

**MERCOSUL:
Perspectivas da Integração**

Lia Valls Pereira

DT 24-99

Julho 1999

As análises, opiniões e conclusões expressas neste documento de trabalho são da exclusiva responsabilidade do seu autor e não reflectem necessariamente posições do Ministério da Economia.

MERCOSUL: Perspectivas da Integração

por

Lia Valls Pereira

Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Económicas
da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Economista do Instituto Brasileiro
de Economia da Fundação Getúlio Vargas

FICHA TÉCNICA

Título: MERCOSUL: Perspectivas da Integração

Autor: Lia Valls Pereira

Editor: GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica
do Ministério da Economia

Rua José Estêvão, 83-A, 1.º-Esq.

1169-153 Lisboa

Gep@mail.telepac.pt

www.cidadevirtual.pt/gep/

Concepção gráfica: Deltagraphos - Design e Publicidade, Lda.

Impressão e acabamento: Alves & David, Lda.

Tiragem: 1000 exemplares

Edição: Lisboa, Julho 1999

ISBN: 972-8170-54-8

Depósito legal: 140 142/99

Sumário

1. Mercosul: perspectivas da integração:	7
2. Principais aspectos da evolução do Mercosul	9
2.1. Os resultados do comércio exterior	9
2.2. Principais aspectos institucionais no Mercosul	11
3. Alguns desafios básicos para o Mercosul	15
4. Considerações finais	19
5. Documentos publicados	21

1. Mercosul: perspectivas da integração

O ano de 1999 tem sido marcado por acontecimentos que têm gerado dúvidas quanto ao futuro do processo de integração do Mercosul. A desvalorização do real, em Janeiro de 1999, suscitou medidas protectionistas na Argentina, dado o temor de acumulação de grandes défices com o Brasil. As turbulências no mercado argentino, no mês de Maio, introduziram o debate sobre as perspectivas de dolarização dessa economia.

Não diminuindo a importância dos acontecimentos recentes, esse artigo argumenta que aqueles ressaltam questões já presentes no Mercosul e que se referem ao grau de integração desejado.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira secção apresenta-se um breve histórico da evolução do Mercosul, através dos principais resultados comerciais e institucionais. Na segunda secção analisam-se os principais desafios para o aprofundamento do processo de integração. Finalmente, na terceira secção, registam-se as considerações finais.

2. Principais aspectos da evolução do Mercosul

Em 26 de Março de 1991, os presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção visando a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A livre circulação de bens, serviços e factores produtivos entre os países membros, que caracteriza a formação de um mercado comum, era prevista no Tratado para ser implementada a partir de 1 de Janeiro de 1995.

A meta da implementação do mercado comum não foi cumprida no prazo previsto. Lembrando-se, entretanto, os resultados não muito favoráveis dos projectos anteriores de integração na América Latina, o Mercosul representaria uma excepção a esses resultados. O comércio intra-regional cresceu de cerca de 8% para 25% entre 1991 e 1997, sendo acompanhado por um maior intercâmbio entre as empresas na forma de estabelecimento de filiais, formação de *joint ventures* e compra de participações acionárias no espaço regional.

2.1. Os resultados do comércio exterior

O espaço do Mercosul é caracterizado por uma grande assimetria entre os países membros.

Quadro 1
Indicadores Básicos do Mercosul - 1997

País	PIB (US\$ milhões)	PNB per Capita	População (milhões)
Argentina	325.012	8.950	36
Brasil	820.381	4.790	164
Paraguai	10.180	2.000	5
Uruguai	19.971	6.130	3
Mercosul	1.175.544	5.938	208

Fonte: Banco Mundial/Indicadores Sociais -1999

O PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil representa cerca de 70% do PIB Mercosul e o da Argentina, 27,6% e, logo, todas as estatísticas do espaço regional são determinadas em grande medida pelo desempenho da economia brasileira.

A dimensão da economia brasileira também sugeriu, num primeiro momento, para alguns analistas, que o país ganharia pouco em termos de fluxos de exportação com o Mercosul. No entanto, como os quadros abaixo mostram há um grande incremento do comércio, desde o início do processo de integração. De certa forma, o baixo grau de trocas entre países vizinhos é que era peculiar no espaço regional.

Nota-se que, no caso brasileiro, a participação das exportações para o Mercosul no total das exportações brasileiras aumenta de 7% para 17%, entre 1991 e 1997 (Quadro 2). Regista-se ainda, que o crescimento médio anual das exportações para os parceiros do Mercosul supera, nos períodos analisados, a média de crescimento das exportações globais (Quadro 3).

O Quadro 4 mostra a percentagem de exportações intra-regionais, onde predominam as vendas de produtos manufacturados. Mesmo excluindo o Brasil, cuja percentagem global é também composta em cerca de 60% de manufacturados, os outros países membros tendem a

Quadro 2
Participação das Exportações para o Mercosul
pelos Países Membros %

	1991	1994	1997
Argentina	17,0	30,0	36,0
Brasil	7,0	14,0	17,0
Paraguai	35,0	52,0	51,0
Uruguai	35,0	47,0	50,0

Fonte: Aladi (1999) Estructura y Evolución del Comercio Regional 1991-1997

Quadro 3
Crescimento Médio Anual das Exportações %

	1991/1994		1994/1997	
	Mercosul	Global	Mercosul	Global
Argentina	34,4	9,8	25,5	18,4
Brasil	36,9	11,3	15,2	6,7
Paraguai	17,9	3,5	11,2	11,8
Uruguai	17,2	6,7	14,7	12,5

Fonte: Aladi (1999) Estructura y Evolución del Comercio Regional 1991-1997

Quadro 4
Participação das Exportações por Produtos no Mercosul
1977

Produtos	%
Alimentos, Bebidas e Tabaco	22,4
Matérias-Primas de Origem Agrícola	2,7
Combustíveis, Lubrif. Minerais e Prod. Conexos	7,4
Minerais e Metais	2,1
Manufacturados	65,4
Total	100,0

Fonte: Aladi (1999) Estructura y Evolución del Comercio Regional 1991-1997

exportar relativamente mais manufacturas no espaço Mercosul do que para o resto do mundo. Embora este resultado sugira algum desvio de comércio, entende-se que, do ponto de vista dinâmico, poderá propiciar ganhos de economias de escala que permitam o fortalecimento de alguns sectores industriais.

O eixo do processo das trocas intra-regionais está centrado nas relações Brasil e Argentina. As exportações brasileiras e argentinas explicam respectivamente 44% e 46% do total das exportações no espaço regional. Para o Brasil, o mercado argentino, responde por 75% das vendas externas brasileiras no Mercosul, e, o mercado brasileiro é o destino de 85% das exportações argentinas na região. Ressalta-se, porém, que a Argentina, embora seja a segunda parceira comercial do Brasil, explica apenas 13% do total das exportações brasileiras. Já o mercado brasileiro responde por 31% do total das vendas externas argentinas. Configurando-se, portanto, uma relativa assimetria de dependência entre os mercados dos dois principais membros do Mercosul.

Destacando ainda a evolução do comércio entre o Brasil e a Argentina, este pode ser dividido em dois períodos. O primeiro que engloba os anos de 1991 a 1994, quando os saldos comerciais são favoráveis ao Brasil, e o segundo, de 1995 a 1998, quando os saldos revertem a favor da Argentina. Estes resultados explicam-se pela assincronia das condições económicas entre os países, em especial, até 1996.

Entre 1991 e 1994, enquanto a economia argentina apresentava sistematicamente taxas de crescimento económico positivas e relativamente elevadas, a economia brasileira experimenta taxas negativas ou taxas positivas inferiores às da Argentina.⁽¹⁾ Além disso, a política cambial na

⁽¹⁾ Por exemplo, em 1992 o PIB argentino cresceu 8,4% e o do Brasil teve uma queda de 1,1%.

Argentina de paridade fixa com o dólar em contraste com uma política de correcção cambial brasileira para acompanhar taxas de inflação, que chegaram a valores superiores a 2.000%, em 1993 e 1994, implicou num câmbio extremamente favorável para as exportações brasileiras. O índice da taxa real de câmbio entre a moeda brasileira e a argentina atingiu 155,6, em Dezembro de 1993 (base Março de 1991). Já no período, de 1995 a 1998, embora os saldos sejam sistematicamente superavitários para a Argentina, podem distinguir-se dois momentos.

O primeiro entre 1995 e 1996, marcado pela mudança da política cambial brasileira e os efeitos da crise mexicana, que provocaram uma retracção no ritmo de actividade económica na argentina – a queda no PIB foi de 4,6%, em 1995. Já a economia brasileira apresenta nesse mesmo ano crescimento de 4,2%. A partir de 1996, inicia-se um período de relativa convergência dos indicadores de câmbio e crescimento económico.

Quadro 5
Saldos Comerciais do Brasil (US\$ milhões)

Anos	Global	Mercosul	Argentina
1991	10.579	40	- 138
1992	15.238	1.868	1.308
1993	13.298	2.008	941
1994	10.466	1.338	473
1995	- 3.465	-690	- 1.550
1996	- 5.554	- 962	- 1.613
1997	- 8.357	- 574	- 1.343
1998	- 6.425	- 543	- 1.278

Fonte: Balança Comercial Mercosul, Secretaria de Comércio Exterior

Esse quadro de assimetrias gerou tensões, como seria de esperar. Entre 1992 e 1994, a Argentina utilizou diversas vezes as cláusulas de salvaguarda e aplicou treze vezes direitos *antidumping* em relação às importações brasileiras. Além disso, acordos realizados pelo sector privado com o intuito de “organização do mercado”, foram realizados, em especial, nos segmentos de papel, siderurgia, têxteis e vestuário.

No caso brasileiro, a reversão do saldo comercial global de US\$ 10,5 biliões para um déficit de US\$ 3,5 biliões, entre 1994 e 1995, foi acompanhado de uma série de medidas, como a redução no prazo de financiamento das importações, que suscitaram protestos da Argentina. Observa-se que o saldo bilateral com a Argentina seguia a

tendência global – a passagem de um excedente de US\$ 473 milhões, em 1994, para um déficit de US\$ 1,5 bilhões, em 1995. No entanto, as medidas não eram direccionadas, em especial, para os parceiros do Mercosul, que representavam nesse ano apenas 13,7% do total das importações brasileiras⁽²⁾.

Quadro 6
Índices de Taxa de Câmbio Real:
Real/Peso Argentino

	Período	Real/Peso
1995	1.º Trim.	85,01
	2.º Trim.	90,37
	3.º Trim.	91,92
	4.º Trim.	95,26
1996	1.º Trim.	95,98
	2.º Trim.	98,13
	3.º Trim.	96,93
	4.º Trim.	96,48
1997	1.º Trim.	94,86
	2.º Trim.	94,31
	3.º Trim.	95,54
	4.º Trim.	95,60
1998	1.º Trim.	93,74
	2.º Trim.	94,83
	3.º Trim.	96,45
	4.º Trim.	95,90
1999	Jan.	117,27
	Fev.	139,75
	Mar.	131,69
	Abr.	115,59

Fonte: Banco Central do Brasil

Obs: Base julho de 1994, deflator IPA

O saldo comercial brasileiro continua a registrar défices nos anos seguintes seja, em termos globais, ou com a Argentina. No entanto, considerando a participação na estrutura do comércio exterior brasileiro do Mercosul, era consensual que o agravamento do desempenho brasileiro não seria solucionado apenas com medidas visando esse mercado.

A desvalorização do real, em Janeiro de 1999, gerou novamente um ambiente de tensões com a Argentina, dada a previsão de queda nas exportações argentinas. Porque essa mudança suscita debates sobre o futuro do processo de integração,

⁽²⁾ Dessa forma, termina-se por negociar excepções com os parceiros, embora o custo político de tomadas de decisões unilaterais sugira uma fragilidade do processo de integração, conforme será analisado na secção 2.

requer a apreciação da evolução institucional e das negociações no âmbito do Mercosul.

2.2. Principais aspectos institucionais do Mercosul ⁽³⁾

O Tratado de Assunção deve ser entendido como um instrumento que formalizava um espaço institucional de negociações para a formação do mercado comum. No essencial, o tratado definiu claramente a implementação de um desagravamento tarifário automático entre os países membros, que se inicia com a assinatura do mesmo. Quanto à formulação de directrizes para a negociação de todos os outros temas relativos à formação do mercado comum, esses seriam objecto de trabalho das instâncias inter-governamentais criadas pelo tratado. Sob esse prisma, o único instrumento de carácter supranacional a que todos os países membros estavam subordinados era a liberalização do comércio intra-regional.

O Protocolo de Ouro Preto, de 17 Dezembro de 1994, marca o fim do período de transição e implementa os principais resultados obtidos nas negociações durante esse período.

No âmbito institucional, há poucas mudanças, excepto que o Mercosul passa a constituir uma personalidade jurídica internacional, o que permite participar como entidade única em negociações internacionais. Quanto aos órgãos existentes, permanecem órgãos já criados pelo Tratado de Assunção – o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC) – que continuam mantendo essencialmente as mesmas funções anteriores. O CMC é a instância deliberadora e responsável pela condução política do processo de integração, sendo composto pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia. O GMC é o órgão executor, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores

⁽³⁾ Parte dessa secção foi pautada em Pereira, Lia Valls (1999) “*Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution and Challenges*” em R. Roett (ed.) MERCOSUR: REGIONAL INTEGRATION, WORLD MARKET, publicado por Lynne Rienner Publishers, Inc, Estados Unidos.

e composto por representantes de alguns órgãos públicos. É criada a Comissão de Comércio, responsável pela aplicação e pelo acompanhamento dos instrumentos da política comercial comum, estando a ela subordinados comités técnicos que tratariam dos assuntos pertinentes a essa área. Caberia também à Comissão examinar tecnicamente, num primeiro momento, conflitos dos países membros referentes ao não cumprimento de regras relativas à política comercial comum. Da mesma forma que o GMC e o CMC, a Comissão de Comércio é um órgão de carácter inter-governamental. É criada também uma Comissão Parlamentar Conjunta, formada por congressistas dos quatro países membros, e um Forum Consultivo Económico e Social, com representantes do sector empresarial e sindical. Nenhum possui poder deliberativo, podendo ser entendidos como instâncias de acompanhamento e formulação de sugestões para o processo de integração.

É estabelecida a união aduaneira entre os países membros do Mercosul, a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 1995, sendo que a plena união aduaneira só irá efectivar-se, em 2006. Considerando as diferentes estruturas produtivas dos países, requerendo medidas distintas quanto ao processo de ajustamento para a formação da união aduaneira, foram estabelecidas algumas excepções.

A primeira excepção respeita à tarifa externa comum (TEC) nos sectores de bens de capital, informática e telecomunicações. No caso de bens de capital foi acordada uma tarifa média de 14% a vigorar em 2001 e para alguns bens de informática e de telecomunicações a tarifa média será de 16%, a partir de 2006. Existem ainda listas nacionais de excepção à TEC, que deverão se extinguir em 31 de Dezembro de 2000. O Paraguai tem um prazo maior até 2006 ⁽⁴⁾.

A segunda excepção refere-se ao comércio intra-regional. Existem Listas de Adequação, que compreendem um número limitado de produtos que estão fora do regime de livre comércio intra-regional. Esse mecanismo termina em 1 de Janeiro de 1999 para o Brasil e a Argentina e, um

ano depois, para o Paraguai e o Uruguai. Além disso, os sectores automóvel e açucareiro deveriam ser objecto de acordos especiais, segundo o Protocolo de Ouro Preto de forma a assegurar o livre comércio intra-regional e a adopção de uma política comum até o ano 2000 e 2001, respectivamente ⁽⁵⁾.

Ressalta-se, porém, que apesar dessas excepções, cerca de 88% do universo tarifário estava subordinado à Tarifa Externa Comum, a partir de 1 de Janeiro de 1995.

No campo da regulação económica destacam-se ainda dois acordos firmados, durante o período de transição, em relação aos investimentos: o Protocolo de Colónia Para a Promoção e a Protecção Recíproca de Investimentos no Mercosul (Dezembro de 1993), que assegurava tratamento nacional aos investimentos da região; e, o Protocolo de Promoção dos Investimentos de Estados Não Membros do Mercosul (Agosto de 1994). Ambos, porém, são relativamente genéricos e requerem maiores detalhes.

Se o padrão de referência é a formação do mercado comum, o período de transição teria produzido poucos resultados em termos de implementação de políticas, regulações e instituições comuns. No entanto, considerando os laços relativamente frágeis de interdependência e as assimetrias económicas entre os países membros, o cumprimento do programa de desagramento tarifário no comércio intra-regional e a implementação da união aduaneira sinalizaram um passo importante no caminho da integração.

É importante salientar que as negociações, realizadas durante os anos de 1991/1994, coincidiram com um período no qual os parceiros, com maior peso político e económico no Mercosul, experimentavam condições económicas distintas e respondiam ao desafio da reestruturação do Estado em ritmo e formas não coincidentes. Sob

⁽⁴⁾ As listas permitem no máximo a inclusão de 300 produtos e, para o Paraguai, 399.

⁽⁵⁾ Até o presente momento ainda não se chegou a um acordo para o caso do açúcar. A Argentina considera que o programa brasileiro de incentivo ao uso da cana de açúcar, como combustível, tem subsídios que afectam negativamente os produtores argentinos, cobrando então uma sobretaxa em relação às importações brasileiras. No sector automóvel já há um acordo.

esse prisma a preferência em privilegiar os temas da área comercial pode ser entendida como a resposta possível, dadas as condições vigentes.

Era esperado, que após 1994, as negociações caminhassem no sentido de aprofundamento do processo de integração. O Brasil, havia implementado o seu plano de estabilização (Julho de 1994), o que sugeria maior convergência dos indicadores macroeconómicos entre os países do Mercosul, atenuando os desequilíbrios comerciais causados, em parte, pelas trajetórias divergentes das taxas de câmbio e o cenário internacional parecia propício à continuação do aumento dos fluxos de capital externo para a região.

O início da união aduaneira do Mercosul coincide com a crise mexicana. Essa deixa como lição a lembrança de que a oferta de capital externa não é ilimitada na presença de crescentes défices em conta corrente no balanço de pagamentos e, também, provoca dúvidas quanto a estabilidade nos mercados emergentes da América Latina, por parte dos investidores estrangeiros ⁽⁶⁾. A crise foi respondida em cada país, em função de suas condições específicas. O Brasil, por exemplo, negociou a inclusão de novos produtos nas listas nacionais de excepção à tarifa externa comum. Além disso, a ausência de consultas para adopção de medidas, que teriam possíveis efeitos negativos sobre os parceiros, como a redução nos prazos de financiamento às importações de têxteis pelo governo brasileiro, que acabou não sendo aplicada aos países do Mercosul, gerou tensões quanto ao projecto de integração.

O ano de 1995, pode ser caracterizado, como um período em que as questões de consolidação dos planos de estabilização dominaram os países do Mercosul. Evidencia também, a prioridade por soluções unilaterais na presença de questões que

ameaçam esses planos. Não haviam sido criados até o momento mecanismos formais de coordenação macroeconómica, o que poderia explicar parte desse resultado. No entanto, o ponto básico que esse episódio ilustra é que, num primeiro momento, os países membros estabelecem as suas respostas nacionais, independente de um conceito de disciplina de processo de integração, para depois negociarem as medidas no âmbito do acordo subregional. Essa questão é recorrente na relação dos países do Mercosul, sendo destacado o comportamento do Brasil, dado o seu papel preponderante no esquema de integração.

Em Dezembro de 1995, é reafirmado, entretanto, o compromisso com o projecto de integração através do Programa de Acção do Mercosul até o ano 2000. Esse prioriza a implementação dos mecanismos necessários para a consolidação e aperfeiçoamento da união aduaneira e menciona também, como prioritário, o estabelecimento de negociações que promovam o aprofundamento da integração em algumas áreas seleccionadas⁽⁷⁾; Prosseguimento de estudos, que viabilizem uma maior convergência de políticas tributárias e de negociações mais substantivas na área de serviços fazem parte igualmente do Programa de Acção.

Foge ao objectivo desse texto descrever o estado das negociações previstas no Programa de Acção para o ano 2000. No entanto, penso que vai marcar o início de uma nova ronda de negociações, que foram intensas durante o ano de 1996 e 1997. Foi aprovado o regulamento relativo à aplicação de salvaguardas referentes a importações provenientes de terceiros países, que segue basicamente as regras previstas na Organização Mundial de Comércio. São elaboradas e/ou acordadas propostas sobre acordos na área de meio ambiente, defesa do consumidor, regulações técnicas, entre outras. É firmado um acordo automóvel, com período de transição, mas que estabelece livre comércio intra-regional, a partir de 2000. Em Dezembro de 1997, foram aprovados um marco normativo comum relativo à de-

⁽⁶⁾ O plano de estabilização argentino de Março de 1991 tinha como peça chave a fixação da paridade do dólar com o peso. O plano brasileiro, embora não fixasse uma paridade, mantinha um regime de bandas cambiais relativamente fixas, quando implementado. Em ambos os casos se contava com o financiamento externo para sustentação dos défices em conta corrente, durante a transição necessária para o aumento da produtividade nos países.

⁽⁷⁾ São estas: meio ambiente; relações trabalhistas; emprego e previdência social; cultura; saúde; educação; ciência e tecnologia; cooperação policial e migrações.

fesa contra as importações objecto de dumping provenientes de países não membros do Mercosul e um protocolo sobre o comércio de serviços do Mercosul.

Um outro aspecto enfatizado da Agenda 2000 refere-se à agenda de relações externas do Mercosul.

Em 1993, o governo brasileiro havia proposto a criação da Área de Livre Comércio Sul Americana (Alcsa) e que foi endossada pelos outros membros do Mercosul. A proposta previa a implementação de um programa de desagravamento automático, a partir de Janeiro de 1995, visando a criação de uma área de livre comércio num prazo de 10 anos englobando o Mercosul, Comunidade Andina e o Chile. Esse formato de negociação simultânea não se concretizou e foi privilegiada a formação de acordos separados do Mercosul com os países ou grupos. Assim, já foram negociados acordos com o Chile (Junho de 1996) e a Bolívia (Dezembro de 1996) e está, em negociação um acordo com a Comunidade Andina.

O Mercosul, durante esse período, também assinou dois acordos de propostas de integração, fora do âmbito da Aladi (Associação Latino Americana de Integração). Em 15 de Dezembro

de 1995, foi assinado um Acordo de Cooperação Económica com a União Europeia. Embora o acordo mencione que serão realizadas negociações que visem a possível formação de uma área de livre comércio, não há ainda datas fixadas e nem sugestões para o quadro negociador ⁽⁸⁾.

O segundo compromisso refere-se à Associação de Livre Comércio das Américas (Alca), proposta feita pelos Estados Unidos na Cimeira de Miami, em 1994, e que estabelece como meta a formação de uma área de livre comércio hemisférica, em 2005. O anúncio do início das negociações foi realizado durante a II Cimeira das Américas, em Santiago do Chile, em 1998. Nesse caso, a não concessão até o momento do *fast track* – delegação de poder ao Executivo pelo Congresso Norte Americano para a realização de acordos comerciais, que não poderão posteriormente sofrer alterações no Congresso — tem sido considerado um factor de enfraquecimento da negociação.

Mesmo considerando a extensa agenda de negociações e os resultados dos fluxos comerciais, era relativamente consensual entre os analistas do Mercosul, que o processo de integração requeria a apreciação de algumas questões para a sua consolidação. Os principais temas, que podem ser entendidos como os desafios para o Mercosul são analisados a seguir.

⁽⁸⁾ Há expectativas de que no encontro previsto entre representantes do Mercosul e a União Europeia durante a realização da Cimeira América Latina e Caribe e União Europeia, em Junho de 1999, seja possível anunciar o início das negociações.

3. Alguns desafios básicos para o Mercosul

A descrição da evolução do comércio no Mercosul e o ambiente macroeconómico mostraram que a questão da coordenação cambial é parte integrante da agenda do Mercosul. Essa questão sugere, entretanto, dois pontos. O primeiro refere-se ao desenho da política cambial do Mercosul e, o segundo, ao tema do aprofundamento do processo de integração.

Ninguém discorda da proposta de que uma paridade mais estável entre o peso argentino e o real é desejável. Nota-se porém, que paridades relativamente estáveis entre moedas só se sustentam, se os fundamentos da determinação da taxa de câmbio são convergentes, especialmente num mundo de alta mobilidade de capital. A experiência europeia mostrou que, durante os anos 80, a manutenção de paridades fixadas num determinado intervalo de flutuação entre as moedas europeias foi possível. O que incentivava a manutenção do regime não era apenas a maior previsibilidade dos negócios no comércio intra-regional, mas também a credibilidade de uma paridade ancorada, em grande parte, no marco alemão. Garantir a paridade exigia metas convergentes com, pelo menos, a taxa de inflação alemã. A ideia básica era a de importar a credibilidade do parceiro – no caso, a Alemanha – para o cumprimento dos acordos cambiais. Além disso, a questão da paridade era crucial para a condução de uma política agrícola comum pautada na determinação na distribuição de subsídios que igualassem no espaço regional os diferenciais entre preços domésticos e internacionais.

No final dos anos 80, com a maior mobilidade de capital entre os membros da União Europeia, diferenciais de taxas de juros e de inflação, expectativas de mercado relativas ao desempenho das economias, apontaram para a insustentabilidade de algumas paridades. A opção foi aprofundar o grau de coordenação macroeconómica visando a criação de uma moeda única.

No caso do Mercosul, o episódio da desvalorização acentuada do real não se traduz necessariamente na defesa da adopção de um sistema similar ao europeu. A Argentina não teria condições de auxiliar a economia brasileira para sustentação do real, dada a saída de capitais, caso vigorasse um sistema de paridades cambiais acordadas entre o Brasil e a Argentina. O que se constata novamente é a importância das reformas necessárias para assegurar a estabilidade dos indicadores macroeconómicos. Essas podem ser acompanhadas por um debate que permita alguma forma de coordenação macroeconómica através de um conjunto de metas para taxas de juros, défices públicos, taxa de inflação, por exemplo. A disciplina do Mercosul pode funcionar como um quadro referencial para essas metas, sendo a definição da condução de uma política cambial comum para o Mercosul realizada numa etapa posterior.

O segundo ponto refere-se à sensibilidade do processo de integração aos fluxos comerciais. Um aprofundamento da integração em outros temas, mostrando que os ganhos não são exclusivos à questão de acesso aos mercados, poderia, em momentos de crise, atenuar as dúvidas quanto ao futuro do Mercosul. O problema não é se a integração estivesse mais avançada a crise seria evitada. A questão é, se uma gama maior de áreas efectivamente cobertas por regras Mercosul, diminuiria o peso do efeito-comércio, como sinalizador dos benefícios da integração.

Qualquer processo de integração é uma decisão política, moldada pelas realidades económicas e políticas e o balanço de equilíbrios de poder entre os países membros – a versão realista da integração. No entanto, isso não exclui a ideia de que a integração parte de uma vontade política de atingir determinado objectivo.

A agenda negociadora para a formação de um mercado comum ou mesmo para o fortalecimento de uma união aduaneira da nova geração

– englobando o comércio de serviços, políticas de concorrência, políticas de investimento, entre outras – é extremamente extensa. A não definição clara de temas prioritários que sinalizem a firme decisão política de aprofundar o processo de integração cria momentos de dúvidas quanto ao futuro do processo de integração.

Afastar a possibilidade de um cenário no qual diminuam os atractivos dos parceiros brasileiros em relação ao Mercosul é crucial. O projecto Mercosul não se resume para o Brasil nos ganhos de comércio, dada a escala dos mercados dos parceiros. O Mercosul tem se mostrado um pólo de atracção para investidores estrangeiros e mesmo nacionais seguindo a tendência de regionalização das actividades produtivas observadas na economia mundial. Além disso, o Mercosul é apresentado como o embrião da construção de uma integração sul-americana, que conferiria ao Brasil maior poder negocial nos fóruns de negociações internacionais.

Observa-se que enquanto há um cronograma definido para a implementação da união aduaneira plena, o mesmo não ocorre quanto ao mercado comum. O que pode explicar, em parte, o actual quadro institucional.

A meta mercado comum está presente, mas não se detecta uma estrutura coordenada e detalhada, presidindo de forma geral os diferentes grupos de negociações. Num momento de relativa incerteza da trajectória do Mercosul durante o ano de 1995, o anúncio da Agenda 2000 reafirmou, em especial, o compromisso com a implementação da política comercial comum. Um anúncio similar ainda não existe para o mercado comum. Ressalta-se, que sendo a relação Argentina-Brasil, o eixo central do Mercosul, a proposta mercado comum depende basicamente dos efectivos interesses desses países.

Um terceiro tema se impõe. Se o Mercosul é também um projecto que visa uma “inserção mais dinâmica” no comércio mundial num mundo onde o multilateralismo e regionalismo são tendências simultâneas, é preciso considerar o papel das relações comerciais com os principais parceiros desse bloco.

O Mercosul apresenta um comércio caracterizado pelo multilateralismo. Em 1997, cerca de 23% das

exportações dessa região destinavam-se à União Europeia, 35% à Associação de Integração Latino Americana (Aladi), 15%, à América do Norte e 12,4% aos principais mercados da Ásia ⁽⁹⁾.

O multilateralismo do comércio do Mercosul é reflexo da estrutura de exportações do Brasil, que explica 64% do total das exportações da região e da Argentina com participação de 32%. A principal diferença reside no peso relativamente maior do mercado Aladi para a Argentina, o que se traduz em menores parcelas destinadas ao mercado europeu, norte-americano e asiático, em comparação com o Brasil. Paraguai e Uruguai concentram as suas vendas externas no Mercosul.

O carácter multilateral do comércio brasileiro e a dimensão do mercado Mercosul apontam a necessidade contínua de esforços de aprofundamento de relações com outras regiões. Por outro lado, o fortalecimento do Mercosul como um espaço integrado subregional exige o aprofundamento do processo de integração económica. Não relegando a segundo plano o multilateralismo, o Mercosul seria um espaço privilegiado para a formação de empreendimentos regionais, de construção de uma infra-estrutura integrada que aumentaria a competitividade dos produtos regionais nos mercados mundiais, de estabelecimento de disciplinas que consolidassem o processo de estabilização na região e de um pólo de atracção para os investimentos directos estrangeiros.

A análise da agenda das relações externas do Mercosul sugere a prioridade na celebração de acordos no âmbito da América do Sul. Essa é uma decorrência inevitável da renegociação do “património histórico” da Aladi, mas que ao se renegociar num marco de acordos de livre comércio reflectiria também uma estratégia geopolítica de fortalecimento do Mercosul no continente e no cenário internacional ⁽¹⁰⁾. Nesse contexto, se explicam os acordos já realizados com o Chile e a Bolívia e as negociações com a

⁽⁹⁾ Japão, Filipinas, Singapura, Tailândia, Coreia do Sul, China, Taiwan e Hong Kong.

⁽¹⁰⁾ O património histórico refere-se às preferências tarifárias negociadas no âmbito da ALADI, através de acordos bilaterais.

Comunidade Andina. A ampliação da rede de acordos de livre-comércio com países da América do Sul atribuiria maior poder negocial nas negociações referentes aos acordos de integração com os países desenvolvidos, em especial no âmbito da Alca.

Razões económicas, referentes aos menores custos de ajustamento dos sectores produtivos num processo de liberalização sul americana vis a vis uma integração hemisférica, seriam também um outro argumento para conferir prioridade ao primeiro.⁽¹¹⁾ A ampliação do mercado sul americano confere economias de escala que se traduziriam em posições de maior eficiência e, logo, atenuariam os prováveis maiores custos de ajustamento na hipótese de realização de Acordos de Livre Comércio com os Estados Unidos e/ou a União Europeia.

Essas proposições são verdadeiras, entretanto, se a integração latino-americana se realizar num contexto de abertura em relação ao resto do mundo e com acordos que não se caracterizem, principalmente pelas excepções ao livre-comércio intra-regional. No entanto, para que o Mercosul exerça atractividade efectiva em relação aos seus parceiros e consolide a construção de uma possível posição sul-americana nos fóruns internacionais, é fundamental que haja visibilidade da entidade Mercosul através de compromissos mais abrangentes quanto à integração.

Estas reflexões sugerem que, em especial, para o Brasil a opção por um aprofundamento do processo de liberalização comercial com as regiões desenvolvidas terá possibilidade de maiores ganhos numa perspectiva multilateral. Isso não diminui a importância do diálogo com a União Europeia, que auxilia na consolidação do Mercosul e abrange diversos temas. Diferente das negociações na Alca, que podem ser conduzidas por blocos ou países individualmente, o acordo marco com a União Europeia é explicitamente com a unidade Mercosul.

⁽¹¹⁾ Um acordo, no curto prazo, de liberalização plena hemisférica incorporando os Estados Unidos, significaria para economias, como o Brasil, um aprofundamento de seu processo de liberalização unilateral. É uma decisão possível, mas cuja motivação estaria mais relacionada com as mudanças de directrizes das políticas nacionais, preservando dessa forma o carácter multilateral da liberalização.

Utilizando um modelo de equilíbrio geral computacional – Global Trade Analysis Project (GTAP) – Pereira ⁽¹²⁾ avaliou os possíveis impactos sobre a economia brasileira de um acordo Alca ou União Europeia. O Quadro 7 apresenta um dos resultados obtidos – a variação no volume exportado pelo Brasil.

Quadro 7
Variações Percentuais no Volume Exportado

Produtos	Alca	União Europeia
Recursos Naturais	– 4,69	– 13,06
Manufacturados Intensivos em Recursos Naturais	14,17	– 8,98
Manufacturados Intensivos em Capital	10,36	2,55
Máquinas e Equipamentos	2,96	– 6,11
Grãos	– 3,15	88,76
Não Grãos	– 2,99	114,22
Pecuária	– 2,4	141,46
Alimentos	1,5	8,17
Leite e Derivados	12,32	– 4,8

Fonte: GTAP

Elaboração: IBRE/FGV

O modelo GTAP é um modelo de equilíbrio estático, não sendo contemplados os efeitos da integração derivados de ganhos de economias de escala ou de fluxos de investimentos. Assim, os números obtidos devem ser entendidos como um primeiro quadro referencial na avaliação de uma liberalização plena no âmbito da Alca ou num acordo Mercosul-União Europeia.

Em termos gerais, conclui-se que há maiores ganhos para os sectores manufacturados na hipótese Alca e maiores ganhos para o sector agrícola na hipótese União Europeia. Observa-se que esses resultados são derivados, em grande medida, da própria estrutura de exportações brasileiras para essas regiões, onde predominam relativamente mais vendas de manufacturados em relação aos produtos básicos no mercado norte-americano vis a vis o europeu. Nesse caso, novamente está implícita a sugestão da importância para o Brasil da multilateralização do tema de preferências de acesso a mercados.

⁽¹²⁾ Pereira, Lia Valls (1997) " Agenda de Integração Brasileira: Uma Avaliação Preliminar" em Conjuntura Económica, ano 51, nº5, editora Fundação Getulio Vargas.

Atente-se, porém, que a nova geração de acordos de livre comércio não se restringe ao tema da liberalização tarifária. Negociações sobre serviços, investimentos, políticas de compras governamentais, entre outros, constituem parte da agenda. Enquanto nas negociações da Alca, há sempre a possibilidade do debate se pautar num padrão NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), as negociações com a União

Europeia poderão ensejar a construção de regras entre regiões com distintos níveis de desenvolvimento, que auxiliem nas regulações internacionais no âmbito da Organização Mundial de Comércio. Isso exige, entretanto, que o Mercosul tenha também desenvolvido no espaço regional regras consensuais quanto ao seu processo de integração.

4. Considerações finais

É difícil imaginar um processo de reversão na integração do Mercosul, pelo menos no âmbito do que já foi negociado. Em especial, a concepção da integração subregional como uma união aduaneira está consolidada, mesmo que temporariamente medidas de exceção às regras acordadas sejam implementadas.

Existe ainda, no entanto, uma agenda extensa para a construção do mercado comum. As negociações têm sido influenciadas pelos objectivos de consolidação dos planos de estabilização, assim como pelo ritmo das reformas internas em cada país. De forma geral, o Mercosul não tem sido o marco referencial a partir do qual se impulsionam mudanças de medidas económicas e/ou de regulações de mercados.

A agenda de relações externas do Mercosul sugere, entretanto, a importância de coesão de posições nos diversos temas, que fazem parte integrante dos novos acordos comerciais.

Observou-se que o ritmo das negociações no âmbito do Mercosul se têm intensificado, em especial, a partir de 1996. E, à medida que novas normas são criadas, exigindo respostas comuns, o tema da institucionalidade é ressaltado. Lembra-se que a implementação de medidas depende de legislações nacionais dado o marco inter-governamental das negociações do Mercosul.

Um aspecto da institucionalidade refere-se à conveniência de se criar mecanismos supranacionais que induzam ao processo de integração, como a experiência europeia sugere. Essa é uma questão sensível no Mercosul. A opção pela não supranacionalidade conferiria maior grau de autonomia aos países membros, que assim de acordo com suas especificidades, podem conduzir suas economias na busca da consolidação da estabilização e crescimento. Em especial para o Brasil, cujo dinamismo do comércio exterior não se resume ao Mercosul, esse é um ponto usualmente ressaltado.

A desvalorização do real e as propostas de uma possível dolarização da economia argentina sugerem, entretanto, que a questão do compromisso com metas comunitárias não pode ser sempre adiada. É provável que acordos sectoriais e medidas preferenciais sejam negociados para atenuar o impacto da desvalorização do real. Da mesma forma, a dolarização é apenas uma proposta. A crise poderá ser resolvida, como antes, através de acordos políticos. No entanto, essa opção torna incerto os rumos do processo de integração.

Se é difícil imaginar uma disciplina Mercosul supranacional conduzindo o processo de integração, é preciso pensar a criação de mecanismos e/ou instâncias coordenadoras comunitárias com grau de flexibilidade consensual. A ausência de alguma instância comunitária, quer seja como órgão consultivo ou executivo gera respostas conflitantes, resolvidas a posteriori através de decisões políticas, nem sempre transparentes. No campo da política comercial comum, cujas negociações têm avançado mais, alguma forma de organização comunitária deve ser pensada.

Ressalta-se que a questão básica não é simplesmente se o quadro institucional supranacional é condutor de disciplina para a integração. É preciso considerar que a adesão a marcos supranacionais só são realizáveis se os países considerarem que estes auxiliam a maximização dos seus objectivos domésticos. Ao propor como meta um mercado comum, os países do Mercosul estariam acatando essa proposição. No entanto, o processo negociador do Mercosul é realizado num cenário em que a maior economia do acordo subregional está ainda a definir as reformas institucionais e económicas que deseja, sendo o exemplo a questão da reforma tributária. Sob esse prisma, negociações para a definição de um quadro institucional comunitário amplo seriam difíceis de serem realizadas. Os riscos são os elementos de incerteza quanto ao futuro da inte-

gração. Nada impediria, porém, que à medida que se firmem consensos sobre quadros reguladores comuns, se implemente mecanismos de coordenação comunitária.

O grande desafio do Mercosul é basicamente o de aprofundar o processo de integração, para que as crises conjunturais não propiciem respostas

unilaterais pelos governos nacionais. Essa decisão é uma opção e não um imperativo. Para a maior economia desse espaço regional, a importância do activo Mercosul em sua agenda de relações externas e ganhos propiciados pelo mercado regional sugere que o exercício de compartilhar soberanias deve ser considerado.

5. Documentos publicados

- DT 1 **Política de Concorrência e Política Industrial**
Nov. 96 *António Nogueira Leite* - (Esgotado)
- DT 2 **Transformação Estrutural e Dinâmica do Emprego**
Dez. 96 *Paulino Teixeira* - (Esgotado)
- DT 3 **Ética e Economia**
Jan. 97 *António Castro Guerra* - (Esgotado)
- DT 4 **Padrões de Diversificação dos Grupos Empresariais**
Mar. 97 *Adelino Furtado* - (Esgotado)
- DT 5 **Estratégias e Estruturas Industriais e o Impacto da Adesão à Comunidade Europeia**
Maio 97 *António Brandão, Alberto Castro e Helder de Vasconcelos* - (Esgotado)
- DT 6 **Têxteis, Vestuário, Curtumes e Calçado - Uma Visão Prospectiva**
Jun. 97 *João Abel de Freitas*
- DT 7 **O Comércio a Retalho Português no Contexto Europeu**
Jul. 97 *Teresinha Duarte*
- DT 8 **Será a Globalização um Fenómeno Sustentável?**
Out. 97 *Vitor Santos*
- DT 9 **Turismo Português - Reflexões sobre a sua competitividade e sustentabilidade**
Nov. 97 *António Trindade*
- DT 10 **União Europeia - Auxílios de Estado e Coesão Económica e Social - Tendências Contraditórias**
Jan. 98 *Maria Eugénia Pina Gomes*
 Mário Lobo
- DT 11 **Cooperação Comercial - Uma Estratégia de Competitividade**
Mar. 98 *Teresinha Duarte*
- DT 12 **Globalização e Competitividade - O Posicionamento das Regiões Periféricas**
Maio 98 *António Castro Guerra*
- DT 13 **Determinantes do Desinvestimento em Portugal**
Maio 98 *João Abel de Freitas*
- DT 14 **O Panorama da Indústria Siderúrgica em Portugal**
Jun. 98 *José Diogo Costa*
- DT 15 **Turismo, o espaço e a economia**
Jul.98 *João Albino Silva*

- DT 16 **A Dinamização da Cooperação Interempresarial no Sector de Componentes de Automóvel: O Caso de Estudo ACECIA, ACE**
 Dez. 98 *Catarina Selada, Teresa Rolo, José Rui Felizardo, Luís Palma Féria*
- DT 17 **O Euro, o Dólar e a Competitividade das Empresas Portuguesas**
 Jan. 99 *João Abel de Freitas, Sérgio Figueiredo, Vitor Santos*
- DT 18 **Consumo, Publicidade e Vendas Agressivas**
 Jan. 99 *Ana Luísa Geraldès*
- DT 19 **A História do Sector Automóvel em Portugal (1895-1995)**
 Fev. 99 *Luís Palma Féria*
- DT 20 **Mercosul: das Origens à Crise Actual**
 Abr. 99 *Franklin Trein*
- DT 21 **Mercosul: da Estrutura à Política Comercial**
 Maio 99 *Elivan Rosas Ribeiro*
- DT 22 **Tendências Pesadas no Contexto Nacional e Internacional**
 Maio 99 **Quelques Tendances Lourdes du Contexte National et International**
 (Edição bilingue)
 Hugues de Jouvenel
- DT 23 **A Integração das Infra-estruturas Tecnológicas na Rede de Excelência para o Desenvolvimento da Indústria Automóvel em Portugal: Uma Metodologia de Avaliação**
 Jun. 99 *Catarina Selada, José Rui Felizardo e Luís Palma Féria*
- DT 24 **Mercosul: Perspectivas da Integração**
 Jul. 99 *Lia Valls Pereira*