

Argentina, Brasil e o MERCOSUL

José Tavares de Araujo Jr.¹

Abril de 2011

1. Introdução

Uma das mudanças fundamentais da economia brasileira na década de 1990 foi a de haver rompido o isolamento comercial em relação aos países vizinhos, que havia sido mantido ao longo de várias décadas de políticas econômicas baseadas na substituição de importações. O evento que marcou o início desta nova fase foi o lançamento, em março de 1991, do projeto de formação do *Mercado Comum do Sul* (MERCOSUL) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que rapidamente se tornou uma fonte de sustentação do comércio de bens manufaturados e dos fluxos de investimentos diretos entre estes países. Não obstante os benefícios evidentes do MERCOSUL, seu desempenho é passível de dois tipos de críticas. Por um lado, os custos de transação na região continuaram elevados, em virtude da precariedade da infraestrutura de transportes. Por outro, o processo de integração poderia ter avançado mais se as normas acordadas pelos governos tivessem sido mais simples e mais efetivas (Kume e outros, 2008; Bouzas e outros, 2008; Tavares e Costa, 2010).

Este artigo procura reconstituir brevemente a evolução do MERCOSUL, com foco nas relações Argentina-Brasil, a fim de discutir três pontos principais. O primeiro diz respeito aos vínculos entre a expansão do comércio regional e as mudanças internas ocorridas nestas duas economias nos últimos 20 anos. O segundo refere-se à fragilidade institucional do MERCOSUL e aos fatores de que lhe deram origem. O terceiro aborda a agenda de reformas possíveis nos instrumentos de integração.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 mostra que a instabilidade do contexto macroeconômico tem sido a característica central das relações bilaterais Argentina-Brasil desde a criação do MERCOSUL, mas este fato não impediu o desenvolvimento de um padrão de comércio

¹ Diretor do Cindes. Agradeço a assistência de pesquisa prestada por Katarina Costa, e aos comentários e sugestões feitos por Lucia Maduro, Ricardo Markwald e Sandra Rios. Este trabalho foi preparado para o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). Os argumentos aqui apresentados são da exclusiva responsabilidade do autor.

típico de economias avançadas. A seção 3 aponta as principais falhas institucionais do MERCOSUL, destacando as distorções existentes na área de livre comércio, como o regime automotivo, os patamares inadequados da Tarifa Externa Comum (TEC) e o entulho burocrático advindo da estratégia adotada pelos países do MERCOSUL durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A seção 4 comenta a *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana* (IIRSA), cujos empreendimentos poderão reduzir substancialmente os custos de transação no MERCOSUL. Por fim, a seção 5 resume as conclusões do trabalho.

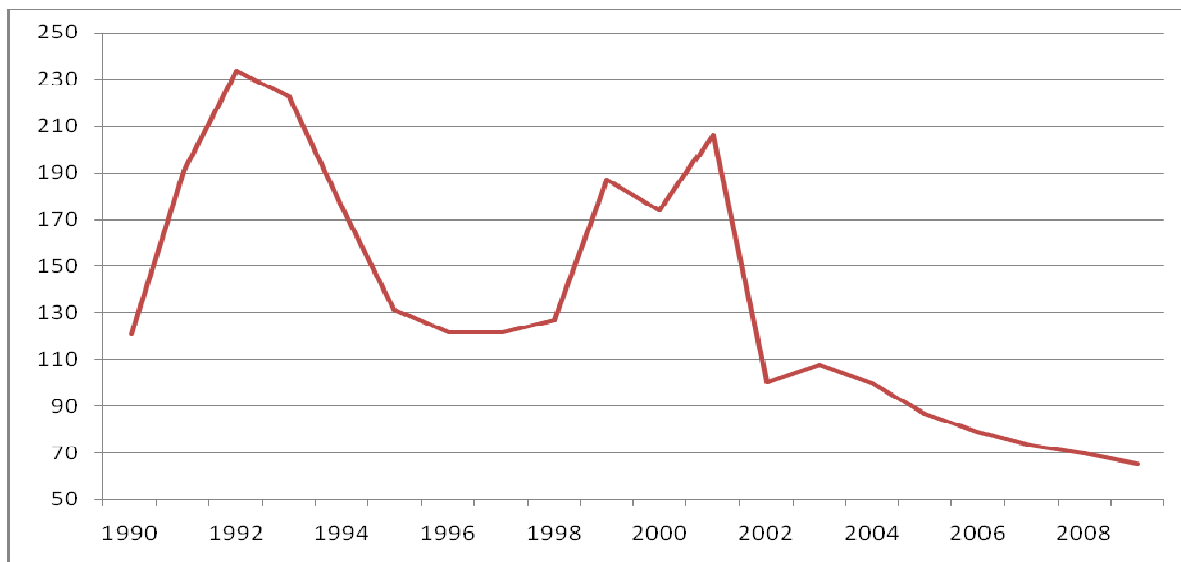
2. Contexto macroeconômico e padrão de comércio

Nestas duas décadas de existência do MERCOSUL, a taxa de câmbio entre as moedas da Argentina e do Brasil esteve submetida a quatro situações macroeconômicas bastante distintas, conforme registra o gráfico 1. A primeira situação vigorou entre a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, e a mudança do padrão monetário no Brasil com o Plano Real, em junho de 1994. Neste período, os preços domésticos na Argentina estiveram relativamente estáveis, devido ao Plano Cavallo, enquanto que no Brasil a economia evoluía rapidamente em direção à hiperinflação. A segunda situação começou em março de 1995, quando o Banco Central do Brasil introduziu um regime de bandas cambiais, e terminou em janeiro de 1999, quando aquele regime foi substituído pela política atual de flutuação independente. Durante este período, a Argentina manteve seu regime de câmbio fixo. A terceira situação durou entre janeiro de 1999 e janeiro de 2003, e foi marcada por dois eventos principais: a crise argentina de 2001, que encerrou o regime de câmbio fixo naquele país, e a rápida desvalorização do real nos meses anteriores à eleição do Presidente Lula em outubro de 2002. Por fim, a partir de 2003, os dois países passaram a ter, pela primeira vez, políticas cambiais com alguma similaridade.

Em contraste com as metas do Tratado de Assunção, que previam a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países membros até 1994, a instabilidade do contexto macroeconômico tem sido o traço dominante das relações bilaterais Argentina–Brasil desde a criação do MERCOSUL. Como mostra o gráfico 2, mesmo após o Plano Real, as taxas de inflação anual nos dois países continuaram a diferir significativamente. Entre 1995 e 2001, a inflação na Argentina foi próxima de zero, enquanto as taxas brasileiras oscilavam entre 22% e 2%. No período seguinte, a situação foi inversa: com exceção de 2004, o ritmo de crescimento dos preços na Argentina foi sistematicamente superior ao do Brasil.

Gráfico 1

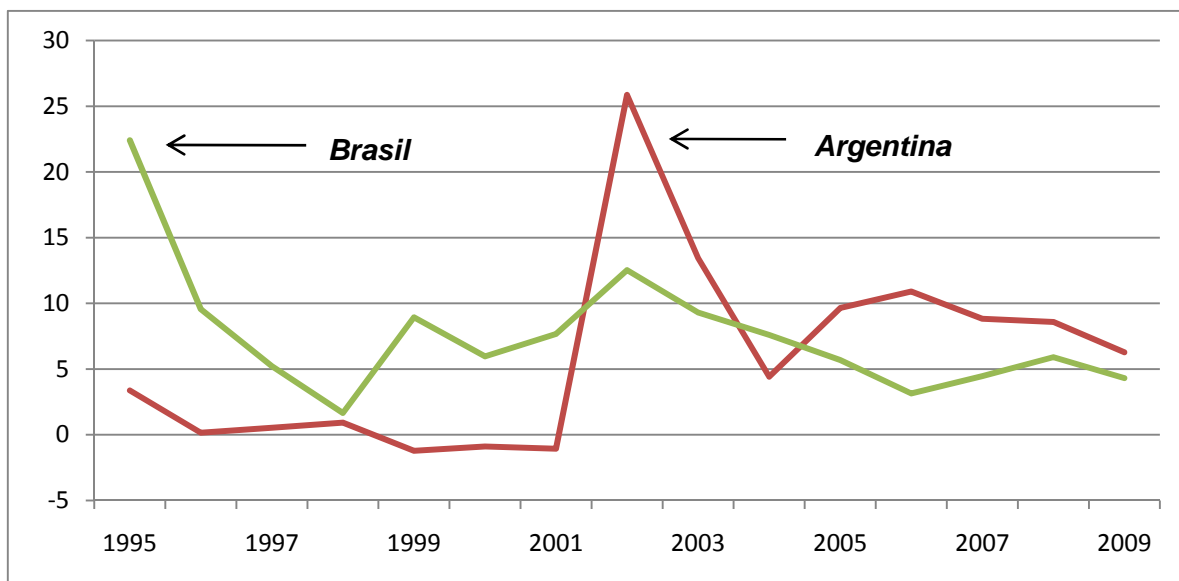
Argentina e Brasil: Taxa de Câmbio Real Bilateral (1990–2009)



Fonte: Funcex

Gráfico 2

Argentina e Brasil: Taxas de Inflação Anual (1995–2009)

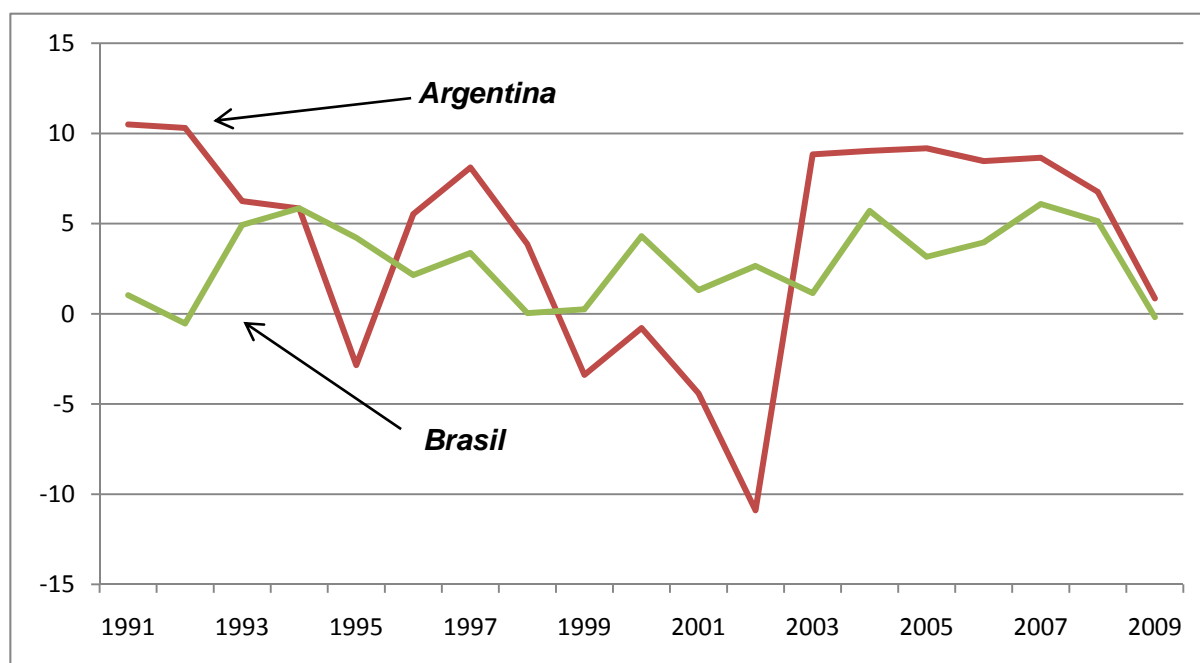


Fonte: www.ipeadata.gov.br

Outro indicador das disparidades entre as duas economias é a taxa de crescimento anual do PIB, descrita no gráfico 3. Entre 1991 e 2009, o ritmo de crescimento da economia brasileira só foi superior ao da Argentina em dois momentos: em 1995 e durante a fase de esgotamento do regime de câmbio fixo naquele país entre 1999 e 2002. Todavia, a volatilidade do desempenho macroeconômico foi bem mais intensa na Argentina do que no Brasil, cujas taxas de crescimento variaram entre 0% e 6% nestas duas décadas.

Gráfico 3

Argentina e Brasil: Taxas de Crescimento Anual do PIB (1991–2009)



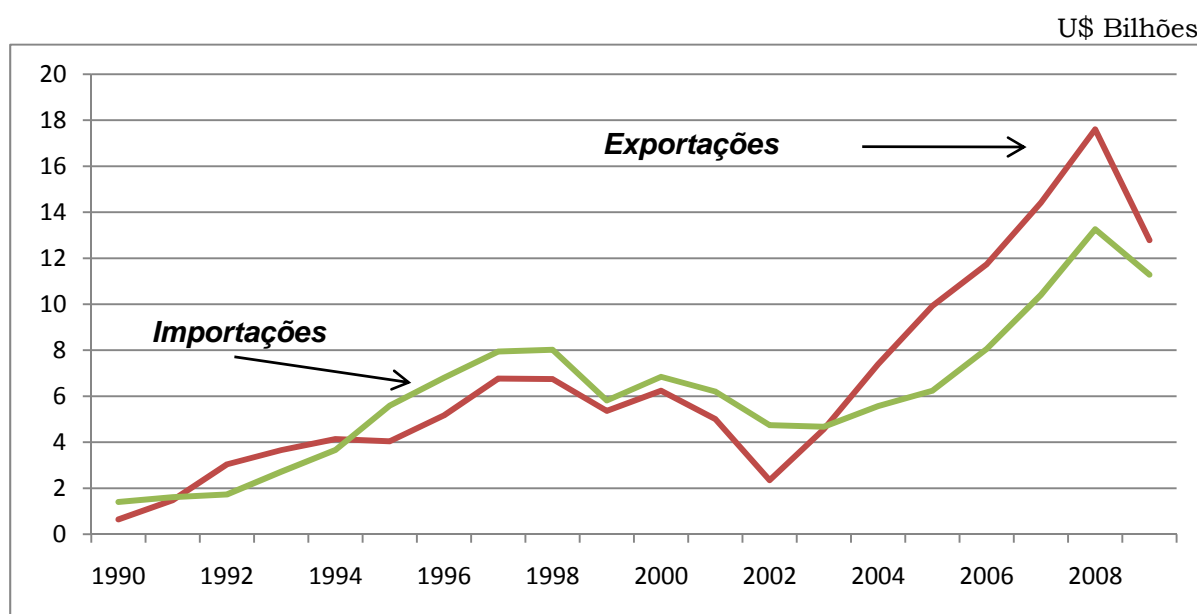
Fonte: Fundo Monetário Internacional

Apesar do cenário macroeconômico instável e das falhas institucionais do MERCOSUL apontadas na próxima seção, o intercâmbio comercial entre Argentina e Brasil saltou de dois para 31 bilhões de dólares entre 1990 e 2008. Esta mudança de patamar resultou de dois ciclos expansão (1990–1998 e 2002–2008) intercalados por uma breve recessão durante a crise do regime cambial argentino. Como indica o gráfico 4, a balança comercial foi superavitária para a Argentina em dois momentos: 1990–1991 e 1995–2003. É interessante notar que este desempenho não decorreu da taxa de câmbio bilateral, e sim de uma combinação entre diferenciais de crescimento do PIB e fatores setoriais comentados adiante neste artigo. No período 2004–2008,

por exemplo, o real valorizou-se em cerca de 30% em relação ao peso argentino, mas o PIB da Argentina cresceu a um ritmo bem superior ao do Brasil, como vimos no gráfico 3, que explica, em grande medida, o desempenho das exportações brasileiras neste período.

Gráfico 4

Intercâmbio Comercial do Brasil com a Argentina (1990–2009)



Fonte: Funcex

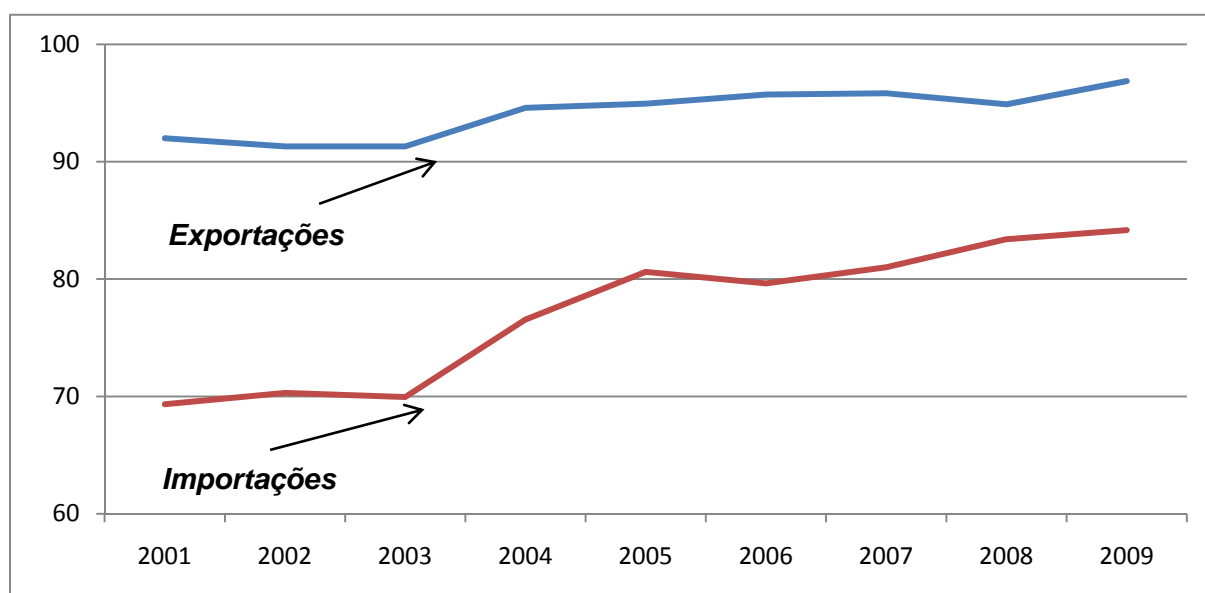
Um dos traços notáveis do padrão de comércio gerado pelo MERCOSUL é o alto grau de sofisticação tecnológica dos bens transacionados. O gráfico 5 mostra que durante o período 2001–2009, mais de 90% das exportações brasileiras para a Argentina foram de produtos industrializados. Do lado das importações, a participação destes bens na pauta também foi crescente: subiram de 70% para 84%. A maior parte deste intercâmbio advém da indústria automobilística, que tem sido responsável por quase a metade das vendas argentinas, e cerca de 30% das exportações brasileiras. Como seria previsível, a pauta brasileira é a mais diversificada. Além de material de transporte, outras indústrias, como bens de capital, química, siderurgia, combustíveis e plásticos têm alcançado parcelas significativas no mercado do país vizinho. Do lado argentino, o grau de diversificação também é considerável, destacando-se as indústrias de alimentos, combustíveis, química e plásticos.

Ao promover um padrão de comércio típico de economias avançadas, o MERCOSUL tornou-se uma fonte importante de desenvolvimento industrial nos dois países, abrindo novas oportunidades para a ampliação das escalas de produção, investimentos diretos bilaterais, parcerias empresariais, diferenciação de produtos e inovação tecnológica. Ademais, no caso do Brasil, este pacto comercial ofereceu um benefício adicional à indústria doméstica, cuja competitividade no mercado argentino não tem sido afetada pela apreciação cambial. Conforme atestam os gráficos 1 e 4, o período em que as exportações brasileiras mais cresceram foi justamente entre 2001 e 2008, quando o real estava se valorizando, tanto em relação ao peso argentino quanto às moedas dos demais parceiros comerciais do país.

Gráfico 5

Participação de Bens Industrializados no Comércio Brasil – Argentina

Percentagens



Fonte: Funcex

O papel exercido pelo MERCOSUL na sustentação do desempenho exportador da indústria brasileira também pode ser percebido através do gráfico 6, que descreve a participação do intercâmbio Argentina–Brasil no comércio exterior total dos dois países entre 1990 e 2009. Dada a diferença de tamanhos das duas economias, é inevitável que esta parcela seja mais elevada na Argentina. Entretanto, o aspecto relevante a ser observado é o comportamento da parcela brasileira no período 2002–2009. Apesar do crescimento dos montantes absolutos registrados no gráfico 4, sua participação no volume total de comércio permaneceu aquém dos níveis

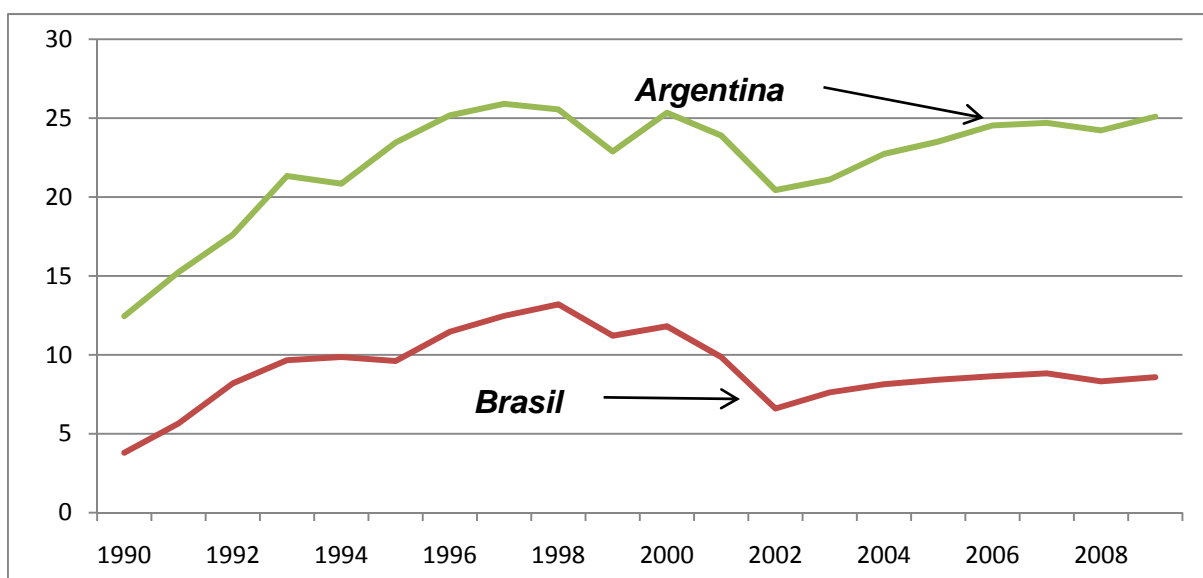
alcançados na segunda metade dos anos noventa. A razão disto é que o desempenho exportador do Brasil no resto do mundo foi liderado por produtos primários, ao contrário do que ocorreu no MERCOSUL.

Gráfico 6

Brasil e Argentina:

Participação do Intercâmbio Bilateral no Comércio Exterior Total

Percentagens



Fonte: <http://wits.worldbank.org>

Por fim, é importante notar que o crescimento do comércio Argentina-Brasil nas duas últimas décadas não é fruto da complexa e irrealista agenda de negociações definida no Tratado de Assunção, mas deve ser creditado a um conjunto de mudanças internas nestes dois países, aliado à principal decisão tomada pelos governos ao lançar o MERCOSUL, que foi a de promover a eliminação de tarifas aduaneiras e outras barreiras comerciais entre os países membros. Como veremos na seção 3, as demais metas anunciadas em março de 1991 tiveram dois destinos: algumas não foram cumpridas, como no caso da harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais, e outras se tornaram obstáculos ao processo de integração, como aconteceu com a TEC. De fato, até mesmo o projeto de criar uma área de livre comércio ainda está por ser concluído. Quanto às mudanças internas, as duas principais ocorreram na primeira metade dos anos noventa: as reformas comerciais unilaterais dos governos Collor e Menen, que encerraram uma longa experiência de protecionismo exacerbado nos dois países, e o fim dos processos de hiperinflação que haviam marcado os anos

oitenta. A partir de 2002, dois novos fatores passaram a impulsionar a integração regional: a relativa convergência das políticas cambiais, e a gradual simplificação da legislação cambial brasileira, que transformou o real em moeda conversível (Tavares, 2009).

3. A fragilidade institucional do MERCOSUL

Dada a situação da economia brasileira em março de 1991, o único tipo de projeto de integração regional que o governo estava em condições de aderir seria um acordo de livre comércio, cujos compromissos com os demais signatários se concentram na eliminação de tarifas aduaneiras e outras barreiras burocráticas, e não requer a harmonização de políticas econômicas e/ou iniciativas conjuntas de reformas institucionais. Naquele momento, o governo estava executando uma reforma comercial unilateral, após uma década durante a qual o mercado interno estivera rigorosamente fechado à concorrência de importações, num ambiente onde o principal problema, o descontrole inflacionário, ainda não havia sido resolvido. Além disso, outras mudanças que iriam consolidar a abertura da economia, como o fim dos controles generalizados de preços, a redução da presença estatal no setor produtivo, o fortalecimento da autoridade antitruste e a criação de agências reguladoras em setores de infraestrutura e de utilidade pública, só ocorreram anos mais tarde.

Assim, projetos de união aduaneira ou de mercado comum eram inexecutáveis naquele instante porque seria impossível ajustar o formato e o ritmo das reformas domésticas futuras aos requisitos do processo de integração. A melhor ilustração deste ponto foram os planos de combate à inflação executados na Argentina e no Brasil após a assinatura do Tratado de Assunção, que jamais foram submetidos às normas do Artigo 1 daquele tratado. Da mesma forma, nenhuma das demais reformas que mudaram as condições de concorrência da economia brasileira nas últimas duas décadas foi objeto de consulta aos demais sócios do MERCOSUL.

Apesar do caráter retórico de suas normas, o MERCOSUL não perdeu credibilidade porque sua área de livre comércio, ainda que incompleta, permitiu superar a situação paradoxal que havia sido mantida durante a era da substituição de importações, quando as relações econômicas do Brasil com os países vizinhos eram virtualmente nulas. Portanto, o dinamismo descrito na seção anterior deve ser visto como um processo de adaptação a um contexto de normalidade, onde os fluxos de comércio e investimento

começam a alcançar os montantes correspondentes àqueles que seriam naturais na região, dados os níveis de renda dos países membros e a proximidade geográfica entre a Argentina e o centro-sul do Brasil. Mesmo se o MERCOSUL não tivesse outros méritos, só os benefícios gerados por estas condições normais já seriam suficientes para justificá-lo.

Em 1994, o grau de voluntarismo do Tratado de Assunção foi amenizado através do Protocolo de Ouro Preto, que transformou o MERCOSUL em união aduaneira, cujo instrumento principal passou a ser a Tarifa Externa Comum (TEC) que entrou em vigor no ano seguinte. Conforme notaram Motta Veiga e Rios (2009), a motivação do governo brasileiro em promover este modelo de integração foi a de fortalecer o poder de barganha do bloco para negociar acordos comerciais com os países desenvolvidos. Todavia, após 15 anos de discussões internas, a implantação da TEC permanece incompleta devido a inúmeras imperfeições, tais como: (a) os regimes especiais nos setores automotivo, informática e telecomunicações, bens de capital, e açucareiro; (b) listas de exceções nacionais; (c) regimes distintos de *drawback* e admissão temporária nos países membros; (d) dupla cobrança da TEC sobre os bens originários de outros países e que circulam no interior da união aduaneira; (e) preferências bilaterais firmadas em acordos comerciais com outros países e não incorporadas à TEC.

3.1. O regime automotivo

Os privilégios concedidos à indústria automobilística constituem uma evidência eloquente da fragilidade institucional do MERCOSUL. Dada a importância desta indústria no sistema produtivo regional, em virtude dos impactos que exerce na geração de empregos, na absorção de progresso técnico, no comércio exterior, no meio ambiente, e nos padrões de consumo da população, a criação da área de livre comércio oferece uma oportunidade inédita para corrigir algumas distorções que marcaram o desenvolvimento deste ramo no Brasil e na Argentina durante os últimos 50 anos. Ao longo deste período, a qualidade dos veículos produzidos na região sempre esteve aquém dos níveis vigentes nos países desenvolvidos, devido à combinação de três fatores: escalas de produção inadequadas, proteção aduaneira elevada, e poder de mercado das montadoras.

Ao criar um mercado ampliado, os governos dispunham, em princípio, de instrumentos para corrigir estas distorções, através da formulação de uma estratégia regional com metas de médio prazo a serem cumpridas pela

indústria. Além estimular a competição, reduzindo a proteção aduaneira, tal estratégia consistiria em implantar no MERCOSUL as normas ambientais e de segurança vigentes nos países desenvolvidos. No entanto, a *Política Automotiva Comum*, inaugurada em 2001, adotou um rumo oposto: não contém qualquer referência sobre padrões de qualidade dos produtos, e procura atender às pressões protecionistas das empresas argentinas e brasileiras. Em consequência, o comércio interregional de veículos e autopeças continuou submetido a um complexo regime de quotas, sem prazo de encerramento, e a alíquota da TEC para veículos é de 35%, que, no mercado brasileiro, corresponde a uma taxa de proteção efetiva de 180%, segundo o cálculo mais recente (Castilho e outros, 2009).

3.2. Informática e bens de capital

Os regimes especiais para as indústrias de informática e de bens de capital são anomalias da TEC devidas exclusivamente à posição do governo brasileiro, que insiste em aplicar tarifas de importação aos produtos destas indústrias. Os demais membros do MERCOSUL, assim como a maioria dos governos no resto do mundo, são contrários a esse tipo de medida em virtude dos impactos perversos que provoca nos níveis de eficiência do conjunto da economia. No caso de computadores, por exemplo, a tarifa brasileira é a mais alta do mundo, como mostra a tabela 1. Seu nível atual é de 16%, e era superior a 30% até 1999. Em 2008, somente seis outros países aplicaram tarifas à importação de computadores, embora com alíquotas bem inferiores às do Brasil: Arábia Saudita, Argélia, Irã, Rússia, Venezuela e Vietnam.

Tarifas sobre importações de computadores oneram o principal instrumento de competição de um grande número de indústrias do mundo contemporâneo, que é a operação eficiente dos sistemas de informação indispensáveis a inúmeras atividades, como projetos de P&D, comércio eletrônico, monitoramento dos mercados, publicidade, treinamento de mão de obra, controles de custos, etc. Da mesma forma, a proteção aduaneira à produção de bens de capital eleva os custos de investimento da economia. Por este motivo, a maioria dos governos prefere apoiar os fabricantes de equipamentos através de outros mecanismos, como subsídios à inovação tecnológica, linhas de financiamento de longo prazo e compras governamentais. Embora o governo brasileiro seja um usuário tradicional destes mecanismos, vem resistindo, desde a criação do MERCOSUL, a abolir o uso de tarifas nestas indústrias.

Tabela 1
Tarifas de Importação de Computadores em 2008

País	Alíquota	País	Alíquota
África do Sul	0	Indonésia	0
Arábia Saudita	5	Irã	10
Argélia	5	Japão	0
Argentina	0	Malásia	0
Austrália	0	México	0
Brasil	16	Paraguai	0
Canadá	0	Rússia	5
China	0	Tailândia	0
Colômbia	0	Taiwan	0
Coreia do Sul	0	Turquia	0
Costa Rica	0	União Europeia	0
Estados Unidos	0	Uruguai	0
Filipinas	0	Venezuela	5
Índia	0	Vietnam	10

Fonte: <http://wits.worldbank.org>

3.3. A estrutura da TEC

Um defeito básico do projeto de união aduaneira acordado em 1994 foi o de haver tornado permanente uma estrutura de proteção que, em princípio, deveria ter sido transitória. A TEC foi definida a partir das alíquotas implantadas no Brasil durante a reforma comercial do governo Collor, onde foi mantido o critério clássico que vigorou na América Latina durante a era da substituição de importações: o da escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. Salvo algumas exceções, como a da indústria automobilística, as alíquotas variam entre 0% e 20%, com intervalos incrementais de 2%. No caso de bens intermediários, por exemplo, os níveis tarifários variam entre 10% e 16%, e bens de consumo entre 18% e 20%.

A principal deficiência deste critério é que a proteção conferida a cada indústria não tem qualquer relação com a competitividade internacional das empresas ali estabelecidas. Em diversos segmentos da indústria química e da siderurgia este contraste é notável, por se tratar de firmas que são líderes mundiais em suas respectivas áreas, e que, portanto, dispensam proteção aduaneira. Ademais, a estrutura desses segmentos é, em geral, muito concentrada, em virtude da interação entre dimensão do mercado

doméstico, economias de escala e difusão restrita do progresso técnico. Desta forma, o resultado prático daqueles patamares tarifários foi o de ampliar o poder de mercado de produtores que operam na fronteira tecnológica, e onerar as estruturas de custos das indústrias de bens finais.

Dado o estado singular da economia brasileira no início dos anos noventa, dificilmente teria sido possível realizar uma reforma comercial muito distinta daquela adotada pelo governo Collor. Naquele momento, os preços relativos refletiam desequilíbrios acumulados durante uma década de aceleração inflacionária e de fechamento da economia. Assim, seria inviável estabelecer patamares de proteção diferenciados de acordo com o nível de competitividade de cada indústria. Entretanto, anos mais tarde, quando surgiram as condições para tomar medidas nesta direção, o governo já estava comprometido com o projeto de união aduaneira, e uma eventual reforma da TEC demandaria uma complexa negociação regional.

3.4. Distorções advindas do projeto da ALCA

Em dezembro de 1994, os chefes de estado de 34 países do hemisfério lançaram o projeto de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujas negociações foram abandonadas em 2004. Durante este período, difundiu-se a crença de que o MERCOSUL não resistiria à implantação da ALCA. Para enfrentar o suposto desafio, os quatro governos adotaram uma estratégia que, à primeira vista, pretendia acelerar a consolidação do bloco regional. Entretanto, ao invés de conferir prioridade aos obstáculos reais, como a estrutura da TEC, os regimes especiais, a aplicação de medidas antidumping entre os países membros, e a precariedade da infraestrutura de transportes da região, preferiram insistir no hábito de tomar iniciativas de impacto retórico. O único resultado desta estratégia foi o de criar um entulho burocrático, conforme atesta a atual estrutura institucional do MERCOSUL. Só o organograma do Grupo Mercado Comum (GMC), por exemplo, contém mais de 50 entidades, que incluem grupos ad hoc, subgrupos de trabalho, comitês, foros consultivos, observatórios, etc.

Um exemplo dos projetos inúteis inaugurados naquele período foi o protocolo de defesa da concorrência firmado em Fortaleza em dezembro de 1996. Dentre as diretrizes fictícias ali anunciadas incluíam-se as de que: (a) em dois anos, todos os países membros teriam um órgão autônomo responsável pela defesa da concorrência; (b) a legislação antitruste nacional abrangeria toda a economia, e autoridade responsável teria força suficiente

para contestar outras políticas públicas, se necessário; (c) os países membros teriam visões comuns sobre a interação entre política de concorrência e outras ações governamentais; (d) a efetividade das medidas regionais dependeria do poder de fiscalização dos órgãos nacionais.

Até hoje, o único membro do MERCOSUL que possui uma autoridade antitruste independente é o Brasil. Na Argentina, o Congresso aprovou, em 1999, após vários anos de debate, a lei 25.156, que reformou as normas antigas nesta matéria, e criou o Tribunal de Defesa da Concorrência, com atribuições similares àquelas exercidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no Brasil. Mas, desde então, a Presidência da República vem postergando a constituição daquele Tribunal. O Paraguai, apesar de não possuir legislação antitruste, foi o primeiro país a ratificar o protocolo de Fortaleza, seguido pelo Brasil, em setembro de 2000.

Embora os governos tenham ignorado os compromissos firmados no protocolo, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) manteve ativo o Comitê Técnico nº5, que trata de defesa da concorrência. Ao longo dos últimos 14 anos, os membros desse comitê se reuniram regularmente. O encontro mais recente ocorreu em Brasília, em 21-22 de outubro de 2010, segundo informa o site da Secretaria (www.mercosur.org.uy).

O protocolo de Fortaleza é inútil por dois motivos. O primeiro é o de que seria impossível cumprir a diretriz de criar autoridades antitruste num prazo de dois anos. Desde a edição do Sherman Act nos Estados Unidos em 1890, a experiência de todos os países onde a defesa da concorrência se tornou uma política pública relevante mostra que este fenômeno resulta de fatores institucionais singulares em cada país, cuja evolução não é passível de planejamento. Na Europa, por exemplo, os órgãos antitruste começaram a surgir após a segunda guerra mundial. Austrália, Canadá e Nova Zelândia, possuíam leis nesta área desde o início do século passado, mas só passaram a aplicá-las nos anos oitenta. A Argentina também foi pioneira nesta matéria. Sua lei foi aprovada em 1919, e reformulada diversas vezes posteriormente, mas, até hoje, não possui uma autoridade antitruste em operação. No Brasil, o CADE foi criado em 1962, e só adquiriu autonomia em 1994. Em vários países da América Latina, existem projetos de lei em andamento há mais de duas décadas...

O segundo motivo é o de que se os demais membros do MERCOSUL tivessem órgãos antitruste, eles não precisariam do protocolo para lidar com casos de dimensão regional. Na verdade, aquele instrumento seria um

obstáculo à aplicação das leis de concorrência na região, em virtude do processo decisório absurdo ali proposto. Conforme estabelece o seu Capítulo V, caberia à CCM tomar a decisão final sobre os casos de conduta e atos de concentração, cuja análise preliminar seria conduzida pelas autoridades nacionais. Além de transformar as questões concorrenciais em litígios comerciais, tal rotina anularia o princípio fundamental da política de defesa da concorrência, que é a autonomia da autoridade nacional.

4. Infraestrutura e custos de transporte

Além de concluir a implantação da área de livre comércio, outra providência relevante para ampliar os fluxos de comércio e investimento no MERCOSUL é melhorar a infraestrutura de transportes da região. De fato, uma evidência bem documentada na história econômica dos dois últimos séculos é a de que, para promover a integração de mercados, a diminuição dos custos de transporte é mais importante do que a redução de tarifas (Fogel, 1964; Fishlow, 1965; Keller e Shie, 2008). Inspirados nesta evidência, os governos dos 12 países da América do Sul lançaram, em agosto de 2000, a *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana* (IIRSA), que contém vários projetos importantes para o MERCOSUL.

A IIRSA constitui um conjunto de empreendimentos organizados a partir do conceito de eixos de integração. Este conceito é baseado em dois princípios clássicos da teoria do desenvolvimento regional, os de economias de aglomeração e de pólos de crescimento, que foram formulados originalmente por Alfred Marshall (1920) e François Perroux (1955), e cujo escopo foi significativamente ampliado após as contribuições de Paul Krugman (1991) sobre a interação entre economias de escala, custos de transporte e distribuição espacial da produção. Além destes fundamentos econômicos, a noção de eixos de integração incorpora também as preocupações contemporâneas sobre sustentabilidade ambiental e social.

Assim, os projetos da IIRSA foram escolhidos através de cinco parâmetros principais: (a) adequação dos investimentos aos ecossistemas de cada região; (b) impactos transnacionais; (c) complementaridade entre os projetos, que em cada eixo estão organizados em torno de um determinado número de projetos âncora; (d) sinergias resultantes da interação direta e indireta entre os eixos; (e) geração de oportunidades de emprego e renda para os habitantes locais.

Estes parâmetros levaram à definição de dez eixos de integração, que atualmente formam uma carteira de 524 projetos que representam um investimento total da ordem de 100 bilhões de dólares. Cerca de 60% das operações são empreendimentos nacionais cujos impactos afetam os países vizinhos, em virtude dos critérios de seleção referidos acima. A maioria dos demais são operações binacionais que incluem pontes, túneis, passagens de fronteira, transmissão de energia, eclusas, hidrovias, ferrovias e rodovias.

Cinco eixos afetam diretamente a infraestrutura de transportes do MERCOSUL: Capricórnio, Do Sul, MERCOSUL-Chile, Interoceânico Central e Hidrovia Paraguai-Paraná. Estes eixos compreendem 356 projetos, que representam cerca de 60% do investimento total da IIRSA, segundo dados atualizados em junho de 2010 (ver www.iirsa.org).

Um desafio que os governos enfrentam ao negociar projetos comuns na área de infraestrutura é o de encontrar soluções que atendam aos interesses nacionais de todos os participantes do empreendimento. De fato, o modelo de Krugman (1991) mostra que determinadas combinações entre economias de aglomeração e redução dos custos de transporte tendem a promover o desenvolvimento de algumas regiões, em detrimento de outras. Conforme notou Carciofi (2008), isto implica *“un escenario de negociación compleja, donde rara vez los costos y beneficios son iguales para cada país, y donde los recursos económicos y políticos a disposición de cada parte también son asimétricos.”* (p. 62)

Outro desafio não trivial é a dependência de investimentos estatais. Obras públicas de longo prazo raramente são executadas de acordo com os cronogramas originais, que podem ser alterados ou interrompidos em virtude de restrições fiscais ou da eleição de novos governantes com prioridades distintas daquelas adotadas pelos antecessores. Este risco é particularmente alto no caso da IIRSA, porque a continuidade dos projetos só será mantida se a cada nova geração de presidentes dos doze países for ratificado o consenso acordado pela geração anterior a respeito da distribuição dos custos e benefícios da iniciativa. Tal distribuição pode ser alterada profundamente ao longo do tempo, em função do ritmo de crescimento econômico de cada país, eventuais mudanças nas características de sua inserção internacional, e dos distintos graus de cumprimento das metas definidas inicialmente. Assim, pelo menos uma vez a cada década, as prioridades da IIRSA serão reavaliadas à luz de um novo conjunto de variáveis.

Sem dúvida, é mais fácil enfrentar estes desafios quando o número de países envolvidos nas negociações é menor, e as disparidades em seus níveis de desenvolvimento mais reduzidas. Portanto, independentemente da evolução futura da IIRSA em âmbito continental, interessa aos países do MERCOSUL assegurar a continuidade dos empreendimentos que afetam diretamente suas economias. Além de acelerar a integração regional, esta providência poderá facilitar a correção das distorções apontadas na seção anterior.

5. Conclusão

Conforme atesta a agenda externa do MERCOSUL nos últimos 15 anos, a TEC revelou-se um instrumento ineficaz para fortalecer o poder de barganha do bloco nas negociações comerciais com os países desenvolvidos. No caso da União Europeia, por exemplo, as negociações foram iniciadas em 1995 e interrompidas em 2004, devido, em grande medida, às diferenças de prioridades e aos conflitos de interesse entre os países do MERCOSUL. Além disso, a Comissão Europeia não firmaria um acordo enquanto não fossem superadas algumas deficiências básicas da TEC, como a questão da dupla cobrança de impostos sobre as importações que circulam no interior da união aduaneira. Por outro lado, iniciativas como a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia, lançada em 2007, vêm demonstrando que negociações bilaterais costumam ser mais efetivas e podem ser concluídas em prazos mais curtos.

Uma eventual abolição da TEC teria duas consequências positivas. Em primeiro lugar, daria aos países do MERCOSUL maior liberdade para tratar de seus interesses multilaterais de forma mais eficaz, sem depender de negociações prévias com os vizinhos. Conforme indicam as experiências de algumas economias pequenas, como Chile, Costa Rica e Nova Zelândia, a capacidade de firmar acordos bem sucedidos não depende do tamanho do país, mas da coerência de suas estratégias de negociação. Em segundo lugar, permitiria que a agenda interna do MERCOSUL se concentrasse na fonte que efetivamente promove integração regional nos dias atuais, que é a redução permanente dos custos de transação entre os agentes econômicos. Além de conferir prioridade aos investimentos em infraestrutura, como os projetos da IIRSA, tal agenda incluiria também outros temas que afetam os custos de transação, como a simplificação do aparato burocrático do MERCOSUL, a disciplina no cumprimento das normas acordadas, e a criação de um sistema de pagamentos que usasse apenas moedas locais nas transações regionais. Em setembro de 2008, os bancos centrais da

Argentina e do Brasil assinaram um convênio que representa um passo inicial nesta direção, cuja importância para o futuro da integração regional é similar aos empreendimentos da IIRSA.

Por fim, cabe notar que a substituição do projeto inacabado de união aduaneira por uma área de livre comércio, efetiva e com regras estáveis, estimularia a principal fonte de dinamismo do MERCOSUL que é o comércio de produtos industrializados entre os países membros. Como vimos na seção 2, este padrão de comércio não foi promovido pela TEC, e sim pelas reformas econômicas ocorridas no Brasil e na Argentina durante a década de 1990, aliadas à remoção generalizada de tarifas aduaneiras entre os países membros. Na verdade, a única função cumprida pela TEC foi a de gerar obstáculos ao processo de integração, pelas razões apontadas na seção 3.

Referências

- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios (2008), *“Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur”*, in Ricardo Lagos (org.) **América Latina: Integración o Fragmentación?**, Edhasa, Buenos Aires.
- Carciofi, Ricardo (2008), *“Cooperación y Provisión de Bienes Públicos Regionales: El Caso de IIRSA”*, **Integración & Comercio**, n.º.28, pp. 57-88, Buenos Aires.
- Castilho, Marta e outros (2009) **Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva: Uma Análise da Política de Importação Brasileira**, Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Fishlow, Albert (1965), **American Railroads and the Transformation of the Antebellum Economy**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Fogel, Robert W. (1964), **Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History**, John Hopkins Press, Baltimore.
- Keller, Wolfgang, e Carol H. Shiue (2008), *“Tariffs, Trains, and Trade: The Role of Institutions versus Technology in the Expansion of Markets”*, **NBER Working Paper** 13913.
- Krugman, Paul (1991), **Geography and Trade**, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Kume, Honório, Guida Piani e Pedro Miranda (2008), *“Política Comercial e Instituições no MERCOSUL: Impactos sobre o Comércio e a Produtividade”*, in Honório Kume (org.) **Crecimiento Económico, Instituciones, Política Comercial y Defensa de la Competencia en el Mercosur, Red Mercosur de Investigaciones Económicas**, Montevideu.

Marshall, Alfred (1920), **Principles of Economics**, Macmillan, Londres.

Motta Veiga, Pedro, e Sandra Polónia Rios (2009), “A América Latina Frente aos Desafios da Globalização: Ainda há lugar para a Integração Regional?”, in Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley (orgs.) **América Latina: Desafios da Democracia e do Desenvolvimento**, Elsevier Editora, Rio de Janeiro.

Perroux, François (1955), “*Note sur la Notion de Pole de Croissance*”, **Économie Appliquée**, vol. 10, n.º.1, Paris.

Tavares de Araujo, José (2009) “*Conversibilidade do Real e Inserção Internacional da Economia Brasileira*”, **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, no. 101, outubro/dezembro, pp. 33-43, Rio de Janeiro.

Tavares de Araujo, José e Katarina Pereira da Costa (2010) “*Abertura Comercial e Inserção Internacional: Os Casos do Brasil, China e Índia*”, in Renato Baumann (org.) **O Brasil e os Demais BRICs**, Ipea, Brasília.