos de licenciamento a partir de um registro de embarque no país exportador”¹⁶⁸.

O sucesso de sua aplicação está diretamente relacionado ao grau de concentração setorial; segmentos produtivos desconexos, sem uma entidade representativa única capaz de impor o cumprimento do que se acordou, dificilmente conseguirão implementar acordos dessa natureza com a obtenção de resultados positivos.

A utilização dos Acordos de Restrição Voluntária como uma alternativa para regularizar situações mercadológicas conjunturais, decorrentes de um cenário econômico comercial regional e internacional adverso à integração, é um indicativo de que, na prática, a eficácia dos instrumentos de política comercial implementados no Mercosul estaria comprometida, pelo menos em relação a determinados setores produtivos.

Por outro lado, a não harmonização dos mecanismos de Defesa Comercial no Mercosul dada a grande complexidade que envolve o assunto, bem como as muitas diferenças de ordem técnica que persistem entre os países membros do bloco, com definições conceituais muitas vezes contraditórias, além do forte componente político que envolve essa temática, não estariam respondendo à altura dos problemas enfrentados pelos setores produtivos mais vulneráveis à nova situação de competitividade ante o livre comércio intrabloco.

Esses acordos podem ser considerados um alerta de que comercialmente, embora os dados estatísticos, de modo geral, revelem incremento nas relações comerciais praticadas intra e extrabloco¹⁶⁹, o Mercosul tem sérias dificuldades para assumir sua condição de União Aduaneira plena. A comercialização praticada dentro do bloco sofre efetivamente de muitas limitações que impedem a plena vigência da área de livre comércio; o rompimento das fronteiras comerciais de forma definitiva e a implementação da tarifa zero para todo o universo de bens comercializáveis.

¹⁶⁸ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. *Defesa Comercial e Medidas de salvaguardas no Mercosul*. Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul – RED MERCOSUR, Junho de 2007, p. 63.

¹⁶⁹ Para maiores detalhes ver o Capítulo I desta Dissertação.

Conclusão parcial

O Mercosul nasce carregando ambigüidades estruturais que não serão superadas ao longo do processo de transição e que terão forte influência em suas etapas subseqüentes de evolução. Não há como negar que a integração inicialmente idealizada pelos governos do Brasil e da Argentina, na década de 80, perde em profundidade na visão da década de 90 que passa a privilegiar o aspecto comercial e, com isso, fica à mercê das movimentações conjunturais da política econômica interna e externa, ainda que o Tratado de Assunção reafirme muitas das questões motivadoras da intensificação das relações bilaterais Brasil / Argentina daquela época.

A análise dos instrumentos de política comercial que foram acordados e implementados a partir do Tratado de Assunção, em especial o Programa de Liberalização Comercial e a Tarifa Externa Comum demonstra que a sua participação na consolidação do processo de integração foi e tem sido fundamental e, embora outras variáveis econômicas, políticas e sociais interfiram no processo, o “tom integracionista” é conferido por estes instrumentos que, efetivamente, materializam a vontade expressa dos governantes e, de certa forma, das sociedades envolvidas. São eles que, em realidade, ditam as regras do jogo e dão vida ao que se negocia formalmente. Seu desenho e uso determinam os rumos da integração.

O Programa de Liberalização Comercial com seu caráter progressivo, linear e automático irá conferir grande credibilidade à iniciativa integracionista do Cone Sul, criando o sentimento de inexorabilidade do processo de integração. Será o instrumento responsável pela reorganização dos fluxos comerciais intrabloco e criará a ambiência necessária para que a área de livre comércio entre os quatro países se estabeleça, a despeito das muitas exceções admitidas ao longo de sua implementação.

Contudo, em função dessas muitas exceções a área de livre comércio após o final do período de transição continuará inacabada¹⁷⁰, dificultando o pleno funcionamento de uma

¹⁷⁰ Conforme nota de rodapé número 1, uma área de livre comércio pressupõe, também, medidas de harmonização ou, pelo menos, de redução em barreiras técnicas, sanitárias, fiscais, bem como a implementação de Regras de Origem e a eliminação das fronteiras comerciais intrabloco, ou seja, alíquota zero para o comércio praticado dentro do espaço integrado.

tarifa externa comum¹⁷¹, etapa subsequente do processo de integração tal qual originalmente idealizado.

A Tarifa Externa Comum – TEC, por sua vez, envolverá enorme esforço negociador, principalmente das áreas técnicas mobilizadas, chegando ao final de 1994 com a sua estrutura constitutiva definida, níveis tarifários estabelecidos e tratamento a ser conferido aos setores considerados sensíveis determinado. No entanto, entrará em vigor a partir de janeiro de 1995, sem que outros temas correlatos de política aduaneira tenham tido suas negociações concluídas.

Temas importantes como a dupla cobrança do imposto de importação e a ausência de regras para a distribuição da renda alfandegária só irão ter a devida atenção a partir de 2004, quase uma década após a entrada em vigor da tarifa comum. Por outro lado, as importações de bens intrabloco, oriundos da Zona Franca de Manaus e da Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo, áreas que deveriam ser regidas ao amparo de legislação específica para regimes aduaneiros especiais, até a presente data, continuam sujeitas à regra geral de cobrança do imposto de importação.¹⁷²

Muitas idas e vindas irão ocorrer no período de 1998 a 2005, sendo os anos de 2001 e 2002 os mais difíceis em termos de aplicação da TEC. De fato, alterações unilaterais de toda sorte, desrespeitando os princípios constitutivos do instrumento, bem como o restabelecimento de tarifas ao comércio intrabloco, farão com que a efetividade da União Aduaneira seja amplamente questionada. O não funcionamento da TEC, conforme o esperado, encabeçará movimentos especulativos sobre a possibilidade de o Mercosul passar a ser meramente uma área de livre comércio.

Como medida de caráter emergencial, o Mercosul recorrerá aos Acordos de Restrição Voluntária, cuja eficácia é plenamente discutível. Estes estarão relacionados, principalmente, ao comércio bilateral Brasil / Argentina e, por natureza, serão voltados a setores específicos com a finalidade de resolver questões pontuais decorrentes do cenário econômico comercial que se institui no bloco, especialmente a partir das crises financeiras que se espalham pelo mundo. Em alguns casos, contarão com o apoio dos governos,

¹⁷¹ A dupla cobrança do imposto de importação, por exemplo, é resultante desta situação.

¹⁷² AGUIAR, Mariska. *Regime de Origem a ser aplicado nas exportações da Zona Franca de Manaus com destino a Argentina*. In: AGUIAR, Mariska (Org.). *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007, p. 37.

preocupados em buscar soluções para os problemas de competitividade produtiva gerados a partir do novo cenário mercadológico instituído.

Anexo 3

QUADRO 1 - CRONOGRAMA DE DESGRAVAÇÃO TARIFÁRIA									
Margem de desgravação em %									
12/1990	1/1991	6/1991	12/1991	6/1992	12/1992	6/1993	12/1993	6/1994	12/1994
00 a 40	40	47	54	61	68	75	82	89	100
41 a 45	45	52	59	66	73	80	87	94	100
46 a 50	50	57	64	71	78	85	92	100	
51 a 55	55	61	67	73	79	86	93	100	
56 a 60	60	67	74	81	88	95	100		
61 a 65	65	71	77	83	89	96	100		
66 a 70	70	75	80	85	90	95	100		
71 a 75	75	80	85	90	95	100			
76 a 80	80	85	90	95	100				
81 a 85	85	89	93	97	100				
86 a 90	90	95	100						
91 a 95	95	100							
96 a 100	100	100							

Fonte: Ata da Primeira Reunião do Grupo Mercado Comum. Buenos Aires / Argentina. DOU de 26/9/90, p.18.474/76.

OBS. Essas preferências tarifárias incidem sobre a tarifa vigente no momento de sua aplicação. O mesmo cronograma foi transportado para o Anexo I, Artigo 4, do Tratado de Assunção, que detalha o Programa de Liberalização Comercial.

Anexo 4

QUADRO 2 – SETORES PRODUTIVOS CONSTANTES DAS LISTAS DE EXCEÇÕES, POR PAÍS.	
PAÍSES	PRODUTOS
ARGENTINA 394 itens	Açúcar e manufaturas; Indústria Têxtil e confecções; Celulose e papel; Vidro; Metalurgia; Máquinas e ferro; Artigos eletrônicos e Indústria Automotiva.
BRASIL 324 itens	Máquinas e equipamentos; Informática; Artigos eletrônicos; Indústria Automotiva; Frutas frescas e em conserva; Pescados; Legumes e hortaliças; Queijos; Indústria Têxtil e Vidro.
PARAGUAI 439 itens	Carnes e pescados; Queijos; Ovos e Mel; Legumes e hortaliças; Frutas frescas e em conserva; Cereais; Arroz; Farinha e Azeites; Açúcar e suas manufaturas; Vinho e Cerveja; Indústria Têxtil e confecções; Couro e seus derivados; Produtos Metalúrgicos; Papel e impressos; Café; Chá e Erva-mate e Madeiras e Móveis.
URUGUAI 960 itens	Carnes; Pescados mariscos; Leite e seus derivados; Legumes e hortaliças; Frutas frescas e em conserva; Cereais; Arroz e Azeites; Açúcar e seus derivados; Vinho; Cerveja e Licores; Madeiras e Papel; Indústria Têxtil e confecções; Vidro; Produtos Metalúrgicos Indústria Automotiva e Máquinas.

Fonte: http://www.diaadiaeducacao.sc.gov.br/arquivos_pdfs/tratado_mercosul.pdf. Em 28 de agosto de 2007.
 Obs. Estes são os setores produtivos inicialmente considerados sensíveis. Mais adiante estas listas vão se modificando conforme a integração vai avançando.
 Elaboração própria

CAPÍTULO III – DISCIPLINAS DE POLÍTICA COMERCIAL – Regras Comerciais

Embora o Tratado de Assunção não contemple detalhadamente todos os aspectos inerentes a uma União Aduaneira ou mesmo a um Mercado Comum, propicia, em alguma medida, as condições básicas para que se estabeleça uma política comercial comum, absolutamente essencial para o aprofundamento da integração, bem como para o bom desempenho das relações comerciais do Mercosul, seja entre seus países membros, seja com os demais países do mundo. Faz alusão a, pelo menos, uma das disciplinas de política comercial, qual seja, o Regime Geral de Origem, complementar aos instrumentos tarifários já descritos e analisados no capítulo anterior, necessário e indispensável à constituição de um espaço integrado.

Esta disciplina, parte constitutiva do tema Acesso a Mercados, abrange elementos que conferem maior solidez à política comercial comum, propiciando às importações de terceiros mercados um tratamento harmonizado e, também, regendo alguma normatização para a circulação de bens e serviços intrabloco.

Até pouco tempo atrás, os acordos comerciais preferenciais conferiam maior atenção e importância aos instrumentos tarifários, deixando em um segundo plano de prioridades as questões referentes à origem. Em função disso, pouco se discutia a esse respeito e, uma vez acordadas, as regras de origem permaneciam por anos sem qualquer modificação substancial. Não se vislumbrava o seu verdadeiro papel ante um contexto de negociação comercial internacional, muitas vezes interferindo diretamente nos resultados finais dos acordos, em algumas situações negativamente por neutralizarem os avanços obtidos no campo tarifário.

Todavia, a partir de um cenário internacional modificado pela intensificação dos movimentos globalizantes, em especial os relacionados à produção de bens que desnacionaliza o processo produtivo gerando um produto final cuja origem é “indefinida”, se considerados os elementos tradicionais de avaliação, associadas à intensificação das reduções tarifárias promovidas nos diversos acordos comerciais firmados mundo afora, aflorando a importância de se ser cada vez mais competitivo para manter e conquistar mercados, os demais temas correlatos à prática comercial foram ganhando relevância nas

negociações comerciais e, de fato, se consolidando como aspecto importante no que se refere a Acesso a Mercados.

Estas disciplinas fazem parte de “*um conjunto sofisticado de regulamentações e medidas não tarifárias que, na atualidade, representam a maior restrição de acesso aos mercados internacionais*”¹⁷³. A forma como são idealizadas e implementadas podem distorcer os resultados esperados e, no caso de processos de integração econômica, comprometer o objetivo maior de liberalização comercial, seja intra ou extrabloco. Portanto, merecem maior atenção e, certamente, avaliação criteriosa por parte de quem as negocia.

Com a abertura comercial, os países ficam bem mais expostos à concorrência internacional e a possíveis práticas comerciais consideradas desleais. Neste sentido, surge com forte impacto no comércio internacional e, também, para os movimentos de integração econômica, uma outra vertente da política comercial que é a defesa comercial e imposição de medidas de salvaguardas. **No Mercosul este capítulo da integração vem sendo construído lentamente, principalmente pela grande dificuldade técnica que apresenta e pelas limitações políticas que se consolidam no interior do bloco, com a prevalência de interesses nacionais, setoriais, em detrimento dos interesses regionais.**

O presente Capítulo apresentará os temas Regas de Origem e Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas visando estabelecer reflexões sobre a sua abrangência e importância para os acordos comerciais de um modo geral e, em particular, para o Mercosul, principalmente considerando o seu atual estágio de área de livre comércio incompleta e de União Aduaneira inacabada. Sempre que possível se fará referência à repercussão destas disciplinas no desempenho comercial do bloco, especialmente para o período de 1998 a 2005.

3.1 Regime Geral de Origem

3.1.1 O que é o Regime Geral de Origem

A livre circulação de mercadorias em um espaço mercadológico integrado, eliminando fronteiras comerciais entre os países partícipes, pressupõe a adoção de uma série de outras medidas que a mera eliminação dos direitos aduaneiros até então aplicados.

¹⁷³ ÂNGELO, Ivo do Pinho. *Restrições não-tarifárias e principais barreiras externas às exportações brasileiras*. In: ÂNGELO, Ivo do Pinho e MORAES, Antônio Luiz (org.). *Formação de Negociadores em Comércio Exterior*. Brasília: ESAF, 2002, p 79.

Entre estas medidas estão os Regimes Gerais de Origem que se constituem em “(...) conjuntos de normas que disciplinam a outorga de tratamento tarifário preferencial, segundo critérios (regras de origem) específicos para cada produto”¹⁷⁴. Na realidade, é o instrumento jurídico que contém as chamadas regras de origem.

Para os estudiosos do comércio internacional, tais regras se traduzem, por vezes, em barreira não tarifária¹⁷⁵, que protegem alguns produtos e/ ou setores produtivos intrabloco; geralmente, mas não exclusivamente, considerados “sensíveis”.

“(...) citem-se como os principais instrumentos da Política Comercial a tarifa, as quotas tarifárias, as medidas de defesa comercial, os subsídios à exportação e as barreiras não tarifárias, incluindo neste último grupo as regras de origem”¹⁷⁶.

Contudo, a existência de um Regime Geral de Origem, com regras de origem definidas, garante que os benefícios advindos da eliminação dos direitos aduaneiros intrafronteiras não sejam estendidos a produtos e / ou países para os quais as concessões não foram direcionadas, tornando-os inócuos para aqueles que os negociam. No caso específico de áreas de livre comércio, como não há um tratamento comum para produtos procedentes de terceiros mercados, sua importância é ainda mais relevante que numa situação de União Aduaneira.

Nas áreas de livre comércio, o Regime Geral de Origem é fundamental e deve abranger todo o universo de produtos comercializáveis. Só assim, é possível evitar que os benefícios advindos das concessões tarifárias acordadas sejam canalizados para produtos e / ou países não pertencentes ao espaço mercadológico em que figura a tarifa zero nas relações comerciais intrabloco (livre circulação de produtos).

Nas Uniões Aduaneiras, por sua vez, como é pressuposto um tratamento tarifário comum para terceiros mercados (tarifa externa comum) e plena isenção de tarifa no âmbito do espaço mercadológico integrado (eliminação total das fronteiras comerciais), as regras

¹⁷⁴AGUIAR, Maruska. *Regras de Origem*. In: ÂNGELO, Ivo do Pinho e MORAES, Antônio Luiz (org.). *Formação de Negociadores em Comércio Exterior*. Brasília: ESAF, 2002, p.300.

¹⁷⁵Segundo Ângelo, “As barreiras não-tarifárias, normalmente, estão baseadas em diversos regulamentos e intervenções governamentais pouco transparentes, conduzindo a novas formas de protecionismo disfarçado, (...) Por outro lado, muitas vezes, encontram respaldo nos dispositivos legais vigentes internacionalmente (...)” (ÂNGELO, Ivo do Pinho. Op. Cit. p 80).

¹⁷⁶FERREIRA, Luis Gustavo. *Acordos Comerciais e Regras de Origem*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007, p. 82.

de origem se fazem necessárias apenas para os produtos constantes de Listas de Exceções à Tarifa Comum.

No caso do Mercosul, dada a sua condição de área de livre comércio incompleta e União Aduaneira inacabada, com muitas situações de pendência impeditivas da livre circulação de produtos intrabloco, tanto no campo das barreiras tarifárias como no das não tarifárias, inúmeras exceções a TEC e ausência de uma legislação aduaneira harmonizada, o Regime Geral de Origem é prerrogativa essencial para que os ganhos advindos das negociações tarifárias conduzidas pelos países membros não se percam pela indevida apropriação por parte de atores externos a esse processo de integração.

Tanto nas áreas de livre comércio como nas Uniões Aduaneiras, ainda em fase de construção, independentemente do nível de negociação tarifária acordada entre as partes, a forma de evitar a chamada operação de “triangulação”¹⁷⁷ é instituir o Regime Geral de Origem. Somente a partir de regras de origem definidas mediante a utilização de “(...) *critérios relacionados aos processos produtivos dos bens*”¹⁷⁸ é possível assegurar a origem dos produtos comercializáveis e impedir que determinadas concessões tarifárias acordadas sejam indevidamente apropriadas.

A contra partida está no efeito colateral que um Regime Geral de Origem pode acarretar a depender de como as regras de origem que o constituem se estabelecem, qual seja, o de desvios de comércio ¹⁷⁹. Contudo, o correto ajuste das regras de origem pode impedir que estes efeitos ocorram em proporções indesejáveis e prejudiciais à liberalização comercial.

Do ponto de vista estratégico, não há como negar a crescente importância que vem assumindo as questões referentes à origem, no âmbito dos acordos comerciais. O controle

¹⁷⁷ Trata-se de uma operação de compra e venda em que o comerciante contorna a existência de uma tarifa mais alta, utilizando-se indevidamente das concessões acordadas entre determinados países para determinados produtos. Opera de forma triangular, ou seja, importa de um país o produto a uma alíquota baixa e via um outro país coloca o produto importado no mercado final de destino, que seria um terceiro país onde a tarifa do imposto de importação para aquele produto é superior à vigente no país, que funcionou de intermediário na operação.

¹⁷⁸ FERREIRA, Luis Gustavo. Op. Cit. p. 80.

¹⁷⁹ Para maiores detalhes ver o item 2.1.3.1 do Capítulo II desta Dissertação.

sobre a origem dos bens comercializáveis se constitui, hoje, “(...) un ejemplo de una disciplina de relevância creciente en la estrategia negociadora de todos los países”¹⁸⁰.

“Nas últimas décadas, (...), o regime de origem tem assumido crescente importância, pois as tarifas aduaneiras foram substancialmente reduzidas nos países desenvolvidos e, assim, as medidas protecionistas, quando requeridas, têm sido baseadas principalmente em quotas, direitos antidumping e direitos compensatórios, que são aplicados especificamente sobre determinados fornecedores externos.”¹⁸¹

Não seria, portanto, exagerado afirmar que a forma como o Regime Geral de Origem é idealizado e implementado, considerando as regras de origem que abriga, a despeito das concessões tarifárias outorgadas, também influencia diretamente os novos padrões de competitividade comercial que se estabelecem no âmbito do novo espaço integrado, podendo contribuir ou não para o alcance dos objetivos inicialmente traçados e / ou, ainda, para o desenvolvimento industrial regional.

“Assim, a forma em que são definidas as regras de origem é de extrema importância para que sejam atingidos os objetivos de integração comercial regional e o desenvolvimento da indústria local, pois elas podem facilitar ou criar obstáculos para o comércio dentro de um bloco econômico quando, em princípio, este deveria ser livre”¹⁸².

Finalmente, para que um Regime Geral de Origem possa cumprir com seus objetivos precípuos, sem cair na arbitrariedade que poderá emanar do poder discricionário daqueles que o administram, é preciso que o mesmo incorpore duas características fundamentais: simplicidade e transparência.

¹⁸⁰ CORNEJO, Rafael. *Prefácio*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007, p.3.

¹⁸¹ KUME, Honório. *Uma nota sobre o Regime de Origem no Mercosul*. Texto para discussão n° 373, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, maio de 1995, p 1.

¹⁸² FERREIRA, Luis Gustavo. *Op. Cit.* p 80.

3.1.2 Regras de Origem

3.1.2.1 Considerações Gerais

Para que se compreenda bem o mecanismo de origem, há que se fazer alguns esclarecimentos. O primeiro deles diz respeito ao próprio vocábulo “origem” que, para efeito do que se chama Regras de Origem, não se refere única e exclusivamente à procedência, mas “(...) *ao lugar onde a mercadoria foi efetivamente produzida, de acordo com determinados critérios estipulados(...)*”¹⁸³.

Como o processo de produção de um bem pode estar relacionado a várias localidades, a determinação da origem, nestes casos, não se confunde com a sua procedência e envolve apuração detalhada sobre outras variáveis, que serão descritas mais adiante, relacionadas à sua produção.

*“(...) com o avanço da globalização da economia e da especialização da indústria em escala mundial, a distinção entre a produção local e o produto importado tornou-se bastante complexa, pois um bem final é composto de componentes produzidos em diversas regiões, sendo que a localização regional da produção é determinada pelas diferenças regionais nos custos de produção”*¹⁸⁴.

Todavia, como em toda regra geral, há exceções. Assim, para efeito de qualificação de origem, no caso de produtos totalmente obtidos quais sejam: minerais extraídos, vegetais colhidos, animais vivos nascidos e criados, bens obtidos da caça ou pesca, extraídos do mar, produzidos a bordo de barcos fábrica, resíduos e desperdícios e bens inteiramente produzidos a partir dos anteriormente mencionados, origem e procedência são considerados sinônimos.

As regras de origem podem ser preferenciais ou não preferenciais¹⁸⁵ a depender do tipo de acordo de política comercial a que estão vinculadas. Se relacionadas a acordos não

¹⁸³ GOMES, Marcelle de S. G. *Conceitos e Definições relacionados às Regras de Origem*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007. p. 11.

¹⁸⁴ KUME, Honório. Op.Cit. p. 5.

¹⁸⁵ Para maiores detalhes ver: LIMA, Márcio Luiz F. N. de. *O Acordo de Regras de Origem e a Rodada Uruguai: Programa de Trabalho para a Harmonização das Regras de Origem não-preferenciais na Organização Mundial do Comércio*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007. pp 39 – 49. Também ver KUME, Honório. *Uma nota sobre o Regime de Origem no*

preferenciais de política comercial¹⁸⁶ serão não preferenciais, se estabelecidas em regimes comerciais autônomos, a exemplo do SGP – Sistema Geral de Preferências, em que as concessões tarifárias são dadas sem reciprocidade, ou em acordos comerciais contratuais, como por exemplo, o Mercosul, em que há reciprocidade nas concessões tarifárias acordadas, serão ditas preferenciais.

Poderá haver, ainda, uma terceira modalidade de regras de origem. Seriam aquelas específicas para compras governamentais, quando esta prática comercial é utilizada como instrumento de política industrial. Neste caso, o objetivo é assegurar benefícios para produtores nacionais, o que só se viabiliza, efetivamente, mediante o estabelecimento de regras de origem que garantam que esses benefícios concedidos sejam direcionados apenas para produtos produzidos no país.

“Esta medida não interfere diretamente no fluxo de comércio, mas impõe restrições ao uso de insumos importados. Neste caso, o regime de origem atua de forma idêntica ao índice de nacionalização ou de conteúdo doméstico, muito adotado no passado em políticas de industrialização apoiadas em incentivos governamentais”¹⁸⁷.

No caso específico dos acordos comerciais contratuais, as regras de origem assumem relevante importância, pois se constituem na única forma de barrar operações de “triangulação”¹⁸⁸. Sem elas, os ganhos vislumbrados com as concessões tarifárias negociadas ficam comprometidos e a prática comercial desgovernada, na medida em que não se estabelecem critérios de direcionamento destas concessões.

Outra possibilidade é o surgimento do que Kume chama de competitividade artificial, que ocorre quando as tarifas nacionais para insumos são menores que a TEC, e se anula quando a proteção efetiva¹⁸⁹ praticada entre os países contratantes é igualada; função

Mercosul. Texto para discussão n° 373, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, maio de 1995, p 2.

¹⁸⁶ Cláusula de Nação mais favorecida (Artigos I, II, III, XI e XIII do GATT 1994), direitos *antidumpig* e direitos compensatórios (Artigo VI do GATT 1994), medidas de salvaguardas (Artigo XIX do GATT 1994), exigências de marcação de origem (Artigo IX do GATT 1994) e restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias.

¹⁸⁷ KUME, Honório. Op. Cit. pp. 4 - 5.

¹⁸⁸ Para maiores detalhes ver o item 3.1.1 deste Capítulo.

¹⁸⁹ Para maiores detalhes ver o item 2.1.2, Capítulo II, pp. 78 -79, desta Dissertação.

exercida pelas regras de origem, desde que configurada uma situação de área de livre comércio onde não há um tratamento comum para terceiros mercados.

“Neste caso, o objetivo do regime de origem é igualar as taxas de proteção efetiva vigentes em cada país sócio, eliminando assim esta vantagem indevida. (...), anulando (...) o ganho de competitividade decorrente de diferenciais nas tarifas nacionais dos insumos.”¹⁹⁰

Portanto, nos acordos comerciais contratuais, de modo geral, as regras de origem funcionam como elemento essencial, complementares aos instrumentos tarifários acordados e implementados, garantidoras de que os benefícios outorgados serão obtidos por quem de direito e, mais, funcionam como um termômetro sobre a real perspectiva de direcionamento rumo à liberalização comercial. É possível afirmar que, sem estas regras os acordos comerciais contratuais, sejam bilaterais ou regionais (áreas de livre comércio mais especificamente) se transformam em letra morta.

Atualmente, com a intensificação da utilização dos instrumentos de defesa comercial, a modalidade de regras de origem não preferencial, também, vem ganhando importância, uma vez que, sem a sua implementação as medidas para conter a prática comercial desleal se tornam inócuas, haja vista o seu caráter tarifário.

Se por um lado, as regras de origem podem ser utilizadas pelos governos para auxiliar na correção das “imperfeições de mercado ou reduzir problemas de apropriabilidade”¹⁹¹, por outro quando elaboradas de modo que se eleve muito o grau de proteção, os efeitos gerados a partir de sua aplicação, desvios de comércio em proporções superiores às aceitáveis¹⁹², serão contrárias à liberalização comercial pretendida. Por isso, demandam atenção redobrada por parte de negociadores e analistas, o que até pouco tempo atrás não era considerado relevante.

3.1.2.2 Conceitos e Definições

Existem basicamente dois critérios para qualificação de origem, a saber: o de produtos totalmente obtidos, conforme especificado no item anterior, e o de transformação

¹⁹⁰ KUME, Honório. Op. Cit. p 3.

¹⁹¹ FERREIRA, Luis Gustavo. Op. Cit. p 89.

¹⁹² Para maiores detalhes sobre desvio de comércio ver o item 2.1.3.1 do Capítulo II desta Dissertação.

substancial. Este último se subdivide em outros três: mudança de classificação tarifária¹⁹³, provas de valor¹⁹⁴ e processos produtivos especificados¹⁹⁵. No entanto, todos os critérios relacionados à transformação substancial apresentam limitações.

A mudança de classificação tarifária, por exemplo, pode ser mais flexível para alguns setores e muito mais rígida para outros, exigindo procedimentos complexos e onerosos de transformação produtiva. Para produtos cuja última transformação substancial seja difícil de caracterizar, este critério por si só não é eficaz e se aplicado, deverá ser em conjunto com um dos outros dois critérios, ou seja, mediante “(...) o cumprimento do processo produtivo ou um percentual mínimo de valor adicionado ou uma participação máxima dos insumos importados no preço ou no custo de produção”¹⁹⁶.

A prova de valor, por sua vez, vincula-se à questão cambial, estando sujeita às flutuações cambiais e, portanto, pouco confiável se considerado importante o processo produtivo. Uma variação cambial, por exemplo, pode fazer com que um produto seja considerado originário em uma determinada época e não originário em outra, a despeito do processo produtivo permanecer o mesmo. Em situações de conjuntura econômica adversa, com variáveis macroeconômicas desestabilizadas, este critério tem a sua confiabilidade comprometida e pode ocasionar efeitos indesejáveis não só para o comércio praticado, mas também para os setores produtivos nacionais e / ou regionais.

Ainda sobre esse critério, cabe mencionar que a metodologia de cálculo escolhida poderá acarretar implicações sobre a alocação de recursos produtivos e, conseqüentemente, influenciar na qualificação da origem do produto.

Os processos produtivos especificados, muitas vezes, deixam de considerar as possíveis inovações tecnológicas, mudanças na cadeia produtiva ou ainda origem de partes e peças. Tão grave quanto não acompanhar o desenvolvimento tecnológico, no entanto, está o fato de que este critério aumenta o poder discricionário da administração aduaneira, uma

¹⁹³ Segundo GOMES, “(...) se configura quando os insumos não originários estão numa classificação diferente da classificação do produto fabricado”. (GOMES, Marcelle de S. G. Op. Cit. p. 14).

¹⁹⁴ Pode ocorrer de três formas: pela exigência de agregação mínima de valor na região, o chamado conteúdo regional; pela fixação de um patamar máximo de valor para insumos não originários da região ou, ainda, pela determinação de que o valor dos insumos não originários não pode superar o valor dos insumos originários.

¹⁹⁵ Determina-se qual o processo produtivo da mercadoria a ser cumprido para que esta seja considerada originária.

¹⁹⁶ KUME, Honório. Op. Cit. p 8.

vez que não existe precisão na determinação de quais estágios do processo produtivo são relevantes para efeito de qualificação de origem.

Na prática, a qualificação de origem de produtos específicos advêm da conjunção de mais de um desses critérios, até como forma de amenizar as limitações inerentes a cada um deles. Essa conduta pode, eventualmente, comprometer as duas características anteriormente mencionadas como fundamentais para que um Regime Geral de Origem cumpra com seus objetivos precípuos: simplicidade e transparência.

“Tendo em vista a falta de uma definição precisa e a arbitrariedade na escolha dos critérios, o regime de origem pode provocar distorções no comércio internacional, nos fluxos de investimento e na estrutura industrial”¹⁹⁷.

Ainda sobre regras de origem, há que se mencionar o chamado *De Minimis*, a acumulação de origem, a regra dos materiais intermediários, os procedimentos relacionados aos bens fungíveis, as operações que não conferem origem e a chamada prova de origem (Certificado de Origem).

Por *De Minimis* entende-se a prerrogativa que permite conferir origem a um bem produzido a partir de insumos não originários, desde que dentro de certos limites mínimos, ainda que o produto final não satisfaça as regras de origem pré-estabelecidas. Configura-se em exceção permitida quando da utilização dos critérios de mudança de classificação tarifária ou do processo produtivo estabelecido. É, também, conhecido por regra de tolerância e tem sido registrado pela área técnica como sendo uma das novas tendências nos acordos comerciais firmados mais recentemente.

A acumulação de origem, por sua vez, segundo prerrogativa da OMC, são disposições nos acordos comerciais que “(...) estabelecem as condições necessárias para que os insumos importados de determinadas fontes possam ser considerados como de produção local no país exportador que goza de preferências tarifárias”¹⁹⁸. Pode ser relacionada a materiais originários ou considerada acumulação total. Neste caso, para que a

¹⁹⁷ KUME, Honório. Op. Cit. p 8.

¹⁹⁸ LINS, Carlos W. M. *Acumulação de Origem*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007, p. 71.

origem seja conferida leva-se em conta todo o processo produtivo e não apenas a etapa final da produção.

A acumulação de origem envolve variáveis difíceis de serem verificadas e controladas, o que torna a sua avaliação extremamente complexa. A comprovação dos valores agregados regionais pelas empresas, é uma delas e o rastreamento dos custos ocasionados no decorrer dos procedimentos de verificação e controle pelas aduanas, é outra.

A sua implementação exige, necessariamente, fornecimento de provas documentais confiáveis e cooperação entre as aduanas dos países envolvidos, o que nem sempre é alcançado com facilidade. Embora estes pré-requisitos sejam óbvios e pareçam simples, na prática há grande dificuldade na sua obtenção.

Por regra dos materiais intermediários entende-se a norma que permite ao fabricante de um produto final declará-lo como “material intermediário”, desde que este cumpra com as regras de origem pré-estabelecidas e seja parte constitutiva do processo produtivo de um outro bem que será comercializado como produto final.

No caso de haver necessidade de qualificar origem a bens intercambiáveis considerados fungíveis, ou seja, que “(...) são *mescláveis de forma física em inventário, e que não é possível segregá-los por país de origem*”¹⁹⁹, utiliza-se o método de manejo de inventário que tiver sido acordado entre os países envolvidos na transação comercial dos referidos produtos.

Uma outra consideração a ser feita é que nem todas as atividades relacionadas a um processo produtivo são consideradas suficientes para efeitos de qualificação de origem. Estas se denominam operações que não conferem origem. No entanto, podem variar de um acordo comercial para outro, com diferenças significativas, mas, de um modo geral, é possível listá-las conforme se segue: tirar o pó, peneirar, selecionar, classificar, formar jogos, pintar, mudar de recipiente, fracionar, marcar, misturar ou montar. Como se observa, são atividades que efetivamente não alteram o produto em suas características constitutivas.

¹⁹⁹ AGUIAR, Maruska. *Regras de Origem*. In: ÂNGELO, Ivo do Pinho e MORAES, Antônio Luiz (org.). *Formação de Negociadores em Comércio Exterior*. Brasília: ESAF, 2002, pp. 303 e 304.

A origem dos bens importados deve ser comprovada documentalmente por ocasião do desembaraço aduaneiro²⁰⁰, para que estes se beneficiem das preferências tarifárias outorgadas. As informações necessárias à comprovação de origem devem ser apresentadas pelo fabricante, exportador ou qualquer outra parte envolvida na operação de compra e venda que tenha competência para tal. Haverá a emissão de um Certificado de Origem que poderá, a depender do acordo comercial a que está vinculado, ser elaborado por órgãos credenciados para essa finalidade ou pelo próprio exportador (método da auto certificação).

Por fim, cabe mencionar que energia elétrica e combustível; instalações e equipamentos; e máquinas e ferramentas, eventualmente utilizados na fabricação de bens a serem comercializados ao amparo de concessões tarifárias acordadas, são considerados elementos neutros e não interferem na qualificação de origem de um produto final.

Como se vê, estabelecer a origem de um determinado produto não é tarefa tão simples quanto parece e, certamente, envolve um componente político estratégico que muitas vezes era considerado pouco relevante por aqueles que negociavam acordos comerciais, seja no âmbito bilateral, regional ou multilateral. Estes atores, geralmente, concentravam suas atenções nas questões tarifárias, deixando as disciplinas de política comercial complementares às essas outorgas, relegadas ao segundo plano.

Hoje em dia, no entanto, o comércio internacional se apresenta com nível de sofisticação muito maior que o de décadas atrás e, como consequência, novos elementos têm sido introduzidos nas atividades que dele fazem parte, exigindo dos atores internacionais atenção redobrada para com outras variáveis além da tarifa.

Nesse sentido, as regras de origem vêm ganhando cada vez mais importância entre as muitas variáveis que compõem e intervêm no comércio internacional. Finalmente parece haver o entendimento de que seu alcance pode ir muito além da “mera” qualificação de origem, contribuindo para outros objetivos que, nem sempre em comunhão com os preceitos do livre comércio. Assim, é importante ter em mente que,

“(...) as regras de origem estão relacionadas com os preços relativos de uma economia, com a destinação dos recursos produtivos, com a Política Industrial ou setorial e também com

²⁰⁰ Desembaraço Aduaneiro é o ato de entrega das mercadorias pela Receita Federal ao importador. Ao procedimento fiscal pelo qual se processa o desembaraço aduaneiro dá-se o nome de Despacho Aduaneiro, momento em que toda a documentação apresentada pelo importador é verificada.

a política de caráter protecionista, que pretenda beneficiar certos produtos com setores produtivos sensíveis para um determinado país ou o conjunto deles”²⁰¹.

3.1.2.3 Regras de Origem no Mercosul

No Mercosul, o conjunto normativo sobre o Regime Geral de Origem do bloco aparece desde o Tratado de Assunção (Anexo II), em Decisões do CMC, Resoluções do GMC, Diretrizes da CCM, no ACE N° 18 (Anexo I e protocolos adicionais, sendo mais recente o quadragésimo quarto protocolo que incorpora ao acordo a Decisão CMC/DEC N° 01/04²⁰²) e ainda, em caráter excepcional, no ACE N° 14 (Brasil e Argentina)²⁰³, complementando os instrumentos tarifários acordados.

Desde a sua gênese, o bloco sul americano assumiu uma condição peculiar do ponto de vista da integração econômica e se constituiu em uma área de livre comércio incompleta e uma União Aduaneira inacabada. Admite várias exceções a TEC²⁰⁴, bem como barreiras não tarifárias ao comércio intrabloco, o que torna indispensável a implementação de um Regime Geral de Origem, pelo menos até que todas as exceções à TEC sejam eliminadas e as barreiras não tarifárias harmonizadas.

A implementação de um Regime Geral de Origem possibilita, então, “(...) *definir o conceito de produção regional, que permite usufruir exclusivamente os benefícios do livre comércio intra-regional*”²⁰⁵, evitando que aconteçam operações de triangulação e / ou

²⁰¹ FERREIRA, Luis Gustavo. Op. Cit. p 88.

²⁰² O Quadragésimo Quarto Protocolo Adicional ao ACE N° 18 entrou em vigor simultaneamente em todos os países membros do Mercosul em 26 de fevereiro de 2006. A partir de então foram revogados os seguintes Protocolos Adicionais ao ACE N°18: Oitavo, Décimo Quarto, Vigésimo Quarto, Vigésimo Sétimo, Trigésimo Quinto, Trigésimo Nono e Quadragésimo.

²⁰³ Em relação ao ACE N° 14 refere-se ao tratamento de origem conferido à Zona Franca de Manaus e à Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo. Segundo AGUIAR, “*Essa é a conclusão que se chega quando se constata que permanece vigente o ACE 14, cujo regime mantém eficácia entre as partes subscritoras, por força da exceção ainda presente no artigo 13 do ACE 18*”. (AGUIAR, Maruska. *Regime de Origem a ser aplicado nas exportações da Zona Franca de Manaus com destino a Argentina*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007, p. 38).

²⁰⁴ Há várias categorias de exceções, a saber: Exceções por grupo de produtos (bens de capital, produtos de informática e telecomunicações), Lista de Exceção Nacional (produtos considerados sensíveis por cada um dos países membros do Mercosul) e ainda a Lista de Exceção decorrente do Regime de Adequação (produtos que não conseguiram se adequar à nova realidade de integração econômica no decorrer do período de transição, necessitando de mais tempo para tal.). Para maiores detalhes ver o Capítulo II desta Dissertação.

²⁰⁵ KUME, Honório, *Uma nota sobre o Regime de Origem no Mercosul*. Texto para discussão n° 373, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, maio de 1995, p. 13.

competitividade artificial para os produtos cujas tarifas nacionais ainda se encontrassem em fase de convergência²⁰⁶.

Via de regra, à exceção dos produtos considerados totalmente obtidos, conforme especificados no item 3.1.2.1 deste Capítulo, Bens de Capital²⁰⁷ e de alguns casos setoriais particularizados, como, por exemplo, o da indústria automobilística, no Mercosul os requisitos principais para a qualificação de origem são o da mudança de classificação tarifária, seguido da exigência de um conteúdo regional de 60% (agregação mínima de valor)²⁰⁸.

Adicionalmente, para um conjunto específico de produtos, tais como: químicos, siderúrgicos, bens de informática e telecomunicações, cujas tarifas nacionais diferem da TEC, é aplicado, também, o critério do processo produtivo especificado, em que a origem é conferida mediante o cumprimento dos procedimentos mínimos para a elaboração dos produtos²⁰⁹.

Há que se considerar que, em função da própria dinâmica inerente às atividades produtiva e comercial, bem como dos mecanismos que regem a política comercial de países e /ou blocos econômicos, o quesito flexibilidade se torna fundamental. Neste sentido, o Regime de Origem do Mercosul faculta à Comissão de Comércio do Mercosul – CCM, em caráter excepcional e justificado, rever os requisitos de origem estabelecidos, bem como criar novos requisitos caso necessário. Essa prerrogativa confere ao Regime de Origem do bloco a flexibilidade necessária para que as regras de origem se adequem a cada conjuntura.

Como é possível observar, o Regime Geral de Origem do Mercosul utiliza todos os critérios para a qualificação de origem, aplicando-os, por vezes, em conjunto e cumulativamente. Apresenta, ainda, inúmeras situações particularizadas e um conjunto de normas bastante extenso que será reorganizada, conforme se verá mais adiante, somente em 2004, com efetiva entrada em vigor a partir de 2006.

²⁰⁶ No momento atual, a perspectiva é de que o período de convergência chegue ao final em 2011. Ver item 2.3.3 do Capítulo II desta Dissertação.

²⁰⁷ Conforme o item f) do Artigo 3º da CMC/DEC Nº 01/04, incorporada ao ACE Nº 18 pelo Protocolo Adicional Quadragésimo Quarto, os Bens de Capital serão considerados originários se cumprirem com o requisito de origem de 60% de valor agregado regional.

²⁰⁸ Conteúdo Regional superior ao exigido na ALADI (50%).

²⁰⁹ O Anexo I da Decisão DEC/CMC/Nº 01/04 traz a Lista de todos os itens da NCM SH 2002 sujeitos a requisitos de origem específicos, inclusive descrevendo os processos produtivos especificados quando necessário.

Cabe aqui um parêntese para lembrar ao leitor que, além das normas acordadas no âmbito do bloco sub regional, a internalização da normativa Mercosul, em cada um dos seus países membros, demanda novo esforço negociador interno, devendo cumprir com o rito processual local. A resultante disso é a produção de novas peças jurídicas nacionais, estabelecendo-se um verdadeiro emaranhado normativo²¹⁰.

Há, portanto, o comprometimento das características fundamentais do regime, quais sejam: simplicidade e transparência. Amplia-se consideravelmente a margem de discricionariedade com que as regras de origem podem ser efetivamente aplicadas, embora não haja o entendimento por parte de estudiosos sobre o tema de que o Regime Geral de Origem do Mercosul seja indutor de desvios de comércio²¹¹.

Tudo o que foi mencionado até agora sobre o Regime de Origem do Mercosul se refere às regras de origem preferenciais. Mas é importante ressaltar que um regime de origem voltado às regras de origem não preferenciais também é fundamental para evitar que operações de triangulação neutralizem medidas aplicadas ao combate das práticas comerciais desleais, mais especificamente dumping e / ou subsídios, bem como ao controle de importações em proporções vultuosas, danosas aos setores produtivos domésticos.

Novidades recentes

A partir da Decisão do Conselho Mercado Comum, CMC/DEC N° 01/04 – “Regime de Origem MERCOSUL”, de 25 de março de 2004, com entrada em vigor em todos os países membros a partir de 26 de fevereiro de 2006, unificaram-se todos os documentos referentes ao Regime de Origem do Mercosul, com o intuito de facilitar a sua aplicação, seja pelas autoridades competentes, seja pelos operadores comerciais.

Sem dúvida, é um primeiro passo em direção ao resgate das características essenciais às regras de origem de transparência e simplicidade, que no decorrer do tempo foram se perdendo ante ao emaranhado normativo gerado no Mercosul, em parte pela sua característica institucional inter governamental.

²¹⁰ Para obter maior detalhamento sobre as normas que atualmente regem o Regime de Origem do Mercosul ver <http://www.desenvolvimento.gov.br>.

²¹¹ Posição defendida por Honório Kume (KUME, Honório, *Uma nota sobre o Regime de Origem no Mercosul*. Texto para discussão n° 373, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, maio de 1995, p.18.).

O 44º Protocolo Adicional ao ACE Nº 18 traz, ainda, novidades interessantes sobre acumulação de origem, tema atual cuja aplicação se reveste de grande complexidade. O Artigo 7º confere uma nova redação sobre a acumulação de materiais originários e o Capítulo VI apresenta, de forma detalhada, os mecanismos de verificação e controle, absolutamente essenciais para que a acumulação total de origem seja viabilizada. É um indício de que a cooperação entre as aduanas está na ordem do dia como prioridade no aprofundamento do processo de integração do Mercosul.

Um outro assunto que se relaciona diretamente com o Regime de Origem do Mercosul e, obviamente, com a cooperação entre as aduanas, é a eliminação da dupla cobrança da TEC ou, como prefere dizer Margarida Dourado Reche²¹², “*multiplicidade da cobrança da TEC*”. A partir da Decisão CMC/DEC Nº 54/04 “Eliminação da dupla cobrança da TEC e Distribuição da Renda Alfandegária”, já mencionada no Capítulo anterior, do ponto de vista técnico há muito que ser feito em relação ao controle aduaneiro para evitar brechas que permitam operações de triangulação.

Também, há que se eliminar os entraves políticos e econômicos relacionados à distribuição da renda aduaneira arrecadada, uma vez que modificar a atual forma de cobrança da TEC implicará, necessariamente, em abrir mão de parte considerável da renda aduaneira hoje gerada a partir dos fluxos comerciais estabelecidos. Essa prerrogativa se coloca em proporções preocupantes para os parceiros menores do Mercosul que, de certa forma, são dependentes da arrecadação aduaneira, tal qual configurada no momento.

Os encaminhamentos destas questões estão em pauta com algum avanço já alcançado desde a Decisão CMC/DEC Nº 37/05, que regulamenta a primeira etapa prevista na Decisão CMC/DEC Nº 54/04. Segundo Reche,

“Será uma fase de transição, onde se ampliará o intercâmbio de informações entre as Aduanas dos Estados-Partes com o aperfeiçoamento de um sistema informático comum a todos eles. Também, será avaliado o impacto da aplicação da primeira etapa nos fluxos de comércio intrazona e se avançará na

²¹²RECHE, Margarida D. *Eliminação da Multiplicidade da cobrança da TEC no Mercosul*. In: AGUIAR, Maruska. *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007, pp 51 – 61.

*definição dos critérios para a distribuição da renda aduaneira*²¹³.

3.1.4 Reflexões sobre o tema

No caso do Mercosul, a existência de um regime de origem, tal qual se apresenta, vincula-se à atual condição do bloco de ser uma área de livre comércio incompleta e uma União Aduaneira inacabada.

O aperfeiçoamento da TEC, a possível harmonização das barreiras não tarifárias ao comércio intrabloco e as orientações relativas à qualificação de origem caminham, praticamente, juntas²¹⁴ e, enquanto persistirem os casos excepcionais a TEC, o regime de origem será fundamental para o bom funcionamento dos fluxos comerciais no e do espaço integrado.

*“Na ausência de uma harmonização das barreiras tarifárias e de algumas barreiras não-tarifárias entre os quatro países, torna-se necessária a manutenção de um regime de origem”*²¹⁵.

Embora previsto desde o Tratado de Assunção, o Regime Geral de Origem do Mercosul vem sendo construído, ao longo do tempo, com significativo avanço nos anos mais recentes. Em parte, esse avanço se dá em função do próprio andamento conferido aos assuntos relacionados a TEC. A partir de 2004, o tema ganha novo fôlego com a Decisão CMC/DEC N° 54/04 “Eliminação da dupla cobrança da TEC e Distribuição da Renda Alfandegária”.

O 44° Protocolo Adicional ao ACE N° 18, que incorpora a Decisão CMC/DEC N° 54/04 e unifica os documentos relacionados ao regime de origem do bloco, confere um novo alento ao tema, sinalizando boas perspectivas de resgate das características de simplicidade e transparência, atualmente comprometidas, mas essenciais ao cumprimento bem sucedido dos objetivos precípuos das regras de origem.

²¹³ Op. Cit. p. 57.

²¹⁴ Conforme mencionado no Capítulo II, por força de Decisões do CMC tomadas em 2003, o aperfeiçoamento da TEC ficou postergado para o ano de 2011.

²¹⁵ KUME, Honório, PIANI, Guida e MIRANDA, Pedro. *Acordos Preferenciais de Comércio: Os Regimes de Origem substituem as tarifas?* Texto para discussão n° 1107, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, julho de 2005, p. 8.

Se por um lado, as regras de origem são essenciais para evitar que as operações de triangulação ocorram, por outro, podem produzir efeitos colaterais indesejados, a depender de como são elaboradas e implementadas. São, de fato, um instrumento indutor de desvios de comércio e, portanto, podem corromper os possíveis ganhos decorrentes da integração econômica, seja neutralizando concessões tarifárias acordadas, seja exercendo papel similar ao de barreiras não tarifárias ao comércio de bens e serviços. É um instrumento que, se mal utilizado, funciona na contra mão da liberalização comercial.

Apesar de todas as reticências que envolvem a qualificação de origem, o Regime de Origem do Mercosul, conforme estudo comparativo realizado em julho de 2005 por alguns estudiosos do tema²¹⁶, se mostra menos restritivo que os da União Européia e do NAFTA, significando que a sua estrutura está menos propícia à indução de desvio de comércio quando comparada à dos outros dois blocos econômicos. Tal constatação induz à conclusão de que, no Mercosul as regras de origem estão sendo bem utilizadas, com seus efeitos colaterais sob controle.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar que o tema regras de origem ainda é pouco explorado na literatura acadêmica, especialmente a regional, embora, recentemente, venha adquirindo o reconhecimento de sua maior relevância para os acordos comerciais firmados. Por ser algo diretamente relacionado a tecnicidades do comércio exterior, costuma ser priorizado apenas na esfera técnica, não sendo visto como mais uma variável interveniente no processo de construção de um espaço integrado, que influencia, positiva ou negativamente, os resultados obtidos. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, não seria incorreto afirmar que o desempenho comercial de um bloco econômico, também, está relacionado ao bom uso das regras de origem acordadas.

3.2 Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas

A medida em que se avança no processo de integração econômica, a prática comercial assume novos contornos havendo mudança de paradigma. Se por um lado, os países são mais expostos à competição internacional e se vêem obrigados a buscar alternativas de ajuste para seus setores produtivos, por outro se tornam mais vulneráveis a possíveis práticas comerciais desleais, exigindo pro-atividade em relação aos instrumentos

²¹⁶ KUME, Honório, PIANI, Guida e MIRANDA, Pedro. Op. Cit, pp. 1- 16.

de defesa comercial e salvaguardas, até pouco tempo atrás, pouco explorados principalmente pelos países em desenvolvimento, como é o caso dos países membro do Mercosul²¹⁷.

A sofisticação que envolve tais instrumentos com desdobramentos no campo da economia política e, também, na esfera jurídica, exige esforço redobrado quando relacionados à sua instituição em bases comuns. Se para um único país o assunto se reveste de grande complexidade, inclusive envolvendo os compromissos assumidos no âmbito da OMC, para um conjunto de países integrados, cujas assimetrias no campo econômico comercial são acentuadas, em que a integração se consolida num modelo institucional inter governamental, tal qual se coloca o Mercosul, o problema assume proporções ainda maiores.

A discussão é pertinente para o Mercosul na medida em que o bloco se constitui em uma União Aduaneira, ainda que inacabada, e tal arranjo integracionista pressupõe além da liberalização comercial intrabloco a consolidação de uma política comercial comum. Nesse sentido, a defesa comercial encontra-se no rol dos mecanismos constitutivos da política comercial e, portanto, objeto de apreciação para fins de harmonização.

Contudo, uma possível harmonização dos instrumentos de defesa comercial no âmbito regional demanda, antes de qualquer coisa, o aprofundamento do processo de integração e a solução dos contenciosos existentes no comércio intrabloco. Ainda assim, não há garantia de que uma solução conjunta possa vir a ser alcançada no médio prazo e, mais, ser bem sucedida em seus objetivos.

Uma política de defesa comercial comum implica, necessariamente, na abstenção do uso individualizado dos instrumentos de defesa comercial e, também, da prevalência de um entendimento comum sobre os objetivos desses instrumentos; situação inexistente no âmbito no Mercosul.

“(...) a interpretação particular dos acordos pertinentes da OMC, adotada por cada Estado-parte, confere a esses

²¹⁷ Somente Brasil e Argentina têm alguma experiência relevante em relação ao uso dos instrumentos de defesa comercial e aplicação de salvaguardas comerciais.

instrumentos seu papel específico na política comercial nacional”²¹⁸.

O tema, tal qual se coloca na atualidade, é por demais complexo, requerendo dos atores envolvidos com o comércio internacional, seja na esfera privada, seja na esfera governamental, melhor compreensão dos alcances e limites decorrentes da implementação dos instrumentos de defesa comercial.

O que parece ser consenso internacional é o entendimento de que, dependendo de como são utilizados, podem intervir negativamente no espaço mercadológico, alterando os fluxos comerciais e se constituindo em sólidas barreiras ao livre comércio, ou, em se tratando de projetos de integração econômica, se transformarem em medidas inócuas, mas que desgastam os veios da integração como, por exemplo, a aplicação de direitos *antidumping* no comércio intrabloco, quando não mais existe restrições internas à livre circulação de mercadorias.

Nestes casos, suscitam muitas dúvidas em relação à sua eficiência e há quem defenda simplesmente a sua extinção ou a sua não utilização em prol do fortalecimento e uso dos instrumentos de defesa da concorrência²¹⁹. Essa é uma discussão polêmica, recente, sem posições conclusivas até o momento.

No âmbito do Mercosul, a problemática encontra-se na ordem do dia e as discussões têm sido bastante acirradas, sem um indicativo de que haverá, no curto prazo, algum avanço conclusivo. O que se constata, de fato, no período que vai de 1995 a 2005, é o uso dos instrumentos de defesa comercial intrabloco, com forte ênfase na aplicação do direito *antidumping*, como mecanismo de proteção a setores considerados sensíveis à nova

²¹⁸ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. *Defesa Comercial e Medidas de salvaguardas no Mercosul*. Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul – RED MERCOSUR, Junho de 2007, p 75.

²¹⁹ Embora defesa comercial e defesa da concorrência se constituam em mecanismos à disposição dos Estados para enfrentar problemas de ordem econômica, a partir de distintos cenários mercadológicos, apresentam diferenças importantes e que devem ser consideradas. De forma muito resumida pode se dizer que, a defesa comercial define o mercado a partir das características físicas do produto, tem por alvo as empresas e os países, busca proteger a indústria nacional e é motivada por uma prática desleal de comércio que causa prejuízo ou ameaça de prejuízo à indústria doméstica. A punição advinda da comprovação da prática desleal poderá ser a aplicação de direitos *antidumping*, em caso de *dumping*, ou medidas compensatórias na importação, em caso de subsídios. Por outro lado, a defesa da concorrência considera o mercado relevante que se baseia na substitutibilidade da oferta e da demanda, tem por alvo os agentes privados, visa proteger o consumidor e a eficiência econômica, tem por fato gerador as infrações da ordem econômica que resultam em restrições à livre concorrência e aplicam sanções ou multas a depender da gravidade do caso. Cada uma das abordagens possui um conjunto de normas específicas, reconhecidas internacionalmente. No entanto, as duas políticas têm como ponto central de discussão questões referentes à preço.

exigência competitiva, desencadeada a partir da liberalização comercial empreendida pela implementação dos instrumentos tarifários²²⁰.

Cabe mencionar que somente para o Brasil as ações intrabloco, relativas à aplicação de direito *antidumping*, não têm sido relevantes no âmbito do sistema brasileiro de defesa comercial. Os demais sócios do Mercosul o utilizam de forma “abusiva” na tentativa de solucionar problemas de competitividade interna provocados a partir da liberalização comercial empreendida com a adoção dos instrumentos tarifários.

*“(...) o Uruguai iniciou 50% das ações antidumping contra a Argentina e o Paraguai apenas aplica o instrumento ao comércio intrazona. No caso da Argentina, as ações contra o Brasil só são superadas pelas iniciadas contra a China.”*²²¹

Há, ainda, que se mencionar que, a matéria Defesa Comercial é assunto relevante nas negociações multilaterais de comércio, havendo todo um conjunto de normas constituídas desde o GATT 94, revistas e revitalizadas pela atual OMC²²². No caso específico do Mercosul, como seus países membros são signatários dos Acordos OMC, mesmo havendo diferenças significativas na forma como interpretam os acordos de defesa comercial e consolidam sua normativa nacional, mais especificamente Brasil e Argentina, a linha mestra é conferida pelo que foi consolidado em nível multilateral²²³.

3.2.1 Conceitos Fundamentais

A Defesa Comercial implica, basicamente, dois tipos de práticas comerciais consideradas desleais e os respectivos instrumentos desenvolvidos para neutralizá-las, a saber: o *dumping*²²⁴, cujo instrumento de defesa é a aplicação do direito *antidumping* e a

²²⁰ Para maiores detalhes sobre os instrumentos tarifários ver o Capítulo II desta dissertação.

²²¹ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. p. 31.

²²² *Agreement on Implementation of Article of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (dumping); Agreement on Subsidies and Countervailing Measures e Agreement on Safeguards.*

²²³ Para maiores informações de cunho analítico sobre o assunto ver NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. *Defesa Comercial e Medidas de salvaguardas no Mercosul*. Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul – RED MERCOSUR, Junho de 2007; PIANI, Guida. *Medidas Antidumping, Anti-subsídios e de Salvaguardas: Experiência recente e perspectivas no Mercosul*. Texto para discussão n 341. IPEA, Rio de Janeiro – RJ, 1998; KUME, Honório e PIANI, Guida. *Regime Antidumping: A experiência brasileira*. Texto para discussão n 1037. IPEA, Rio de Janeiro – RJ, 2004.

²²⁴ Por *Dumping* se entende uma operação de venda em que um agente econômico exporta para um determinado mercado comprador um produto com o preço (preço de exportação) abaixo do preço (valor normal) que ele pratica, para produto considerado similar²²⁴, em seu mercado interno. A diferença entre o preço de exportação e o valor normal, por si só, já é considerada uma prática desleal de comércio.

concessão de subsídios²²⁵, que tem por medida neutralizadora a imposição de direito compensatório.

Há, ainda, uma outra modalidade de ação que, embora não seja considerada uma prática desleal de comércio, pode causar dano grave a setor(es) produtivo(s) de um(s) dado(s) país(es) e é tratada no âmbito da defesa comercial. São os denominados surtos de importação, cuja medida(s) alternativa(s) de contenção é (são) a aplicação de salvaguardas²²⁶.

A utilização dos instrumentos de defesa comercial e medidas de salvaguardas dependem, necessariamente, da condução de investigações processuais de caráter administrativo, com a participação de todas as partes interessadas, que comprovem a existência de atividades comerciais cujas características as identificam como sendo desleais ou danosas à indústria doméstica²²⁷. Mais que isso, devem demonstrar que os prejuízos

É importante mencionar que são muitas as razões econômicas que motivam a prática do *dumping* e, em alguns casos, acabam por o qualificar (*dumping* estratégico, *dumping* predatório, *dumping* persistente, *dumping* estrutural, *dumping* social etc.). Entre as motivações que induzem a realização desta prática podem ser citadas as situações de recessão econômica ou de apreciação da taxa de câmbio real, a “*procura de inserção em novos mercados, desenvolvimento de uma estratégia global de preços baixos, disputa de liderança com outras empresas etc.*” (NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. p 7.) Cabe ressaltar que, o *dumping* pode ser resultado de decisões racionais por parte das empresas, em princípio, sem qualquer intenção predatória, ainda que na maioria das vezes produza resultados desastrosos para os mercados importadores.

²²⁵ Segundo expresso no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, genericamente define-se subsídio como a concessão de um benefício, por parte de governos ou órgãos públicos, na forma de sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, possibilitem o aumento de exportações, uma vez que as barateiam artificialmente, ou mesmo a redução de importações. São, ainda, contribuições financeiras de toda sorte (doações, empréstimos, aportes de capital), incentivos fiscais (perdão ou o não recolhimento de receitas públicas devidas. A isenção de impostos indiretos ou taxas a produtos destinados à exportação não é considerada como concessão de subsídio.) e, também, o fornecimento de bens ou serviços distintos daqueles destinados à infra-estrutura geral. São concessões de benefícios por parte de governos ao setor privado. Ao amparo da normativa OMC, os subsídios proibidos e, portanto, passíveis de contestação junto ao fórum multilateral de comércio, são aqueles considerados específicos, que se limitam a uma empresa ou grupo de empresas ou indústrias, a determinados setores produtivos ou a determinadas regiões geográficas. Vinculam-se ao desempenho exportador ou ao uso preferencial por produtos nacionais em detrimento de importados. Os subsídios à exportação, proibidos por definição, de um modo geral, são motivados pela necessidade de se conquistar novos mercados a qualquer custo, ou ainda pela necessidade de se colocar os excedente “estruturais” de produção em mercados estrangeiros quando os custos e preços no mercado doméstico estão muito elevados.

²²⁶ Consiste na aplicação de medidas temporárias e seletivas, na forma de tarifa ou de quotas com o objetivo de limitar as importações de determinados produtos que estejam ameaçando o setor produtivo doméstico. Pressupõem o reconhecimento do setor produtivo afetado de sua incapacidade competitiva e, ainda, o compromisso de modificar esse *status quo*, mediante a implementação de um plano de ação.

²²⁷ Para efeito desta dissertação, no que se refere à esse tema específico, quando se falar em indústria também estar-se-á considerado a agricultura (agronegócio).

alegados são resultantes das ditas práticas ou seja, há que se comprovar o dano²²⁸ à produção doméstica e o nexo causal entre o dano e a prática considerada desleal.

No Brasil,

“As principais etapas de uma investigação são: 1) recebimento da petição, examinando-se, através de um check list, se aquela petição contém os elementos necessários para que se julgue o mérito; 2) habilitação da petição; 3) abertura de investigação; 4) notificação e remessa de questionários; 5) verificação in loco; 6) determinação preliminar com aplicação ou não de direito provisório; informações complementares; 7) audiência final e 8) determinação final com aplicação, ou não, de direito definitivo”²²⁹

Este roteiro investigativo, tal qual apresentado, sofre pequenas alterações de país para país, mas pode ser considerado um bom referencial para o entendimento do procedimento de investigação em matéria de defesa comercial, pois, o rito processual, por assim dizer, guarda coerência com as normativas acordadas no âmbito da OMC.

No caso específico de *dumping* ou subsídio, para que os instrumentos de defesa comercial possam ser acionados, independentemente dos países que os invocam, há três requisitos essenciais que devem ser cumpridos e demonstrados pelas autoridades do país importador, a saber:

“(i) demonstrar que as exportações provenientes de determinados países e / ou empresas são realizadas a preços de dumping ou se beneficiam de subsídios concedidos pelo governo do país exportador; (ii) a ocorrência de dano aos produtores

²²⁸ Segundo MEZIAT, o conceito de dano envolve três possibilidades, a saber: dano à indústria doméstica, ameaça de dano e retardamento da implantação de indústria (indústria nascente). Para se verificar a ocorrência de dano são avaliados os indicadores das importações (valor e quantidade por origem, participação da importação objeto de *dumping* no total importado e no consumo aparente e preço) e da indústria doméstica (vendas e participação no consumo aparente, produção, produtividade e estoques, investimentos, capacidade produtiva e grau de ocupação, empregos e salários, preço doméstico e margem de subcotação, balanço patrimonial e demonstrativo de resultados). (MEZIAT, Armando de M. *Os Mecanismos de Defesa Comercial e sua aplicação*. In: ÂNGELO, Ivo do Pinho e MORAES, Antônio Luiz (org.). *Formação de Negociadores em Comércio Exterior*. Brasília: ESAF, 2002, p 470.).

²²⁹ MEZIAT, Armando de M. Op. Cit. p 474.

domésticos; e (iii) uma relação de causalidade, conforme o estabelecido nos respectivos acordos do GATT-OMC”²³⁰.

Por outro lado, para a aplicação de Salvaguardas são exigidos outros três requisitos básicos que devem ser demonstrados pelas autoridades competentes²³¹, quais sejam:

*“(i) incremento substancial de importações; (ii) que este seja consequência de circunstâncias imprevistas; e (iii) que fique comprovada uma ameaça ou existência de prejuízo grave à indústria doméstica em decorrência das importações”*²³².

Como é possível constatar, os instrumentos de defesa comercial são mecanismos que não podem ser acionados ao bel prazer de autoridades privadas ou governamentais, ainda que haja um certo grau de discricionariedade na condução das referidas investigações, bem como nas definições das margens dos direitos *antidumping* e compensatórios a serem aplicados e, ainda, na forma como é imposta a medida de salvaguarda, seja na condição provisória ou definitiva. Essa discricionariedade decorre, em parte, das diferenças de interpretação dos acordos OMC e, conseqüentemente, das diferenças de procedimentos adotados internamente em cada país.²³³

No caso dos direitos *antidumping* e compensatórios há que se ter em mente que os mesmos se traduzem em cobrança adicional ao imposto de importação e podem assumir o formato *ad valorem* ou específico²³⁴. Oneram, portanto, as importações, descaracterizando, em princípio, concessões tarifárias anteriormente concedidas. Se definitivos, os direitos *antidumping*, por exemplo, vigoram por cinco anos, podendo ser revistos após este período de vigência para fins de prorrogação, por mais cinco anos, ou revogação.

As medidas de salvaguardas, por sua vez, de caráter seletivo, podem se materializar em tarifas ou restrições quantitativas (imposição de quotas), mas pressupõem a concordância dos setores produtivos envolvidos em desenvolver e implementar um plano de

²³⁰ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. p. 6.

²³¹ Cada país e / ou bloco econômico tem a sua própria estrutura institucional que comanda as investigações sobre práticas desleais de comércio e salvaguardas e impõem as respectivas medidas de contenção. O Mercosul possui, até a presente data, um Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas, embora cada país membro do bloco venha utilizando-se de seus sistemas institucionais nacionais. No Brasil, por exemplo, as questões de defesa comercial tramitam pelo MDIC/SECEX/DECOM e pela CAMEX e a legislação aplicada é a nacional, decorrente dos acordos OMC.

²³² NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. p. 7.

²³³ Para maiores detalhes sobre essas diferenças no âmbito do Mercosul ver NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. pp 39-49.

²³⁴ Ver a parte referente à tarifas do Capítulo II desta dissertação.

ação com vistas a torná-los competitivos e a não mais depender da proteção para se manterem no mercado. São aplicadas para um horizonte temporal de médio e longo prazo, não superior a oito anos conforme previsto no Acordo de Salvaguardas da OMC²³⁵ e, certamente, alteram os fluxos de importação dos produtos em que incidem, bem como a estrutura mercadológica doméstica que buscam proteger, podendo desencadear novos padrões de competitividade setorial e, portanto, viabilizar ou inviabilizar novas relações comerciais.

Como é possível constatar, são medidas de médio e longo prazo que, se considerado a atual dinâmica do comércio internacional, tanto na comercialização quanto na produção, fica fácil de admitir a sua interferência diretamente na consolidação ou não de um processo de integração econômica, com desdobramentos importantes no desempenho comercial intra e extrabloco.

3.2.2 Instrumentos de Defesa Comercial no Mercosul

Em estudo realizado recentemente²³⁶, NAIDIN e BERTONI, juntamente com a sua equipe de pesquisadores, realizaram uma análise completa sobre a defesa comercial no Mercosul para o período que vai de 1995 até 2005, conferindo ênfase maior nas medidas *antidumping* por essas apresentarem relevância mais significativa no âmbito do bloco.

Em linhas gerais, as conclusões que se pode tirar do estudo apresentado por esses estudiosos da área são muito interessantes e auxiliam na comprovação da real situação em que se encontra atualmente o Mercosul, qual seja, a de ser uma área de livre comércio incompleta e uma União Aduaneira inacabada, bem como fortalecem a premissa de que a escolha, o formato e o uso de instrumentos de política comercial determinam os contornos de um processo de integração econômica, influenciando os fluxos comerciais e, conseqüentemente, o desempenho comercial.

Reforçam, ainda, a necessidade de priorização de alguns aspectos da agenda interna do bloco para que haja condições efetivas de aprofundamento do processo de integração sul americano, leia-se harmonização da política comercial em todas as suas vertentes. Sinalizam que, em parte, a atual conformação do bloco decorre das muitas pendências herdadas desde o período de transição, quando muitas exceções foram admitidas a partir da

²³⁵ Artigos 6 e 7 do Acordo de Salvaguardas da OMC.

²³⁶ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. *Defesa Comercial e Medidas de salvaguardas no Mercosul*. Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul – RED MERCOSUR, Junho de 2007.

implementação dos instrumentos tarifários, bem como pela ausência de outros instrumentos auxiliares no processo de desgravação como, por exemplo, os acordos setoriais previstos no Tratado de Assunção e jamais colocados em prática ou mecanismos de reconversão produtiva, até o presente momento, não cogitados pelos países membros do Mercosul; estes poderiam contribuir para amenizar os problemas advindos dos novos padrões de competitividade, especialmente em relação ao comércio intrabloco, aliviando a pressão doméstica por mecanismos de proteção.

Em linhas gerais, o estudo demonstra que em relação a ações *antidumping*, em nível mundial, “(...) *Argentina e Brasil destacam-se na utilização dos instrumentos de defesa comercial (...); (...)* Uruguai e Paraguai se distinguem por apenas utilizarem o instrumento no comércio intrazona (...)”²³⁷.

Em relação a medidas compensatórias,

*“Dos países do Mercosul, o Brasil iniciou duas ações em produtos, uma em químicos e outra em metalúrgicos, contra políticas do governo da Índia; e Argentina três, referentes a subsídios concedidos pela UE a produtos alimentares; Uruguai e Paraguai não são usuários do instrumento”*²³⁸.

Com relação a medidas de salvaguardas, não há o registro de muitas investigações,

*“(...) a Argentina tendo iniciado cinco e o Brasil apenas duas. No caso da Argentina, afetaram importações de calçados, ciclomotores e motocicletas, pêssegos em caldas, televisões e brinquedos. (...) no caso do Brasil, (...) brinquedos e coco ralado”*²³⁹.

Em relação ao comércio investigado, fica demonstrado que a década analisada revela, em relação ao Brasil e à Argentina, “(...) maior valor de comércio coberto por essas ações; esse resultado está associado aos impactos do período anterior de maior liberalização comercial e aumento no fluxo de importações”²⁴⁰.

²³⁷ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op.Cit. p 23.

²³⁸ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. p. 26.

²³⁹ Op. Cit. p. 26.

²⁴⁰ Op. Cit. p. 26.

No que diz respeito aos países afetados, o estudo afirma que no Brasil 63% das investigações de prática de *dumping* se voltam para países em desenvolvimento, ao passo que na Argentina esse percentual figura em 43% . Em ambos os países há uma certa similaridade de posições em relação às economias planificadas ou em fase de transição, como a China, por exemplo, com percentuais de ações iniciadas da ordem de 30% na Argentina e 38% no Brasil.

Ainda sobre países afetados,

“(...) ao contrário dos demais países do Mercosul, as ações intrazona não são relevantes no sistema brasileiro (...); já o Uruguai iniciou 50% das ações antidumping contra a Argentina e o Paraguai apenas aplica o instrumento no comércio intrazona. No caso da Argentina, as ações contra o Brasil só são superadas pelas iniciadas contra a China”²⁴¹.

Sobre produtos investigados o estudo revela que no Brasil 70% das investigações *antidumping* são referentes a *commodities* químicas e ao setor metalúrgico. Na Argentina, embora haja concentração de 51% das investigações nestes mesmos setores, com 32% no setor metalúrgico e 19% no setor químico, outros setores produtivos também são alvo de ações *antidumping*, a saber: 11% em material elétrico e de comunicações e 8% em metal mecânico.

Em relação às investigações argentinas contra o Brasil, os setores produtivos mais atingidos são o metalúrgico, metal mecânico, equipamento elétrico e borracha. No Uruguai, a concentração das investigações está nos setores de alimentos, siderúrgico e cimento. No Paraguai há registros para cimento e inseticidas.

“Se agregados por uso econômico (...), as ações do Brasil se concentram em produtos intermediários (81% do total), seguidos dos produtos de consumo (16%) e bens de capital (3%). Observa-se concentração equivalente no caso da Argentina (respectivamente, 81%, 12% e 7%)”²⁴².

²⁴¹ Op. Cit. p. 31.

²⁴² Op. Cit. p 34.

Em relação ao índice de aplicação de direitos *antidumping* nas investigações abertas e concluídas, NAIDIN e BERTONI revelam que os percentuais alcançados por Brasil (57,3%) e Argentina (58,8%) estão um pouco acima da média internacional (em torno dos 51%), indicando um certo grau de amadurecimento das autoridades administrativas destes dois países, responsáveis pela condução desses processos²⁴³.

Finalmente, é importante destacar que o estudo de NAIDIN e BERTONI apresenta descrição detalhada, em bases comparativas, sobre os marcos legais e institucionais dos países do Mercosul sobre Defesa Comercial, revelando diferenças significativas de cunho procedimental, conceitual e normativo entre os quatro países.

“No caso do Mercosul, verifica-se que, distintamente do preconizado pela literatura econômica e observado em experiências internacionais, e decorridos mais de dez anos do processo de integração, não se avançou, efetivamente, nem no aprofundamento do processo de integração e liberalização da aplicação de medidas no comércio regional, nem tampouco na regulamentação de um regime comum no comércio contra terceiros”²⁴⁴.

Traz as diferentes posições de Brasil e Argentina sobre os instrumentos de defesa comercial nas negociações conduzidas no âmbito da OMC²⁴⁵ e, conseqüentemente, a dispersão do Mercosul em relação às negociações multilaterais sobre o tema, num indicativo de que o consenso interno, também, será difícil de ser obtido, pelo menos no curto e médio prazo. Além do componente técnico fortemente envolvido, há que se considerar a presença do aspecto político que permeia o assunto, uma vez que a defesa comercial pode ser, e muitas vezes é, vista por governos e empresários como um mecanismo de auxílio a proteção dos setores produtivos domésticos.

²⁴³ No Uruguai, as investigações abertas contra países não membros do Mercosul não resultaram na aplicação de direitos e no Paraguai, as duas únicas investigações conduzidas contra Brasil e Argentina resultaram na aplicação de medidas.

²⁴⁴ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op.Cit. p 72.

²⁴⁵ A Argentina revela-se mais conservadora, em prol da manutenção das atuais regras vigentes, considerando o seu maior interesse na aplicação de direitos. O Brasil, por sua vez, posiciona-se pela reformulação das atuais regras, demonstrando uma postura mais restritiva em relação ao uso dos instrumentos de defesa comercial para fins protecionistas. Ressalta-se que Uruguai e Paraguai praticamente encontram-se ausentes destas negociações.

3.2.2.1 Defesa Comercial em relação a terceiros países

Apesar de toda a dificuldade que envolve a harmonização da política de Defesa Comercial em relação a terceiros países, o Mercosul conseguiu algum avanço, ainda que em caráter muito incipiente e pouco efetivo do ponto de vista prático. Limitações de ordem técnica, considerando as muitas divergências já mencionadas sobre o entendimento dos países a respeito do assunto e a grande dificuldade em harmonizá-los, e de ordem política, envolvendo a vontade efetiva de abdicar do nacional em prol do regional em matéria de defesa comercial, além do caráter institucional intergovernamental do bloco, justificam a precariedade dos avanços negociais nesta área.

Um primeiro passo, no entanto, no sentido de construir mecanismos comuns de defesa comercial, foi dado no âmbito institucional com a criação, em 1996, do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS), cujo objetivo seria o de assumir a coordenação das negociações internas sobre a criação e implementação de normativas comuns para *dumping*, subsídios e medidas compensatórias e salvaguardas, embora na condição de órgão híbrido, sem a prerrogativa da supranacionalidade.

O CDCS ganhou vida a partir da Decisão do Conselho Mercado Comum, CMC/DEC/Nº 17/96, que, conjuntamente, aprovou o **Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países não Membros do Mercosul**. A Comissão de Comércio do Mercosul, mais adiante, lhe atribuiu funções e competências e aprovou seu Regimento Interno, pelas Diretivas CCM/DIR Nº 9/97 e CCM/DIR Nº 13/98, respectivamente²⁴⁶.

Nasce, portanto, junto com o CDCS o Regulamento Comum sobre Salvaguardas do Mercosul, instrumento que só se viabilizou em função do tratamento especial que a OMC confere às Uniões Aduaneiras²⁴⁷, permitindo que uma medida de salvaguarda possa ser

²⁴⁶O Regimento Interno do CDCS incorporou-se ao ACE Nº 18 pelo 19º Protocolo Adicional ao Acordo.

²⁴⁷O Artigo 2 do Acordo de Salvaguardas da OMC, em nota de rodapé, diz: "A customs union may apply a safeguard measure as a single unit or on behalf of a member State. When a customs union applies a safeguard measure as a single unit, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof under this Agreement shall be based on the conditions existing in the customs union as a whole. When a safeguard measure is applied on behalf of a member State, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof shall be based on the conditions existing in that member State and the measure shall be limited to that member State. Nothing in this Agreement prejudices the interpretation of the relationship between Article XIX and paragraph 8 of Article XXIV of GATT 1994". (WTO. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts. Reprinted by the WTO, Geneva – Switzerland, 1995).

aplicada pela entidade única (União Aduaneira) ou em nome de um de seus países membros. Com isso, se ocorre um problema grave de surto de importação de um determinado produto em um dos países integrados, mas não nos demais, o problema pode ser contornado sem que todos tenham que se sujeitar às medidas de contenção das importações daquele produto, não gerando, desta forma, uma distorção de mercado nos países onde não há prejuízo grave à produção nacional.

O mesmo não ocorre com a aplicação de Direitos *Antidumping* ou imposição de Medidas Compensatórias, significando que a adoção de um regime comum para a contenção das práticas de *dumping* e de subsídios implica, necessariamente, na perda de autonomia dos países membros do Mercosul para decidir sobre as formas de proteção às suas respectivas indústrias domésticas. Essa prerrogativa dificulta ainda mais a aprovação de um regime comum para o trato destas práticas comerciais ditas desleais.

Decorrente disto, o máximo que se logrou alcançar, até a presente data, foi a consolidação, em novembro de 1997 pela Decisão CMC/DEC N° 11/97, de um **Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Proveniente de Países não –membros do Mercosul** e, em julho de 2000 pela Decisão CMC/DEC N° 29/00, de um **Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Subsídios Proveniente de Países não - membros do Mercosul**.

Cabe ressaltar que estes documentos contêm “(...) *tão somente um entendimento comum das regras da OMC, e uma harmonização da interpretação dos Acordos da OMC*”²⁴⁸. Estabelecem alguns conceitos comuns para questões referentes à investigação de prática de *dumping* ou de subsídios em bases regionais, como, por exemplo, o que seria considerado “indústria regional do Mercosul” e sinalizam a necessidade de ajustes nas respectivas legislações nacionais a fim de que o acordado entre as partes possa ser implementado no âmbito regional.

No caso específico do Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Proveniente de Países não –membros do Mercosul, a Decisão que o aprova estabelece a obrigatoriedade de sua aplicação para as investigações referentes ao comércio intrabloco, vinculando, assim, os regimes comuns extra e intrabloco.

²⁴⁸NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op.Cit. p 55.

Até o presente momento, ainda persistem muitas pendências em relação aos Regulamentos de ambos os Marcos Normativos, o que tem retardado, ainda mais, a sua entrada em vigor. “(...) a ata da LXIII Reunião do GMC, de junho de 2006, registra o cumprimento do encomendado ao CDCS. Segundo esse organismo, as questões que permaneciam sem acordo técnico dependiam de definição política”²⁴⁹.

É importante ressaltar que os impasses relativos ao processo de decisão comum em matéria de defesa comercial estão vinculados aos próprios limites que envolvem o aprofundamento do processo de integração, já apresentados em outras partes desta dissertação.

3.2.2.2 Defesa Comercial Intrabloco

Em se tratando do comércio praticado intrabloco, muito se tem questionado sobre a constante utilização dos instrumentos de defesa comercial, principalmente pela Argentina e, mais moderadamente, pelo Brasil, notadamente a aplicação de direitos *antidumping*, com o objetivo de solucionar eventuais problemas decorrentes da liberalização comercial em curso, face uma conjuntura econômica regional adversa²⁵⁰.

Embora não haja uma orientação definida no âmbito do Mercosul muito se tem discutido se os problemas gerados no comércio intrabloco não estão mais relacionadas à defesa da concorrência que à defesa comercial, abrindo um novo leque de alternativas para a condução das peijas comerciais internas.

Nesse sentido, discussões têm sido conduzidas envolvendo os dois Comitês Técnicos (defesa comercial e defesa da concorrência) vinculados a CCM e na XLVIII Reunião da CCM, realizada em Assunção, no período de 23 a 24 de abril de 2001, foram estabelecidas as diretrizes para orientar essas discussões, a saber:

“a) Análise comparada das políticas de defesa da concorrência e de defesa comercial, tendo em conta, entre outros

- *Pressupostos e objetivos*

²⁴⁹ Op. Cit. p. 56. Para maiores detalhes sobre os regulamentos ver NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op.Cit. pp. 56 a 58.

²⁵⁰ Nesse sentido, os anos de 1999, 2001 e 2002 são emblemáticos. Para detalhes de conjuntura ver o Capítulo I e parte do Capítulo II desta dissertação.

- *Caracterização dos fatos geradores da aplicação de ambos instrumentos e identificação de zonas de coincidência*

- *Marcos de sanção e correção*

b) Identificação dos eventuais efeitos adversos da eliminação das medidas antidumping e direitos compensatórios intrazona sobre as condições de concorrência no estágio atual da União Aduaneira

c) Identificação das possíveis modalidades de aplicação de uma política comum de defesa da concorrência destinada a subsanar os efeitos adversos identificados no ponto b), a partir da perspectiva do aperfeiçoamento da União Aduaneira

d) Grau de avanço institucional, normativo e operativo dos instrumentos de defesa da concorrência e defesa comercial a nível nacional e do MERCOSUL

e) Análise de experiências internacionais existentes na matéria”²⁵¹.

Até a presente data, nenhum consenso sobre o assunto foi alcançado e a prática permanece sendo a de utilização dos instrumentos de defesa comercial para dirimir pelejas comerciais intrabloco²⁵².

A partir de 1999, num ambiente econômico pouco favorável à integração, “(...) a idéia original de eliminar os procedimentos antidumping e os subsídios entre os países sócios foi se transformando na “necessidade de disciplinar” os mesmos, de forma que não se convertessem numa ferramenta de distorção dos fluxos do comércio intrazona”²⁵³.

Mais recentemente, o Brasil vem empreendendo esforços no sentido de buscar a eliminação gradual da aplicação de direitos *antidumping* no comércio intrabloco, mas as perspectivas de que esse pleito seja alcançado são de longo prazo, a contar do Programa de Trabalho do Mercosul 2004 – 2006. É muito provável que seja necessária mais uma década de integração para que avanços significativos sobre o assunto ocorram. Também, não se pode esquecer as vinculações que existem em relação a OMC e o andamento das discussões sobre o tema no âmbito multilateral.

²⁵¹ MERCOSUL/LIX CCM/DI N° 19/02 – Relatório da Presidência Pro Tempore ao Grupo Mercado Comum sobre o Art. 2 da Decisão CMC N° 28/00. In: <http://www.mrree.gub.uy/mercosur>

²⁵² Não há regulamentação no Mercosul sobre a aplicação de direitos antidumping ou direitos compensatórios para o comércio intrabloco, nem tão pouco é uma questão que venha sendo tratada no âmbito do CDCS. As normativas que vêm sendo utilizadas são as nacionais.

²⁵³ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op.Cit. p. 59.

A Cláusula de Salvaguardas prevista no Tratado de Assunção

A Cláusula de Salvaguarda no Mercosul conforme prevista no Anexo IV do Tratado de Assunção, foi idealizada, no momento inicial do projeto de integração, como um mecanismo de caráter excepcional aplicado às importações de produtos beneficiados pelo Programa de Liberalização Comercial, a partir da constatação de que suas importações pudessem causar dano ou ameaça de dano grave ao mercado doméstico importador (Artigo 2, Anexo IV do Tratado de Assunção), considerando a nova realidade mercadológica de abertura comercial no âmbito regional²⁵⁴. Portanto, o enfoque recaiu sobre o comércio intrabloco, caracterizando esta salvaguarda de forma distinta daquela prevista na normativa OMC e internalizada pelos países do Mercosul como mecanismo de defesa comercial contra surtos de importação²⁵⁵.

Conforme expresso no Artigo 5 do Anexo IV do Tratado de Assunção, em nenhuma circunstância, a Cláusula de Salvaguarda seria utilizada após o término do período de transição, ou seja, após 31 de dezembro de 1994. Havia a perspectiva de que a partir de 1995 o Mercosul alcançaria a condição de União Aduaneira e não mais precisasse de mecanismos desta natureza.

Contudo, sem a harmonização das variáveis macroeconômicas; das políticas cambiais, monetárias e fiscais; da persistência de muitas excepcionalidades ao instrumento tarifário; da ausência de uma política comercial comum ajustada em toda a sua extensão, conferiu-se ao bloco a condição de área de livre comércio incompleta e União Aduaneira inacabada, o que persiste até os dias de hoje.

Criou-se uma situação de competitividade intra-regional, no mínimo, atípica, além de reforçar a vulnerabilidade do Mercosul ante problemas econômicos de ordem conjuntural. Esse quadro é observável nos gráficos 2 e 3 apresentados no Capítulo I que mostram a evolução do comércio intra e extrabloco entre 1994 a 2004.

Assim, os anos que vão de 1999 a 2001, tiveram como vilão do comércio intrabloco a questão cambial e entre 2003 e 2005, com a recuperação da economia argentina, o impasse setorial se volta para as altas taxas de crescimento registradas na Argentina em

²⁵⁴ Para maiores detalhes ver Capítulo II desta dissertação.

²⁵⁵ No caso da normativa OMC, os surtos de importações se referem ao comércio com terceiros mercados e não intrabloco.

contraste com o fraco desempenho da economia brasileira²⁵⁶. Estas idas e vindas é que vão motivar discussões internas sobre a necessidade de mecanismos alternativos para atender aos desequilíbrios setoriais que se instalam no espaço integrado.

Nota-se claramente presente entre os parceiros do Mercosul o dilema entre liberalização comercial e protecionismo, com inúmeras disciplinas de cunho comercial figurando como instrumentos de proteção doméstica a setores produtivos cuja eficiência é questionável. Nessa linha de raciocínio é que surge, recentemente, mais um mecanismo de proteção para suprir a ineficiência dos já existentes, qual seja, o Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC.

Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC

O Mecanismo de Adaptação Competitiva - MAC surge ao amparo do ACE Nº 14²⁵⁷ decorrente de intensas negociações bilaterais entre Brasil e Argentina. É um instrumento cuja essência faz remissão a Salvaguardas, estando a sua administração e implementação a cargo da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, por ser exclusivamente de aplicação bilateral.

Pode ser aplicado concomitantemente a outras medidas de defesa comercial, mas não se aplica a produtos importados de zonas francas ou áreas aduaneiras especiais. Foi idealizado para atender exclusivamente as necessidades do comércio bilateral Brasil / Argentina e superar a utilização dos Acordos de Restrição Voluntária para solucionar problemas setoriais de competitividade entre estes dois países, conforme apresentado no item 2.4 do Capítulo II desta dissertação. Contudo, não há notícias, até a presente data, de que a regulamentação do MAC tenha sido concluída e aprovada. Portanto, trata-se de um mecanismo que ainda não foi implementado.

Mesmo sem ter sido colocado em prática, o MAC já suscita muitas discussões com opiniões divergentes entre os especialistas. Do lado das vantagens são apontados o seu caráter temporário, a sua maior transparência em relação à outras medidas de contenção de importações (acordos de restrição voluntária ou barreiras não tarifárias ao comércio) e a sua vinculação a um plano de ação com vistas a superação do problema que motivou a sua

²⁵⁶ Para maiores detalhes ver Capítulo I desta dissertação.

²⁵⁷ Protocolo Adicional ao ACE Nº 14 subscrito em fevereiro de 2006.

implementação, inclusive com a participação do país exportador. Do lado das desvantagens está a sua própria essência discriminatória e protecionista, que contraria o aprofundamento da liberalização comercial iniciada desde a implementação do Programa de Liberalização Comercial, a partir da assinatura do Tratado de Assunção, e ainda por ser concluída. Representa, em alguma medida, um retrocesso ao processo de integração do Mercosul.

3.2.3 Reflexões sobre Defesa Comercial

Um primeiro comentário a se fazer sobre Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas é a sua estrita vinculação com as negociações comerciais conduzidas no âmbito multilateral; leia-se com os Acordos OMC. Cada país signatário, e os países membros do Mercosul o são, ao internalizar o acordado multilateralmente, praticamente transcrevem os textos aprovados para os seus respectivos ordenamentos jurídicos e institucionais, com alguns poucos ajustes, decorrentes das diferentes interpretações que cada país confere aos temas abrangidos²⁵⁸.

Assim, o efetivo avanço regional das discussões sobre a harmonização dos instrumentos de Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas passa, necessariamente, pelo andamento das suas discussões em nível multilateral, especialmente no campo das inovações, as quais se vinculam às decisões acordadas no âmbito da OMC.

Embora o Mercosul tenha alcançado algum avanço sobre o tema, com a implementação do Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países não Membros do Mercosul, do Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Proveniente de Países não –membros do Mercosul e do Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Subsídios Proveniente de Países não -membros do Mercosul, na prática, o que vem sendo efetivamente utilizado são as normativas nacionais, visto que toda essa parafernália documental ainda não foi internalizada pelo bloco, numa demonstração de imaturidade institucional, cuja eficácia está completamente comprometida.

²⁵⁸ Os Acordos OMC caracterizam-se por apresentar alguma flexibilidade interpretativa, possibilitando aos países signatários liberdade para interpretá-los conforme seu entendimento sobre os temas. Viabiliza, por assim dizer, a adaptação dos acordos aos respectivos ordenamentos jurídicos e institucionais nacionais e cria oportunidade para que os temas acordados multilateralmente possam servir indistintamente as muitas necessidades daqueles que os aprovam.

Uma outra questão que se coloca, não menos importante, é a vinculação dos temas Defesa Comercial e Defesa da Concorrência, ambos ainda tratados de forma muito incipiente, em nível doméstico, por parte dos países membros do bloco. Essa vinculação sugere amplo domínio sobre as muitas variáveis intervenientes no livre comércio e dos instrumentos que cada campo de atuação propicia para enfrentar os problemas advindos da livre concorrência. Aqui, há um longo caminho a ser percorrido pelo Mercosul, sem garantia de que, ao final, se chegue a uma orientação conclusiva.

Conclusão parcial

A liberalização comercial promovida a partir das rebaixas tarifárias que se acordam pode suscitar conflitos domésticos, ou mesmo regionais, em decorrência do impasse que se estabelece entre os novos padrões de competitividade e as diversas políticas nacionais de intervenção acionadas, geralmente, por pressões setoriais, desencadeando movimentos protecionistas contrários à nova realidade mercadológica que se estabelece.

Para solucionar estes problemas, segundo *Khler (1993)*²⁵⁹, há três alternativas, a saber:

“(...) harmonização, reconhecimento mútuo e comércio administrado. As iniciativas de harmonização buscam diminuir divergências entre normas nacionais, por meio do estabelecimento de regulamentos mais homogêneos, tendo por objetivo reduzir discricionariedade dos sócios em políticas que possa ter impactos sobre as condições de concorrência entre eles. O reconhecimento mútuo diz respeito a normas e padrões técnicos, aplicáveis tanto a processo de produção quanto a características de produtos; é um procedimento que implica que qualquer bem produzido e comercializado em um Estado-parte tenha acesso livre o mercado dos demais parceiros, favorecendo a competição entre os mesmos. Por fim, a administração do comércio significa o estabelecimento de restrições quantitativas ou outros regimes especiais de contenção de importações, face a

²⁵⁹ KAHLER, Miles: (1993) “Régimen Comercial y Diversidad Nacional”, en América Latina / Internacional, Vol. 1 nº 1, Flato, Miño y Davila.

difficultades de resolução ou negociação de conflitos comerciais”²⁶⁰.

Regras de Origem, Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas, partes constitutivas de uma política comercial, são temas presentes no Mercosul, mas ainda muito condicionados, principalmente, Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas, a posicionamentos domésticos, notadamente em função das limitações do próprio bloco, seja no âmbito institucional, técnico ou político.

O avanço real em negociações nestas áreas depende diretamente do aprofundamento da integração, com a eliminação dos muitos entraves que persistem à eliminação das fronteiras comerciais intrabloco e, em igual proporção, no trato com terceiros mercados²⁶¹. Requer, também, preparo técnico aprimorado, o que no Mercosul se constitui em mais uma assimetria entre seus parceiros.

Não há dúvidas de que as regras comerciais complementares aos instrumentos tarifários exercem papel fundamental nos resultados alcançados a partir da desgravação tarifária, influenciando diretamente os fluxos comerciais e, por consequência, o desempenho comercial empreendido.

A harmonização desses temas implica no amadurecimento institucional e na opção incondicional pela integração econômica. O Mercosul, tal qual se encontra consolidado neste momento, não parece abrigar esses requisitos na proporção necessária, mas demonstra por parte dos governantes de seus países membros algum esforço no sentido de os alcançar.

²⁶⁰ NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. Op. Cit. pp 9-10.

²⁶¹ Nestes casos, a reformulação da TEC é essencial, assim como um entendimento comum sobre a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias ao comércio intrabloco.

CONCLUSÃO

“Profundos compromissos com políticas geralmente são devidos a uma mistura de fatores ideológicos (sob a forma de idéias e exemplo), interesses (definidos pela política e a economia), e instituições (que formulam constrangimentos e oportunidades)”²⁶²

O propósito desta dissertação foi o de analisar a dinâmica das relações comerciais do Mercosul, com destaque para o período de 1998 a 2005, considerando os principais instrumentos de política comercial acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção, bem como de outros que foram sendo implementados, no decorrer do processo de integração, em resposta à nova situação mercadológica concorrencial que se estabeleceu no espaço integrado e deste com terceiros mercados.

Partiu-se do pressuposto de que a insuficiência instrumental, as limitações e imperfeições dos instrumentos de política comercial previstos no Tratado de Assunção, bem como o uso que lhes foi conferido pelos países membros do Mercosul, se constituem em alguns dos elementos que intensificam a crise de credibilidade / funcionalidade do bloco sul americano, além de reforçar os efeitos causados por obstáculos políticos, econômicos e comerciais que vão aparecendo no decorrer do tempo e dificultam ou, mesmo, impedem o aprofundamento do processo de integração no Cone Sul, principalmente considerando Brasil e Argentina.

No decorrer da análise verificar-se-á que, de fato, esses instrumentos podem produzir efeitos negativos para a integração, dificultando ou impedindo o seu aprofundamento, e em alguns momentos o fazem²⁶³, mas, também, podem gerar resultados positivos ao transformar as relações comerciais no e do bloco regional, permitindo que, a despeito de uma conjuntura econômica internacional adversa, os países integrados apresentem fluxos comerciais que superam os montantes arrecadados com exportações e importações antes da conformação do Mercosul, conforme demonstrado no Capítulo I.

²⁶²BHAGWATI, J. Op. Cit. p. 24.

²⁶³ A dificuldade de se superar as muitas exceções a TEC, criando uma situação à típica na União Aduaneira; a não harmonização da política aduaneira, complementar aos instrumentos tarifários e necessária a outras áreas da política comercial; a imposição de direitos *antidumping* ao comércio intrabloco; a proposta do MAC, mecanismo claramente contrário aos preceitos fundamentais do Mercosul, entre outras tantas situações apresentadas no corpo do texto desta dissertação.

Os fatos indicam que são os instrumentos de política comercial que, uma vez idealizados e implementados, dão forma ao espaço integrado, estabelecendo um novo contexto de mercado e concorrência, arcando com parte da responsabilidade na criação ou nos desvios de comércio, bem como na facilitação ou não para a produção de efeitos dinâmicos, considerados os verdadeiros objetivos a serem alcançados pela integração econômica, por viabilizarem um salto qualitativo nas economias dos países envolvidos.

No decorrer da pesquisa, também, ficou claro que a não implementação dos acordos setoriais inicialmente previstos no Tratado de Assunção, mas não levados a diante, e a ausência de mecanismos de reconversão produtiva, para setores considerados sensíveis aos novos parâmetros de competitividade que se estabelecem, ambas iniciativas demandantes da participação efetiva do setor privado no projeto integracionista, irão inviabilizar uma situação de complementaridade produtiva e comercial no Mercosul, permanecendo os países membros do bloco com as mesmas características produtivas e comerciais de antes, salvo algumas poucas exceções setoriais, comprometendo o tão desejado salto econômico qualitativo.

A descrição e análise dos eventos de política econômica ocorridos nos países membros do Mercosul, no período que vai de 1998 a 2005, em especial nos anos de 1999, 2001 e 2002, muito difíceis para Brasil e Argentina, com reflexos negativos para Uruguai e Paraguai, irão demonstrar que a estabilidade macroeconômica é condição necessária à integração, mas não a promove, como o faz a vontade política dos governantes, nem tão pouco a materializa, como o fazem os instrumentos de política comercial.

As muitas idas e vindas que o processo de integração sul americano irá apresentar, com posicionamentos nacionais nem sempre favoráveis ao seu aprofundamento ou mesmo contrários à sua manutenção, numa demonstração de “defesa nacional soberana”, por parte de seus integrantes, reforça a importância de se considerar, numa avaliação criteriosa sobre o Mercosul, em especial sobre o modo como o processo negociador é conduzido no bloco, a conjunção de variáveis domésticas, regionais e internacionais, a exemplo do modelo de análise de tomada de decisão de Robert Putnam.

Os muitos arranjos que vão se formando em torno dos temas a serem negociados ou de pendências a serem resolvidas mostram, claramente, os jogos de dois níveis que se processam no âmbito das negociações quadripartite. A sobreposição do nacional ao regional, em algumas situações, se fará pela debilidade institucional do Mercosul que

facilita a não internalização da normativa acordada e propicia a atuação individual dos governos. Em outras situações, como no caso dos instrumentos de defesa comercial, a prevalência do nacional far-se-á pela dificuldade técnica e política que envolve o tema, assim como pelos seus vínculos às negociações mantidas em nível multilateral, leia-se OMC. Não menos importante, há sempre o relacionamento bilateral Brasil / Argentina que, de fato se constitui na força propulsora de todo o processo negociador no âmbito do Mercosul.

A partir da descrição e análise do Programa de Liberalização Comercial, da Tarifa Externa Comum – TEC, dos Acordos de Restrição Voluntária, do Regime Geral de Origem do Mercosul, dos instrumentos de Defesa Comercial (direito *antidumping* e medidas compensatórias) e Medidas de Salvaguardas e do Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC, recentemente apresentado e ainda em fase de negociação, verificar-se-á que cada um dos instrumentos e regras comerciais implementados, ou em negociação no Mercosul, possuem um *time* próprio de amadurecimento.

A sua consolidação se dará em conformidade com o ambiente intrabloco, marcado por profundas assimetrias produtivas, institucionais, econômicas e comerciais entre os quatro países, com os posicionamentos nacionais de política econômica ante as intempéries da conjuntura econômica internacional e, ainda, com o próprio andamento do processo de integração, ora voltado ao aprofundamento, ora estagnado por suas próprias limitações.

Assim considerando, não fica difícil entender o porque das muitas excepcionalidades admitidas nos instrumentos tarifários; da desorganização das normativas sobre Regras de Origem, revistas somente em 2004 com entrada em vigor a partir de 2006²⁶⁴; das imensas dificuldades que permeiam as negociações dos instrumentos de Defesa Comercial no âmbito do Mercosul, com discussões acirradas entre os defensores de sua aplicação intrabloco e os que defendem o uso dos mecanismos de Defesa da Concorrência; das dificuldades criadas ao aprofundamento do processo de integração, geradas pela implementação de mecanismos alternativos de contenção das importações intrabloco, a exemplo dos Acordos de Restrição Voluntária; de iniciativas como o Mecanismo de Adaptação Competitiva - MAC que, ao assumir o caráter bilateral, sugere a distensão dos compromissos comerciais acordados em bases quadripartites.

²⁶⁴ Quadragésimo Quarto Protocolo Adicional ao ACE N° 18.

Uma outra constatação advinda desta pesquisa é a importância e repercussão que os fatos ocorridos no período de transição, entre 1991 e 1994, em especial os relacionados à concepção e implementação ou não dos instrumentos de política comercial constantes do Tratado de Assunção, irão ter nas etapas subseqüentes da integração.

Há, de fato, um “efeito dominó” no desencadear de resultados, sejam positivos, sejam negativos, numa remissão à abordagem teórica neofuncionalista que amplia o conceito de integração, tentando “(...) retratar e explicar novas formas de cooperação internacional (...) em distintos graus, coadjuvadas por variados atores não-estatais”²⁶⁵, retomando o conceito de *spillover* da teoria funcionalista, adaptando-o a essa nova realidade²⁶⁶.

Assim considerando, julgou-se importante descrever e analisar o Programa de Liberalização Comercial que, mesmo tendo a sua vida útil limitada ao período de transição, estabeleceu novos padrões de competitividade intrabloco, deixando como herança uma nova realidade mercadológica de fortalecimento das relações comerciais entre os quatro países integrados, ainda que pautada em excepcionalidades. Conferiu um novo alento à realidade comercial sub-regional, estabelecendo a ambiência necessária à efetiva criação da área de livre comércio intrabloco, primeira etapa do projeto de integração tal qual idealizado a partir do Tratado de Assunção.

As características intrínsecas ao Programa de Liberalização Comercial, progressividade, linearidade e automatização, irão conferir ao Mercosul, em sua gênese, a credibilidade necessária para que este seja aceito pela comunidade internacional como uma iniciativa séria, e levado adiante, apesar de todas as dificuldades que irá encontrar pelo caminho. A idéia de inexorabilidade advinda deste instrumento, também, contribuirá para que o bloco sul americano ganhe “força” em sua jornada futura, a despeito de uma conjuntura econômica regional e internacional, nem sempre favoráveis à movimentos integracionistas.

O outro instrumento tarifário descrito e analisado foi a Tarifa Externa Comum – TEC que, ao entrar em vigor a partir de janeiro de 1995, confere ao Mercosul um salto

²⁶⁵ VAZ, Alcides C. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002, p. 33.

²⁶⁶ Para os neofuncionalistas, uma vez escolhida a via da integração, o processo se consolida a partir de dois tipos de *spillover*: o funcional e o político. Esses dois mecanismos seriam os responsáveis pela auto sustentação da integração.

qualitativo, elevando-o à condição de União Aduaneira, ainda que inacabada até a presente data. Seu objetivo de regular o comércio praticado pelos países membros do Mercosul com terceiros mercados. Complementa, no que se refere ao aspecto tarifário do comércio, os objetivos do Programa de Liberalização Comercial, voltados às relações comerciais intrabloco.

No entanto, a característica de ser um instrumento capaz de promover a competitividade externa dos países membros do Mercosul, tal qual previsto no Tratado de Assunção, não resistirá às dificuldades encontradas no decorrer de sua implementação. Entre os anos de 1998 a 2005, sofrerá muitas modificações em sua estrutura constitutiva, em parte para tentar amenizar, ou solucionar, adversidades provocadas pela conjuntura econômica internacional que se instaura, associados aos novos padrões de competitividade advindos da recente abertura comercial empreendida no Mercosul, desrespeitando os seus princípios norteadores. Entre 2001 e 2002, por exemplo, chegará a perder sua funcionalidade ao abrigar inúmeras medidas de caráter unilateral.

O que se verifica é que, embora haja a percepção de que a TEC seja um instrumento fundamental para o aprofundamento do processo de integração do Cone Sul, há muita dificuldade em proceder com a reformulação ampla pela qual o instrumento precisa passar, para superar os atuais entraves ao seu bom funcionamento. Um desses entraves, exemplo de ineficiência, é a sua dupla cobrança, ou múltipla cobrança, como preferem dizer alguns estudiosos do assunto.

É fundamental ter em mente que uma tarifa aduaneira, a depender de como é idealizada e implementada, pode promover a expansão ou a retração das relações comerciais entre países; estabelecer padrões de competitividade que favoreça ou não setores produtivos domésticos, beneficiando-os ou prejudicando-os; estimular ou desestimular importações.

Diferentemente do Programa de Liberalização Comercial, que foi idealizado e implementado para cumprir com objetivos de duração temporal delimitada, a TEC é um mecanismo perene que deverá permanecer no Mercosul enquanto se desejar manter a condição de União Aduaneira. A sua presença é fator determinante do estágio de integração em que se encontra o bloco, mesmo funcionando em condições precárias, dada a grande quantidade de exceções às regras gerais e, também, em função de pendências relacionadas à

política aduaneira, ainda existentes. Sem uma tarifa aduaneira comum não há União Aduaneira.

No que se refere às disciplinas de política comercial complementares aos instrumentos tarifários, essa dissertação examinou o Regime Geral de Origem do Mercosul e os Instrumentos de Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas, regulamentações sofisticadas que compõem o tema Acesso a Mercados e que, por vezes, assumem a condição de barreiras não tarifárias ao comércio de bens e serviços, passando a constituir verdadeiros entraves à liberalização comercial.

Acompanhado a tendência internacional da atualidade de valorização das Regras de Origem nos acordos comerciais contratuais, o Mercosul vem empreendendo esforços para consolidar toda a normativa relacionada ao tema, bem como resgatar as características de transparência e simplicidade, fundamentais para que o instrumento não se desvirtue de seu objetivo mais nobre, qual seja o de garantir que os ganhos obtidos com as concessões tarifárias negociadas não sejam indevidamente apropriados por terceiros²⁶⁷.

Sem as Regras de Origem, a prática comercial dos e nos países integrados fica desgovernada e as concessões tarifárias negociadas deixam de ter sentido. Contudo, se mal dimensionadas, podem desencadear efeitos colaterais, quais sejam: desvios de comércio ou neutralizar o avanço obtido no campo tarifário. Em qualquer situação, no entanto, não há como refutar a sua complementaridade aos instrumentos tarifários, constituindo importante capítulo da política comercial e contribuindo para o desempenho comercial dos países integrados, podendo intervir positiva ou negativamente nos fluxos comerciais que se estabelecem, a partir de uma nova realidade concorrencial.

Com a liberalização comercial e maior exposição à concorrência internacional, os países integrados se vêem confrontados com práticas comerciais nem sempre consideradas apropriadas, conhecidas no meio comercial como práticas desleais de comércio. Para enfrentá-las, eles se fazem valer, entre outros mecanismos, dos chamados Instrumentos de Defesa Comercial e Medidas de Salvaguardas, cujos princípios fundamentais têm sido objeto de negociações no âmbito multilateral de comércio; leia-se OMC. Ai está uma outra vertente da política comercial que precisa ser melhor avaliada e, se possível, harmonizada.

²⁶⁷ Operações de triangulação já definidas no Capítulo III desta dissertação.

No caso específico do Mercosul, as discussões sobre esses temas ainda são muito incipientes, embora algum avanço já tenha sido conseguido, especialmente, no campo das salvaguardas contra terceiros. Há um conjunto de normativas²⁶⁸ que estão à mesa de negociação, mas que por motivos distintos²⁶⁹ ainda não foram internalizadas pelo bloco. É uma típica situação em que os interesses domésticos se sobrepõem aos interesses regionais, principalmente quando se constata a aplicação de direitos *antidumping* para o comércio intrabloco, como alternativa para resolver problemas de competitividade setorial. Há, também, as vinculações estabelecidas com a OMC que, pela própria natureza das negociações multilaterais, limita possíveis iniciativas particularizadas no âmbito regional.

Nesse mérito, o consenso está longe de ser alcançado e há quem defenda a supressão dos instrumentos de defesa comercial para o comércio intrabloco em favor da aplicação dos mecanismos de defesa da concorrência. Brasil e Argentina vêm protagonizando posicionamentos muito distintos em relação a essa temática, cabendo ao Brasil um papel mais arrojado pela reformulação desses instrumentos no âmbito da OMC e progressiva eliminação da aplicação de direitos *antidumping* no comércio intrabloco.

No entanto, o real avanço as discussões sobre esses temas no âmbito do Mercosul só será alcançado a partir do aprofundamento da integração, com a consolidação da área de livre comércio pela eliminação efetiva das fronteiras comerciais intrabloco e, também, pela superação dos problemas no trato com terceiros mercados, ou seja, a partir da reformulação da TEC de modo a torná-la um instrumento respeitado pelos países integrados e crível pelos demais países. Há, portanto, a necessidade de amadurecimento institucional e opção incondicional pela integração, nos moldes idealizados pelo Tratado de Assunção.

Em suma, a análise dos instrumentos de política comercial nos mostra que esses mecanismos têm uma participação relevante na consolidação de um processo de integração econômica, não sendo diferente para o Mercosul. São eles que, de fato, conferem os

²⁶⁸ Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países não Membros do Mercosul; Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Proveniente de Países não-membros do Mercosul; e Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Subsídios Proveniente de Países não-membros do Mercosul.

²⁶⁹ No caso do Regulamento sobre Medidas de Salvaguardas contra terceiros, a normativa não foi internalizada pelo Mercosul por que a Argentina ainda não a incorporou ao seu ordenamento jurídico nacional. Em relação aos Marcos Normativos sobre Direito *Antidumping* e Medidas Compensatórias, as discussões sobre os temas ainda não foram concluídas, com pendências a serem resolvidas no campo técnico e institucional.

contornos ao espaço integrado e materializam a vontade de governantes e sociedade civil; dão vida ao que se negocia formalmente e ditam os rumos da integração.

No que se refere aos Acordos de Restrição Voluntária e, mais recentemente à proposta de se instituir um Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC, de caráter bilateral, voltado nesse primeiro momento para o comércio praticado entre Brasil e Argentina, o importante a ser registrado é que ambos são medidas de proteção setorial produtiva, introduzidas no Mercosul em resposta, por um lado, às muitas pendências ainda existentes para o comércio intrabloco e, por outro, em função dos novos padrões de competitividade que se estabeleceram a partir da liberalização comercial, bem ou mal, empreendida.

Os Acordos de Restrição Voluntária, por sua própria natureza de caráter protecionista, se constituem em mecanismos contrários ao espírito do livre comércio e de eficácia, no mínimo, questionável. O Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC, por sua vez, vem suscitando posicionamentos antagônicos. Há quem o considere uma iniciativa positiva ante a complexa relação comercial bilateral Brasil / Argentina, que vem desencadeando a adoção de medidas de contenção à importações pouco transparentes, intervindo diretamente no comportamento dos fluxos comerciais regionais, e há quem o considere um verdadeiro retrocesso ao aprofundamento da liberalização comercial, além de violar compromissos firmados no âmbito multilateral²⁷⁰.

Por fim, diante de tudo o que foi exposto, é possível afirmar que essa dissertação, embora sem a pretensão de esgotar as discussões sobre o tema proposto, responde plenamente as perguntas levantadas no projeto de pesquisa sobre a relação entre a qualidade e o alcance dos instrumentos acordados por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção para auxiliar a conformação do Mercosul e o seu desempenho comercial, especialmente no período entre 1998 e 2005 e se a implementação de outros instrumentos, ou o aprimoramento dos atualmente existentes, poderia contribuir para impedir que disparidades nos resultados do desempenho comercial do bloco viessem a acontecer novamente.

²⁷⁰ O MAC, de certa forma, referenda a prática dos Acordos de Restrição Voluntária à Exportações. Trata-se de uma remissão às Salvaguardas ; “Salvaguarda bilateral”.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

I – FONTES PRIMÁRIAS

1. Documentos Oficiais

Ata da primeira reunião do Grupo Mercado Comum / Comissão Nacional para Assuntos da ALADI/MRE – Buenos Aires / Argentina. DOU de 26/9/90, p. 18.474/76.

Agenda 2000: Para uma União reforçada e alargada / Comissão Europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999.

Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção, 26/03/1991).

ARGENTINA. Acta de la VIII Reunión Del Subgrupo n 10, Buenos Aires, setembro de 1992.

BRASIL. Ata da I Reunião do Subgrupo n 10, Rio de Janeiro, maio de 1991.

_____ Ata da VI Reunião do Subgrupo n 10, Rio de Janeiro, julho de 1992.

_____ Ata da XI Reunião do Subgrupo n 10, Rio de Janeiro, março de 1993.

URUGUAI. Acta de la II Reunión Del Subgrupo n 10, Montevideo, outubro de 1991.

_____. Acta de la IV Reunión Del Subgrupo n 10, Montevideo, dezembro de 1991.

_____. Acta de la V Reunión Del Subgrupo n 10, Montevideo, março de 1992.

_____. Acta de la VII Reunión Del Subgrupo n 10, Montevideo, agosto de 1992.

_____. Acta de la IX Reunión Del Subgrupo n 10, Montevideo, dezembro de 1992.

_____. Acta de la X Reunión Del Subgrupo n 10, Montevideo, março de 1993.

Decisão CMC – CMC/DEC/ Nº 5/94 – “Regime de Adequação”, Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.

Decisão CMC – CMC/DEC/ N° 6/94 – “Regime de Origem Mercosul”, Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.

Decisão CMC – CMC/DEC/ N° 7/94 – “Tarifa Externa Comum”, Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.

Decisão CMC – CMC/DEC/ N° 24/94 – “Regime de Adequação”.

Decisão CMC – CMC/DEC/ N° 54/04 - “Eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira”, Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

Decisão CMC – CMC/DEC/ N° 23/94 – “Regime de Origem”.

Decisão CMC – CMC/DEC/ N° 9/95 – “Programa de Ação do Mercosul até o ano de 2000”, Assunção, 5 de agosto de 1995.

Decisão CMC – CMC/DEC/N° 17/96 – “Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países não Membros do Mercosul”.

Decisão CMC – CMC/DEC/N° 11/97 – “Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Proveniente de Países não membros do Mercosul”, novembro de 1997.

Decisão CMC – CMC/DEC/N° 29/00 – “Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Subsídios Proveniente de Países não membros do Mercosul”, julho de 2000.

MERCOSUL / LIX CCM/DI N° 19/02 – “Relatório da Presidência Pro Tempore ao Grupo Mercado Comum sobre o Art. 2° da Decisão CMC N 28/00”.

MERCOSUL / LXVII CCM/P. DEC N° 01/04 – “Regime de Origem Mercosul”, 25 de março de 2004.

2. Outros documentos

Cepal. *Panorama reciente de los procesos de integracion em América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, LC/R 1189, 1994.

_____ *El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, LC/G. 1801 (SES 25/4), 1994.

3. Sites da Internet e fontes eletrônicas

<http://www.iadb.org/intal/index.asp>.

<http://www.mercosur.org.uy>.

<http://desenvolvimento.gov.br>

<http://braziltradenet.gov.br>

<http://www.wto.com>

<http://www.imf.com>

<http://mre.gov.br>

<http://planejamento.gov.br>

www.relnet.com.br

<http://www.mrree.gub.uy/mercosur>

II - BIBLIOGRAFIA

1. Livros

ÂNGELO, Ivo do Pinho e MORAES, Antônio Luiz (org.). *Formação de Negociadores em Comércio Exterior*. Brasília: ESAF, 2002.

AGUIAR, Maruska (Org.). *Discussões sobre Regras de Origem*. São Paulo, Aduaneiras, 2007.

BALASSA, Bela. *The Theory of Economic Integration*. Homewood – Illinois: Richard D. Irwin, Inc, 1961.

- BERNAL-MEZA, Raul. *Sistema Mundial y Mercosur. Globalizacion, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Nuevo hacer, 1 Ed., 2000.
- BHAGWATI, J. *Proteccionismo versus Comércio Livre*. Ed. Nórdica, 1994.
- CAMPBELL, Jorge. *Mercosul entre a Realidade e a Utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2000.
- CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Rio, Ed. Paz e Terra. Vol. 1: Sociedade em Rede.
- CERVO, A., *O Desafio internacional*. Brasília: Ed. UnB, 1996.
- CERVO, Amado L. e BERVIAN, Pedro A. *Metodologia Científica*. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- FARIA, José Ângelo Estrella. *O MERCOSUL: Princípios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE / SGIE / NAT, 1993.
- FLORÊNCIO, Sergio. Araújo, Ernesto H.F. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. ALFA Omega, 1996.
- FRIEDMAN, Thomas L. *O lexis e a Oliveira. Entendendo a Globalização*. Rio de Janeiro; Objetiva, 1999
- JACOBSON, H. e EVANS, P. *Doubled-edge diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- KEOHANE, R., *Multilateralism, an agenda for research*, International Journal, 45, 1990.
- KEOHANE, R. e NYE, J. *Power and Interdependence*. Longman, 3 ed.
- KINDLEBERGER, Charles P. *Economia Internacional*. Ed. Mestre Jou, São Paulo
- KRASNER, S.D., *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.
- LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Soberania, OMC e Mercosul*. Ed. Aduaneiras, São Paulo, 2001.

MÂNGIA, Joaquim F. *O Imposto de Importação e a Política Aduaneira*. Coleção Gerson Augusto da Silva, nº 5, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária, Brasília, DF, 1983.

MERCOSUL: Legislação e Textos Básicos/ Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira e Ministério das Relações Exteriores – Senado Federal [Brasília]: 2000.

MILNER, H. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NIERENBERG, G. *Los principios fundamentales de la negociacion*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1984.

OMAN, C., *Globalisation and regionalization: the challenge for developing countries*. Paris: OCDE, 1995.

PASS, Christopher; LOWES, Bryan; DAVIES, Leslie. *Dictionary Economics*. Harper Collins Publishers. Third Edition. Great Britain, 2000.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. Ed. Best Seller. 14 edição. 2004.

SENADO FEDERAL. *Um país chamado Mercosul*. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Brasília, 2001.

SILVA, Gerson Augusto da. *Estudos Aduaneiros*. Coleção Gerson Augusto da Silva, nº 11, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária, Brasília, DF, 1983.

SODERSTEN, Bo. *Economia Internacional*. Rio de Janeiro. Ed. Interciência Ltda, 1979.

VAZ, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIZENTINI, Paulo F. Mercosul: *Dimensões Estratégicas, Geopolíticas e Geoeconômicas*. In: Marcos Costa Lima (org.), *O Mercosul no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Cortez Ed., 2000, pp. 27-41.

WILLAMSON, John. *Economia Aberta e a Economia Mundial. Um texto de Economia Internacional*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1989.

WTO. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts. Reprinted by the WTO, Geneva – Switzerland, 1995.

2. Artigos em revistas especializadas

AVERBUG, A. *O Brasil no contexto da Integração Hemisférica: controvérsias em torno da ALCA*. Rio de Janeiro. Revista do BNDES, V. 6, N. 11, Junho de 1999.

BIEBER, L. E., *Europa e América Latina: análise comparativa dos processos de integração*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, 36 (1), 1993, pp. 87-98.

CORREA, P. G.; MACHADO, J.B. e VEIGA, P. *A Agenda de Las Leñas e a Integração no MERCOSUL*. In Boletim de Integração Latino-americana, nº 7, Ministério das Relações Exteriores, Núcleo de Assessoramento Técnico, Brasília – DF, out-dez 1992.

HUGUENEY, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (org.) *Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR – 2003/–* Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003. Colección Países y Regiones.

JAGUARIBE, Hélio. *Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas*. Política Externa, vol. 9, n. 3, 2000/2001, pp. 25-41.

KAHLER, Miles: (1993) “Régimen Comercial y Diversidad Nacional”, en América Latina / Internacional, Vol. 1 nº 1, Flato, Miño y Davila.

PEREIRA, Lia Valls. *O Protecionismo dos países desenvolvidos e o acesso de produtos brasileiros aos mercados externos*. Série estudos de política industrial e comércio exterior. Épico n 18. INPES/IPEA. Rio de Janeiro, março de 1990.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. International Organization, n. 42, 1988.

SARAIVA, Jose Flavio Sombra. *A projeção Internacional da América do Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 43, n. 2, 2000, pp. 201 – 204.

SAVINI, Marcos. *As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 44, n. 2, 2001, pp. 109 - 125.

VAZ, Alcides C. *Mercosul aos Dez Anos: crise de crescimento ou perda da identidade?* Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 44, n. 1, 2001, pp. 43-54.

3. Papers

HIST, Mônica e LIMA, Maria Regina S. de. *Contexto Internacional, Democracia e Política Externa*. Paper apresentado no Seminário Sobre a Argentina: IPRI, 4 e 5 de abril de 2002.

LIJPHART, Arend. *Comparative Politics and the Comparative Method*. University of Leiden. Artigo apresentado na *Conference on Comparative Politics of Political Science Association*, Turin – Itália, 1969.

MAGALHÃES, João Paulo de A. *Condições para uma estratégia de desenvolvimento conjunto do Brasil e Argentina*. Paper apresentado no Seminário Sobre a Argentina: IPRI, 4 e 5 de abril de 2002.

PEÑA, Felix. *Previsibilidad y eficacia. Una perspectiva pra la cuestion institucional em el Mercosur*. Dezembro de 2000.

_____ *El Mercosur y la integracion hemisférica: Son ideas estratégicas, proyectos y realidades conciliables?* Maio de 2001.

SENHORAS, Elói Martins. *México: A evolução da economia, da crise de 95 aos dias atuais*. VIII Encontro Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais, Ribeirão preto, SP – 15 a 18 de Maio de 2003.

_____ *Crise Argentina: Dilema e Soluções sob Perspectiva*. VIII Encontro Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais, Ribeirão preto, SP – 15 a 18 de Maio de 2003.

4. Teses e Dissertações

VAZ, Alcides C. *A Construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas Negociações do Período de Transição*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2001. Cap. 3, pp 58-104.

5. Artigos de opinião

AVERBUG, A e GIAMBIAGI, F. “A Crise Brasileira de 1998/1999 – Origens e Conseqüências”, Textos para Discussão 77 - BNDES, Rio de Janeiro, maio de 2000.

ARAÚJO, Ernesto H. F. *A Tarifa Externa Comum do MERCOSUL: Elementos para Reflexão*, in Boletim Integração Latino-americana nº 8, Ministério das Relações Exteriores, Núcleo de Assessoramento Técnico, Brasília – DF, janeiro de 1993.

BAPTISTA, Luiz O., *O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto*. Estudos Avançados, 10(27), 1996.

CASTILHO, Marta e GUEDES, Moema. *Comercio y Género: o caso brasileiro*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latino-americano. Dezembro de 2002.

GIAMBIAGI, Fabio e BARENBOIM, Igor. *Mercosul: Por uma nova estratégia brasileira*. Texto para discussão n 1131, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, novembro de 2005.

HERRERA VEGAS, Jorge. *Nos Conviene el ALCA?* Archivos Del Presente, ano 6, n. 23, pp. 51-66.

HIST, Mônica; BEZCHINSKY, Gabriel e CASTELLANA, Fabian. *A Reação do Empresariado Argentino diante da formação do Mercosul*. Texto para discussão n 337, IPEA, maio de 1994.

PIANI, Guida. *Medidas Antidumping, Anti-subsídios e de Salvaguardas: Experiência recente e perspectivas no Mercosul*. Texto para discussão nº 541, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, janeiro de 1998.

KUME, Honório. *Uma nota sobre o Regime de Origem no Mercosul*. Texto para discussão nº 373, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, maio de 1995.

KUME, Honório, PIANI, Guida. *Regime Antidumping: A experiência brasileira*. Texto para discussão nº 1037, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, agosto de 2004.

KUME, Honório, PIANI, Guida e MIRANDA, Pedro. *Acordos Preferenciais de Comércio: Os Regimes de Origem substituem as tarifas?* Texto para discussão nº 1107, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, julho de 2005.

NAIDIN, Leane e BERTONI, Ramiro. *Defesa Comercial e Medidas de salvaguardas no Mercosul*. Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul – RED MERCOSUR, Junho de 2007.

Resenhas Econômicas divulgadas pelo *site* RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais, FUNAG e Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB.

VAZ, Alcides C *A Integração no Mercosul: atores e desafios da participação política e social*. In: Paulo Roberto de Almeida e Yves Chalout, *Mercosul, Nafta e Alça; A Dimensão Social*. São Paulo; LTR, 1999, pp.69-98.

5.1 Fontes Eletrônicas

www.terra.com.br/vizentini/artigos_152.htm.

www.diese.org.br/esp/real/crisereal.xml-75k

http://www.diaadiaeducacao.sc.gov.br/arquivos_pdfs/tratado_mercosul.pdf.