UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO BATISTA ARAUJO

O DÉFICIT ENTRE ACORDADO E REALIZADO NO MERCOSUL
A influência dos grupos de interesse e o estudo do caso brasileiro

São Paulo, Junho de 2008

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O DÉFICIT ENTRE ACORDADO E REALIZADO NO MERCOSUL
A influência dos grupos de interesse e o estudo do caso brasileiro

GUSTAVO BATISTA ARAUJO

Dissertação apresentada ao
Departamento de Ciência Política da
Faculdade de filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de mestre em
ciência política.

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira

São Paulo, Junho de 2008

Dedico esta dissertação a
meu irmão, Fábio, grande
amigo e inestimável
companheiro nessa jornada
que é a vida.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente ao meu orientador, prof. Dr. Amâncio Oliveira, pela orientação. Agradeço enormemente a paciência ao me guiar nos primeiros passos, repletos de dúvidas e indefinições. Agradeço todo o suporte durante o processo de construção desta dissertação. Agradeço por dividir seu conhecimento e me ajudar a crescer.

Gostaria de agradecer também:

À minha família – meu pai, minha mãe, meu irmão, minhas avós – as pessoas mais importantes na minha vida, que fazem cada dia valer a pena e que me fazem muito, mas muito feliz. Obrigado por me aturarem, principalmente nos últimos meses da constituição deste trabalho, quando estive praticamente intragável. Peço-lhes desculpas e agradeço o apoio e o carinho durante esses meses tão difíceis.

Aos meus amigos Andrade, Levy, Lucas, Meng, Popô, Zézão, Zézinho, por estarem sempre por perto, por proporcionarem momentos prazerosos e pela amizade incondicional.

Aos amigos e colegas da pós-graduação em ciência política com quem tive o prazer de compartilhar discussões e conhecimentos. Em especial, gostaria de agradecer àqueles que participaram das reuniões de orientandos do professor Dr. Amâncio Oliveira, pelas críticas sempre construtivas e pelos comentários que possibilitaram grande crescimento pessoal.

Aos amigos e colegas do CAENI, Pedro, Manoel, Gamba, que sempre estavam prontos a ajudar e debater as idéias deste trabalho.

À prof. Janina Onuki, sempre prestativa, pela ajuda com inúmeros temas deste trabalho.

À CAPES, pela bolsa de mestrado concedida, fundamental para a realização da pesquisa, e ao Estado Brasileiro, que financiou-a.

A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta dissertação.

RESUMO

Entre os objetivos enunciados no acordo fundacional do Mercosul encontramos a eliminação das tarifas internas entre os países membros (a instituição de uma zona de livre-comércio) e o estabelecimento de uma tarifa externa comum para a relação com os demais países (criação de uma união aduaneira). A permanência de exceções ao livre-comércio entre os membros do bloco e à Tarifa Externa Comum (TEC) reflete um nível de proteção maior do que o que fora acordado inicialmente.

A presente dissertação tem como objetivo explicar esse déficit observado entre o acordado no Tratado de Assunção e o efetivamente implementado no Mercosul. A tese defendida ao longo do trabalho diz respeito à influência de grupos de interesse na formulação de políticas. Mais especificamente, argumenta-se que a influência de grupos de interesse foi um fator preponderante nos descumprimentos em relação ao acordado, especialmente no que se refere a questões comerciais.

O trabalho, além disso, busca oferecer indícios, através do estudo do caso brasileiro, que ajudem a sustentar essa hipótese de que os grupos de interesse influenciaram a política comercial no Mercosul, fazendo, dessa forma, com que houvesse o déficit entre acordado e realizado.

Palavras-chave: Mercosul. Grupos de Interesse. Política Comercial.

ABSTRACT

Among the objectives stated in the foundational treaty of Mercosul we are able to find the elimination of tariffs in the commerce between member-states (the institution of a Free-Trade Area) and the establishment of a Common External Tariff (CET) for the commercial relations with the rest of the world (creation of a Customs Union). The permanence of exceptions to free trade among the member-states of Mercosul and to the CET reflects a level of protection beyond the level agreed initially in the Tratado de Assunção.

The main objective of the present dissertation is to try to explain the deficit observed between the agreed in the Tratado de Assunção and the effectively implemented in reality. The central thesis of this work is that the influence of interest groups was (and still is) a key factor when trying to explain the deficit between agreed and implemented, specially in what refers to the commercial matters.

This dissertation, besides, tries to offer some evidence, trough the study of the Brazilian case, in favor of the assertion that interest groups affected (and are still affecting) commercial policy in Mercosul.

Key words: Mercosul. Interest Groups. Commercial Policy.

SUMÁRIO

Conteúdo

Introdução.....	7
Problematização	9
Metodologia	11
1. O Mercosul e o Déficit de Implementação do Acordado.....	14
1.1 Introdução.....	14
1.2 O Período de Negociação	15
1.3 O Acordado no Tratado de Assunção.....	19
1.4 Decisões Posteriores ao Tratado de Assunção e a Implementação do Acordado.....	31
1.5 O que pode explicar o déficit entre acordado e implementado: hipóteses da literatura.....	37
1.6 A Influência dos Grupos de Interesse.....	54
2. Grupos de Interesse e o Déficit entre Acordado e Implementado no Mercosul.....	63
2.1 Introdução	63
2.2 Democracia e Grupos de Interesse	63
2.3 Que fatores podem determinar o sucesso de um grupo de interesse ?.....	81
2.4 A Proteção Tarifária no Brasil em 2004.....	91
3. Considerações Finais.....	101
4. Bibliografia.....	107
Apêndice I: Assimetrias no Mercosul	116
Anexo I: O Tratado de Assunção	124
Anexo II: TEC 1995-2007.....	140

INTRODUÇÃO

Entre os objetivos enunciados nos primeiros acordos do Mercosul encontramos a eliminação das tarifas internas entre os países membros (a instituição de uma zona de livre comércio) e o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) para a relação com os demais países (criação de uma união aduaneira). A permanência das exceções com relação ao livre-comércio entre os membros do bloco e à TEC, apesar de algumas vezes serem considerados como necessários para uma transição mais suave (haja visto o histórico protecionista dos países latino americanos) e que considere as particularidades de cada país, refletem um nível de proteção maior do que o que fora acordado inicialmente. Os prazos para a eliminação dessas discrepâncias já foram flexibilizados e o tratamento pragmático dispensado às negociações comerciais no interior do bloco não indica que os objetivos inicialmente acordados serão plenamente alcançados no curto prazo.

Tendo isto em mente, esta pesquisa tem por objetivo 1) tentar verificar por que pudemos observar tais descumprimentos ao plano inicial de liberalização comercial do Mercosul (de que são exemplos as várias exceções à TEC e ao livre-comércio regional); e 2) mais especificamente, procurar compreender por que alguns setores falharam em convergir para o nível tarifário acordado para a formação da TEC ou em liberalizar totalmente o comércio intra-bloco, constituindo-se exceções ao regime tarifário previamente acordado, enquanto outros continuaram no caminho da convergência (a questão é: por que exatamente esses setores foram beneficiados com uma maior proteção e não outros?).

A hipótese que conecta esses dois problemas diz respeito à influência de grupos de interesse na formulação da política comercial (mais especificamente na determinação de tarifas). Com relação ao primeiro problema, a hipótese defendida é a de que os grupos de interesse influem na política comercial (ao demandarem maior proteção ou abertura comercial), mas no caso do Mercosul, só passaram a importar realmente após o acordo inicial já estar definido. Dessa forma, os grupos de interesse, ao terem algumas de suas demandas por proteção atendidas pelo governo, provocam desvios no processo de convergência à TEC previamente negociada e ao programa de liberalização comercial intra-bloco.

Quanto ao segundo problema, a literatura de economia política fornece algumas hipóteses que relacionam características políticas e econômicas dos grupos a sua chance de obter sucesso nas suas demandas. Tomando por base essa literatura, procuraremos discutir a atuação dos interesses organizados quando da definição das exceções ao livre-comércio e à TEC e na definição da estrutura tarifária comum do bloco. Buscaremos, ainda, através da construção de um banco de dados e da utilização de ferramentas estatísticas apropriadas, testar a capacidade explicativa de algumas das previsões da Economia Política, no que se refere, especificamente, à estrutura de proteção brasileira para os setores em que o país não é competitivo. Em especial, busca-se examinar os seguintes resultados apontados na literatura: **a)** os grupos de interesse que obtiveram sucesso na sua investida por proteção¹ foram os que mais contribuíram com as campanhas eleitorais dos incumbentes; **b)** os grupos atendidos em sua solicitação foram

¹ No teste que visará aferir a capacidade explicativa das hipóteses enunciadas, não se tratará de explicar apenas o protecionismo, mas o sucesso do setor em atingir o que demanda (seja proteção ou liberalização comercial).

os de setores cuja participação no número total de empregos na economia é relativamente alta².

Apesar de abordar o Mercosul, esta pesquisa, na parte empírica, tratará apenas do Brasil (o plano original era incluir a Argentina, mas as dificuldades na obtenção e compatibilização dos dados tornaram o projeto inviável, neste momento). Isto porque o Mercosul é um esquema de integração regional por demais desigual, onde há uma diferença enorme entre os membros maiores (Brasil e Argentina) e os menores (Paraguai e Uruguai). A possibilidade de comparação entre estes dois grupos acaba não sendo de interesse para este trabalho, devendo ser abordada em outros estudos. Aqui, o mais interessante é procurar os casos em que há efetivamente setores importantes no contexto regional a serem protegidos internamente. Paraguai e Uruguai, por possuírem território pequeno e menor variedade de insumos disponíveis, têm menos ambição no tocante à industrialização do que Brasil e Argentina, importando boa parte dos bens de que necessitam (a maior parte de seus desvios com relação à TEC dá-se “para baixo” – são mais abertos do que o acordado na TEC). E como seus PIBs são bem menores do que os de seus parceiros maiores, julgamos razoável a sua não-inclusão neste trabalho. Como dito, a não inclusão da Argentina, por sua vez, deveu-se mais a dificuldades técnicas do que a considerações de cunho metodológico.

Problema de Pesquisa

O Tratado de Assunção, que deu vida ao Mercosul, estabelecia a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que a princípio

² Seguindo a argumentação de Downs (1957), considera-se que os governantes visam a manutenção do poder. Para isso, seria interessante que procurassem beneficiar o maior número de eleitores possível, através de políticas que beneficiem setores da economia com uma quantidade relativamente grande de empregados.

deveria estar conformado até o final de 1994. O Tratado previa a livre circulação de bens, serviços, pessoas e fatores produtivos, além da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais pelos países que o assinaram. Dispunha, ainda, sobre uma gradual redução tarifária intra-bloco e a formação de uma tarifa externa comum (TEC).

Apesar dos avanços conquistados, já estamos em 2008 e o Mercosul ainda está longe de formar um mercado comum. Seu estágio atual poderia ser classificado como uma união aduaneira imperfeita, já que as listas de exceções à TEC persistem, apesar dos prazos que foram colocados para que fossem eliminadas (inicialmente, as listas de exceções à TEC de Brasil e Argentina deveriam ser eliminadas até o início de 2001 – estendeu-se esse prazo para o início de 2006 e depois, novamente, dessa vez até o final de 2008). Apesar de mais adiantada, a liberalização do comércio intra-bloco – inclusive com a queda de barreiras não tarifárias – também não foi, ainda, completada de todo.

Podemos perceber claramente, então, um descompasso entre o que foi acordado quando da formação do Mercosul e o que foi realizado até agora. No primeiro capítulo deste trabalho, pergunta-se como podemos explicar essas diferenças (o déficit) entre o efetivamente realizado e o previamente acordado ? Já no segundo, busca-se oferecer indícios de que a hipótese da influência dos grupos de interesse se sustenta ao analisar a configuração da estrutura de proteção no Mercosul (a TEC mais a lista de exceções do Brasil, especificamente).

A motivação da pesquisa deveu-se à visão presente na literatura, que coloca o Mercosul como um projeto eminentemente governamental³, pensado e levado a cabo pelos governos dos países envolvidos, principalmente Brasil e Argentina, que colocam o projeto de integração como um ponto estratégico de suas políticas exteriores. Como, então, poderia ser explicado o fato de que dois governos retoricamente

³ Por exemplo, Bouzas (2001), Caetano (2007), Camargo (2005), Carranza (2003), Malamud (2001).

comprometidos com o processo de integração e dispostos a levá-lo adiante (em direção à completa implementação do acordado) não conseguiriam fazê-lo?

A hipótese de trabalho é a de que as atuais negociações (quanto à implantação do acordado no Mercosul) sofrem a influência de grupos de interesse. Argumento, no entanto, que esta influência (dos grupos de interesse demandantes de proteção) apareceu com mais força somente na fase de instrumentalização do acordado, não sendo tão importante na fase de negociação.

Procura-se também neste trabalho oferecer indícios que sustentem essa proposição (de que os grupos de interesse influenciam os resultados das questões comerciais no Mercosul). Para isso procurar-se-á proceder a um levantamento descritivo da estrutura tarifária da TEC, por setores, buscando fatores que ajudem a explicá-la (assim como se procura destacar fatores importantes para a explicação das exceções nacionais, também), além de se realizar um teste que permitirá relacionar características políticas e estruturais dos setores econômicos à estrutura tarifária brasileira (à diferença entre a tarifa nacional e a TEC – que corresponderia às exceções nacionais), o que fará com que seja possível inferir uma provável atuação dos grupos de interesse.

Metodologia

Primeiramente, procura-se mostrar, através da discussão da literatura, que os grupos de interesse influem no processo de decisão de políticas comerciais e que essa parece ser a mais profícua abordagem para se compreender o déficit entre acordado e realizado no processo de integração do Mercosul.

Em seguida, busca-se oferecer indícios de que os grupos de interesse (especialmente os empresariais) buscaram influenciar (e, de fato, parecem ter

conseguido) a política comercial dos países envolvidos nas negociações do Mercosul. Para isso, é usado material secundário para extrair indícios, indicações de que os grupos pressionaram e/ou foram consultados, especificamente no que tange a definições de aspectos comerciais do processo de integração.

Na tentativa, ainda, de fornecer indícios e argumentos que sustentem a hipótese de trabalho, procura-se oferecer um teste, ainda que limitado, à afirmação de que os grupos influem na política comercial (definição de tarifas). Se houver relação entre as características políticas e estruturais dos setores econômicos e as tarifas, estaríamos inclinados a aceitar a hipótese de que os grupos de interesse influenciam as políticas em alguma medida. Além disso, o teste permitirá, também, testar empiricamente as hipóteses que procuram responder à pergunta “por que alguns setores foram protegidos (contrariando o previamente acordado)?”.

O teste consiste na realização de uma regressão múltipla sobre um conjunto de dados referentes a características políticas e estruturais de setores econômicos (variáveis independentes – no caso: contribuições de campanha e o número de empregados no setor). A variável dependente é a diferença entre a Tarifa Externa aplicada pelo Brasil e a Tarifa Externa Comum, ambas de 2004 (o que tornaria possível a análise somente das exceções brasileiras à TEC), nos setores em que o país não é internacionalmente competitivo.

O trabalho será organizado da seguinte maneira: após esta introdução, no capítulo 1, teremos uma rápida discussão sobre as negociações e a implantação do acordo no Mercosul, sobretudo no que se refere a sua esfera comercial. No capítulo 2, teremos o levantamento descritivo da estrutura tarifária da TEC, assim como a discussão sobre os fatores que poderiam explicar as exceções ao livre comércio regional

e à TEC. Além disso, o capítulo trará um teste, ainda que limitado, de algumas das proposições mais comuns sobre a influência dos grupos de interesse na definição de políticas, em especial na definição da política comercial, para o caso brasileiro. No capítulo 3, serão apresentadas as considerações finais.

1. O Mercosul e o déficit de implementação do acordado

1.1 Introdução

Para que se avalie a trajetória do Mercosul (assim como algumas de suas perspectivas futuras), desde a sua constituição pela assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, até nossos dias, é necessário antes considerar a negociação e o que foi acordado para a constituição do bloco, procurando levar em conta, também, o grau com que tais metas e objetivos foram efetivamente atingidos.

É o que se procura fazer neste capítulo: avaliar a trajetória do Mercosul tentando elencar fatores (com destaque para a possível influência dos grupos de interesse) que possam explicar o déficit existente entre o acordado e o implementado. Para isso, parte-se de um breve histórico das negociações para depois se passar à análise do que foi acordado no Tratado de Assunção. Na terceira seção do capítulo, faz-se breve análise de decisões posteriores ao Tratado e do que foi efetivamente implementado, procurando-se apontar o déficit com relação ao acordado. Na quarta seção discutem-se algumas das explicações presentes na literatura que procuram dar resposta ao problema do déficit entre acordado e implementado no Mercosul. E, por último, apresenta-se o argumento basilar deste trabalho, de que muito desse déficit, especialmente no que diz respeito às questões comerciais, dever-se-ia à influência de grupos de interesse (em particular os empresariais) no interior de cada um dos países membros do Mercosul.

1.2 O Período de Negociação

Podemos indicar o processo de aproximação entre Brasil e Argentina, no início e meados da década de 1980, como o embrião fundamental que possibilitou a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Durante o período imediatamente anterior, nos anos caracterizados pelas ditaduras militares no Cone Sul, as relações entre a Argentina e o Brasil tiveram aspectos contraditórios. De um lado, havia a afinidade entre os regimes autoritários, que ganhou conteúdo prático, por exemplo, na perseguição de opositores por todo o continente. Do outro, especialmente nos anos do “milagre brasileiro”, acentuou-se nos meios militares e civis da Argentina a percepção de que o Brasil tinha pretensões hegemônicas no âmbito da América do Sul⁴, o que acentuava as rivalidades.

Outro ponto conflituoso de relevo, no período ainda das ditaduras, foi a controvérsia acerca da utilização do potencial energético dos rios de uso comum. Mas foi a partir dos entendimentos nesta delicada questão que se assentaram os acordos subsequentes e a posterior cooperação entre Argentina e Brasil.

Depois de algumas idas e vindas, as diferenças entre os dois países a respeito da utilização do potencial energético dos rios de uso comum foram sanadas com a assinatura do acordo tripartite (além de Argentina e Brasil, também assinava o acordo o Paraguai) sobre Corpus-Itaipu, em outubro de 1979. Alguns meses depois, em maio de 1980, ainda na linha da busca de entendimento mútuo, Argentina e Brasil assinam um acordo de cooperação para o desenvolvimento e aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear. Tal acordo contribuiu decisivamente para mitigar os temores mútuos de que o

⁴ FAUSTO, Boris & DEVOTO, F. J. (2004). Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo, Editora 34.

vizinho viesse a se tornar uma ameaçadora potência nuclear⁵, abrandando de certa forma as rivalidades existentes e abrindo caminho para uma maior cooperação.

Segundo Hirst (1988), nessa época começaram a ser tomadas outras iniciativas no sentido de incrementar as relações entre os dois países, através de um conjunto de protocolos bilaterais relativos ao intercâmbio comercial e à cooperação econômica, tecnológica e militar.

O processo de redemocratização nos dois países, assim como a emergência de novas realidades no mundo (de que é exemplo a formação de blocos econômicos e espaços comuns, como o Mercado Econômico Europeu – que posteriormente viria a configurar a União Européia), favoreceu a intensificação desse processo de reaproximação em meados dos anos 1980. Com esse pano de fundo, ocorreu uma inflexão de grande importância nas relações entre Argentina e Brasil, inaugurando um novo tipo de relacionamento entre ambos os países que acabou por resultar na constituição do Mercosul⁶.

Os primeiros passos nesse sentido foram dados em novembro de 1985, quando os presidentes Alfonsín, da Argentina, e Sarney, do Brasil, expressaram decisão de acelerar o processo de integração bilateral e de explorar novos caminhos na busca de um espaço econômico regional latino-americano. Oito meses depois, em julho de 1986, era assinada a Ata para a Integração Brasil-Argentina, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e foi complementada por um conjunto de protocolos que buscavam ampliar a cooperação em áreas onde esta já existia, mas se encontrava atrofiada (como no campo dos transportes, por exemplo), ou criar novos espaços de cooperação (como na questão do estatuto das empresas binacionais).

⁵ FAUSTO, Boris & DEVOTO, F. J. (2004). *Op. Cit.*

⁶ FAUSTO, Boris & DEVOTO, F. J. (2004). *Op. Cit.*

Segundo Vaz (2000), a aproximação entre a Argentina e o Brasil deu-se pela convergência de visão “sobre a importância do espaço regional enquanto *locus* de atuação primária e da integração, consubstanciada em um primeiro momento em instrumentos bilaterais e posteriormente no Mercosul, como meio de realizar objetivos externos e domésticos. Assim, a necessidade mútua de redefinir os parâmetros de inserção internacional e de reformar as estruturas econômicas domésticas segundo orientação liberal traduziu-se em convergência quanto a objetivos de política externa, notadamente a maximização de oportunidades comerciais, com o conseqüente esforço para garantir acesso a mercados (e de forma privilegiada no que tange a seus respectivos mercados), a atração de recursos financeiros e tecnológicos para empreender a desejada transformação de suas estruturas produtivas, o aumento da capacidade de negociação frente aos países desenvolvidos e nos foros multilaterais”⁷.

Assim, a parceria entre Argentina e Brasil, desenhada gradualmente a partir da solução da questão de Corpus-Itaipu e impulsionada pela Ata para a Integração Brasil-Argentina era expressão e resultado de considerável convergência política em torno de objetivos comuns, como a consolidação democrática, a estabilidade política, o resgate da credibilidade externa e a coordenação de posições frente aos desafios colocados pelas novas realidades mundiais. A construção dessa parceria, a partir de 1979, envolveu, em seu primeiro momento, não iniciativas de fundo econômico, mas propostas e ações no campo da segurança, fomentando um clima de crescente confiança mútua que pavimentou o caminho da cooperação e maior integração econômica⁸.

Em 1988, Argentina e Brasil assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que tinha por objetivo criar, num prazo de dez anos, uma área de

⁷ VAZ, Alcides Costa (2000). A Construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas negociações do período de transição. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Sociologia. Pág. 78.

⁸ VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. Cit.*

livre-comércio compreendendo os dois países. Esse prazo foi reduzido a quatro anos e meio com a assinatura da Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e o objetivo buscado passou de uma área de livre comércio para a constituição de um mercado comum.

Ainda em 1990, Argentina e Brasil firmam, em dezembro, o Acordo de Complementação Econômica nº 14, que incorporou todos os protocolos do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, consolidando o programa de liberalização comercial acordado. Com ele, o processo de integração entre os dois países ganhava materialidade e prazos definidos para avançar. Estava lançado o embrião do Mercosul.

A multilateralização do processo de integração que vinham conduzindo de forma bilateral Argentina e Brasil produziu-se, em primeiro lugar, com a aproximação do Uruguai, de maneira tímida ainda na segunda metade dos anos 1980, mas que se intensificou bastante após a assinatura (por Brasil e Argentina) da Ata de Buenos Aires, em junho de 1990. Sobre isto, Vaz (2000) diz:

“Ao tomar conhecimento de que Brasil e Argentina firmariam ata formalizando o compromisso de estabelecer um mercado comum no prazo de quatro anos e meio e não mais em dez (...) o presidente Alberto Lacalle do Uruguai determinou uma mudança de posicionamento (...) e passou a atuar ativamente no sentido de alterar a condição marginal do Uruguai e seu status de observador no processo de integração, defendendo com vigor a plena e imediata incorporação ao mesmo, o que se transformou em prioridade maior da política externa uruguaia então”⁹.

Já o processo de incorporação do Paraguai às negociações começou um pouco mais tarde, já que o país demorou um pouco mais para restabelecer o regime democrático. Porém, quando cai o governo autoritário de Alfredo Stroessner, em fevereiro de 1989, o novo governo inicia rapidamente negociações com os países vizinhos para a sua inserção no processo de integração regional.

⁹ VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. Cit.*

Partindo desse cenário avançam os entendimentos e em 27 de março de 1991 é assinado o Tratado de Assunção, que estabelece formalmente o Mercosul.

1.3 O acordado no Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção, depois de assinado pelos presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi ratificado internamente por cada país e passou à vigência efetivamente em 29 de novembro de 1991.

Em suas disposições, acabou por incorporar em grande medida os objetivos, prazos, princípios e mecanismos definidos bilateralmente por Argentina e Brasil no Acordo de Complementação Econômica nº 14 (com concessões excepcionais ao Uruguai e Paraguai apenas no tocante aos prazos para o cumprimento da desgravação tarifária e ao número de produtos a serem mantidos fora de tal programa até o final do período de transição)¹⁰.

Dessa forma, podemos perceber que o conjunto de iniciativas deslanchadas por Brasil e Argentina acabou por configurar a espinha dorsal do processo de integração do Mercosul. Assim, tanto em sua origem quanto em sua evolução posterior esteve o processo negociador no Mercosul fortemente marcado pelas preferências argentinas e brasileiras, em detrimento dos sócios de menor peso (Paraguai e Uruguai)¹¹ – não se trata aqui, no entanto, de negar importância a Paraguai e Uruguai, mas apenas apontar uma preponderância dos parceiros maiores com relação ao universo de preferências expressas no Mercosul¹².

¹⁰ VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. Cit.*

¹¹ VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. Cit.*

¹² Paraguai e Uruguai se mobilizaram para angariar concessões dos parceiros maiores e obtiveram sucesso, por exemplo, no que tange ao modo de decisão por consenso, que teoricamente confere poder de veto a qualquer país signatário do acordo (o que conferiria peso idêntico aos membros do Mercosul). No

O acordo assinado foi chamado oficialmente de “Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai” (copiado no Anexo I deste trabalho) e acertava a constituição de um mercado comum entre os países membros, que deveria estar conformado em 31 de dezembro de 1994. Este mercado comum – denominado Mercado Comum do Sul (Mercosul) – implicaria “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o processo de integração.”¹³.

Formalmente, é constituído por 25 Artigos, divididos em 6 Capítulos – além de 5 Anexos – que cobrem os propósitos, princípios e instrumentos para a formação do Mercado Comum, fornecem uma estrutura organizacional temporária (vigente durante o período de transição e sujeita a modificações ao termo desse período), além de fazer outras provisões mais gerais.

entanto, como o poder de veto é apenas negativo, ainda são as preferências dos sócios maiores que comandam o processo de integração.

¹³ Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Capítulo 1 - Artigo 1.

Mais especificamente, procurando detalhar um pouco mais o disposto no Tratado, podemos ver que começa por estabelecer um período de transição, que se estenderia da data de sua entrada em vigor até 31 de dezembro de 1994. Neste período de transição, os membros do Mercosul deveriam adotar uma série de medidas atinentes à constituição gradual de um Mercado Comum, como a adoção de um regime geral de origem, de um sistema de solução de controvérsias, um programa de desgravações tarifárias recíprocas e adoção de uma tarifa externa comum, entre outras.

O programa de liberalização comercial, definido no Anexo I ao Tratado de Assunção, estabelecia reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas (de acordo com o cronograma exposto na Tabela 1), acompanhadas das eliminações de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente para que se chegasse a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero e sem barreiras não-tarifárias sobre a totalidade do comércio intra-bloco.

TABELA 1: CRONOGRAMA DE DESGRAVAÇÃO TARIFÁRIA

DATA	PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO
30/06/1991	47
30/12/1991	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

Fonte: Anexo I – Artigo 3º - Tratado de Assunção (1991)

No entanto, no sentido de suavizar o impacto da abertura comercial a ser promovida, ficou acertado que os países membros poderiam constituir Listas de Exceções (que excluiriam do cronograma de desgravação tarifária certa quantidade de produtos) que deveriam ser progressivamente reduzidas até que se atingisse tarifa zero sobre todo o universo tarifário no final de 1994. Isso daria mais tempo a setores sensíveis para que se adaptassem à abertura comercial, sem, contudo, desviar do objetivo de liberalização total do comércio intra-bloco. Reconhecendo diferenças pontuais de ritmo entre as maiores e as menores economias, os países membros conferiram, ainda, a Paraguai e Uruguai um ano a mais de prazo (até 31 de dezembro de 1995) para adequarem suas exceções ao regime de livre-comércio interno.

TABELA 2: LISTAS DE EXCEÇÕES

PAÍS	QUANTIDADE DE ITENS
República Argentina	394
República Federativa do Brasil	324
República do Paraguai	439
República Oriental do Uruguai	960

Fonte: Anexo I – Artigo 6º - Tratado de Assunção (1991)

Além das listas de exceção, com o intuito também de proteger setores mais sensíveis à competição intra-bloco durante o período de transição, os Estados Partes acordaram a constituição de uma Cláusula de Salvaguarda, para ser usada somente em casos excepcionais (se as importações de determinado produto causarem dano ou ameaça de dano grave a seu mercado, como consequência de um sensível aumento, em curto período, das importações desse produto provenientes dos outros Estados Partes, o país importador pode solicitar ao Grupo Mercado Comum a realização de consultas sobre a utilização da Cláusula de Salvaguardas¹⁴). A utilização dessa barreira não-tarifária às importações provenientes de países membros do bloco, nos casos em que se aplicasse, não deveria estender-se além de 31 de dezembro de 1994 – final do período de transição – já que o objetivo expresso era chegar ao final do referido período com o livre-comércio entre os membros já plenamente estabelecido.

A fim de assegurar o cumprimento do cronograma de desgravação acordado e a fim de ajudar na eliminação das barreiras não-tarifárias então existentes, os países

¹⁴ Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Anexo IV – Artigo 2.

membros estabeleceram o compromisso de coordenarem suas políticas macroeconômicas e setoriais (esta, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes), começando por aquelas relacionadas aos fluxos de comércio e à configuração dos setores produtivos dos Estados Partes¹⁵.

Ao final do período de transição, de acordo com o Tratado de Assunção, o Mercosul já deveria ser uma união aduaneira. Para isso, além do estabelecimento do livre-comércio entre os países do bloco deveria também ser constituída uma tarifa externa comum para o relacionamento comercial com terceiros países. Durante o período de transição acordou-se, porém, que a TEC só deveria entrar efetivamente em vigência em janeiro de 1995 (após o período de transição, portanto – durante a fase de transição os países poderiam alterar unilateralmente suas tarifas de importação em relação aos países de fora do bloco).

Como se pode ver, então, o Tratado de Assunção não se aprofunda em suas disposições sobre a TEC como o fez na questão da liberalização comercial intra-bloco. As definições para a TEC ficaram para negociações posteriores, levadas a cabo durante o período de transição. Mas o Tratado de Assunção estabelece alguns pontos importantes para a constituição de uma Tarifa Externa Comum, como a aferição de “tratamento nacional”¹⁶ aos produtos de outros Estados Partes e a definição de um regime geral de origem¹⁷.

¹⁵ Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Anexo I – Artigo 11.

¹⁶ “Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado Parte gozarão, nos outros Estados Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional”. Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Capítulo 1 – Artigo 7.

¹⁷ Define o que é considerado originário de um Estado Parte e o que é considerado proveniente de um terceiro Estado.

Com relação à organização institucional e à administração e execução dos acordos e decisões tomadas, o Tratado criou dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum.

O Conselho seria o órgão superior do Mercosul, a quem competiria a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum. Seria composto pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes, e sua presidência seria exercida de forma rotativa por todos os países membros, que a exerceriam por um período de seis meses, seguindo ordem alfabética¹⁸.

Já o Grupo Mercado Comum seria o órgão executivo do Mercosul, sendo coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes. Suas principais funções seriam: “velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum”¹⁹. O Grupo Mercado Comum também poderia constituir os Subgrupos de Trabalho que fossem necessários para o cumprimento dos objetivos do Tratado²⁰.

A regra de decisão estabelecida para a tomada de decisões tanto do Conselho quanto do Grupo, vigente durante o período de transição e consolidada no período

¹⁸ Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Capítulo 2 – Artigos 10 a 12.

¹⁹ Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Capítulo 2 – Artigos 13.

²⁰ Inicialmente foram criados, de acordo com o Anexo 5 do Tratado de Assunção, os seguintes Subgrupos de Trabalho: 1) Assuntos Comerciais; 2) Assuntos Aduaneiros; 3) Normas Técnicas; 4) Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com Comércio; 5) Transporte Terrestre; 6) Transporte Marítimo; 7) Política Industrial e Tecnológica; 8) Política Agrícola; 9) Política Energética; 10) Coordenação de Políticas Macroeconômicas; 11) Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

posterior, foi a regra do consenso. Como mencionado pouco atrás, tal regra buscava conferir uma igualdade formal entre os países membros do Mercosul, cujas capacidades eram muito díspares. No entanto, como argumentado, apesar dessa igualdade formal, foram os interesses dos principais sócios (Argentina e Brasil – detentores efetivos de poder propositivo por disporem de maiores capacidades para arquitetar um consenso) que prevaleceram, com eventuais concessões aos parceiros de menor peso relativo – cujo poder de barganha girava em torno das ameaças de defecção do bloco.

Dada essa estrutura institucional, o Tratado de Assunção acaba revelando uma tendência que vem desde o período da aproximação bilateral entre Argentina e Brasil, que é a do protagonismo dos governos centrais na definição dos rumos dos processos em questão. Tal protagonismo foi instrumentalizado na própria configuração institucional do Mercosul, na constituição dos órgãos que o dirigem, que obedecem ao princípio da intergovernamentalidade.

O modelo intergovernamental de condução do processo afastou a sociedade civil das instâncias decisórias do Mercosul²¹, mas não constituiu um limite intransponível à participação e influência da sociedade civil de cada país-membro no processo. Isto porque, embora essas entidades não possam tomar decisões de maneira direta, as preferências expressas nas negociações refletem de maneira significativa algumas de suas diversas posições, pois tais preferências são fruto do jogo político interno de cada país.

Essa posição é sustentada por Mônica Hirst, por exemplo, que em artigo de 1995 escreve que uma análise do Mercosul deve partir de sua caracterização como processo

²¹ Embora as consultas à sociedade civil tenham aumentado em número e em importância nos diferentes órgãos do Mercosul, o processo de tomada de decisão ainda é eminentemente intergovernamental.

de negociação intergovernamental, condicionado pelo jogo político nacional²² – ou seja, as posições levadas às mesas de negociação pelos representantes dos governos dos países membros refletiriam o jogo de suas políticas internas. Este tipo de análise se afasta de uma concepção mais estrutural, que toma o interesse nacional como uno e o Estado como um ator unitário e racional, e coloca a atuação dos grupos organizados como um fator de grande importância na análise. É o que se pretende fazer aqui também.

O argumento aqui é de que o descompasso percebido entre o acordado e o efetivamente implementado está relacionado à reação da sociedade civil (mais especificamente dos grupos de interesse afetados, especialmente os empresariais) aos resultados da liberalização comercial e da formação do Mercosul. Dessa maneira, sustenta-se que a posição de tais grupos não estaria incorporada no Tratado de Assunção, sendo considerada apenas em negociações posteriores.

A literatura fornece algumas hipóteses para explicar por que as posições dos grupos sociais e econômicos não estariam incorporadas ao Tratado fundacional do Mercosul. Uma primeira hipótese diz que a influência dos grupos de interesse foi crescendo ao longo do processo – no início, quando ainda da aproximação bilateral e das primeiras negociações para a fundação do Mercosul, era pequena, vacilante (especialmente no caso de setores que acabaram vindo a ser negativamente afetados pela integração). À medida que os resultados da abertura comercial e da maior integração regional foram aparecendo e se consolidando, surgem reações dos setores envolvidos, que passam a procurar, de maneira mais efetiva, influenciar o processo.

²² HIRST, Mônica (1995). “A Dimensão Política do Mercosul: atores, politização e ideologia”. Texto original apresentado no seminário Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela. São Paulo, IEA/USP, 7 e 8 de agosto de 1995.

Tal argumento é sustentado por Vaz (2000) que realiza estudo qualitativo das negociações para a constituição do Mercosul e das negociações no período de transição. O autor argumenta que, no princípio da aproximação de Brasil e Argentina e também nas negociações para a fundação do Mercosul (para a constituição do tratado de Assunção) o processo de integração tinha caráter eminentemente de projeto político – os grupos de interesse, em especial os empresariais, demonstravam ceticismo com relação aos possíveis resultados dos acordos, já que o histórico dos processos de integração na região não era dos melhores²³. Dessa forma, o expresso no Tratado de Assunção seria fruto de uma visão política sobre a integração, negociada pelos governos e burocracias governamentais.

Para reforçar este argumento, o autor coloca que, além do ceticismo com relação aos resultados do processo de integração, os grupos de interesse (em especial os empresariais) podem ter demonstrado certa apatia em participar das negociações por dois outros fatores: em primeiro lugar, o autor sustenta que durante a etapa de negociações para a constituição do Mercosul os grupos de interesse estavam mais focados em suas agendas internas, já que a Argentina passava por uma ampla modificação de políticas e abertura econômica, realizadas pelo presidente Carlos Menem, que assumiu em 1990, e o Brasil passava pela fase final da transição para o regime democrático, além de lançar seu programa de abertura econômica com o presidente Fernando Collor, que também assumiu em 1990. Em segundo lugar, para boa parte dos grupos de interesse empresariais, o Mercosul parecia um bom negócio: grande parte do setor empresarial no Brasil via o Mercosul como uma boa oportunidade de expandir mercados, visto que muitos produtos brasileiros teriam vantagem no comércio regional e se beneficiariam com a criação de comércio; na Argentina, boa parte dos

²³ VAZ, Alcides Costa (2000), *Op. Cit.*

setores empresariais viam no Mercosul uma oportunidade de defesa contra a abertura então implementada ou ao menos uma chance de obter certa compensação (afinal, era mais fácil competir no âmbito regional do que mundial, e o enorme mercado brasileiro era um belo chamariz)²⁴. Dessa maneira, no princípio do processo de integração, os grupos de interesse podem ter aberto mão de uma maior influência por observarem certa convergência entre suas posições e as expressas pelos governos.

Uma segunda hipótese coloca que o empresariado até teria vontade de influenciar o processo de negociação do Mercosul, mas não teria sido capaz de fazê-lo (tese da debilidade do empresariado no Brasil e na Argentina, aventada para responder ao problema colocado pela abertura econômica realizada em ambos os países, a despeito dos interesses de parte do empresariado)²⁵. Mas, como procuram mostrar os trabalhos de autores como Oliveira (2003) e Mancuso (2004), durante a década de 1990 teria havido inflexão importante no padrão de mobilização e atuação dos grupos de interesse empresariais que levaria à contestação da tese da crônica incapacidade política do empresariado. E um dos fatores importantes que levam à crescente mobilização e atuação dos grupos de interesse empresariais, dizem os autores, é o engajamento do Brasil em processos de negociação internacional, dentre os quais os autores destacam o processo de negociação para a formação da Alca²⁶. Neste trabalho argumenta-se, no entanto, que os grupos de interesse, especialmente os empresariais, teriam realmente iniciado esse processo de crescente mobilização e atuação um pouco antes, quando dos primeiros resultados vindos da implementação do acordado no Mercosul, processo que

²⁴ Visão compartilhada por HIRST, Monica, BEZCHINSKY, Gabriel e CASTELLANA, Fabian (1994). “A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul”. Texto para Discussão n° 337 – IPEA.

²⁵ Sobre a tese da debilidade do empresariado ver SCHNEIDER (1998; 2004), WEYLAND (1998) e POWER e DOCTOR (2002).

²⁶ MANCUSO, Wagner Pralon e OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. (2006). “Abertura Econômica, Empresariado e Política: os planos doméstico e internacional”. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n° 69, págs. 147-172.

os grupos mais afetados buscaram influenciar (mesmo que de maneira fragmentada, no início)²⁷.

De qualquer modo, argumenta-se que, assim que começaram a aparecer os primeiros resultados do processo de integração no Mercosul, ou que se iniciaram efetivamente as negociações para a instrumentalização do acordado (como, por exemplo, na constituição da TEC, já que o Tratado de Assunção não detalhava a sua proposta), os grupos negativamente afetados (ou que seriam potencialmente afetados) vêm aumentando seus incentivos para procurar influenciar as posições de seus respectivos países com relação ao Mercosul. É o que podemos apreender dos capítulos seis e sete do trabalho de Vaz (2000), que descrevem as negociações para a instrumentalização do acordado no Tratado de Assunção no que se refere à continuidade do processo de liberalização comercial intra-bloco e à instituição da Tarifa Externa Comum.

Tese semelhante é defendida por outros autores também. Motta Veiga e Iglesias (2002) sustentam que, no Brasil, a experiência negativa do setor empresarial nos primeiros anos do Mercosul e o gradual envolvimento com as negociações durante o período de transição e especialmente no período imediatamente após, criaram os incentivos para um forte e crescente envolvimento nas negociações da Alca²⁸.

Este argumento, de que os grupos de interesse afetados, em especial os empresariais, não tiveram suas posições incorporadas na fundação do Mercosul (a constituição do Tratado de Assunção), mas buscaram influenciar a instrumentalização do processo, principalmente à partir do momento em que os resultados começaram a

²⁷ VAZ (2000), ao descrever o processo negociador para a constituição do Mercosul e também as negociações para o estabelecimento da TEC durante o período de transição fornece inúmeros indícios de que a hipótese se sustenta. Para mais, consulte VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. Cit.*, em especial os capítulos 6 e 7.

²⁸ MOTTA VEIGA, Pedro da e IGLESIAS, Roberto M. (2002). “A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”. Relatório Preliminar – FUNCEX.

aparecer (os grupos prejudicados tinham maior incentivo para procurar influenciar as negociações para a implementação do acordado), é muito importante neste trabalho. Isto porque, se sustentássemos, de maneira alternativa, que os grupos de interesse tiveram suas preferências incorporadas no acordado no Tratado de Assunção, teríamos que argumentar que o déficit entre acordado e implementado seria explicado, na verdade, por uma mudança na constelação de grupos de interesse que estavam efetivamente influenciando as decisões, o que mudaria significativamente o enfoque do trabalho.

Antes, porém, de aprofundar a discussão dos porquês da defasagem entre acordado e implementado, é importante mostrar que essa defasagem é real e apontar onde exatamente ela aparece. É o que procurarei fazer na próxima seção.

1.4 Decisões posteriores ao Tratado de Assunção e a implementação do acordado

Em 17 de dezembro de 1994 os países membros assinaram o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (chamado Protocolo de Ouro Preto). Este Protocolo introduziu modificações apenas modestas na estrutura organizacional do bloco: criou novos órgãos (a Comissão de Comércio do Mercosul – único dos novos órgãos com capacidade decisória, mas também de caráter intergovernamental –, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul) e detalhou melhor a alocação de responsabilidades e competências no Mercosul; conferiu personalidade jurídica de Direito Internacional ao bloco; definiu os mecanismos de tomada de decisões e de implementação das decisões; refinou o sistema de solução de controvérsias (cuja forma final somente deveria ser estabelecida quando a adoção da

TEC se tornasse uniforme e o bloco passasse a constituir uma União Aduaneira plena)²⁹.

O Protocolo de Ouro Preto manteve o caráter intergovernamental na condução do Mercosul. Bouzas e Soltz (2001) argumentam que a criação de um órgão de consultas (o Foro Consultivo Econômico-Social) não foi suficiente para reverter a situação de encapsulamento governamental do processo decisório do bloco, permanecendo limitada a sua permeabilidade aos representantes da sociedade civil – que calculavam que sua capacidade de influenciar os resultados do processo de integração se maximizava se exercida no nível nacional ao invés do regional³⁰.

Já no âmbito comercial, como dito anteriormente, ao final do período de transição, dado o exposto no Tratado de Assunção, o Mercosul já seria uma união aduaneira, com livre comércio entre os países membros e uma tarifa externa comum que ditasse a relação com os países de fora do bloco. No entanto, um período adicional de proteção foi concedido a setores menos competitivos no comércio intra-bloco, representando uma primeira grande frustração com relação aos objetivos iniciais de liberalização total do comércio interno³¹.

Por meio da Decisão N° 05/94 do Conselho do Mercado Comum, definiu-se um Regime de Adequação Final para a União Aduaneira. Segundo essa decisão, a lista de produtos sujeitos a barreira tarifária no comércio intra-bloco teria sua vigência estendida, sendo aplicado um novo prazo para a eliminação definitiva das restrições

²⁹ BOUZAS, Roberto e SOLTZ, Hernán (2001). *Institutions and Regional Integration: the case of Mercosur*. In THOMAS, Victor Bulmer (2001). *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of open regionalism*. University of London – The Brookings Institution – págs. 95-118.

³⁰ BOUZAS, Roberto e SOLTZ, Hernán (2001). *Op. Cit.*

³¹ AZEVEDO, André Filipe Z. e MASSUQUETTI, Angélica (2007). Tarifas no Âmbito do Mercosul: teoria e prática. Trabalho apresentado no X Encontro de Economia da Região Sul – 05 e 06/07/2007.

tarifárias ao comércio interno no Mercosul³². Essa nova decisão dizia que as tarifas dos produtos presentes nas listas de adequação final deveriam convergir a zero de acordo com reduções lineares e automáticas de 25 % a cada ano, o que faria com que estivessem eliminadas as barreiras tarifárias intra-bloco a 1º de janeiro de 1999 (novamente foi concedido um ano a mais para que Paraguai e Uruguai pudessem eliminar suas listas).

Ainda de acordo com a Decisão N° 05/94 as restrições provenientes do Regime de Salvaguardas previsto no Tratado de Assunção deveriam também dispor de novo prazo final para serem eliminadas. Segundo a nova norma, esse prazo seria de quatro anos, contados a partir de 1º de janeiro de 1995 para todos os sócios.

Em suma, as restrições que ainda existissem ao comércio intra-bloco deveriam ser gradualmente eliminadas e as salvaguardas que ainda permaneciam no comércio regional deveriam ser extintas até 1º de janeiro de 1999 (exceção feita às concessões a Paraguai e Uruguai já referidas). Porém, as regras acordadas foram apenas parcialmente cumpridas, sendo que os prazos foram/vem sendo continuamente postergados.

Sobre isso, Azevedo e Massuquetti (2007) dizem que “a maior parte das barreiras tarifárias (furos) remanescentes ao livre comércio entre os países do Mercosul, em vigor logo após o final do período de transição em 1995, foi postergada para além de 2006, violando as regras inicialmente estabelecidas”³³. Apesar do relativo êxito na desgravação tarifária do comércio entre os países membros, que atingiu quase a totalidade dos bens comercializados (as listas de exceções do Regime de Adequação Final foram extintas, por exemplo), algumas exceções ainda persistem (como é o caso do comércio no setor automotivo e no açucareiro). Mais importante, as barreiras não

³² Em 1995, essa lista final englobava 29 linhas tarifárias (Sistema Harmonizado a oito dígitos) para o Brasil, 212 para a Argentina, 432 para o Paraguai e 958 para o Uruguai. Fonte: AZEVEDO, André Filipe Z. e MASSUQUETTI, Angélica (2007). *Op. Cit.*

³³ AZEVEDO, André Filipe Z. e MASSUQUETTI, Angélica (2007). *Op. Cit.* Pág. 6.

tarifárias sobreviveram aos prazos inicialmente estabelecidos e mesmo aos prazos depois estendidos (exemplo disso é a questão dos produtos da “linha branca” – geladeiras, fogões etc. – que envolveu Argentina e Brasil em 2004), estando ainda bastante presentes no comércio regional. A livre circulação de bens dentro do bloco não depende apenas da eliminação de tarifas, mas da retirada de entraves e barreiras não-tarifárias também.

Com relação à TEC, também podemos observar que o acordado não foi inteiramente implementado. Durante o período de transição os países membros do Mercosul negociaram a formação de uma tarifa externa comum, que deveria valer para o universo dos produtos comercializáveis. Chegou-se a uma estrutura tarifária que variaria de 0 a 20 %, com intervalos de 2 % (num total, portanto, de 11 possibilidades tarifárias dentro do intervalo), que passaria a vigorar já em 1995. Porém, com o intuito de suavizar as alterações tarifárias necessárias e proteger de uma abertura mais abrupta setores mais sensíveis à competição internacional, permitiu-se também a constituição de listas de exceção, que desfrutariam de um maior prazo para a convergência à TEC, mas que deveriam fazê-lo ao término do período estipulado. Estabeleceu-se um período de 6 anos para Argentina e Brasil e um período de 11 anos para Paraguai e Uruguai para que convergissem suas tarifas (na relação com países de fora do bloco) aos níveis acordados na TEC. Para isso estabeleceu-se, também, um cronograma de desgravação tarifária progressiva e linear ao longo do período designado para a convergência à TEC³⁴.

Dessa forma, cada país membro poderia manter uma lista de exceções à TEC que conteria até 300 produtos (399 no caso do Paraguai), com tarifas que poderiam ser maiores ou menores do que ela, durante o prazo acima referido (31/12/2000 para Argentina e Brasil e 31/12/2005 para Paraguai e Uruguai). No entanto, de início, todos

³⁴ AZEVEDO, André Filipe Z. e MASSUQUETTI, Angélica (2007). *Op. Cit.*

os países incluíram menos produtos em suas listas do que havia sido permitido: a Argentina incluiu 231, o Brasil, 171, o Paraguai, 214 e o Uruguai, 212 linhas tarifárias do sistema harmonizado de 8 dígitos do Mercosul³⁵.

Porém, assim como no caso das exceções ao livre comércio intra-bloco, as exceções à TEC também acabaram por extrapolar o prazo acordado para sua eliminação. A decisão N° 38/05 do Conselho do Mercado Comum estipula como novo prazo para a extinção das exceções à TEC a data de 31/12/2008. Até lá, cada país membro está autorizado a manter uma lista com até 100 códigos tarifários que diferem da tarifa externa comum. Tal lista pode ser modificada a cada seis meses, em até 20 % dos códigos.

E se lembrarmos que há acordos pontuais que permitem a adoção de alíquotas diferenciadas para determinados bens (de que são exemplo os bens de capital, informática e telecomunicações, bens do setor automotivo e açucareiro, entre outros), podemos perceber que os “furos” com relação à TEC excedem essas 100 linhas tarifárias acordadas na decisão N° 38/05. Azevedo e Massuquetti (2007) estimam que, no final de 1995, o Uruguai mantinha fora do nível acordado para a TEC aproximadamente 2.900 produtos, o Paraguai 2.555, a Argentina 2.236 e o Brasil 2.053. Em 28/09/2007, no Brasil, as linhas tarifárias que fugiam ao acordado para a TEC totalizavam 902³⁶ (10,77 % do total de linhas tarifárias cobertas pela Tarifa Externa Comum), o que mostra que houve, sim, convergência à TEC, mas que não se conseguiu cumprir integralmente com o inicialmente acordado. Nos outros países, o número de linhas tarifárias em desacordo com o estabelecido para a constituição da TEC também

³⁵ Cada linha tarifária corresponderia a um produto ou a um conjunto de produtos semelhantes.

³⁶ Sendo 100 linhas da lista de exceção à TEC, 77 linhas referentes à lista de exceções de bens de informática e telecomunicações, 2 linhas referentes a produtos sujeitos a redução temporária da alíquota do Imposto de Importação, de acordo com a resolução 69/00 do Grupo do Mercado Comum, além de 755 outras linhas tarifárias que excedem os 20 % estabelecidos como teto para a TEC e que fazem parte de acordos setoriais, como por exemplo o acordo do setor automotivo.

deve ter seguido caminho semelhante ao brasileiro, com avanços importantes no sentido da convergência, mas com a persistência de exceções que ferem o inicialmente proposto.

Vemos, então, que apesar dos avanços conquistados, o Mercosul, em sua dimensão comercial, não conseguiu atingir as metas inicialmente estabelecidas de liberalização comercial plena nas transações intra-bloco e de constituição de uma Tarifa Externa Comum que cobrisse a totalidade dos bens comercializados com terceiros países, precisando estender continuamente os prazos que iam sendo estabelecidos. No sentido rigoroso dos termos, não somos ainda uma área de livre-comércio plena (dadas as restrições que ainda persistem no comércio intra-bloco), muito menos uma união aduaneira completa (já que existem também exceções, produtos que ficam “fora” da TEC, normas que não convergiram e/ou não foram harmonizadas), embora tenhamos gradualmente nos aproximado de sua construção.

Porém, a meta inicial era a formação de um Mercado Comum (que deveria já estar desenhado ao final da fase de transição, cabe ressaltar³⁷), e disso ainda estamos longe – já que, além de não conseguirmos estabelecer a livre circulação plena de bens, serviços e fatores produtivos, não conseguimos cumprir, também, com os objetivos relativos à coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e, em alguns casos, de harmonização das legislações internas, para que se assegurassem condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes.

No âmbito da coordenação de políticas, assim como no campo das barreiras tarifárias e não-tarifárias, produzimos também alguns avanços, como no caso do estabelecimento de regras de origem, da criação de mecanismo para a solução de

³⁷ Ao final da fase de transição, estabeleceu-se plano para aprofundar a integração e aproximar-se do estágio de Mercado Comum ainda no ano 2000, como é possível observar através da Decisão nº 06/1995 do Grupo Mercado Comum – o que também não foi atingido.

controvérsias ou dos avanços conquistados através das discussões nos diversos Subgrupos de Trabalho – de que são exemplos os avanços com relação à harmonização ou remoção de barreiras técnicas (sanitárias, fitossanitárias, padrões e medidas) e no que diz respeito à identificação de políticas internas que podem vir a distorcer as condições de concorrência no bloco.

Mas o déficit com relação ao acordado é patente. Por que o Mercosul não conseguiu atingir alguns dos objetivos a que se propôs ? O que poderia explicar essa diferença entre o acordado e o realizado? Para procurar responder a estas perguntas, inicialmente iremos procurar hipóteses discutidas na literatura, dando destaque à hipótese que sustenta a influência dos grupos de interesse na determinação desse déficit – hipótese que perpassa todo este trabalho. É o que se procura fazer na seção seguinte.

1.5 O que pode explicar o déficit entre acordado e realizado?

Hipóteses da literatura

Vários campos do pensamento, como a Economia, a Ciência Política e as Relações Internacionais, oferecem contribuições ao estudo dos processos de integração regional – cada um com uma abordagem diferente, focalizando aspectos variados e conduzindo a análises distintas. Nesse sentido, temos diversas tentativas de resposta à questão relativa ao que poderia explicar o déficit entre o acordado e o realizado no Mercosul, que variam de acordo com o referencial teórico em que se fundam. Nesta seção procura-se discutir a força e o escopo de algumas dessas respostas presentes na literatura, assim como apontar aquela que parece ser a mais profícua para o caso do Mercosul.

No âmbito das Relações Internacionais, diferentes visões sobre os processos de integração regional são decorrência dos diferentes marcos teóricos em que se apóiam os autores. Algumas perspectivas consideram aspectos estruturais como os principais na determinação do desenrolar e dos resultados dos processos de integração, enquanto outras procuram considerar aspectos institucionais e referentes à política doméstica dos países. Esta visão difere da primeira ao recusar o Estado como ator racional e unitário, portador de um interesse nacional uno e indivisível – pelo contrário, considera que há uma disputa pela definição do interesse nacional entre os diversos interesses e preferências dos vários atores domésticos, que é conformada pelo arcabouço institucional vigente.

Uma visão mais estrutural das relações internacionais – de que é exemplo a teoria neo-realista – toma como pressuposto que o Estado é um ator unitário e racional. Nessa visão, o Estado é o detentor do interesse nacional (único e incontestado), definido com relação às necessidades e capacidades domésticas e às possibilidades oferecidas pela realidade do sistema internacional. Dessa forma, a estrutura do sistema determina em grande medida o comportamento dos Estados (dois Estados com capacidades parecidas e enfrentando uma mesma situação se comportariam de maneira semelhante) – praticamente, o interesse nacional aparece como “dado”.

Mais especificamente, na perspectiva neo-realista, os Estados se preocupam com o lugar que ocupam no sistema internacional e em como podem melhorar a sua situação. Desse modo, os objetivos econômicos da integração regional não derivariam exclusivamente da busca do bem-estar, mas da estreita relação que existe entre riqueza econômica e poder político, e da preocupação dos Estados com vantagens relativas³⁸. Seria possível, portanto, ver o regionalismo como uma estratégia no jogo da

³⁸ HURRELL, Andrew (1995). O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. Rio de Janeiro, Contexto Internacional, vol. 17, nº 1, jan/jun 1995.

concorrência internacional (por poder, por uma melhor posição no sistema), ou como um instrumento de barganha nas negociações internacionais (principalmente nas de ordem econômica).

A visão neo-realista implica dois tipos de análise: uma centrada na existência de um hegemonia regional (um país de maiores capacidades relativas e disposto a arcar com o custo do provimento de instituições regionais – os processos de integração regional teriam maiores chances de florescer e se desenvolver onde existisse uma potência hegemônica regional inclinada à integração) e outra focada na questão das assimetrias (e de seu equacionamento) entre os países que fazem parte do processo de integração.

Com relação à análise centrada na questão do hegemonia regional, Grieco (1997), analisando o processo de integração sob diversos enfoques teóricos, diz que o caso do Mercosul estaria de acordo com o que prevê a teoria (sendo um caso, nesse sentido, semelhante ao do Nafta)³⁹. Para o autor, o Brasil seria uma potência regional que trabalharia no sentido de promover e catalisar o processo de integração regional. Realmente, a política externa brasileira valoriza a integração regional na América do Sul e o Brasil procura, cada vez mais, uma posição de liderança regional⁴⁰. No entanto, segundo a perspectiva da liderança hegemônica, dado que haveria um hegemonia regional disposto a promover a integração, como se poderia explicar o fato de haverem descompassos entre o que foi acordado inicialmente para a constituição do Mercosul (que seria visto, pela teoria, como a expressão das preferências da potência hegemônica – mesmo que balanceada por concessões pontuais aos parceiros) e o que foi

³⁹ GRIECO, Joseph M. (1997). *Systematic Sources of Variations in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas* in MANSFIELD, Edward D. e Milner, Helen V. (1997). *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.

⁴⁰ Sobre essas questões ver: VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel (2007). “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. Contexto Internacional, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335 ou ALMEIDA, Paulo Roberto de (2005). “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, vol. 2, nº 1, jan/jun 2005, p. 20-54.

efetivamente implementado? Segundo essa teoria, não seria de se esperar que estivéssemos num estágio mais avançado com relação à implementação (se considerarmos que a posição brasileira com relação aos objetivos da integração não mudou de maneira dramática desde as primeiras negociações até o período recente)⁴¹?

Segundo a teoria, a noção de hegemonia está relacionada à capacidade de promover os próprios interesses, seja através da coação ou da cooptação de outros atores. Dessa maneira, o hegemon regional seria o país capaz de influenciar seus vizinhos e, assim, alcançar seus objetivos de política externa, seja pressionando-os para que aceitem sua visão, seja convencendo-os de que sua visão trará os maiores benefícios para todos.

Assim sendo, se a situação na América do Sul fosse bem espelhada pela teoria, seria de se esperar que o Brasil (considerado por alguns, como analisa Grieco (1997), o hegemon regional) tivesse conseguido promover e implementar sua visão do Mercosul. Ou então, que a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) – dadas as declarações do governo brasileiro colocando-a como uma das grandes prioridades da política externa do governo Lula – já tivesse saído do papel, ou ao menos tivesse suas negociações avançando de maneira firme e inconteste (pois o Brasil, como liderança regional, conseguiria através de coação ou cooptação fazer com que os outros países aceitassem ou desejassem a CASA – ou estaria disposto a arcar sozinho com os custos de promover a integração, provendo as instituições regionais que levariam adiante tal projeto).

⁴¹ Grosso modo, autores observam mudanças na Política Externa brasileira, desde 1991, quando da formação do Mercosul, mas argumentam que essas mudanças se dão mais nas estratégias adotadas, no método, do que nos objetivos almejados. Ver HIRST e PINHEIRO (1995) para o período que cobre de Fernando Collor a Itamar Franco; BERNAL-MEZA (2002), para o período que vai de Collor ao final do segundo mandato de Cardoso; VIGEVANI e CEPALUNI (2007) para o período Lula da Silva.

Olhando sob um ponto de vista um pouco diferente, poderíamos ainda considerar que a hipótese do hegemonia regional estivesse correta, que o Brasil iniciou e promoveu o processo de integração do Mercosul, e que os problemas encontrados na implementação seriam formas de resistência dos países menores, que estariam defendendo alguns de seus interesses que iriam contra os interesses do hegemonia. Mas, ainda assim, como poderíamos explicar que o potencial hegemonia contribui para o déficit entre acordado e implementado no Mercosul (mesmo que sua contribuição seja, talvez, menor) ?

Não são apenas os países menores que barram a completa implementação do acordado no Mercosul. Também o Brasil contribui, por exemplo, ao ser refratário a questões de coordenação de políticas dentro do bloco (sob o argumento de manutenção de soberania nos assuntos de natureza econômica – instrumentos de política econômica), ou ao distorcer as condições de concorrência interna, ao adotar políticas federativas de isenção fiscal, por exemplo, ou ainda ao manter níveis de proteção acima dos inicialmente acordados para alguns setores (situação para a qual concorreu e ajudou a sustentar).

Poderíamos, ainda, imaginar que o que ocorreu foi uma mudança na relação entre os países, em que o hegemonia perdeu força, ocorrendo o mesmo com o projeto de integração que lançou. Mas os dados empíricos nos obrigam a afastar essa hipótese, mostrando que as assimetrias na distribuição de capacidades no Mercosul permaneceram grandes e favoráveis ao Brasil (vide Anexo II).

Dessa maneira, a perspectiva da liderança hegemônica regional pode ajudar a entender como se formam ou por que se desenvolvem alguns casos de processos de integração regional, mas não parece ser tão conveniente para o caso de explicar o déficit entre o acordado e o implementado no Mercosul. Até porque poucos analistas são

capazes de considerar o Brasil (ou outro país) uma força hegemônica incontestada na região: a visão predominante é a de que Brasil e Argentina (e mais recentemente a Venezuela) dividem a condição de principais potências regionais – com preponderância brasileira, no entanto – em termos de capacidades materiais e de influência. Não havendo uma potência hegemônica incontestada, os rumos do processo de integração regional seriam definidos nas relações entre os principais atores regionais, o que nos leva à outra forma de analisar o processo de integração sob a ótica neo-realista, que focaliza a questão das assimetrias e vantagens relativas entre os países.

Retomando o argumento neo-realista: o neo-realismo diz que os países se preocupam com sua posição no sistema internacional. Isso implica que levem em conta sua posição relativa frente aos demais Estados – sejam eles vizinhos ou não. Desse modo, ao pesarem os benefícios de um processo de integração regional, os países têm de considerar os ganhos que dele resultarão e, mais importante, como se dará a distribuição desses ganhos: quando os ganhos forem desiguais – considerando os atores racionais – seria mais difícil a cooperação, pois a parte “prejudicada” (a parte cujos ganhos relativos fossem menores, ainda que tivesse ganhos absolutos) não se sentiria inclinada a cooperar.

Segundo essa perspectiva, a cooperação seria difícil de atingir, somente ocorrendo quando a distribuição de ganhos fosse igual – e desde que existissem ganhos absolutos – ou quando ganhos relativos para determinado país, ainda assim, não alterassem a balança de poder regional, ou até mesmo quando a diferença de capacidades entre os países fosse tão grande que o menor buscaria uma aliança com o maior como meio até de garantir sua sobrevivência e possivelmente melhorar sua situação/posição no sistema internacional – ou, ainda, num cenário de informação imperfeita (atores poderiam ter percepção equivocada da distribuição dos ganhos).

O que essa teoria teria a dizer sobre o caso do Mercosul? Em primeiro lugar, quanto à distribuição de capacidades na América do Sul, teríamos dois países que historicamente disputaram a hegemonia no subcontinente – Brasil e Argentina – e a recente emergência de outro ator de certo relevo – a Venezuela. Brasil e Argentina (e mais recentemente a Venezuela) seriam competidores no nível regional, buscando aumentar seu poder e influência sobre os países do entorno. Cada um leva em consideração suas capacidades e a de seus “rivais”, e alterações na correlação de forças provocam mudanças nas percepções, que podem gerar algum tipo de reação.

Partindo dessa visão, seria complicado explicar a emergência da cooperação e a instituição do Mercosul⁴². Mas muitos teóricos se valem dela para explicar o desempenho do bloco após sua criação. O argumento é o de que os países seriam sensíveis a mudanças nas capacidades relativas uns dos outros (o crescimento das assimetrias), que poderiam ocorrer devido à distribuição desigual dos ganhos advindos da cooperação regional. E os países afetados de maneira negativa por um acordo de cooperação regional (os que veriam as assimetrias de capacidades crescerem em favor de seus “concorrentes” – os que recebem relativamente menos ganhos, embora possam apresentar ganhos absolutos) estariam cada vez menos dispostos a cooperar e levar a cabo o projeto de integração inicialmente planejado.

Bouzas (2003) procura mostrar que essa abordagem, que leva em conta a percepção dos países com relação às assimetrias e à distribuição de ganhos dentro de um esquema de integração regional, serve para descrever de maneira satisfatória o desenvolvimento do Mercosul. O autor diz que houve um período inicial de crescimento do intercâmbio entre os países, motivado pela abertura comercial e pela crença de que

⁴² GRIECO, Joseph M. (1997). *Op. Cit.* Pág. 178. Segundo essa perspectiva, o Mercosul teria surgido ou porque os maiores países do bloco consideraram que a distribuição dos ganhos advindos da integração seriam equânimes, ou porque calcularam de maneira equivocada a repartição dos benefícios.

cada um poderia melhorar sua posição relativa através da participação no bloco. Porém, conforme a distribuição dos ganhos foi acentuando as assimetrias (favorecendo o Brasil – especialmente depois da desvalorização do real), surgiram insatisfações com os rumos do bloco que acabaram impedindo a completa implementação do acordado.

Outros autores também colocam a questão dos ganhos relativos e das assimetrias, embora de maneira menos direta. Estes autores dizem que as percepções sobre a distribuição dos ganhos no Mercosul são um aspecto importante a se considerar quando analisamos os problemas que o bloco enfrenta. Dizem que as controvérsias entre Argentina e Brasil e as reclamações dos países menores partem de considerações dessa natureza (de que a repartição dos ganhos e dos custos não se dá de maneira justa – insatisfação com a forma com que os países se apropriam dos benefícios da integração) [Camargo (2006), Santana e Kasahara (2007) e Motta Veiga (2005)].

Porém, podemos identificar alguns problemas que uma análise desse tipo traz. Em primeiro lugar, uma avaliação do déficit entre acordado e implementado no Mercosul que parta dessa perspectiva que diz que os países levam em consideração (enquanto entidades unitárias e racionais) as capacidades relativas uns dos outros, deve ser capaz de mostrar claramente os países prejudicados pelo processo de integração e que estariam travando o processo.

Como visto pouco acima, alguns autores podem dizer que é isso mesmo que está acontecendo. Que, principalmente a Argentina, e em menor grau Paraguai e Uruguai, estariam impedindo a completa implementação do acordado, já que calculam que o Brasil vem recolhendo benefícios relativamente maiores que os seus (o que faria com que as assimetrias entre os membros do bloco estivessem aumentando em favor do Brasil). Como podemos observar no Apêndice I, realmente parece ser este o caso do momento recente vivido pelo bloco, após a crise argentina de 2001.

Porém, esses autores não observam que alguns indicadores que medem capacidades relativas dos países variaram, particularmente durante o período de transição, mas em alguns casos estendendo-se também no período posterior (geralmente até 1999, antes da desvalorização do Real, ou até 2001, antes da crise argentina), em favor da Argentina, ou ao menos se mantiveram relativamente estáveis. São os casos da porcentagem do PIB de cada país com relação ao PIB total do bloco (Figura 1), da porcentagem de gastos militares em relação ao total de gastos militares do bloco (Figura 2), do percentual de valor agregado industrial de cada país em relação ao valor agregado industrial total no Mercosul (Figura 3) e (em menor grau e com ressalvas) da Balança Comercial intra-bloco (Figura 4).

Figura 1: Comportamento dos PIBs de Brasil e Argentina (1990-2001) – como porcentagem do PIB total do Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

Figura 2: Comportamento dos Gastos Militares de Brasil e Argentina (1990-2001) – como percentual dos gastos militares totais do bloco.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

Figura 3: Valor Agregado Industrial de Brasil e Argentina (1990-2001) – como % do total de valor agregado industrial no Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

Figura 4: Comportamento das Balanças Comerciais (intra-bloco) de Brasil e Argentina (1990-2000) – em U\$ dollars.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

Podemos observar que os indicadores de PIB e gastos militares (ambos como percentual do total do bloco) mantiveram-se relativamente estáveis ao longo do tempo no período considerado (de 1990 a 2001). Podemos observar, ainda, que comparando o início da série a seu final, em ambos os casos a Argentina aumentou sua participação em relação ao total do Mercosul. No que se refere ao indicador de valor agregado industrial, o comportamento da Argentina no período indicado (1990-2001) é bom também, fazendo com que sua disparidade com relação ao Brasil diminuísse.

Já no que se refere à balança comercial, podemos ver que a Argentina tem, nos anos de 1990, 1995 e 2000, superávit no comércio interno ao bloco. Infelizmente os dados não cobrem todos os anos do período e nos impedem de fazer considerações mais rigorosas sobre o real comportamento do indicador. Bernal-Meza e Quintanar (2001) oferecem indícios adicionais de que a situação era favorável à Argentina mostrando que,

de 1995 a 2001, o país obteve seguidos superávits no comércio bilateral com o Brasil (o Brasil só passou a apresentar superávits consistentes na balança comercial intra-Mercosul a partir de 2004 – até então é possível imaginar que fosse a Argentina que apresentava consistentemente superávits na balança comercial intra-bloco, já que a maior parte do comércio regional se dá entre esses dois países).

Dessa maneira, segundo a teoria, a Argentina não teria por que se contrapor à implementação do acordado no Mercosul, já que suas assimetrias com relação ao Brasil não estariam aumentando (e em alguns casos estavam diminuindo) – no período que vai de 1990 a 2001. Isso num momento em que o Mercosul efetivamente já apresentava entraves à implementação do acordado (como mostrado na seção 1.4 deste capítulo), trazidos à baila também por Argentina e Brasil.

A partir de 2001, as assimetrias entre os países crescem, em decorrência principalmente da crise Argentina de 2002. Mas o déficit entre acordado e implementado no Mercosul já vinha desde o final do período de transição. É difícil, dessa maneira, apontarmos a consideração da variação das assimetrias entre as capacidades relativas dos países como o determinante principal do déficit entre acordado e implementado no bloco.

Outra hipótese presente na literatura sobre o que poderia explicar o déficit entre acordado e implementado no Mercosul apóia-se na teoria neo-funcionalista para afirmar que tal déficit se deu pelo baixo nível de interdependência gerado ao longo do processo de integração. Os neo-funcionalistas argumentam que o aumento dos níveis de interdependência gera maior “demanda” por cooperação internacional, já que são criados novos problemas (“spillovers”) que exigem soluções comuns⁴³.

⁴³ HURRELL, Andrew. (1995). O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. Rio de Janeiro, Contexto Internacional, vol. 17, nº 1, jan/jun.

Burges (2005) compartilha dessa visão ao argumentar que o futuro do Mercosul depende fundamentalmente de sua capacidade de expansão do comércio interno. O autor procura mostrar que os problemas associados ao Mercosul são decorrência do baixo nível de interdependência gerado nas relações entre os países e da fragilidade do incremento comercial intra-bloco gerado.

Coutinho, Hoffmann e Kfuri (2007) discordam dessa visão que diz que o incremento comercial intra-bloco no Mercosul foi apenas frágil. Dizem os autores:

“A fase de formação do Mercosul também é uma fase de expansão do comércio entre seus membros. O volume total de comércio intrabloco em 1991 é de US\$ 10.201 milhões. No primeiro ano após a assinatura do Tratado de Assunção, o volume de comércio entre os quatro países aumenta para US\$ 14.497 milhões em 1992. Esse aumento é proporcionalmente maior do que o aumento no comércio desses países com o resto do mundo, que sobe de US\$ 68.038 milhões, em 1991, para US\$ 74.846 milhões em 1992. O comércio intrabloco continua a crescer nos anos seguintes, chegando a US\$ 19.143 milhões em 1993, US\$ 23.712 milhões em 1994, US\$ 28.438 milhões em 1995 e US\$ 34.226 milhões em 1996. Proporcionalmente, a fatia do comércio relativo ao bloco cresce: enquanto em 1991 o comércio com os países do Mercosul correspondia a 13% do total de comércio desses países, em 1997, o comércio intrabloco respondia por 23% do total.

Essa expansão contínua vai até 1997, quando o valor total das trocas dentro do bloco chega a US\$ 41.074 milhões, um valor quatro vezes maior que o de 1991. Nesse mesmo período, o comércio extra-regional também cresceu, mas em ritmo mais lento: de US\$ 68.038 milhões, em 1991, para US\$ 139.046 milhões, em 1997, um volume duas vezes maior.”⁴⁴

Podemos ver, dessa maneira, que os fluxos comerciais intra-bloco aumentaram de maneira considerável (percentualmente, aumentaram mais até do que o fluxo de comércio dos membros do Mercosul com o resto do mundo). Um neo-funcionalista faria a previsão de que a institucionalização do Mercosul neste período tenderia a crescer, devido a quantidade cada vez maior de problemas que exigiriam soluções comuns. Mas

⁴⁴ COUTINHO, Marcelo, HOFFMANN, Andrea R.e KFURI, Regina. (2007). Raio X da Integração Regional. Estudos e Cenários OPSA, Ed. Maio/2007.

não houve alteração no padrão institucional acordado para o Mercosul durante o período de transição. O que houve foi um déficit entre acordado e realizado, que um neofuncionalista, observando o crescimento da interdependência nos primeiros anos de funcionamento do bloco, teria dificuldade para explicar.

Se passarmos ao campo da Economia Política, podemos perceber que o enfoque do problema levantado muda. Deixa-se de considerar os interesses e as decisões de uma unidade coesa e racional (o Estado), para se focar as disputas domésticas que visam moldar e influenciar as posições de um país nas suas relações externas.

Tal abordagem, ao analisar negociações internacionais, leva em consideração o jogo doméstico de interesses que leva à constituição da posição negociadora do país e à estrutura de proteção comercial vigente. Nesse sentido, para a Economia Política, o interesse nacional seria a resultante de dois vetores: as pressões por parte de grupos sociais e a resposta a essas pressões por parte das instituições governamentais (o modelo refere-se basicamente a democracias, onde há a possibilidade de competição pelo poder e por influência). O pressuposto básico da análise diz que os tomadores de decisão valorizam a manutenção do poder e buscam maximizar suas chances de retê-lo. Outro ponto importante, levantado por Olson (1965), é o de que, de maneira contra-intuitiva, grosso modo, seriam os grupos menores mais capazes de defender seus interesses do que grupos muito grandes (a “força dos pequenos” estaria na maior facilidade que teriam para se organizar).

Dessa maneira, o argumento da Economia Política diz que, em democracias representativas, os governos moldam suas políticas não apenas em função das demandas do eleitorado, pensado de maneira mais ampla (pensado como o grupo dos

consumidores, por exemplo), mas também, e de maneira importante, em resposta às pressões de grupos com interesses específicos e localizados⁴⁵.

Podemos observar, então, que essa perspectiva confere grande relevância à atuação de grupos sociais ou econômicos na influência dos resultados políticos e à relação entre estes e o governo (tomadores de decisão). Em última instância, a determinação dos resultados recai sobre a função utilidade dos tomadores de decisão (que informa quais grupos terão seus interesses preferencialmente considerados, dependendo do que o tomador de decisões valoriza) e sobre a capacidade de mobilização e atuação política dos grupos sociais ou econômicos (que mostra a capacidade de agir e os recursos disponíveis a cada grupo).

Estendendo o argumento para o caso de um processo de integração regional, os resultados alcançados são fruto, na visão da Economia Política, da interação entre os governos (tomadores de decisão) dos países participantes, assim como da interação de cada governo com os grupos de pressão domésticos. O alcance do processo, suas características básicas, o nível de institucionalidade, os setores a serem excluídos no tratamento preferencial, entre outras características, seriam todas fruto desse “jogo de dois níveis” (numa utilização livre do conceito concebido por Putnam).

Simplificando o argumento, teríamos que, num esquema de integração, os produtores de setores econômicos que passam a exportar para os parceiros são, frequentemente, os maiores beneficiados, tornando-se fonte de apoio político para o processo de integração. Por outro lado, os produtores de setores que passam a importar

⁴⁵ BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo (2004). Economia Internacional – Teoria e Experiência Brasileira. Rio de Janeiro, Editora Campus/Elsevier.

do parceiro não ganham, geralmente apresentando perdas, inclusive. Esses atores acabam constituindo-se em fonte de resistência ao esforço de integração⁴⁶.

No caso dos consumidores os efeitos da integração também são variados. Se há um rebaixamento nos preços (pela redução das barreiras à entrada de produtos estrangeiros mais competitivos – criação de comércio) o nível geral de bem-estar do consumidor aumenta. Se, ao contrário, os preços sobem (que pode ser o caso, por exemplo, numa união aduaneira, em que o estímulo ao comércio entre parceiros pode vir acompanhado de elevação da proteção contra a concorrência de países de fora do bloco, ocasionando a substituição de produtos mais baratos vindos de fora por produtos do parceiro, beneficiados pelo tratamento preferencial discriminatório – desvio de comércio) os consumidores são penalizados e seu nível geral de bem-estar cai⁴⁷.

Assim, seguindo o argumento de Grossman e Helpman (1995), se um acordo comercial privilegiar o desvio de comércio, os benefícios seriam localizados (nos setores protegidos) enquanto os custos seriam difusos, compartilhados pelos consumidores. Como os grupos de interesse têm maior facilidade para a mobilização e atuação do que o grupo dos consumidores (Olson, 1965), sustenta-se que os primeiros terão uma influência relativamente maior sobre os resultados políticos e, entre eles, a constituição de acordos de integração, cujo resultado dependeria do balanceamento entre a capacidade de mobilização dos setores negativamente afetados e a dos setores positivamente afetados.

Dessa maneira, o processo de acomodação dos setores negativamente afetados num processo de integração (através de proteção comercial – exclusão do programa de liberalização, tarifa externa do setor mantida em nível elevado, instituição de barreiras

⁴⁶ BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo (2004). *Op. Cit.* Págs. 117-118.

⁴⁷ BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo (2004). *Op. Cit.* Págs. 118.

não-tarifárias) pode ser fundamental para viabilizar politicamente o projeto⁴⁸. Sobre isso, Baumann *et all.* (2004) diz:

“No limite, um processo de integração pode ser viabilizado se alguns setores – potencialmente afetados negativamente, e com grande capacidade de mobilização – forem mantidos fora do processo negociador”.

Chegamos, então, ao problema levantado nesta seção: qual seria a explicação da Economia Política para o déficit entre acordado e realizado no Mercosul ? A resposta, sobretudo no que tange às questões comerciais, destacaria a influência de grupos de interesse, em especial aqueles negativamente afetados (ou que seriam negativamente afetados em potencial).

Em primeiro lugar, argumentar-se-ia que o Tratado de Assunção foi possível devido a interesses convergentes nos países envolvidos. Assim, foi necessário que os governos envolvidos nas negociações avaliassem que seria interessante em suas estratégias de retenção do poder lançar um processo de integração regional (ou por considerarem que os ganhos de bem-estar social advindos da integração seriam tão grandes que compensariam os efeitos da insatisfação de grupos econômicos prejudicados, ou por considerarem que os benefícios advindos da cessão à pressão de grupos pró-integração, no total, excederiam os prejuízos de contrariar os interesses de grupos contrários a ela – ou ainda por motivos que não viriam de uma consideração estrita de custos e benefícios em termos de retenção de poder [o que escaparia ao modelo mas, ainda assim, não o invalidaria], como a construção de um projeto político de longo prazo etc.).

Em segundo lugar, argumentar-se-ia que o déficit entre realizado e acordado (considerando especialmente as questões comerciais) seria fruto do cálculo dos

⁴⁸ BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo (2004). *Op. Cit.* Págs. 118.

governos envolvidos na negociação de que seria melhor (para sua estratégia de maximizar as chances de reeleição), ceder a algumas das demandas por proteção, sem, no entanto, abandonar o processo de integração. Este cálculo feito pelos governos pode ser representado pelo *trade off*, na margem, entre os benefícios advindos de cessão aos interesses protecionistas localizados ou os benefícios coletados ao se considerar o bem-estar social.

Este trabalho procura inserir-se no âmbito da literatura de Economia Política, sustentando que os grupos de interesse importam na definição das políticas de determinado país, o que também vale para as políticas de integração regional. Especificamente, argumenta-se que o déficit entre acordado e implementado, em especial nas questões comerciais, é resultado da pressão de grupos de interesse (sobretudo empresariais) que teriam influenciado a posição dos governos nas negociações.

Nesta seção procurou-se discutir algumas das hipóteses que procuram explicar por que o Mercosul não obteve sucesso na completa implementação do acordado em seu Tratado fundacional. Foram brevemente discutidas as hipóteses oferecidas por neo-realistas, neo-funcionalistas e pela Economia Política. Na próxima seção procura-se aprofundar um pouco mais a discussão da hipótese sustentada na literatura de Economia Política (e neste trabalho), de que a influência de grupos de interesse seria um fator importante para explicar o déficit entre acordado e realizado no Mercosul.

1.6 A Influência dos Grupos de Interesse

A consideração da influência de grupos de interesse na definição especificamente da política comercial de um país ganhou corpo através da chamada Teoria da Proteção

Endógena, assim nomeada por deixar de considerar a variável política como exógena no estudo do protecionismo⁴⁹. Tal abordagem procura conectar a dinâmica da política doméstica (relações entre eleitores, grupos de interesse e governo) aos resultados em termos de tarifas e política comercial.

A conexão entre a influência dos grupos de interesse e os resultados em termos de política comercial é geralmente buscada de duas maneiras, nessa literatura: a) ou se procura acessar a influência das atividades políticas dos grupos de interesse no comportamento dos decisores – basicamente através de análises de votações –, estabelecendo uma ligação mais direta entre a atuação dos grupos e os resultados políticos, ou b) procura-se ligar a atividade política dos grupos ou algumas de suas características estruturais (que, ou funcionariam como *proxies* da atuação política dos grupos de interesse, ou como fatores influentes no sucesso dos grupos por representarem características valorizadas pelos tomadores de decisão) diretamente aos resultados das políticas⁵⁰.

O primeiro tipo de abordagem é favorecido por estruturas institucionais que estimulem o compartilhamento de competência entre Executivo e Legislativo no que se refere às decisões de política comercial, o que possibilitaria a análise do comportamento dos legisladores, dadas as tentativas dos grupos de interesse de influenciá-los. Este é o caso dos Estados Unidos, por exemplo, onde os grupos de interesse procuram exercer influência sobre os congressistas (já que o sistema de *checks and balances* oferece poderes consideráveis ao Legislativo), formando algumas vezes os chamados “triângulos de ferro”, compostos pelos grupos de interesse, pelos subcomitês do Congresso e por agências burocráticas. Já no Brasil, onde o poder é mais concentrado

⁴⁹ MARZAGÃO, Thiago V. (2007). Lobby e Protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

⁵⁰ POTTERS, Jan e SLOOF, Randolph (1996). *Interest Groups: a survey of empirical models that try to access their influence*. European Journal of Political Economy, vol. 12, págs. 403-422.

no Executivo (especialmente em termos de política externa), tal abordagem poderia ser menos proveitosa, já que, salvo melhor análise (ainda por realizar), tudo indica que o Legislativo pouco influencia em termos de definição de tarifas ou mesmo de outros instrumentos de política comercial⁵¹. Nesse caso, os grupos de interesse dirigiriam sua atuação mais para o interior dos ministérios do que para o Congresso.

Sobre isso, Oliveira e Onuki (2007) argumentam que, no caso brasileiro, a baixa assertividade do setor privado junto ao poder Legislativo (em assuntos de política externa) derivaria principalmente do diagnóstico de que o poder Executivo teria, de *jure* e principalmente de *facto*, o controle da agenda em matéria de política comercial. E quanto mais consolidada for a percepção dos grupos de interesse de que o Executivo controla a agenda ou de que o Legislativo delega as questões de política comercial para o Executivo, tanto menor será a centralidade do Legislativo como arena de atuação e influência.

Dessa forma, podemos ver que a tentativa de acessar a influência de grupos de interesse sobre o comportamento de decisores individuais é mais profícua em estruturas institucionais que ofereçam maior poder de decisão sobre questões comerciais aos legisladores. Em estruturas institucionais em que o poder dos legisladores é mais limitado, esse tipo de abordagem perde muito de sua força (especialmente porque em tais estruturas o número de votações no Congresso sobre política comercial tende a ser mais limitado).

Nesse caso, aparece como alternativa, na tentativa de acessar a influência dos grupos de interesse, a possibilidade de relacionar a atividade política dos grupos, analisada diretamente ou através de *proxies*, ou algumas de suas características (que seriam valorizadas pelos tomadores de decisão) aos resultados das políticas, buscando padrões que possam explicar esses resultados.

⁵¹ Trabalhos recentes como os de Alexandre (2006) e Oliveira e Onuki (2007) apontam para uma mobilização crescente do Congresso em termos de política externa, mas nada, ainda, possibilita dizer que o Legislativo nacional constituiu-se em ator de relevância semelhante a do Executivo.

Esse tipo de abordagem não busca a observação do momento exato em que se dá a influência ou a “captura” do decisor. Procura, na verdade, mostrar que, tudo o mais constante, as coisas se passam como se os políticos (dada sua função utilidade) fossem influenciados pela atuação política dos grupos de interesse ou valorizassem esta ou aquela característica dos grupos. Na literatura, são várias as características geralmente relacionadas aos resultados das políticas, entre elas: o grau de concentração do setor, o peso econômico do setor, o volume de contribuições de campanha que o setor oferece, o número de pessoas que o setor emprega, o nível de penetração de importações no setor etc. A seguir, discutem-se algumas dessas previsões.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar, novamente, que esse tipo de abordagem toma como pressuposto que os tomadores de decisão procuram maximizar sua chance de retenção do poder, ao tomarem decisões (como argumentou Downs (1957), os políticos não ascendem ao poder para promoverem políticas, mas promovem políticas para ascender ou reter o poder). Isso faz com que as análises centrem-se no balanceamento, por parte dos decisores, entre considerações que levem em conta o bem estar geral (do eleitorado em geral – geralmente caracterizado como o grande grupo dos consumidores) e as demandas de grupos localizados, de acordo com a contribuição de cada um para a chance de sucesso eleitoral do tomador de decisões⁵² (Grossman e Helpman, 1994).

⁵² Se os grupos de interesse surgissem de forma quase espontânea, como sugeriam os pluralistas, onde quer que houvessem interesses comuns, seria de se esperar que os decisores privilegiassem, invariavelmente, o bem estar social (do grupo maior dos consumidores), já que, se não o fizessem, seriam certamente punidos na eleição seguinte. Porém, Olson (1965) procurou mostrar que os grupos não surgem e se mantêm de maneira automática. Seriam, na verdade, os grupos pequenos e/ou privilegiados os que teriam melhores chances de disparar a ação coletiva e defender seus interesses. Sendo assim, os decisores maximizariam suas chances de retenção do poder não só considerando o bem estar geral, mas garantindo o apoio de grupos localizados ao ceder a (algumas de) suas demandas – já que teriam maior probabilidade de serem punidos por grupos menores, localizados, do que pelos maiores e mais dispersos. Dessa forma, Olson identifica o que seria um problema das democracias representativas modernas: a força desproporcional de grupos menores em relação aos grupos maiores na sociedade – de que é exemplo, novamente, o grupo dos consumidores.

Uma das previsões mais freqüentes nessa literatura é a que conecta as doações de campanha aos resultados políticos. As contribuições seriam vistas como investimentos explícitos para se obter políticas favoráveis, já que, para os políticos, o dinheiro seria importante para atrair mais votos. Essa relação (entre doações e resultados políticos) é mais explorada quando se busca acessar a influência dos grupos de interesse sobre o comportamento de congressistas, mas também é usada quando se busca conectar a atividade política dos grupos ao resultado das políticas. Nesse caso, as contribuições são tomadas mais como *proxies* da mobilização para a ação coletiva pelos grupos⁵³, e a previsão é a de que, quanto maiores as contribuições vindas de um setor econômico⁵⁴, maiores as chances de esse setor ser beneficiado em suas demandas (tudo o mais mantido constante, quanto maiores as contribuições de campanha de um setor, maiores suas chances de obter sucesso em suas demandas).

A previsão, no que se refere especificamente à política comercial – e especialmente à definição de tarifas – diz que os grupos com maior volume de contribuições e, portanto, mais mobilizados, obteriam maior proteção comercial, se forem setores que competem com importações – já para setores exportadores, quanto maior o nível de contribuição, conseguiriam ou maiores subsídios às exportações, ou tarifas comuns mais altas (que lhes garantiriam um mercado regional cativo) em esquemas de integração regional. No entanto, a utilização da variável ‘contribuições de campanha’ para acessar a influência de grupos de interesse na determinação de tarifas e da política comercial pode ser um tanto problemática, em alguns casos. Isso porque as contribuições podem não dizer nada quando sozinhas, precisando estar acompanhadas de alguma indicação do que o setor demanda. O ponto, aqui, é que podemos ter um

⁵³ Quanto maior o volume de contribuições de um setor, mais mobilizado para a consecução de seus interesses comuns este seria.

⁵⁴ Os setores econômicos seriam compostos por produtores ou empresas com interesses semelhantes – basicamente a consecução de bens públicos para o setor, como é o caso de tarifas mais altas.

setor altamente competitivo em relação ao resto do mundo (que, portanto, pode não apresentar demandas mais fortes em termos de tarifas) e que, mesmo assim, faz um volume alto de contribuições para as campanhas eleitorais, motivado basicamente por fatores relativos à política interna de um país. Outro ponto problemático diz respeito ao volume de contribuições. Um mesmo valor de contribuições poderia ser muito significativo para um setor e poderia ser pouco significativo para outro, o que torna complicadas as comparações. Isso se dá por variações nos tamanhos dos setores com relação ao número de empresas e ao volume financeiro movimentado.

Outra previsão recorrente é a de que os setores que obteriam sucesso em suas demandas seriam aqueles que gerassem rendas elevadas (tivessem participação relevante no PIB), pois esses setores tenderiam a oferecer contribuições de campanha mais vultosas⁵⁵. Essa característica é tomada na literatura como *proxy* de ação política dos grupos de interesse, pois indicaria grupos com maiores recursos para procurar influenciar as decisões. O argumento é o de que, quanto maior o volume de recursos disponíveis, maior seria o valor alocado para a tentativa de influenciar os resultados das políticas. Porém, tomar o PIB setorial como indicativo de atividade política também é complicado. Não há relação necessária entre as variáveis, ou seja, um setor que tenha um PIB alto não precisa necessariamente apresentar alto nível de mobilização e um setor que apresente um PIB setorial baixo pode muito bem ser mobilizado. O que acontece, talvez, é que o que se busca verificar, na verdade, é se os governos valorizam de maneira diferente os setores de acordo com os respectivos PIBs que geram, seja por possibilitarem diferentes níveis de arrecadação de impostos, ou por possibilitarem, teoricamente, diferentes níveis de contribuições de campanha.

⁵⁵ COLISTETE, Renato e MENEZES, Jarbas D. (2004). *Op. Cit.*

Quanto à previsão específica no que se refere à política comercial, a literatura diz que, quanto maior for o PIB setorial, maior seria o grau de sucesso dos setores em atingir suas demandas.

Uma outra característica considerada importante, também, diz respeito ao grau de concentração do setor. O argumento é o de que setores altamente concentrados tenderiam a conseguir maior sucesso na obtenção de suas demandas, já que teriam maior facilidade para superar o problema da ação coletiva (o problema do carona enunciado por Olson). No entanto, pode-se argumentar que esta não é uma condição estritamente necessária para que um grupo se mobilize e atue na defesa de seus interesses (embora os grupos altamente concentrados tivessem, tendencialmente, maior facilidade para disparar a ação coletiva). Teoricamente, não seriam apenas os grupos concentrados que conseguiriam disparar a ação coletiva, além do que, em grupos maiores, o volume de contribuições também poderia ser maior, o que favoreceria a consecução dos interesses do grupo (desde que utilizados os incentivos seletivos corretos – sobre isso ver Cornes e Sandler, 1996).

Em relação à política comercial e definição de tarifas, o argumento é o de que grupos mais concentrados tenderiam a obter melhores resultados com relação às suas demandas do que grupos pouco concentrados (por terem maior facilidade para disparar a ação coletiva no intuito de defender seus interesses).

Outra característica setorial que aparece como possível fator explicativo da política comercial e da estrutura de proteção num determinado país é a quantidade de empregos no setor (em relação ao total de empregos no resto da economia). O argumento é o de que, tudo o mais constante, governos confrontados com pressões provenientes de dois setores econômicos distintos favorecerão aquele que possuir o maior número de trabalhadores. Isso porque, dada a formação de grupos de pressão em

alguns setores, os governos obteriam maior chance de reeleição favorecendo um maior número de eleitores em potencial⁵⁶ (Cadot et al., 1997). Logo, a previsão é de que, quanto maior o número de trabalhadores que o setor emprega, maior seu grau de sucesso na obtenção de suas demandas.

Além destas variáveis de atuação política ou de características dos grupos que acabam de ser apresentadas, muitos trabalhos também procuram mostrar que os grupos de interesse domésticos intensificam sua pressão por proteção como resposta a um aumento da competição no mercado com produtos importados. Trefler (1993) sustenta esse argumento. A idéia aqui é que os setores em declínio, com baixa competitividade internacional, seriam protegidos pelo governo, já que a ação coletiva dos empresários do setor é muito mais provável do que a do grupo dos consumidores. Novamente temos um dado que é tomado como *proxy* da atuação política. Tudo o mais constante, se os setores mais protegidos forem aqueles que tenham experimentado maior competição com produtos importados (sejam menos competitivos e, portanto, apresentem chance maior de criação de comércio em prejuízo dos setores domésticos), seria de se esperar que o fator explicativo para isso fosse a atuação de grupos de interesse, já que, segundo as teorias de comércio internacional, a penetração de importados estaria contribuindo para o aumento do bem-estar agregado (consumidores teriam acesso a bens com menores preços). Dessa forma, ao adotar uma política que diminui o bem-estar agregado, o governo estaria cedendo a pressões protecionistas.

Idéia parecida é sustentada por Olarreaga e Soloaga (1998), no que se refere a acordos comerciais ou processos de integração regional. Argumentam os autores que o

⁵⁶ Como explicitado anteriormente, os governos maximizariam suas chances de eleição ao cederem a algumas pressões por parte dos grupos de interesse (já que estes teriam maior capacidade de mobilização do que grupos maiores da sociedade – como é o caso do grupo dos consumidores, mas mais dispersos). Dessa forma, é interessante para um governo favorecer alguns grupos, e um critério de decisão importante com relação a quais favorecer seria o número de pessoas que o setor emprega – potenciais eleitores que se mobilizariam a favor ou contra o governo, dependendo do atendimento ou não de suas demandas.

nível de proteção seria maior em setores com grande possibilidade de criação de comércio, pois os custos da criação de comércio são grandes (em termos de apoio) para o governo doméstico, que deixaria de proteger certo setor, e os benefícios para o parceiro regional não são tão grandes (quanto seriam, por exemplo, numa situação de desvio de comércio), facilitando que estes setores entrem, por exemplo, na lista de setores excluídos de um acordo regional.

Este pequeno sumário de previsões presentes na literatura de Formação Endógena de Tarifas não é exaustivo. Existem outras previsões, discutidas com competência em trabalhos como os de Potters e Sloof (1996) ou Gawande e Krishna (2001). Nesta seção procurou-se apenas introduzir algumas das principais previsões feitas neste campo e que serão exploradas no próximo capítulo deste trabalho.

Neste trabalho procura-se utilizar características estruturais dos grupos de interesse – variáveis independentes – para explicar os padrões de proteção comercial no Brasil (em relação ao Mercosul) – tarifas brasileiras menos TEC: variável dependente. Mais especificamente, procura-se elencar algumas características setoriais que possam explicar a estrutura tarifária dos países em questão.

Os resultados do campo da formação endógena de tarifas ainda são bastante truncados, embora sejam fortes os indícios para considerar que as tarifas realmente sejam definidas de maneira endógena. Com vistas a contribuir com esta linha de pesquisa, procurarei testar algumas das previsões presentes na literatura: 1) que os setores que mais contribuem com campanhas políticas são os mais favorecidos; 2) que os setores com maior nível de emprego são os mais protegidos; e 3) que os setores de maior peso econômico são os que obtêm maior sucesso em suas demandas. Procurarei testá-las através de um modelo estatístico adequado.

2. Grupos de Interesse e o Déficit entre Acordado e Implementado no Mercosul

2.1 Introdução

No capítulo anterior procurou-se mostrar os descompassos entre o acordado na constituição do Mercosul e o implementado, assim como buscou-se discutir algumas das hipóteses presentes na literatura que tentam explicar o fato. Neste capítulo, tentar-se-á oferecer algumas evidências que suportem a hipótese do trabalho de que a influência de grupos de interesse foi, em boa medida, fator de relevo para a existência do descompasso entre acordado e implementado no Mercosul.

Para isso, parte-se, na segunda seção, de considerações basicamente descritivas sobre os setores econômicos, buscando acessar a influência de grupos de interesse nas negociações para realização do acordado no Mercosul. Na terceira seção, escolhem-se alguns setores econômicos de relevo para, ainda de maneira qualitativa, tentar-se observar a ação dos grupos interessados. Na quarta seção, serão apresentados os resultados da análise de regressão realizada, relacionando a diferença entre as tarifas brasileiras e a TEC em 2004, com características setoriais, como a quantidade de empregos no setor e o valor das contribuições de campanha.

2.2 Os Grupos de Interesse e o Mercosul

No capítulo anterior procurou-se mostrar que, embora tenha avançado de maneira significativa em algumas questões, ainda restam muitos descompassos entre o que foi inicialmente acordado para o Mercosul e o atual nível de implementação. A

liberalização comercial intra-bloco, no que tange particularmente às questões comerciais, foi uma área onde se obtiveram muitos progressos, com a liberalização tarifária de praticamente todos os setores. No entanto, a importação de açúcar e de bens do setor automotivo entre membros do bloco não foi completamente liberalizada.

O açúcar é um produto sensível no lado argentino. A Argentina aprovou, ainda durante o período de transição do Mercosul, o Decreto 797/92, que mantinha a tarifa de importação sobre o açúcar brasileiro, retirando o produto do planejamento de convergência à tarifa zero – contrariando as disposições iniciais quanto aos objetivos do bloco e demais decisões posteriores, que sempre mantiveram a meta expressa de liberalização comercial completa nas transações intra-bloco. Ao final do período de transição, os Estados membros do Mercosul acordaram a exclusão temporária de alguns produtos do âmbito do livre comércio regional, então já praticamente estabelecido (devido ao programa de convergência implementado) – e entre eles estava o açúcar. Estes produtos, no entanto, não deveriam ficar excluídos da área de livre comércio indefinidamente, existindo um prazo para que convergissem, gradualmente, à liberalização completa.

Porém, o açúcar foi mantido fora do plano de convergência pela Argentina. Os países-membros do Mercosul buscaram chegar a algum tipo de acordo para que se preservassem os objetivos iniciais de constituição de uma área de livre comércio plena, através da criação de um subgrupo de trabalho para tratar do problema específico do setor açucareiro, mas este subgrupo não logrou êxito em sua investida. Atualmente (maio de 2008), a importação de açúcar brasileiro pela Argentina pede o pagamento de alíquota de 18 % além de uma sobretaxa que varia de acordo com o preço internacional do açúcar.

A não inclusão, pela Argentina, do açúcar entre os setores que convergiram à alíquota zero de importação para as transações intra-bloco pode ser vista como uma conquista dos produtores argentinos, que pressionaram o governo argentino por proteção. Os produtores argentinos alegavam que os subsídios brasileiros ao álcool acabavam favorecendo, também, a produção de açúcar. O temor à competição do produto brasileiro (mais competitivo – a indústria argentina tem custos elevados, se comparados aos brasileiros: cerca de U\$ 240,00 por tonelada contra U\$ 120,00 do Brasil⁵⁷) fez com que os produtores argentinos forçassem os negociadores de seu país a adotar uma posição irredutível na negociação do tema, condicionando a abertura comercial ao fim dos incentivos do governo brasileiro⁵⁸.

Sobre isso, Santana e Kasahara (2007) dizem que, após o período de transição,

“... o setor açucareiro argentino passou a adotar uma estratégia mais ofensiva na defesa de seus interesses, pressionando o Congresso argentino a aprovar uma lei sobre o tema a partir de suas demandas. Diante da pressão do setor açucareiro e temerosos de reveses nas eleições que iriam se realizar no mesmo ano [1997], o Congresso argentino aprovou uma lei condicionando a diminuição de tarifas alfandegárias ao fim dos subsídios brasileiros”⁵⁹.

Para o governo argentino, o setor açucareiro é um setor bastante sensível. Isso porque a produção se localiza principalmente em áreas mais pobres do norte do país (em Províncias como Tucumán, Salta e Jujuy), que poderiam sofrer drástica elevação nos índices de desemprego, caso o comércio intra-bloco fosse efetivamente liberalizado.

Os produtores de açúcar brasileiros tentaram dissuadir os negociadores argentinos para que flexibilizassem sua posição, ensaiando ações retaliatórias via Congresso brasileiro, como na ameaça da taxaço ao trigo argentino – como resposta à

⁵⁷ CHALOULT, Ives e HILLCOAT, Guillermo (1997). “Mercosul e Comércio Agropecuário”. Série Intal, Documento de Trabalho n. 2, outubro de 1997.

⁵⁸ SANTANA, Carlos Henrique e Kasahara, Yuri (2007). “Assimetrias, Interesses e Representação – os desafios da institucionalização do Mercosul”. Papéis Legislativos – OPSA, n. 1, maio de 2007.

⁵⁹ SANTANA, Carlos Henrique e Kasahara, Yuri (2007). *Op. Cit.* Pág.19.

taxação do açúcar brasileiro. Essas primeiras iniciativas não conseguiram ir adiante, no entanto. Porém, há um projeto de lei de 2003 ainda em tramitação na Câmara que visa a retirar o tratamento preferencial dado ao açúcar argentino, como represália à imposição da barreira tarifária ao produto brasileiro. O governo brasileiro, entretanto, procura tratar o assunto com cautela, preferindo, ao invés de impor sanções, negociar a incorporação gradual do setor açucareiro às normas e objetivos do Mercosul.

Podemos rastrear o envolvimento dos grupos de interesse na tentativa de retaliação via Congresso brasileiro observando o proponente do Projeto de Lei apresentado: o deputado federal por São Paulo, Antonio Carlos Thame. Quando eleito em 2002, o deputado declarou ter captado R\$ 568.368,08 em doações para sua campanha. Desse montante, R\$ 284.001,00 (ou 49,96 % do total) vieram de empresas relacionadas ao setor sucroalcooleiro, constituindo-o como o principal setor contribuidor da campanha do deputado – o restante vem de doações de setores variados, como o setor bancário, de fabricação de papel, de metalurgia do alumínio, entre outros. Isso mostra, talvez, um começo de mudança do comportamento dos grupos de interesse brasileiros com relação ao Legislativo, no que concerne especificamente a temas de política comercial – o que, por si só, mereceria ser objeto de análise mais profunda em outros estudos.

No caso do açúcar, portanto, percebemos claramente a atividade de grupos organizados nos dois países pressionando pela defesa de seus interesses. Nesta questão, até o momento, são os produtores argentinos os grandes beneficiados por terem alcançado a proteção que demandavam, criando, assim, um descompasso com os objetivos acordados quando da constituição do Mercosul.

Também no caso do setor automotivo não se conseguiu atingir a liberalização comercial almejada dentro dos prazos estabelecidos nas primeiras decisões do

Mercosul. Já no Acordo de Complementação Econômica nº 14, firmado por Brasil e Argentina em 1991, e depois incorporado pelo Tratado de Assunção, instituíram-se cotas para o intercâmbio de veículos e componentes entre ambos os países. Apesar dessas cotas, o comércio entre Brasil e Argentina (especialmente no que se refere ao comércio intra-firmas de peças e componentes, mas também de maneira importante no comércio de veículos) aumentou significativamente durante o período de transição do Mercosul, beneficiado pela redução de alíquotas de importação (fruto das reduções unilaterais de tarifas do início dos anos 1990, tanto no Brasil, quanto na Argentina) e do aquecimento das demandas domésticas.

As exportações brasileiras, no entanto, cresceram mais rápido do que as argentinas, no início (entre 1992 e 1995), fazendo com que surgissem preocupações pelo lado argentino com relação à balança comercial e à manutenção do setor automotivo instalado no país⁶⁰. Isso se refletiu nas negociações posteriores, onde se decidiu por manter o chamado “regime automotor” fora do programa imediato de liberalização plena e de adequação à TEC. Os principais entraves que permaneciam eram a imposição de cotas e de um alto índice de nacionalização dos produtos (além da TEC acima dos 20 % estipulados). O plano era que o setor automotivo deveria se adequar às disposições da zona de livre comércio (e da união aduaneira) até o ano 2000, prazo que não pôde ser cumprido. Desde então os prazos para que um acordo definitivo seja alcançado vêm sendo continuamente estendidos.

As negociações durante o período de transição (assim como em todo o período posterior) foram dominadas por representantes do setor privado dos países – na verdade, devido à alta concentração do setor automotivo no mundo, praticamente as mesmas

⁶⁰ TIGRE, Paulo Bastos *et al* (1999). “*Impacto del Mercosur en la Dinámica del Sector Automotriz*”, in TACCONI, J. J. e GARAY, L. J. (eds.), *Impacto Sectorial de La Integración en el Mercosur*. Buenos Aires, Intal-Bid, 1999.

firmas negociavam tanto pelo lado argentino quanto pelo brasileiro, com algumas exceções. Os representantes dos governos encarregavam-se do auxílio técnico e da verificação da compatibilidade com as normas e objetivos do Mercosul⁶¹. Dessa forma, podemos atribuir o resultado em termos de proteção mais aos agentes privados que efetivamente conduziram as negociações do que a um governo abstrato que toma decisões de modo racional e unitário.

O exemplo do setor automotivo⁶² nos remete, ainda, a outra idéia: a de que, durante períodos de crise econômica (com rebatimento na economia interna), as pressões por maior proteção por parte dos grupos organizados aumentam. Isso acontece, em boa medida, porque as perdas dos setores econômicos mais frágeis (menos competitivos) geralmente se ampliam nesses momentos de retração de demanda. Esse argumento é, de alguma forma, parecido com o dos neorealistas (discutido no capítulo anterior), que dizem que a cooperação é menos provável quando as assimetrias entre os países estão aumentando – e elas aumentam de maneira mais significativa quando um dos países está passando por uma crise interna. A abordagem que leva em conta o jogo político doméstico também busca captar esse relativo aumento nas demandas por proteção em períodos de crise⁶³.

Além destas controvérsias a que acabamos de fazer referência (setores açucareiro e automotivo), outros setores também ofereceram alguns entraves na implementação da zona de livre comércio. Tais setores não alimentaram conflitos com relação ao rebaixamento das alíquotas de importação, que convergiram dentro dos

⁶¹ VIGEVANI, Tullo, MARIANO, Marcelo P. e MENDES, Ricardo G. (2002). “Instituições e Conflitos Comerciais no Mercosul”. São Paulo em Perspectiva, n. 16, págs. 44-53.

⁶² Isso porque as pressões por maior controle do comércio do setor automotivo (vinculação das importações a certa quantidade de exportações, cotas, taxa de nacionalização etc.) aumentavam nos momentos de crise por que passaram Brasil e Argentina durante a década de 1990 e no começo dos anos 2000. Para mais informações consultar TIGRE (1999).

⁶³ Em momentos de crise econômica, o consumo se retrai e a competição no mercado interno torna-se mais intensa – maior disputa por cada consumidor. Por isso, os grupos econômicos nacionais tenderiam a reivindicar maior proteção durante os períodos de crise.

prazos estipulados à meta. Porém, nesses setores, após o rebaixamento tarifário, pôde ser observado o levantamento de barreiras não-tarifárias que distorceram (e ainda distorcem, em alguns casos) o livre comércio intra-regional⁶⁴.

Entre os casos de maior destaque, nesse âmbito, podemos apontar o dos setores de calçados, têxteis, siderúrgico, entre outros. Essas barreiras reduzem o comércio e constituem-se em uma forma de proteção, quando a opção tarifária não está mais disponível. Em praticamente todos os casos, essa proteção extra, acima do acordado como meta para o comércio intra-bloco no Mercosul, pode ser traçada quase diretamente à influência de grupos organizados dos diferentes setores beneficiados.

No caso do setor de calçados, as barreiras não-tarifárias estão presentes principalmente na Argentina. Isso acontece porque, desde a instituição do Mercosul até o final da década de 1990, as exportações brasileiras de calçados para a Argentina aumentaram em mais de 400 % (em 1994, as exportações brasileiras passavam de 2,5 milhões de pares e saltaram para 10,9 milhões de pares em 1998)⁶⁵. No início de 1999 três novos fatos contribuíram para que a quantidade exportada pelo Brasil para o parceiro crescesse ainda mais: o estabelecimento de regime de salvaguardas à importação de calçados de terceiros países (imposição de cotas à importação de calçados, excluídos aqui os provenientes dos parceiros do Mercosul)⁶⁶, o final do regime de adequação final para o setor de calçados, com a eliminação final das tarifas, e a desvalorização do Real, que tornou o preço dos calçados brasileiros ainda mais competitivo no mercado argentino. Como resultado dessa confluência de fatores,

⁶⁴ Geralmente porque, seguindo-se ao rebaixamento tarifário, veio um aumento significativo das importações no setor.

⁶⁵ ANDERSON, Patrícia (2001). “Barreiras não-tarifárias às exportações brasileiras no Mercosul: o caso dos calçados”. IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 791.

⁶⁶ Medida contestada na OMC e derrubada

esperava-se que as exportações brasileiras em 1999 ultrapassassem os 17 milhões de pares⁶⁷.

Para evitar esse aumento significativo nas importações de calçados brasileiros, os produtores argentinos, através da Câmara da Indústria de Calçados de Buenos Aires, pressionaram o governo argentino para que lançasse mão de medidas que oferecessem algum grau de proteção à produção nacional, fragilizada com o aumento súbito da concorrência externa. Ainda em 1999, a Argentina publicou resolução impondo novas regras internas de controle para comercialização de calçados, que consistiam na colocação de etiqueta com informações detalhadas sobre o calçado e sua origem, em cada par, e a necessidade de aquisição de um certificado de veracidade das informações contidas nas etiquetas junto ao Instituto de Tecnologia Industrial da Argentina (INTI). Além disso, a importação dos calçados também estaria condicionada a obtenção de uma licença prévia por parte dos importadores.

O nível de informações pedido nas etiquetas para o mercado argentino excedia em muito o nível de informações (razoavelmente padronizado) para os outros mercados, o que exigiria mudança na linha de produção dos calçados para que se fizesse uma linha diferente somente para os sapatos a serem exportados para a Argentina. Quanto à certificação, o INTI não consegue dar resposta a todos os pedidos com a celeridade que, algumas vezes, o comércio de mercadorias exige, fazendo com que algumas empresas percam contratos por problemas de prazo, por exemplo. O mesmo problema pode ser apontado para a obtenção de licenças para a importação.

Tais entraves não-tarifários ao comércio de calçados surtiram efeito e as exportações brasileiras de calçados para a Argentina diminuíram a taxa de crescimento que vinham apresentando. Visando uma melhora nas condições de intercâmbio, com a

⁶⁷ ANDERSON, Patrícia (2001). *Op. cit.* Pág. 16.

redução ou eliminação de barreiras ao comércio, algumas reuniões setoriais informais foram realizadas por produtores brasileiros e argentinos, que acabaram concordando em algumas medidas de comércio administrado entre os países no setor de calçados, contrariando a disposição inicial do Mercosul de liberalização completa do comércio intra-bloco.

Também o setor têxtil foi alvo de barreiras não-tarifárias na Argentina. Depois da desvalorização do Real, que tornou o preço dos produtos brasileiros mais competitivo, produtores argentinos pressionaram o governo por proteção comercial. O governo argentino resolveu adotar, então, medidas de salvaguarda aos produtos têxteis brasileiros, além de acusar os produtores no Brasil de praticarem *dumping*. Esse conflito setorial acabou indo parar na OMC e, depois que as investigações dos técnicos argentinos concluíram que não havia *dumping*, o governo argentino decidiu pelo encerramento do processo. No entanto, algumas medidas pontuais, que visam dificultar e restringir o comércio em alguma medida, permanecem, buscando atender aos interesses dos produtores locais e garantir o emprego de muitos trabalhadores num setor que ainda é intensivo em mão-de-obra (a despeito da crescente mecanização).

Outro setor onde houve acusação de *dumping* pelos argentinos foi o setor de siderurgia brasileiro. Os produtos que foram alvo de investigação e tiveram sua entrada no mercado argentino prejudicada⁶⁸ foram os laminados planos e os laminados a frio e a quente. A abertura desses processos *antidumping* foram requisitados pela Siderar, maior empresa argentina produtora de laminados planos a quente e a frio. A iniciativa foi motivada, em grande medida, pela retração na demanda interna dos produtos siderúrgicos, com a crise econômica que assolou a Argentina no final dos anos 1990 e início dos 2000, agravada pela desvalorização do Real, que tornou mais competitivos os

⁶⁸ Quando um processo *antidumping* é aberto, os compradores geralmente deixam de adquirir os produtos sob investigação devido à incerteza.

produtos brasileiros, o que poderia fazer com que os produtos da Siderar perdessem participação no mercado doméstico.

Outra barreira identificada no setor siderúrgico, de menor peso, porém, é a necessidade de um selo de aprovação prévia para que os produtos destinados à construção civil possam ser vendidos no mercado argentino. Todas as despesas para a obtenção deste selo devem ser pagas pelas empresas brasileiras, mas seu custo não chega a comprometer a participação das empresas brasileiras no mercado argentino. Há ainda a necessidade de obter uma licença prévia para importação, como no caso dos produtos têxteis.

Mas não é apenas a Argentina que impõe barreiras não-tarifárias no comércio intra-bloco. O Brasil também levanta alguns entraves à importação de produtos de setores que considera sensíveis no âmbito regional. É o caso dos produtos do setor de laticínios – o Brasil impõe a obtenção de licenças de importação, com inspeção prévia à expedição, excessivos trâmites aduaneiros e outros requisitos considerados artificiais pelos produtores argentinos, que só existiriam para oferecer maior proteção aos produtores brasileiros⁶⁹.

Os produtores de arroz e trigo da região sul do Brasil também procuraram formas de se proteger da competição dos produtos argentinos. Os produtores de arroz conseguiram liminar, no ano 2000, que impedia a entrada de arroz argentino no Brasil, sob a alegação de prática de concorrência desleal. Porém, a liminar (de uma juíza gaúcha) foi rapidamente cassada pelo Supremo Tribunal de Justiça. Os produtores brasileiros ainda fizeram requerimento para abertura de uma investigação por suspeita de *dumping* contra o produto argentino, mas não obtiveram resultado. Com relação ao

⁶⁹ BERLINSKI, Julio (2000). “Evaluacion de Restricciones al Comercio Interno del Mercosur: su perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay”. Documento de Síntese, Red Mercosur, 2000.

trigo, os produtores nacionais pressionaram bastante durante o processo de negociação do Mercosul para que o governo brasileiro buscasse obter da Argentina algum tipo de compensação pela abertura do mercado, mas não obteve sucesso. Sendo o trigo um setor importante na Argentina, os negociadores argentinos permaneceram bastante duros em suas posições.

Já no que concerne à constituição da Tarifa Externa Comum (TEC), pesquisas qualitativas também mostram que setores econômicos internos dos países-membros buscaram (e algumas vezes conseguiram) influenciar o processo (Vaz, 2000).

Na etapa inicial de negociações para a formação do Mercosul, quando as negociações ainda eram levadas mais no campo político do que no técnico, a constituição de uma união aduaneira através da criação de uma TEC já era um objetivo expresso⁷⁰. Naquele momento, a concepção era de que a TEC deveria incentivar a competitividade externa dos membros do Mercosul (apresentando um nível tarifário relativamente baixo – coadunando, assim, com as políticas de liberalização comercial então vigentes, tanto no Brasil quanto na Argentina), mas deixava-se em aberto a possibilidade de que viesse a servir, também, como forma de consolidar o tratamento preferencial à produção local ou, mesmo, servir de proteção a produtores locais.

A TEC foi negociada durante o período de transição e entrou em vigor (ainda que com “buracos”) em 1995. As negociações foram bastante difíceis e truncadas, sendo necessária a alteração do cronograma (para a apresentação das propostas nacionais e para as negociações quanto à harmonização das posições) algumas vezes⁷¹.

Superadas as dificuldades iniciais de comparação das estruturas tarifárias, cada país apresentou em setembro de 1992 sua proposta para a TEC (em todos os produtos

⁷⁰ Estava já presente, por exemplo, na Ata de Buenos, de julho de 1990.

⁷¹ VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. Cit.*

do universo tarifário). Pôde-se perceber, então, que, apesar do processo de liberalização comercial unilateralmente levado a cabo pelos dois principais membros do bloco, a estrutura tarifária proposta ainda procurava proteger setores sensíveis no âmbito doméstico (e que, na maioria das vezes, eram os mesmos setores já protegidos pela estrutura tarifária doméstica anterior⁷²), o que dificultou as negociações – já que alguns interesses eram conflitivos⁷³ e seria difícil atender a todas as demandas.

Na reunião de setembro de 1992, além de cada país apresentar sua proposta para a TEC, reiteraram-se também os critérios gerais para sua definição, já delineados nas reuniões ministeriais anteriores, colocando-os nos seguintes termos⁷⁴:

- a) A Tarifa Externa Comum seria o único imposto ou tributo a proteger a atividade econômica regional, com relação ao comércio extra-bloco;
- b) Nos casos em que outros impostos ou taxas viessem a ter efeito equivalente ao da Tarifa Externa Comum, aumentando e distorcendo o nível de proteção com ela estabelecido, os países membros coordenariam esforços para a eliminação daqueles ou para uniformizar o tratamento, visando garantir o funcionamento sem distorções da Tarifa Externa Comum;
- c) O estabelecimento da Tarifa Externa Comum não impede os países membros de utilizar outros instrumentos comerciais que estivessem regulamentados no âmbito do GATT;

⁷² No Brasil, por exemplo, os setores mais protegidos na década anterior ao Tratado de Assunção, como os setores automotivo, eletro-eletrônico, têxteis e calçados, entraram na proposta brasileira da TEC com nível de proteção bastante elevado também. Sobre isso ver Bonelli e Motta Veiga(2004).

⁷³ Por exemplo: a Argentina demandava que a alíquota de bens de capital estivesse entre as mais baixas da estrutura tarifária, contrariando os interesses brasileiros. O Brasil, por sua vez, defendia que as tarifas sobre bens de capital fossem altas, pois assim teria garantido o acesso privilegiado da sua produção de bens de capital ao mercado regional.

⁷⁴ MERCOSUL – SGT10 – Ata da VIII Reunião, Buenos Aires, 14-16 de julho de 1992 in VAZ, Alcides Costa (2000). *Op. cit.* págs. 207-208.

- d) A inexistência de produção regional seria condição suficiente para que a alíquota da Tarifa Externa Comum fosse colocada no patamar mínimo da estrutura tarifária;
- e) Seria reconhecido um nível de proteção adequado às atividades produtivas preexistentes ao processo de integração;
- f) A estrutura tarifária da Tarifa Externa Comum deveria contar com um número reduzido de alíquotas, com baixa dispersão.
- g) A Tarifa Externa Comum não deveria discriminar, como regra geral, em favor de setores particulares.

Esses critérios explicitaram o que os países envolvidos nas negociações tinham como objetivos para a Tarifa Externa Comum. Como é possível observar pelo ponto “e”, os negociadores dos países já conferiam margem de manobra aos governos nacionais na constituição de uma estrutura tarifária que não prejudicasse em demasia algumas de suas clientelas principais – visando a acomodação de setores domésticos potencialmente contrários a um eventual rebaixamento tarifário advindo da integração numa união aduaneira.

Porém, a definição da estrutura tarifária (em última instância, de quais setores seriam beneficiados com maior proteção contra a concorrência de países de fora do bloco) não foi algo fácil de atingir. Depois de entregues as propostas de cada país, em setembro de 1992, intensas negociações realizaram-se por mais de um ano e meio até que se chegasse a uma decisão sobre a TEC que passaria a vigorar no começo de 1995.

Segundo Vaz (2000), para 85 % do universo tarifário, a convergência de posições foi relativamente fácil, e foram esses produtos que consistiram na TEC lançada em 1995. Para os restantes 15 %, as posições dos países membros (mas em especial de

Argentina e Brasil) eram conflitantes, o que implicou, inicialmente, em sua exclusão da união aduaneira – para que não se estourasse o prazo de constituição da união aduaneira, os Estados partes do Mercosul acordaram na criação de uma TEC que ainda apresentava “furos”, mas estes deveriam, no entanto, ir gradativamente sumindo, de acordo com o plano de convergência estabelecido.

Dessa forma, a TEC que passou a vigorar em 1995 apresentava exceções, que não estavam previstas nos acordos iniciais para a constituição da União Aduaneira do Mercosul. Essas exceções eram geralmente de dois tipos: ou entravam nas listas de exceções específicas de cada país (cada país podia apresentar produtos diferentes nessas listas), ou entravam em regimes comuns de exclusão da TEC – de que são exemplos os regimes para bens de capital, bens de informática e telecomunicações ou os bens do setor automotivo –, nos quais os produtos excluídos eram os mesmos, mas as alíquotas tarifárias de que partiam os países, rumo à convergência, variavam. Ambos os tipos de exceções deveriam convergir para a TEC num prazo de seis anos⁷⁵, mas a grande maioria falhou, tendo seu prazo para a convergência continuamente estendido.

Esses “furos” na TEC podem ser atribuídos apenas a preferências ou interesses dos governos envolvidos na negociação? Este trabalho procura argumentar que não: grupos sociais organizados (em especial os grupos de interesse empresariais) procuraram influenciar e incorporar suas preferências ao processo de integração regional. No restante do capítulo, procura-se encadear argumentos de modo a sustentar esta hipótese.

Os grupos organizados demandariam maior nível de proteção, em relação à TEC, se: a) a competição de países de fora do bloco ameaçasse sua posição no mercado

⁷⁵ Isso implicava a eliminação das listas de exceção específicas de cada país. Já os bens de informática e telecomunicação foram alvo de um regime especial e tiveram seu prazo de convergência à TEC estendido para 2006.

doméstico (setores pouco competitivos), ou b) a competição de países de fora do bloco ameaçasse sua posição no mercado regional, ou seja, se a competição com produtos de fora do bloco pudesse diminuir a quantidade vendida aos parceiros regionais (setores podem ser competitivos ou não – desde que, nesse caso, sejam mais competitivos do que os parceiros). Por outro lado, os grupos poderiam demandar menores alíquotas para insumos e bens de capital necessários para sua atuação setorial.

Para termos uma idéia do padrão de proteção inicial da estrutura tarifária no Mercosul, vejamos a Tabelas 3, abaixo, que procura mostrar o comportamento da TEC em quatro momentos, desde sua criação, em 1995, até 2007. Cabe observar, antes, que os valores apresentados não correspondem à real estrutura de proteção dos países membros, já que não estão incluídos ali os produtos das listas de exceções nacionais nem os produtos que fazem parte dos regimes especiais.

Tabela 3: Estatísticas Descritivas – TEC 1995-2007

	TEC 1995	TEC 1998	TEC 2004	TEC 2007
Média	12,05	14,71	11,96	11,91
Desvio Padrão	5,17	5,38	5,14	5,10
Mínimo	0,25	0,65	0,35	0,35
1º Quartil	8,69	11,64	8,60	8,49
Mediana	12,25	14,33	11,98	11,91
3º Quartil	16,01	19,00	16,00	15,88
Máximo	20,00	23,00	20,00	20,00
Moda	20,00	23,00	20,00	20,00

Fonte: Elaboração própria. Dados: Tarifa Externa Comum (BAEC) – 1995-2007. Disponível em: www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm - consultado em 16/02/2008.

O primeiro período (TEC 1995) marca a criação da Tarifa Externa Comum no Mercosul. Podemos observar, então, uma média tarifária por volta dos 12 %, que representava importante redução na média tarifária que apresentavam até então Argentina e Brasil⁷⁶. Porém, o desvio padrão de 5,17 mostra uma dispersão das tarifas maior do que pareciam ser as intenções dos negociadores, se tomarmos os critérios para a definição da TEC apresentados há pouco. Cabe ressaltar, ainda, que a moda é a tarifa máxima permitida (para os quatro períodos) e, para a TEC 1995, 25 % das tarifas encontram-se acima da alíquota de 16 %, mostrando que houve setores em que realmente buscou-se maior proteção tarifária. É possível observar a distribuição de frequências da TEC 1995 através da Figura 5, abaixo.

Figura 5: Histograma com a Distribuição de Frequências da TEC 1995:

Fonte: Elaboração Própria.

⁷⁶ KUME, Honório e Piani, Guida (2005). “Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio”. Revista de Economia Política, vol. 25, n. 4, págs. 370-390.

Outro ponto a se ressaltar diz respeito à estrutura negociada para a TEC. Como dito anteriormente, a TEC lançada em 1995 foi o resultado da negociação e convergência dos países membros sobre aproximadamente 85 % da estrutura tarifária. Os 15 % restantes se dividiam entre produtos que os países colocaram nas listas de exceções nacionais (que podem ser modificadas, embora não completamente, a cada seis meses) e setores para os quais se adotou regime especial de convergência, com prazos definidos para a incorporação à TEC. Na TEC 1995, estes produtos aparecem com a alíquota para a qual deveriam convergir. Por isso, um estudo da proteção setorial nos países que fazem parte do Mercosul deve tentar captar essas duas dimensões: a proteção negociada e refletida na TEC, quando esta é aplicada (85 % dos casos) e a proteção discricionária realizada por cada país (os restantes 15 % dos casos). Voltaremos a falar disso mais tarde.

Com relação à TEC 1998, cabe uma explicação preliminar: as crises internacionais que abalaram grande parte dos países emergentes na segunda metade da década de 1990 atingiram também os países do Mercosul. Com vistas à maior proteção da produção local, num momento de crise, os Estados partes do Mercosul acordaram na elevação em 3 pontos percentuais da TEC. No entanto, como podemos ver no Anexo II, nem todos os setores tiveram um aumento de 3 % nas tarifas. Particularmente, os setores em que a produção mercosulina é praticamente inexistente ou amplamente insuficiente, as tarifas subiram menos (como nos capítulos 27 – Combustíveis minerais (...), 84 – Reatores nucleares, caldeiras, máquinas (...), 86 – Veículos e materiais para vias férreas (...), 89 – Embarcações e estruturas flutuantes, 90 – Instrumentos de óptica, fotografia (...), entre outros⁷⁷). Em outros, aproveitou-se o aumento geral das tarifas para

⁷⁷ O capítulo 88 – Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes permaneceu com tarifas muito baixas, não por inexistência de produção regional, mas pelo interesse do maior e mais importante produtor regional (Embraer), devido a sua estratégia de acesso aos mercados estrangeiros calcada na reciprocidade.

aumentá-las em mais de 3 %, conferindo um nível de proteção ainda um pouco maior a esses setores (foi o caso, particularmente, dos capítulos 15 – Gorduras e óleos animais ou vegetais (...), 35 – Matérias albuminóides (...) [produtos à base de proteína animal ou amido], 44 – Madeira, carvão vegetal e obras de madeira, 21 – Preparações alimentícias diversas, entre outros). Mas essas diferenças são pequenas e se diluem no universo tarifário. Tanto que a correlação entre a TEC 1995 e a TEC 1998 é muito forte (o valor do coeficiente de correlação é 0,99, a um nível de significância de 99%).

Em 2004, o acréscimo temporário de 3 pontos percentuais à TEC, vigente desde 1998 (mas que já havia sido reduzido em 1,5 % em 2002), foi completamente extinto. A grande maioria dos produtos voltou de maneira bem próxima à média tarifária de 1995. As maiores variações positivas (aumento da TEC de 1995 para 2004) se deram nos capítulos 41 – Peles e couros e 15 – Gorduras e óleos vegetais e animais (...), que tiveram a alíquota média aumentada em mais de 1 %⁷⁸, enquanto as maiores variações negativas (redução da TEC de 1995 para 2004) se deram nos capítulos 29 – Produtos químicos orgânicos e 30 – Produtos farmacêuticos. De 2004 para 2007 praticamente não houve variação nos níveis da TEC, com a exceção dos capítulos 6 – Plantas vivas (...) e 53 – Outras fibras têxteis vegetais (...), que tiveram a alíquota média aumentada em mais de 1 %, e do capítulo 95 – Brinquedos, jogos (...), que teve sua média tarifária diminuída em 1,5 %.

Mas, no geral, a estrutura da TEC variou muito pouco no período que vai de 1995 a 2007 – o coeficiente de correlação entre a TEC 1995 e a TEC 2007 também é altíssimo (0,99, a um nível de significância de 99 %). Ou seja, os setores mais

⁷⁸ Há que se tomar um cuidado, neste ponto. Se considerarmos o grande número de tarifas em alguns capítulos, mesmo uma variação pequena na média tarifária pode ser bastante significativa. Em outros, com menos tarifas, uma mudança pequena em um ou dois produtos pode afetar a média tarifária mais diretamente, levando-nos a considerar, na comparação com outros grupos, que estes foram mais beneficiados ou prejudicados.

protegidos em 1995 continuaram sendo os mais protegidos em 2007, assim como os setores mais abertos também permaneceram com as tarifas mais baixas. Passaremos agora a analisar a estrutura setorial da TEC, procurando identificar e caracterizar os setores mais protegidos.

2.3 A Estrutura Setorial da TEC

Para avaliar a estrutura setorial da TEC, buscaremos, em primeiro lugar, oferecer uma visão geral sobre os setores mais protegidos com relação ao comércio internacional⁷⁹. Depois, procuraremos analisar os setores mais protegidos por um país específico (no caso, o Brasil) em um momento determinado (2004), tentando captar alguns elementos que possam nos levar a fortalecer a hipótese da influência dos grupos de interesse.

Começemos com a análise da estrutura setorial da TEC. Se pegarmos o terceiro quartil, teremos 25 % da população, correspondentes aos setores com maiores médias tarifárias (como vimos, o terceiro quartil começa na alíquota tarifária média de 16,01 %, na TEC 1995). A relação dos setores mais protegidos, assim como sua respectiva média tarifária segue na Tabela 4 abaixo:

Tabela 4: Setores mais protegidos pela TEC (média das alíquotas por setor – TEC 1995).

Capítulo	Nome	TEC 1995
42	Obras de couro; artigos de correio ou seleiro; artigos de viagem, bolsas; obras de tripa	20,00

⁷⁹ Ao procurar mostrar que grupos de interesse influenciaram a definição da TEC, não estamos dizendo que é a estrutura da TEC que está em descompasso com o acordado inicialmente. O intuito é mostrar que, se os grupos influenciaram o estabelecimento da TEC, influenciaram também a constituição das listas de exceções à TEC. A diferença fundamental é que, para os primeiros, a convergência entre as partes negociadoras conduziram à constituição de uma Tarifa Comum, enquanto a divergência com relação aos outros setores levou à constituição de exceções aos objetivos previamente acordados.

57	Tapetes e outros revestimentos para pavimentos (pisos), de matérias têxteis	20,00
61	Vestuário e seus acessórios, de malha	20,00
62	Vestuário e seus acessórios, exceto de malha	20,00
93	Armas e munições; suas partes e acessórios	20,00
95	Brinquedos, jogos, artigos para divertimento ou para esporte; suas partes e acessórios	20,00
22	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	19,71
64	Calçados, polainas e artefatos semelhantes, e suas partes	19,64
63	Outros artefatos têxteis confeccionados; artefatos de matérias têxteis, calçados, chapéus; trapos	19,56
65	Chapéus e artefatos de uso semelhante, e suas partes	19,38
66	Guarda-chuvas, sombrinhas, guarda-sóis, bengalas, bengalas-assentos, chicotes	19,25
91	Aparelhos de relojoaria e suas partes	18,89
58	Tecidos especiais; tecidos tufados; rendas; tapeçarias; passamanarias; bordados	18,00
60	Tecidos de malha	18,00
96	Obras diversas	17,90
82	Ferramentas, artefatos de cutelaria e talheres, e suas partes, de metais comuns	17,81
94	Móveis; mobiliário médico-cirúrgico; colchões; luminosos; construções pré-fabricadas	17,65
87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	17,60
17	Açúcares e produtos de confeitaria	16,73
92	Instrumentos musicais; suas partes e acessórios	16,72
19	Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou leite; produtos de pastelaria	16,67
55	Fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas	16,48
56	Pastas, feltros e falsos tecidos; fios especiais; cordéis, cordas e cabos; artigos de cordoaria	16,18
54	Filamentos sintéticos ou artificiais; lâminas de matérias têxteis sintéticas ou artificiais	16,04

Fonte: elaboração própria.

Os setores mais protegidos pela TEC, com média tarifária igual a alíquota máxima permitida, 20 %, são os setores de couros (capítulo 42), de materiais e obras têxteis (capítulos 57, 61 e 62), de armamentos (capítulo 93) e de brinquedos (capítulo 95). Mas, qual terá sido a principal influência para que os governos tenham acordado em proteger tais setores?

A produção de couro é relativamente mais sensível na Argentina do que no Brasil. No Brasil, o setor era, em 1995, muito fragmentado, praticamente não existindo coordenação setorial. Como o Brasil possui um rebanho de corte extenso, a indústria do couro pôde, sem grande esforço e planejamento, crescer. O setor permanece desconcentrado, mas já existem associações regionais que defendem os interesses da cadeia produtiva do couro (além de representantes de outros setores que tem o couro como um dos elos de sua cadeia – como é o caso do setor de calçados), como a AICSul (Associação das Indústrias de Curtume do Rio Grande do Sul) e mesmo de escopo

nacional – embora seja questionável se seu âmbito de atuação é realmente tão amplo – como a Abiacav (Associação Brasileira das Indústrias de Artefatos de Couro e Artigos de Viagem) e a Abqtic (Associação Brasileira dos Químicos e Técnicos da Indústria do Couro).

Já na Argentina, o setor do couro, ligado ao da pecuária, e, dessa forma, aos *estancieros*, foi historicamente mais importante, do ponto de vista da atuação política, do que o brasileiro⁸⁰. Lá, os chamados *estancieros* dividiram e disputaram o poder com as elites portenhas ao longo da história, conseguindo por muitas vezes defender seus interesses de dentro, mesmo, do governo. Dessa maneira, o desenvolvimento argentino acabou atrelado ao desempenho do setor agrário, ainda hoje muito importante, tanto econômica, quanto socialmente (é fonte de enorme número de empregos – nas províncias mais pobres é a principal fonte de empregos). Os setores agrários demandam proteção (através de TEC mais alta) contra a concorrência internacional em praticamente todos os setores onde há produção, seja porque não são competitivos e a competição internacional faria, num primeiro momento, com que perdessem parcela do mercado doméstico para produtos mais competitivos, resultando em desemprego e uma custosa reestruturação produtiva; seja porque são competitivos e estão particularmente interessados em obter acesso privilegiado ao mercado brasileiro.

No caso do setor do couro, parece haver uma mescla entre esses dois objetivos. Por não ser competitivo (por não possuir uma vantagem comparativa revelada⁸¹), o setor de couros na Argentina demanda proteção contra a produção estrangeira, mas também vislumbra, por ser mais competitivo que o setor brasileiro, possibilidade de acesso

⁸⁰ Ver MARTÍNEZ de HOZ, José Alfredo (1967). *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930-1960*. Editorial Sudamericana, Biblioteca de Orientación Económica, Buenos Aires, Argentina.

⁸¹ Calculada pelo índice Balassa, que consiste, grosso modo, na comparação entre o peso das exportações de um setor, dado o total de exportações de um determinado país, com o peso que as exportações desse setor têm no total de exportações do comércio mundial. Se o peso das exportações setoriais for maior para o país do que para o total das exportações globais, então se diz que o país tem uma vantagem comparativa revelada no setor (Balassa, 1965).

privilegiado ao mercado brasileiro com uma TEC alta⁸². Dessa forma, o setor pressionou e utilizou de sua capilaridade com o governo para garantir o apoio a essa demanda, que acabou endossada pelos negociadores argentinos. O governo, por sua vez, valorizando a retenção do poder, cedeu a muitas das pressões do setor agrário (neste caso específico, do setor do couro), por ser este um setor economicamente importante, na Argentina, por seu peso histórico que ainda permanece e por empregar muitos trabalhadores, especialmente nas províncias mais pobres. Dessa maneira, ao atender a interesses específicos, o governo concede benefícios localizados e distribui os custos difusamente a todos os consumidores.

Salvo melhor análise, no Brasil não houve pressão por parte de grupos organizados de produtores de couro, no início – hoje já se nota uma maior organização no setor, porém a grande fragmentação torna mais difícil a ação coletiva (que permanece circunscrita regionalmente). Isso porque o mercado do couro no Brasil não se encontrava saturado, especialmente no que se refere a couros de melhor qualidade. Além disso, apenas recentemente o couro vem deixando de ser visto apenas como um subproduto da pecuária de corte, passando a atrair investimentos e maior preocupação quanto à qualidade do produto. Assim, o governo aceitou a aferição de tarifa máxima aos produtos do setor por considerar que não havia grandes pontos de divergência nessa questão. Além disso, favoreceria um setor intensivo em mão de obra e com boa possibilidade de expansão. No cômputo geral, a alta tributação sobre o couro extra-bloco parece ter sido uma vitória dos grupos de pressão argentinos.

⁸² A balança comercial no setor do couro entre Brasil e Argentina depois da instituição da TEC parece mostrar exatamente isso: a Argentina passou, em 1996, a apresentar superávits seguidos e crescentes. As exportações para o Brasil cresceram mais de 58 %, passando de U\$ 1,850 milhão, em 1995, para U\$ 4,400 milhões em 1997 – com a desvalorização do Real o valor do superávit argentino no setor caiu, mas a balança permaneceu relativamente favorável à Argentina.

No que tange ao setor têxtil, a situação é diferente. Os produtores brasileiros têm interesse, assim como os produtores dos outros países membros, em conseguir tarifas elevadas para os produtos do setor. O Brasil possui o sexto maior parque têxtil do mundo, empregando mais de um milhão de trabalhadores, distribuídos por cerca de 30 mil empresas⁸³ – percebemos, dessa maneira, constituir-se também em um setor fragmentado. Porém, este setor conta com uma associação nacional mais forte e coesa do que suas similares do setor do couro, acima referidas – a ABIT (Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção), que atua ativamente em favor dos interesses de seus representados. E a pressão por parte dessa associação parece ser um fator importante para explicar o nível de proteção conferido ao setor.

Antes da abertura comercial promovida pelo governo Collor, o setor têxtil brasileiro apresentava enorme fragmentação, maquinário obsoleto e baixa produtividade. Com a abertura, surgiu a possibilidade de importar máquinas mais avançadas a um menor custo, mas veio também a concorrência estrangeira, que acabou levando ao fechamento de inúmeras empresas (especialmente as pequenas empresas nos grandes centros urbanos). O processo de maior modernização e concentração da produção não foi suficiente, no entanto, para reverter o quadro de déficit no comércio exterior dos bens da cadeia produtiva do setor têxtil. Isso fez com que, no âmbito das negociações da TEC, o setor, através de sua associação representativa, pressionasse os negociadores para que um nível maior de proteção fosse conferido aos produtos da cadeia têxtil. Mesmo uma TEC elevada não foi suficiente para conter a entrada de produtos têxteis vindos principalmente do sudeste asiático, tanto no Brasil quanto no resto do bloco. As reclamações dos produtores locais acabaram levando os governos a

⁸³ Fonte: *site* da ABIT – www.abit.org.br – consultado em 20/04/2008.

acordar um nível de proteção acima do limite da TEC de 20 % para alguns produtos, durante certo período de tempo.

A força política do setor têxtil, no Brasil, pode ser percebida através de algumas das ações de suas associações representativas. Começando pela ABIT, a associação foi a grande incentivadora da formação da Frente Parlamentar Mista pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e de Confecção, em 2008, composta por 203 deputados e 19 senadores de praticamente todos os partidos. A Frente Parlamentar tem o objetivo expresso de defender os interesses do setor têxtil e de seus empregados. Um dos possíveis fatores que possibilitaram a formação de tão ampla Frente Parlamentar foram as doações de campanha oferecidas pelo setor. Se contarmos os 14 capítulos tarifários que compõem a seção da Nomenclatura Comum do Mercosul chamada “Materiais Têxteis e suas Obras”, o total das doações para as campanhas a Presidente, Senador ou Deputado Federal na eleição de 2002 chegou a aproximadamente R\$ 1,95 milhão⁸⁴, ou 3 % do total de contribuições de campanha (considerados apenas os setores abrangidos pela Nomenclatura Comum do Mercosul). Outro fator de relevo, que aparece, inclusive, na fala de deputados⁸⁵, é o grande número de trabalhadores no setor (intensivo em mão de obra). Dessa forma, podemos imaginar que o governo valorize a retenção do mandato e busque, para concretizá-la, doações que o ajudem a financiar a campanha e o apoio de setores com grande número de beneficiados – então, no confronto entre dois ou mais interesses divergentes ou conflitantes, o governo favoreceria aquele que mais contribuiu/contribui para o financiamento das campanhas eleitorais, ou que apresente maior número de “potenciais eleitores” (já que, se considerarmos que a comparação que o governo faz se dá entre favorecer o bem estar agregado ou focalizar políticas, o

⁸⁴ Fonte primária: TSE. Elaboração própria.

⁸⁵ “São nessas empresas que mais empregam mão de obra que devemos concentrar esforços, puxando o desenvolvimento de toda a cadeia” – deputado federal José Fernando Aparecido de Oliveira (PV-MG), declaração à Revista Portuária sobre a formação da Frente Parlamentar em apoio à indústria têxtil.

governo optaria por focalizá-las devido à maior capacidade de organização e ação dos grupos menores, em relação aos maiores e mais dispersos).

Outro fator que ajuda a mostrar o grau de atividade política do setor têxtil no Brasil foi a criação do Fórum de Desenvolvimento do Setor Têxtil e Vestuário, que representará o setor nas negociações no Mercosul. As reuniões do fórum contarão com participação de corpo técnico do MDIC, estreitando as relações entre os grupos organizados e o governo.

Nos demais países do bloco, a indústria têxtil também é, de certa forma, sensível⁸⁶. Não sendo competitivas internacionalmente, as indústrias têxteis da Argentina, do Paraguai e Uruguai são também menos competitivas que a indústria têxtil brasileira, ocasionando, como pudemos ver, na tentativa de estabelecimento de barreiras não tarifárias no comércio regional. Dessa maneira, é do interesse dessas indústrias que a TEC apresente alíquotas altas para os produtos do setor, não havendo, então, divergência entre os países do bloco no que concerne ao nível tarifário comum para os produtos têxteis.

Entre as tarifas mais altas indicadas na Tabela 4, temos ainda, além dos capítulos 57, 61 e 62 referidos pouco atrás, outros seis capítulos que compreendem produtos do setor têxtil. São eles (em ordem decrescente de média tarifária): 63 – Outros artefatos têxteis (...), 58 – Tecidos especiais (...), 60 – Tecidos de malha, 55 – Fibras sintéticas ou artificiais (...), 56 – pastas, feltros e falsos tecidos (...) e 54 – Filamentos sintéticos artificiais (...). A seção de produtos têxteis é composta por 13 capítulos da Nomenclatura Comum do Mercosul e, destes, 9 capítulos estão entre os de maior média

⁸⁶ Isso porque a produção têxtil não exige um grau de sofisticação industrial alto, existindo, em graus variados, em praticamente todos os países do globo. Onde o setor é menos competitivo, como é o caso dos países do Mercosul, a produção é intensiva em mão de obra, contribuindo para que os governos dediquem atenção especial ao setor.

tarifária no Mercosul, mostrando realmente haver intenção de proteger o setor no comércio extra-bloco.

No setor de armamentos, a TEC mais alta parece ser decorrência de dois fatores principais: por um lado, existe a visão Estatal de que armas são fonte de poder, especialmente na competição regional (portanto, deveria-se estimular a produção local)⁸⁷, e, pelo outro, de forma mais importante, há o lobby das empresas do setor. Essa confluência de interesses entre governo e setor privado acaba levando a tarifas altas.

O setor de armamentos é um dos que movimenta a maior quantidade de recursos no comércio mundial (especialmente se for considerado o comércio informal – e ilegal – de armas). As indústrias, portanto, têm fortes interesses em manter e proteger mercados “cativos”. O setor de armamentos, no Brasil, passou por grande reestruturação, após a abertura comercial do início dos anos 1990, com aumento da concentração industrial. Desde então, pode-se ver crescente mobilização política do setor, que conta com um lobby poderoso (principalmente por possuir muitos recursos e fazer doações polpudas para campanhas eleitorais), que inclusive conseguiu montar uma Frente Parlamentar de apoio ao direito da legítima defesa (ao comércio de armas, basicamente) – Frente esta que foi muito importante e atuante no referendo brasileiro sobre o desarmamento, de 2005.

A presença de lobbies fortes e atuantes, juntamente com a vontade dos governos (de Brasil e Argentina) de montarem uma indústria de defesa diversificada acabou fazendo com que o setor de armamentos se tornasse um dos mais protegidos no Mercosul.

⁸⁷ DREYFUS, Pablo, LESSING, Benjamin e PURCENA, Julio César (2005). “*The Brazilian Small Arms Industry: legal production and trade*”. Disponível em: http://www.vivario.org.br/publique/media/The_Brazilian_Small_Arms_Industry_Legal_production_and_Trade_By_Pablo_Dreyfus_Benjamin_Lessing_e_Julio_Cezar_Purcena.pdf. Acessado em 03/05/2008.

No setor de brinquedos, a elevada média tarifária da TEC também parece ter como um de seus principais fatores a demanda por parte de organizações setoriais. O setor de brinquedos é um dos mais sensíveis do Mercosul, como pode ser visto através das negociações na OMC no ano de 2007. Os governos do bloco prepararam listas de produtos a serem deixados de fora dos cortes tarifários negociados multilateralmente na instituição, e o setor encontra-se entre os indicados pelos parceiros do Mercosul.

A abertura comercial do começo dos anos 1990 teve impacto forte nas indústrias de brinquedos argentinas e brasileiras. O aumento das importações provenientes de países extra-bloco (numa história que se repetiu para diversos dos setores mais protegidos, como pudemos observar) acabou levando a uma crescente mobilização por parte dos setores mais atingidos. Associações setoriais, como a brasileira Abrinq (Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos) e a argentina CAIJ (*Cámara Argentina de la Industria del Juguete*) pressionaram os respectivos governos para que alcançassem um nível de proteção que as permitisse sobreviver.

Porém, mesmo com a maior média tarifária possível na TEC 1995, o setor continuou enfrentando problemas nos anos seguintes. Tanto que, pelo lado brasileiro, recorreu-se a cláusula de salvaguarda, em 1996, para conferir proteção adicional em socorro do setor de brinquedos (atendia-se um pleito do empresariado nacional do setor). A proteção à indústria de brinquedos, no entanto, vai contra a idéia de que são os setores que mais contribuem com doações de campanha ou os que possuem o maior número de empregados que atingem maior grau de sucesso nas demandas que fazem. O setor tem pequeno número relativo de funcionários e não produz contribuições vultosas para as campanhas eleitorais (comparado a outros setores), mas, mesmo assim mostra um nível alto de proteção.

Outros setores importantes com tarifas médias muito altas são os referentes aos capítulos 19 – Preparações à base de cereais (...), 22 – Bebidas, líquidos alcoólicos (...) e 64 – Calçados (...).

O primeiro deles (capítulo 19), diz respeito a uma exigência basicamente de produtores argentinos. A Argentina é competitiva na produção de cereais, em relação ao resto do mundo, e muito mais competitiva do que o Brasil, no que diz respeito à produção regional. Dessa forma, a demanda por uma TEC elevada que partiu dos produtores argentinos não visou exatamente a proteção do mercado doméstico, mas o acesso privilegiado ao grande mercado brasileiro – com uma TEC alta, a produção argentina levaria vantagem na competição pelo mercado brasileiro, já que o comércio intra-bloco não paga tarifas.

Já no setor de bebidas, alguns subsetores foram bastante importantes para o estabelecimento de uma TEC elevada. Em especial, foram importantes os segmentos de vinhos, na Argentina, e de cervejas e outras bebidas alcoólicas, no Brasil. A indústria de vinhos na Argentina é bastante competitiva em termos regionais, e demandava TEC mais alta para garantir acesso privilegiado ao mercado brasileiro. Já os segmentos de cerveja e outras bebidas alcoólicas no Brasil visavam proteger o mercado interno da concorrência externa, visando, também, a expansão da área de alcance de seus produtos em direção aos parceiros regionais.

O setor de calçados é outro que figura entre os mais protegidos contra o comércio externo, ao mesmo tempo em que vive turbulências com relação ao livre comércio interno. Neste setor pôde ser observada uma convergência de interesses entre produtores brasileiros e argentinos, no que concerne ao estabelecimento de tarifas elevadas. Pressionados pelos produtores locais, o governo brasileiro e o argentino acordaram uma estrutura tarifária elevada para o setor, o que não impediu, no entanto,

que calçados a preços muito baixos (vindos especialmente de países do sudeste asiático e da China, invadissem os mercados brasileiro e argentino no começo dos anos 2000.

Porém, em 2007 os países membros aprovaram a ampliação da Tarifa Externa Comum para a compra de calçados chineses, em resposta a pressões do setor calçadista por maior proteção contra a concorrência avassaladora dos produtos chineses.

2.4 A Proteção Tarifária no Brasil em 2004

Passando à consideração da influência dos grupos de interesse num caso em que não há exatamente necessidade de negociação externa, passamos agora a analisar a proteção tarifária brasileira num período específico (as tarifas referem-se a 2004).

Para isso, o método a empregar-se será a análise de regressão. A variável dependente será o resultado da subtração das médias tarifárias aplicadas pelo Brasil em janeiro de 2004 pelas médias tarifárias da TEC, também de janeiro de 2004. O resultado dessa subtração, se diferente de zero, mostrará exatamente os setores em que o Brasil produz exceções à TEC (se o resultado for positivo, a média tarifária brasileira é superior à média da TEC para o setor, se for negativo, a média tarifária brasileira é inferior à média da TEC para o setor).

Uma consideração importante, antes de prosseguir, tem de ser feita. Para essa análise, não consideramos o universo tarifário inteiro. Isso porque, para se aferir o grau de sucesso de um setor em atingir suas demandas, é preciso ter algum tipo de consideração sobre o que o setor demanda. Dessa forma, optou-se por considerar apenas os setores internacionalmente não-competitivos do Brasil (medidos pelo índice Balassa de 2003), já que seriam os setores com maior probabilidade de demandar proteção.

Faremos, ainda, a mesma regressão para os setores que apresentam vantagem comparativa revelada, mas apenas como forma de controle.

A variável dependente será regredida por três variáveis explicativas, a saber: contribuições de campanha, número de empregados por setor e balança comercial do setor. A intenção inicial era de que outras variáveis fossem utilizadas, também, como grau de concentração setorial e receita anual do setor. Mas, infelizmente, devido a indisponibilidade dos dados ou devido a dificuldade de compatibilização do nível de agregação setorial desses dados com o nível de agregação utilizado neste trabalho, teve-se que deixá-las de fora da análise. Os resultados permitirão que observemos se as variáveis utilizadas influenciaram, de alguma maneira, a estrutura de proteção brasileira em 2004, oferecendo, ou não, indícios de que os grupos de interesse influenciam a política comercial no país.

Antes de passar à construção das variáveis, cabe uma palavra sobre a forma de agregação dos dados. A Nomenclatura Comum do Mercosul compreende 9.714 linhas tarifárias (produtos), que podem ser agregadas em 96 capítulos (segundo os dois primeiros dígitos do número de 8 dígitos que indica cada linha tarifária). Dessa forma, para trabalharmos com os 96 capítulos, foi necessário agregar os dados tarifários estabelecendo alíquotas médias por capítulo. Já no que se refere às outras variáveis, os dados não se encontram disponíveis na forma da Nomenclatura Comum, exigindo um esforço extra de compatibilização dos níveis de agregação. Essas variáveis setoriais encontravam-se disponíveis sob a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), elaborada pelo IBGE. A CNAE também possui diferentes níveis de agregação, compreendendo 17 seções, que podem ser subdivididas em 60 divisões, que podem, por sua vez, desdobrar-se em 223 grupos de atividade econômica. Porém, boa parte desses grupos corresponde a atividades *non-tradable* (como os setores ligados a serviços, por

exemplo), que não tem correspondência direta com a Nomenclatura Comum. Para as atividades *tradable*, existe uma tabela de correspondência entre CNAE e Nomenclatura Comum disponibilizada pela Comissão Nacional de Classificação. No entanto, nem sempre essa correspondência é perfeita, sendo que algumas vezes, uma mesma classificação CNAE pode corresponder a tarifas em dois (ou mais) capítulos diferentes – significando que determinado grupo de atividade CNAE pode ter interesses em mais de um capítulo tarifário. O problema que surge é como lidar com isso: deve-se considerar que o grupo de atividade valoriza por igual cada um dos capítulos em que aparece uma correspondência de Nomenclatura Comum, ou deve-se realizar algum tipo de ponderação para se estabelecer onde realmente está o interesse do grupo de atividade CNAE. Apesar de acharmos que uma ponderação pela produção poderia ser a estratégia mais profícua, não pudemos realizá-la, devido a indisponibilidade de dados. Dessa forma, neste trabalho, considerou-se que os grupos de atividade teriam o mesmo interesse em cada um dos capítulos a que foram relacionados, devendo-se dividir o indicador considerado igualmente entre os capítulos. Um exemplo pode ilustrar melhor o problema: os dados sobre contribuições de campanha são dados segundo a classificação por grupos de atividade CNAE. A classificação CNAE 2219.5 é rebatida, pela tabela de conversão, aos capítulos 48 e 49 da Nomenclatura Comum. Como dividir a contribuição realizada, digamos, de R\$ 100.000,00? Neste trabalho, considerou-se que a contribuição realizada visaria atingir de maneira igual às tarifas de ambos os capítulos (contabilizando, dessa forma, R\$ 50.000,00 para cada um).

Com relação à construção das variáveis, a variável dependente foi definida, como dito anteriormente, subtraindo-se a TEC 2004 das tarifas brasileiras efetivamente aplicadas em 2004 (isto é, incluídas as exceções nacionais). Dessa forma, obteve-se, por capítulo, o valor das exceções aplicadas pelo Brasil, que podem estar acima ou abaixo

da média por capítulo da TEC. Se o valor for positivo, significa que o Brasil oferece maior proteção ao setor do que o nível de proteção oferecido pela TEC. Pelo outro lado, se o valor for negativo, significa que, no Brasil, o setor é menos protegido. Os dados foram obtidos através do *site* da Camex.

A variável independente ‘contribuições de campanha’ foi obtida a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre as doações para as eleições de 2002. Como dissemos, a transposição entre níveis de agregação não foi simples, e decidimos adotar que, quando uma mesma classificação CNAE rebate em duas ou mais classificações de capítulos da Nomenclatura Comum, seria como se o grupo de atividade estivesse querendo influenciar da mesma maneira os dois (ou mais) capítulos – procede-se a uma divisão simples do valor da doação pelos capítulos a que ela se dirige. Pegamos, especificamente, as doações de campanha destinadas à campanha eleitoral à presidência do depois eleito presidente, Luís Inácio Lula da Silva, do PT.

Neste trabalho, considera-se que as contribuições de campanha seriam, por um lado, *proxy* de mobilização política por parte dos grupos (onde, quanto maior a doação, maior seria o indício de mobilização e ativação política do grupo) e, por outro, um “investimento” político para a consecução de seus objetivos (nesse caso, quanto maior a contribuição, maior seria a proximidade dos resultados políticos do ponto ideal do grupo – no caso de setores não-competitivos, maior seria a proteção tarifária oferecida ao setor). De qualquer maneira, a previsão que se faz é de que, quanto maior o volume das contribuições, mais protegido seria o setor (lembrando que reduzimos nossa população a apenas aqueles setores que não são competitivos internacionalmente e que teriam, portanto, maior chance de serem demandantes de proteção).

Com relação à quantidade de empregados por setor, os dados foram obtidos através da base da RAIS 2001, do Ministério do Trabalho. O problema da transposição

dos níveis de agregação foi o mesmo que tivemos com as contribuições de campanha, sendo que a solução adotada foi igual, também.

Se aceitarmos que os governantes procuram maximizar suas chances de retenção do mandato, somos inclinados a considerar que irão favorecer os setores econômicos que apresentarem o maior número de pessoas empregadas possível. Por um lado, os governantes focalizariam sua atuação sobre setores econômicos ao invés de sobre grupos mais amplos da sociedade (como o grupo dos consumidores) porque os primeiros, por serem menores e mais concentrados, teriam maior chance de mobilização para a ação política (ou seja, os grupos menores e mais concentrados teriam maior probabilidade de punir um governante que fosse contra suas preferências do que o grupo dos consumidores, por exemplo). Por outro lado, quando confrontados com demandas excludentes (não é possível atender a todas, devendo se escolher entre as alternativas), os governos tenderiam a decidir em favor daquele grupo capaz de mobilizar (mesmo que apenas potencialmente) um maior número de pessoas, tudo o mais constante, pois isso incorreria no aumento de suas chances de manutenção do poder.

Dessa forma, a previsão é de que, quanto maior o número de empregados no setor, maior deveria ser a tarifa média verificada (dado que estamos trabalhando apenas com aqueles setores menos competitivos, que dependeriam de maior proteção para sobreviver e, assim, demandariam nível maior de proteção).

A outra variável independente utilizada é a balança comercial no setor. Esta variável entra na análise como *proxy* da capacidade de criação/desvio de comércio desfrutada pelo setor, num processo de integração regional. Explica-se: como pegamos setores menos competitivos internacionalmente, seria de se esperar que suas balanças comerciais não apresentassem superávits, já que existiriam muitos países capazes de prover o mesmo produto a um preço menor, no mercado internacional. A balança

comercial positiva, então, seria fruto de uma maior possibilidade de criação/desvio de comércio dentro do bloco para aquele setor (o resultado positivo de sua balança viria do acesso preferencial ao mercado intra-bloco).

Dessa forma, espera-se que, quanto maior for o resultado da balança comercial, mais protegido o setor (para que possa ter maiores chances de sobrevivência, já que é pouco competitivo, internacionalmente, e possa aproveitar as oportunidades de acesso privilegiado aos mercados do entorno).

Os resultados da regressão são apresentados abaixo:

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,612 ^a	,375	,341	,719

a. Predictors: (Constant), EMPREG, balançabra2003, CONTRIB

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	17,032	3	5,677	10,990	,000 ^a
	Residual	28,411	55	,517		
	Total	45,442	58			

a. Predictors: (Constant), EMPREG, balançabra2003, CONTRIB

b. Dependent Variable: TECBR - TEC

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-2,25E-02	,118		-,191	,849
	balançabra2003	5,472E-07	,000	,589	4,668	,000
	CONTRIB	8,707E-03	,009	,130	,970	,336
	EMPREG	3,819E-02	,013	,327	2,864	,006

a. Dependent Variable: TECBR - TEC

Em primeiro lugar, observa-se que o R² do modelo regredido é relativamente baixo (apenas 0,375), ou seja, o modelo não se ajusta bem aos dados. O R² averiguado indica que 37,5 % da variação verificada na variável dependente é explicada pelo modelo, mostrando que existem variáveis importantes que ficaram de fora. Como dito

anteriormente, o modelo que se pretendia testar seria mais complexo do que o atual, tendo duas variáveis a mais (grau de concentração setorial e receitas anuais). Esperávamos que aquele modelo tivesse um resultado melhor do que o que foi obtido com este modelo utilizado. Por outro lado, mesmo baixo, o resultado oferece algum material para futuras pesquisas.

Primeiramente, podemos observar que duas das variáveis analisadas são significantes a 99 %. São elas: balança comercial do Brasil no setor em 2003 (balançabra2003) e a quantidade de empregos no setor (empreg). Além disso, todas as variáveis têm o sinal positivo, como previsto pela teoria.

Em ordem de importância na regressão (mostrada pelo valor t), temos a balança comercial e a quantidade de empregos (valores maiores do que 2) no setor, como principais fatores explicativos gerados no teste.

Outro ponto a se destacar é a baixa significância do intercepto. Mas, ao retirarmos o intercepto e rodarmos uma regressão pela origem, nenhum valor importante é alterado na regressão.

Como forma de controle, realizamos a mesma regressão para os setores competitivos do Brasil. Nesse caso, seria mais difícil construir teoricamente o argumento, já que não se pode ter certeza do que cada setor demandaria. Seria, então, difícil estabelecer as prováveis relações entre as variáveis independentes, com relação à dependente. Dessa forma, se observássemos comportamento semelhante nesta regressão ao observado na primeira (com os setores não-competitivos), teríamos de atribuir a outro fator, que não o grau de competitividade do setor, a relação (teórica e observada) entre as variáveis – o que mudaria por completo a abordagem do problema.

Porém, o resultado dessa nova regressão é muito mais fraco do que o resultado da primeira (como podemos ver abaixo).

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,127 ^a	,016	-,073	,429

a. Predictors: (Constant), balançabra2003, CONTRIB, EMPREG

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,099	3	,033	,179	,910 ^a
	Residual	6,082	33	,184		
	Total	6,181	36			

a. Predictors: (Constant), balançabra2003, CONTRIB, EMPREG

b. Dependent Variable: TECBR - TEC

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	,150	,124		1,209	,235
	CONTRIB	-1,3E-008	,000	-,106	-,505	,617
	EMPREG	-3,5E-007	,000	-,033	-,145	,885
	balançabra2003	-9,5E-009	,000	-,029	-,118	,907

a. Dependent Variable: TECBR - TEC

Dessa forma, o que podemos perceber é que, quando os setores são competitivos, não há nenhuma relação significativa entre as variáveis explicativas e a variável dependente, o que fortalece a idéia de que a relação observada na primeira regressão (apenas com setores não competitivos) é relevante, embora o resultado não tenha sido muito robusto.

Da análise dessas regressões ficam alguns resultados interessantes para pesquisas mais aprofundadas, no futuro, que são: a) a análise de regressão mostrou que há uma relação positiva significativa entre o nível de proteção recebido por setores (teoricamente) demandantes de proteção e a quantidade de empregos no setor (setores

com maior número de empregados tendem a ser mais protegidos – grupos de interesse representando setores com número maior de empregados tenderiam a ter maior sucesso nas demandas realizadas, no que se refere à política comercial); b) há uma relação positiva significativa entre a possibilidade de aproveitar as chances de criação de comércio e proteção tarifária – ou seja, grupos de interesse de setores em que há possibilidade de criação de comércio (por serem mais competitivos regionalmente, embora não sejam competitivos mundialmente), teriam maiores chances de obter sucesso em suas demandas; c) apesar do sinal ser o esperado, a relação entre contribuições de campanha e proteção tarifária não foi significativa – isso não quer dizer, no entanto, que essa relação não exista, pois podemos ter errado ao construir a variável da maneira como fizemos (talvez fosse mais interessante pegar as contribuições para as campanhas de Executivo e Legislativo juntas, ou pegar as contribuições apenas dos eleitos, ou ainda separar as contribuições por categorias como ‘governo’ e ‘oposição’, ou ainda outras maneiras não exploradas neste trabalho).

No cômputo final, acreditamos que o resultado da regressão oferece indícios, ainda que não muito fortes, de que grupos de interesse de certa maneira influenciam as decisões de política comercial. Isso porque, como pudemos observar, a função utilidade do governo não é completamente despadronizada. Havendo certo padrão (e novos estudos sobre o tema poderiam jogar mais luz sobre ele), poderíamos mostrar quais grupos influenciam as políticas e como fariam isso, assim como poderíamos fazer previsões probabilísticas sobre seu grau de sucesso.

Este capítulo procurou fornecer indícios que dessem suporte à idéia de que grupos de interesse influenciaram a política comercial dos países membros do Mercosul (em especial estudou-se o caso das exceções brasileiras à TEC). A análise descritiva/qualitativa e a análise quantitativa através de regressão foram selecionadas

com este intuito, e acreditamos que, embora apresentem seus limites, ambas tenham atingido, em algum grau, seus objetivos.

3. Considerações Finais

Esperamos ter mostrado, neste trabalho, que existem inúmeros indícios para acreditarmos que grupos de interesse influenciaram o processo de negociação para a instrumentalização do acordado no Mercosul.

Partindo da consideração de que o acordado no Tratado de Assunção, marco fundacional do processo integracionista do Mercosul, não foi completamente implementado dentro dos prazos estipulados, em especial no que refere-se à questões comerciais, como a completa liberalização do comércio intra-bloco e a constituição de uma Tarifa Externa Comum sólida, o trabalho propôs a questão do que poderia ter influenciado tal resultado.

A hipótese de trabalho dizia que seria a influência de grupos de interesse, em especial os atingidos negativamente pela liberalização comercial promovida pelo acordo, que teria feito com que aparecesse esse déficit com relação ao acordado, principalmente no que se refere às questões comerciais do bloco. Tal hipótese pressupõe que os interesses dos setores negativamente afetados pela liberalização comercial promovida pela constituição do Mercosul, não estariam incorporados no Tratado inicial. Dessa forma, conforme foram aparecendo os primeiros resultados do processo (ou emergiu realmente a perspectiva de enfrentar a concorrência de produtos vindos de todos os cantos do mundo, com as negociações sobre a TEC), esses setores tiveram incentivos suficientes para buscarem se mobilizar e influenciar o processo político.

Argumentou-se ao longo do trabalho que esta perspectiva seria a mais adequada para a compreensão do fenômeno estudado por permitir a apreensão de sua lógica. Explicações alternativas podem ajudar a compreender alguns aspectos dos processos de

integração e da constituição de acordos regionais. Porém, têm dificuldade de explicar exatamente o porquê das exclusões de setores do acordo e, principalmente, têm dificuldade em apontar quais seriam os setores a serem excluídos. Já a Economia Política, que considera a disputa doméstica pela formulação da política comercial e dá ênfase especial à atuação dos grupos de interesse consegue formular hipóteses e previsões acerca dos dois problemas. Daí ser escolhida como referencial para a análise neste trabalho.

A explicação da Economia Política, que perpassa todo o trabalho, para o problema proposto desenvolve-se da seguinte maneira: primeiramente, considera-se que os governos valorizam a retenção do poder e buscam maximizar suas chances eleitorais de mantê-lo. Por isso, quando analisam a possibilidade de entrar em acordos comerciais ou processos de integração regional, fazem-no sob a consideração de que a decisão afetará sua chance de retenção do poder na próxima eleição.

Para maximizar sua chance de manutenção do poder, o governo busca adotar a política que maximize o apoio eleitoral que receberá. Se considerarmos o simples montante numérico de pessoas beneficiadas como suficiente para maximizar o apoio eleitoral, os governos teriam sempre incentivos para adotarem políticas liberalizantes, pois, como indicam as teorias de comércio internacional, estariam beneficiando o grupo dos consumidores (ou seja, virtualmente todos os atores individuais) – estar-se-ia aumentando o bem-estar agregado.

Porém, não é desta maneira que o governo maximiza seu apoio político. Isso se deve a alguns fatores: em primeiro lugar, a liberalização comercial não é benéfica para todos de maneira semelhante (apesar de aumentar o bem-estar agregado), pois produtores de setores menos competitivos, apesar de serem também consumidores, seriam mais prejudicados do que beneficiados com a abertura (pois seriam certamente

expulsos do mercado, obrigados a migrar sua produção de setor ou simplesmente fechar, mesmo); em segundo lugar, a consideração dos benefícios gerados pela liberalização comercial não é facilmente acessível a qualquer pessoa – a ligação entre rebaixamento de preços na economia devido à entrada de produtos mais competitivos (e geralmente de melhor qualidade) e liberalização comercial não é imediata e as pessoas podem não dispor de informações suficientes para mensurar o ganho que teriam se o comércio fosse liberalizado; em terceiro lugar, por ser muito numeroso e disperso, é muito difícil que o grupo dos consumidores se mobilize para disparar alguma ação coletiva visando “punir” um governo que não atue estritamente em seu benefício ou apoiar um governo que sempre leve em consideração seus interesses; e, por último, se considerarmos que os governos valorizam doações de campanha (pois estas possibilitam campanhas políticas mais amplas, que, por sua vez, revertem em maior quantidade de votos), podemos perceber que os governos estarão ainda mais inclinados a favorecer os grupos de interesse, pois, pelo exposto acima, estes teriam maior facilidade para disparar a ação coletiva (no caso, fazerem doações para tentar influenciar os resultados das políticas).

Dessa forma, existe a possibilidade de que o governo maximize seu apoio ao balancear medidas que visem ao incremento do bem-estar agregado, com medidas que atendam a grupos específicos (estes, com maior capacidade de mobilização e, portanto, de atuação em favor de seus interesses – punindo ou apoiando o governo, de acordo com o posicionamento deste sobre assuntos de seu interesse). O cálculo que o governo faz é: quantos votos de consumidores perco ao implementar políticas ineficientes (que diminuem o bem-estar agregado) em favor de grupos especiais? E quantos votos ganho, provenientes desses grupos? Procede então à subtração do montante na segunda

consideração pelo montante na primeira. Teoricamente, o montante de proteção fornecido pelo governo vai até o ponto em que essa subtração atingir valor máximo⁸⁸.

No caso de interesse para este trabalho, da constituição de um acordo comercial (neste caso inserido num processo mais amplo de integração regional), os governos envolvidos realizam cálculo semelhante: como maximizar a chance de reeleição? Mais especificamente, como maximizar o apoio ao processo de integração? Então, os governos procedem a cálculos como o mencionado no parágrafo anterior: quantos votos perco e quantos ganho, de acordo com a política a ser implementada?

Num acordo comercial – e passemos a considerar o caso específico do Mercosul – a liberalização promovida aumentará o bem-estar agregado, beneficiando o conjunto dos consumidores. Mas a liberalização irrestrita potencialmente prejudicaria alguns ou muitos setores, de baixa competitividade internacional (devido à concorrência com produtos estrangeiros mais baratos). Os governos, então, visando maximizar o apoio à política de integração, podem negociar a exclusão de setores do comércio intra-bloco ou da Tarifa Externa Comum (ou negociar uma TEC mais alta para determinados setores⁸⁹). Dessa forma, poderiam maximizar o apoio à medida que favorecem grupos especiais sem perder tantos votos ao reduzirem o bem-estar agregado (pelo exposto em parágrafo anterior).

É importante ressaltar que o déficit existe porque as posições dos grupos prejudicados pela abertura comercial não foram incorporadas ao Tratado de Assunção. Uma possível explicação para isto é que, no início do projeto de integração, a convergência de interesses entre os governos (que consideravam que o Mercosul iria

⁸⁸ Os governos não têm como medir com certeza qual será esse ponto máximo. O que fazem é estimá-lo e testá-lo através das eleições.

⁸⁹ A demanda por tarifas mais altas para alguns setores na TEC podem vir tanto de setores interessados em escapar da criação de comércio (competição com produtos estrangeiros mais baratos), quanto de setores interessados em garantir acesso privilegiado ao mercado do parceiro (setores interessados no desvio de comércio).

melhorar suas chances de retenção do poder) fez com que estes tomassem o processo em suas mãos e produzissem logo o acordo, aumentando o custo de voltar atrás. E então, com vistas a maximizar o apoio, introduziram exclusões e exceções no momento de instrumentalizar o inicialmente acordado.

O estudo qualitativo das negociações, como o realizado por Vaz (2000) pode ser usado como ponto de apoio para que se corrobore esta hipótese. Neste trabalho, procuramos também mostrar, através de exemplos concretos relacionados a exceções ao comércio interno, primeiramente, e depois com exemplos vindos da definição da estrutura da TEC, que grupos de interesse influenciam as políticas comerciais dos países membros do Mercosul e, ao fazê-lo, podem também criar situações que gerem déficit entre o acordado e o implementado no Mercosul.

No que se refere à análise das exceções à Tarifa Externa Comum, procurou-se, ao invés de se proceder a análise de tipo qualitativo, realizar um pequeno teste quantitativo da influência dos grupos de interesse na definição dessas exceções. Não se procurou, com isso, mostrar o momento exato da captura dos decisores, ou a maneira como se dá a influência. Buscou-se apenas mostrar que, tudo o mais constante, as coisas se passam como se os governos valorizassem certas características dos setores econômicos, representados por grupos de interesse, cuja presença aumentaria a chance de sucesso do grupo em questão.

Esse tipo de teste empírico não se presta tanto à rejeição das hipóteses de pesquisa⁹⁰, mas uma confirmação empírica traria indícios para a confirmação da hipótese e reforçaria a teoria. Utilizando uma analogia presente em Van Evera (1997) para facilitar a compreensão do ponto que se considera importante, aqui, temos que:

⁹⁰ Porque existiriam inúmeras possibilidades de se testar uma hipótese. Se o resultado vai contra a hipótese, é grande a chance de que a maneira que se escolheu para realizar o teste é que estivesse inadequada, não a hipótese em si.

uma arma fumegante na mão de um suspeito momentos após um tiroteio é um indício forte de que ele é culpado; por outro lado, um suspeito que não é visto com uma arma fumegante na mão momentos após um tiroteio não pode, apenas por isso, ser considerado inocente – deve-se manter a investigação.

Os resultados no teste realizado, apesar de fracos, apontam na direção da confirmação de algumas das teses presentes na literatura da formação endógena de tarifas. Esse resultado oferece indícios, então, no sentido de corroborar a hipótese do trabalho de que a atuação de grupos de interesse foi um fator importante para se explicar a ocorrência de déficit entre acordado e realizado, sobretudo nas questões comerciais, no processo de integração do Mercosul. Mas a fragilidade da adequação do modelo aos dados pede novos estudos, que busquem uma melhor compreensão da relação entre as variáveis.

4. Bibliografia

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado (2006). O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2005). “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, vol. 2, nº 1, p. 20-54. Jan/Jun 2005.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano (2001). “A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil”. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.44, n. 2.

ANDERSON, Patrícia (2001). “Barreiras não-tarifárias às exportações brasileiras no Mercosul: o caso dos calçados”. IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 791.

BALASSA, Bela (1965). “*Trade liberalization and ‘revealed’ comparative advantage*”. The Manchester School of Economics and Social Studies, vol. 33, n. 2, págs. 99-123.

BALDWIN, Richard (1984). “*Trade Policies in Developed Countries*” In JONES, R. W. e KENEM, P. B., eds., *Handbook of International Economics*. Amsterdam: North-Holland.

BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo (2004). Economia Internacional – Teoria e Experiência Brasileira. Rio de Janeiro, Editora Campus/Elsevier.

BAUMANN, Renato e MUSSI, Carlos (2006). “Mercosul: Então e Agora”. Documento Cepal, maio de 2006.

BENTLEY, Arthur F. (1908). *The Process of Government: a Study of Social Pressures*. Chicago, Chicago University Press.

BERLINSKI, Julio (2000). "Evaluacion de Restricciones al Comercio Interno del Mercosur: su perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay". Documento de Síntese, Red Mercosur, 2000.

BERNAL-MEZA, Raúl e QUINTANAR, Sílvia (2001). "Argentina: entre o Mercosul e a Alca". Revista Brasileira de Política Internacional, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, vol. 44, n. 2.

BERNAL-MEZA, Raúl (2002). "A Política Exterior do Brasil: 1990 – 2002". Revista Brasileira de Política Internacional, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, vol. 45, n. 1.

BOSCHI, Renato Raul e DINIZ, Eli (2003). "Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 15-33.

BOUZAS, Roberto (2001). "El Mercosur diez años después ¿ proceso de aprendizaje o déjà vu?". Desarrollo Económico, vol. 41, n. 162.

BOUZAS, Roberto e SOLTZ, Hernán (2001). "*Institutions and Regional Integration: the case of Mercosur*". In THOMAS, Victor Bulmer (2001). *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of open regionalism*. University of London – The Brookings Institution – págs. 95-118

BUENO DE MESQUITA, B. (2000). *Principles of international politics. People's power, preferences and perceptions*. Washington, D.C.: CQ Press.

CADOT, Olivier, de MELO, Jaime, e OLARREAGA, Marcelo (1997). "*Lobbying and the Structure of Protection*." CEPR Discussion Paper 1574. Centre for Economic Policy Research, London.

CAETANO, Gerardo. (2007). "2007: El Mercosur en el cruce de caminos".

CAMARGO, Sonia de (2006). “Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?”. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 68, págs. 57-90.

CARRANZA, Mario E (2003). “*Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur*”. Latin American Politics and Society, Vol. 45, No. 2. (Summer, 2003), pp. 67-103.

CASTRO NEVES, João Augusto de. (2002). A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: O Caso do MERCOSUL. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2002.

CHALOULT, Ives e HILLCOAT, Guillermo (1997). “Mercosul e Comércio Agropecuário”. Série Intal, Documento de Trabalho n. 2, outubro de 1997.

CHEIBUB, José Antônio e PRZEWORSKI, Adam (1997). “Democracia, Eleições e Responsabilidade Política”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n. 35.

COLISTETE, Renato e MENEZES, Jarbas D. (2004). “Modelos de Proteção Comercial: uma resenha”. Revista de Economia Política, vol. 24, n. 2.

CORNES, R. e SANDLER, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press.

DAHL, Robert A. (1961). *Who Governs – democracy and power in an American city*. Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert A. (1998). Sobre a Democracia. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

de MELO, Jaime, and TARR, David. (1994). “*Industrial Policies in the Presence of Wage Distortions: The Case of the U.S. Auto and Steel Industries*”. *International Economic Review* 34(4):833-51.

DOWNS, Anthony. (1957). Uma teoria econômica da democracia. Edusp, São Paulo, S.P., 1999.

DREYFUS, Pablo, LESSING, Benjamin e PURCENA, Julio César (2005). “*The Brazilian Small Arms Industry: legal production and trade*”. Disponível em: http://www.vivario.org.br/publique/media/The_Brazilian_Small_Arms_Industry_Legal_production_and_Trade_By_Pablo_Dreyfus_Benjamin_Lessing_e_Julio_Cezar_Purcena.pdf. Acessado em 03/05/2008.

FAUSTO, Boris & DEVOTO, F. J. (2004), Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo, Editora 34.

GAWANDE, Kishore e KRISHNA, Pravin (2001). *The Political Economy of Trade Policy: empirical approaches*. Working Paper n. 2001-38.

GAWANDE, Kishore, SANGUINETTI, Pablo e BOHARA, Alok K. (2005). “*Exclusions for Sale – evidence on the Grossman-Helpman Model for free trade agreements*”.

GRIECO, Joseph M. (1997). “*Systematic Sources of Variations in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas*”. in MANSFIELD, Edward D. e Milner, Helen V. (1997). *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.

GROSSMAN, Gene e HELPMAN, Elhanan. (1995). “*The Politics of Free Trade Agreements*”. American Economic Review 85(4):667-90.

HIRST, Monica (1988). “Contexto e Estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil”. Revista de Economia Política, vol.8, n. 3, jul/set 1988.

HIRST, Monica, BEZCHINSKY, Gabriel e CASTELLANA, Fabian (1994). “A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul”. Texto para Discussão n° 337 – IPEA.

HIRST, Mônica (1995). “A Dimensão Política do Mercosul: atores, politização e ideologia”. Texto original apresentado no seminário Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela. São Paulo, IEA/USP, 7 e 8 de agosto de 1995.

HURRELL, Andrew (1995). O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. Rio de Janeiro, Contexto Internacional, vol. 17, nº 1, jan/jun 1995.

KAROL, David (2003). “*Does Constituency Size Affect Elected Officials’ Trade Policy Preferences?*”. Paper presented at the 2003 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association at Princeton.

KUME, Honório e Piani, Guida (2005). “Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio”. Revista de Economia Política, vol. 25, n. 4, págs. 370-390.

LEVY, Paul I. (1997). “*A Political Economy Analysis of Free Trade Agreements*”. *American Economic Review* 87(4):506-19.

LOWI, Theodor (1964). “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*”. *World Politics*, n. 16.

MAINWARING, Scott, BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (2001). “Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4.

MALAMUD, Andrés. (2001). “*Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience*”. In LAURSEN, Finn. *Comparative Regional Integration: theoretical perspectives*. Ashgate Publishing, 2004.

MALAMUD, Andrés. (2005). “*Mercosur turns 15: between rising rethoric and declining achievement*”. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, n. 3.

- MANCUSO, Wagner P. (2004). O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo – Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- MANCUSO, Wagner Pralon e OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. (2006). “Abertura Econômica, Empresariado e Política: os planos doméstico e internacional”. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n° 69, págs. 147-172.
- MARTÍNEZ de HOZ, José Alfredo (1967). *La agricultura y la ganaderia argentina em el período 1930-1960*. Editorial Sudamericana, Biblioteca de Orientación Económica, Buenos Aires, Argentina.
- MARZAGÃO, Thiago V. (2007). Lobby e Protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.
- MILNER, H. e YOFFIE, D. (1989). “*Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands*”. *International Organization*, n.43, v.2, Spring, 1989.
- MOTTA VEIGA, Pedro da e IGLESIAS, Roberto M. (2002). “A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”. Relatório Preliminar – FUNCEX.
- MOTTA VEIGA, Pedro da (2005). “*Mercosur: Can Political Convergence Help Overcome Crisis?*”. Monitor of Regional Integration, Brief n. 1.
- OLARREAGA, Marcelo e SOLOAGA, Isidro. (1998). “*Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur*”. *The World Bank Economic Review*, VOL. 12, NO. 2: 297-320.
- OLIVEIRA, Amâncio J. S. N. (2003). O Papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as Negociações da ALCA. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, Amâncio J. S. N. e Onuki, Janina. (2007). “Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: a atuação na arena legislativa”. Papéis Legislativos nº 8, OPSA, dezembro de 2007.

OLSON, Mancur. (1965). A Lógica da Ação Coletiva. Edusp, São Paulo, S.P., 1999.

ONUKEI, Janina. (2002). As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999). Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

POTTERS, Jan e SLOOF, Randolph (1996). *Interest Groups: a survey of empirical models that try to access their influence*. European Journal of Political Economy, vol. 12, págs. 403-422.

POWER, Timothy J. e DOCTOR, Mahrukh (2002). “*The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures*” – Documento de trabalho do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford.

RAY, Edward J. (1991). “*Protection of Manufactures in the United States*”. In David Greenaway, ed., *Global Protectionism: Is the U.S. Playing on a Level Field?* London: Macmillan.

RIOS, Sandra Polónia (2003). “*Mercosur: Dilemas y alternativas de la agenda comercial*”. Documento de Trabalho – IECI – 06c – Intal.

RODRIK, Dani. (1987). “*Policy Targeting with Endogenous Distortion: Theory of Optimum Subsidy Revisited*”. Quarterly Journal of Economics 102(4):903-10.

ROGOWSKI, Ronald (1987). “*Trade and Variety of Democratic Institutions*”. *International Organization*, n.41, pp. 203-24.

SANTANA, Carlos Henrique e KASAHARA, Yuri (2007). “Assimetrias, Interesses e Representação – os desafios da institucionalização do Mercosul”. Papéis Legislativos – OPSA, n. 1, maio de 2007.

SARTI, Fernando (2001). Internacionalização Comercial e Produtiva no Mercosul nos anos 90. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

SCHNEIDER, Ben Ross (1998). “*The State and Collective Action: Business Politics in Latin America*” – Trabalho apresentado no encontro da Latin American Studies Association em Chicago.

SCHNEIDER, Ben Ross (2004). “*Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*”. New York, Cambridge University Press.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e SANTOS, Fabiano. (2001). “*O Congresso e a Política de Comércio Exterior*”. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, nº 52.

TIGRE, Paulo Bastos *et al* (1999). “*Impacto del Mercosur en la Dinámica del Sector Automotriz*”, in TACCONE, J. J. e GARAY, L. J. (eds.), *Impacto Sectorial de La Integración em el Mercosur*. Buenos Aires, Intal-Bid, 1999.

TREFLER, Daniel. (1993). “*Trade Liberalisation and the Theory of Endogenous Protection*”. Journal of Political Economy 101(1): 138-60.

VAN EVERA, Stephen (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press.

VAZ, Alcides Costa. (2000). A construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas negociações do período de transição. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

VIGEVANI, Tullo, MARIANO, Marcelo P. e MENDES, Ricardo G. (2002). “Instituições e Conflitos Comerciais no Mercosul”. São Paulo em Perspectiva, n. 16, págs. 44-53.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel (2007). “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335

WEYLAND, Kurt (1998). “*The Fragmentation of the Business in Brazil*” in DURAND, Francisco e SILVA, Eduardo (eds.) (1998). *Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center Press.

WINTROBE, Ronald (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. New York, Cambridge University Press.

APÊNDICE I – ASSIMETRIAS NO MERCOSUL

Neste anexo analisa-se o comportamento de variáveis importantes na consideração das capacidades relativas dos países num processo de integração regional. Especificamente, analisam-se como essas variáveis se alteraram ao longo do tempo, potencialmente afetando a percepção dos dois principais atores quanto ao processo de integração do Mercosul.

1) Informações Iniciais – Retrato dos países do Mercosul em 2006

	Território (Km ²)	População	PIB (current U\$ - bilhões)	IDH
Brasil	8.514.877	186.757.608	1.067,472	0,800
Argentina	2.766.890	40.301.927	214,241	0,869
Uruguai	176.215	3.460.607	19,308	0,852
Paraguai	406.752	6.158.000	9,275	0,755

Dados: *sites* do World Bank e PNUD (acessados em 02/2008).

2) PIB

Com relação ao PIB, podemos observar que, nos dois primeiros anos de existência do Mercosul, houve uma relativa queda no percentual da participação brasileira com relação ao PIB do bloco, em favor de um aumento na participação argentina. Nos três anos seguintes, porém, essa tendência se inverte. A partir de 1996, até a crise argentina de 2002, o percentual brasileiro com relação ao total do bloco sofre uma queda suave, mas constante. De 2001 para 2002, na esteira da crise argentina (o PIB argentino caiu, de 2001 para 2002, mais de 50%, segundo dados do Banco Mundial), a participação do PIB brasileiro com relação ao Mercosul aumentou muito, mantendo-se constante na casa dos 80% do PIB regional. De modo geral, desde a criação do Mercosul, o peso do PIB brasileiro no PIB total do bloco aumentou. Mas esse aumento não se deu de maneira constante e uniforme através do tempo.

Figura 1: Comportamento dos PIBs de Brasil e Argentina (1990-2006) – como % do PIB total do Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

3) Gastos militares

Os gastos militares seguem padrão semelhante ao observado com relação ao PIB, como seria de se esperar. Durante o período de transição, o Brasil tem diminuída sua porcentagem dos gastos militares no total de gastos dessa natureza no Mercosul. Tal porcentagem sobe entre 1993 e 1995 e a partir de 1997 volta a cair, suavemente, até 2002. Em 2002, devido à crise argentina e a queda nos gastos militares desse país, o percentual brasileiro com relação ao Mercosul de gastos militares cresce acentuadamente, permanecendo relativamente constante no patamar de 83% a partir de então.

Figura 2: Comportamento dos Gastos Militares de Brasil e Argentina (1990-2006) – como % do total de gastos militares no Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

4) Comércio

No que concerne às exportações intra-bloco, o percentual brasileiro com relação ao total do Mercosul aumentou de 32% em 1990 para 52% em 2005. Esse aumento ocorreu em detrimento do percentual dos outros membros, e entre eles o da Argentina, que teve seu percentual diminuído de 44% em 1990 para 38% em 2005. Com relação às importações intra-bloco, Brasil e Argentina inverteram em 2005 as posições que tinham em 1990: o Brasil deixou de ser o maior importador do bloco (com 57% das importações, em 1990), posto assumido pela Argentina. Os dados sobre importações e exportações intra-bloco podem ser usados para se avaliar o comportamento das balanças comerciais de Brasil e Argentina no comércio intra-Mercosul. Dessa maneira, podemos observar que a balança comercial argentina apresentou pequeno crescimento do saldo positivo no período de

transição, para depois cair gradualmente e passar a apresentar saldos cada vez mais negativos. Já para o Brasil dá-se o contrário: o país passa de saldos inicialmente negativos para a construção de saldos crescentemente positivos.

Há que se levantar ressalvas aos resultados, no entanto. Os dados obtidos referem-se a apenas 4 anos, num universo de 18 anos de Mercosul. Dessa forma, não se pode apontar tendências de maneira inequívoca, já que é possível que os dados reflitam, na verdade, um ano atípico inserido numa série de eventos. Porém, baseamo-nos em fontes secundárias para realizar a avaliação das tendências⁹¹.

Figura 3: Comportamento de Exportações e Importações (intra-bloco) de Brasil e Argentina (1990-2005) – como % das exportações e importações do Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* da CEPAL (acessado em 02/2008).

⁹¹ BAUMANN, Renato e MUSSI, Carlos (2006), RIOS (2003), SANTANA e KASAHARA (2007), SARTI (2001), Série “Informes Mercosul” da Intal, agência do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Figura 4: Comportamento das Balanças Comerciais (intra-bloco) de Brasil e Argentina (1990-2005)

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* da CEPAL (acessado em 02/2008).

5) Investimento Estrangeiro Direto

No que tange à atração de investimento estrangeiro direto, podemos observar que a tendência também é de favorecimento do Brasil. No período da constituição do Mercosul e durante o período de transição, podemos ver que a Argentina atraía mais investimento estrangeiro direto do que o Brasil. Após 1995, essa situação se inverte, e o Brasil passa a abocanhar uma parcela bem maior de investimentos estrangeiros diretos em relação ao total do Mercosul. Essa tendência é revertida durante um ano, 1999, durante a desvalorização do Real, mas atinge seu ápice em 2002, logo após a crise argentina. Depois de 2002 podemos constatar um leve queda do percentual brasileiro (e leve crescimento do argentino) que, no entanto, ainda deixa o Brasil com folgada liderança no que se refere à atração de investimentos estrangeiros diretos.

Figura 5: Atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (1990-2006) – como % do total de investimentos estrangeiros diretos no Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

6) Valor Agregado – Indústria

O comportamento do indicador de valor agregado industrial guarda semelhança com o comportamento apresentado pelas medidas dos PIBs dos países durante o período analisado. De 1990 a 1992, a Argentina consegue aumentar seu percentual de participação no total de valor agregado industrial no Mercosul. Após 1992, e até o final do período de transição, esse percentual cai, mas volta a subir, suavemente, depois de 1994, atingindo seus valores mais altos entre 1999 e 2001. Com a crise de 2002, o percentual de participação no total de valor agregado industrial no Mercosul da Argentina cai de maneira um pouco mais brusca, permanecendo próximo do patamar de 20% desde então. A evolução deste indicador não mostra uma grande diferença da situação atual para a situação vigente antes da criação do Mercosul, embora também

neste indicador o Brasil apresenta-se um pouco melhor no final do que no período inicial.

Figura 6: Valor Agregado Industrial de Brasil e Argentina (1990-2006) – como % do total de valor agregado industrial no Mercosul.

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

7) PNB per capita

O indicador de PNB per capita procura refletir mais o nível de desenvolvimento de um país do que a quantidade de riqueza total que o mesmo possui. Neste indicador, podemos observar um desempenho melhor da Argentina, apesar da crise de 2002.

Figura 7: Comportamento do PNB per capita de Brasil e Argentina (1990-2006)

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

8) Expectativa de Vida

As expectativas de vida de Brasil e Argentina aumentaram durante o período considerado (1990-2006), porém podemos perceber que a expectativa de vida brasileira cresceu mais rápido do que a expectativa de vida argentina.

Figura 8: Evolução das Expectativas de Vida Argentina e Brasileira (1990-2006)

Fonte: elaboração própria. Dados: *site* do World Bank (acessado em 02/2008).

ANEXO I – O TRATADO DE ASSUNÇÃO

TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A REPUBLICA ARGENTINA, A REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPUBLICA DO PARAGUAI E A REPUBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes".

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis a preservação do meio ambiente, melhoramento das interconexões físicas a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos;

Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;

Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

Acordam:

CAPÍTULO I

Propósito, Princípios e Instrumentos

ARTIGO 1

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias á circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

ARTIGO 2

O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes.

ARTIGO 3

Durante o período de transição, que se estenderá desde a entrada em vigor do presente Tratado até 31 de dezembro de 1994, e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados Partes adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, que constam como Anexos [II](#), [III](#) e [IV](#) ao presente Tratado.

ARTIGO 4

Nas relações com terceiros países, os Estados Partes assegurarão condições eqüitativas de comércio.

Para tal fim, aplicarão suas legislações nacionais, para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping qualquer outra prática desleal. Paralelamente, os Estados Partes coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial.

ARTIGO 5

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

- a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em redução tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas das eliminações de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);
- b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;
- c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados Partes;
- d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.

ARTIGO 6

Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (Anexo I).

ARTIGO 7

Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado Parte gozarão, nos outros Estados Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional.

ARTIGO 8

Os Estados Partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição. Para tanto:

- a) Evitarão afetar os interesses dos Estados Partes nas negociações comerciais que realizem entre si até 31 de dezembro de 1994;
- b) Evitarão afetar os interesses dos demais Estados Partes ou os objetivos do Mercado Comum nos Acordos que celebrarem com outros países membros da Associação Latino-Americana de Integração durante o período de transição;
- c) Realizarão consultas entre si sempre que negociem esquemas amplos de desgravação tarifárias, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração;
- d) Estenderão automaticamente aos demais Estados Partes qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

CAPITULO II

Estrutura Orgânica

ARTIGO 9

A administração e execução do presente Tratado e dos Acordos específicos e decisões que se adotem no quadro jurídico que o mesmo estabelece durante o período de transição estarão a cargo dos seguintes órgãos:

- a) Conselho do Mercado Comum;
- b) Grupo do Mercado Comum.

ARTIGO 10

O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

ARTIGO 11

O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes. Reunir-se-á quantas vezes estime oportuno, e, pelo menos uma vez ao ano, o fará com a participação dos Presidentes dos Estados Partes.

Artigo 12

A Presidência do Conselho se exercerá por rotação dos Estados Partes e em ordem alfabética, por períodos de seis meses.

As reuniões do Conselho serão coordenadas pelos Ministérios de Relações Exteriores e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível Ministerial.

ARTIGO 13

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes:

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes á aplicação do Programa de Liberação Comercial, á coordenação de política macroeconômica e á negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo [V](#).

O Grupo Mercado Comum estabelecerá; seu regime interno no prazo de 60 dias de sua instalação.

ARTIGO 14

O Grupo Mercado Comum estará integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representem os seguintes órgãos públicos:

- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Economia seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e ou coordenação econômica);
- Banco Central.

Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado.

ARTIGO 15

O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevidéu.

ARTIGO 16

Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

ARTIGO 17

Os idiomas oficiais do Mercado Comum serão o português e o espanhol e a versão oficial dos documentos de trabalho será a do idioma do país sede de cada reunião.

ARTIGO 18

Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.

CAPITULO III

Vigência

ARTIGO 19

O presente Tratado terá duração indefinida e entrará em vigor 30 dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados ante o Governo da República do Paraguai, que comunicará a data do depósito aos Governos dos demais Estados Partes.

O Governo da República do Paraguai notificará; ao Governo de cada um dos demais Estados Partes a data de entrada em vigor do presente Tratado.

CAPITULO IV

Adesão

ARTIGO 20

O presente Tratado estará aberto á adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.

Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional.

A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

CAPITULO V

Denúncia

ARTIGO 21

O Estado Parte que desejar desvincular-se do presente Tratado deverá; comunicar essa intenção aos demais Estados Partes de maneira expressa e formal, efetuando no prazo de sessenta (60) dias a entrega do documento de denúncia ao Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai, que o distribuirá; aos demais Estados Partes.

ARTIGO 22

Formalizada a denúncia, cessarão para o Estado denunciante os direitos e obrigações que correspondam a sua condição de Estado Parte, mantendo-se os referentes ao programa de liberação do presente Tratado e outros aspectos que os Estados Partes, juntos com o Estado denunciante, acordem no prazo de sessenta (60) dias após a formalização da denúncia. Esses direitos e obrigações do Estado denunciante continuarão em vigor por um período de dois (2) anos a partir da data da mencionada formalização.

CAPITULO VI

Disposições Gerais

ARTIGO 23

O presente Tratado se chamará "Tratado de Assunção"

ARTIGO 24

Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado.

Feito na cidade de Assunção, aos 26 dias do mês março de mil novecentos e noventa e um, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos. O Governo da República do Paraguai será o depositário do presente Tratado e enviará cópia devidamente autenticada do mesmo aos Governos dos demais Estados Partes signatários e aderentes.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA

CARLOS SAUL MENEM

GUIDO DI TELLA

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

FERNANDO COLLOR

FRANCISCO REZEK

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI

ANDRES RODRIGUES

ALEXIS FRUTOS VAESKEN

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

LUIS ALBERTO LACALLE HERRERA

HECTOR GROS ESPIELL

Programa de Liberalização Comercial

ANEXO I

Artigo 1º - Os Estados Partes acordam eliminar, o mais tardar a 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco.

No que se refere às Listas de Exceções apresentadas pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai, o prazo para sua eliminação se estenderá até 31 de dezembro de 1995, nos termos do Artigo Sétimo do presente Anexo.

Artigo 2º - Para efeito do disposto no Artigo anterior, se entenderá:

a) por "gravames", os direitos aduaneiros e quaisquer outras medidas de feito equivalente, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de qualquer natureza, que incidam sobre o comércio exterior. Não estão compreendidas neste conceito taxas e medidas análogas quando respondam ao custo aproximado dos serviços prestados; e

b) por "restrições", qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. Não estão

compreendidas no mencionado conceito as medidas adotadas em virtude das situações previstas no Artigo 50 do Tratado de Montevideu de 1980.

Artigo 3º - A partir da data de entrada em vigor do Tratado, os Estados Partes iniciarão um programa de desgravação progressivo, linear e automático, que beneficiará os produtos compreendidos no universo tarifário, classificados em conformidade com a nomenclatura tarifária utilizada pela Associação Latino-Americana de Integração, de acordo com o cronograma que se estabelece a seguir:

DATA	PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO
30/06/91	47
30/12/91	54
30/06/92	61
31/12/92	67
30/06/93	58
31/12/93	82
30/06/94	89
31/12/94	100

As preferências serão aplicadas sobre a tarifa vigente no momento de sua aplicação e consistem em uma redução percentual dos gravames mais favoráveis aplicados à importação dos produtos procedentes de terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

No caso de algum dos Estados Partes elevar essa tarifa para a importação de terceiros países, o cronograma estabelecido continuará a ser aplicado sobre o nível tarifário vigente a 1 de janeiro de 1991.

Se reduzirem-se as tarifas, a preferência correspondente será aplicada automaticamente sobre a nova tarifa na data de entrada em vigência da mesma.

Para tal efeito, os Estados Parte intercambiarão entre si e remeterão à Associação Latino-Americana de Integração, dentro de trinta dias a partir da entrada em vigor do Tratado, cópias atualizadas de suas tarifas aduaneiras, assim como das vigentes em 1 de janeiro de 1991.

Artigo 4º - As preferências negociadas nos Acordos de Alcance Parcial, celebrados no marco da Associação Latino-Americana de Integração pelos Estados Partes entre si, serão aprofundadas dentro do presente Programa de Desgravação de acordo com o seguinte cronograma:

DATA/PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO								
31/12/90	30/06/91	30/12/91	30/06/92	31/12/92	30/06/93	31/12/93	30/06/94	31/12/94
00 a 40	47	54	61	68	75	82	89	100
41 a 45	52	59	66	73	80	87	94	100
46 a 50	57	64	71	78	85	92	100	
51 a 55	61	67	73	79	86	93	100	
56 a 60	67	74	81	88	95	100		

61 a 65	71	77	83	89	96	100
66 a 70	75	80	85	90	95	100
71 a 75	80	85	90	95	100	
76 a 80	85	90	95	100		
81 a 85	89	93	97	100		
86 a 90	95	100				
91 a 95	100					
96 a 100						

Estas desgravações se aplicarão exclusivamente no âmbito dos respectivos Acordos de Alcance Parcial, não beneficiando os demais integrantes do Mercado Comum, e não alcançarão os produtos incluídos nas respectivas Listas de Exceções.

Artigo 5º - Sem prejuízo do mecanismo descrito nos Artigos Terceiro e Quarto, os Estados Partes poderão aprofundar adicionalmente as preferências, mediante negociações a efetuarem-se no âmbito dos Acordos previstos no Tratado de Montevidéu 1980.

Artigo 6º - Estarão excluídos do cronograma de desgravação a que se referem os Artigos Terceiro e Quarto do presente Anexo os produtos compreendidos nas Listas de Exceções apresentadas por cada um dos Estados Partes com as seguintes quantidades de itens NALADI:

República Argentina	394
República Federativa do Brasil	324
República do Paraguai	439
República Oriental do Uruguai	960

Artigo 7º - As Listas de Exceções serão reduzidas no vencimento de cada ano calendário de acordo com o cronograma que se detalha a seguir:

a) Para a República Argentina e a República Federativa do Brasil na razão de vinte por cento (20%) anuais dos itens que a compõem, redução que se aplica desde 31 de dezembro de 1990;

b) Para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, a redução se fará na razão de:
10% na data de entrada em vigor do Tratado,
10% em 31 de dezembro de 1991,
20% em 31 de dezembro de 1992,
20% em 31 de dezembro de 1993,
20% em 31 de dezembro de 1994,
20% em 31 de dezembro de 1995.

Artigo 8º - As Listas de Exceções incorporadas nos Apêndices I, II, III e IV incluem a primeira redução contemplada no Artigo anterior.

Artigo 9º - Os produtos que forem retirados das Listas de Exceções nos termos previstos no Artigo Sétimo se beneficiarão automaticamente das preferências que resultem do Programa de Desgravação estabelecido no Artigo Terceiro do presente Anexo com, pelo menos, o percentual de desgravação mínimo previsto na data em que se opere sua retirada dessas Listas.

Artigo 10 - Os Estados Partes somente poderão aplicar até 31 de dezembro de 1994, aos produtos compreendidos no programa de desgravação, as restrições não tarifárias expressamente declaradas nas Notas Complementares ao Acordo de Complementação que os Estados Partes celebram no marco do Tratado de Montevidéu 1980.

A 31 de dezembro de 1994 e no âmbito do Mercado Comum, ficarão eliminadas todas as restrições não tarifárias.

Artigo 11 - A fim de assegurar o cumprimento do cronograma de desgravação estabelecido nos Artigos Terceiro e Quarto, assim como o Estabelecimento do Mercado Comum, os Estados Partes coordenarão as políticas macroeconômicas e as setoriais que se acordem, a que se refere o Tratado para da Constituição do Mercado Comum, começando por aquelas relacionadas aos fluxos de comércio e à configuração dos setores produtivos dos Estados Partes.

Artigo 12 - As normas contidas no presente Anexo não se aplicarão aos Acordos de Alcance Parcial, de Complementação Econômica Números 1, 2, 13 e 14, nem aos comerciais e agropecuários subscritos no âmbito do Tratado de Montevidéu 1980, os quais se regerão exclusivamente pelas disposições neles estabelecidas.

Regime Geral de Origem

ANEXO II

CAPÍTULO I

Regime Geral de Qualificação de Origem

Artigo 1º - Serão considerados originários dos Estados Partes:

- a) Os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um deles, quando em sua elaboração forem utilizados exclusivamente materiais originários dos Estados Partes;
- b) Os produtos compreendidos nos capítulos ou posições da Nomenclatura Tarifária da Associação Latino-Americana de Integração que se identificam no Anexo I da Resolução 78 do Comitê de Representante da citada Associação, pelo simples fato de serem produzidos em seus respectivos territórios.

Considerar-se-ão produzidos no território de um Estado Parte:

- i - Os produtos dos reinos minerais, vegetal ou animal, incluindo os de caça e da pesca, extraídos, colhidos ou apanhados, nascidos e criados em seu território ou em suas Águas Territoriais ou Zona Econômica Exclusiva;
 - ii - Os produtos do mar extraídos fora de suas Águas Territoriais e Zona Econômica Exclusiva por barcos de sua bandeira ou arrendados por empresas estabelecidas em seu território; e
 - iii - Os produtos que resultem de operações ou processos efetuados em seu território pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializados, exceto quando esses processos ou operações consistam somente em simples montagens ou ensamblagens, embalagem, fracionamento em lotes ou volumes, seleção e classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos equivalentes.
- c) Os produtos em cuja elaboração se utilizem materiais não originários dos Estados Partes, quando resultem de um processo de transformação, realizado no território de algum deles, que lhes confira uma nova individualidade, caracterizada pelo fato de estarem classificados na Nomenclatura Aduaneira da Associação Latino-Americana de Integração em posição diferente à dos mencionados materiais, exceto nos casos em que os Estados Partes determinem que, ademais, se cumpra com o requisito previsto no Artigo Segundo do presente Anexo.

Não obstante, não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados

no território de um Estado Parte pelos quais adquiram a forma final que serão comercializados, quando nessas operações ou processos forem utilizados exclusivamente materiais ou insumos não originários de seus respectivos países e consistam apenas em montagem ou ensamblagens, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos semelhantes;

d) Até 31 de dezembro de 1994, os produtos resultantes de operações de ensamblagem e montagem realizadas no território de um Estado Parte utilizando materiais originários dos Estados Partes e de terceiros países, quando o valor dos materiais originários não for inferior a 40% do valor FOB de exportação do produto final, e

e) Os produtos que, além de serem produzidos em seu território, cumpram com os requisitos específicos estabelecidos no Anexo 2 da Resolução 78 do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração.

Artigo 2º - Nos casos em que o requisito estabelecido na letra "C" do Artigo Primeiro não possa ser cumprido porque o processo de transformação operado não implica mudança de posição na nomenclatura, bastará que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais de terceiros países não exceda a 50 (cinquenta) por cento do valor FOB de exportação das mercadorias de que se trata.

Na ponderação dos materiais originários de terceiros países para os Estados Partes sem litoral marítimo, ter-se-ão em conta, como porto de destino, os depósitos e zonas francas concedidos pelos demais Estados Partes, quando os materiais chegarem por via marítima.

Artigo 3º - Os Estados Partes poderão estabelecer, de comum acordo, requisitos específicos de origem, que prevalecerão sobre os critérios gerais de qualificação.

Artigo 4º - Na determinação dos requisitos específicos de origem a que se refere o Artigo Terceiro, assim como na revisão dos que tiverem sido estabelecidos, os Estados Partes tomarão como base, individual ou conjuntamente, os seguintes elementos:

I. Materiais e outros insumos empregados na produção:

a) Matérias primas:

i - Matéria prima preponderante ou que confira ao produto sua característica essencial; e

ii - Matéria primas principais.

b) Partes ou peças:

i - Parte ou peça que confira ao produto sua característica essencial;

ii - Partes ou peças principais; e

iii - Percentual das partes ou peças em relação ao peso total.

c) Outros insumos.

II. Processo de transformação ou elaboração utilizado.

III. Proporção máxima do valor dos materiais importados de terceiros países em relação ao valor total do produto, que resulte do procedimento de valorização acordado em cada caso.

Artigo 5º - Em casos excepcionais, quando os requisitos específicos não puderem ser cumpridos porque ocorrem problemas circunstanciais de abastecimento: disponibilidade, especificações técnica, prazo de entrega e preço, tendo em conta o disposto no Artigo 4 do Tratado, poderão ser utilizados materiais não originários dos

Estados Partes.

Dada a situação prevista no parágrafo anterior, o país exportador emitirá o certificado correspondente informando ao Estado Parte importador e ao Grupo Mercado Comum, acompanhando os antecedentes e constância que justifiquem a expedição do referido documento.

Caso se produza uma contínua reiteração desses casos, o Estado Parte exportador ou o Estado Parte importador comunicará esta situação ao Grupo Mercado Comum, para fins de revisão do requisito específico.

Este Artigo não compreende os produtos que resultem de operações de ensablagem ou montagem, e será aplicável até a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum para os produtos objeto de requisitos específicos de origem e seus materiais ou insumos.

Artigo 6º - Qualquer dos Estados Partes poderá solicitar a revisão dos requisitos de origem estabelecidos de conformidade com o Artigo Primeiro. Em sua solicitação, deverá propor e fundamentar os requisitos aplicáveis ao produto ou produtos de que se trate.

Artigo 7º - Para fins do comprimento dos requisitos de origem, os materiais e outros insumos, originários do território de qualquer dos Estados Partes, incorporados por um Estado Parte na elaboração de determinado produto, serão considerados originários do território deste último.

Artigo 8º - O critério de máxima utilização de materiais ou outros insumos originários dos Estados Partes não poderá ser considerado para fixar requisitos que impliquem a imposição de materiais ou outros insumos dos referidos Estados Partes, quando, a juízo dos mesmos, estes não cumpram condições adequadas de abastecimento, qualidade e preço, ou que não se adaptem aos processos industriais ou tecnologias aplicadas.

Artigo 9º - Para que as mercadorias originárias se beneficiem dos tratamentos preferenciais, as mesmas deverão ter sido expedidas diretamente do país exportador ao país importador. Para tal fim, se considera expedição direta:

- a) As mercadorias transportadas sem passar pelo território de algum país não participante do Tratado.
- b) As mercadorias transportadas em trânsito por um ou mais países não participantes, com ou sem transbordo ou armazenamento temporário, sob a vigilância de autoridade alfandegária competente em tais países, sempre que:
 - i - o trânsito estiver justificado por razões geográficas ou por considerações relativas a requerimentos do transporte;
 - ii - não estiverem destinadas ao comércio, uso ou emprego no país de trânsito, e
 - iii - não sofram, durante o transporte e depósito, nenhuma operação distinta às de carga ou manuseio para mantê-las em boas condições ou assegurar sua conservação.

Artigo 10 - Para os efeitos do presente Regime Geral se entenderá:

- a) que os produtos procedentes das zonas francas situadas nos limites geográficos de qualquer dos Estados Partes deverão cumprir os requisitos previstos no presente Regime Geral;
- b) que a expressão "materiais" compreende as matérias primas, os produtos intermediários e as partes e peças utilizadas na elaboração das mercadorias.

CAPÍTULO II

Declaração, Certificação e Comprovação

Artigo 11 - Para que a importação dos produtos originários dos Estados Partes possa beneficiar-se das reduções de gravames e restrições outorgadas entre si, na documentação correspondente às exportações de tais produtos

deverá constar uma declaração que certifique o cumprimento dos requisitos de origem estabelecidos de Acordo com o disposto no Capítulo anterior.

Artigo 12 - A declaração a que se refere o Artigo precedente será expedida pelo produtor final ou pelo exportador da mercadoria, e certificada por uma repartição oficial ou entidade de classe com personalidade jurídica, credenciada pelo Governo do Estado Parte exportador.

Ao credenciar entidades de classe, os Estados Partes velarão para que se trate de organizações que atuem com jurisdição nacional, podendo delegar atribuições a entidades regionais ou locais, conservando sempre a responsabilidade direta pela veracidade das certificações que forem expedidas.

Os Estados Partes se comprometem, no prazo de 90 dias a partir da entrada em vigor do Tratado, a estabelecer um regime harmonizado de sanções administrativas para casos de falsidade nos certificados, sem prejuízo das ações penais correspondentes.

Artigo 13 - Os certificados de origem emitidos para os fins do presente do presente Tratado terão prazo de validade de 180 dias, a contar da data de sua expedição.

Artigo 14 - Em todos os casos, se utilizará o formulário-padrão que figura anexo ao Acordo 25 do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração, enquanto não entrar em vigor outro formulário aprovado pelos Estados Partes.

Artigo 15 - Os Estados Partes comunicarão à Associação Latino-Americana de Integração a relação das repartições oficiais e entidades de classe credenciadas a expedir a certificação a que se refere o Artigo anterior, com o registro e fac-símile das assinaturas autorizadas.

Artigo 16 - Sempre que um Estado Parte considerar que os certificados emitidos por uma repartição oficial ou entidade de classe credenciada de outro Estado Parte não se ajustam às disposições contidas no presente Regime Geral, comunicará o fato ao outro Estado Parte para que este adote as medidas que estime necessárias para solucionar os problemas apresentados.

Em nenhum caso o país importador deterá o trâmite de importação dos produtos amparados nos certificados a que se refere o parágrafo anterior, mas poderá, além de solicitar as informações adicionais que correspondam às autoridades governamentais do país exportador, adotar as medidas que considere necessárias para resguardar o interesse fiscal.

Artigo 17 - Para fins de um controle posterior, as cópias dos certificados e os documentos respectivos deverão ser conservados durante dois anos a partir de sua emissão.

Artigo 18 - As disposições do presente Regime Geral e as modificações que lhe forem introduzidas não afetarão as mercadorias embarcadas na data de sua adoção.

Artigo 19 - As normas contidas no presente Anexo não se aplicam aos Acordos de Alcance Parcial, de Complementação Econômica no 1, 2, 13 e 14, idem aos comerciais e agropecuários subscritos no âmbito do Tratado de Montevideu 1980, os quais se regerão exclusivamente pelas posições neles estabelecidas.

Solução de Controvérsias

ANEXO III

1. As controvérsias que possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas.

No caso de não lograrem uma solução, os Estados Partes submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum que, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações

pertinentes às Partes para a solução do diferendo. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico.

Se no âmbito do Grupo Mercado Comum tampouco for alcançada uma solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que este adote as recomendações pertinentes.

2. Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos Governos dos Estados Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigorará durante o período de transição.

3. Até 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum.

Cláusula de Salvaguarda

ANEXO IV

Artigo 1º - Cada Estado Parte poderá aplicar, até 31 de dezembro de 1994, cláusulas de salvaguarda à importação dos produtos que se beneficiem do Programa de Liberação Comercial estabelecido no âmbito do Tratado.

Os Estados Partes acordam que somente deverão recorrer ao presente Regime em casos excepcionais.

Artigo 2º - Se as importações de determinado produto causarem dano ou ameaça de dano grave a seu mercado, como consequência de um sensível aumento, em um curto período, das importações desse produto provenientes dos outros Estados Partes, o país importador solicitará ao Grupo Mercado Comum a realização de consultas com vistas a eliminar essa situação.

O pedido do país importador estará acompanhado de uma declaração pormenorizada dos fatos, razões e justificativas do mesmo.

O Grupo Mercado Comum deverá iniciar as consultas no prazo máximo de dez (10) dias corridos a partir da apresentação do pedido do país importador e deverá concluí-las, havendo tomado uma decisão a respeito, dentro de vinte (20) dias corridos após seu início.

Artigo 3º - A determinação do dano ou ameaça de dano grave no sentido do presente Regime será analisada por cada país, levando em conta a evolução, entre outros, dos seguintes aspectos relacionados com o produto em questão:

- a) Nível de produção e capacidade utilizada;
- b) Nível de emprego;
- c) Participação no mercado;
- d) Nível de comércio entre as Partes envolvidas ou participantes de consulta;
- e) Desempenho das importações e exportações com relação a terceiros países.

Nenhum dos fatores acima mencionados constitui, por si só, um critério decisivo para a determinação do dano ou ameaça de dano grave.

Não serão considerado, na determinação do dano ou ameaça de dano grave, fatores tais como as mudanças tecnológicas ou mudanças nas preferências dos consumidores em favor de produtos similares e/ou diretamente

competitivos dentro do mesmo setor.

A aplicação da cláusula de salvaguarda dependerá, em cada país, da aprovação final da seção nacional do Grupo Mercado Comum.

Artigo 4º - Com o objetivo de não interromper as correntes de comércio que tiverem sido geradas, o país importador negociará uma quota para a importação do produto objeto de salvaguarda, que se regerá pelas mesmas preferências e demais condições estabelecidas no Programa de Liberação Comercial.

A mencionada quota será negociada com o Estado Parte de onde se originam as importações, durante o período de consulta a que se refere o Artigo 2. Vencido o prazo da consulta e não havendo acordo, o país importador que se considerar afetado poderá fixar uma quota, que será mantida pelo prazo de um ano.

Em nenhum caso a quota fixada unilateralmente pelo país importador será menor que a média dos volumes físicos importados nos últimos três anos calendário.

Artigo 5º - As cláusulas de salvaguarda terão um ano de duração e poderão ser prorrogadas por um novo período anual e consecutivo, aplicando-se-lhes os termos e condições estabelecidas no presente Anexo. Estas medidas apenas poderão ser adotadas uma vez para cada produto.

Em nenhum caso a aplicação de cláusulas de salvaguarda poderá estender-se além de 31 de dezembro de 1994.

Artigo 6º - A aplicação das cláusulas de salvaguarda não afetará as mercadorias embarcadas na data de sua adoção, as quais serão computadas na quota prevista no Artigo 4.

Artigo 7º - Durante o período de transição no caso de algum Estado Parte se considerar afetado por graves dificuldades em suas atividades econômicas, solicitará do Grupo Mercado Comum a realização de consultas, a fim de que se tomem as medidas corretivas que forem necessárias.

O Grupo Mercado Comum, dentro dos prazos estabelecidos no Artigo 2 do presente Anexo, avaliará a situação e se pronunciará sobre as medidas a serem adotadas, em função das circunstâncias.

Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum

ANEXO V

O Grupo Mercado Comum, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, constituirá, no prazo de 30 dias após sua instalação os seguintes Subgrupos de Trabalho:

Subgrupo 1 : Assuntos Comerciais

Subgrupo 2 : Assuntos Aduaneiros

Subgrupo 3 : Normas Técnicas

Subgrupo 4 : Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio

Subgrupo 5 : Transporte Terrestre

Subgrupo 6 : Transporte Marítimo

Subgrupo 7 : Política Industrial e Tecnológica

Subgrupo 8 : Política Agrícola

Subgrupo 9 : Política Energética

Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

Nota:

- Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/1991(I), criou o Subgrupo de Trabalho N° 11 - Assuntos Trabalhistas.

- Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/1992, modificou o nome do Subgrupo de Trabalho N° 11 para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

ANEXO II – TEC 1995-2007

Capítulo	Nome	TEC1995	TEC1998	TEC2004	TEC2007
1	Animais vivos	2,36	3,72	2,24	2,19
2	Carnes e miudezas, comestíveis	9,73	12,74	9,76	9,76
3	Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	9,20	11,96	9,30	9,34
4	Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal	13,71	16,63	13,77	13,77
5	Outros produtos de origem animal	6,00	8,24	5,86	5,93
6	Plantas vivas e produtos de floricultura	2,95	4,68	2,95	4,17
7	Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis	7,97	10,33	8,00	7,93
8	Frutas; cascas de cítricos e de melões	9,86	12,87	9,87	9,88
9	Café, chá, mate e especiarias	10,00	13,00	10,00	10,00
10	Cereais	6,17	8,14	6,17	6,17
11	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	10,62	13,65	10,75	10,77
12	Sementes e frutos oleaginosos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	4,60	6,45	4,73	4,81
13	Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais	7,16	10,04	7,04	7,04
14	Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal	6,00	9,00	6,00	6,00
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; ceras de origem animal ou vegetal	8,52	12,54	9,61	9,60
16	Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos	16,00	19,00	16,00	16,00
17	Açúcares e produtos de confeitaria	16,73	19,73	16,73	16,73
18	Cacau e suas preparações	15,85	18,85	15,85	15,85
19	Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou leite; produtos de pastelaria	16,67	19,61	16,74	16,74
20	Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas	14,00	17,06	14,00	14,00
21	Preparações alimentícias diversas	16,00	19,17	16,16	16,16
22	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	19,71	22,70	19,70	19,70
23	Resíduos e desperdícios da indústria alimentar; alimentos preparados para animais	6,53	9,51	6,51	6,55
24	Tabaco e seus sucedâneos manufaturados	15,88	18,33	15,33	15,33
25	Sal; enxofre ; terras e pedras; gesso, cal e cimento	3,74	6,81	3,81	3,80
26	Minérios, escórias e cinzas	2,64	5,64	2,72	2,72
27	Combustíveis minerais; matérias betuminosas; ceras minerais	0,25	0,66	0,36	0,35
28	Produtos químicos inorgânicos; compostos inorgânicos ou orgânicos	6,03	8,89	5,56	5,64
29	Produtos químicos orgânicos	6,52	9,18	5,60	5,34
30	Produtos farmacêuticos	9,42	11,57	8,45	7,96
31	Adubos (Fertilizantes)	2,35	5,35	2,35	2,54
32	Extratos tintoriais; pigmentos e outras matérias corantes; tintas e vernizes;	11,17	13,96	10,87	10,78
33	Óleos essenciais e resinóides; produtos de perfumaria; preparações cosméticas	13,77	16,71	13,71	14,15
34	Sabões, lubrificantes, ceras artificiais, produtos de conservação e limpeza, velas	14,22	16,70	13,55	13,10
35	Matérias albuminóides; colas; enzimas	12,97	16,37	12,80	12,29
36	Pólvoras e explosivos; artigos de pirotecnia; fósforos; matérias inflamáveis	12,00	15,20	12,22	12,22
37	Produtos para fotografia e cinematografia	8,75	11,85	9,00	9,05
38	Produtos diversos das indústrias químicas	10,66	13,17	10,29	10,57

39	Plásticos e suas obras	12,23	14,22	11,88	11,25
40	Borracha e suas obras	12,40	14,80	11,97	12,05
41	Peles, exceto a peleteria (peles com pêlo), e couros	6,57	9,57	7,80	7,87
42	Obras de couro; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas	20,00	23,00	20,00	20,00
43	Peleteria (peles com pêlo) e suas obras; peleteria (peles com pêlo) artificial	13,05	16,05	13,60	13,85
44	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira	7,32	10,61	7,81	7,98
45	Cortiça e suas obras	6,86	9,86	6,86	6,86
46	Obras de espartaria ou de cestaria	12,00	15,00	12,00	12,00
47	Pastas de madeira; papel para reciclar (desperdícios e aparas)	3,58	6,60	3,60	3,62
48	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	13,07	15,81	12,87	12,77
49	Livros, jornais, gravuras e outros produtos das indústrias gráficas	6,58	9,22	6,87	6,87
50	Seda	12,50	15,50	12,50	12,50
51	Lã, pêlos finos ou grosseiros; fios e tecidos de crina	13,10	16,10	12,94	12,94
52	Algodão	15,87	18,82	15,82	15,82
53	Outras fibras têxteis vegetais; fios de papel e tecidos de fios de papel	10,24	13,24	10,15	11,31
54	Filamentos sintéticos ou artificiais; lâminas de matérias têxteis sintéticas ou artificiais	16,04	18,85	15,75	15,60
55	Fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas	16,48	19,37	16,02	15,80
56	Pastas, feltros e falsos tecidos; fios especiais; cordéis, cordas e cabos	16,18	18,96	15,71	15,63
57	Tapetes e outros revestimentos para pavimentos (pisos), de matérias têxteis	20,00	23,00	20,00	20,00
58	Tecidos especiais; tecidos tufados; rendas; tapeçarias; passamanarias; bordados	18,00	21,00	18,00	18,00
59	Tecidos impregnados, revestidos, recobertos ou estratificados	15,86	18,85	15,85	15,85
60	Tecidos de malha	18,00	21,00	18,00	18,00
61	Vestuário e seus acessórios, de malha	20,00	23,00	20,00	20,00
62	Vestuário e seus acessórios, exceto de malha	20,00	23,00	20,00	20,00
63	Outros artefatos têxteis confeccionados; calçados, chapéus, usados; trapos	19,56	22,28	19,28	19,28
64	Calçados, polainas e artefatos semelhantes, e suas partes	19,64	22,64	19,64	19,68
65	Chapéus e artefatos de uso semelhante, e suas partes	19,38	22,38	19,38	19,27
66	Guarda-chuvas, sombrinhas, guarda-sóis, bengalas, bengalas-assentos, chicotes	19,25	22,25	19,25	19,43
67	Penas e penugem preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo	16,00	19,00	16,00	16,00
68	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes	9,27	11,88	8,66	8,83
69	Produtos cerâmicos	12,00	14,38	11,48	11,30
70	Vidro e suas obras	12,48	15,22	12,12	11,98
71	Pérolas, pedras preciosas ou semipreciosas, metais preciosos; bijuterias; moedas	10,21	12,79	9,63	9,63
72	Ferro fundido, ferro e aço	10,85	13,74	10,70	10,45
73	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	15,25	17,99	15,11	14,74
74	Cobre e suas obras	11,24	14,23	11,27	11,22
75	Níquel e suas obras	10,09	13,35	10,35	10,35
76	Alumínio e suas obras	12,13	14,28	11,47	11,09
78	Chumbo e suas obras	9,33	12,33	9,33	9,33
79	Zinco e suas obras	9,13	11,67	8,67	8,67
80	Estanho e suas obras	9,56	12,56	9,56	9,25
81	Outros metais comuns ("cermets"); obras destas matérias	3,83	6,79	3,61	3,69

82	Ferramentas, artefatos de cutelaria e talheres, e suas partes, de metais comuns	17,81	20,73	17,76	17,76
83	Obras diversas de metais comuns	16,00	18,64	15,64	15,64
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, instrumentos mecânicos, e suas partes	12,27	12,43	11,93	11,73
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes e acessórios	12,86	14,23	12,59	12,46
86	Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes;	14,00	14,00	13,53	13,07
87	Veículos automóveis, tratores, ciclos, suas partes e acessórios	17,60	19,80	16,83	16,37
88	Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes	2,16	2,52	2,08	1,36
89	Embarcações e estruturas flutuantes	14,67	15,50	14,63	14,63
90	Instrumentos e aparelhos de fotografia, de medida, de controle ou de precisão	12,14	13,07	11,80	11,33
91	Aparelhos de relojoaria e suas partes	18,89	21,89	18,91	18,88
92	Instrumentos musicais; suas partes e acessórios	16,72	19,72	16,72	16,63
93	Armas e munições; suas partes e acessórios	20,00	23,00	20,00	20,00
94	Móveis; colchões, almofadas; luminosos; construções pré-fabricadas	17,65	20,42	17,65	17,67
95	Brinquedos, jogos, artigos para divertimento ou para esporte; suas partes e acessórios	20,00	23,00	20,00	18,43
96	Obras diversas	17,90	20,90	17,90	17,90
97	Objetos de arte, de coleção e antiguidades	4,00	7,00	4,00	4,00

Fonte: Elaboração própria. Dados: Tarifa Externa Comum (BAEC) – 1995-2007.

Disponível em: www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm -
consultado em 16/02/2008.