

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A VARIABILIDADE CAMBIAL E OS CONTENCIOSOS
COMERCIAIS BRASIL-ARGENTINA**

**Alvaro Borges de Almeida Motta
Nº de matrícula 9514352-8**

Orientador: Afonso Sant'Anna Bevilaqua

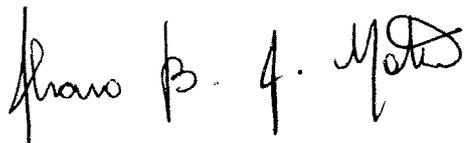
Julho de 1998

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A VARIABILIDADE CAMBIAL E OS CONTENCIOSOS
COMERCIAIS BRASIL-ARGENTINA**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”



**Alvaro Borges de Almeida Motta
Nº de matrícula 9514352-8**

Orientador: Afonso Sant'Anna Bevilaqua

Julho de 1998

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Agradeço a meus pais e aos meus avós que sempre me apoiaram e ao Professor Afonso Sant'Anna Bevilaqua pela colaboração especial, tanto quanto à procura do material bibliográfico, quanto ao esclarecimento de diversas questões relevantes durante a elaboração da monografia..

ÍNDICE

Capítulo I: Introdução	8
Capítulo II: A ausência de coordenação macroeconômica e a elevação de barreiras comerciais	11
Capítulo III: Os anos iniciais do Mercosul, do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto (1991,1994)	13
3.1) A Década Perdida e os primeiros tratados.....	13
3.2) O quadro macroeconômico de Brasil e Argentina.....	15
3.3) Do Tratado de Assunção à elevação da Taxa de Estatística (1991-1992).....	18
3.4) A ausência de preferências tarifárias para os bens de capital.....	27
3.5) As medidas de salvaguarda e anti-dumping no comércio Brasil-Argentina (1993-1994).....	28
3.6) As barreiras ao comércio de têxteis e de papéis.....	32
3.7) O Plano Real e a valorização cambial brasileira.....	35
Capítulo IV – Do Protocolo de Ouro Preto aos dias atuais (1995-1998).....	38
4.1) Aspectos importantes do Protocolo.....	38

4.2) O Efeito Tequila na Argentina.....	41
4.3) O setor automotivo e os incentivos brasileiros.....	44
4.4) O acordo Mercosul-Chile e os processo anti-dumping.....	50
4.5) A restrição ao financiamento das importações (MP 1569) e o caso dos laticínios.....	52
4.6) O setor açucareiro.....	55
4.7) As instabilidades cambiais no Brasil e na Argentina.....	57
Capítulo V- Conclusão	60
Bibliografia.....	62

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1.....	9
Quadro 2.....	14
Quadro 3.....	16
Quadro 4.....	17
Quadro 5.....	19
Quadro 6.....	20
Quadro 7.....	25
Quadro 8.....	25
Quadro 9.....	26
Quadro 10.....	30
Quadro 11.....	31
Quadro 12.....	36
Quadro 13.....	46
Gráfico 1.....	22

Gráfico 2.....35

Gráfico 3.....36

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

O Mercosul sem dúvida atualmente é hoje um grande sucesso. Os dados mostram que o intercâmbio comercial entre os países do Mercosul teve um crescimento de 309% no período 1990-1996, em que o intercâmbio entre Brasil e Argentina registrou um crescimento de 460% para o mesmo período. Com o advento do Mercosul, o Brasil passou a representar o principal mercado de destino das exportações argentinas, superando inclusive os Estados Unidos. Em 1997, o Mercosul foi o responsável pela absorção de 17,1% das exportações brasileiras e por 36,2% das exportações argentinas (ver quadro 1 abaixo).

QUADRO 1

Exportações segundo destino
(US\$ MILHÕES E PORCENTAGENS)

	1991	1996	1997 ***	cresc. anual 1991/96	cresc. anual 1997
Argentina					
Total	11975.9	23810.4	25443.1	14.7%	6.9%
Exportações para o Mercosul	1976.8	15888.6	9217.2	32.0%	16.3%
Exportações para o Resto do Mundo	9999.1	1588.9	16225.9	9.7%	2.1%
Partic. do Mercosul no Total	16.5%	33.3%	36.2%	101.7%*	119.3%**
Brasil					
Total	31623.6	47745.4	53030	8.6%	11.1%
Exportações para o Mercosul	2038.6	7305.2	9047.1	25.9%	23.1%
Exportações para o Resto do Mundo	29315	40440.2	43982.9	6.6%	8.8%
Partic. do Mercosul no Total	7.3%	15.3%	17.1%	109.6%*	134.3%**
Paraguai					
Total	736.9	1043.5	1171.8	7.2%	12.3%
Exportações para o Mercosul	259.3	660.1	726.1	20.5%	10.0%
Exportações para o Resto do Mundo	477.6	383.4	445.7	-4.3%	16.2%
Partic. do Mercosul no Total	35.2%	63.3%	62.0%	79.8%*	76.1%**
Uruguai					
Total	1574.1	2398.3	2622.3	8.8%	9.3%
Exportações para o Mercosul	557.6	1150.5	1348.3	15.6%	17.2%
Exportações para o Resto do Mundo	1016.5	1247.8	1274	4.2%	2.1%
Partic. do Mercosul no Total	35.4%	48.0%	51.4%	35.6%*	45.2%**
Mercosul					
Total	45910.6	74997.6	82267.2	10.3%	9.7%
Exportações para o Mercosul	5102.3	17037.6	20338.7	27.3%	19.4%
Exportações para o Resto do Mundo	40808.3	57960	61928.5	7.3%	6.8%
Partic. do Mercosul no Total	11.1%	22.7%	24.7%	104.5%*	122.5%**

FONTE: DATAINTAL

Notas: *Variação acumulada 1991/96; **Variação acumulada 1991/97; ***Estimativa

Apesar de todo este êxito no comércio intra-regional, não se pode dizer que esse processo de integração tenha sido plenamente obtido. A existência de inúmeras divergências entre os parceiros comerciais tem gerado grandes incertezas quanto à manutenção desse crescimento comercial no futuro. Um dos principais obstáculos que se coloca hoje no Mercosul é a ausência de coordenação de políticas macroeconômicas que ao ocasionar fortes desequilíbrios ao fluxo comercial da região, põe em cheque a viabilidade do processo de integração. Apesar de haver um estável controle da inflação e um crescimento moderado da economia, os países do Mercosul ainda vivem em uma posição de relativa fragilidade externa e fiscal, o que faz com que a necessidade de coordenação macroeconômica seja uma condição crucial para que haja um maior avanço na integração comercial.

Em momentos de acentuadas divergências de políticas macroeconômicas no

bloco, diversos setores da economia reagem de modo a se precaver das possíveis perdas decorrentes de tais discrepâncias. A taxa de câmbio real bilateral reflete diretamente essas divergências, através de uma maior variabilidade cambial. O efeito imediato dessa variabilidade cambial é traduzido por uma maior demanda por proteção comercial pelos setores competitivos com as importações, a qual uma vez concedida dificilmente é revertida quando termina o período de instabilidade. A manutenção por um longo período destas variabilidades cambiais gera uma redução do volume total de bens comercializados entre os países. A minha intenção será demonstrar exatamente como a ausência de coordenação macroeconômica no Mercosul, refletida em grandes variabilidades da taxa de câmbio real bilateral, tem levado a maiores barreiras comerciais que acabam por levar a uma retração do comércio na região. Para tal, a monografia foi dividida em cinco capítulos, sendo o segundo uma breve explicação da relação entre ausência de coordenação macroeconômica e o seu segundo efeito sobre o comércio intra-regional. O terceiro capítulo analisará os contenciosos comerciais durante o período que vai do Tratado de Assunção até a data de entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, que transformou o Mercosul em um Mercado Comum. Para o quarto capítulo será feito o mesmo tipo de análise para o período que vai do Protocolo de Ouro Preto até os dias atuais. Todo este estudo será feito tendo por base a situação da taxa de câmbio bilateral Brasil – Argentina e a sua variabilidade. O quinto capítulo será uma conclusão a respeito da validade de se considerar que o aumento de proteção comercial no Mercosul estaria fundamentalmente ligado às instabilidades cambiais.

CAPÍTULO II: A AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA E A ELEVACÃO DE BARREIRAS COMERCIAIS

Quando ocorrem desequilíbrios macroeconômicos em um dos principais parceiros comerciais de um país, os reflexos são sentidos principalmente pelos setores competitivos que fazem comércio com este país. Visando buscar uma maneira de compensar tais efeitos colaterais, estes setores afetados exercem pressões políticas para que o governo aumente a proteção comercial. Apesar da elevação de tarifas e de outras barreiras ao livre comércio levar a uma diminuição do bem-estar social, geralmente estes grupos conseguem facilmente obter a proteção almejada, uma vez que a organização dos setores competitivos com as importações é muito melhor estruturada do que a do restante da população. Como os benefícios derivados do protecionismo são profundamente concentrados e seus custos são bastante dispersos entre os demais agentes econômicos, os incentivos que as pessoas têm para fazer com que as barreiras comerciais voltem aos níveis anteriores é muito pequeno. Desta maneira, além do problema das perdas sociais, temos que uma vez concedido um maior nível de proteção

aos setores competidores diante de um desequilíbrio macroeconômico, a sua reversão após o fim das instabilidades macroeconômicas torna-se extremamente difícil.

CAPÍTULO III: OS ANOS INICIAIS DO MERCOSUL, DO
TRATADO DE ASSUNÇÃO AO PROTOCOLO DE OURO PRETO
(1991,1994)

3.1) A Década Perdida e os primeiros tratados

Para se compreender como surgiu o Mercosul é extremamente necessário ter em conta a situação das economias latino-americanas na década de 80.

Sem dúvida, este foi um período de pior crise econômica para a América Latina desde a Grande Depressão da década de 1930. Segundo as estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, as economias latino-americanas apresentaram uma taxa de crescimento negativa da renda média por habitante de cerca de 1% ao ano, em média, no decorrer da década de 1980 (a América Latina teve um crescimento de 3,3% na década 1970 e de 2,5% para a década de 1960). Neste período observou-se a forte persistência de desequilíbrios macroeconômicos como inflação elevada, déficits fiscais, um forte peso da dívida externa e uma acentuada queda do investimento bruto (de 24,2% do produto interno bruto regional em 1981 para 19,0% em 1990).

Quanto à sua importância no comércio internacional, o que se teve foi uma participação cada vez mais decrescente da América Latina. O quadro 2 abaixo mostra que em 1950, as exportações latino-americanas representavam 12,4% do total mundial, e as importações 10,1%, sendo que para 1990 estes números desceram para 3,9% e 3,2% respectivamente.

QUADRO 2

A Desvinculação Comercial da América Latina									
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
% da participação da América Latina em:									
Exportações Mundiais	12,4	9,8	7,7	6,8	5,5	5,2	5,5	5,5	3,9
Importações Mundiais	10,1	8,9	7,2	5,9	5,5	6,2	5,9	4	3,2

Fonte: UNCTAD VIII: *Analytical report by the UNCTAD secretariat to the conference*, Nova York, 1992

Para superar este isolamento comercial e gerar novas possibilidades de crescimento econômico, os países latino-americanos (em especial, os países do Cone Sul) tomaram a integração regional com suas economias de escala como um dos principais instrumentos para se alcançar tais objetivos.

Em julho de 1986, os Presidentes Sarney e Alfonsín assinaram em Buenos Aires a Ata para a Integração Argentino-Brasileira que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Este programa tinha por base o conceito de uma integração gradual e flexível. Em novembro de 1988 o que se objetivava era um mercado comum, no prazo de dez anos, fixado pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. A estratégia a ser seguida envolveria uma progressiva união

aduaneira, com a redução das taxas alfandegárias até a total eliminação dos obstáculos às trocas bilaterais e à formação de uma zona de livre-comércio. Mais tarde se passaria ao mercado comum, no qual se contemplava também a livre-circulação de capitais e de mão-de-obra, e, portanto, a coordenação das políticas econômicas internas dos parceiros.

Durante essa fase inicial, foram assinados 24 protocolos sobre diversos temas, os quais foram enfim absorvidos em um único documento, denominado “Acordo de Complementação Econômica nº 14” (ACE-14), assinado em dezembro de 1990 e que constituiu o referencial a ser adotado posteriormente no Tratado de Assunção.

3.2) O quadro macroeconômico de Brasil e Argentina

Em 1990, o IGP da economia brasileira registrava um crescimento de 1476,6% em relação ao ano anterior e o PIB apontava um crescimento negativo de 4,36%. A economia brasileira passava por uma forte recessão decorrente do plano econômico do governo Collor iniciado em março de 1990. Em fevereiro de 1991, o governo decidiu aprofundar ainda mais o plano, e adotou medidas como a desindexação da economia, o fim da “overnight”, congelamento de preços aos níveis praticados em 30/01/1991 para vendas à vista e o aumento de diversas tarifas públicas. Neste mesmo período, o governo também colocou em prática um cronograma de redução de tarifas de importação, que seria cumprido entre 1991 e 1994. De acordo com o cronograma, a tarifa modal (tarifa mais freqüente) das importações deveria cair para 20% em 1991, em contraste com os 40% praticados em 1990. Da mesma forma, a tarifa média dos

produtos importados pelo País deveria passar dos 32,2% em 1990 para 25,3% em 1991 (uma queda de aproximadamente 7 pontos percentuais), e para 14,2% em 1994.

Ao implementar tal redução tarifária em 1991, o Brasil passou a trabalhar com níveis de alíquotas de importação semelhante aos dos demais países em desenvolvimento da América Latina, abandonando dessa maneira, a posição de país com uma das mais altas médias tarifárias do mundo. Contudo, mesmo com uma tarifa 14,2% em 1994, ela ainda assim continuaria a ser superior à vigente na CEE, onde a tarifa modal (que abrange o maior número de produtos) era de 9,6% e a máxima podia chegar a 19% em se tratando de alguns produtos agrícolas. Abaixo, encontra-se os níveis tarifários objetivados pelo programa do governo, assim como os níveis de tarifas para alguns dos produtos mais sensíveis da pauta comercial brasileira.

QUADRO 3

Programa de Redução de Tarifas de Importação do Plano Collor

Tarifa (%)				
Anos	Média	Moda	Mediana	Desvio-Padrão
1990	32,2	40	30	19,6
1991	25,3	20	25	17,4
1992	21,2	20	20	14,2
1993	17,1	20	20	10,7
1994	14,2	20	20	7,9

Fonte: Gazeta Mercantil (01/02/1991), em "Tarifas de importação vão se reduzidas para 20% já em 1991"

QUADRO 4

Programa de Redução de Tarifas de Importação do Plano Collor

Produtos	Tarifa (%)				
	1990	1991	1992	1993	1994
Automóveis, caminhões e motocicletas	85	60	50	40	35
Calçados de couro	50	40	30	20	20
Vestuário	50	50	40	30	20
Vinhos e Uísques	85	75	65	40	20

Fonte: Gazeta Mercantil (01/02/1991), em "Tarifas de importação vão ser reduzidas para 20% já em 1991"

A Argentina também passava por um momento de forte desequilíbrio macroeconômico. No mês de janeiro de 1991, a inflação acumulada nos últimos 12 meses já era de 767,8% e o setor público registrava um déficit de aproximadamente US\$ 120 milhões. Na tentativa de reverter este quadro de desajuste fiscal e na esperança de obter um "waiver" do FMI por não ter podido cumprir a promessa então estabelecida de gerar um superávit fiscal da ordem de US\$ 320 milhões em 1990, o governo argentino adotou medidas fiscais que visavam elevar a carga tributária em fevereiro de 1991. Tais medidas eram basicamente um aumento generalizado de impostos. Um mês depois viria o Plano Cavallo que alteraria radicalmente a economia argentina.

No período de março-abril de 1991, o governo argentino resolveu fixar o valor máximo do dólar em 10.000 austrais, onde através da eliminação dos quatro zeros, o dólar e o austral passariam a ter o mesmo valor nominal: um a um. O novo pacote implementado pelo ministro Cavallo também previa: a supressão de todos os sistemas de indexação; redução do recolhimento de compulsórios junto ao Banco Central; e a admissão legal de contratos em dólar. A esperança do governo era que os bancos absorvessem em forma de depósitos e transformassem em crédito parte dos US\$ 5 bilhões ou US\$ 7 bilhões que estariam aparentemente em poder da população. Caso isto acontecesse esperava-se um forte incentivo à reativação da indústria.

Sem dúvida, um dos efeitos mais imediatos do Plano Cavallo foi a explosão do consumo, devido principalmente à redução do imposto inflacionário e ao aumento da disponibilidade de crédito resultante da forte desinflação.

O Plano previa ainda apenas três níveis de tarifas alfandegárias, desaparecendo os chamados direitos específicos e outras barreiras não-tarifárias. As matérias-primas entrariam no país sem pagar direitos alfandegários (permanecia a taxa de estatística de 4%). Os bens semi-acabados ou intermediários pagariam 11% mais a taxa de estatística. Os produtos terminados pagariam 22% mais a taxa de estatística.

3.3) Do Tratado de Assunção à elevação da Taxa de Estatística (1991-1992)

Em 26 de março de 1991, era assinado o Tratado de Assunção para a Constituição do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, com a respectiva adesão do Paraguai e Uruguai.

Com a assinatura do Tratado, ficava acordado um programa de desgravação tarifário progressivo, linear e automático e que deveria ser aplicado sobre a tarifa aduaneira vigente para produtos procedentes de terceiros países, não-membros da ALADI. Abaixo, encontra-se o cronograma então decidido de redução de tarifas para o Mercosul.

QUADRO 5

Cronograma de Redução Tarifária para o Mercosul	
Datas	Redução
30/06/1991	47%
31/12/1991	54%
30/06/1992	61%
31/12/1992	68%
30/06/1993	75%
31/12/1993	82%
30/06/1994	89%
31/12/1994	100%

Se por acaso algum dos Estados Partes elevasse essa tarifa para a importação de terceiros países, o cronograma estabelecido continuaria a ser aplicado sobre o nível tarifário vigente a 1 de janeiro de 1991. Entretanto, se algum dos países reduzisse as suas tarifas, as preferências correspondentes seriam aplicadas automaticamente sobre a nova tarifa na data de entrada em vigência da mesma.

Ficariam excluídos do programa de desgravação, os produtos compreendidos nas listas de exceções, as quais possuíam a seguintes quantidades de itens: Argentina, 394; Brasil, 324; Paraguai, 439; e Uruguai, 960. Brasil e Argentina chegariam à eliminação dessas listas reduzindo-as em 20% anualmente (essa prática começou a vigorar a 31 de dezembro de 1990); Paraguai e Uruguai se beneficiariam com o conhecimento de “diferenças de ritmo”. 10% da lista de exceções então vigente seria reduzida para Paraguai e Uruguai na entrada em vigor do Tratado. O cronograma estabelecido para os dois países é dado abaixo.

QUADRO 6

Cronograma da Redução da Lista de Exceções (Paraguai e Uruguai)

Datas	Redução
31/12/1991	10%
31/12/1992	20%
31/12/1993	20%
31/12/1994	20%
31/12/1995	20%

No Anexo II do Tratado estabelecia-se um regime de qualificação de origem, onde seria adotado o procedimento geral da ALADI, aplicando o tratamento de nacionais aos bens fabricados com 50% de material originário do país. Dentro do anexo já se previa a constituição de uma Tarifa Externa Comum em 01/01/1995.

O Anexo III fazia referência à necessidade de um sistema de solução de controvérsias, onde na ausência deste as dificuldades deveriam ser resolvidas mediante negociações diretas. Em casos excepcionais, se as importações de determinado produto causassem dano ou ameaça de grave dano ao mercado nacional, como consequência de um aumento das importações desse produto proveniente dos outros países-membros, seriam aplicadas cláusulas de salvaguarda à importação. Em nenhum caso, essa salvaguarda poderia se estender além de 31 de dezembro de 1994. Para não interromper as correntes de comércio, o país importador negociaria uma cota para importação do produto objeto da salvaguarda e tal cota seria regida pelas mesmas preferências e demais condições estabelecidas pelo Programa de Liberação Comercial. Tais cotas seriam mantidas por um ano, sendo permitida a sua prorrogação por mais um ano e para cada produto somente.

Segundo o Tratado de Assunção ficava estabelecido que o órgão superior do Mercosul seria o Conselho do Mercado Comum, composto por Chanceleres e Ministros

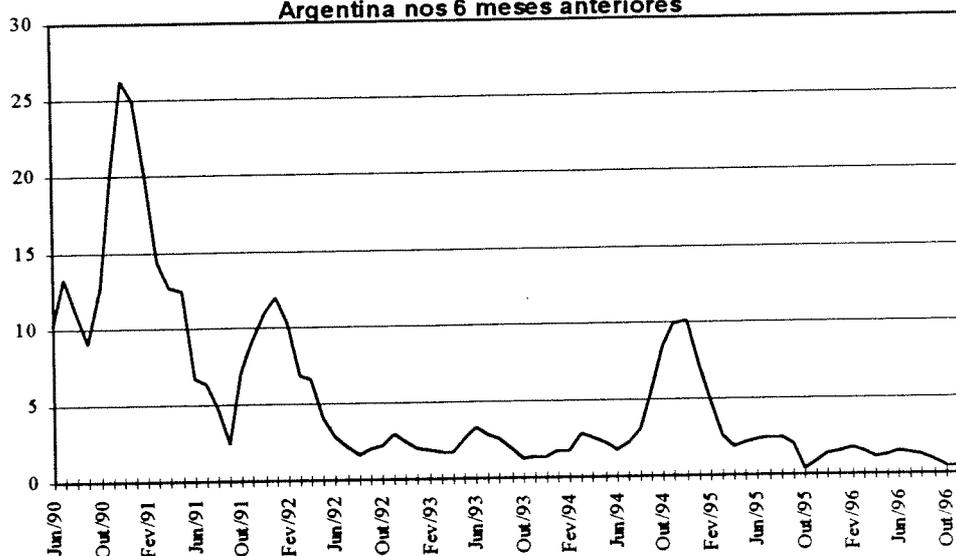
da Economia dos quatro países, enquanto que o órgão executivo seria o Grupo do Mercado Comum (GMC). Dentro do GMC foram instituídos dez Subgrupos de Trabalho para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais¹.

Uma peculiaridade do Mercosul foi a constituição de órgãos com poderes intergovernamentais (e não supranacionais), onde o mecanismo de tomada de decisões é feito com base no consenso entre os quatro países-membros. É bem verdade que as decisões consensuais são mais difíceis de serem resolvidas, mas uma vez acertadas são bem mais fáceis de serem implementadas. O Brasil tem sido atualmente um dos principais opositores à idéia de uma constituição de órgãos supranacionais, mas é de se esperar que eles venham surgindo naturalmente com o avanço do processo de integração.

Em 17 de dezembro de 1991, os Presidentes do Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Protocolo de Brasília que criou um sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul. O sistema vigorou durante o período de transição até 31 de dezembro de 1994, embora só houvesse sido consultado uma única vez. Os particulares - pessoas físicas ou jurídicas - poderiam recorrer a esses tribunais quando se considerassem submetidos a “medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção”.

¹ Neste contexto, o Subgrupo 10 (SGT 10) teria como objetivo elaborar acordos específicos para a harmonização e coordenação das políticas macroeconômicas. Desde então fizeram parte do seu programa de trabalho as negociações de uma tarifa externa comum e os estudos de várias comissões de cooperação técnica para os setores de serviços, tributos, defesa do consumidor, harmonização de indicadores macroeconômicos, defesa da concorrência e monopólios estatais.

Gráfico 1
Desvio-Padrão da Taxa de Câmbio Real do Brasil em relação à
Argentina nos 6 meses anteriores



Conforme pode ser analisado no gráfico acima, o período em que o Mercosul tem início é caracterizado por uma crescente variabilidade da taxa de câmbio bilateral Brasil-Argentina. Neste momento, às vésperas da implementação do Tratado de Assunção, o Brasil que tinha um regime de câmbio flutuante desde março de 1990, vinha apresentando uma ligeira valorização do cruzeiro em relação ao austral, e a sua balança comercial tanto com a Argentina como com o Mercosul era deficitária. No entanto, a implementação do Plano Cavallo de estabilização em abril de 1991 fez com que o cruzeiro tivesse constantes desvalorizações frente ao austral desde então. A forte sobrevalorização da moeda argentina, associada ao crescimento registrado pela economia argentina e à recessão brasileira, levou o Brasil a obter um superávit com a Argentina de US\$ 320 milhões no primeiro trimestre de 1992, revertendo os 7 meses de déficit no comércio bilateral. Este superávit se manteria por mais 3 anos consecutivos.

Na Argentina, a criação de uma âncora monetária nominal implicou na perda completa de autonomia na fixação da taxa real de câmbio, que passou a ser uma variável endógena, função exclusiva da diferença entre a taxa de inflação doméstica e a

inflação dos EUA. Como os índices de preços ao consumidor (IPC) mantiveram-se elevados, em função dos aumentos dos serviços e dos produtos non-tradable, a taxa real de câmbio medida a partir do IPC sofreu uma relativa apreciação, comprometendo a competitividade dos produtos manufaturados argentinos e tornando mais atrativas as importações provenientes do Brasil, que, ademais, já gozavam das preferências tarifárias negociadas no Mercosul.

Os desequilíbrios no comércio com a Argentina levou a inúmeros pedidos de compensação pelos argentinos, como de forma de diminuir a grande disparidade no comércio entre os dois países. O governo brasileiro por sua vez acenou diversas vezes com as possibilidades de se aumentarem as importações de produtos provenientes da Argentina, tais como petróleo, farinha de trigo e automóveis argentinos.

Apesar de todas as negociações, a Argentina em outubro de 1992, preferindo não promover uma desvalorização nominal da moeda e evitar a persistência de perigosos déficits comerciais, criou incentivos às exportações e aumentou os impostos às importações. Violando o Tratado de Assunção, as importações independentes de sua origem foram gravadas com uma “taxa de estatística²” que poderia chegar a 10%. Além disso, em lugar de apenas quatro posições de tarifas alfandegárias - zero, 5, 13 e 22% (mais 3% da taxa de estatística) - o país passou a ter seis posições: zero, 2, 5, 7,5, 12,5 e 20% (mais a taxa de estatística triplicada). Os bens de capital sem similar nacional seriam os únicos a ocupar a posição do zero por cento. Automóveis e produtos

2 A taxa de estatística já vinha sendo aplicada pela Argentina desde a época do Governo Alfonsín, para financiar pesquisas destinadas à coleta de informações para orientar o seu comércio exterior.

Atualmente, ela tem perdido a sua finalidade principal para ser utilizada como instrumento de maior ou menor liberalização de seu comércio. O Brasil que não cobra nada dos importadores para financiar o IBGE, tem sido muito mais rápido do que a Argentina na apresentação de dados relativos à atividade de

eletroeletrônicos baixariam da posição “extraordinária” que ocupavam de 38 para 20%.

Naquele momento, as autoridades brasileiras disseram entender o motivo da adoção do pacote, mas lamentaram a ausência de um tratamento preferencial aos países do Mercosul. Deve-se observar que as exportações brasileiras foram as mais atingidas por essas medidas, pois a taxa de estatística elevada para 10%, significou em média mais do que os direitos de importação que vinham sendo cobrados de acordo com os mecanismos de redução progressiva de tarifas aplicados no Mercosul.

Os produtos agrícolas e industriais também foram beneficiados com a devolução de parte dos impostos pagos internamente. Segundo esta nova medida, a pretensão que se tinha era de equiparar tais devoluções às percentagens das tarifas cobradas para a importação de produtos concorrentes. Assim, por exemplo, se a tarifa para importação fosse de 5%, o desembolso aos exportadores de produto similar seria de 5%. Os desembolsos protegeram todo o setor agrícola, as indústrias têxtil, química e petroquímica, de papel, celulose, e siderurgia, os mais atingidos pelas medidas então vigentes do Plano Cavallo.

Na prática passou a existir dois tipos de dólar: o livre, das casas de câmbio, e o que passou a vigorar para o intercâmbio comercial. Um dólar de exportação, com efeito, passou a representar 1 peso e mais o percentual de “reembolso”. Sem dúvida alguma, uma espécie de desvalorização disfarçada, já que a paridade cambial de 1 peso por dólar norte-americano foi mantida.

Naquela época ficou-se decidido ainda que as exportações brasileiras de bens de capital seriam as únicas que ficariam isentas da taxa de estatística, (mas que incidiria para as demais importações feita pela Argentina) .

As medidas argentinas representaram uma anulação dos ganhos de comércio que seriam obtidos com a desgravação tarifária prevista no Mercosul. Na realidade tratou-se de uma compensação para evitar uma piora no déficit da balança comercial, o qual inevitavelmente ocorreria com a redução de tarifas para o Mercosul. Abaixo, encontra-se as mudanças efetivadas com as novas medidas argentinas.

QUADRO 7

Reforma Tarifária *	
Antes	Descrição
0%	Bens de capital não-produzidos no país e combustíveis
5%	Matérias-primas vegetais vegetais, animais e minerais
	Indústria da Alimentação
5%	Alimentos
13%	Alimentos industrializados
13%	Indústria de base: (celulose, papel, petroquímica, siderúrgica e outros metais e materiais do setor têxtil)
5%	Alguns insumos e partes de bens manufaturados não-produzidos no país
22%	Bens de capital produzidos no país, partes e peças, manufaturas finais de papel, plástico, siderurgia e outros metais e tecidos do setor têxtil
22%	Bens de consumo final: (vestuário, eletrodomésticos, automóveis, 20%, etc ...)

(*) A tarifa depende do grau de elaboração e da incidência dos impostos indiretos.

Fonte: Gazeta Mercantil, em "A Argentina incentiva as exportações", 29/10/1992

QUADRO 8

Estímulo aos exportadores	
Devolução de impostos indiretos para os exportadores.	
Existem 4 faixas de devoluções:	
%	Descrição
3,3	Em geral para a indústria de alimentos, produtos de pesca, o setor de carnes e alguns azeites
6,7	Em geral para produtos siderúrgicos
8,3	Em geral para produtos petroquímicos, alguns siderúrgicos e alguns bens de consumo final
10	Para bens de capital e alguns bens de consumo final

Fonte: Gazeta Mercantil, em "A Argentina incentiva as exportações", 29/10/1992

QUADRO 9

Produtos Regionais	Devolução de Impostos	
	Antes	Depois
Lã	0	5
Frutas	0	5
Legumes (cebola, alho)	0	5
Hortaliças	0	5
Tabaco	0	5
Vinho	3,3	10
Mel	3,3	10
Azeite de Oliva	3,3	7,5
Arroz (1 quilo)	3,3	7,5
Suco de Laranja	3,3	7,5
Chá (cons. final)	3,3	7,5
Erva-Mate (cons. final)	3,3	7,5
Minerais	0	5
Manufaturas da Pequena e Média Empresa	Antes	Depois
Vestuário	10	20
Acessórios de couro	8,3	20
Calçados	8,3	20
Autopeças	10	15
Móveis	8,3	15
Bens de capital	10	15

Fonte: Gazeta Mercantil, em "A Argentina incentiva as exportações", 29/10/1992

O Tratado de Assunção concedia tarifas preferenciais ao comércio entre os parceiros do Mercosul, mas não abrangia tarifas específicas, como o chamado "direito de estatística" da Argentina, apesar de sua elevação ter representado uma barreira comercial aos países do Mercosul.

Mesmo com uma maior proteção comercial na Argentina, o favorecimento cambial brasileiro e a queda de consumo interno contribuíram para dar uma certa compensação aos setores afetados brasileiros. As disparidades cambiais eram tão grandes que o Brasil logo após a implantação de tais restrições, ainda assim continuou a negociar medidas para aumentar as compras de produtos da Argentina e reduzir o superávit com esse país. Entre as medidas com que o Brasil acenava estavam:

- A extensão do prazo para a importação de farinha de trigo argentina .
- Transferência para 1993 da cota de importação de carros argentinos

que não foi preenchida em 1992. Com isso, o potencial de vendas de carros argentinos no Brasil seria ampliado para cerca de 40.000 unidades.

- A garantia de um financiamento de mais de US\$ 200 milhões para exploração de gás natural na Argentina, em um empreendimento que deveria envolver empresas daquele país.
- Compromisso de compra de 19 a 26 mil barris diários de petróleo da empresa estatal argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales correspondentes a cifras entre US\$ 130 e 180 milhões.

Os setores brasileiros mais afetados pelas medidas argentinas foram o setor têxtil, o siderúrgico e o de eletrodomésticos.

3.4) A ausência de preferências tarifárias para os bens de capital

As exportações brasileiras de bens de capital foram as únicas que não sofreram nenhum tipo de taxação tarifária por parte da Argentina. Contudo, a Resolução nº 501 do governo argentino, de 18 de maio de 1994, anulava as vantagens brasileiras. Desde os primórdios da integração entre os dois países, em 1986, quando foi assinado o primeiro de uma série de protocolos – sobre bens de capital – a maior parte desses produtos vinha se beneficiando de tarifa zero. A nova lei argentina implantada em maio estendeu a tarifa zero de importação de bens de capital a todos os países, e além disso, isentou esses países da taxa de estatística de 10%, que incidia sobre suas importações.

O resultado foi que o Brasil perdeu a sua margem de preferência negociada com a Argentina para 630 itens da pauta de exportação de bens de capital, enquanto o país vizinho continuava gozando dos benefícios outorgados pelo Brasil. Essa redução a zero na tarifa de importação de bens de capital na Argentina implicou em queda de 12,8% das compras do Brasil nesses tipos de produto, registrando-se um desvio significativo das importações argentinas de bens de capital em direção aos Estados Unidos.

Seguindo a trajetória de barreiras ao livre-comércio, a Argentina também impôs a cobrança de uma taxa sobre o tráfego de caminhões brasileiros em território argentino (o Brasil não cobrava uma taxa nesse sentido para os veículos do país vizinho) e exigências com relação a etiquetas especiais para a embalagem de exportação à Argentina de carne suína e frango. Quanto aos produtos agrícolas brasileiros, estes também foram restringidos baseados em acusações de problemas agrícolas fitossanitários (manga, mamão, uva, tomate, melancia, melão, pepino, abóbora e abobrinha).¹ O Brasil, por seu lado, retaliava mantendo uma rigorosa fiscalização sanitária na fronteira nas importações argentinas.

3.5) *As medidas de salvaguarda e anti-dumping no comércio Brasil-Argentina (1993-1994)*

Apesar da vantagem cambial brasileira, em dezembro de 1991, um polêmico projeto de proteção à indústria nacional contra práticas de “dumping” que poderiam se ampliar com a liberação das importações era apresentado pelo governador de São Paulo, Luiz Antônio Fleury Filho. O medo dos empresários paulistas era de que o

choque da abertura comercial sofrido com programa do governo de redução tarifária pudesse ser ampliado com a eventual recuperação da economia brasileira que então estava sofrendo um forte período recessivo. Os protestos foram logo sentidos do outro lado do bloco, mas inclusive a Argentina estava analisando uma nova legislação de salvaguardas comerciais.

As diferenças nos dois projetos eram evidentes. Caso fosse provado que um determinado produto estivesse sendo importado a um preço consideravelmente inferior ao praticado no mercado de origem (ou seja, quando se caracteriza a prática de “dumping”), o governo argentino, por exemplo, teria o direito de aplicar uma sobretaxa sobre o valor do produto por um prazo que variaria de 1 a 2 anos. No anteprojeto brasileiro estaria previsto um prazo máximo de 5 anos, com direito a uma prorrogação de 3 anos, para aplicação de cotas eventualmente acrescidas de um aumento da alíquota de importação.

Apesar das pressões de diversos setores da indústria, o Brasil evidentemente nunca impôs, durante a fase de inicial de integração e nem mesmo depois, qualquer restrição aos produtos argentinos com base no argumento de defesa da indústria contra práticas de “dumping” Contudo, o mesmo não pode ser afirmado sobre a Argentina.. A piora contínua do setor externo argentino, em especial a deterioração de sua balança comercial com o Brasil, levou a inúmeras requisições de medidas anti-dumping e de salvaguarda contra os produtos brasileiros. Em 1992, a lista de bens manufaturados do Brasil sujeita a restrições devido denúncias anti-dumping que se restringia a 8 categorias de produtos, já abrangia 21 produtos em 1993.

Para que o comércio bilateral Brasil-Argentina fosse afetado, não era necessário que todas as reclamações argentinas tivessem sido aceitas pelo governo argentino. A

simples tramitação de uma denúncia tinha efeitos imediatos sobre as importações de um produto: o importador argentino suspendia as compras, na expectativa de um desfecho com fixação de alíquota mais alta ou de uma cota fixa. Vários ainda foram os casos de suspensão temporária de preferência tarifária. Os principais produtos brasileiros que foram alvos da política “anti-dumping” da Argentina até então foram: geladeiras, freezers, têxteis e papéis (ver tabela).

QUADRO 10

O "DUMPING" DO BRASIL (*)
velas de ignição
ciclamato de sódio
cartolina encarpada e forrada
chapas laminadas a frio
motocompressores
benzoato de sódio
fios de cobre esmaltados
ciscos e facas de aço
chapas de aço simplesmente laminadas a quente
geladeiras
freezers
compressores horizontal e vertical
machos-de-rosca de aço e de aço carbono
N-terbutil-benzotiazol 2-sufonamida
pneumáticos
automóveis e tratores
papel onda
papel cristal e demais calandrados
estante metálicas
isolantes elétricos de porcelana
papel filtro
(*) Segundo denúncias em curso e/ou aceitas pela Argentina
-Denúncias em curso resultam na suspensão da preferência tarifária de forma provisória; quando aceitas resultam em uma alíquota mais elevada e/ou fixação de cotas para importação.
Fonte: FIESP - DECEX

QUADRO 11

DENÚNCIAS CONTRA O BRASIL (*)
sandálias do tipo havaianas
botas e calçados com sola
perus
caixas e cartolinas
papel "line"
(*) Não aceitas pela Argentina
FONTE: FIESP - DECEX

As medidas de retaliação comercial adotada pela Argentina, cujo caráter era claramente discriminatório, erodiram as margens de preferência do Brasil no Mercosul, contrariando em diversos casos o Tratado de Assunção e o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14) firmado entre os dois países. Durante as negociações, os diplomatas brasileiros protestaram afirmando que a Argentina não estava fornecendo informações pormenorizadas e nem mesmo cumprindo os prazos. Segundo o Tratado de Assunção, baseado nas regras da Rodada Uruguai do GATT, os países não poderiam retroceder nas medidas tarifárias em relação à data em que foi assinado o tratado - março de 1991. A taxa de "estatística" que elevou o custo da importação argentina, começou a ser aplicada em outubro de 1992. Nas negociações com a Argentina, o Itamaraty argumentou que em muitos casos, as importações argentinas provenientes do Brasil cresceram menos do que as originárias de terceiro países. A aplicação de salvaguardas não é ilegal diante do GATT, que permite a imposição de cotas quando, por motivo de abertura comercial, um país for invadido por produtos estrangeiros, tendo seus produtores prejudicados. Mas o Itamaraty argumentou que na maioria dos casos, as exportações brasileiras para a Argentina não excederam as vendas de outros países para aquele mercado.

Sem dúvida alguma, o principal problema que explicava o avanço das importações brasileiras na Argentina esteve ligado ao descompasso das políticas cambiais da Argentina e do Brasil, o qual vinha favorecendo este último. Tal fato foi inclusive reconhecido explicitamente pelo governo brasileiro ao propor um esquema gradual de compatibilização cambial na reunião da cúpula do Mercosul em Assunção em julho de 1993, tendo as autoridades argentinas se mostrado receptivas à idéia³. Nas negociações do Itamaraty com o governo argentino, a ausência de provas consistentes contra diversos produtos brasileiros confirmava ainda mais a visão de que os prejuízos sofridos pela indústria argentina com a competição de importados brasileiros estiveram muito mais ligados às políticas cambiais divergentes, que a práticas desleais de concorrência.

3.6) As barreiras ao comércio de têxteis e papéis

Em julho de 1993, a Argentina impôs cotas para os setores de papel e artigos têxteis. O Uruguai foi um país fortemente afetado por tais restrições, na medida em que a Argentina era o principal importador de vestuário uruguaio, à frente inclusive dos EUA, mas a irrisória cota do setor têxtil uruguaio dentro do Convênio de Complementação Econômica (Cuace) acabou levando a realização da maioria das

³ Com a redução das tarifas pelo Brasil a partir de 1º de julho de 1993, muitas empresas começaram a se movimentar para acionar os mecanismos anti-“dumping” previstos em nossa legislação, abrangendo produtos tão diversos como correntes de transmissão de bicicletas, cimento Portland, fraldas descartáveis, leite em pó, etc.... Tais medidas não se dirigiram especificamente contra as Importações provenientes da Argentina, mas de todo o mundo.

vendas pelo regime geral (sem benefícios tarifários).

As exportações brasileiras de papel para a Argentina foram significativamente afetadas com as novas restrições. Esperava-se uma redução nas exportações de papel para aquele país para o ano de 1993. Para o resto do mundo, ao contrário, esperava-se um crescimento do volume das exportações brasileiras de papel entre 8 e 10% em relação ao ano de 1992. A imposição de salvaguardas para o papel (como no caso do tipo liner), e de cotas para diversos tipos de papel não foram os únicos motivos diretos para a queda nas exportações. A geração de dúvidas sobre a aceitação de novos produtos brasileiros na Argentina, provocava a rejeição por parte dos bancos em abrir cartas de crédito para os produtores de papel.

Quanto aos têxteis, a Argentina criou um direito específico de 20% “ad valorem” sobre a importação de têxteis, o que fez com que a preferência de 75% (desconto na tarifa), trocada entre os países do Mercosul, recaísse sobre uma tarifa que não era a vigente à época da assinatura do Tratado de Assunção. Esses direitos específicos eram cobrados toda vez que representassem uma tributação superior àquela obtida pela aplicação das alíquotas ad valorem do imposto de importação e teriam validade até 31 de janeiro de 1995, com a possibilidade de prorrogação por mais seis meses, o que contrariava a entrada em vigor da União Aduaneira definida para o Mercosul.

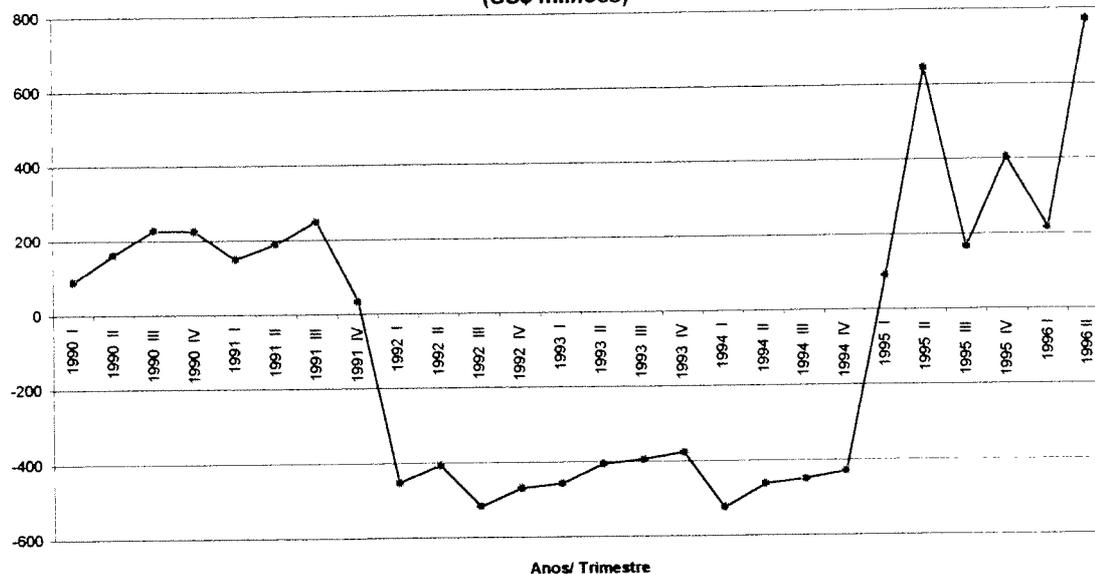
Como uma forma de medida retaliatória, o governo brasileiro decidiu em setembro de 1993 adotar medidas administrativas para suspender as margens de preferência concedidas à Argentina em matéria de bens de capital. Isso significava que as exportações de máquinas e tornos argentinos para o mercado brasileiro teriam de pagar tarifas normais (que podiam chegar a 40%) em vez da tarifa zero. Os produtos

sujeitos a esse novo tratamento alfandegário constavam de uma lista comum negociada pelos dois países na ALADI. Outra medida concreta adotada foi a redução da cota argentina de 6000 toneladas para 2000 toneladas de fios de poliamida de alta tenacidade (fios sintéticos), como forma de responder à imposição pela Argentina, de direitos específicos de importação que afetaram as exportações têxteis brasileiras àquele mercado.

O governo brasileiro queixava-se que a Argentina estava ferindo a isonomia jurídica (ou seja, o fato de que os compromissos assumidos no contexto do Mercosul não poderiam ser desrespeitados por nenhum dos sócios). Segundo as afirmações do Itamaraty, a Argentina violara tal isonomia ao não atender à regra do Tratado de Assunção, segundo a qual a margem de preferência concedida dentro do Mercosul deveria incidir sobre as alíquotas vigentes na data de assinatura do tratado, firmado em 26 de março de 1991.

No tocante à redução das listas de exceção, existia uma grande preocupação de alguns segmentos empresariais na Argentina quanto ao fato de que 50% dos 162 produtos, que até então permaneciam protegidos pelo pagamento integral do imposto de importação naquele país, passariam a usufruir da margem de preferência de 82% já em janeiro de 1994. Os setores argentinos que demonstraram maior preocupação foram o alimentício, têxtil, papel, metalúrgico e de calçados. Por conta disso, a Argentina realizou freqüentes manifestações para a alteração destes prazos, embora nada houvesse sido alterado. Uma breve análise dos dados do comércio exterior argentino para aquela época sugere que a evolução do intercâmbio Brasil-Argentina não justificava alterações de prazos no Mercosul. Veja no quadro abaixo como a Argentina obteve, ainda que insuficientes, leves recuperações no comércio bilateral durante o ano de 1993.

Gráfico 2
Balança Comercial da Argentina com o Brasil (1990-1996)
 (US\$ milhões)

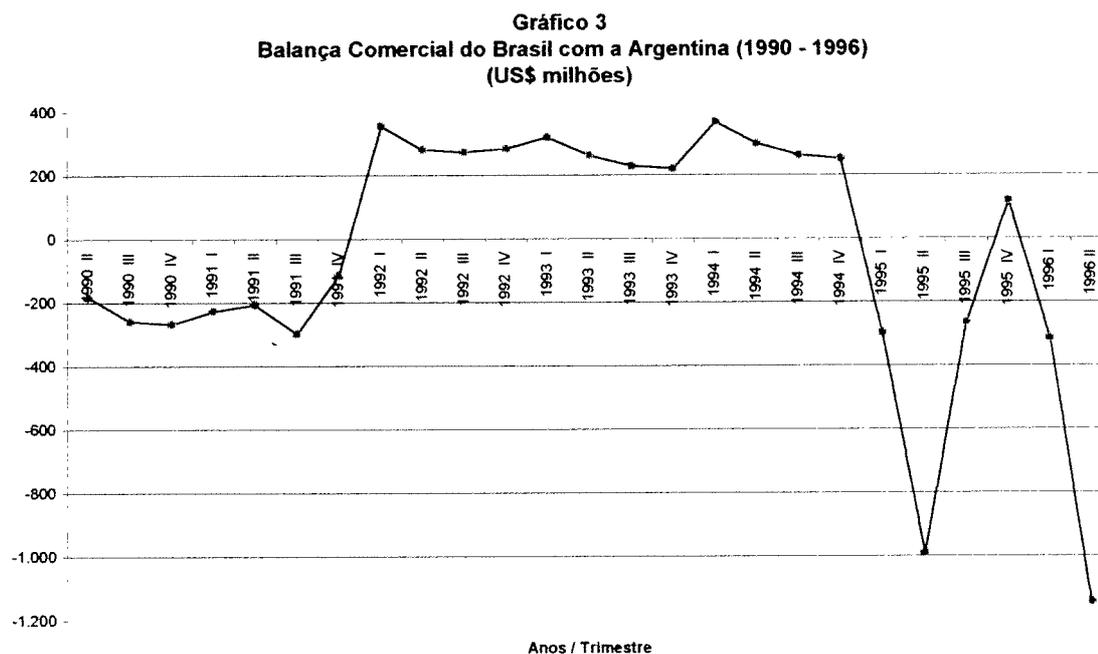


3.7) O Plano Real e a valorização cambial brasileira

No Brasil, os desequilíbrios macroeconômicos já estavam atingindo níveis cada vez mais insuportáveis. Em 1993, a inflação brasileira alcançava o nível recorde de 2.708% ao ano. Visando reverter tal quadro de aumento desenfreado de preços, o governo brasileiro lançou em julho de 1994 o seu plano de estabilização, o Plano Real. Este plano começou com a criação de uma moeda, o Real, atrelada a um indexador, a URV. Durante o início do Plano, ficou acordado que 1 dólar valeria o equivalente a R\$ 0,93. Limitou-se também a capacidade dos bancos de gerar moeda através de um aumento na alíquota dos encaixes compulsórios, o que levou a um aumento das taxas de juros. Posteriormente, o governo promoveria a desindexação da economia. Era esperada uma nova onda inicial de consumo com o Plano, fato que seria confirmado pelos dados

apresentados pela economia.

Em setembro de 1994, com uma taxa de câmbio que agora estava sobrevalorizada, o Brasil reverteu a sua balança comercial com a Argentina, favorecendo a esta (ver gráfico abaixo para o trimestre 1995 I).



QUADRO 12

Produtos com tarifas menores		
Descrição	Antes	Depois
Bebidas	20%; 15%	14%
Produtos químicos	15%	2%
Aços	20%	14%
Fios de ferro	20%	12%
Matérias têxteis	20%; 10%	14%; 8%
Produtos de limpeza	20%	16%
Preparados à base de cereais	20%; 14%	16%; 18%

Fonte: Gazeta Mercantil, em "Governo baixa alíquota de 4000 produtos", 23/09/94

Ampliando ainda mais o processo de abertura brasileira, em outubro de 1994, antecipando a data de redução das alíquotas de importação para o Mercosul, a qual deveria ocorrer em 1º de janeiro de 1995, o governo brasileiro decidiu diminuir as tarifas para 5000 produtos. Com esta decisão, a alíquota média de 20% que incidia sobre a maioria dos produtos importados caía para 14%. Acima encontra-se uma tabela com alguns dos produtos que tiveram suas alíquotas reduzidas. Além destes produtos, também tiveram suas tarifas diminuídas produtos de borracha, farmacêuticos e bijuterias.

Por conta dessa nova abertura⁴ e agora por uma taxa de câmbio mais desfavorável e por uma explosão do consumo, o Brasil em novembro de 1994, registrava pela primeira vez, depois de vários anos de comércio superavitário, uma balança comercial negativa com o resto do mundo. Um dos importados que tiveram um crescimento surpreendente neste período foram os automóveis, que passaram a ocupar a posição de quinto lugar entre os produtos mais importados.

⁴ Segundo os cálculos realizados pela Receita Federal em 1994, os acordos internacionais e as operações especiais domésticas teriam permitindo ao importador brasileiro pagar uma tarifa alfandegária de 6,5% - menos da metade da tarifa média oficial de 14% que o País praticava. Dentro dessas estimativas, do total de produtos importados nos 8 primeiros meses de 1994, 45,7% deles foram beneficiados por reduções tarifárias em chamados regimes tributários especiais. Foram benefícios previstos no GATT, no Mercosul, na Aladi, nas operações de drawback, em antigos programas Beflex e na Zona Franca de Manaus.

CAPÍTULO IV - DO PROTOCOLO DE OURO PRETO AOS DIAS ATUAIS (1995-1998)

4.1) Aspectos importantes do Protocolo

Em 17 de dezembro de 1994, os presidentes dos quatro países que integram o Mercosul assinaram o Protocolo de Ouro Preto que deu início à etapa de consolidação da União Aduaneira. Tal processo teve início em 1º de janeiro de 1995 (data em que entrou em vigor o documento assinado) e se estenderia até 31 de dezembro de 2005. Entre as medidas previstas no Protocolo estavam:

* Os produtos importados de terceiros países teriam de pagar a **Tarifa Externa Comum**⁵ (9.000 itens) ao ingressarem no Mercosul. Uma vez paga a TEC, poderiam ser reexportados aos demais países do Mercosul, isentos de tarifas.

* Os produtos em **listas de exceções à TEC**⁶ pagariam tarifas nacionais

⁵ Em dezembro de 1997, o Mercosul elevou a TEC em três pontos percentuais. O Brasil foi o primeiro país a aumentá-la, em virtude dos efeitos da crise asiática. Estes aumentos na TEC são problemáticos porque podem ampliar ainda mais os aspectos negativos do desvio de comércio.

⁶ Nesse período inicial, a Argentina tinha apresentado um total de 232 exceções, concentradas no

diferenciadas conforme o país importador. Quando da reexportação desses produtos para o outro sócio do Mercosul, seria exigido um **certificado de origem**⁷: caso não fossem preenchidos os requisitos que comprovassem que o bem tivesse sido fabricado no Mercosul, seria cobrada a TEC. Extintas as exceções à TEC, em 2001 (ou, em 2006, para os bens de informática), desapareceria a necessidade de um regime de origem.

* Os produtos de **Zonas Francas** instaladas no Mercosul seriam tratados como provenientes de terceiros países, isto é, sobre eles incidiria a TEC.

* Todos produtos estariam isentos de **tarifas de importação no comércio intra-Mercosul**, exceto:

- produtos sujeitos a **regime de origem**, que não comprovem fabricação regional;

- produtos listados no **Regime de Adequação**⁸, aos quais seriam aplicados uma tarifa decrescente, chegando à tarifa zero em 1º de janeiro de 1999 para Brasil e Argentina, e em 1º de janeiro de 2000 para Paraguai e Uruguai (dessa forma, esses produtos desfrutariam de uma margem de preferência em relação às importações provenientes de terceiros países).

setor siderúrgico, químico, papel e celulose, calçados. O Brasil por sua vez apresentou um total de 175 exceções distribuídas entre os setores químico, de derivados de petróleo, de matérias-primas, têxtil e de borracha. Em julho de 1996, o Brasil completaria a sua lista de exceção, que passaria a conter um total de 300 produtos.

⁷ O Regime de Origem do Mercosul estabelecia um mínimo de 60% de conteúdo nacional e um máximo de 40% de conteúdo estrangeiro.

⁸ A Argentina possuía 221 produtos em regime de adequação, o Brasil 29, o Paraguai 427 e o Uruguai 950.

* A existência de condições equitativas de concorrência dentro do Mercosul seria garantida pelo **Estatuto de Defesa da Concorrência**⁹, que seria elaborado segundo critérios já aprovados em Ouro Preto.

* A questão das eventuais **práticas desleais de comércio intra-Mercosul** evoluiriam, no que se refere aos casos de **dumping**, em três etapas: 1ª) inicialmente, os países poderiam continuar aplicando medidas anti-dumping intra-Mercosul conforme suas legislações nacionais, sujeitando-se a um procedimento de consulta já aprovado pelo GMC em 1993; 2ª) logo que se aprovasse um Regulamento Comum de práticas desleais de comércio frente a terceiros, esse instrumento substituiria as legislações nacionais como base para medidas anti-dumping intra-Mercosul, permanecendo o procedimento de consulta; 3ª) finalmente, quando fosse aprovado o Estatuto de Defesa da Concorrência, não poderia haver medida anti-dumping no comércio intra-zona: os casos de dumping seriam tratados no contexto de defesa da concorrência.

* A concessão de **subsídios** seguiria as normas estabelecidas para os Incentivos às Exportações. Não haveria **salvaguardas** no comércio intra-Mercosul.

* Os setores **automotriz e açucareiro** manteriam suas regulamentações próprias em cada país, até que fossem definidos regimes comuns para ambos.

Neste momento de transição, o governo argentino também adotou um importante conjunto de medidas para o Mercosul:

A Argentina que até então cobrava uma taxa de estatística de 10% para todos os produtos importados do Mercosul ou de terceiros países, decidiu eliminá-la com a

⁹ Em dezembro de 1996, foi aprovado o Protocolo sobre Defesa da Concorrência, embora não se tenha concluído ainda a sua regulamentação.

adoção da TEC, embora mantivesse outros impostos como o IVA (Imposto sobre o Valor Adicionado).

O chamado **direito específico de importação** só seria aplicado aos produtos extra-Mercosul. Por esse sistema, os produtos importados estariam sujeitos a uma alíquota ou a uma tarifa, sendo aplicada aquela que fosse de valor maior. Por exemplo, suponha que o governo argentino fixasse uma alíquota de 5% e uma tarifa de US\$ 1 por unidade para a importação de um produto qualquer. Se na importação de 1000 unidades a alíquota de 5% alcançasse maior valor que a aplicação da tarifa de US\$ 1 por unidade, valeria a alíquota. Caso contrário, valeria a tarifa.

O “**reintegro**” (reembolso) continuaria a vigorar para os produtos exportados para fora do Mercosul. Para os produtos exportados para os países que formam o bloco, o reintegro seria aplicado em sua totalidade até 31 de janeiro de 1995. A partir desta data, o benefício sofreria uma redução mensal de 2,5%, sendo zerado até o final de setembro de 1995. O reintegro é uma modalidade de benefício fiscal através do qual o governo argentino devolve em dinheiro o valor equivalente à tarifa alfandegária cobrada sobre os produtos agropecuários e industrializados importados.

4.2) O Efeito Tequila na Argentina

A crise mexicana de dezembro de 1994, teve um forte impacto recessivo sobre a economia argentina e daria início a um processo de levantamento de barreiras comerciais em diversos setores da economia conforme se verá a seguir. O Brasil também adotaria uma postura similar ou até mesmo mais protecionista do que a Argentina nos momentos mais críticos da crise mexicana

No primeiro semestre de 1994, a Argentina teve um superávit fiscal primário de US\$ 2,4 bilhões, mas ficou com um déficit de US\$ 100 milhões no segundo semestre. As projeções do governo apontavam para uma situação de déficit no ano de 1995, agravado pelo crescimento das despesas de serviço da dívida. Para piorar mais ainda a situação, o governo argentino não poderia mais contar com o ingresso das volumosas receitas de privatizações, as quais proporcionaram em dinheiro à vista, nada menos do que US\$ 10 bilhões entre 1990 e o início de 1994. Com esse quadro pouco animador das contas fiscais argentina e com um déficit em conta corrente em 1994 de US\$ 5,75 bilhões, a economia Argentina ficava sem dúvida alguma em uma posição de enorme fragilidade diante de um possível ataque especulativo, motivado pela crise mexicana de dezembro de 1995¹⁰.

Por conta do Efeito Tequila, observou-se uma grande corrida aos bancos e uma queda nos depósitos de 18%, racionamento de crédito, elevadas taxas de juros e uma forte fuga de capitais nos primeiros cinco meses de 1995, acabando por ocasionar uma abrupta redução no nível de atividade. Em 1995 o PIB argentino registrou uma queda de 4,6% e a taxa de desemprego saltou para 16-18%, em grande parte explicada também pela nova reestruturação da economia.

Apesar do grande choque inicial, a Argentina conseguiu superar as dificuldades impostas pela crise mexicana. Um dos fatores que sem dúvida alguma foram fundamentais para a recuperação argentina foi o surpreendente crescimento das exportações argentinas para o Brasil. Este crescimento foi de 86,9% de janeiro a agosto

¹⁰ A Argentina não poderia, como fez o México diante da crise, surpreender o mundo financeiro com uma desvalorização cambial. Isto porque a paridade cambial de um para um do dólar em relação ao peso é estabelecido por uma lei federal, e as formalidades do Poder Legislativo, mesmo com folgada maioria, acabariam por desfazer a surpresa.

de 1995. Graças ao comércio da Argentina com o Brasil, esta conseguiu fechar o ano de 1995 com um superávit comercial de US\$ 840 milhões, sendo que o seu superávit com o Brasil chegou perto de US\$ 1,2 bilhões. Se excluíssemos o Brasil, observaríamos que a Argentina teria registrado um pequeno déficit de US\$ 250 milhões com o resto do mundo.

No segundo semestre de 1996, a Argentina não conseguia cumprir as metas fiscais estabelecidas com o FMI devido ao seu baixo nível de arrecadação tributária, apesar de haver um sucesso no controle da inflação que apresentava níveis da Argentina muito próximos de zero. Em 1995, em pleno efeito tequila, o governo argentino apresentou um déficit de US\$ 2,54 bilhões .

Para o ano de 1996, a Argentina havia acertado uma meta de US\$ 2,5 bilhões, no entanto esse valor já havia sido registrado no primeiro semestre de 1996. Um dos grandes culpados do déficit foi a implantação do sistema privado de previdência¹¹, a partir do segundo semestre de 1994. Por conta disso, o governo argentino adotou um forte plano de ajuste fiscal, esperando com isso obter um déficit de US\$ 2,8 bilhões no segundo semestre. Entre as medidas estavam:

* Aumento do imposto sobre combustíveis com a finalidade de cobrir o déficit do sistema de previdência;

* Fim do subsídio¹² às exportações para dentro da área do Mercosul. O subsídio para exportações para outras regiões passou a ter limite máximo de 10% do imposto pago. O que de certa maneira favoreceu aos demais sócios do Mercosul.

¹¹ Neste sistema, o governo argentino repassava as receitas para o setor privado, mas no entanto continuava a arcar com as despesas da previdência.

¹² Reembolso de impostos pagos

* Cobrança de tarifas de importações de bens de capital, já acordada com o Mercosul, e que passaria a ter aplicação imediata, ao mesmo tempo em que se suspendia o reembolso à produção de bens de capital¹³.

* Além de outras medidas como a ampliação do número de produtos sujeitos ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA); e o aumento da idade de aposentadoria das mulheres para 65 anos.

O efeito do pacote fiscal no comércio argentino foi uma perda de competitividade em relação às exportações brasileiras. O crescimento das exportações brasileiras ao mercado argentino provocou a reação de autoridades da Argentina que reivindicaram medidas compensatórias. Entre os pedidos argentinos estavam o suspensão da linha de financiamento subsidiada do BNDES para exportações destinadas ao Mercosul. O motivo apresentado era que a linha de financiamento do BNDES feria o Protocolo de Ouro Preto, pois este só permitia subsidiar-se financiamentos às exportações de bens de capital, vedando-se para os demais produtos. Outra solicitação argentina era o fim da devolução do PIS e do Cofins relativos às exportações para países do Mercosul.

4.3) O setor automotivo e os incentivos brasileiros

No Brasil, os indicadores de aumento do consumo em janeiro e fevereiro de

¹³ Um dos efeitos imediatos do pacote argentino para o Brasil foi o aumento da competitividade das exportações brasileiras de bens de capital para o país vizinho. Até então, a Argentina estava cobrando uma alíquota de 10% para bens de capitais importados de terceiros países e acordava com os países do Mercosul elevar essa alíquota para 14%, de forma paulatina até o ano 2001. O pacote decidiu por aumentar essas alíquotas imediatamente.

1995 e a tendência de manutenção da demanda aquecida em fevereiro - dois meses de sazonal esfriamento das compras - preocuparam a área econômica. Por conta disso, e agora agravado pela crise do México, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou um conjunto de medidas destinadas a frear o consumo que estava atingindo níveis perigosos para a estabilização. Entre as medidas contempladas estavam: a redução do prazo de consórcios de automóveis; a suspensão das operações de leasing para camionetes e veículo utilitários; e a restrição à possibilidade de empresas estatais buscarem fontes de financiamento junto às instituições financeiras.

Um dos outros fatores preocupantes eram os resultados da balança comercial, a qual apresentava um déficit de US\$ 1,376 bilhões nos dois últimos meses de 1994. Um dos principais produtos que tiveram um notável crescimento nesse período foram os automóveis. Assim, em fevereiro de 1995, o Imposto de Importação de automóveis seria elevado de 20% para 32%, representando assim um freio para as compras externas de veículos. As medidas previstas eram as seguintes:

- * A alíquota de importação, que passaria para 32% seria reduzida a cada ano em dois pontos percentuais até o ano 2001, quando bateria em 20%, e permaneceria nesse patamar, de acordo com as regras do Mercosul.

- * Ficaria proibida através de medida provisória, a importação de carros, peças e pneus usados.

- * As montadoras passariam a pagar menos IR sobre os investimentos na produção.

- * Regulamentação da MP que ressarce o PIS e o Cofins para o setor exportador de automóveis.

Contudo, as medidas que afetavam o comércio intra-Mercosul não pararam por aí. Dois meses depois, o governo brasileiro decidiu refrear o processo de abertura econômica aumentando para 70% as alíquotas de importação de uma lista de 109 produtos, entre eles os automóveis e os aparelhos eletroeletrônicos. O governo explicou tal mudança de postura afirmando que se não reagisse assim, o país caminharia para uma crise cambial tal qual a do México¹⁴. Com estas novas tarifas, o Brasil passou a ter as tarifas para automóveis mais elevadas do mundo, superadas apenas pelas chinesas.

QUADRO 13

Tarifas para importação de veículos no mundo (1995)	
China	180%
Brasil	70%
Argentina	20%
União Européia	10%
Canadá	9%
Estados Unidos	2,5%
Japão	0%

Fonte: Boletim do Conselho de Cooperação Aduaneira

Em junho de 1995, o Brasil instaurou o seu regime automobilístico por meio de uma medida provisória (MP), que levou a reclamações por parte de países como os EUA e o Japão e desviou os investimentos que seriam realizados na Argentina. Pelo novo sistema, todas as montadoras instaladas no país que aderissem ao regime teriam o direito de importar peças, componentes, máquinas e equipamentos com redução de 55% na alíquota do Imposto de Importação - que era de 16% em média - incidente na compra de peças e componentes, com queda progressiva para 40% até 1999.

¹⁴ As reservas internacionais brasileiras baixaram de 36,5 bilhões de dólares no final de dezembro de 1994 para algo próximo a 30 bilhões no final de março de 1995.

Para a importação de máquinas e equipamentos, a redução na alíquota do imposto era de 90%. As compras de máquinas e equipamentos no mercado brasileiro dariam o direito a um bônus de 140% para importação, e que cairia até 70% em 31 de dezembro de 1999. A medida também isentava do IPI a compra de máquinas e equipamentos até o fim do ano de 1995. Todos esses benefícios acabariam em 31 de dezembro de 1999.

Em novembro de 1995, o Brasil colocou cotas para a importação de automóveis, uma medida que inicialmente o próprio governo relutara bastante em adotar. Mas o pior de tudo foi o fato do Brasil ter estado neste momento mais sujeito à repreensões por parte da Organização Mundial do Comércio (OMC). É que, por omissão ou desleixo, o governo brasileiro tinha deixado de registrar na OMC as políticas setoriais e regionais mantidas pelo país há muitos anos. O resultado foi que com isso qualquer governo poderia argüir contra práticas desleais de comércio contra o Brasil. As áreas que estiveram sob o risco de questionamento incluíam as linhas de financiamento como o Finame, subsídios às exportações então recém-anunciados pelo governo no âmbito do programa de apoio ao comércio exterior e até incentivos para o desenvolvimento regional como os previstos pela Sudam e pela Sudene, além de outros concedidos ao setor de informática. Nada disso seria passível de contestação imediata se o governo tivesse comunicado em tempo hábil à OMC, a existência de programas específicos de apoio à regiões, a investimentos ou ao comércio exterior. Praticamente todos os países que integram a OMC fizeram esse comunicado, e por isso, dispuseram de prazos de até cinco anos para adequar suas legislações nacionais ao que prevê o acordo firmado no âmbito da OMC em 1994.

Conforme será visto posteriormente, esse descuido brasileiro acarretaria inúmeras reclamações contra o setor automobilístico, principalmente após à concessão

de benefícios para as montadoras que se instalassem no Nordeste do país.

Ao contrário do Brasil, a Argentina registrou, rigorosamente dentro dos prazos, suas medidas de incentivo à indústria automobilística local. Para validar o regime de incentivos brasileiro, o governo tentaria pegar uma carona com os argentinos, buscando uma solução via Mercosul, através do estabelecimento de uma política comum para a indústria automobilística.

Com os incentivos concedidos às indústrias automobilísticas através do regime automobilístico de junho de 1995, os governadores nordestinos exerceriam uma pressão sobre o governo, que acabou por dar origem à MP do Nordeste, que compreenderia também as regiões Norte e Centro-Oeste. Nela previa-se a concessão de benefícios maiores que as regiões Sul e Sudeste.

A MP do Nordeste estabelecia o ressarcimento em dobro pelo pagamento do Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em forma de crédito presumido do IPI. O regime automobilístico para as demais regiões não previa o ressarcimento em dobro.

As empresas instaladas nas regiões beneficiadas poderiam importar peças e componentes com redução de 90% até 1999; estariam isentas do Imposto de Importação de máquinas e equipamentos; e receberiam bônus de 200% - para utilizar na importação - na compra de máquinas e equipamentos no mercado interno.

Além disso, a MP do Nordeste prorrogava a isenção do IPI na aquisição de máquinas e equipamentos até 1999 e reduzia em 45% o IPI cobrado na compra de matérias-primas e insumos. As empresas também ficariam isentas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A MP previa a possibilidade de prorrogação de alguns benefícios até 2010.

Como seria de se esperar, os países reclamaram que o Brasil tinha instituído o programa de incentivos seis meses depois de terminado o prazo final estabelecido pela OMC para a apresentação de tais programas.

Os argumentos dados pelas autoridades brasileiras era de que tal medida não atingiria o regime automotivo como um todo e atenderia apenas a alguns casos específicos, além de tratar-se de uma forma de adequar o regime brasileiro ao existente na Argentina, que tinha sido apresentado dentro do prazo. O governo argentino foi totalmente contrário à decisão brasileira e os industriais argentinos cogitaram inclusive a hipótese de não reconhecer os automóveis produzidos em fábricas beneficiadas com os novos incentivos. Se agissem assim, a produção das indústrias protegidas perderia as vantagens estendidas aos membros do bloco.

Em março de 1997, a Iveco, empresa do grupo Fiat, decidiria instalar uma fábrica de caminhões no Brasil, ressuscitando protestos na Argentina contra a política brasileira de incentivos fiscais à indústria automobilística em alguns estados. Por razões econômicas prevaleceria o projeto de fabricar 15.000 unidades por ano de caminhões leves no Brasil, e não na Argentina. A futura fábrica brasileira receberia um investimento de US\$ 120 milhões e entraria em operação em 1999. Outro fator que teria ajudado a influenciar a escolha do local de instalação foi a maior economia de escala.

Apesar dos protestos argentinos, o Brasil não foi o único país a conceder isenções tributárias. A General Motors tinha decidido instalar sua fábrica do modelo Corsa na cidade de Rosário, província de Santa Fé, porquê havia recebido uma série de incentivos fiscais, tais como a eliminação dos impostos estaduais por um prazo de 10 anos. O grande problema foi que estas políticas acabaram por detonar uma competição

entre os demais países do Mercosul (Uruguai e Paraguai) para atrair investimentos de indústrias automobilísticas.

Em abril de 1998, os países do Mercosul chegaram a um acordo sobre um regime automotivo comum, que seria posto em prática a partir do ano 2000. Segundo este acordo, haveria uma Tarifa Externa Comum (TEC) de 35% e uma taxa preferencial de importação de 17,5% para as montadoras já instaladas na região. Também ficava definido que todo comércio intra-zona ficaria livre e que as autopeças regionais passariam a ter a denominação de nacionais.

O mercado brasileiro tornou-se tão promissor que o país passou a figurar como aquele que mais recebia dinheiro novo da indústria automobilística no mundo. Para o período compreendido entre 1996 e a virada do milênio estavam confirmados investimentos de quase US\$ 18 bilhões distribuídos entre 11 montadoras que teriam fábricas novas no Brasil. Em volume de produção anual, o Brasil deveria alcançar 2,5 milhões de veículos por volta do ano 2000, dos quais 500.000 teriam como destino o mercado externo. Com isso, o país deveria ir para o sexto lugar na relação dos principais produtores mundiais de carros, atrás dos EUA, do Japão, da Alemanha, da França e da Coreia do Sul.

4.4) O acordo Mercosul – Chile e os processos anti-dumping

Em maio de 1995, o Brasil vinha tentando atrair o Chile para que este ingressasse no Mercosul, buscando firmar um acordo para a criação de uma área de

livre-comércio. O Uruguai inicialmente negou-se a assinar convênios internacionais de consenso dos quatro países-membros enquanto o Brasil não eliminasse as restrições tarifárias impostas às importações de vestuários e têxteis.

O governo brasileiro havia decidido anteriormente reduzir para 30 dias o prazo de validade das guias de importação de cerca de 500 produtos têxteis e peças de vestuário, gerando a imediata reação do setor privado uruguaio. Somando-se a este problema, tínhamos a imposição de cotas para a importação de carros e a queixa argentina com a regulamentação que dificultava o acesso de produtos derivados de petróleo da Argentina ao mercado brasileiro. Em junho de 1995, o Brasil voltava atrás na sua decisão de reduzir o prazo de financiamento às importações de têxteis da Argentina e do Uruguai. Com isso, neste mesmo mês tornava-se possível firmar um acordo entre o Mercosul e o Chile, em que se previa para 1º de outubro de 1996 a redução tarifária de 40% para os produtos provenientes do Chile que ingressassem no Mercosul.

Neste período, também foram inúmeras as queixas registradas na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), contando-se um total de 147 desde o início de funcionamento do órgão (01/01/1998) até março deste ano. Desse total, 65% delas provinham da Argentina e 60% delas eram endereçadas ao Brasil que só havia provocado 11% delas. Entre as reclamações presentes na Comissão de Comércio estavam: o fato de o Brasil estar importando algodão dos EUA a preços subsidiados; a importação brasileira de malte a uma alíquota de 10% (enquanto a TEC para o produto é de 14%) e a restrição argentina à exportação de couro bovino para os países do Mercosul.

A conclusão do processo de liberalização de barreiras alfandegárias entre os

países do Mercosul teria como consequência um aumento significativo de fusões internas e conjuntas entre empresas de diferentes estados membros do bloco. Contudo, certas fusões poderiam ser nocivas ao comércio dos países. Para lidar com esses tipos de problemas, surgiria a necessidade de harmonização da concorrência. As inúmeras investigações de “dumping” apontam a existência de problemas desse tipo. No ano de 1996, tramitavam na Argentina cerca de vinte investigações anti-“dumping” contra o Brasil, ao passo que este nunca tivesse feito qualquer investigação contra nenhum de seus sócios. De 1991 a 1995, a Argentina já havia aberto 28 investigações anti-“dumping” contra o Brasil. Entre os produtos prejudicados estavam fusíveis, hastes para antenas, sacos de papel para cimento, cabos de fibra óptica, pneumáticos para bicicletas e outros.

4.5) A restrição ao financiamento das importações (MP1.569) e o caso dos laticínios

Em abril de 1997, o governo brasileiro editou uma medida provisória, a MP 1.569, que limitava o financiamento das importações cujo prazo fosse inferior a 360 dias. Tal resolução não afetaria profundamente as vendas argentinas de máquinas e combustíveis ao Brasil, mas sim as exportações de produtos têxteis e alimentícios.

Inicialmente, o governo brasileiro afirmou que tal medida seria tomada para evitar o ingresso de importações que não tinham nada a ver com a natureza comercial. Um importador que fazia importações financiadas, geralmente teria de pagar os bens dentro de seis meses. Porém o que acontecia era que muitas vezes, esses importadores obtinham financiamentos no exterior mais baratos para importar, e vendiam as mercadorias à vista. Com esse dinheiro da venda do produto, o importador o aplicava

em um fundo com maior rentabilidade até o momento em que fosse quitar o seu financiamento. Essa prática obviamente, gerava enormes ganhos aos importadores.

Apesar do governo brasileiro ter inicialmente tratado o assunto como um caráter financeiro, era bastante evidente que na verdade tais medidas escondiam o real objetivo de se reverter o crescente déficit na balança comercial brasileira. Durante janeiro e fevereiro de 1997, o Brasil já tinha acumulado um déficit comercial de US\$ 3 bilhões.

De início, as autoridades argentinas tentaram fazer com que o Brasil excluísse o Mercosul do alcance de tais medidas. O argumento argentino era que pelo menos no caso das exportações argentinas, não existia o caráter especulativo condenado pelo Brasil.

As autoridades argentinas aborreceram-se principalmente pelo fato do Brasil ter tomado tais decisões sem ter consultado os seus parceiros comerciais. Esperava-se que o desfecho final seria uma retaliação argentina, porém o Brasil voltou atrás e concedeu um prazo de 120 dias de exceção para as importações feitas ao bloco. Desde então, o Brasil vem renovando, de 120 em 120 dias, o compromisso de excluir o Mercosul da aplicação de tais medidas. O prazo mais recente vence em julho de 1998, e o mesmo só vale para importações com valor inferior a US\$ 40.000.

Apesar do governo brasileiro ter contestado inicialmente acusação de que estaria adotando mais uma medida protecionista, mais uma restrição às importações era imposta, em dezembro de 1997. Desta vez, era a emissão de um regulamento segundo o qual os exportadores deveriam solicitar uma autorização prévia aos organismos brasileiros de comércio e agricultura para que pudessem ser ingressados no país laticínios, têxteis, cereais, naftas e outros produtos. O argumento aqui dado foi a necessidade de melhorar o controle fitozoosanitário, mas a principal razão teria sido

evitar a “triangulação” de laticínios subsidiados da União Européia através da Argentina e do Uruguai.

Os protestos iniciais da Argentina, permitiram que o Brasil desse um sinal de que seria novamente aberta uma exceção para o Mercosul.

Em fevereiro de 1998, quando o governo brasileiro prorrogou a isenção dos países do Mercosul às restrições de financiamento, imediatamente ele acenou com a possibilidade de que ele poderia aplicar uma nova exigência de autorização prévia para o ingresso no país de um grupo de produtos. Dentro desse grupo de produtos estariam inseticidas, alimentos para bebês, desinfetantes, sabões e uma série de remédios. Posteriormente, o Brasil declarou que os únicos produtos que não seriam isentos da medida de redução do prazo de financiamento das importações seriam os laticínios.

Esta disputa comercial teve como pano de fundo, o lobby do setor de laticínios do Brasil, que tem encontrado dificuldades para competir com a indústria uruguaia e argentina¹⁵, aliada a uma taxa de câmbio bilateral desfavorável.

Neste período de negociações, o Brasil também tinha proposto uma reavaliação dos chamados “regimes especiais de importação”. Estes regimes possibilitavam que os Estados-membros do Mercosul se auto-atribuíssem o direito de importar determinados produtos de terceiros países com tarifas preferenciais, bem abaixo da TEC e em muitos casos até com tarifas zero.

Um dos motivos para este tipo de reclamação foi o fato do Paraguai ter emitido um decreto presidencial através do qual permitia que fossem feitas importações de

¹⁵ Embora o Brasil tenha conseguido produzir o dobro de leite em relação à Argentina, chegando à 9.200 milhões de litros em 1997, o número de produtores brasileiros corresponde à 1.100.000, contra os 22.000 que existem na Argentina.

insumos e matérias-primas de fora da região com uma alíquota zero.

O Brasil era um dos países que menos se utilizava dos regimes especiais, embora fosse o país que mais tivesse adotado unilateralmente medidas provisórias que restringissem as importações intra-regionais.

Em junho de 1997, o governo argentino implantou um sistema de fiscalização das importações, o Programa de Inspeção de Pré-Embarque de Importações. Este programa segundo as autoridades argentinas tinha por objetivo evitar desvios como superfaturamento e subfaturamento, classificação errônea e sonegação de impostos. Embora os governos dos quatro países fossem avisados de que suas vendas à Argentina não sofreriam qualquer sobretaxa, permanecia a suspeita de que esse tipo de inspeção fosse mais um entrave burocrático. Para cobrir os gastos com este novo programa os argentinos cobrariam uma sobretaxa de 0,5% que recairia sobre uma parte das importações.

4.6) O setor açucareiro

Outro ponto discutido foi o açúcar, produto que a Argentina tem relutantemente insistido em proteger, por declará-lo como um produto sensível, aplicando portanto tarifa plena de modo a amparar as pequenas indústrias locais ineficientes.

Em abril de 1997, a Argentina aprovou uma lei que condicionava a redução das tarifas para o comércio intra-zona de produtos do setor açucareiro à eliminação das distorções derivadas do programa brasileiro para o setor sucroalcooleiro.

Em setembro de 1997, o deputado Paulo Borhausen (PFL-SC) elaborou um

decreto legislativo para impedir a entrada de trigo argentino no Brasil. Segundo o deputado, este decreto seria uma resposta à lei aprovada pelo Congresso argentino que proibia a redução de tarifas para a importação do açúcar brasileiro. O trigo é um dos principais produtos da economia argentina e quase a metade do produto exportado vem para o Brasil. Graças a uma concessão brasileira, durante a assinatura dos acordos do Mercosul, o trigo argentino passou a entrar no Brasil com tarifa zero. Uma retaliação a esse setor acarretaria perdas de divisas significativas para a Argentina.

No entanto, o Brasil também perderia caso não pudesse comprar trigo argentino, pois ele teria que comprá-lo em mercados alternativos (EUA e Canadá) sujeitos à alíquota de importação.

A decisão argentina de proibir a redução de tarifas para o açúcar brasileiro significou o rompimento de um acordo informal estabelecido entre o Brasil e a Argentina. A decisão de negociar a liberalização gradual das tarifas de importação do açúcar entre os quatro países do Mercosul foi tomado na reunião de cúpula do bloco, ocorrida em Fortaleza (CE), em dezembro de 1996.

Em função das queixas dos argentinos, o Brasil aceitou que a Argentina adotasse medidas compensatórias, com formas e prazos abertos a negociações. Embora o Paraguai também tenha resistido à liberalização do setor açucareiro antes de 2006 – quando o Mercosul adotaria tarifa zero de importação -, o principal entrave parte da Argentina, cuja produção é maior.

Os argentinos argumentam que os subsídios brasileiros ao programa PROÁLCOOL, geram distorções nos preços fazendo com que o açúcar brasileiro entre mais barato no país vizinho. Desse fato vem a resistência argentina em rebaixar a tarifa aplicada ao açúcar brasileiro, que está em torno de 30%.

Contrariando as regras do Mercosul, a nova lei determina que os fabricantes brasileiros de açúcar não terão isenção do pagamento de tarifas e serão obrigados a pagar as mesmas taxas que são cobradas hoje dos países que não são membros do bloco. Como o acordo de tarifas zero para todos os produtos comercializados entre os quatro países começaria a vigorar em 2001, o assunto não era tratado com pressa, e o item açúcar era mantido numa lista especial de negociações.

4.7) As instabilidades cambiais no Brasil e na Argentina

Analisando-se o gráfico¹, é possível observar a existência de dois grandes períodos de instabilidades cambiais. O primeiro deles seria durante a fase inicial do Mercosul e onde o setor mais prejudicado teria sido o argentino. As inúmeras medidas de proteção comercial que daí se seguiram por parte da Argentina, estiveram intimamente ligadas a este desfavorecimento. O segundo grande período de intensa variabilidade observado é o segundo semestre de 1994, o qual coincide com a entrada em vigor do Plano Real e com a crise mexicana em dezembro de 1994. Nessa segunda fase de instabilidades, o Brasil passaria a ser o líder na implantação de barreiras comerciais, já que este tornou-se então o mais prejudicado comercialmente.

Esta reversão brasileira, de uma situação comercialmente favorável para um ambiente desfavorável, ocorreu principalmente por conta de uma redução nos preços relativos dos bens transacionáveis, ocorridos com a implantação do Plano Real. Dois fatores foram importantes para explicar este movimento: o uso do câmbio como elemento fundamental para a política de estabilização e o processo de abertura comercial.

A grande entrada de bens transacionáveis através das importações permitiu que o nível de preços dessa categoria de produtos não se alterasse significativamente. Com a redução dos preços relativos dos bens transacionáveis, a pressão sobre as importações aumentou expressivamente. O que se pode afirmar para esse período é que o déficit comercial brasileiro esteve muito mais ligado a uma profunda modificação dos preços relativos do que a um maior nível de demanda agregada exclusivamente. Apesar de haver anunciado diversas vezes a despreocupação quanto à trajetória da política cambial, o governo brasileiro parece compartilhar deste diagnóstico. Tal fato pode ser observado a partir da recente política de correções graduais do câmbio implementadas pelo Banco Central.

Muitas vezes, visando reverter esse desfavorecimento nos preços relativos, o governo também adota medidas de proteção comercial, as quais representam uma maneira de se equilibrar as contas externas sem a necessidade de recorrer a arriscadas desvalorizações cambiais. O grande problema desse último tipo de opção são os efeitos que ela gera para o processo de integração comercial. É dentro deste contexto, que podemos citar a política comercial brasileira de elevar as tarifas para importação de diversos produtos e de implantar o regime automotivo. Ultimamente, a polêmica tem sido a restrição ao financiamento das importações que até o momento tem excluído o Mercosul, embora ainda não se saiba por quanto tempo.

Na Argentina, o mesmo fenômeno tem se repetido em relação à taxa de câmbio. O fato de ter uma paridade fixa com o dólar estabelecida por lei, impede que os ajustes de preços relativos sejam feitos às custas da taxa de câmbio. A saída muitas vezes escolhida é exatamente a ampliação da proteção comercial, principalmente daqueles setores mais prejudicados comercialmente. O crescimento das exportações argentinas não tem acompanhado o ritmo de crescimento de suas importações, levando a

arriscados níveis de déficit em conta corrente, o qual chegou a atingir US\$ 9,4 bilhões em 1997. A elevação desses déficits aumenta ainda mais as incertezas quanto aos níveis de proteção comercial que a Argentina poderia adotar em relação ao Mercosul.

Conforme o gráfico 1, podemos notar que ultimamente a variabilidade bilateral cambial Brasil-Argentina tem diminuído consideravelmente. Poderia-se inferir a partir daí, que ultimamente os dois países teriam apresentado uma maior coordenação de políticas macroeconômicas. Tal observação no entanto, não seria pertinente neste caso, pois tal redução da variabilidade estaria muito mais ligada a “considerações internas de política e restrições externas”¹⁶ do que a um acordo pré-estabelecido entre os países quanto ao que fazer no campo macroeconômico.

¹⁶ Em Bouzas (1997)

CAPÍTULO V - CONCLUSÃO

Através da monografia foi possível observar claramente como as instabilidades cambiais têm levado a um maior nível de proteção comercial. Dos diversos contenciosos comerciais analisados, pode-se perceber uma forte ligação entre os elevados déficits comerciais motivados por taxas cambiais desfavoráveis e aumento de proteção comercial. Esta relação se mantém tanto para o caso brasileiro quanto para o caso argentino, sendo este bem mais nítido durante os quatro anos iniciais do Mercosul. O Brasil por seu lado, somente adotou uma postura de reversão do processo de abertura comercial, em março de 1995, após assistir a uma rápida deterioração de suas contas externas. Por trás de toda essa brusca mudança na balança comercial estava novamente a taxa de câmbio, que tinha se apreciado significativamente com o Plano Real. De lá para cá, as restrições às importações levantadas pelo Brasil ao Mercosul tem crescido ainda mais.

Sem dúvida alguma, mesmo com todos os entraves colocados ao Mercosul, ainda assim o avanço do comércio intra-Mercosul tem sido surpreendente. Para se ter uma idéia da importância que o Mercosul passou a desempenhar nas economias dos seus países-membros, basta observar que no início de 1997, somente as importações do estado de São Paulo feitas à Argentina, já superavam as importações dos Estados Unidos feitas àquele país. O Brasil possuía em 1996, uma participação de 28% no total das exportações argentinas. Em agosto de 1997, a Argentina começaria a liderar as

exportações de carros ao Brasil, superando inclusive o Japão.

Agora em diante, a garantia de que esse grande crescimento consiga prevalecer no futuro estará ligada ao sucesso dos planos de estabilização da duas maiores economias da região de integração. Este sucesso implica que tanto o Brasil, quanto a Argentina, sejam capazes de promover conjuntamente o equilíbrio das contas fiscais e externas. E fundamentalmente, que esta última não seja obtida às custas de maiores barreiras comerciais.

BIBLIOGRAFIA:

Bevilaqua, Afonso S. (1997). “Macroeconomic coordination and commercial integration in Mercosur”, Texto para Discussão, Nº 378, Departamento de Economia, PUC-Rio, Rio de Janeiro.

Bouzas, Roberto - O BID e o Mercosul do Instituto para a América Latina e o Caribe (BID - Intal), em Gazeta Mercantil Latino-Americana (3 a 9 de março de 1997); São Paulo

Bouzas, Roberto e Paula Gosis e Hérmán Soltz – Informe Mercosul nº 3 do Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (INTAL), em Gazeta Mercantil Latino-Americana (16 a 22 de março de 1998); São Paulo.

CEI (Centro de Economia Internacional), Brasil - Informe de conjuntura XVIII - maio de 1997, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina.

Departamento de Comércio Exterior e Investimentos (DECEX)/CNI. Fax Mercosul, várias edições (1993-1994).

Editora Abril. “Era uma vez a abertura”, Revista Exame (12 de abril de 1995), edição 581, ano 27, nº8, pp. 22-28.

Editora Abril, “Só o Brasil não entendeu”, Revista Exame (8 de novembro de 1995), edição 596, ano 28, nº28, pp. 27.

Grupo de Estudos Técnicos (GETEC). “Mercosul: Informações gerais e desenvolvimentos recentes”. Site do GETEC:

(<http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/bdmsul/dmc.htm>)

Jornal “El Cronista”, várias edições (1996-1998). Buenos Aires, Argentina.

Jornal “Gazeta Mercantil”, várias edições (1991-1998). São Paulo, São Paulo.

Jornal “La Nación”. “Se complica la situación en Brasil”, (1º de abril de 1997) Buenos Aires, Argentina.

Machado, João Bosco M. (1993). “Harmonização Comercial, Convergência Cambial e Política Industrial no Mercosul”, Boletim de Integração Latino-Americana, nº11.

Medeiros, José Artur Denot (1995). “Mercosul: Quadro Normativo e Institucional pós-Ouro Preto”, Boletim de Integração Latino-Americana, nº 16, pp. 1-6.

West Merchant Bank Limited (1997). “Argentina in the 1990’s”, Emerging Markets Research, dezembro de 1997.