

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 1999 foi, sem dúvida, crucial para o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Afinal, a maior economia do bloco passou por um forte ajuste do seu câmbio, colocando em questionamento o futuro de todo o processo de estabilização que havia se iniciado com a implementação do Plano Real em 1994. Ao lado dos problemas internos decorrentes da desvalorização, entre os quais a principal preocupação era não permitir o retorno da inflação, o governo brasileiro precisou lidar com o descontentamento de seus parceiros regionais, especialmente dos produtores argentinos, que temiam uma invasão de produtos brasileiros graças à vantagem propiciada pelo real mais fraco e em meio à ausência de estruturas e mecanismos que pudessem ser acionados dentro do bloco para compensar a “vantagem” que os produtores brasileiros dispunham naquele momento.

Na verdade, a temida invasão de produtos brasileiros ao mercado vizinho nunca chegou de fato a se concretizar por motivos diversos. Uma das barreiras para o incremento nas exportações foi a própria desestabilização da cadeia produtiva brasileira, com as empresas precisando se adaptar ao maior custo dos insumos importados e às dificuldades para obtenção de crédito, por exemplo. Além disso, a grave crise que atingiu Brasil e Argentina fez com que o fator renda desempenhasse um importante papel na redução da demanda. As trocas bilaterais sentiram ainda os efeitos negativos das demandas protecionistas argentinas que se materializaram na forma de acordos de autolimitação das exportações por parte dos produtores brasileiros, barreiras técnicas e sanitárias e até mesmo salvaguardas.

Apesar dos estudos teóricos não apontarem de forma conclusiva para um efeito negativo inequívoco de oscilações cambiais sobre os fluxos de comércio, é

inegável que a maxidesvalorização do real em 1999 gerou impactos adversos sobre o comércio entre Brasil e Argentina, com a retração do comércio bilateral sendo o resultado mais visível. O fato de se tratar de uma crise cambial e de envolver dois países em desenvolvimento com certeza ajudou a tornar mais evidente que aquele episódio cambial não teve efeito neutro sobre o comércio do bloco.

Entretanto, mais do que o resultado sobre os números do comércio, é imprescindível atentar para as demandas protecionistas que ganharam força após a desvalorização. Demandas estas que muitas vezes existiam antes mesmo do realinhamento do câmbio bilateral, mas que ganharam força com o real depreciado e conseguiram colocar em rota de colisão os negociadores de Brasil e Argentina (com a disputa entre os dois países chegando à Organização Mundial do Comércio, por exemplo). Desperdiçou-se assim capital político que, ao invés de ser utilizado para colocar panos quentes nos desacordos setoriais, poderia ser direcionado para a negociação do aprofundamento do bloco, incluindo aí questões fundamentais como a coordenação das políticas macroeconômicas.

Esta dissertação tem por objetivo analisar como Brasil e Argentina responderam bilateralmente à maxidesvalorização do real em 1999 e qual foi o real impacto para as trocas comerciais do período. Para tanto, serão observados os dados da balança comercial bilateral, com ênfase em alguns setores considerados mais problemáticos no período, mas sobretudo os relatórios e laudos arbitrais referentes às disputas setoriais entre empresários dos dois países e a guerra de ameaças travada nos jornais entre políticos e líderes empresariais brasileiros e argentinos.

O trabalho irá utilizar primordialmente os dados oficiais do comércio bilateral, produzidos pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e pelo Instituto Nacional

de Estatística e Censos da Argentina (INDEC). Em relação às disputas comerciais, as análises tomarão como base os laudos do Tribunal Arbitral do Mercosul e os relatórios da Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina (CNCE). Além disso, serão utilizados reportagens e artigos publicados durante o ano de 1999 e início de 2000 no periódico brasileiro *Gazeta Mercantil* e no argentino *La Nación*, com o objetivo de resgatar o desenrolar dos conflitos (já que muitas vezes os laudos e relatórios fornecem apenas o desfecho) e também as ameaças que não se converteram na prática em medidas protecionistas.

No primeiro capítulo, é apresentada uma breve revisão do que a literatura econômica diz a respeito dos impactos das oscilações cambiais sobre o fluxo de comércio. O segundo capítulo, por sua vez, detém-se na questão da oscilação cambial dentro do Mercosul e como as diferentes políticas macroeconômicas adotadas por Brasil e Argentina correram em paralelo à evolução do bloco. Por fim, o terceiro capítulo retrata a crise de 1999, com particular ênfase nas disputas setoriais que se seguiram à maxidesvalorização do real.

## 2 TAXA DE CÂMBIO E COMÉRCIO

### 2.1 INTRODUÇÃO

As discussões em torno do impacto da instabilidade cambial sobre os fluxos de comércio internacional ocupam espaço privilegiado no debate sobre integração econômica regional, especialmente após a experiência europeia de levar adiante uma unificação monetária entre doze países, constituindo a chamada Zona do Euro.

O relatório *One Market, One Money*, elaborado pela Comissão Europeia em 1990, cita, inclusive, o incremento do nível de comércio como um dos principais benefícios da adoção de uma moeda única, o que motivou pesquisadores de todo o mundo a se debruçarem sobre o tema, em busca de evidências empíricas que comprovassem o que intuitivamente é considerado como seguro e certo em grande parte das discussões políticas em torno de qual tipo de câmbio é mais apropriado para promover o comércio.

Apesar das motivações europeias, de forma geral, pode-se afirmar que os estudos na área apresentam efeitos mistos sobre a relação instabilidade cambial *versus* comércio, com os resultados sendo bastante influenciados por fatores como: grupo de países escolhidos (já que os países desenvolvidos apresentam níveis de instabilidade inferiores aos dos subdesenvolvidos), intervalo de tempo observado, tolerância ao risco e quais medidas de risco e volatilidade cambiais foram utilizadas, por exemplo.

Estudos como os de Côté (1994) e do Fundo Monetário Internacional (2004), que fazem uma ampla revisão sobre as análises empíricas e os estudos teóricos sobre o tema da instabilidade cambial, apontam dois impactos principais da

volatilidade cambial sobre o fluxo de comércio. O primeiro dele é o chamado efeito direto, que altera os preços relativos, provoca ajustes de custos e eleva as incertezas para exportadores e importadores. Entretanto, há ainda o chamado impacto indireto, que se manifesta tanto nas decisões das empresas – de expandir ou não a capacidade para atender o mercado externo, por exemplo – quanto nas demandas protecionistas por parte dos setores afetados negativamente pela alteração nos preços.

Os estudos empíricos que buscaram mensurar o efeito direto da instabilidade sobre os fluxos de comércio não apontam, no entanto, evidências conclusivas de que o comércio seja deprimido pelas oscilações cambiais. E quando algum efeito negativo é captado, normalmente não é grande.

What theory clearly indicates is that the effect of exchange rate volatility depends very much on the structure of the firm. Several characteristics will determine how movements in exchange rates interact with other variables to influence the firm's profitability and its ability to successfully hedge against exchange rate uncertainty. Among these characteristics, one can note the size of the firm, its capital-labour ratio, the durability of the product, the diversification of sales, and the use of imported intermediate inputs (COTÉ, 1994, p.13).

Os efeitos indiretos das oscilações cambiais sobre os fluxos de comércio são bem mais fáceis de serem observados, especialmente no que se refere às demandas protecionistas entre importantes parceiros comerciais. Eles podem ser notados, por exemplo, na crise do mecanismo de taxas de câmbio da União Européia, em setembro de 1992, com várias fábricas se transferindo para o Reino Unido após a depreciação da libra esterlina, o que levou a França a acusar o Reino Unido e a Itália de prejudicarem a estabilidade geral do bloco europeu. A França ameaçou com medidas protecionistas e o governo belga anunciou retaliações contra países que recorressem a desvalorizações de cunho competitivo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003, p. 184).

Neste primeiro capítulo, serão apresentados alguns estudos relevantes que analisaram o impacto das oscilações cambiais nos fluxos de comércio.

## 2.2 VOLATILIDADE CAMBIAL E SEU IMPACTO SOBRE OS FLUXOS COMERCIAIS

A crescente proliferação de acordos de livre comércio e a formação de blocos regionais tornam cada vez mais relevante a discussão sobre a importância do comportamento do câmbio sobre os fluxos de comércio. Tal debate, entretanto, não é novo e foi um dos principais panos de fundo para a criação de uma moeda única na Europa.

Na verdade, já em dezembro de 1969, os líderes da Comunidade Européia determinaram a formação de um comitê chefiado por Pierre Werner, então primeiro-ministro de Luxemburgo, com a função de apresentar propostas para a criação de uma União Econômica e Monetária. Em parte, tal iniciativa devia-se às turbulências enfrentadas no final da década de 60, em meio à crise do sistema de Bretton Woods, que se desmantelaria em 1973. Graças aos distúrbios no mercado internacional entre 1968 e 1969, a França se viu obrigada a desvalorizar o franco e a Alemanha, a apreciar o marco, ameaçando a estabilidade de outras moedas da região. O euro, entretanto, só foi criado em 1999, com a Europa precisando passar antes da moeda única pelas experiências da Serpente Européia e do Sistema Monetário Europeu.

Para Eichengreen (2000), a busca européia pela estabilidade cambial se fundamentava tanto no desejo de estabilidade monetário-financeira, como no compromisso com uma integração econômica e política. Afinal, defende o autor, a volatilidade cambial gerava vantagens competitivas para algumas nações, o que

erodia o apoio político necessário para o aprofundamento da integração. E, para os europeus, o comércio era uma ferramenta fundamental para aproximar e criar dependência entre as nações do bloco, ajudando a fortalecer uma integração com origens e motivações políticas (como o intuito de reduzir as disputas entre Alemanha e França), sendo, portanto, a adoção de uma moeda única somente parte desse processo mais amplo.

Mas a relação câmbio *versus* comércio não foi uma preocupação exclusiva da Europa. Em 1984, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) produziu um estudo para o Acordo Geral sobre Tarifas de Comércio (GATT, na sigla em inglês) justamente analisando o impacto da volatilidade cambial sobre o comércio, centrando sua atenção nos fluxos dos países do Grupo dos Sete (G-7: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido). O estudo havia sido motivado especialmente pelo aumento das pressões protecionistas, pela desaceleração dos fluxos de comércio e pelos acentuados movimentos cambiais nas principais moedas globais, em meio à migração do câmbio fixo para modelos de livre flutuação, após o fim do sistema de Bretton Woods. A análise, no entanto, não conseguiu estabelecer uma relação inequívoca e conclusiva entre nível de comércio e variabilidade nas taxas de câmbio, especialmente sobre os dados agregados, mas indicou algum efeito negativo quando analisados os números de comércio bilateral.

Em maio de 2004, o FMI publicou uma revisão de seu estudo de 1984 sobre volatilidade da taxa de câmbio e fluxos comerciais, tentando incorporar as mudanças ocorridas naquele intervalo de 20 anos, especialmente a maior mobilidade dos fluxos financeiros e a transição das nações socialistas para o mundo capitalista, além do maior desenvolvimento dos mecanismos de *hedge* e da maior atuação de empresas

multinacionais, que conseguem diversificar seu risco cambial ao realizarem negócios em várias moedas, reduzindo assim o efeito de possíveis impactos negativos sobre sua lucratividade.

Uma das principais diferenças entre os dois estudos, por exemplo, é a ampliação da amostra: enquanto o trabalho de 1984 analisa apenas as sete nações mais industrializadas do mundo (Grupo dos Sete), o estudo de 2004 engloba todos os países-membro do Fundo. Além disso, o relatório mais recente procura incluir diferentes medidas de volatilidade das taxas de câmbio e examina não apenas os dados agregados de comércio, mas também divide os produtos em dois grupos, homogêneos e diferenciados, para verificar se há impacto distinto sobre eles. Por fim, o estudo de 2004 procurou também incluir os avanços teóricos registrados nesses vinte anos nas técnicas de estimação da volatilidade cambial<sup>1</sup>.

A revisão feita pelo FMI da literatura existente sobre o tema desde 1984 conseguiu, na verdade, apenas reforçar o que a análise de 1984 já havia apontado: nenhuma relação conclusiva e inequívoca entre volatilidade da taxa de câmbio e fluxos comerciais.

The general presumption that trade is adversely affected by an increase in the exchange rate fluctuations depends on a number of specific assumptions and does not necessarily hold in all cases, especially in general equilibrium models where other variables change along with exchange rates (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004, p.10).

O Fundo chama a atenção para o fato de, apesar da literatura sobre volatilidade cambial ser extensa, não haver um consenso sobre qual método é mais apropriado para mensurar a volatilidade cambial, ou mesmo um modelo de

---

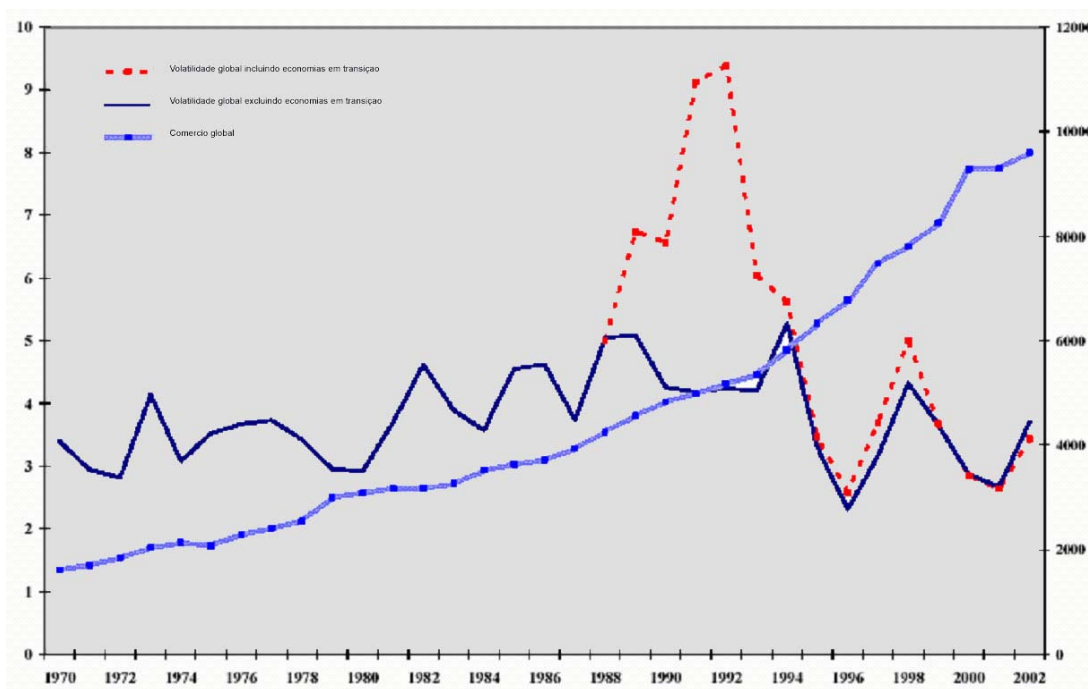
<sup>1</sup> Na verdade, o texto de 2004 fala em “revisitar” o estudo de 1984, já que, transcorridos vinte anos, alguns elementos motivadores do primeiro estudo estavam de volta, como: queda no crescimento das exportações globais entre 2001 e 2002, após o forte ritmo de expansão registrado em 2000. Além disso, seria uma oportunidade de incorporar as mudanças ocorridas nesses vinte anos. Como o estudo de 2004 faz constante referência à obra de 1984, comparando metodologia e corpo da amostra, por exemplo, optou-se por tratá-lo nesta dissertação como uma revisão do texto anterior.



comportamento das empresas diante do risco imposto por oscilações cambiais e outras variáveis.

É importante destacar aqui que, segundo a análise empírica do FMI no período de 1972 a 2002, apesar de ter sido notado um incremento da volatilidade cambial no intervalo de 1989 a 1993, basicamente devido à instabilidade registrada nas economias que estavam migrando do mundo socialista para o capitalista, o comércio mundial cresceu firmemente desde 1970, sem refletir os sobressaltos da volatilidade cambial. Não sendo constatado, portanto, pelo menos no nível agregado, qualquer evidência de efeito negativo da volatilidade da taxa real de câmbio sobre o comércio.

Gráfico 1. Volatilidade efetiva da taxa de câmbio real e o comércio global



Fonte e elaboração: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Dentre os autores que se debruçaram sobre o tema volatilidade *versus* comércio, Rose, professor da Universidade da Califórnia, com certeza é um dos

mais citados, tanto por pesquisadores que confirmam seus achados empíricos, como por aqueles que contestam seus dados. No artigo *One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade*, publicado na revista *Economic Policy* de abril de 2000, Rose constatou que a redução ou mesmo a eliminação da instabilidade cambial incrementa o nível de comércio, mas não de forma tão acentuada quanto à registrada dentro de uma união monetária. Segundo o artigo, países que utilizam uma mesma moeda comercializam cerca de três vezes mais do que se tivessem divisas diferentes. Afinal, destaca o autor, além dos ganhos decorrentes, por exemplo, da redução de custos de transação, uma moeda única representa um compromisso mais sério e duradouro do que o simples estabelecimento de uma taxa de câmbio fixa entre dois países (que, na prática, significa a ausência de volatilidade).

Para chegar a esse resultado, Rose recorreu a um modelo gravitacional “ampliado” de comércio internacional, ou seja, incluindo além das tradicionais variáveis de distância e renda, outras como: se dois países compartilham fronteiras, se utilizam uma mesma língua, se fazem parte de um mesmo acordo regional de comércio, se foram colônias depois de 1945 e se tiveram o mesmo colonizador, entre outros itens. Ao todo foram analisados pelo autor cento e oitenta e seis países, domínios ou territórios abarcando os anos de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1990.

Com resultados semelhantes aos de Rose, Parsley e Wei (2001) analisaram o efeito da estabilização cambial na integração do mercado de bens, enfatizando os diversos impactos econômicos de uma estabilização instrumental (via intervenção no mercado de câmbio ou política monetária) e de uma estabilização institucional (via *currency board*, dolarização ou união monetária). Os autores, entretanto, não

utilizaram os dados sobre volume de comércio em sua análise, mas sim um painel dos preços de noventa e cinco bens desagregados em setenta e dois países ao redor do mundo entre 1990 e 2000. Para eles, os estudos que se concentram em dados sobre volume de comércio possuem limitações, já que, um par de países com elevada elasticidade de substituição entre os produtos comercializados entre si poderia responder à eliminação de uma barreira comercial, como o fim da utilização de diferentes moedas, com elevado incremento no volume de comércio, sem que isso represente incremento significativo no grau de integração comercial.

Parsley e Wei lembram que uma estabilização institucional terá um impacto maior sobre o comércio de um determinado par de países ao reduzir o grau de incerteza, já que implica maior compromisso e, por tabela, menor probabilidade de retrocesso no futuro. Afinal, provavelmente a saída de um sistema de *currency board*, dolarização ou de uma união monetária dependeria de aprovação de legislação específica sobre o tema, o que não pode ser feito do dia para a noite.

Klein e Shambaugh (2004) também se dedicaram ao estudo da relação entre taxas de câmbio fixas e comércio, mas analisando a escolha de atrelar a moeda nacional a uma das principais divisas internacionais e os efeitos decorrentes sobre: o comércio bilateral com o país ao qual a moeda nacional foi atrelada, com outros países que também atrelaram àquela divisa e com os países que não fazem parte desse *common peg*. Para os autores, essa seria a escolha mais realista, dados os custos políticos de uma união monetária, da adoção de um sistema de câmbio fixo ou de uma dolarização unilateral.

Os autores lembram que reduzir a volatilidade de cinco por cento para zero é qualitativamente diferente de um decréscimo de vinte por cento para quinze por cento, já que taxas fixas podem ter um efeito além da simples volatilidade. Afinal,

destacam eles, como a flutuação cambial nunca é conhecida de forma antecipada pelos agentes do mercado, mesmo que dois países tenham uma baixa taxa de volatilidade num dado ano, isso não implica necessariamente incremento do comércio, enquanto as taxas fixas permitem a certeza sobre o valor do câmbio futuro, o que muitos agentes consideram fundamental no momento de estabelecer suas relações comerciais.

A análise também utiliza um sistema gravitacional ampliado, com variáveis que indicam se dois países possuem, de forma direta ou indireta, um sistema de câmbio fixo, se um país participa de uma união monetária com seu parceiro comercial em questão e outra variável representando a volatilidade cambial entre dois parceiros comerciais. Com cada par de países podendo ser classificado apenas dentro de uma categoria: *direct peg*, *indirect peg* ou união monetária.

Klein e Shambaugh argumentam que a resposta do nível de comércio ao câmbio bilateral fixo é apenas levemente menor do que a obtida para uma união monetária. De acordo com o estudo, o sistema de *pegging* pode incrementar o comércio entre quarenta por cento (quando incluída uma variável que reflita a resistência de cada país ao comércio internacional, a chamada “resistência multilateral”) e vinte por cento (com uma variável que assuma a resistência bilateral por parte do par de países). Já os *indirect pegs* não mostraram resultados expressivos sobre o comércio, com exceção de quando faziam parte de um sistema cambial mais amplo (e não simplesmente quando dois países atrelavam suas moedas nacionais a um mesmo país base).

Countries hoping to expand trade may choose the less restrictive and permanent fixed rate as opposed to a currency union. In addition, countries already pegged may have already captured some of the gains of increased trade that appear available from creating a currency union. On the other hand, the difficult of maintaining a peg in the face of market pressure may lead countries to prefer the permanent link that a currency union can provide (KLEIN; SHAMBAUGH, 2004, p. 28).

Apesar da falta de resultados empíricos que estabeleçam uma relação conclusiva entre o efeito da volatilidade cambial e os fluxos de comércio, a visão de que o maior risco cambial pode impactar negativamente os lucros e, por tabela, afastar do mercado as empresas avessas ao risco encontra-se no centro do debate político, especialmente quando se trata de unificações monetárias ou vantagens e desvantagens de um câmbio flutuante. Para Rose (2000), o fato de não se conseguir detectar de forma inequívoca o efeito negativo da volatilidade cambial sobre o comércio não chega a ser preocupante. Isso porque, explica o autor, com exceção daquelas extremamente avessas ao risco, as empresas podem aproveitar as oscilações para exportar quando a taxa se torna vantajosa para ela. Além disso, Rose acredita que a ausência de resultados negativos conclusivos também possa estar relacionada à dificuldade de se mensurar a taxa de câmbio, com as séries utilizadas atualmente não sendo suficientemente amplas ou com técnicas inapropriadas sendo aplicadas.

Klaassen, do Departamento de Economia da Universidade de Tilburg (Holanda), produziu um estudo tentando justamente responder a essa questão: Por que é tão difícil encontrar um efeito negativo do risco cambial sobre o comércio? E apesar do estudo ser de 1999, a atualidade e importância do tema podem ser constadas pelo fato do mesmo estudo ter sido publicado em setembro de 2004 no *Journal of International Money and Finance*.

Assim como boa parte dos estudos nessa área, Klaassen também se concentrou nos dados referentes ao Grupo dos Sete, mas tratou de modificar alguns pontos metodológicos em relação às análises anteriores, utilizando, por exemplo, as taxas cambiais diárias para quantificar o risco cambial vários meses adiante. As

mudanças metodológicas, entretanto, apenas confirmaram os resultados inconclusivos dos estudos anteriores.

Para Klaassen, a impossibilidade de se constatar uma relação negativa inequívoca não representa que ela não exista, mas sim que provavelmente tal efeito esteja sendo ofuscado pela variação da parte não sistemática do modelo, de forma que ainda não seja possível mensurar o impacto real do risco sobre o comércio (seja ele significativo ou não) a partir das séries temporais existentes até o momento. Segundo sua análise, o ápice do efeito cambial sobre o comércio ocorre de forma mais lenta, no horizonte de um ano (a tomada de decisão de exportar ou não normalmente se baseia no comportamento do câmbio ao longo de um ano), período longo o suficiente para mascarar a volatilidade cambial.

The riskiness of the exchange rate at such a long horizon appears fairly constant over time with only short-term fluctuations. This makes it so difficult to discover the true effect of risk on trade from the limited time series data that are typically available (KLAASSEN, 1999, p. 2).

O autor chama a atenção para as características do risco cambial, concentrando sua análise mais na variação ao longo do tempo do que no nível de risco (considerado baixo entre os países desenvolvidos). Segundo sua análise empírica, a variação ao longo do horizonte considerado relevante para o comércio de bens é especialmente baixa e os desvios em relação ao risco médio não persistem por muito tempo.

Therefore, even if risk affects exports, the effect captures only a minor part of the time-variation and the long-term swings in exports; other shocks to exports are likely to overshadow any risk effect (KLAASSEN, 1999, p. 3).

Para alguns autores, essa dificuldade em verificar de forma conclusiva o efeito negativo da volatilidade cambial sobre o comércio poderia estar relacionada à

maior disponibilidade de instrumentos de *hedge* no mercado a partir de meados da década de 80, o que neutralizaria, se não completamente pelo menos em parte, o impacto negativo das incertezas cambiais. O principal estudo nesse sentido foi produzido por Wei (1998), da Universidade de Cambridge: *Currency hedging and goods trade*.

No artigo, entretanto, o autor não confirma a tese acima citada, lembrando que:

a) os instrumentos de *hedge* apresentam custos, que variam de acordo com o grau de volatilidade do mercado;

b) um incremento na volatilidade pode afetar indiretamente o comércio por meio de seu efeito nas taxas futuras de câmbio;

c) os instrumentos de *hedge* normalmente estão disponíveis apenas para horizontes relativamente curtos em se tratando de comércio internacional (contratos de um mês a um ano); e

d) os exportadores e importadores normalmente estão mais interessados em se proteger contra as oscilações cambiais reais, enquanto os instrumentos de *hedge* oferecem contratos referentes à oscilação nominal.

De acordo com o estudo de Wei, pares de países com relativamente pequeno potencial de comércio não sofrem efeito negativo da volatilidade sobre o comércio, enquanto os pares com grande potencial exibiram efeito negativo, contrariando assim a “hipótese do *hedge*”. É importante ressaltar, no entanto, que, para chegar a essa conclusão, o autor partiu do pressuposto de que países com elevado potencial de comércio bilateral têm maior disponibilidade de instrumentos de *hedge* cambial e a menores custos, já que a própria demanda dos agentes garantiria liquidez a este

mercado, incentivando bancos e outras instituições financeiras a oferecerem mais produtos no mercado.

O autor não conseguiu confirmar a teoria de que a maior disponibilidade de instrumentos de *hedge* reduziria o impacto de oscilações cambiais sobre o comércio, mesmo quando tentou buscar caminhos alternativos que poderiam interferir nos resultados como: *hedges* indiretos, já que o dólar normalmente é utilizado nas transações comerciais entre países com divisas nacionais diferentes; análise da volatilidade da base monetária de dois países para mensurar a volatilidade cambial (assumindo que alguns governos podem recorrer a medidas de estabilização do câmbio bilateral com importantes parceiros comerciais); análise do câmbio real ao invés do nominal.

Para o autor, os resultados são consistentes com o argumento de que muitos dos instrumentos de *hedge* disponíveis no mercado são comumente usados para fins especulativos e não para o objetivo de se proteger contra oscilações no comércio global.

Broda e Romalis (2003) analisaram a relação entre comércio e volatilidade cambial, chegando a duas conclusões principais:

a) o comércio internacional desempenha um importante papel na redução da volatilidade cambial; e

b) a instabilidade cambial afeta os produtos comercializados de formas distintas, a depender da natureza desse bem (diferenciado ou *commodity*).

O resultado empírico desse estudo mostrou que uma relação comercial bilateral que é um por cento do PIB superior à relação comercial mediana com outros países implica que a volatilidade da taxa de câmbio bilateral associada com esse forte parceiro comercial é doze por cento menor do que com o parceiro que



apresenta menor nível de comércio. Segundo os autores, quando incorporado o papel do comércio como fator redutor da volatilidade cambial, o impacto positivo das uniões monetárias sobre os fluxos de comércio cai de quase trezentos por cento para um patamar entre dez por cento a vinte e cinco por cento.

No tocante à segunda conclusão (de particular importância para a análise dessa dissertação, uma vez que boa parte do comércio entre Brasil e Argentina é de produtos manufaturados), Broda e Romalis recordam que as *commodities* são vendidas em mercados organizados, como bolsas internacionais, e afetadas basicamente pelas cotações internacionais (que dependem a grosso modo de oferta e demanda) e pelos custos de transporte. É o caso, por exemplo, do petróleo, cuja cotação internacional (negociada em dólar nas bolsas de mercadorias de Nova York e Londres) irá oscilar acompanhando a oferta global e seu nível de consumo, importado pouco as oscilações cambiais sofridas pelos países produtores ou compradores<sup>2</sup>. A história, no entanto, não se repete com os produtos manufaturados, que, por suas diferenças de características e de qualidade, apresentam custos extras de divulgação, de redes de distribuição, de adaptação a mercados externos (língua, especificações de segurança ou ambientais) entre outros. Os autores lembram, portanto, que a volatilidade cambial poderá tornar todo o processo mais custoso, afetando a lucratividade da cadeia de produção e distribuição que envolve aquele determinado produto, já que poderá ser mais difícil cobrar o preço considerado ideal para recuperar seus custos de entrada. Afinal, os preços são estabelecidos antes da taxa de câmbio ser conhecida e uma mudança na taxa

---

<sup>2</sup> Neste caso, seria de particular relevância apenas a cotação do dólar, que, em caso de forte oscilação para cima ou para baixo, com certeza provocaria ajustes no preço do barril de petróleo, com reflexos em todo o mundo, já que se trata da principal divisa dos negócios internacionais. A instabilidade das moedas locais, por sua vez, sem dúvida teria impacto significativo no nível de renda do país comprador ou vendedor.

cambial sem dúvida irá afetar o preço do bem num determinado país, para baixo ou para cima, o que pode gerar ganhos para a empresa, mas também perdas, se o preço ficar abaixo do considerado ideal por ela ou se uma elevação diminuir a demanda por aquele determinado bem.

Entretanto, mesmo se tratando de produtos diferenciados, os autores não encontraram um forte efeito negativo da volatilidade cambial sobre o comércio. De acordo com suas análises empíricas, se dobrada a volatilidade cambial, as exportações de produtos diferenciados seriam reduzidas em cerca de dois por cento. De qualquer forma, Broda e Romalis ressaltam que as exportações de manufaturados de países em desenvolvimento podem ser muito mais afetadas que os meros dois por cento citados acima, devido à combinação de maior volatilidade cambial e maior sensibilidade de seus exportadores a essa instabilidade.

### 2.3 RISCO CAMBIAL E COMPORTAMENTO DAS EMPRESAS

Côté (1994) fez uma importante revisão sobre os estudos disponíveis de 1988 até 1994 relacionados ao tema câmbio *versus* comércio, focando sua análise nos impactos diretos que a instabilidade cambial pode exercer sobre os fluxos comerciais, ao elevar o nível de incertezas e provocar ajustes nos custos.

Para a autora, a principal crítica que pode ser feita aos estudos que encontram impacto negativo da instabilidade cambial sobre os fluxos de comércio é a de que eles assumem:

- a) a prevalência da aversão ao risco;
- b) a impossibilidade de se obter um *hedge* perfeito (a não ser a preços demasiadamente elevados);

- c) a instabilidade cambial como única fonte de risco para a empresa; e
- d) que as mudanças nas taxas de câmbio não podem criar oportunidades de investimentos e lucros.

Em relação ao primeiro tópico, a autora recorda que um aumento do risco não necessariamente leva à redução de atividade de risco. Afinal, maiores riscos geram efeitos tanto de substituição (os atores se tornam menos propensos a assumir mais riscos), como de renda (como a projeção de renda diminui, recursos adicionais podem ser direcionados para a atividade em questão com o intuito de compensar a queda e assim limitar as perdas).

If agents are sufficiently risk averse, an increase in risk raises the expected marginal utility of export revenue and induces them to increase their export activity. Very risk-averse individuals worry about the worst possible outcome, and therefore, when risk increases, they may export more to avoid the possibility of a drastic decline in their revenues (CÔTÉ, 1994, p. 5).

Apesar de reconhecer que eliminar a volatilidade cambial completamente é praticamente impossível (menor oferta de opções de *hedge* nos países em desenvolvimento, custo de administração do portfólio, dificuldade em trabalhar com cenários de longo prazo), a autora destaca que os contratos de *hedge* pelo menos ajudam a reduzir a instabilidade. Entretanto, ela ressalta que, para as empresas modernas, a volatilidade da taxa de câmbio não é a única fonte de incertezas da companhia e pode representar um risco relativamente menor e diversificável, com a empresa comercializando com diferentes países, por exemplo, e assim ampliando seu leque de exposição cambial.

The diversified firm holds a portfolio of assets and liabilities denominated in a variety of currencies, and exports and imports affect both accounts receivable and accounts payable. In a portfolio-diversification framework, even if the variability of the rate of return on a particular security is high, that security can still be attractive if it diversifies the portfolio as a whole (CÔTÉ, 1994, p. 7).

A autora ressalta ainda que os estudos apontando redução no comércio como decorrência das maiores oscilações cambiais ignoram os estoques das empresas, bem como o fato de que as firmas podem adaptar seu nível de produção às condições de demanda e preço, elevando, por exemplo, o preço cobrado quando há depreciação da moeda em que a mercadoria será paga. Ela ressalta que para uma dada quantidade parcialmente fixa de fator de produção (capital), a produção é uma opção: se os preços estão elevados, a produção pode ser incrementada utilizando-se outros fatores mais flexíveis e assim aumentando também os lucros, enquanto que no cenário de preços baixos, a produção seria reduzida para limitar as perdas.

The potential for increased volatility to promote trade is linked to the imperfection in the goods market. Violations of the law of one price create arbitrage opportunities for international trade. The increase in exchange rate volatility increases the potential price differences and creates more scope for profitable commodity arbitrage through international trade (CÔTÉ, 1994, p. 10).

O FMI (2004) chama a atenção, entretanto, para o impacto diferenciado que oscilações cambiais desempenham sobre empresas que já estão no mercado exportador e aquelas que pretendem entrar. Para começar a exportar, as companhias, especialmente no caso de produtos manufaturados, precisam investir tanto na adaptação da mercadoria aos padrões do país de destino, como em propaganda e distribuição. Tais custos de entrada, no entanto, tendem a se diluir e serem recuperados à medida que a empresa ganhar espaço no mercado internacional. Diante de instabilidades na taxa de câmbio, quem já fez os investimentos se vê “obrigado” a continuar no mercado, à espera de uma taxa de câmbio que lhe seja favorável e que permita recuperar os gastos; já para quem está de fora, vale a pena esperar algum tempo por um cenário mais estável, antes de realizar os investimentos.

The greater the volatility in exchange rates, the greater the value of keeping the option, and hence the greater the range of exchange rates within which

the firm stays in the export market, or stays out if it has not yet entered. This suggests that increased exchange rate volatility would increase the inertia in entry and exit decisions (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004, p. 17).

O FMI destaca que, mesmo em estudos mais recentes que tentam observar se os fluxos de produtos manufaturados são mais ou menos afetados pela volatilidade cambial do que o comércio de *commodities*, os resultados encontrados não apontam para impacto significativo. Na verdade, segundo o relatório do Fundo, se fosse possível eliminar toda a volatilidade cambial, o comércio de bens manufaturados seria elevado em menos de cinco por cento e os fluxos totais, em algo inferior a três por cento, com a ressalva, porém, de que o impacto poderia ser mais elevado em países com instabilidade cambial mais forte, como é o caso de várias nações em desenvolvimento.

#### 2.4 VOLATILIDADE CAMBIAL E BLOCOS ECONÔMICOS

Diante da falta de resultados robustos nos números agregados, o FMI (2004) buscou então observar os países em blocos separados (economias avançadas, em transição, emergentes e outros em desenvolvimento), tentando assim levar em conta diferenças como o maior acesso a instrumentos de *hedge* nas economias desenvolvidas, bem como a maior incidência de crises cambiais em nações em desenvolvimento.

De acordo com o estudo, o primeiro período da amostra, de 1970 a 1972, apresenta volatilidade abaixo da média para as nações desenvolvidas, refletindo basicamente o sistema de câmbio fixo que prevalecia na maior parte dessas nações.

A partir daí, a volatilidade aumenta, mas não de forma acentuada. A volatilidade apurada de 1991 a 1980, por exemplo, é praticamente a mesma registrada entre 1991-2002.

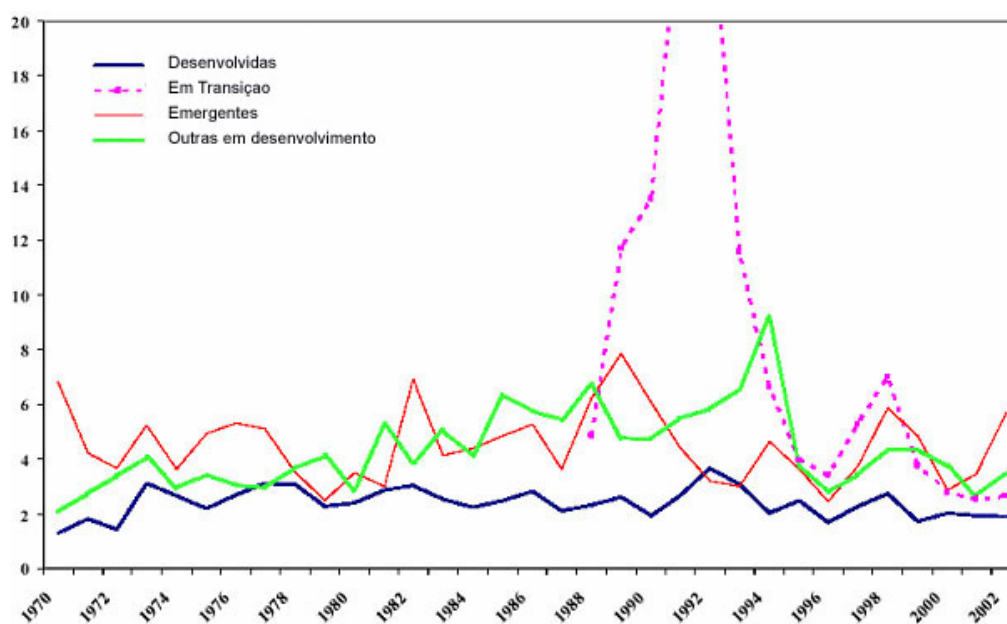
Também não há uma clara tendência de aumento da volatilidade entre as nações emergentes e outras economias em desenvolvimento no período.

Já as economias em transição apresentaram acentuada volatilidade entre 1990 e 2002, refletindo basicamente a migração para economias de mercado com o fim da União Soviética.

These adjustments now appear to be essentially complete and in recent years (1999–2002) the effective volatility in their real exchange rates has been less than that of emerging and developing countries (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004, p. 32).

Comparativamente, a volatilidade apresentada pelos países mais ricos foi menor, em decorrência não só da maior estabilidade das políticas econômicas vistas em tais nações, mas também de sua maior capacidade de se ajustarem a choques externos e da existência de mercados de *hedge* mais desenvolvidos.

Gráfico 2. Volatilidade efetiva de curto prazo da taxa real de câmbio por grupo de países (1970-2002)



Fonte e Elaboração: Fundo Monetário Internacional (FMI).

\* dados para as nações em transição estão disponíveis apenas a partir de 1988, já que muitas delas não existiam nos anos 70 e 80.

Entretanto, o relatório ressalta que o fato dos estudos empíricos não constatarem um efeito direto entre oscilações cambiais e fluxo comercial não significa que as flutuações na taxa de câmbio tenham efeito neutro sobre o comércio, especialmente em casos de crise cambial, que altera bruscamente os preços relativos bilaterais, demandando ajustes na produção e no consumo.

However, in this case, appropriate policies are those that help to avoid the underlying causes of large and unpredictable movements in exchange rates, rather than measures to moderate currency fluctuations directly for the purpose of enhancing trade (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004, p. 56).

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a revisão sobre a literatura relacionando instabilidade cambial a fluxos de comércio, bem como os estudos empíricos sobre o referido tema, não permite estabelecer uma relação direta de impacto negativo sobre o comércio internacional, especialmente quando analisados os dados agregados e referentes a países industrializados.

Entretanto, como apontam alguns autores, a falta de resultados que confirmem a percepção de que instabilidade cambial prejudica o comércio pode estar relacionada à utilização de séries temporais inadequadas, ou ainda de métodos não apropriados para se mensurar a volatilidade cambial ou mesmo o risco.

De qualquer forma, alguns estudos sinalizam para certo impacto negativo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002; Dell’Ariccia, 1999; ROSE, 2000), normalmente pequeno, mas que pode ser potencializado quando se estuda o comércio bilateral, especialmente em situações de crise cambial, envolvendo países em desenvolvimento e que, portanto, têm economias menos estáveis e menos acesso a instrumentos de *hedge*. Nessas nações, em que muitas vezes não há uma forte tradição exportadora entre as empresas, a percepção de elevado risco cambial pode ser fundamental na decisão de não se lançar ao mercado externo, especialmente em se tratando de empresas dedicadas à produção de bens diferenciados ou industrializados.



### 3 INSTABILIDADE CAMBIAL E O MERCOSUL

#### 3.1 INTRODUÇÃO

Apesar dos estudos que analisam a relação comércio *versus* câmbio não terem constatado de forma inequívoca a existência de um efeito negativo, as poucas análises que chegaram próximo desse resultado referiam-se a possíveis impactos negativos no comércio de bens diferenciados, especialmente em países em desenvolvimentos, que apresentam economias menos estáveis e estão mais suscetíveis a crises cambiais.

No caso do Mercosul, os efeitos das oscilações cambiais sobre o comércio Brasil-Argentina podem ser claramente observados ao longo da evolução do bloco, com o saldo positivo tendendo quase sempre para o país com o câmbio menos apreciado no momento.

O impacto do câmbio sobre o comércio no caso do Mercosul está também fortemente relacionado às diferentes políticas macroeconômicas adotadas pelos países, que provocavam recessões ou expansões econômicas, com forte efeito sobre a renda nacional e o comércio regional.

Neste segundo capítulo, será abordado o Mercosul de forma mais específica, traçando um panorama até 2000 – ou seja, um ano após a maxidesvalorização do real, em 1999 – da situação macro na Argentina e no Brasil, do comportamento do câmbio e seus impactos sobre o comércio regional.

### 3.2 UM SÓ ACORDO, MAS COM DIFERENTES POLÍTICAS

Apesar de representar uma das mais importantes experiências de integração regional dentro da América Latina, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) enfrenta crises periódicas - com questionamentos inclusive de sua importância e da validade de se seguir adiante ou não. Tais crises estão quase sempre relacionadas a desequilíbrios decorrentes de políticas econômicas distintas entre os dois principais parceiros do bloco, Argentina e Brasil, e que têm como ponto mais visível as oscilações da taxa de câmbio bilateral.

A fundamental link between macroeconomic coordination and trade integration takes place via the exchange rate. Differences in the implementation of monetary and fiscal policies across countries may cause excessive variability in real exchange rates, impacting international trade through at least two major channels. In addition to stimulate lobbying for protection in import competing sectors, price and exchange rate variability induce domestic producers to allocate resources differently than what would be suggested by comparative advantage. In both cases, what results is a level of international trade - and economic welfare - lower than what would prevail under coordinated macroeconomic policies (BEVILAQUA, 1997, p. 3).

Ao analisar a instabilidade cambial dentro do Mercosul, Machinea (2003) classifica de “surpreendente” a falta de evidências conclusivas nos estudos empíricos relativos aos efeitos negativos das oscilações cambiais sobre o comércio. O autor atribui tal resultado, entretanto, ao fato de a maior parte das amostras nesses estudos se concentrar nos fluxos de comércio de países desenvolvidos, que têm não só economias mais estáveis, como também acesso mais amplo e a menores custos aos instrumentos de *hedge*.

De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (2004), por exemplo, a volatilidade efetiva média dos mercados emergentes entre 1970 e 2002 foi de 4,43 e na América Latina, de 4,54, ante 2,42 nas economias avançadas. Para se ter uma

idéia do grau de volatilidade dentro do Mercosul, Argentina e Uruguai foram os países que mais constaram na lista das cinco maiores volatilidades dentro do grupo mercados emergentes: vinte e uma vezes nesse período, ante quatorze ocorrências para Turquia e Chile e treze para Indonésia<sup>3</sup>.

Machinea também calculou a volatilidade dos tipos de câmbio real dentro do Mercosul no período de 1980-2000, cujo resultado encontra-se na tabela a seguir:

Tabela 1 – Volatilidade no Mercosul

Anos	Arg/Bra	Arg/Uru	Arg/Par	Bra/Uru	Bra/Par
1980-1984	0,13	0,16	0,14	0,10	0,07
1985-1990	0,25	0,25	0,27	0,05	0,12
1991-1995	0,06	0,07	0,06	0,03	0,03
1996-2000	0,05	0,01	0,04	0,05	0,06
1998-2002	0,10	0,09	0,09	0,06	0,07
1980-2002*	0,15	0,16	0,16	0,06	0,08

\*média simples

A volatilidade foi calculada como o desvio padrão da diferença logarítmica entre cada período e o período anterior, sobre dados mensais.

Fonte: Machinea, 2003, p.14.

Com base na tabela, Machinea destaca que a volatilidade entre Brasil e Argentina foi maior antes da introdução do Plano de Conversibilidade na Argentina (1991), que estabeleceu a paridade entre um peso e um dólar, sendo a Argentina a principal responsável pela grande volatilidade dos anos 80, mas também pela maior estabilidade dos anos 90. Ele lembra que no início da década de 80 a Argentina

<sup>3</sup> Para chegar a tais números, o Fundo Monetário Internacional utilizou os dados de volatilidade efetiva informadas ao *International Financial Statistics*, ajustados pela inflação. A volatilidade cambial foi calculada como o desvio padrão da primeira diferença do logaritmo natural mensal da taxa de câmbio bilateral real nos cinco anos precedentes.

havia saído de um sistema de câmbio fixo (*la tablita*) em meio à guerra das Malvinas, a atrasos no pagamento da dívida e de aceleração da inflação. Já no final daquela década, o país experimentou duas hiperinflações (1989 e 1990). “Es decir, la variabilidad del tipo de cambio real en ambos os períodos está fuertemente afectada por hechos extraeconómicos y un fuerte desequilibrio macroeconómico” (MACHINEA, 2003, p. 13).

Na década de 90, entretanto, a Argentina passou a ostentar baixa variabilidade cambial em relação a todos os países do Mercosul, com a oscilação mostrando-se apenas um pouco mais acentuada na relação com o Brasil. A oscilação apenas volta a se acelerar após o fim do regime de conversibilidade, no início de 2002. O programa de estabilização do Brasil (Plano Real de 1994) também contribui para diminuir a instabilidade nos anos 90, ao manter a moeda brasileira relativamente estável em relação ao dólar (sem mudanças bruscas) até a ocorrência da maxidesvalorização de 1999.

Sobre as diferentes políticas econômicas adotadas pelo Brasil e Argentina e seu impacto sobre o câmbio real, Rozemberg e Svarzman destacam:

(...) el hecho de que los dos principales socios del Mercosur hubieran encarado ambiciosos procesos de reforma comercial y estabilización macroeconómica con algún defasaje temporal entre si (Argentina realizaba la parte sustancial de esta tarea durante el bienio 1991-1992, al tiempo que Brasil lo hacia entre 1994 e mediados de 1995) y en forma contemporánea al progreso del programa de desgravación arancelaria intrarregional, se tradujo en cíclicas alteraciones en la paridad cambiaria bilateral efectiva. Este hecho generó diferente tipo de situaciones, que tuvieron impactos (positivos e negativos) sobre la consistencia macroeconómica de los respectivos programas de ajuste, afectando también a algunos de los sectores comercialmente más sensibles al comercio intraregional del país cuya moneda se apreciaba respecto de su socio regional (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 2).

Cabe aqui apenas um parêntese para ressaltar que a adoção de um câmbio fixo, como o praticado pela Argentina durante quase dez anos, não é garantia de

ausência de oscilações cambiais em relação a seus principais parceiros, como mostra o quadro referente à volatilidade dentro do Mercosul, calculado por Machinea. “Pegging can reduce nominal exchange rate volatility vis-à-vis one trading partner, but it can by no means eliminate overall exchange rate variability” (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004, p. 28).

De acordo com o levantamento realizado pelo FMI (2004), abrangendo cento e cinquenta países num intervalo de 1970 a 2001, os países que adotaram câmbio com livre flutuação registraram uma volatilidade real efetiva de 5,22, ante 3,99 para as nações com regime de câmbio fixo.

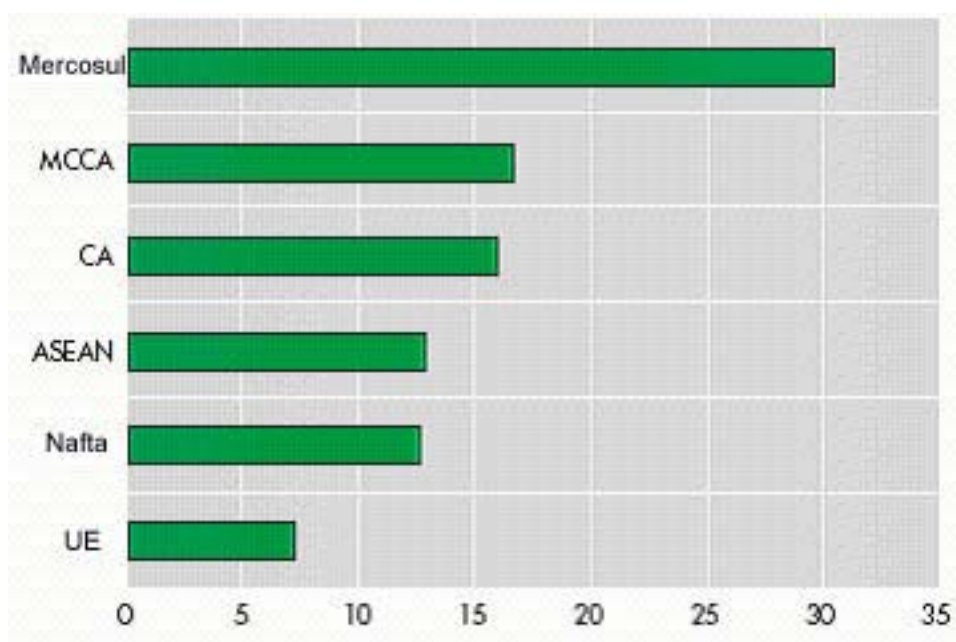
Em relação às nações avançadas, ou seja, com economias mais estáveis, as taxas foram de 2,94 e 2,14, respectivamente.

Já em relação às nações em emergentes, onde se incluem Brasil e Argentina, a volatilidade efetiva real foi de 4,35 para os países com regime de câmbio fixo e de 6,47 para os que permitiam a livre flutuação do câmbio.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (2002) também destaca a forte volatilidade cambial dentro do Mercosul, que se mostra superior à registrada em outras áreas de integração regional.

O gráfico a seguir, elaborado pelo BID com base em dados do FMI, mostra a volatilidade regional em seis áreas de integração regional: Mercosul, Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), Comunidade Andina das Nações (CAN, no gráfico representado por CA), Associação das Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN), Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e União Européia (UE).

Gráfico 3. Volatilidade intra-regional da taxa de câmbio real multilateral 1989-2000 (em porcentagem)



Fonte e elaboração: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O fato do Mercosul apresentar a maior volatilidade entre os blocos de integração é particularmente preocupante por vários motivos. O primeiro deles é que se trata de um bloco que envolve somente países em desenvolvimento, ou seja, que naturalmente apresentam menor oferta de mecanismos de *hedge*. E, ao contrário da União Européia, por exemplo, que aparece como o bloco com menor volatilidade cambial, o Mercosul não dispõe de importantes órgãos supranacionais, como a Comissão Européia, com autoridade suficiente para fazer aplicar as regras, determinando retaliações quando necessário e brecando demandas protecionistas.

Analisando o Mercosul, Eichengreen (1998) também constatou a excessiva volatilidade cambial apresentada pelos membros do bloco do Cone Sul, mesmo quando controlados fatores como tamanho do país, laços comerciais,

correlação de ciclos de negócios e as semelhanças na composição do comércio exterior.

(...) if the Mercosur countries are to reduce real exchange rate variability within the region to levels consistent with those displayed in the first half of the 1990s by other countries broadly sharing the same economic characteristics, this means cutting the variability of the real rate by something on the order of 60 per cent (EICHENGREEN, 1998, p. 20).

Entre os efeitos negativos de forte volatilidade cambial dentro de um bloco econômico, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2002) cita:

a) a maior demanda por protecionismo e a redução do nível de compromisso e de participação por parte do país afetado, podendo este inclusive pedir sua exclusão do acordo;

b) retração dos fluxos comerciais;

c) migração de investimentos, já que, com a eliminação das barreiras comerciais, a empresa "X" pode decidir transferir sua produção para o país que desvalorizou a moeda e abastecer toda a região a partir dele; e

d) crises cambiais, aumentando, por exemplo, as pressões sobre um país que possua câmbio fixo no bloco.

Os efeitos negativos acima citados já foram claramente experimentados pelo Mercosul desde sua criação em 1991 e podem ser melhor identificados se centrarmos a atenção nos dois maiores integrantes do bloco: Argentina e Brasil.

Analisando a relação entre setor empresarial, governo e o processo negociador frente às diferentes políticas macroeconômicas postas em prática por Brasil e Argentina, Rozemberg e Svarzman (2002) dividem a evolução do Mercosul em quatro etapas principais.

A primeira delas vai de desde o início do processo de aproximação entre os dois países, em 1986, até meados de 1990, quando os fluxos comerciais entre os dois países ainda eram irrelevantes e os principais temores dos setores argentinos referiam-se basicamente ao tamanho e potencial competitivo dos seus pares brasileiros. Ou seja: a proteção tarifária era mais importante do que o nível de câmbio. As exportações aqui se davam muito mais por meio de venda de excedentes, do que por um planejamento para ampliar a presença no mercado vizinho, e limitavam-se a setores tradicionais no intercâmbio bilateral, como cereais no caso da Argentina, e frutas tropicais pelo lado brasileiro.

A segunda fase identificada pelos autores vai do final dos anos 90 até meados de 1994, quando começa o rebaixe tarifário e o Plano de Conversibilidade é implementado na Argentina, o que vai: estabilizar o peso argentino e reativar a demanda interna, em meio ao aumento do poder de compra da população, graças à praticamente eliminação da inflação, com conseqüente apreciação da paridade cambial. A tal cenário se somou a deterioração da situação macroeconômica brasileira. De acordo com dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), enquanto a Argentina ostentava taxa anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 10,6% (a preços constantes de 1995) em 1991 e de 9,6% em 1992, a economia brasileira mostrava expansão de apenas 1% em 1991 e retração de 0,3% em 1992. No tocante à inflação, os dados da Cepal apontam índice de preços ao consumidor em 171,7% na Argentina em 1991, declinando para 24,9% no ano seguinte. Já no Brasil, o indicador passou de 429,9% para 981,8% no período.

Tudo isso resultou em desequilíbrio da balança comercial em favor do Brasil. Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (SECEX), o Brasil



registrou superávit comercial com a Argentina de US\$ 1,308 bilhão em 1992, após ter obtido saldos negativos de US\$ 133,124 milhões em 1991 e de US\$ 754 milhões em 1990. Com isso, crescem na Argentina as demandas por aplicação de medidas restritivas e de proteção. O governo argentino chega inclusive a elevar as tarifas para os produtos importados, atingindo os países do Mercosul, e o próprio governo brasileiro se compromete a comprar petróleo e trigo da Argentina para aliviar a balança comercial.

A terceira fase vai do terceiro trimestre de 1994 até o final de 1998, sendo o período inicial marcado pela estabilização da economia brasileira, com a implementação do Plano Real, e pela consolidação do processo de abertura unilateral. Rozemberg e Svarzman ressaltam que tal cenário abriu espaço para três anos, de 1996 a 1998, de convergência cambial espontânea entre Brasil e Argentina. Em 1996, a corrente de comércio entre os dois países chega a US\$ 11,975 bilhões, a US\$ 14,71 bilhões em 1997 e a US\$ 14,772 bilhões em 1998 (patamar recorde), ante os US\$ 9,632 bilhões de 1995, segundo dados da SECEX.

Com recessão na Argentina e recuperação da atividade interna no Brasil, as exportações argentinas para o País cresceram 52,69% em 1995, logo após o início do Plano Real. De acordo com a CEPAL, a economia argentina registrou contração de 2,9% em 1995, enquanto a brasileira cresceu 4,2%. Depois disto, as duas economias passaram por três anos de crescimento simultâneo, impulsionando o comércio regional. Em 1996, o PIB argentino teve avanço de 5,5%; em 1997, de 8%; e em 1998, de 3,8%. Para o Brasil, as taxas foram de 2,5%, 3,1%, e 0,2%, respectivamente.

(...) la consolidación del Plan Real en Brasil apareció como una de las señales positivas más importantes para Argentina – y para la consolidación del proceso de integración – en el sentido de que permitió revertir gradualmente las expectativas ‘defensivas’ de los empresarios nacionales

(también favorecidas por la fuerte recuperación de la paridad cambiaria bilateral durante el segundo semestre de 1994), que veían hasta entonces al mercado do país vecino más como una amenaza que como una oportunidad. Con el fin del desorden macro en Brasil y el comienzo de un breve ciclo de crecimiento simultáneo en las dos principales economías, se generaron las condiciones básicas para alcanzar algunos consensos fundamentales que hicieron posible la firma del Protocolo de Ouro Preto hacia fines de ese año (ROZEMBERG, R.; SVARZMAN, 2002, p. 27).

No final desse período, o câmbio bilateral começa a ser pressionando pela crise Asiática de 1997 e pelo calote russo de 1998. No primeiro semestre de 1997, por exemplo, o Brasil impôs uma série de medidas com o objetivo de corrigir seu crescente déficit em conta corrente devido ao real sobrevalorizado. Como porcentagem das exportações, o Brasil sai de uma situação estável na conta corrente em 1993 para um déficit de 2,4% em 1994, de 34,5% em 1995, de 44,3% em 1996, de 51,5% em 1997 até atingir os 57,6% em 1998, segundo dados da CEPAL.

Dentre as medidas adotadas pelo governo brasileiro estão o aumento dos estímulos às exportações por meio da extensão da lista de produtos e setores beneficiados pelo Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e modificações nos requisitos para financiamento de importações originárias de qualquer região, incluindo aí os países do Mercosul.

A quarta fase identificada pelos autores engloba a crise regional que foi desencadeada pela maxidesvalorização do real em janeiro de 1999, alterando a paridade cambial entre Brasil e Argentina.

Luego del *shock* inicial, y una vez que los agentes económicos argentinos fueran percibiendo que la nueva paridad bilateral sería una situación mucho más permanente que lo originalmente previsto, las presiones y reclamos sectoriales se fueron multiplicando en los diferentes niveles (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 4).

A desvalorização do real incrementou as pressões sobre o peso, que já vinha sofrendo os efeitos negativos da redução dos fluxos estrangeiros de capital desde a crise do México (no final de 1994), o que gerou desconfiança por parte dos investidores em relação aos países emergentes. Segundo análise do BID (2002), uma supervalorização de dez por cento causada pelos movimentos da taxa de câmbio dentro de um acordo regional aumenta a probabilidade de crise em quatro pontos percentuais.<sup>4</sup>

Eichengreen (1998) já chamava a atenção para o fato de que a falta de uma coordenação macroeconômica dentro do Mercosul e as oscilações cambiais teriam mais impacto sobre o comércio do bloco no futuro do que em seus primeiros anos de funcionamento. Isso porque as elevadas taxas de crescimento ostentadas por Brasil e Argentina por ocasião do lançamento de seus programas de estabilização não poderiam durar para sempre, além do que os dois países se encontravam particularmente vulneráveis aos efeitos negativos decorrentes de um ajuste a condições de crédito globais menos favoráveis.

The rapid growth of intra-regional trade, which is now (*em 1998*) more than four times its 1991 level in dollars, means that formerly second-order effects have now assumed first-order importance. That we have not yet seen these chickens come home to roost in the form of a serious protectionist backlash may once again reflect exceptional and temporary circumstances (EICHENGREEN, 1998, p. 3).

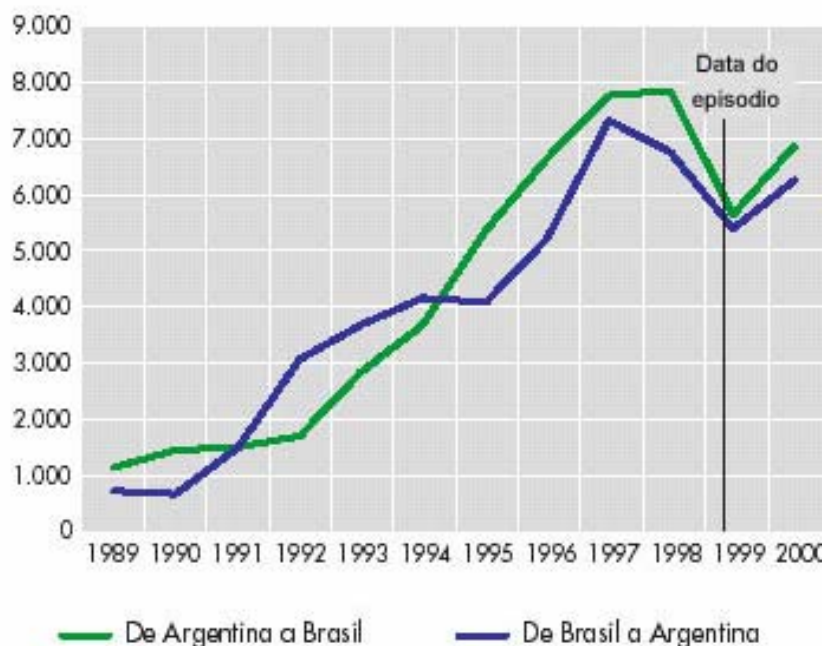
No que se refere às exportações, apesar de todas as demanda protecionistas, a análise do BID mostra que parecem infundados os receios de avalanche de importações nos casos de realinhamento das taxas de câmbio. O gráfico a seguir, elaborado pelo BID (2002, p.190), mostra a evolução das exportações (em milhões)

---

<sup>4</sup> Ver BID, 2002, p. 194, para mais detalhes.

entre Brasil e Argentina desde 1989, com destaque para 1999, quando houve a máxidesvalorização do real.

Gráfico 4. Evolução das exportações Brasil-Argentina



Fonte e Elaboração: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De fato, a corrente de comércio entre os dois países em 1999 caiu para US\$ 11,176 bilhões, segundo dados da SECEX, após dois anos de fluxo praticamente estabilizado em um patamar próximo dos US\$ 15 bilhões. Entretanto, se analisados os saldos, apesar do superávit argentino no comércio com o Brasil despencar de US\$ 1,275 bilhão em 1998 para US\$ 448,43 milhões em 1999, já em 2000 o saldo sobe para US\$ 609,675 milhões e para US\$ 1,203 bilhão em 2001, segundo dados da SECEX.

O relatório lembra que o mesmo efeito pode ser constatado em episódios semelhantes com países de outros blocos regionais: Itália e França e França e

Reino Unido, ambos em 1992; e México e Estados Unidos em 1994, por exemplo.

Como era de esperar, as exportações de países que perderam competitividade caíram substancialmente. Só em raros casos, porém verificou-se aumento nas exportações dos países que desvalorizaram a moeda para seus parceiros. Em muitos, as exportações caíram consideravelmente, embora em um percentual menor quando comparadas com as exportações em sentido inverso (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003, p. 187).

O BID destaca, entretanto, que a análise sobre o efeito negativo da modificação brusca do câmbio bilateral não pode se ater somente aos dados do comércio bilateral, devendo observar também as exportações totais, devido ao impacto do realinhamento do câmbio bilateral sobre os chamados bens regionais, ou seja, aqueles que não são competitivos internacionalmente, mas que conseguem atingir grande demanda dentro de uma região, seja pela proximidade (menor custo de frete) ou mesmo por preferências regionais. Ao contrário de bens que são competitivos internacionalmente, como é o caso da soja brasileira ou do petróleo argentino, tais produtos encontram dificuldades para serem redirecionados para outros mercados, quando seu principal parceiro cambial passa, por exemplo, por uma forte desvalorização cambial.

Para o BID, a existência de bens regionais torna mais danosa uma oscilação cambial dentro de uma área de integração regional do que aquela com origem fora do bloco. Analisando a contribuição dos parceiros de um bloco regional e de países que não participam do acordo, o BID estimou que uma contribuição do bloco à supervalorização de dez pontos percentuais diminui o total de exportações em quatorze por cento, enquanto uma contribuição semelhante de países de fora do acordo reduz as exportações somente em 3,5% (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003, p. 191).

Pero, en cualquier caso, el fuerte deterioro de los indicadores fiscales, laborales y sociales que acompañó a la recesión de 1999 en toda la región contribuyó a exacerbar la susceptibilidad y el malhumor de numerosos sectores y actores, allanándose así el terreno para el surgimiento de algunos planteos directa o indirectamente contrarios a la continuidad del proceso de integración (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 38).

E como lembra Bevilaqua (1997), o maior risco em casos de demandas protecionistas é conseguir revertê-las posteriormente.

Because of the well known contrasts between the lobbying power of producers and consumers, once protection is increased, it is not easy to reduce it, even if the misalignment in the real exchange rate between trade partners is reverted. Given this asymmetry, the impact of misalignment on trade is likely to be reinforced. Each round of a misalignment cycle between trade partners may result in increased protection and, therefore, reduced trade levels (BEVILAQUA, 1997, p. 5).

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os dados sobre o Mercosul, a volatilidade cambial se mostra particularmente negativa à medida que avança o nível de integração entre Brasil e Argentina, fazendo com que os empresários e demais atores envolvidos no processo concentrem cada vez mais atenção nos movimentos cambiais. O processo de implementação do Mercosul possui ainda o agravante de ter sido posto em prática ao mesmo tempo em que os governos do Brasil e Argentina adotavam políticas de estabilização macroeconômica, com o objetivo primordial de controlar a inflação e deixando assim o propósito da integração em segundo plano.

A oscilação na taxa de câmbio bilateral, entretanto, nada mais é do que o resultado mais visível de políticas macroeconômicas não coordenadas entre os dois principais parceiros do bloco do Mercado Comum do Sul. Os caminhos para corrigir tais divergências cambiais e a falta de coordenação das políticas macro dependem,

fundamentalmente, do quanto se pretende aprofundar (ou não) o processo de integração do Mercosul.

Como lembra Eichengreen (1998), não há qualquer incompatibilidade entre integração regional e taxas de câmbio flutuantes, como mostra a experiência do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, na sigla em inglês), no qual as barreiras tarifárias são mínimas mas permanecem restrições impostas entre as fronteiras, como diferentes regulamentações, graus diferenciados de subsídios governamentais etc. Já na União Européia, lembra o autor, o objetivo primordial é eliminar qualquer obstáculo ao comércio entre os países do bloco, deixando os produtores de qualquer país do bloco em igualdade de competição com os produtores domésticos.

(...) It follows that supplementing regional integration with an initiative to stabilize the exchange rate or move toward a single currency becomes more urgent when integration moves beyond the establishment of a free trade area or a customs union to the creation of a deeply integrated market (EICHENGREEN, 1998, p. 9).

Em outras palavras, avançar na coordenação das políticas macroeconômicas – o que, por si só, já ajudaria a reduzir a oscilação do câmbio bilateral – ou mesmo adotar uma moeda única vai depender basicamente de quão profunda pretende ser a integração do Mercosul.

Importante lembrar que, apesar da inexistência de um respaldo teórico conclusivo, é incontestável que os episódios de forte oscilação do câmbio bilateral, como o registrado em 1999, contribuíram para a deterioração do comércio entre Brasil e Argentina, seja pelo maior grau de incerteza e aversão ao risco entre os agentes de mercado, pelo peso do fator renda ou simplesmente pela forte ação de grupos que utilizam o câmbio para justificar medidas protecionistas. Este último item é particularmente importante, já que mudanças bruscas no câmbio municionam os

grupos protecionistas, que ganham as páginas da imprensa com ameaças de perdas de emprego, deixando a opinião pública apreensiva e assim minando o apoio político à integração, como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo.



## 4 AS DISPUTAS COMERCIAIS DE 1999

### 4.1 INTRODUÇÃO

Apesar da literatura sobre o tema não ser unânime em relação aos impactos de uma desvalorização cambial sobre o comércio bilateral, os números referentes às trocas comerciais entre Brasil e Argentina durante o ano de 1999 colocam este caso claramente entre os estudos que apontam efeitos negativos.

De fato, a corrente de comércio entre Brasil e Argentina havia passado de US\$ 1,017 bilhão em 1985 para US\$ 3,085 bilhões em 1991 (ano da assinatura do Tratado de Assunção), atingindo em 1998 a impressionante cifra de US\$ 14,772 bilhões, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Devido à crise de 1999, a corrente declinou para US\$ 11,176 bilhões.

Entretanto, mais importante do que a simples redução em si da corrente de comércio são os indícios (e desconfianças) de que a alteração cambial poderia também inverter os sinais dos saldos do comércio bilateral entre as nações envolvidas. No exemplo de 1999, não chegou a se concretizar essa temida inversão. Mesmo com a desvalorização do real, a Argentina ostentou superávit de US\$ 448,43 bilhões em 1999, o que, no entanto, representava um acentuado declínio em relação aos US\$ 1,275 bilhão do ano anterior e uma mudança na trajetória do comércio bilateral. Afinal, em 1992 o Brasil apresentava saldo com a Argentina de US\$ 1,038 bilhão, sendo que a partir de 1995 – ou seja, logo após a implementação do Plano Real – o sinal do comércio bilateral se inverteu em favor da Argentina, que registrou

naquele ano superávit de US\$ 1,55 bilhão, mantendo-se acima da casa do US\$ 1 bilhão até o episódio de 1999. Desde então, o primeiro saldo positivo em favor do Brasil só voltou a ocorrer em 2004, no valor de US\$ 1,804 bilhão.

A simples redução do saldo argentino em 1999, contudo, foi suficiente para exacerbar as demandas protecionistas por parte dos setores afetados negativamente pela alteração nos preços, o que na literatura sobre o tema é considerado como um dos efeitos indiretos da desvalorização.

Neste capítulo, pretende-se justamente debater se essa redução no comércio bilateral decorreu da temida invasão de produtos brasileiros, como preconizavam aqueles que clamavam por demandas protecionistas, ou se outros fatores desempenharam papel de maior relevância, como o efeito renda, já que a recessão que atingiu os dois países claramente reduziu o poder de compra dos consumidores.

No entanto, talvez o mais importante objetivo desse capítulo seja demonstrar como os *lobbies* se mobilizaram e como suas demandas de alguma forma afetaram o comércio bilateral.

Para verificar os impactos sobre as trocas bilaterais, serão utilizados os dados oficiais do comércio bilateral, tendo como fonte a SECEX e o Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (INDEC). Já no que se refere à ação dos *lobbies* organizados, além dos documentos oficiais serão utilizados também reportagens e artigos publicados durante o ano de 1999 e início de 2000 em dois jornais: o brasileiro *Gazeta Mercantil* e o argentino *La Nación*.

A decisão de recorrer aos jornais como fonte de informações deve-se ao fato de que nem sempre as demandas protecionistas foram convertidas em salvaguardas

ou qualquer outra medida de restrição ao comércio bilateral, mas tiveram importante papel no acirramento da tensão entre os dois países, e a imprensa foi sem dúvida o cenário principal onde líderes setoriais e representantes do governo travaram uma guerra de acusações recíprocas. Além disso, por meio dos jornais é possível também resgatar os acordos negociados setorialmente diretamente pelos empresários e que, portanto, não constam dos documentos oficiais das esferas governamentais de ambos os países.

A pesquisa nos jornais se restringiu ao período de 13 de janeiro de 1999 (data da primeira desvalorização do real) até o primeiro trimestre de 2000, tentando abarcar assim nesse final de período algumas negociações que ainda se arrastavam, como a do setor automotivo.

A *Gazeta Mercantil* foi escolhida por ser em 1999 o principal diário de economia do Brasil e referência no país para questões econômicas. Já o argentino *La Nación* foi selecionado por ser um dos principais jornais em circulação da Argentina, constantemente citado pela imprensa brasileira e utilizado de forma recorrente por políticos (como os próprios presidentes do Brasil e Argentina) e líderes setoriais para manifestação de suas posições na questão da desvalorização do real.

#### 4.2 OS PRIMEIROS MOMENTOS DA CRISE

A desvalorização do real em 13 de janeiro de 1999, com posterior implementação do câmbio flutuante dois dias depois, não foi por si só responsável pelos conflitos comerciais entre Brasil e Argentina, mas com certeza serviu como catalisador para as disputas comerciais, municiando com argumentos os *lobbies*

setoriais, que pressionaram o governo argentino para a adoção de medidas de compensação à brusca alteração dos preços relativos dentro do bloco. Os clamores dos industriais argentinos por medidas protecionistas ganhavam força especialmente diante do fato do Brasil não ter avisado antecipadamente ao governo vizinho sobre a mudança de rumo em sua política cambial, deixando assim a administração do presidente peronista Carlos Menem numa situação extremamente delicada e enfraquecendo os argumentos de necessidade de solidariedade e respeito às regras e aos princípios existentes dentro do bloco.

Além da difícil situação de possivelmente ter que arcar com um aumento da competitividade dos produtos vizinhos, a Argentina ainda se viu sob fortes rumores de que a sua moeda, o peso, seria o próximo a sucumbir diante dos ataques especulativos que já haviam atingido Ásia, México, Rússia e agora o Brasil. Colocava-se assim em dúvida a sustentabilidade do sistema de conversibilidade entre um peso e um dólar, que entrara em vigor em 1991 e conseguira estabilizar a economia argentina.

Um claro exemplo disso foi a queda de 10,08% no índice Merval da Bolsa de Valores de Buenos Aires e as perdas acentuadas para os bônus do país, ambos ocorridos já no dia 13 de janeiro, em meio à notícia da depreciação do real e da saída de Gustavo Franco da presidência do Banco Central do Brasil.

A crise econômica brasileira reaviva a memória da Argentina de 1990, quando o Banco Central fazia empréstimos a altas taxas de juros e o país acabou refinanciando toda a sua dívida emitida em pesos com o plano Bonex (ALMEIDA; RIGGI, 1999a).

No dia seguinte à desvalorização, o jornal *La Nación* trazia em suas páginas declarações do próprio presidente argentino, Carlos Menem, assegurando que o peso não seria desvalorizado.

Evidentemente, se va a sentir el efecto de la situación brasileña, pero el panorama no es dramático. Hemos preferido, en lugar de cerrar las operaciones de la Bolsa, dejarla que opere. Nada dice que mañana no se puedan recuperar esos diez puntos que perdió. Nosotros, reitero, vamos a mantener este modelo que pusimos en marcha en 1989, no vamos a devaluar. Hay reservas bancarias más que suficientes para responder a cualquier situación de emergencia (O'DONNELL, 1999).

Entretanto, mais do que o receio de que a desvalorização do real minasse o sistema de conversibilidade argentino, o que realmente inquietava os empresários daquele país era o possível impacto sobre o comércio bilateral. Primeiramente, havia a preocupação em saber como a demanda brasileira se comportaria. Tornou-se recorrente na mídia argentina, por exemplo, a expressão “Brasil Dependência”, em referência ao fato de que cerca de trinta por cento das exportações argentinas tinham como destino o Brasil. A expressão, na verdade, simbolizava tanto o temor de que qualquer turbulência no Brasil teria efeitos negativos indiscutíveis para a Argentina, quanto a preocupação com o fato da Argentina não ter o mesmo peso comercial para o Brasil, o que aparentemente não colocava o país vizinho entre as prioridades das autoridades brasileiras naquele momento de crise.

Do lado das importações, por sua vez, a depreciação do real tornava, pelo menos em tese, os produtos brasileiros mais competitivos no mercado argentino. Além disso, havia o temor por parte dos argentinos de que, com a inevitável recessão no Brasil, os industriais brasileiros acumulassem elevados estoques e tentassem direcioná-los para o mercado argentino.

Ainda no dia 14 de janeiro, o jornal *La Nación* publicava em sua editoria de economia o texto “Exportaciones entre sombras”, no qual exportadores e importadores argentinos manifestavam visões diferentes sobre qual seria o impacto da desvalorização brasileira na balança comercial bilateral.

Los exportadores locales creen que el efecto será directo en las ventas argentinas a Brasil, que serán para el importador brasileño un 9% más caras. Para los importadores no habrá una avalancha de productos brasileños. Creen que la devaluación se trasladará rápidamente a los costos de producción, por lo que no crecerá la presión de los productos de ese país por entrar en la Argentina a precios más baratos. “Ya habrá algún industrial que diga que se viene la avalancha brasileña, pero esta no es una devaluación competitiva”, dijo Diego Pérez Santisteban, presidente de la Cámara de Importadores (ILLIANO, 1999a).

Dois dias depois, logo após o anúncio da livre flutuação do câmbio no Brasil, o tom das críticas já era mais elevado. “(...) es el momento para reunir al Grupo Mercado Común y decidir cómo se resuelve este problema. Pero creo que Brasil debe derogar ya todos los estímulos a la exportación que están vigentes” (ILLIANO, 1999b), afirmava Andrés Santos, diretor-secretário da Câmara de Exportadores da Argentina.

Mais adiante o executivo completava:

La Argentina va a perder un mercado por el efecto de la devaluación, además la recesión brasileña hará caer las ventas de las empresas que operan allá, y también vamos a tener que competir fuera del Mercosur con productos brasileños que ahora son más competitivos (ILLIANO, 1999b).

Em 17 de janeiro, outra matéria do *La Nación* assegurava que em mais alguns dias as lojas argentinas ostentariam em suas vitrines produtos até 20% mais baratos com o selo “*made in Brazil*” e dava voz aos receios de invasão de produtos. “Hay un riesgo muy alto: que nos inunde Brasil con sus productos’, coincidieron Guillermo Gotelli, CEO y vicepresidente de Alpargatas, y Alberto Alvarez Gaiani, presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA)” (SARALEGUI, 1999a), diz a matéria. Gotelli advertiu ainda no mesmo texto:

Este es el momento para que el gobierno argentino aproveche su reputación para tomar medidas acordes a esta situación extrema. No quiero usar la mala palabra de la protección, pero sí habrá que cuidar el saldo comercial. Como nadie en el exterior quiere financiar el consumo de los argentinos, por algún camino se debe corregir el régimen de la balanza comercial (SARALEGUI, 1999a).

A preocupação com a desvalorização do real ganhava contornos ainda mais acentuados porque no início de 1999 foram eliminadas as tarifas residuais para praticamente todos os setores do comércio bilateral, com exceção de segmentos como açucareiro e automotivo, que ainda estavam sujeitos a regimes especiais e precisariam definir naquele ano as regras de comércio que passariam a vigorar a partir de 2000. Com certeza, a desvalorização do real tornava tais negociações, por si só já extremamente difíceis, ainda mais complicadas. Por outro lado, a necessidade de estabelecer novas regras tinha o efeito positivo de obrigar os dois lados a continuarem negociando, o que provavelmente, no final das contas, terminou tendo efeito positivo sobre o bloco.

Num primeiro momento, as autoridades argentinas tentaram relativizar o impacto da desvalorização, apesar de criticarem veladamente o fato do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso não ter avisado seu par argentino sobre a mudança. “A desvalorização da moeda brasileira não está orientada a modificar a competitividade do país e sim para enfrentar um ataque especulativo ao real” (ALMEIDA; RIGGI, 1999b), declarava o então ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández. Ele garantia ainda que seu país não iria adotar qualquer medida protecionista, com o intuito de compensar a queda do real, e, posteriormente, chegou a mostrar insatisfação com a pressão exercida pelo setor industrial de seu país para adoção de barreiras às exportações brasileiras. “Irritado com as queixas de caráter protecionista dos empresários e pelo espaço dedicado a elas na imprensa local, o ministro da Economia, Roque Fernández, disse que há entre os industriais certa 'histeria’” (WOLBERG-STOK, 1999a).

As palavras do então sub-secretário de Relações econômicas Internacionais da Argentina, Jorge Campbell, seguiam a mesma linha de Fernández:

Me parece políticamente inadecuado y técnicamente apresurado hablar de esas cosas. Lo único que hay hasta ahora es una modificación del tipo de cambio nominal. Y creo que va a llevar un tiempo, que estimo en un mínimo de 45 días, para ver cuál es el punto de equilibrio que Brasil encuentra, en el escenario más optimista (QUÉ... 1999).

O secretário de Indústria, Comércio e Mineração, Alieto Guadagni, também alinhava seu discurso com o de seus colegas de governo.

Questionado sobre a possibilidade da Argentina adotar medidas unilaterais, o funcionário respondeu:

La Argentina es un país de derecho. A mí me causa gracia porque hay quienes piden seguridad jurídica y por otro lado piden no respetar las leyes. Cualquier medida unilateral sería invalidada por un juez en 48 horas. Hay precedentes jurídicos que crearon doctrina (ROSALES; ILLIANO, 1999).

Na mesma entrevista, ele descarta a idéia de associação ao Nafta (“Plantear un pseudo ingreso al Nafta - al cual nadie nos ha invitado como país - es de una ingenuidad total”) e também a possibilidade da Argentina elevar seus subsídios às exportações para o Mercosul (“Me entusiasma mucho más un aumento de los subsidios para vender fuera del Mercosur. Si no, estaríamos repitiendo el ciclo de la Brasildependencia”).

Na verdade, pouco restava ao governo argentino naquele início da crise além de tentar acalmar os ânimos. Afinal, tratava-se de um momento extremamente delicado para exigir compensações do governo brasileiro, que então tinha como prioridade tentar estabilizar o câmbio que continuava registrando sucessivas desvalorizações e evitar o retorno da hiperinflação no país. Além do que, com quase um mês da primeira desvalorização do real, era com certeza demasiadamente



cedo para falar em efeitos sobre o comércio bilateral, sendo que as declarações de setores argentinos pedindo medidas de restrição ao comércio manifestavam, sem dúvida alguma, antigas demandas protecionistas de setores que ainda não haviam se adaptado adequadamente para enfrentar o livre comércio dentro do bloco.

#### 4.3 O FATOR RENDA

A temida invasão de produtos brasileiros ao mercado argentino nunca chegou de fato a ocorrer, sendo que a redução no superávit bilateral em favor da Argentina deveu-se muito mais à recessão que atingiu os dois países e diminuiu consideravelmente as importações brasileiras.

Afinal, apesar da desvalorização do real em tese ter gerado vantagens competitivas para os exportadores brasileiros, estes se viram num primeiro momento diante de um cenário completamente imprevisível, já que ninguém era capaz de calcular com exatidão em qual patamar o real iria se estabilizar em relação ao dólar e qual efeito esse novo patamar cambial teria sobre inflação e custos de produção, por exemplo. Além disso, os exportadores brasileiros teriam ainda pela frente dificuldades na obtenção de crédito (com as instituições estrangeiras olhando com ressalva o Brasil), na administração de suas dívidas em dólares e no aumento dos custos para importação de insumos.

De acordo com dados da SECEX, as exportações brasileiras para a Argentina declinaram 20,51% em 1999, totalizando US\$ 5,364 bilhões, enquanto as importações recuaram 27,56% para US\$ 5,812 bilhões. Em 1999, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu apenas 0,9%, de acordo com estimativas da Comissão

Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), após ter registrado expansão de somente 0,2% em 1998 e de 3,1% em 1997. Na Argentina, a economia sofreu retração de 3,4% em 1999, revertendo drasticamente as taxas de crescimento de 3,8% e 8%, vistas em 1998 e 1997, respectivamente.

Para Rozemberg e Svarzman (2002), a não concretização da invasão de produtos brasileiros, apesar da mudança cambial em favor do Brasil, pode ter decorrido da preponderância negativa que o fator renda exerceu sobre o comércio da região no período.

(...) no es menos cierto que la caída en el nivel de actividad que fue afectando no solo a los países socios sino también a las restantes economías da región, actuó como barrera natural para la 'revelación' de las esperadas ganancias de competitividad de las empresas brasileñas (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 38).

A mesma opinião aparece no relatório de 1999 da Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE) da Argentina. Segundo o documento, a forte alteração nos preços relativos em decorrência da desvalorização do real gerou a expectativa entre os empresários de acentuado incremento nas importações originárias do Brasil, pelo menos num primeiro momento, aliado a uma significativa queda das exportações argentinas para o Brasil.

A CNCE destaca, no entanto, que tal efeito não foi verificado no que se refere às importações originárias do Brasil, nem houve mudança significativa na penetração de produtos brasileiros em segmentos do mercado argentino em que havia grande participação dos importados. No setor de material de transporte, por exemplo, a participação dos importados brasileiros dentro do total de importações argentinas do setor caiu de 38% no período de 1997 a 1998 para 31,3% em 1999 e de 18,4% para 17,3% no segmento de produtos químicos, em igual período comparativo. Outros setores mostraram incrementos discretos ou se mantiveram

praticamente estáveis: máquinas e materiais elétricos, passou de 12,8% para 14,1%; plástico, borracha e suas manufaturas, de 26,1% para 26,9%; têxteis e suas manufaturas, de 32,9% para 33,6%; e madeira, papel e cartão, de 27% para 27,01%.

Este comportamiento estaría sustentando la hipótesis acerca de que el efecto-ingreso tiene un peso mayor que el efecto-precio como generador de comercio entre la Argentina y Brasil. Siguiendo este concepto, la recesión experimentada por la Argentina y el estancamiento de la economía de Brasil predominaron sobre el cambio de precios relativos que a partir de la devaluación se dio a favor de los productos brasileños, induciendo la retracción en el intercambio entre ambos socios comerciales (COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1999, p. 91).

A Comissão advertia, no entanto, que assim que a situação econômica, tanto da Argentina como do Brasil, melhorasse, seria de se esperar que ocorresse uma mudança nas trocas comerciais, com a modificação nos preços relativos ganhando maior importância.

O relatório destaca ainda que essa trajetória de impacto inicial negativo tanto nas importações como nas exportações podia também ser vista em outros países que sofreram *overshooting*, com tais características negativas não tendo duração menor que um ano na maior parte dos casos. Os países do Sudeste Asiático, por exemplo, apresentaram tal padrão logo após a crise de 1997, com as exportações da Coreia do Sul registrando declínio de 3% em 1998 e as importações, de 35%, mas recuperando-se no ano seguinte, com as exportações crescendo 5,3% e as importações, 25,6%. No caso da Malásia, as vendas externas declinaram 7% em 1997 e as compras no exterior, 26%, para no ano seguinte mostrarem alta de 15,9% e 12,4%, respectivamente.

En cuanto a la paridad cambiaria, al “*overshooting*” inicial le siguió una lenta apreciación de las monedas locales que redujeron el primer impacto en los precios relativos entre bienes transables y no transables, aunque sin restablecer los niveles anteriores (COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1999, p. 88).

No caso específico de Brasil e Argentina, os dados da SECEX mostram que as exportações brasileiras para a Argentina apresentaram incremento de 16,2% no ano de 2000, enquanto as importações cresceram 17,72%.

Em 2001, a trajetória de crescimento foi interrompida e os números voltam a mostrar variações negativas. Entretanto, a análise nesse período é prejudicada pela crise que atingiu a Argentina, culminando na moratória da dívida externa e no abandono do sistema de conversibilidade, o que gerou fuga de capitais, desconfiança em relação ao sistema bancário, quebra de empresas, confisco de depósitos e uma recessão que consumiu quase vinte por cento do PIB argentino. De acordo com os números da CEPAL, a economia argentina teve retração de 4,4% em 2001 e de 10,8% no ano seguinte. Fatos estes que afetaram o comércio bilateral e estabeleceram novos parâmetros, com as duas moedas (real e peso) mostrando cotações semelhantes em relação ao dólar nos anos seguintes.

#### 4.4 MIGRAÇÃO DAS EMPRESAS

Outro temor que não se concretizou ao longo de 1999 foi o de migração em massa das empresas argentinas para o Brasil, em busca de menores custos de produção. Tal receio era constantemente alimentado por advertências do setor industrial argentino, especialmente após montadoras como a italiana Fiat ter anunciado que a partir de março daquele ano fabricaria provisoriamente em Betim (Minas Gerais) o modelo Siena, que até então era importado da Argentina.

Em seu Boletim Mercosul nº 70, intitulado “El traslado de empresas argentinas a Brasil” e publicado somente em 6 de novembro de 2000 (ou seja, quase dois anos após a desvalorização do real), a Fundação BankBoston da Argentina lembra que no final de 1999 se criou “uma psicose” nos meios de comunicação sobre essa possível migração de empresas argentinas.

Tal psicose ganhou força particularmente após ter chegado à imprensa um relatório reservado (em outras palavras, que não chegou a ser oficialmente publicado) elaborado pela União Industrial Argentina, entidade semelhante à Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil. Neste documento, a agremiação industrial afirmava que mais de 100 empresas instaladas na Argentina haviam transferido sua produção total ou parcialmente para o Brasil nos últimos 12 meses, sendo que, deste total, 70 companhias seriam de grande e médio portes.

Pero lo cierto es que más allá de un puñado de compañías del sector automotor y algún caso puntual, el temido éxodo masivo no se produjo. En realidad, en la mayor parte de los casos lo que se dio fue un proceso de traslado parcial de líneas de producción a Brasil manteniendo otras en el país. Este movimiento es lógico que ocurra en la medida en que se va intensificando el proceso de integración del MERCOSUR. En la práctica muchas empresas brasileñas han instalado plantas productivas en la Argentina sin que eso signifique que decidieron abandonar la producción en su propio país (FUNDAÇÃO BANKBOSTON, 2000, p.1).

Entre as explicações para que o temido êxodo não tivesse ocorrido, o relatório lembra que muitas empresas, especialmente as pequenas, descobriram ao colocar na ponta do lápis que os custos da transferência para o Brasil estavam aquém de sua capacidade financeira, além do que nem todos os benefícios oferecidos às empresas brasileiras estavam também à disposição das empresas estrangeiras.

O levantamento da Fundação BankBoston aponta algumas empresas que efetivamente transferiram sua produção para o Brasil, principalmente no setor de

automóveis e autopeças. Entre elas está a Goodyear, que em novembro de 1999 optou por centralizar no Brasil suas atividades para o Mercosul e transferir a unidade de produção de pneus em Hurlingham, na província de Buenos Aires. Fate, Firestone e Pirelli também trasladaram parte de sua produção para o Brasil.

Em dezembro de 1999, foi a vez da Renault transferir sua produção de motores da fábrica de Córdoba para o Sul do Brasil, mas sem fechar aquela unidade nem despedir funcionários.

A Magnetti, fabricante de painéis eletrônicos, também migrou sua produção de Carmen de Areco para Curitiba, mas sem fechar a unidade de Córdoba. A Valeo Neiman (fechaduras metálicas) fez o mesmo caminho, passando a produção de Munro para São Paulo, mas mantendo a produção principal em Córdoba.

Entre as empresas que suspenderam definitivamente sua produção na Argentina, segundo o levantamento da Fundação, encontram-se: Valeo Térmico (radiadores), Varta, Dynacast (injeções de metais), Freios Vargas, Delphi (cabos), Delphi Lem (painéis), MWM (motores) e ATH-Albarus.

Fora do setor automotivo, o grande destaque ficou por conta da Unilever, que fechou sua fábrica da Cica em Mendonza e concentrou sua produção no Brasil e Chile. Além disso, a fábrica de sorvetes da Kibon saiu de Rosário para o Brasil, mantendo na Argentina outras quatro fábricas de produtos de higiene.

Como se ha visto, los casos concretos de traslados no merecen que se los catalogue como un "éxodo de empresas". Sin embargo, si los desequilibrios permanecieran en el tiempo esta situación podría generalizarse, planteando una incógnita respecto a cómo se distribuirán las inversiones futuras en el Mercosur, ya sea que se trate de nueva Inversión Extranjera Directa (IED) o de inversiones de las empresas ya instaladas en los países del bloque (FUNDAÇÃO BANKBOSTON, 2000, p. 4).

## 4.5 ALÉM DO CÂMBIO

Para Rozemberg e Svarzman (2002), os conflitos comerciais que atingiram o Mercosul entre o final de 1998 e o primeiro trimestre de 2000, com pico das disputas em 1999, tiveram como pano de fundo não apenas a questão cambial, estando na verdade vinculados a questões estritamente conjunturais.

Entre os problemas, os autores destacam:

a) a forte e simultânea contração na demanda interna nos quatro países do bloco e, por consequência, a redução dos mercados potenciais da região; e

b) a queda drástica dos preços internacionais das *commodities*, o que teve impacto direto na rentabilidade das exportações para outros mercados, já que as economias da região são basicamente exportadoras de matérias-primas.

Tais fatores negativos, lembram os pesquisadores, foram potencializados no período pelo fato de que o regime de adequação (criado pela Decisão 24/94, que deu sobrevida à proteção tarifária nacional dentro do bloco para alguns produtores) chegou ao fim em dezembro de 1998 para Brasil e Argentina (Paraguai e Uruguai tinham até dezembro de 1999 como prazo). Ou seja, no início de 1999 o Mercosul havia eliminado definitivamente as tarifas residuais para praticamente todos os produtos no comércio entre Brasil e Argentina (o setor automotivo e o açucareiro permaneciam entre as poucas exceções), isso sem ainda existir um marco jurídico e institucional plenamente estabelecido no Mercosul, que pudesse ser acionado em situações emergenciais.

(...) la inexistencia en los acuerdos MERCOSUR de mecanismos de "emergencia" o cláusulas transitorias y consensuadas de "escape" que pudieran ser eventualmente invocadas por alguno de los países a efectos de hacer frente a situaciones de desbalances comerciales generalizados o

limitados a alguna rama productiva en particular, contribuía a alimentar tanto las presiones internas sobre los gobiernos de los socios menores para tomar decisiones unilaterales, como a incrementar la incertidumbre acerca del respecto de las reglas de juego acordadas a lo largo de los años anteriores (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 37-38).

Os autores destacam ainda que também exerceram um papel preponderante naquele período as mudanças estruturais ocorridas no mapa produtivo regional nos anos anteriores à crise de 1999, como o forte aumento da produção de leite na Argentina, da produção de arroz no Sul do Brasil e o incremento na produtividade do complexo agrícola brasileiro.

Opinião semelhante é apresentada pelo embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que classifica o ano de 1999 como o momento mais difícil para a integração regional desde a assinatura do Tratado de Assunção. Isso porque a mudança cambial no Brasil somou-se a um panorama já bastante complicado naquele início do ano. Entre os fatores negativos que por si só já dificultariam as negociações em 1999, Corrêa (2000) destaca: o esgotamento da etapa inicial de incremento na corrente de comércio somente pela redução tarifária (“ganhos fáceis”); complexa agenda de negociações, com aprofundamento da União Aduaneira; retração econômica nas duas maiores economias do bloco; e o fim do regime de adequação.

Rozemberg e Svarzman (2002) lembram ainda que, no período de 1999 ao início de 2000, o grau de conflito no Mercosul deu um salto qualitativo e quantitativo em relação aos anos anteriores, com a diferença de que o Brasil saiu do “banco dos réus” para a posição de acusador, assumindo o governo argentino o “epicentro dos conflitos”, ao adotar medidas de caráter protecionista, atendendo às constantes reclamações de diversos setores produtivos argentinos, que pediam compensações pela desvalorização da divisa brasileira.



Segundo o relatório anual de 1999 da Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE) da Argentina, naquele ano foram apresentados 13 pedidos de início de investigação por práticas de *dumping* e subsídios às importações, o que representou uma queda de 27,8% em relação ao ano anterior, quando foi registrada alta de cento e vinte e cinco por cento no número de pedidos, colocando fim a um período de declínio iniciado logo após o pico de 1993, quando houve 41 solicitações de investigações. Já as aberturas de investigações por parte da CNCE aumentaram duzentos por cento em 1999, após terem diminuído sessenta e quatro por cento no ano de 1998.

O relatório da Comissão mostra que China e Brasil foram os países que apresentaram maior número de casos país-produto com decisões adotadas e vigentes durante o ano de 1999 por investigações de *dumping*. China registrou dezessete casos e o Brasil, dezesseis, sendo ambos responsáveis por sessenta e oito por cento do total.

Quando a análise é feita por total do valor FOB (*Free on Board* - não incluem os custos com seguros e fretes) das importações analisadas por práticas desleais, o relatório mostra que o Brasil ocupou a liderança, com quarenta e sete por cento do total, o que representava US\$ 135 milhões, bem distante, portanto, do segundo lugar ocupado pela China, com US\$ 31,7 milhões.

Ainda segundo dados da CNCE, o Brasil representava também a principal origem tanto no total de importações investigadas no setor de bens de consumo, com trinta e nove por cento do total, bem como no total de bens intermediários, com cinquenta e quatro por cento do total.

Entretanto, apesar dos estudos empíricos posteriores ao final de 1999 não confirmarem a invasão de produtos brasileiros no mercado argentino, é importante

destacar que tal realidade não se mostrava assim tão clara logo após a desvalorização. E isso pode ser notado não apenas nas declarações apreensivas do setor argentino, mas também no entusiasmo demonstrado pelos exportadores brasileiros, que vinham reclamando do câmbio valorizado e viam na depreciação do real uma chance dos produtos brasileiros ganharem espaço no mercado externo, incluindo o vizinho sul-americano.

Diante disso, os produtores argentinos, que já sentiam na balança comercial o efeito do peso sobrevalorizado, não demoraram a exigir do governo argentino medidas de compensação e de proteção em relação aos produtos brasileiros, o que foi prontamente rechaçado pelo governo brasileiro.

Vale ressaltar que apesar da Argentina ostentar saldo comercial positivo com o Brasil, a balança comercial total do país estava negativa, basicamente devido ao aumento das importações em meio a um peso forte. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (INDEC), a balança comercial do país apresentou superávit de US\$ 3,702 bilhões em 1991, mas já no ano seguinte o sinal se inverte, com déficit de US\$ 2,637 bilhões em 1992 e chegando a US\$ 5,751 bilhões em 1994. Em 1995 e 1996 a Argentina voltou a apresentar discretos superávits comerciais, para novamente ostentar déficits nos anos seguintes.

Em grande parte, os governos de Brasil e Argentina reagiram muito mais com ameaças recíprocas do que com atos concretos para restringir o comércio bilateral, com o momento mais grave da crise ocorrendo em julho, quando Fernando Henrique Cardoso suspendeu todas as negociações bilaterais como forma de pressionar a Argentina a voltar atrás nas medidas de restrição ao comércio que começavam a se tornar cada vez mais freqüentes.

Além dos esforços diplomáticos para salvar o Mercosul, cabe enfatizar também o importante papel do setor empresarial, que, apesar das rivalidades, empenhou-se em negociações setoriais, buscando sistemas provisórios de cotas e restrições voluntárias das exportações com o objetivo de pelo menos manter o comércio e assim não paralisar o processo de integração produtivo que estava se delineando dentro do bloco nos anos anteriores.

Nesse contexto de muitas ameaças e poucas ações concretas para limitar o comércio, o espaço primordial de disputas foram as páginas da imprensa, onde empresários e representantes do governo mandavam “recados” para o lado adversário. A análise das notícias e artigos publicados durante o ano de 1999 em dois periódicos – o brasileiro *Gazeta Mercantil* e o argentino *La Nación* – mostra exatamente esse clima de disputa e, o mais fundamental, as diferentes visões nos dois países sobre o que causava o desequilíbrio naquele momento. E, justiça seja feita, cabendo a cada lado certa dose de razão.

A medida que la situación brasileña tendía – no sin dificultades – a estabilizarse en torno a una nueva paridad cambiaria (que implicaba una depreciación real del orden del 35-40%), la “guerra” de declaraciones periodísticas y reclamos sectoriales iba ocupando el centro de la escena. Así, mientras que al fines del mes de marzo la UIA denunciaba incrementos de más de 200% en las importaciones provenientes de Brasil de un conjunto de productos manufacturados, el gobierno de ese país desmentía tajantemente tales afirmaciones, señalando incluso que los flujos del intercambio entre ambos países se venían se contrayendo en forma pareja (tanto las exportaciones brasileñas hacia Argentina, como las ventas de ese país hacia Brasil), a tasas superiores al 20% interanual (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 48-49).

Para os brasileiros, as reclamações da Argentina refletiam antes de mais nada o clamor protecionista de setores que não conseguiram se modernizar, dependiam fundamentalmente do comércio com o Brasil para se manter e que poderiam reconquistar competitividade se o país adotasse um

câmbio mais flexível, ao invés do sistema de paridade entre um peso e um dólar.

A situação se agravava pelo fato de que em 1º de janeiro de 1999 as alíquotas de importação da Argentina no âmbito do Mercosul foram zeradas em praticamente todos os setores (excetuando-se automóveis, açúcar e alguns bens de capital), em meio à extinção da Lista de Adequação. Além disso, o fato de haver eleições presidenciais no final daquele ano deixava as autoridades argentinas mais sensíveis a atender as demandas protecionistas.

Do lado argentino, por sua vez, prevalecia a idéia de que o Brasil errou ao desvalorizar a moeda sem avisar a seus parceiros de bloco e errava mais uma vez em não aceitar a migração para um sistema de conversibilidade semelhante ao argentino ou para a dolarização completa da região, concretizando assim a coordenação de políticas macroeconômicas prevista pelo Tratado de Assunção em seu artigo 5b, que deveria ter sido implementada de forma gradual e convergente com os programas de desgravação tarifária e de eliminação das restrições não tarifárias para a constituição de um mercado comum.

Vale lembrar que apesar da idéia de adotar um sistema semelhante ao argentino atualmente parecer descabida, tendo em vista sua ruína com efeitos drásticos no final de 2001, os representantes argentinos defendiam os benefícios de um sistema de conversibilidade para o Brasil, sustentados nos elogios que recebiam de organismos internacionais, como o FMI, que apontavam a Argentina naquele momento como modelo a ser seguido por seus parceiros sul-americanos.

Domingo Cavallo – ex-ministro da Economia da Argentina, então deputado, “pai” do sistema de conversibilidade argentino e ferrenho defensor de um sistema

semelhante para o Brasil – chegou a afirmar que a depreciação do real não tornaria o Brasil mais competitivo. “O Brasil só será mais competitivo quando baixar as taxas de juros. Para que isso aconteça, há duas opções: adotar o modelo de conversibilidade argentino ou o sistema de flutuação mexicano” (ALMEIDA; RIGGI, 1999b, p. B3).

A idéia de que o Brasil deveria adotar um *currency board* também encontrava respaldo em outros especialistas, como Ricardo Hausmann, então economista-chefe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Hausmann acha que, em termos monetários, a América Latina vai caminhar na direção da Argentina, que tem um sistema que combina “currency board” com dolarização (permissão para o uso do dólar em quase todas as transações cotidianas da economia). “A América Latina está caminhando para ter menos moedas; a autonomia monetária é um objetivo difícil, que está se tornando mais custoso em um mundo de crescente volatilidade dos movimentos de capitais”, disse (DANTAS, 1999, p. B2).

Outro defensor de um sistema de conversibilidade para o Brasil era Horst Siebert, presidente do instituto alemão Kiel:

Brasil debería adoptar un plan de convertibilidad para obligarse a adoptar las medidas de disciplina fiscal que no ha hecho hasta ahora. En realidad, la devaluación era inevitable porque tenía una situación de déficit de cuenta corriente que lo llevaba derecho a la caída de la moneda. Para resolver ese problema debe corregir el déficit fiscal. Si no aplica la convertibilidad, ningún otro plan tendría éxito si no resuelve de todos modos el desequilibrio fiscal. Por lo tanto, obligado a corregir ese mal, la mejor manera de hacerlo es con convertibilidad (SOPEÑA, 1999).

Além disso, havia a percepção entre os empresários argentinos de que a indústria brasileira se sustentava competitiva somente graças ao auxílio de um pesado sistema de subsídios governamentais, que constituíam uma concorrência desleal dentro do bloco.

Em artigo publicado no *La Nación* no dia 20 de janeiro de 1999, Alberto de Las Carreras, ex-secretário de comércio da Argentina, afirmava que a

desvalorização do real foi resultado direto do elevado déficit fiscal do Brasil, do gigantesco endividamento público nas diversas esferas e também no setor privado e de taxas de juros “astronômicas”.

Ao comentar a moratória decretada pelo governo de Minas Gerais, Itamar Franco, Carreras alfinetou:

Rio Grande do Sul, que pide también una moratoria acaba de revelar su fenomenal programa de subsidios a las inversiones de General Motors, consistente en una exención fiscal por 15 años del impuesto a las ventas (ICMS) más un aporte de 60 millones de dólares para gastos de instalación y un préstamo de 260 millones de reales al 6% anual cuando la tasa actual es del orden del 40 por ciento. Tan formidables ventajas han sido otorgadas en competencia con las que ofrecen los demás Estados del país vecino, entre ellos y con particular énfasis, Minas Gerais (CARRERAS, 1999).

No mesmo artigo, o executivo critica ainda os subsídios dados pelo governo federal aos exportadores:

Se trata de los subsidios a la tasa de interés de los créditos de exportación del sistema llamado Proex y de la devolución de cargas sociales por medio de un sistema eufemísticamente denominado "crédito presunto del IPI" (Impuesto a la Producción Industrial). Además de un sistema de prefinanciación y financiación subsidiada de exportaciones, denominados ACC y ACE. El país tiene también una especie de Junta de Granos glorificada que subsidia el precio de los granos y el Programa Proalcohol, que subsidia el alcohol y el azúcar (CARRERAS, 1999).

Carreras e outros representantes argentinos lembravam que a decisão 10/94 do Conselho Mercado Comum havia determinado a eliminação dos subsídios à produção e exportação intra-regional, com exceção de bens de capital, sendo que desde 1995 a Argentina havia eliminado os incentivos às exportações destinadas ao Mercosul, medida esta que não foi acompanhada pelo Brasil.

Da leitura de matérias publicadas no periódico argentino *La Nación* em 1999, depreende-se também uma insatisfação tanto de funcionários do governo como do empresariado em relação à postura do governo brasileiro, considerado pouco

inclinado a adotar, no âmbito do Mercosul, mecanismos permanentes de compensação em caso de crises, acenando apenas estar disposto a monitorar os fluxos de comércio. Para os argentinos, instrumentos de compensação, como salvaguardas, poderiam evitar desgastes desnecessários e ajudariam a equilibrar, por exemplo, o ganho de competitividade obtido pelos produtos brasileiros com a desvalorização do real, mesmo reconhecendo-se que a depreciação ocorreu independentemente da vontade do governo brasileiro.

Na visão dos argentinos, a crise estava sendo tratada com descaso pelo governo brasileiro, como deixa claro o texto publicado no final de janeiro no *La Nación*, a seguir reproduzido:

Las amenazas que está sufriendo la continuidad del Mercosur no es nota de tapa en Brasil. Con su economía cayéndose a pedazos y el país ahogado en deudas, lo último que los brasileños consideran preocupante es una quiebra en la continuidad del Mercado Común del Sur. Los diarios reflejan, claro, las discusiones entre ambos países, así como las negociaciones para salvar al bloque. Pero lo hacen sin pasión, como siempre lo hicieron.

Es lógico: para los sectores de poder del Brasil, el Mercosur nunca tuvo el peso que tiene en la Argentina. En Brasil no hay industrias que dependan de la Argentina para sobrevivir, y el país no concentra 30 por ciento de sus exportaciones en el consumo argentino.

Como además en las negociaciones del bloque el país siempre llevó las de ganar -la ley del más fuerte, le llaman-, en Brasil el asunto nunca dio ni para crear la rivalidad que sí se traduce en el fútbol. "Mercosur? Ah, sim, muito bom", y listo. Hablar a favor del Mercosur es "políticamente correcto", pero tampoco es cuestión de vida o muerte.

Ni siquiera la falta de diplomacia del presidente del Banco Central brasileño, Francisco Lopes, que consideró "un desastre político" la propuesta de dolarización de Menem, agitó el ambiente (ESNAL, 1999).

De forma geral, a percepção na Argentina era de que o governo brasileiro estava muito mais empenhado em resolver sua crise interna do que em limitar os impactos negativos sobre o Mercosul, já que a importância comercial do bloco era muito maior para a Argentina.

Mesmo entre os mais moderados, que acreditavam que parte dos empresários argentinos usava a desvalorização brasileira como desculpa para

proteger setores pouco competitivos, o descontentamento com a posição do Brasil era manifesto. Inclui-se nesse grupo Roberto Lavagna, então economista da Ecolatina e posteriormente Ministro da Economia.

Para ele:

El Gobierno no debe pedir nada que debilite la posición de Brasil ante terceros países. Por ejemplo, no debe perderle aranceles internos o cláusulas de salvaguardia. Por su parte, Brasil no debe desentenderse del impacto que la crisis está teniendo sobre el resto de los países del MERCOSUR (SARALEGUI, 1999b).

Segundo Lavagna, o caminho que o Brasil deveria seguir seria o de eliminar subsídios fiscais e financeiros às exportações e, principalmente, adotar um regime de restrições voluntárias às vendas para a Argentina, como defendia também a maior parte do empresariado argentino.

As demandas por restrições voluntárias às exportações tinham como fundamento o acordo entre Japão e Estados Unidos na década de 80. No período, o segundo choque do petróleo elevou os preços da gasolina, forçando os norte-americanos a optarem por automóveis japoneses, então menores e mais eficientes no consumo de combustíveis do que os veículos norte-americanos. Diante da crescente penetração dos automóveis japoneses no mercado norte-americano e da redução dos lucros das automobilísticas dos Estados Unidos – a Chrysler, por exemplo, esteve próxima da falência –, o governo norte-americano demandou ao governo japonês uma restrição voluntária das exportações de veículos, já que a *International Trade Comision* não havia encontrado qualquer indício de dano causado pelas automobilísticas japonesas que pudesse servir de argumento para aplicação de medidas compensatórias. Temendo que mesmo assim os Estados Unidos recorressem a medidas protecionistas unilaterais, o governo japonês decidiu



colocar em prática restrições voluntárias, que começaram a valer em 1981 e se estenderam até o início dos anos 90.

Antes de passar para os conflitos setoriais que atingiram o comércio bilateral em 1999, é importante fazer um parêntese no que se refere à resistência do Brasil em aceitar medidas de restrição ao comércio, como salvaguardas, dentro do bloco, como defendia a Argentina, o que em parte está relacionado aos diferentes significados que o Mercosul possui para os dois países.

Sem dúvidas, o bloco desempenhou um papel de agregar credibilidade às reformas econômicas implementadas em ambos os países no final dos anos 80 e início dos anos 90, bem como de consolidação dos regimes democráticos. Afinal, a assinatura de um acordo internacional, pelo menos em tese, seria uma garantia de que não haveria mudanças bruscas nas políticas de ambos os países de uma hora para a outra, especialmente no que se refere à adoção de regimes ditatoriais.

Para o Brasil, entretanto, o Mercosul era acima de tudo um importante instrumento de política exterior, que lhe traria um papel de maior relevância e influência regionalmente e mais peso nas negociações internacionais num momento de formação de blocos regionais em todo o mundo. Para a Argentina, por sua vez, a associação com o Brasil representava maior acesso comercial a um mercado cerca de três vezes maior que o seu, além da oportunidade de atrair investimentos de empresas interessadas em abastecer o mercado regional, desfrutando dos benefícios decorrentes de uma integração comercial.

Essas visões diferentes do bloco, de certa forma ajudam a explicar porque a Argentina insistia tanto na regulamentação e na coordenação macroeconômica do bloco, enquanto o Brasil encarava tais demandas com

cautela, procurando constantemente protelar qualquer discussão nesse sentido.

Apesar desse capítulo se ocupar apenas das disputas comerciais que praticamente paralisaram o comércio bilateral em alguns setores, é importante assinalar que em 1999 outras importantes questões colocaram Argentina e Brasil em campos opostos dentro do bloco, trazendo para a linha de frente do embate justamente essas diferentes concepções em relação ao papel do Mercosul. Um exemplo disso foi a decisão do presidente Carlos Menem de solicitar o ingresso da Argentina na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que se concretizado representaria, na visão do Brasil, um duro golpe ao papel estratégico do bloco sul-americano.

O mesmo se pode dizer da proposta lançada pelo governo argentino de dolarizar a sua economia, mesmo sabendo da resistência por parte do Brasil. Além disso, a Argentina assinou acordo comercial com o México, enquanto o Brasil negociou separadamente com a Comunidade Andina das Nações (CAN), o que certamente prejudicou a já bastante debilitada credibilidade do Mercosul.

Tais disputas municiaram de argumentos os “mercocéticos”, que se lançaram aos jornais em declarações e artigos questionando a validade de se manter o Mercosul. Por outro lado, essas mesmas disputas serviram para trazer ao debate a necessidade de fortalecer o bloco, dotando-o de instrumentação jurídica e administrativa para que assim pudesse se colocar acima dos interesses nacionais em casos de crise como a de 1999.

É nesse contexto que em junho daquele ano os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem pactuam o chamado “pequeno Maastricht”,

no qual se comprometem a avançar em termos de coordenação macroeconômica, sem, no entanto, conseguir implementar avanços nesse sentido.

#### 4.6 PRINCIPAIS CONFLITOS BILATERAIS DO PERÍODO

##### 4.6.1 Concessões iniciais do Brasil

A primeira reunião entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem para discutir os efeitos da desvalorização da moeda brasileira sobre o comércio da região ocorreu em 12 de fevereiro, em São José dos Campos (antes disto, haviam ocorrido em janeiro apenas encontros entre ministros e secretários dos dois países). Naquela ocasião, o governo argentino encontrava-se encurralado pelas demandas do seu setor industrial por medidas de proteção para impedir a avalanche de produtos brasileiros.

A reunião também tentaria reduzir o clima de tensão entre os dois países, que vinha se acentuando.

O ministro da Economia argentino, Roque Fernández, disse há dez dias que seu país tentará agora diversificar seus mercados. Sua declaração marcou o início visível de uma escalada de tensões entre Brasília e Buenos Aires: Menem sugeriu que o Brasil confiscasse a dívida interna, Francisco Lopes, então presidente do Banco Central, acusou a Argentina de fomentar a instabilidade na América Latina e Menem começou a prognosticar reservadamente que o Brasil caminhava para uma hiperinflação. Na sexta-feira, o governo argentino deu início a um sistema de licenças prévias de importação e esta semana, na terça-feira, os funcionários argentinos não dissimularam sua alegria com a saída de Lopes do Banco Central e sua substituição por Armínio fraga (WOLBERG-STOK, 1999b, p. A4).

Ainda em janeiro, o presidente do Banco Central argentino, Pedro Pou, anunciou que seu país estudava a dolarização completa da economia no médio

prazo, mesmo sabendo da resistência brasileira a qualquer movimento nesse sentido. A dolarização seria adotada via associação monetária bilateral com os Estados Unidos e teria como objetivo afastar definitivamente qualquer expectativa de desvalorização por parte da Argentina. A idéia defendida pelo governo argentino se sustentava no argumento de que o mundo estava cada vez mais se dividindo em áreas de influência de três moedas fortes – dólar, iene e euro – e seria inevitável optar por uma delas.

Para acalmar os ânimos argentinos, o governo brasileiro decidiu atender aos pedidos de redução dos subsídios dados à indústria brasileira e anunciou no dia 4 de fevereiro o redirecionamento dos recursos do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) para as vendas destinadas a mercados mais competitivos, como Estados Unidos ou União Européia. Para as vendas destinadas ao Mercosul, os recursos ficaram limitados apenas às exportações de máquinas e equipamentos (bens de capital). Tal concessão foi feita, inclusive, num momento politicamente delicado para o Brasil, já que o Canadá acusava o Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) de conceder por meio do PROEX subsídios ilegais às exportações da Embraer, o que, segundo a acusação, estaria causando danos às vendas de aviões da Bombardier.

Por outro lado, o corte de recursos do PROEX atendia também a interesses próprios do Brasil, já que o Fundo Monetário Internacional (FMI) demandava redução nos gastos públicos, o que suprimia diante dos olhos argentinos o caráter de concessão ao Mercosul desta decisão.

Na verdade, as mudanças no PROEX e nas licenças de importação foram as principais medidas concretas discutidas durante o encontro presidencial em São José dos Campos. Na ocasião, Fernando Henrique Cardoso prometeu reduzir para

24 horas o tempo necessário para a concessão das licenças de importação de produtos do Mercosul, que até então levavam cerca de 72 horas. Por sua vez, Menem se comprometeu a não aplicar qualquer medida protecionista unilateral. No final das contas, o encontro serviu muito mais para os países reforçarem seu compromisso com o Mercosul do que para definir alternativas sobre como lidar com a desvalorização do real.

Posteriormente, o Brasil acenou com a não devolução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas exportações destinadas à Argentina e estendeu até o final do primeiro semestre de 1999 o regime especial aplicado às importações do Mercosul para contratação de câmbio, deixando tais países livres da obrigação de contratação de câmbio antecipada para importações inferiores a US\$ 80 mil – ou seja, além de estender o prazo, que terminaria em fevereiro, o governo dobrou o valor limite, até então em US\$ 40 mil. Pelas novas regras vigentes a partir de 1º de março, os importadores brasileiros poderiam comprar de seus parceiros no Mercosul com contratação de câmbio de até 360 dias, se o montante não fosse superior a US\$ 80 mil. Substituía-se o regime adotado desde abril de 1997 (a medida provisória 1.569 foi baixada no final de março) que restringia o montante que os importadores podiam financiar a US\$ 40 mil e num prazo de 89 dias, medida esta que havia causado protestos entre os membros do Mercosul, especialmente por parte da Argentina.

Outro recurso utilizado foi o de não permitir mais que as empresas exportadoras pudessem compensar o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) pagos ao longo da cadeia produtiva de mercadorias vendidas ao exterior, incentivo este que

vigorava desde 1996 e tinha como objetivo impedir a exportação de tributos.

No início de maio, o governo brasileiro reduziu de setecentos para trezentos e cinquenta o número de produtos submetidos ao regime de licenciamento não-automático de importação, atendendo a reclamações do Mercosul, União Européia e Estados Unidos. Em parte devido à decisão de fevereiro do Tribunal Arbitral do Mercosul, que deu até o final do ano para que o Brasil suspendesse tal mecanismo dentro do bloco, acatando o argumento argentino de que os tratados de constituição do bloco – Assunção, em 1991, e o Protocolo de Ouro Preto, em 1994 – proíbem juridicamente a adoção dessa modalidade de controle das importações.

As licenças não-automáticas foram instituídas pelo Departamento de Comércio Exterior no final de 1997 e desde então contavam com forte rechaço por parte da Argentina.

#### 4.6.2 Redução das alíquotas brasileiras de importação

Para conter a alta dos preços após a desvalorização, e assim impedir a volta da hiperinflação (maior rejeio brasileiro naquele momento), as autoridades brasileiras anunciaram a intenção de reduzir os impostos de importação de noventa produtos, como forma de pressionar os produtores nacionais a não praticarem reajustes automáticos.

Pelas regras do Mercosul, entretanto, cada sócio poderia aplicar alíquotas maiores ou menores à Tarifa Externa Comum (TEC) sobre uma lista de trezentos produtos (Paraguai dispunha de uma cota maior, com trezentos e

noventa e nove produtos), cujas tarifas deveriam convergir gradualmente até 2001.

A idéia do governo brasileiro era alterar sua lista de exceções à TEC, que contava em março de 1999 com duzentos e noventa produtos.

No entanto, qualquer alteração nessa lista implicava negociação com os demais parceiros do bloco, sendo a Argentina especialmente contrária ao rebaixamento das alíquotas para o trigo, já que isto poderia reduzir a competitividade do trigo argentino no mercado brasileiro, num momento em que os preços internacionais encontravam-se em baixa, causando uma grave crise no setor agrícola argentino.

No caso do trigo, o produto argentino contava com alíquota zero no Brasil, enquanto o originário de outras nações pagava tarifa de dez por cento.

No final, o governo Fernando Henrique Cardoso optou por reduzir apenas a alíquota de quarenta e dois produtos do segmento de eletrodomésticos e eletrônicos e baixar a zero a tarifa para quarenta e dois insumos hospitalares, deixando assim de fora qualquer produto agropecuário ou *commodities* em geral, como demandava a Argentina. Fechava-se assim uma frente de atrito entre os dois países.

#### 4.6.3 Setor automotivo

Emblemático da integração do Mercosul, o setor automotivo foi também o principal foco de preocupação logo após a desvalorização do real, já que

o Brasil era o mais importante destino das exportações argentinas do setor.

De acordo com dados do Anuário de 1999 da Associação das Fábricas de Automotores da Argentina (ADEFSA), a produção de veículos do país caiu para 304.809 unidades naquele ano, interrompendo uma trajetória de crescimento que vinha desde 1995, com produção de 285.435 unidades, atingindo as 457.957 unidades em 1998.

As vendas recuaram de 459.468 em 1998 para 318.915 unidades em 1999, enquanto o pessoal ocupado caiu para 18.522 pessoas em 31 de dezembro de 1999, em comparação com os 22.963 de igual período de 1998.

Os números da ADEFSA mostram que as exportações argentinas de automóveis completos caíram de 237.497 em 1998 para 98.362 unidades, o que representou um declínio em valor FOB (*Free on board*- não incluem os custos com seguros e fretes) de US\$ 2,539 bilhões para US\$ 1,053 bilhão no período.

No total (automóveis e autopeças), as exportações argentinas recuaram de US\$ 2,918 bilhões em 1998 para US\$ 1,581 bilhões em 1999.

Os dados não deixam dúvidas sobre o quanto a indústria Argentina foi verdadeiramente afetada pela crise no Brasil. Entretanto, não se pode perder de vista também o fato de que o setor já era fonte de conflito entre os dois países mesmo antes de 1999.

Pelo acordado durante a elaboração do Protocolo de Ouro Preto, a partir de janeiro de 1995 deveriam ser suspensos todos os encargos alfandegários que incidissem sobre o comércio intrabloco no setor automobilístico e também os



programas nacionais de incentivo à produção que de alguma forma provocassem desequilíbrios nesse comércio.

A Argentina, no entanto, ganhou o direito de manter seu regime automobilístico até dezembro de 1999.

Apesar dos negociadores brasileiros terem concordado com essa situação, o Brasil decidiu posteriormente adotar um regime semelhante ao argentino (Medida Provisória 1.024), para compensar o desempenho negativo de sua balança setorial.

Para contornar tal situação, optou-se pela elaboração de um Regime Comum para o Setor Automobilístico, que entraria em vigor em 2000.

Até 1999, valeriam os regimes nacionais e o comércio compensado (importação compensada por exportação para qualquer destino), mas montadoras presentes em apenas um dos países poderiam utilizar uma cota anual de intercâmbio com tarifa zero, sem necessidade de compensação.

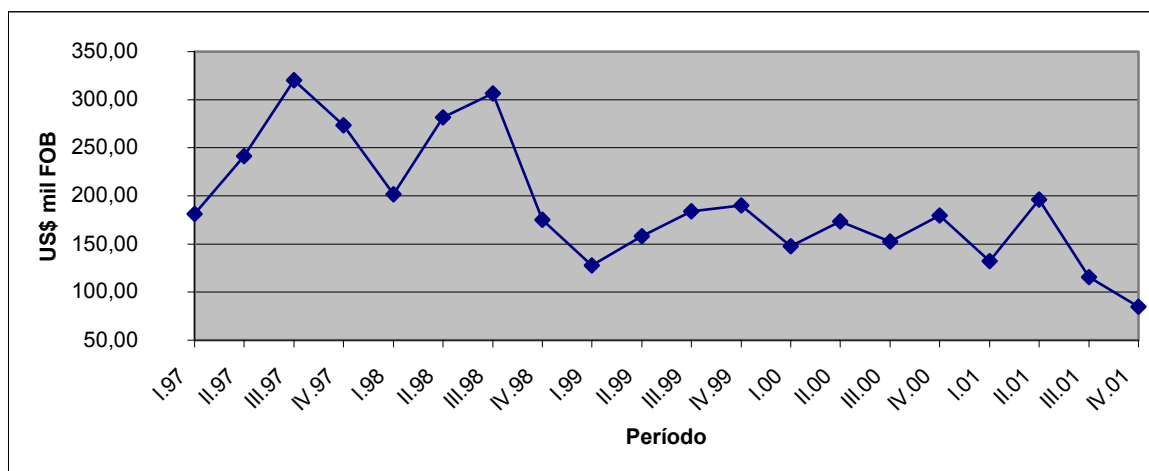
Além disso, o Brasil concedeu uma cota de oitenta e cinco mil veículos sem compensação às importações das montadoras argentinas, como forma de contrabalançar o superávit acumulado de 1991 a 1994<sup>5</sup>.

Os gráficos a seguir mostram o comportamento das exportações de veículos e autopeças do Brasil para a Argentina entre o primeiro trimestre de 1997 e os últimos três meses de 2001.

---

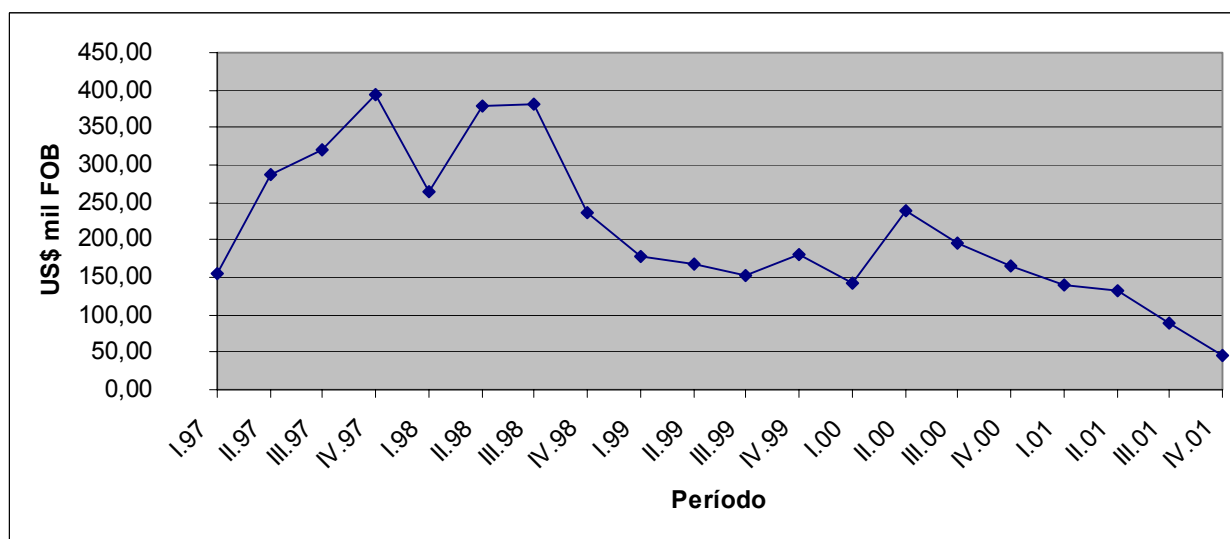
<sup>5</sup> Ver mais em Campbell, Rozemberg e Svarzman (2000).

Gráfico 5. Valor das exportações trimestrais – peças e outros veículos



Fonte: FUNCEX e SECEX.

Gráfico 6. Valor das exportações trimestrais – veículos automotores



Fonte: FUNCEX e SECEX.

Tanto no caso das autopeças como no dos automóveis, fica claro que a trajetória de queda que as vendas brasileiras vinham desenhando desde a segunda metade de 1998 sofre uma inflexão no início de 1999. No caso das autopeças, as exportações brasileiras chegam a ensaiar uma recuperação, atingindo a cifra

dos US\$ 190,01 mil nos últimos três meses de 1999, patamar, no entanto, ainda bem distante dos US\$ 319,96 mil registrados no terceiro trimestre de 1997.

No caso dos veículos, as exportações brasileiras não chegaram a crescer nos primeiros trimestres de 1999, mas pelo menos reduziram o ritmo acentuado de queda que vinha sendo apurado a partir do terceiro trimestre de 1998. A inflexão, no entanto, somente ocorreu nos últimos três meses de 1999, quando as vendas chegaram a US\$ 180,06 mil. Valor este também bem distante dos picos de US\$ 394,77 mil registrados nos últimos três meses de 1997 e dos US\$ 380,45 mil do terceiro trimestre de 1998.

Os números deixam claro, portanto, que nos setores automotivo e de autopeças não houve de fato uma invasão de produtos brasileiros ao mercado argentino, o que se deve em grande parte ao fato destes setores ainda se incluírem naquele momento num comércio regulado dentro do bloco. Na verdade, mais do que a corrente de comércio entre os dois países no setor, o que realmente preocupava o governo argentino era a possibilidade das montadoras decidirem transferir seus investimentos para o Brasil.

Diante da sensibilidade de tal setor, não é difícil imaginar o impacto negativo sobre as negociações bilaterais das notícias de que montadoras estavam revendo seus planos para o Cone Sul.

A Fiat, por exemplo, anunciou já em fevereiro que a partir de março começaria a fabricar temporariamente em Betim o modelo Siena, até então importado da Argentina, aproveitando que os custos brasileiros haviam se tornando mais baratos. A empresa italiana não chegou a fechar sua fábrica de Siena em Córdoba, mas a produção foi reduzida e passou a atender apenas ao mercado

argentino. Já a Mercedes-Benz anunciou a intenção de substituir fornecedores argentinos por brasileiros. A fabricante de autopeças francesa Valeo também comunicou que até o final do primeiro semestre de 1999 pretendia começar a fabricar no Brasil os componentes que servissem para ambos os países e que até então eram fabricados na Argentina. As fábricas argentinas seriam mantidas em funcionamento, mas ficariam apenas com os produtos voltados para empresas instaladas lá.

O mercado argentino este ano pode ser de 300 mil e o brasileiro de 1,1 milhão, e todas as empresas argentinas estão se preparando para abastecer um Mercosul de 3 milhões de unidades em 1999. Nunca pensamos que ambos teriam crises tão concomitantes. Podíamos ter uma diferença de custos de 20% , mas, com a desvalorização, chegou a mais de 30%, e isso torna a exportação para o Brasil virtualmente impossível', diz Cristiano Rattazzi, presidente da Fiat Auto Argentina, que já transferiu a produção do Siena Mille para o Brasil (QUEDA..., 1999, p. 2).

Os sinais de que algumas montadoras poderiam se mudar para o Brasil levaram os produtores argentinos de veículos e autopeças a pressionarem o governo por uma prorrogação do regime automotivo até 2004, que a princípio terminaria no final de 1999.

Pelo cronograma inicial acordado pelos governos dos dois países em 1998, a partir de janeiro de 2000 entraria em vigor um novo regime automotivo dentro do bloco, que previa liberalização total do comércio intrazona, suspensão de quaisquer incentivos fiscais, Tarifa Externa Comum de trinta e cinco por cento para a importação de automóveis de terceiros países e de quatorze por cento, dezesseis por cento e dezoito por cento para as importações de autopeças (a depender da categoria), além da exigência de conteúdo regional mínimo de sessenta por cento (para os veículos que contassem com tarifa zero dentro do bloco).

A Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) se manifestava a favor de um regime de transição, mas somente até 2003, enquanto o governo brasileiro se dizia contra qualquer adiamento na implementação do livre comércio para o setor dentro do bloco. Para os defensores do regime de transição, a idéia era evitar o surgimento de desequilíbrios acentuados no setor argentino quando entrasse em vigor a alíquota zero para o comércio dentro do bloco. Dentre as propostas surgidas no mercado argentino constava inclusive a de criação de um dólar automotivo móvel, cujo valor oscilaria dependendo do movimento dos preços internos no Brasil.<sup>6</sup>

Em matéria publicada em 14 de abril na Gazeta Mercantil, Roberto Lavagna – então presidente da consultoria Ecolatina, ex-secretário de Indústria e Comércio da Argentina e posteriormente ministro da Economia – previu a migração de firmas de autopeças para o Brasil, caso acabasse o então vigente regime automotivo, já que a maior parte das empresas possuía instalações em ambos os países.

Neste cenário negativo, supondo-se a não renovação do regime automotivo, a Argentina poderia protestar, importando veículos do resto do mundo e não do Brasil. 'A lógica é que a prorrogação do regime convém aos brasileiros', pondera o consultor argentino. A continuidade do acordo, segundo ele, reforçaria a tendência à complementaridade da indústria dos dois países com a fabricação de 'séries curtas' ('veículos especiais, com algo diferente, mais personalizados') , na Argentina, e de 'séries longas' (produção em larga escala), no Brasil (TACHINARDI, 1999b, p. A4).

Em meados de janeiro, o setor automotivo argentino já pedia uma reedição do “*Plan Canje*” (Plano de Troca), que havia sido utilizado em 1995 com o intuito de reativar a demanda interna, em meio às incertezas provocadas pela desvalorização do real. Ainda em janeiro o governo Menem deu sinal verde para o Plano, que seria oficialmente lançado em março, oferecendo desconto de cerca de vinte por cento

---

<sup>6</sup> Para mais detalhes, ver TACHINARDI (1999a, p. A5).

para quem aceitasse trocar seu veículo com mais de dez anos de uso por um novo. O governo seria responsável por metade do desconto, via renúncia fiscal, e o restante ficaria por conta de fabricantes e vendedores.

Logo após a aprovação do Plano de Troca, a Associação de Fábricas de Automotores propôs ao governo a criação de um fundo de proteção contra os efeitos da desvalorização do real, que seria financiado via taxaço em cima do valor FOB dos veículos e autopeças importados do Brasil. A alíquota seria de vinte por cento, valor que segundo a ADEFA compensaria de forma suficiente a queda do real, e o dinheiro arrecadado seria distribuído entre as empresas argentinas do setor. O fundo vigoraria por noventa dias, e, após este período, haveria uma avaliação do comércio bilateral no setor, a partir da qual seria definida a continuidade ou não do sistema.

Em abril, a ADEFA solicitou ao governo Menem um sistema de devolução de impostos às exportações argentinas, como compensação à desvalorização do real e a aplicação de uma alíquota preferencial para as indústrias de automóveis instaladas na Argentina importarem veículos pagando apenas 17,5%, medidas estas que dependiam de acordo com o Brasil.

Além das compensações pela desvalorização cambial brasileira, os produtores argentinos pediam o fim dos subsídios dados pelo governo brasileiro à instalação de montadoras estrangeiras no país. Em julho de 1999, o governo argentino protestou oficialmente ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil contra os subsídios e benefícios que o país concederia à fábrica da Ford na Bahia.

A Medida Provisória 1.562, de dezembro de 1996, dava incentivos fiscais às empresas que se instalassem no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, como

redução de até cinqüenta por cento no Imposto de Renda, de noventa por cento nas importações de matérias-primas e insumos e isenção de tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), entre outros benefícios.

Tais incentivos, valeriam, entretanto, apenas até 31 de março de 1997. Para permitir os benefícios fiscais à fábrica da Ford, o Congresso brasileiro aprovou o que ficou conhecida como a “Emenda Ford”, que estendia os incentivos tributários até o final de 1999. O governo vetou parcialmente a emenda, mas posteriormente emitiu decreto que garantia os incentivos à Ford e os estendia a outras empresas automotores que desejassem se instalar no Nordeste, Norte ou Centro-Oeste do país, o que não agradou aos seus sócios do Mercosul. Afinal, por si só o mercado brasileiro já era mais atrativo do que o de seus vizinhos, devido ao seu tamanho, e com a oferta de incentivos fiscais, era praticamente impossível disputar investimentos com o gigante sul-americano. As pressões do governo argentino forçaram o governo brasileiro a desistir de estender o prazo da Medida até 2010.

Pelo acordado no âmbito do Mercosul, ficava estabelecido ainda que se algum dos países-membro desejasse outorgar benefícios a uma empresa a partir de 1º de janeiro de 2000, seria necessária permissão dos demais membros. Estava assim superada a disputa com o governo federal, mas restavam ainda os incentivos fiscais dados pelos governos estaduais, via redução ou isenção de ICMS.

No setor de autopeças argentino, uma das demandas era a exigência de que o novo acordo automotivo discutido no bloco impusesse um conteúdo nacional de autopeças de no mínimo cinqüenta por cento nos veículos produzidos no país. E

tanto o setor de autopeças como o de automóveis defendiam que a tarifa zero nas importações intrabloco só fosse aplicada para as montadoras que possuíssem investimentos tanto no Brasil como na Argentina.

Para os empresários do setor argentino, caso a indústria automobilística decidisse transferir em massa os investimentos para o Brasil, o melhor que seu país poderia fazer era adotar uma alíquota de importação baixa para os veículos vindos de terceiros países, garantindo assim automóveis mais baratos para a população, o que seria um duro golpe para a indústria brasileira.

No início de junho, a Associação de Fábricas de Automotores da Argentina e a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores chegaram a um acordo preliminar em Buenos Aires sobre como deveria funcionar o período de transição entre 1º de janeiro 2000 e 31 de dezembro de 2003, antes da entrada em vigor do livre comércio dentro do bloco então previsto para 2004. Pelo acordo, entraria em ação um sistema de compensação no comércio intrabloco em dólares e não em unidades e tarifa de trinta e cinco por cento para os veículos importados de terceiros países. Além disso, ficou definido que qualquer regime de promoção de negócios do setor deveria valer para todos os países do Mercosul. Esse último item viria justamente para resolver a disputa em torno do Plano de Troca, que não previa os mesmos incentivos para os automóveis produzidos em outros países do bloco.

Os empresários brasileiros lembravam que os planos emergenciais feitos para reativar a indústria nacional, com redução de impostos como IPI sobre os veículos, tinham seus benefícios estendidos aos automóveis oriundos da Argentina. Em troca da inclusão dos automóveis e caminhões brasileiros no Plano de Troca, o setor se



comprometia a inserir os veículos argentinos nos planos de renovação da frota brasileira, que deveriam entrar em vigor em setembro.

No início de agosto, as duas entidades acordaram ainda a existência de um conteúdo local dentro do conteúdo regional mínimo de sessenta por cento, estabelecido anteriormente. Além disso, os empresários brasileiros aceitaram que a Argentina contasse com um prazo maior para aumentar as tarifas alfandegárias das autopeças compradas de fora do Mercosul, chegando gradualmente em 2004 a uma alíquota comum de quatorze por cento, dezesseis por cento e dezoito por cento, a depender do tipo, ante o patamar vigente em 1999 de dois por cento, quatro por cento e seis por cento, respectivamente.

Enquanto os empresários do setor tentavam fechar um acordo, os deputados argentinos aprovaram também no início de agosto um projeto de lei que estabelecia que os veículos de produção nacional teriam um índice mínimo de cinquenta por cento de componentes nacionais (como porcentagem do conteúdo regional). Além disso, o projeto se propunha a criar um “comércio equilibrado”, determinando que não poderia haver mais de dois trimestres com saldo negativo entre as exportações de uma empresa e suas importações. Mais do que aprovar e executar tal projeto de lei, a idéia dos deputados argentinos era a de utilizar a ameaça de aprovação como elemento negociador, pressionando o governo brasileiro a adotar medidas de compensação no comércio bilateral.

Na prática, no entanto, a referida medida servia apenas para dificultar as negociações setoriais, em meio à desconfiança de que uma decisão governamental poderia simplesmente invalidar o que havia sido acordado e deixar um dos lados com o ônus de oferecer vantagens sem receber contrapartidas.

As negociações setoriais desandaram ao longo do segundo semestre em relação às regras do regime transitório, com as posições de cada país cada vez mais se distanciando. Do lado argentino, a demanda era por conteúdo local de trinta por cento dos setenta por cento de peças e componentes que formam o preço do veículo e criação de um intercâmbio controlado no comércio bilateral, com o déficit ou superávit do parceiro não podendo ser superior a cinco por cento. Tal percentual começaria a valer em 2000 e subiria cinco pontos percentuais anualmente até chegar a vinte por cento em 2003 (em 2004 vigoraria a abertura total).

Ambas propostas contavam com o rechaço do governo brasileiro, que ameaçou dar a veículos e autopeças originários da Argentina o mesmo tratamento dispensado a terceiros países, ou seja, imposto de importação de trinta e cinco por cento, caso não fosse alcançado um acordo sobre o regime comum. O Brasil defendia conteúdo nacional de vinte e cinco por cento, dentro do percentual regional, e para o comércio administrado a proposta era que para cada dólar exportado no setor por um país, o outro teria direito a vender 0,94 no primeiro ano, 0,88 no segundo, 0,81 no terceiro e 0,73 no quarto. Para Argentina, os números deveriam ficar em 0,97, 0,94, 0,91 e 0,86, respectivamente.

No início de dezembro, o próprio Fernando Henrique Cardoso já admitia publicamente que o acordo automotivo entre os dois países poderia ser prorrogado por mais alguns meses, caso não fosse possível chegar a um acordo até o dia 31. A prorrogação, entretanto, esbarrava nas regras da OMC, que previam o fim dos regimes regionais e nacionais até o final de 1999.

De fato, nos últimos dias de dezembro os dois países fecharam um acordo transitório para o setor automotivo, com validade inicialmente de sessenta dias, sendo posteriormente estendido até junho. Pelo acordo, a cada dólar exportado para

a Argentina em automóveis ou autopeças, o mesmo montante deveria ser vendido para o Brasil. As tarifas externas para importação de produtos de fora do Mercosul aplicadas pela Argentina permaneciam inalteradas. Já o Brasil passava a adotar a partir de 1º de janeiro TEC de 35%, ante os 23,5% até então pagos. Para autopeças, a alíquota ficou em 11,6%, em média. Na Argentina, os carros de outros países pagariam 33,5% e as autopeças, 2%.

Logo no início do ano, entretanto, outro desentendimento envolveu os dois países no setor automotivo. Isso porque a Argentina resolveu entrar com um pedido formal na OMC de prorrogação por mais sete anos de seu programa interno de incentivos ao setor, descumprindo assim o acordado com o Brasil (extinção dos regimes de incentivo nacionais até o dia 31 de dezembro de 1999). Essa era também a data limite acordada com a OMC, que havia dado prazo de cinco anos para que as empresas de nações em desenvolvimento se adaptassem à concorrência internacional.

Na ocasião, o Brasil ameaçou cobrar tarifa de trinta e cinco por cento dos automóveis argentinos, caso o governo levasse adiante a prorrogação de seu sistema automotivo. Em meados de março, os governos dos dois países chegaram a anunciar o fechamento de um acordo no setor automotivo. Pelo acordo, a tarifa zero no comércio entre os dois países só seria aplicada às trocas comerciais que não ultrapassassem os 6,2% do comércio bilateral no setor, com tal percentual sendo ampliado até que o comércio total fosse completamente liberado em 2006. O que excedesse o limite estipulado pagaria taxa de setenta por cento da tarifa aplicada aos países de fora do Mercosul, no caso dos automóveis, e de setenta e cinco por cento em se tratando das autopeças. A TEC foi mantida em trinta e cinco por cento para ambos os países. No caso de caminhões e ônibus comprados pela Argentina,

no entanto, o Brasil admitiu tarifas de cinco por cento para veículos até cinco toneladas e de dezoito por cento acima desse porte. No caso de tratores, máquinas agrícolas e rodoviárias, o Brasil conseguiu tarifa de dezenove por cento no primeiro ano, caindo posteriormente para quatorze por cento e assim equiparando-se com a Argentina. Para o segmento de autopeças, a TEC no Brasil seria de 9,1%, 10,4% ou 11,7% (a depender do tipo de peça) nos primeiros anos, enquanto a Argentina adotaria taxas de 7,5%, 8,5% e 9,5%. Em 2006, as alíquotas ficariam entre quatorze por cento e dezoito por cento. O acordo estabeleceu ainda que sessenta por cento dos componentes precisariam ser produzidos no Mercosul, sendo que a metade desse percentual seria de conteúdo nacional<sup>7</sup>.

Entretanto, o setor seguiu com disputas e renegociações nos anos seguintes.

#### 4.6.4 Aço

Em fevereiro de 1999, a Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE) da Argentina deu parecer favorável à adoção de sobretaxas entre 9,44% e 51,05% às importações de laminados a quente oriundos do Brasil. A determinação preliminar nº 489 cita especificamente os produtos laminados de ferro ou aço, de largura superior ou igual a 600 mm e os laminados a quente, sem chapa nem revestimento, de largura inferior ou igual a 12,7 mm.

A decisão do CNCE foi anunciada dias depois do encontro entre Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso, azedando as negociações bilaterais. Além disso, o setor siderúrgico brasileiro apontava irregularidades no processo de

---

<sup>7</sup> Para mais detalhes, ver Pfeifer (2000, p. A6).

*antidumping*, alegando que foram levados em conta apenas os dados da SIDERAR, que havia pedido a abertura do processo, não utilizando os números apresentados pelos produtores brasileiros, os quais haviam sido consultados apenas uma única vez durante todo o processo.

Outros erros apontados pelos produtores brasileiros: a Comissão não definiu, por ocasião da instauração do processo, o período da ocorrência de *dumping*, tendo posteriormente definido-o entre o segundo semestre de 1997 e o primeiro de 1998. Apesar desse período, a Comissão utilizou a desvalorização do real para justificar a maior competitividade do produto brasileiro.<sup>8</sup>

Além disso, apesar do processo ter sido aberto em outubro de 1998, a CNCE não teria conseguido comprovar danos à indústria local e sim apenas “indícios de ameaças de danos” que “poderiam acentuar-se durante o período restante da investigação”. Por fim, o setor siderúrgico brasileiro acusava a SIDERAR de falsificação das acusações, já que incluíam produtos que nem eram fabricados na Argentina. Os empresários brasileiros alegavam ainda que o laminado brasileiro chegava ao mercado argentino com valor de US\$ 340 por tonelada, ou seja, preço superior ao praticado em outros mercados.

Mesmo assim, em abril o Ministério da Economia aceitou a denúncia de *dumping*, permitindo a imposição de tarifas que compensassem a diferença de preços entre o valor de exportação e o praticado nos mercados de origem. Pela resolução 458, o governo fixou por quatro meses um valor mínimo de exportação FOB de US\$ 410 a tonelada para os produtos brasileiros, valor acima inclusive dos US\$ 315 estabelecidos para os produtos originários da Rússia

---

<sup>8</sup> Para mais informações ver Ferrari (1999, p. A5).

e da Ucrânia, cujos produtores também foram acusados de praticarem *dumping*.

Em julho de 1999, o setor siderúrgico brasileiro sofreu novo revés, após a Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina ter aceitado um novo pedido de investigação *antidumping* apresentado pela SIDERAR, desta vez contra os laminados a frio importados do Brasil e da Rússia, alegando que tais produtos contavam com subsídios ilegais.

Para exasperar ainda mais as relações bilaterais, a Gerdau e a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira ameaçaram no final de agosto apresentar uma denúncia de *dumping* contra as importações da Argentina. A ação seria contra os vergalhões argentinos e teria como alvo a Argentina Acindar.

Em setembro, o documento nº 548 apresentou a conclusão definitiva da Comissão sobre os laminados a quente, confirmando a ameaça de “dano importante” apontada na decisão preliminar de fevereiro.

Em dezembro, entretanto, o governo argentino publicou resolução acatando a proposta apresentada pelos representantes do setor siderúrgico brasileiro em outubro, estabelecendo preços mínimos válidos por cinco anos, suspendendo assim os direitos de *antidumping*. Pelo acordo, as três fábricas brasileiras se comprometeram a limitar suas vendas para a Argentina a um teto de trinta e seis mil toneladas no primeiro ano, trinta e oito mil toneladas no segundo ano e trinta e nove mil toneladas a partir do terceiro ano, com preços mínimos entre US\$ 325 e US\$ 365 por tonelada CIF (*Cost, Insurance and Freight* - incluem custos com seguro e frete), a depender da qualidade do produto. Para todos os anos valeria a determinação de não exportar mais de doze mil toneladas por trimestre. Assim, os empresários

conseguiram evitar que os direitos compensatórios provisórios se tornassem definitivos, com duração média de cinco anos.

Apesar do acordo, em janeiro de 2000, a SIDERAR apresentou uma nova denúncia de *dumping* contra os laminados a frio originários do Brasil e da Rússia.

A Comissão Nacional de Comércio Exterior rejeitou em fevereiro o pedido no que se refere aos laminados de carbono e em feixes originários do Brasil, mas decidiu examinar a denúncia para laminados embutidos e de uso geral.

Em junho de 2000, os empresários argentinos e brasileiros chegaram a um acordo para os laminados a frio, impedindo a aplicação de medidas *antidumping*.

Pelo acordado, Usiminas, CSN e a Companhia Siderúrgica Paulista se comprometeram a não vender ao mercado argentino a preços inferiores a US\$ 534 por tonelada, durante um período de cinco anos.

Entretanto, desta vez as empresas brasileiras conseguiram a inclusão de uma cláusula que excluía do sistema de cotas os produtos que não fossem fabricados na Argentina, como laminados de alta resistência destinados à indústria automotriz.

Além das acusações de *dumping*, os empresários brasileiros também enfrentaram barreiras não-tarifárias no setor siderúrgico.

No final de junho, a Argentina passou a exigir o pagamento de um depósito caução para liberar na alfândega os tubos de aço importados do Brasil.

O depósito cobrado equivalia ao pagamento em dinheiro de seis por cento do valor da mercadoria importada. Coincidentemente, esse era o mesmo percentual cobrado na alíquota do imposto de importação sobre as importações de tubos de aço que entravam na Argentina no ano anterior.

Desde janeiro de 1999, as tarifas dentro do bloco para o aço caíram para zero, devido ao fim do regime de adequação dentro do Mercosul. Além disso, os tubos de aço, assim como os produtos elétricos de baixa tensão, precisavam ainda cumprir a resolução nº 409, que exigia certificação técnica por empresa Argentina.

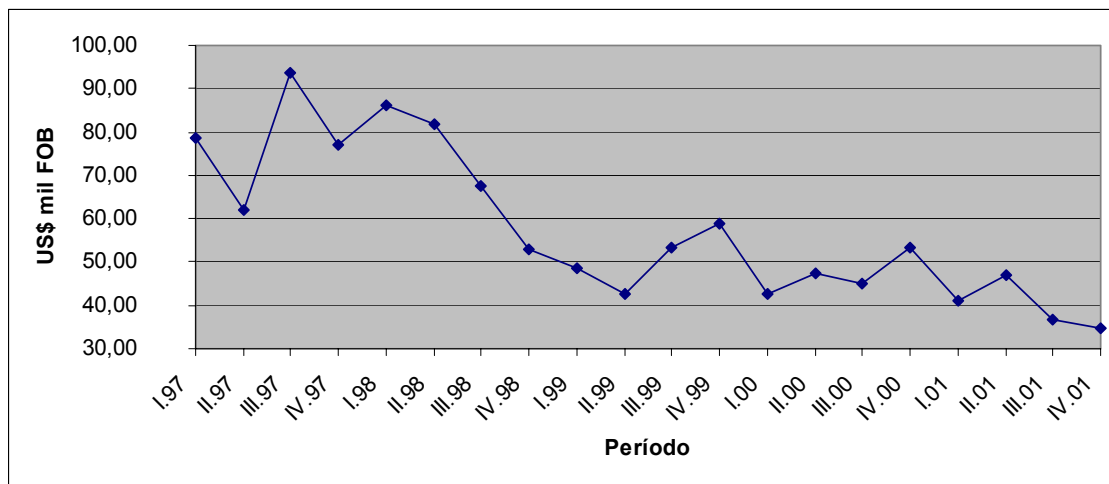
Analisando os números do setor, pode-se observar que as exportações brasileiras para a Argentina começaram o ano em queda, seguindo a trajetória declinante que vigorava desde o primeiro trimestre de 1998.

No que se refere à receita, as exportações siderúrgicas brasileiras chegaram a míseros US\$ 42,71 mil no segundo trimestre de 1999, atingindo assim o pior patamar desde os US\$ 35,71 mil registrados no primeiro trimestre de 1996, em meio às investigações de *dumping* do governo argentino, que resultariam nas sanções comerciais impostas pelo Ministério da Economia daquele país em abril, determinando um valor mínimo para os produtos importados do Brasil, que vigorariam por quatro meses.

Após o magro segundo trimestre, entretanto, as exportações siderúrgicas brasileiras começaram a crescer, chegando a US\$ 58,91 mil nos últimos três meses do ano. Ou seja, pouco acima dos US\$ 52,83 mil do quarto trimestre de 1998, bem abaixo dos patamares registrados no ano de 1997 e bem próximo dos US\$ 58,41 do terceiro trimestre de 1996.



Gráfico 7. Valor das exportações trimestrais no setor de siderurgia



Fonte: FUNCEX e SECEX.

#### 4.6.5 Suínos

As divergências no setor de carnes suínas no âmbito do Mercosul também vêm de longa data, sendo que em agosto de 1997 a Argentina já havia apresentado reclamação contra o Brasil na XXII reunião da Comissão de Comércio do Mercosul por “subsídios à produção e exportação de carne de porco”.

Em 1999, entretanto, os atritos se acirraram e o ano começa com os produtores argentinos demandando exigências e inspeções mais rigorosas dos produtos brasileiros, após a descoberta de um foco de febre aftosa em Naviraí (MS). Isso apesar dos suínos exportados para a Argentina serem provenientes do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, estados considerados naquele período livres de febre aftosa pela Organização Internacional de Epizootias (OIE).

A principal reclamação do setor argentino era de que o governo brasileiro subsidiaria o milho utilizado nas rações dos suínos através de vendas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

No início das negociações setoriais em abril, os produtores brasileiros até aceitavam uma autolimitação das exportações, mas defendiam que para a carne suína sem osso, utilizada pela indústria Argentina de embutidos, fosse definido um percentual de participação do produto importado do Brasil em relação às necessidades de consumo da Argentina, ao invés de cotas quantitativas de exportação.

Em meados de 1999, o governo argentino acionou o Tribunal Arbitral do Mercosul, previsto no Protocolo de Brasília, para a solução das controvérsias no setor. A abertura do processo deveu-se às demandas apresentadas pela Associação Argentina de Produtores Porcos, Sociedade Rural Argentina, Câmara de Exportadores da República Argentina e Confederações Rurais Argentinas.

A Argentina questionava a existência de estoques públicos de milho no Brasil, por meio da CONAB; o PROEX; os Adiantamentos de Contrato de Câmbio (ACC) e Adiantamentos de Contratos de Exportação (ACE); e o Crédito Presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Em novembro, o Tribunal considerou, por unanimidade, infundadas as denúncias argentinas. De acordo com o laudo arbitral, no que se refere aos estoques da CONAB, não ficou provada qualquer transferência de recursos do Tesouro Nacional à CONAB, já que no período analisado os preços internos do milho estiveram inclusive acima dos preços internacionais. Além disso, o laudo destaca o caráter geral do sistema CONAB, com o objetivo de constituir e manter estoques reguladores e estratégicos de diversos produtos agrícolas para garantir compra ao produtor, assegurar abastecimento e estabilizar preços no mercado interno. Se por um lado tais práticas revelam um certo grau de intervencionismo na

economia, elas não constituiriam, segundo o laudo, política específica para os produtores de carne suína, uma vez que as vendas são realizadas por meio de leilões públicos, abertos a todos operadores de mercado, inclusive de outros países.

No caso do PROEX, a denúncia foi descartada já que o Brasil havia anunciado no início do ano a suspensão dos incentivos para as exportações de bens de consumo para o Mercosul.

Por fim, o Tribunal determinou que não foram apresentadas provas de que os instrumentos de financiamento às exportações e os benefícios tributários gerariam prejuízos ou ameaça de prejuízo aos produtores de carne suína argentinos.

Na impossibilidade de adotar medidas tarifárias ou cotas para reduzir as exportações brasileiras no setor, os produtores argentinos pressionaram a Casa Rosada para a aplicação de barreiras sanitárias. O governo argentino, por sua vez, estimulou as negociações entre os empresários do setor, que já vinham em andamento sem muito sucesso.

No início de dezembro, representantes dos produtores de carne suína do Brasil e da Argentina voltaram a se reunir para definir regras no comércio bilateral. O resultado da reunião foi outro impasse, já que os argentinos pediram restrição voluntária das exportações, o que os produtores brasileiros se recusaram prontamente a fazer.

Em março de 2000, a Associação Argentina de Produtores de Suínos voltou a acusar os brasileiros de praticarem *dumping*, alegando que os suínos brasileiros chegavam ao mercado argentino com preços inferiores aos praticados no Brasil. As demandas argentinas incluíam imposição de cotas, um aumento da TEC de quinze por cento para trinta e cinco por cento e aplicação de direitos compensatórios para

os produtos processados que utilizassem carne suína do Brasil. Apenas a elevação da TEC foi concedida.

#### 4.6.6 Frango

Em 31 de março chegou ao fim o regime de cotas de exportação, firmado em outubro de 1998, pelo qual o Brasil se comprometeu a vender para a Argentina apenas 5 mil toneladas de carne de frango em novembro, 5,5 mil em dezembro, 3 mil toneladas em janeiro, 3,5 mil toneladas em fevereiro e 4 mil toneladas em março. O acordo tinha como contrapartida da Argentina a extinção do processo de *antidumping* contra o Brasil, o que não foi cumprido, já que em meados de janeiro a Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina considerou procedente o pedido de abertura de investigação sobre a existência de *dumping* nas operações de importação de frango originárias do Brasil (Resolução 11/99).

O fim do acordo aliado à desvalorização do real potencializou os temores dos produtores argentinos, que pediam ao governo de seu país medidas que limitassem a entrada de produtos brasileiros. Na verdade, a disputa bilateral já vinha de longa data, sendo que em 1994 a Argentina também quis impor cotas às importações oriundas do Brasil.

No início das negociações entre os empresários dos dois países em 1999, a intenção dos produtores brasileiros era manter a partir de abril vendas em torno de cinco mil toneladas para o mercado argentino e obter a extinção do inquérito de *antidumping*.

Em junho de 1999, o processo nº 531 sobre a investigação preliminar de *dumping* em relação a “frangos inteiros sem vísceras, com ou sem miúdos

comestíveis colocados no interior da cavidade abdominal, fresco ou refrigerado e congelado” da Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina não encontrou indícios de dano à indústria nacional causado pelas importações brasileiras. Dessa forma, a Comissão considerou conveniente não aplicar medidas provisórias de sanção até que a investigação estivesse concluída.

Diante da resposta negativa, o Centro de Empresas Processadoras Avícolas (CEPA) entrou com pedido na justiça de restrição de importação do frango brasileiro, alegando iminente risco de desaparecimento da atividade de avicultura na Argentina devido à concorrência do produto brasileiro. Em novembro de 1999, o juiz Juan José Papetti da corte federal da cidade de Concepción del Uruguay (província de Entre Ríos) determinou a aplicação imediata de medidas de restrição às importações de frango do Brasil, limitando-as a uma cota mensal de 3.742 toneladas (baseada na média de importações dos últimos 10 meses) até que a Subsecretaria de Comércio Exterior avaliasse a validade ou não da nova acusação de *dumping* feita pelas empresas avícolas argentinas.

O governo brasileiro reagiu à decisão judicial de Concepción del Uruguay e ameaçou aplicar impedimentos às importações de leite em pó originário da Argentina, como medida de retaliação.

O Ministério da Economia entrou com recurso contra a medida no Tribunal de Apelações, que lhe deu parecer favorável. Entretanto, um novo recurso extraordinário foi apresentado e aceito na Câmara Federal.

Em dezembro de 1999, a Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina concluiu via o ato administrativo nº 576 que os produtores locais de frango para consumo direto sofriam “dano importante” devido às importações originárias do Brasil, abrindo espaço para que a Subsecretaria de Comércio Exterior aplicasse no

início de 2001 a imposição de direitos adicionais ao comércio dentro do bloco.

Em janeiro de 2000, a União Brasileira de Avicultura (UBA) chegou a cogitar a abertura de uma ação judicial de perdas e danos contra a decisão argentina de estabelecer cotas para as exportações brasileiras. A ameaça não se concretizou, entretanto, já que o governo argentino conseguiu suspender a medida.

No início de março, no entanto, as exportações brasileiras de frango voltaram a ser limitadas por cotas, de 3,7 mil toneladas mensais desta vez, devido à determinação da Câmara Federal de Apelação da Província de Entre Ríos.

Durante o ano de 1999, os produtores do setor de avicultura do Brasil também reclamaram da exigência feita pelo governo argentino de obrigatoriedade de exames laboratoriais fitossanitários e de um certificado de origem adicional. Em matéria publicada pela Gazeta Mercantil no dia 12 de maio, Zoé Silveira d'Ávila, presidente da União Brasileira de Avicultura, apontava despesas de US\$ 1.160 por tonelada com a análise de amostras da carne de frango brasileira, apesar de existir um serviço laboratorial gratuito no Brasil, aceito no restante do mundo. Cada certificado teria custo de US\$ 20 e terminava retendo os caminhões frigoríficos na fronteira. Segundo a matéria, o serviço foi terceirizado na Argentina, sendo operado por multinacionais como a suíça SGS e pago pelos exportadores. O texto chama ainda atenção para o fato de que, durante o encontro de São José dos Campos em fevereiro, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem terem acordado a consolidação de um Sistema Origem-Destino, que previa equivalência dos sistemas de inspeção no Mercosul. Dessa forma, os estabelecimentos de

origem ficariam responsáveis pela emissão dos certificados de inspeção e teriam livre trânsito nas aduanas.

Nesse acordo, faltava apenas ajustar a operacionalização do sistema e a definição de um lacre comum para identificar as mercadorias nas fronteiras. De lá para cá, porém, nada disso saiu do papel. Os argentinos passaram a exigir outro certificado de origem adicional ao acordo (ZANATTA, 1999a, p. B19).

No início de fevereiro de 2000, a Secretaria de Agricultura da Argentina informou que todos os importadores de frangos, inclusive daqueles provenientes dos países do Mercosul, deveriam preencher questionários sobre esclarecimentos fitossanitários, com o suposto objetivo de evitar contaminação pela doença de NewCastle, exigindo exames para a detecção em todo o frango importado. A medida foi vista pelos produtores brasileiros como mais um capítulo das medidas protecionistas adotadas pela Argentina, já que o frango brasileiro não apresentava risco de contaminação por essa doença e, portanto, poderia ser excluído da medida.

#### 4.6.7 Papel

Os empresários do setor de papel e celulose do Brasil, congregados na Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), estiveram empenhados nas negociações com suas contrapartes argentinas em busca de uma autolimitação de suas vendas de papéis de imprimir e escrever para o mercado argentino.

Logo após a desvalorização do real, os produtores argentinos manifestaram o temor de que, diante da elevação do valor dos estoques (que passaram a valer mais em dólar), os produtores brasileiros preferissem vender no mercado externo

ao interno, o que poderia trazer sérios problemas para o mercado argentino.

No início de setembro, o governo argentino decidiu exigir certificação de qualidade para as importações de papel de embalagem e etiquetagem adequada, pela Resolução 653/99 da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração.

Pela nova legislação, o papel comercializado na Argentina deveria ser identificado por etiquetas com dados sobre a marca comercial, denominação do produto, qualidade, pureza ou mistura, peso líquido e origem.

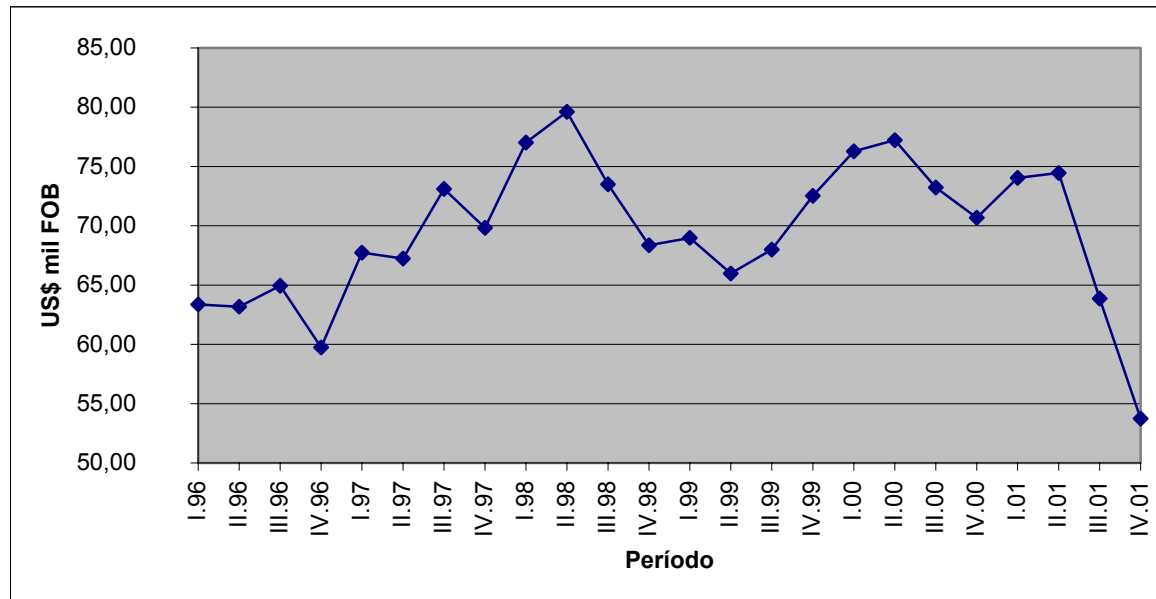
A resolução foi publicada no dia 8 de setembro e estava prevista para entrar em vigor a partir de 7 de outubro, valendo tanto para os produtos importados quanto para os argentinos.

Em 30 de setembro, no entanto, um acordo entre os produtores da Argentina e do Brasil estabeleceu uma cota de exportações brasileiras de papel para imprimir e escrever para o mercado argentino de cinco mil toneladas mensais, com validade de 1º de outubro de 1999 até 30 de setembro de 2000.

Segundo os dados da balança comercial bilateral, o primeiro trimestre ainda mostrou declínio para as vendas brasileiras de celulose, papel e gráfica. Tal situação, entretanto, rapidamente se inverteu, com as exportações passando de US\$ 65,97 mil no segundo trimestre para US\$ 68 mil nos três meses seguintes e para US\$ 72,54 mil de outubro a dezembro. Isso apesar das limitações impostas pelo governo argentino e do acordo de autolimitação fechado pelo setor.



Gráfico 8. Valor das exportações trimestrais – celulose, papel e gráfica



Fonte: FUNCEX e SECEX.

#### 4.6.8 Açúcar

Em reunião ministerial ocorrida no Rio de Janeiro durante dezembro de 1998, o governo Menem se comprometeu a conceder uma redução tarifária de dez por cento às importações de açúcar procedentes do Brasil, Paraguai e Uruguai, como forma de começar a convergência do açúcar para o sistema de alíquota zero no Mercosul.

Em 21 de abril de 1999, o governo argentino chegou a publicar no Boletim Oficial a resolução 457, colocando em prática o que já havia sido acordado na reunião ministerial do Rio de Janeiro.

Entretanto, o Judiciário argentino impediu a redução da tarifa enquanto o Brasil mantivesse incentivos ao Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), considerado uma forma de concorrência desleal, e afirmou que a tributação havia

sido aprovada pelo Congresso, não podendo, portanto, ser modificada pelo Executivo.

Pela lei votada no congresso, o açúcar brasileiro pagava uma tarifa fixa de vinte e três por cento, acrescida de um imposto móvel inversamente proporcional ao preço internacional, trazendo a proteção a um nível próximo dos sessenta por cento.

Na prática, o Brasil pagava tarifa igual à aplicada ao açúcar proveniente de países não pertencentes ao Mercosul.

Na verdade, em abril de 1997, o Congresso argentino aprovou uma lei que condicionava a redução das tarifas no âmbito do Mercosul à eliminação dos estímulos dados pelo governo brasileiro ao açúcar e ao álcool.

A decisão do governo argentino de reduzir as tarifas se baseava no Protocolo de Ouro Preto, que previa que o açúcar seria incorporado ao livre comércio a partir do ano 2001, desde que eliminadas as assimetrias que distorcessem a competitividade na região.

A questão do açúcar era alvo de divergência mesmo dentro da Argentina. Afinal, se por um lado os produtores reclamavam da concorrência imposta pelo produto brasileiro, por outro os industriais do segmento de doces se rebelavam contra os elevados preços no mercado interno, o que reduzia a competitividade de seus produtos finais. Para eles, ou o governo argentino aplicava barreiras aos doces brasileiros ou permitia que o açúcar brasileiro entrasse com tarifa zero em seu país.

O ano terminou sem qualquer solução nesse segmento.

#### 4.6.9 Calçados

Rozemberg e Svarzman (2002) recordam que, desde 1994, o governo argentino impunha mecanismos de proteção para certos ramos do setor calçadista (como os esportivos), restrições estas modificadas em 1997 devido às reclamações feitas por Estados Unidos e União Europeia na Organização Mundial de Comércio (OMC).

No lugar dos direitos específicos, a Argentina passou a adotar em novembro de 1998 uma salvaguarda da OMC para quase todo o setor, excetuando-se as importações originárias do Mercosul. Tal prática, entretanto, foi considerada ilegal pela OMC em dezembro de 1999.

No Mercosul, ao constituir-se a União Aduaneira, o setor calçadista ficou excluído do livre comércio, enquadrando-se no Regime de Adequação, o que garantia uma tarifa de vinte e sete por cento para o comércio dentro do bloco, chegando a zero no final de 1999.

Nas negociações entre os empresários do setor após a desvalorização do real e diante do incremento da presença brasileira no mercado vizinho, os argentinos exigiam o estabelecimento de cotas de exportação entre quatro milhões e cinco milhões de pares anuais, mas os empresários brasileiros não aceitavam qualquer patamar abaixo dos onze milhões de pares exportados para a Argentina em 1998, alegando que já haviam feito concessões suficientes ao permitir que de 1995 a 1998 o calçado argentino entrasse no Brasil com tarifa zero, enquanto os brasileiros eram taxados em vinte e oito por cento na Argentina, em 1995.

Os importadores argentinos de calçados lembravam ainda que a maior participação dos produtos brasileiros no mercado argentino não se devia à desvalorização do real, mas sim à salvaguarda imposta às importações de calçados de países não pertencentes ao Mercosul, limitando-as a dez milhões de pares anuais e abrindo espaço para que o produto brasileiro ocupasse essa fatia de mercado.

No início de agosto, a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração publicou no Diário Oficial a Resolução 508, que obrigava os fabricantes locais e importadores de sapatos a emitir no prazo de um mês um certificado de qualidade de seus produtos para poder vendê-los no mercado argentino. A Resolução exigia que todo calçado comercializado na Argentina apresentasse uma etiqueta com informações em porcentagem sobre os materiais de fabricação utilizados na confecção do cabedal, da sola e da palmilha interna, além de dados do fabricante ou importador.

Antes de qualquer calçado importado entrar no país, era necessário enviar uma amostra para o Instituto Nacional de Tecnologia Industrial da Argentina, responsável por conferir as informações apresentadas na etiqueta e emitir um certificado, autorizando a entrada do produto no país. Apesar de reconhecer que não se tratava de uma medida discriminatória, já que se aplicava também aos produtores locais de calçados, o governo brasileiro destacava que se estabelecia assim uma nova barreira às exportações do setor para a Argentina.

Dias depois, o governo argentino introduziu ainda um sistema de licenças não-automáticas de importação, pela portaria 977, que demoravam até três meses.

Em meados de agosto, a indústria brasileira de calçados anunciou ter aceitado a imposição de cota de exportação em onze milhões de pares para 1999, mesmo patamar de 1998 e bem distante dos dezessete milhões a dezoito milhões de pares que os fabricantes brasileiros pretendiam colocar no mercado argentino naquele ano. Como sete milhões já haviam sido exportados, na prática as empresas brasileiras se comprometiam a vender apenas mais quatro milhões de pares para a Argentina no restante do ano.

Em troca, a Câmara da Indústria do Calçado da Argentina se comprometeu a trabalhar junto ao governo para suspender as barreiras não-tarifárias, no caso da portaria 508; especificação de prazo máximo de sete dias para emissão do certificado de qualidade; e revogação da portaria 977, que estabelecia as licenças prévias.

Em início de setembro, entretanto, o governo argentino aumentou a proteção à indústria de calçados pela resolução 617, que estabelecia que até o final do ano a Secretaria da Indústria poderia ampliar em até noventa e cinco dias o trâmite da importação, tanto em operações intra-Mercosul quanto fora do bloco.

A Câmara da Indústria de Calçados também apresentou à Comissão de Comércio do Mercosul denúncia contra os fabricantes brasileiros, alegando que estes receberiam subsídios governamentais, e solicitaram a aplicação de direitos compensatórios.

De acordo com a nova norma, que regulamenta a Resolução 977 e impôs as licenças não automáticas, serão necessários cinco dias úteis para se obter o certificado de importação - prazo em que serão entregues os disquetes contendo o formulário de solicitação -, mais 25 dias úteis durante os quais a Subsecretaria de Comércio Exterior receberá as solicitações e, finalmente, 60 dias corridos para a avaliação dos pedidos. Ao todo, serão cerca de cem dias. Os certificados obtidos ao final serão válidos por 180 dias corridos (ARGENTINA..., 1999, p. A4).

Em resposta, o governo brasileiro anunciou que iria recorrer à OMC e ao Tribunal de Solução de Controvérsias do Mercosul contra a decisão da Argentina de exigir licença prévia para a importação de calçados brasileiros, o que não era permitido pelas regras da Organização. Além disso, a Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS) decidiu suspender as negociações setoriais em andamento com a Câmara da Indústria de Calçados Argentina.

Como reação, o governo brasileiro restabeleceu a exigência de licenças não-automáticas para a importação de cerca de quatrocentos produtos originários da Argentina, o que havia sido suspenso no início do ano, quando os produtos do Mercosul foram excetuados da medida contando com concessão de licença de importação em vinte e quatro horas. Além disso, foi determinada pelo Ministério da Agricultura a revisão da habilitação de exportação de todos os estabelecimentos argentinos e novas inspeções dos produtos nos pontos de entrada e durante o seu trânsito dentro do Brasil.

Para tanto, o governo recorreu à portaria nº 183, de outubro de 1998, que exigia a verificação do sistema de inspeção sanitária e condições técnicas nos estabelecimentos argentinos. A portaria fixava o prazo de um ano para que os exportadores de produtos de origem animal respondessem a questionários de pré-inspeção, porém, até então, o governo brasileiro nunca havia aplicado a legislação.

Na prática, os fiscais da agricultura passariam a fazer um controle mais rigoroso da entrada dos produtos argentinos e os importadores brasileiros precisariam passar informações para os serviços de inspeção das delegacias federais da Agricultura em cada estado para comprovação da habilitação do país e

estabelecimento exportadores, além do destino e trânsito das cargas dentro do Brasil (ZANATTAb, 1999, A6).

Os empresários do setor de calçados somente chegaram a um acordo no final de setembro, pelo qual os fabricantes brasileiros aceitavam exportar para a Argentina entre 10,5 milhões e 11 milhões de pares em 1999, sendo de 1,7 milhão para o último trimestre de 1999. As cotas eram estabelecidas mensalmente, sendo até 31 de outubro de seiscentos e oitenta mil pares; mesmo patamar em novembro; e trezentos e quarenta mil em dezembro. Para os três primeiros meses de 2000, a cota seria de 4,4 milhões de pares. Em troca, o governo brasileiro se comprometeu a revogar a suspensão das licenças de importação em até vinte e quatro horas.

Por sua parte, o governo argentino publicou em 4 de outubro no Diário Oficial a resolução 736/99, determinando que os pedidos de certificação seriam examinados por ordem cronológica de chegada e estes deveriam ser emitidos num prazo não superior a trinta dias corridos, contados a partir da data de apresentação do pedido. Além disso, foi dado um prazo de um mês para a entrada em vigor da apresentação da certificação.

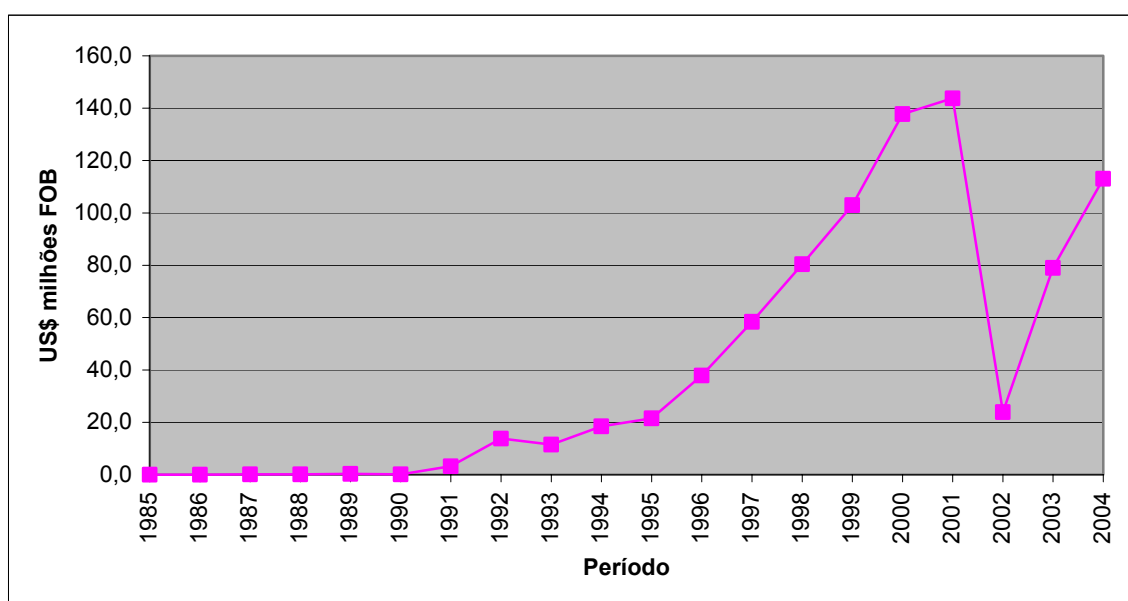
Por meio de um acordo fechado entre o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) do Brasil e a Secretaria de Comércio Interno da Argentina, estabeleceu-se também em outubro que os certificados de qualidade e etiquetas poderiam ser emitidos por entidades brasileiras, desde que reconhecidas pelo governo argentino e vice-versa. O acordo, entretanto, só foi oficializado no final daquele mês.

O gráfico a seguir mostra claramente a maior penetração que o setor de calçados brasileiros foi conquistando ao longo dos anos dentro do mercado

argentino, com uma trajetória ascendente que somente seria bruscamente interrompida em 2001, graças particularmente à grave crise que atingiu o país vizinho, com sucessivas trocas de presidentes e abandono do regime de convertibilidade.

Apesar dos primeiros sinais de crescimento significativo das vendas brasileiras começarem a aparecer em 1991, é a partir de 1995 que as exportações ganham força, isso mesmo com o real sobrevalorizado e com o fato do setor ter sido exceção ao livre comércio dentro do bloco até 1999.

Gráfico 9. Valor das exportações anuais – calçados, couros e peles



Fonte: FUNCEX e SECEX.

No entanto, o gráfico seguinte, com dados trimestrais, deixa claro que o crescimento nas vendas não foi tão regular como sugerem os acumulados anuais. Em grande parte devido às inúmeras medidas adotadas pelo governo argentino para proteger sua indústria de calçados, medidas estas que variaram da adoção de



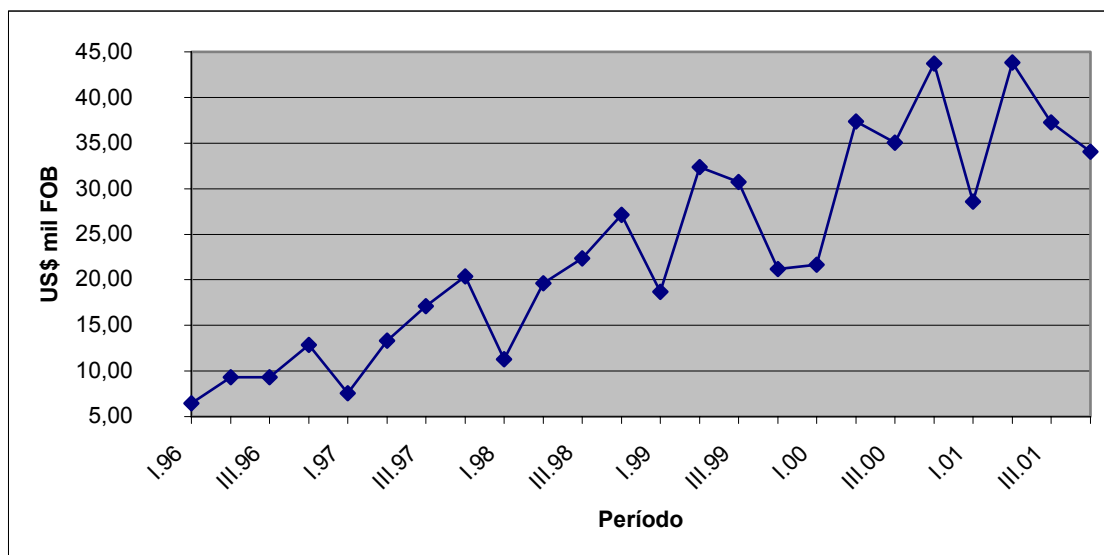
salvaguardas a exigências de caráter técnico ou burocrático que, pelo menos temporariamente, limitavam as importações.

O efeito de tais medidas, como a exigência de certificados de qualidade e de licenças não-automáticas para importação, pode ser observado claramente no desempenho das vendas brasileiras no segundo semestre de 1999.

Após a desvalorização do real, as exportações brasileiras cresceram acentuadamente para US\$ 32,39 mil no segundo trimestre, após terem declinado de US\$ 27,14 mil no quarto trimestre de 1998 para US\$ 18,66 mil de janeiro a março de 1999.

O recuo no segundo semestre também está relacionado ao acordo alcançado pelos empresários do setor: já que mais da metade da cota acertada já havia sido exportada, restava pouco para a segunda metade do ano.

Gráfico 10. Valor das exportações trimestrais – calçados, couros e peles



Fonte: FUNCEX e SECEX.

#### 4.6.10 Setor Têxtil

O setor têxtil sem dúvidas foi responsável pela maior disputa técnica e institucional do Mercosul em 1999, após a Argentina aplicar salvaguardas e o Brasil decidir recorrer da decisão na Organização Mundial de Comércio (OMC).

Na verdade, desde o início do Mercosul, o setor têxtil foi considerado sensível pela Argentina e graças às negociações mantidas com o Brasil em 1994, o governo argentino conseguiu que os produtos têxteis constituíssem uma exceção dentro do Programa de Liberalização Comercial do bloco (1991-1994), que objetivava a criação de uma zona de livre comércio (tarifa zero). Com isso, a Argentina ganhava o direito de rebaixar de forma mais gradual as tarifas nacionais para tais produtos no comércio dentro do bloco, chegando a zero apenas no final de 1998, no caso de Brasil e Argentina, e de 1999 em se tratando de Paraguai e Uruguai. O Brasil, por sua vez, incluiu basicamente produtos de borracha e têxteis nesse sistema de exceções (Uruguai e Paraguai também foram agraciados com uma lista maior de exceções).

Apesar das importações brasileiras de têxteis para a Argentina terem continuado em trajetória declinante no primeiro trimestre de semestre de 1999, os empresários argentinos demandaram maior proteção contra os produtos estrangeiros, em especial os brasileiros e asiáticos. Na verdade, em outubro de 1998 a Federação de Indústrias Têxteis Argentinas já havia entrado com pedido de investigação junto à Comissão Nacional de Comércio Exterior.

Em fevereiro de 1999, o juiz federal Ricardo Maturana, da província de Tucumán, emitiu uma resolução cautelar, dirigida ao Ministério da Economia, de proteção para a indústria têxtil local, com o objetivo de frear as importações de roupas e calçados do Brasil.

Em 16 de julho de 1999, o Ministério da Economia da Argentina publicou no Diário Oficial a Resolução do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos (MEOSP) nº 861/99, estabelecendo uma medida de salvaguarda, com base no artigo 6 do Acordo de Têxteis e Vestuário (AVT, na sigla em inglês) da Organização Mundial de Comércio (OMC). Pela medida, as exportações do Brasil, China e Paquistão de tecidos de algodão e suas mesclas ficavam, a partir de 31 de julho de 1999 e por um período de trinta e seis meses, sujeitas a cotas anuais.

Segundo a resolução, os três países não poderiam exportar tecidos de algodão para a Argentina em quantidades superiores às registradas entre maio de 1998 e igual mês de 1999. Para o Brasil, isso representava um total de 6,5 milhões de quilos por ano. Foi a primeira salvaguarda adotada dentro do bloco.

O governo brasileiro reagiu, alegando que a medida não encontrava respaldo no marco jurídico do Mercosul e recorreu da decisão Argentina tanto no Tribunal Arbitral do Mercosul como na OMC, solicitando a abertura de panel.

Na verdade, já no final de junho o governo argentino regulamentou o sistema de salvaguardas previsto na resolução de nº 70 da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), abrindo assim a porta para adoção de medidas restritivas no comércio intrabloco. A decisão argentina buscava fundamento no Tratado de

Assunção de 1991, que havia criado uma cláusula de salvaguarda dentro do Mercosul permitindo a aplicação de cotas por produtos toda vez que houvesse aumentos bruscos e fortes nas importações originárias de algum dos países sócios, causando assim danos para a produção nacional de algum outro país sócio.

Entretanto, o mecanismo só poderia ser acionado se ficasse provado que esse incremento brusco nas importações estava relacionado ao programa de liberalização comercial do bloco e tinha data certa para ser extinto: 31 de dezembro de 1994. Por este mecanismo, que tinha validade de um ano prorrogável por mais um, as cotas determinariam o quanto do produto em questão poderia entrar no país que se considerava prejudicado utilizando as tarifas preferenciais. O que excedesse a cota receberia tributação igual a de terceiros países (não-pertencentes ao bloco).

Os funcionários argentinos, no entanto, alegavam que o programa de liberalização do bloco previa como etapa posterior uma harmonização das políticas macroeconômicas dos países-sócios, o que não havia ocorrido até 1999, o que, portanto, tornaria legítimo o pleito por salvaguardas. Além disso, como o Mercosul não havia regulamentado qualquer mecanismo de compensação em caso de mudanças macroeconômicas bruscas, os funcionários argentinos defendiam a utilização das determinações da ALADI, suprindo assim a ausência de um marco legal do Mercosul.

Em 23 de julho de 1999, o subsecretário do comércio exterior do Ministério da Economia da Argentina, Felix Peña, publicou artigo na *Gazeta Mercantil* intitulado “As salvaguardas argentinas”, no qual procurava dar base legal para a decisão de seu governo ao adotar salvaguardas. No texto, ele lembra que o Mercosul se

insere num marco mais amplo de compromissos que incluem a ALADI e a OMC.

Em várias conversações mantidas foi aceito o argumento de que a medida não deveria ser aplicada ao Brasil porque isso não é permitido pela norma vigente. Examinou-se a fundo a argumentação apresentada, e não se encontrou base legal sólida que permitisse negar o direito invocado por uma parte interessada que reclamava a aplicação das salvaguardas. Nenhuma norma do Mercosul exclui a possibilidade da aplicação desse tipo de salvaguarda. Há, na matéria, um claro vazio legislativo. Nenhuma iniciativa dos sócios tentou preenchê-lo (PEÑA, 1999, p. A2).

Peña destaca que a única norma vigente sobre esse tópico seria o regulamento relativo à aplicação de salvaguardas às importações provenientes de países não-membros do Mercosul, aprovado pela Decisão CMC 17/96. Por esse regulamento, ficavam excluídas importações originárias do Mercosul quando um sócio aplica salvaguardas a importações provenientes de outros países, mas o subsecretário destaca que tal regulamento não se aplica às salvaguardas do ATV.

A Argentina cumpriu essa norma ao excluir as importações do Brasil das salvaguardas aplicadas em 1997 aos calçados. Essa exceção não foi compreendida em toda a sua dimensão jurídica pelo recente parecer do panel sobre calçados da OMC, que a considera, incorretamente, uma violação do Acordo de Salvaguardas. Essa exceção explica que havia ocorrido um aumento muito vigoroso de importações de calçados originários do Brasil, fato significativamente acentuado em 1999, depois da desvalorização do real, gerando um problema ainda não-resolvido no comércio bilateral.

A Resolução Ministerial nº 861 ajusta-se ao ATV e à legislação vigente. Não viola nenhum compromisso da Argentina no Mercosul. Não existem argumentos jurídicos válidos para excluir o Brasil de uma medida prevista em um compromisso internacional que é lei da nação. Outra resolução ministerial aplica uma medida parecida ao Paquistão, também membro da OMC. Aplicar a medida ao Paquistão e não ao Brasil poderia ser considerado pela OMC uma discriminação, sem que esta pudesse invocar uma norma do Mercosul, como foi possível fazer, em circunstâncias legais diferentes, no caso das salvaguardas dos calçados (PEÑA, 1999, p. A2).

A resposta ao artigo de Félix Peña foi dada no mesmo jornal em 29 de julho, em artigo intitulado “Salvaguardas argentinas, outra visão”, assinado por Fernando

P. de Mello Barreto, então assessor especial do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDCI) do Brasil.

Afirma Félix Peña que 'nenhuma norma do Mercosul exclui a possibilidade da aplicação desse tipo de salvaguarda'. A afirmação surpreende, pois o Tratado de Assunção, ato constitutivo do Mercosul, dispõe expressamente, no seu Anexo IV, artigos 1 e 5, que os Estados-partes poderiam aplicar salvaguarda somente até 31 de dezembro de 1994. A partir de então encontra-se claramente vedado esse tipo de medida entre os Estados-partes da união aduaneira. Nem poderia ser outra a intenção dos signatários do Tratado, pois a imposição de restrições entre sócios constituiria uma contradição: de um lado eliminar tarifas e, de outro, impor medidas não-tarifárias ao comércio intrazona (BARRETO, 1999, p. A2).

Sobre a decisão CMC 17/96, Barreto destaca:

Trata-se de norma que aprovou o regulamento do Mercosul para salvaguardas às importações provenientes de países não-membros do Mercosul. Em suas disposições transitórias, o regulamento determina (artigo 98) que 'quando forem aplicadas medidas de salvaguarda... excluir-se-ão das mesmas as importações originárias dos Estados-partes'. O dispositivo reitera, portanto, o princípio do Tratado de Assunção, que proíbe salvaguardas entre os Estados-membros da união alfandegária (BARRETO, 1999, p. A2).

O assessor do MDIC também comenta a exclusão do Brasil da aplicação das salvaguardas argentinas no setor de calçados, em 1997, que, segundo Peña, teria sido considerada ilegal pela OMC.

Examinemos os fatos e a decisão do panel da OMC. Para provar o dano à indústria argentina, seu governo incluiu no cálculo das importações do produto aquelas feitas aos países-membros do Mercosul. A medida, no entanto, dirigiu-se a países não-membros do Mercosul, os quais - não sem razão - argüiram não poder ser objeto de salvaguardas que tinham origem em importações pelas quais não respondiam integralmente. Tratou o panel de proibir a regra do Mercosul, que determina a exclusão dos sócios da aplicação de salvaguardas? Claramente não. Nem poderia fazê-lo, pois a exclusão encontra respaldo no artigo XXIV do Gatt. Em sua linha de argumentos, o autor do artigo sob exame expressa entendimento de que aplicar as salvaguardas a importações de têxteis do Paquistão e não do Brasil poderia ser considerada, pela OMC, uma discriminação. O artigo XXIV do Gatt existe exatamente para permitir exceções à cláusula da nação mais favorecida no caso do comércio entre membros de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras (BARRETO, 1999, p. A2).

Barreto lembra ainda que toda a argumentação do subsecretário argentino para demonstrar a excepcionalidade da questão dos têxteis esbarra na decisão argentina de recorrer à resolução nº 70 da ALADI.

Ainda que 'ad argumentandum' se admitisse a alegação da excepcionalidade para têxteis, como se justificaria, então, a aplicação de salvaguardas a outros produtos à luz do Tratado de Assunção de 1991 (que, aliás, tornou superado, no âmbito do Mercosul, o ato da ALADI de 1987)? (BARRETO, 1999, p. A2).

Em fevereiro de 2000, o Brasil pediu a abertura de um panel na OMC contra a Argentina, alegando que o país desrespeitava as regras do comércio internacional ao estabelecer barreiras aos produtos têxteis brasileiros. Apesar de ter ameaçado por várias vezes ao longo de 1999 recorrer à OMC para resolver a questão dos têxteis com a Argentina, a decisão do governo brasileiro ganhou força após a Argentina ter ignorado a recomendação do Órgão de Monitoramento de Têxteis da OMC, que em outubro considerou ilegais as salvaguardas impostas pelo vizinho sul-americano. O parecer do Órgão, no entanto, tinha caráter apenas recomendativo e não obrigatório.

Em março de 2000, o Tribunal Arbitral do Mercosul considerou por unanimidade improcedente a salvaguarda aplicada pela Argentina ao comércio com o Brasil, obrigando o governo argentino a suspender a medida, o que causou grande repercussão negativa no país.

Para se ter uma idéia do acirramento dos ânimos em relação a essa disputa têxtil, Rozemberg e Svarzman (2002) destacam que o empresariado argentino chegou inclusive a questionar o árbitro argentino que participou do Tribunal Arbitral, Raúl E. Vinuesa, alegando que este deveria ter preferido a abstenção a votar contra os interesses de seu país.

De acordo com o laudo arbitral, os artigos 1 e 5 do Anexo IV do Tratado de Assunção formulam uma proibição geral sobre a aplicação de salvaguardas dentro do bloco, que somente poderá ser executada por meio de uma norma específica que legitime a imposição de tais medidas. Entretanto, os árbitros do Tribunal disseram não ter encontrado normas do Mercosul que permitam a aplicação de salvaguardas à importação de produtos têxteis intrazona.

Com isso, o Tribunal pôs fim às discussões sobre o suposto “vácuo legal” no que se refere à utilização de salvaguardas dentro do bloco.

Logo após a decisão do Tribunal Arbitral, foi a vez da OMC acatar o pedido de abertura de panel contra a Argentina, dificultando ainda mais a manutenção da posição argentina.

Na verdade, desde o início de 1994 o governo argentino defendia a inclusão de mecanismos que pudessem compensar as diferentes políticas públicas e macroeconômicas adotadas pelos países-membro do Mercosul. Entre tais medidas estavam cláusulas de salvaguarda, acordos de ajuste estrutural e criação de uma Comissão de Comércio do Mercosul.

De acordo com Rozemberg e Svarzman (2002), a cláusula de salvaguarda pleiteada pelo governo argentino estabelecia que em caso de grave desequilíbrio macroeconômico em um dos Estados do Mercosul, seria possível aplicar uma salvaguarda “geral, temporária e preventiva”, com duração de noventa dias.

El gobierno brasileño, por su parte, se mostraba permeable en cuanto a la creación de la Comisión de Comercio – tema que finalmente se aprobaría como uno de los Acuerdos alcanzados en Ouro Preto -, pero se negaba a aceptar la persistencia de mecanismos de “escape” (como las cláusulas de salvaguardia) una vez alcanzada la Unión Aduanera. Del mismo modo, se oponía a cualquier acuerdo entre sectores privados que tuviera como objetivo “preservarlos” de la competencia intrazona, con el argumento de la persistencia de asimetrías entre ambos os países (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 21).



Com a implementação do Plano Real e os sinais de convergência entre as políticas de Brasil e Argentina (câmbio apreciado e controle da inflação), as disputas se atenuaram, abrindo espaço para os acordos de Ouro Preto, que criou a Comissão de Comércio Mercosul e ampliou os prazos de adequação para a implementação do livre comércio nos setores considerados sensíveis, como têxteis, siderurgia, papel e calçados.

(...) la consolidación del Plan Real en Brasil apareció como una de los señales positivos más importantes para Argentina – y para la consolidación del proceso de integración – en el sentido de que permitió revertir gradualmente las expectativas “defensivas” de los empresarios nacionales (también favorecidas por la fuerte recuperación de la paridad cambiaria bilateral durante el segundo semestre de 1994), que veían hasta entonces al mercado del país vecino más como una amenaza que como una oportunidad (ROZEMBERG; SVARZMAN, 2002, p. 27).

Além da disputa envolvendo os tecidos de algodão, o setor têxtil argentino também acusava os produtores brasileiros de *dumping* nas vendas de tecidos de mescla tipo denim (tecido para jeans). Em decisão preliminar de 17 de agosto pelo ato diretório nº 543, a Comissão determinou que a indústria Argentina apresentava indícios de danos, mas, diante das informações disponíveis até aquele momento, “no fue posible asociar aquel daño con las importaciones investigadas, por lo que recomendo continuar la investigación de forma de dilucidar el aspecto referido a la causalidad” (COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1999, p.152).

De qualquer forma, as desavenças no setor têxtil foram responsáveis pelo mais grave momento da crise vivida pelo Mercosul em 1999. Afinal, o fato de o Brasil precisar recorrer à OMC contra uma salvaguarda imposta por seu parceiro de Mercosul enviava sinais muito ruins sobre a consolidação do bloco, já que uma parceira assume certo grau de coordenação dentro do bloco, que permitiria a resolução internamente de contenciosos.

O momento mais crítico da crise foi quando o governo brasileiro decidiu suspender em 26 de julho todas as negociações no âmbito do Mercosul, logo após a publicação no Diário Oficial argentino da resolução que permitia e regulava a adoção de salvaguardas contra produtos vendidos para a Argentina originários de qualquer país da ALADI, incluindo os do Mercosul, tendo como base a resolução de nº 70 da ALADI (Regime Regional de Salvaguardas). Além da suspensão, o Itamaraty resolveu subir o tom das críticas à Argentina, com o chanceler Luiz Felipe Lampreia classificando em várias ocasiões de inaceitáveis e de “grave precedente” as medidas argentinas. O recém empossado ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Clóvis Carvalho, também divulgou nota afirmando que salvaguardas, alegações de *dumping* e exigências de certificações abusivas não seriam toleradas de forma alguma pelo governo brasileiro.

O governo brasileiro enviou ainda um pedido ao Uruguai, que ocupava a presidência do bloco, para convocação de uma reunião extraordinária do Grupo Mercado Comum, o mais breve possível, com o objetivo de encontrar uma saída para a crise.

No auge da crise, o presidente argentino Carlos Menem chegou a anunciar o cancelamento de uma visita que faria ao Brasil em início de agosto. O próprio presidente Fernando Henrique Cardoso criticou em público a decisão da Argentina de procurar respaldo nas regras da ALADI para aplicar salvaguardas contra produtos produzidos no bloco. “Nós temos confiança de que a Argentina compreenderá que há regras que não podem ser ultrapassadas”, afirmou FHC, após lembrar que as salvaguardas não eram cabíveis, uma vez que o Tratado de Assunção redefiniu tais regras no âmbito da ALADI. (SOARES; CHADE, 1999, p. A6).

As pressões surtiram efeito e no dia 29 de julho o governo argentino aceitou revogar a resolução 911 do Ministério da Economia, que permitia as salvaguardas para os produtos originários do Mercosul.

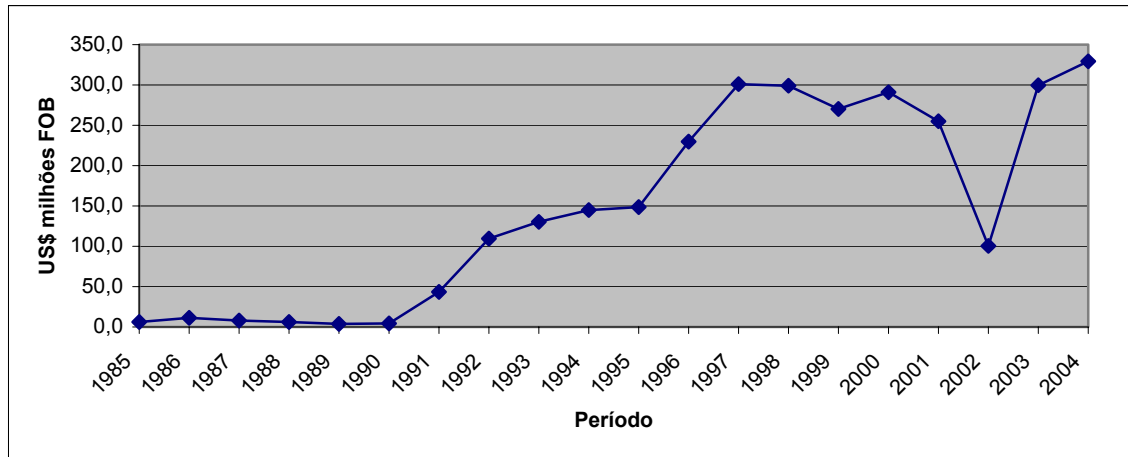
A concessão foi feita após o governo brasileiro ter estabelecido a revogação como condição para receber Menem, que retornava de uma viagem dos Estados Unidos, e assim retomar as negociações dentro do Mercosul. Antes da chegada de Menem, no entanto, houve negociações em Brasília entre o ministro das relações exteriores da Argentina, Guido Di Tella; seu vice, Andrés Cisneros; o secretário da Indústria, Comércio e Mineração, Alieto Aldo Guadagni; o sub-secretário de comércio exterior do ministério da economia, Felix Peña; o embaixador argentino Jorge Hugo Herrera Vegas; com o chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia; o ministro brasileiro Clóvis Carvalho; o secretário-executivo da Câmara de Comércio Exterior, José Botafogo Gonçalves; e o sub-secretário para Assuntos de Integração Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty, José Alfredo Graça Lima.

A decisão de deixar os países do Mercosul de fora da resolução 911 seria posteriormente publicada no Diário Oficial argentino de 2 de agosto.

A análise dos dados anuais mostra que as exportações brasileiras para a Argentina no setor têxtil declinaram em 1999 para US\$ 270,3 milhões, ante os US\$ 299,1 milhões de 1998.

Na verdade, este foi o primeiro ano de queda desde 1990, trajetória que iria se manter até 2002, tendo apenas o ano de 2000 como exceção.

Gráfico 11. Valor das exportações anuais – têxteis



Fonte: FUNCEX e SECEX.

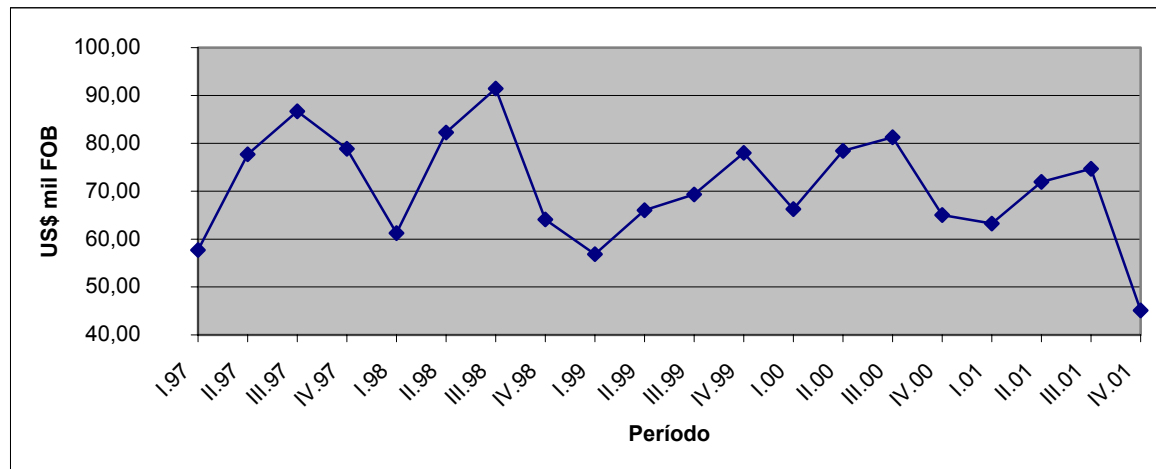
Os dados trimestrais, no entanto, ajudam a entender o temor dos argentinos.

Do terceiro trimestre de 1998 até os três primeiros meses de 1999, as vendas brasileiras do setor têxtil para a Argentina vinham em trajetória decrescente, passando de US\$ 91,45 mil para US\$ 56,88 mil no período.

A partir de então, entretanto, as vendas voltaram a ganhar fôlego, chegando a US\$ 66,04 mil no segundo trimestre, US\$ 69,35 mil no terceiro e a US\$ 78,01 mil nos últimos três meses do ano.

Crescimento este que só não foi maior, em grande parte, devido às medidas restritivas adotadas pela Argentina, especialmente a salvaguarda contra os produtos brasileiros.

Gráfico 12. Valor das exportações trimestrais – têxteis



Fonte: FUNCEX e SECEX

#### 4.6.11 Setor lácteo

Os produtores de laticínios do sul do Brasil desde o início do processo de integração reclamavam de seus concorrentes argentinos, que vinham ganhando competitividade e incrementando sua participação no mercado brasileiro.

Em julho de 1999, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) pediu uma investigação de *dumping* em relação ao leite UTH e leite em pó oriundo da Argentina, Uruguai, Austrália, Nova Zelândia e União Européia. O principal argumento dos produtores brasileiros era que o leite em pó argentino chegava ao Brasil antes da desvalorização a US\$ 2,05 mil por tonelada e após a desvalorização o preço caiu para US\$ 1,46 mil.

Rozemberg e Svarzman (2002), entretanto, lembram que tal mudança nos preços não se deveu a qualquer prática de *dumping*, mas sim aos efeitos da superprodução no setor e da menor demanda Argentina.

De qualquer forma, o *dumping* nunca ficou comprovado, mas o governo brasileiro pôde utilizar as demandas do setor lácteo como moeda de troca para resolução de outros conflitos setoriais, em que a Argentina havia aplicado ou ameaçado aplicar medidas de proteção ao comércio.

Já no final de julho – ou seja, quando o Brasil havia suspenso todas as negociações no âmbito do Mercosul – o governo brasileiro anunciou que estava finalizando um pedido à OMC de abertura de processo *antidumping* contra produtos lácteos, originários da Argentina, do Uruguai, União Européia, Nova Zelândia e Austrália. O processo formal foi aberto no final de agosto.

#### 4.6.12 Barreiras não tarifárias diversas

No final de janeiro, o secretário federal de Ingressos Públicos da Argentina, Carlos Silvani, elaborou um projeto de lei que estipulava taxa de um por cento, aplicada sobre o valor FOB, para as importações submetidas ao programa de controle de pré-embarque. Apesar do objetivo declarado do projeto ser o de “obter recursos para ampliar el programa de inspección aduanero, en el fondo se trata de una medida para frenar el aluvión de productos de consumo y automóviles” (ROSALES, 1999), explicava o jornal *La Nación*. De acordo com o periódico, o programa de controle de pré-embarque existia desde novembro de 1997 e havia sido instaurado com o objetivo de impedir o sub-faturamento da entrada no país de bens de consumo e automóveis, incluindo os provenientes do Mercosul. O controle era feito por empresas privadas, mas financiadas pelo Tesouro Nacional.

Em 24 de março, a Secretaria de Comércio e Indústria da Argentina anunciou a Resolução nº 730, que obriga todos os produtos de limpeza comercializados na Argentina a possuírem tampa de proteção resistente à abertura por crianças e um dispositivo de segurança que evite violações. A medida estava prevista para entrar em vigor em novembro daquele mesmo ano e foi considerada por empresários brasileiros como uma barreira não tarifária, já que o pouco tempo dado para a adequação poderia barrar as exportações brasileiras e os elevados investimentos exigidos poderiam funcionar como desestímulo a entrada de novos exportadores<sup>9</sup>.

No final de março, o governo argentino também implantou um sistema de monitoramento das importações para operações com valores superiores a US\$ 800, sem qualquer regime especial para os produtos originários do Mercosul. Pela resolução 17/99 da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração, tornava-se obrigatória, entre outras exigências, a apresentação de formulários com nome do importador, origem da mercadoria, posição tarifária e valor do produto. Após isso, a Secretaria dispunha de um prazo de dez dias para aprovar a licença de importação.

Outra disputa no âmbito do Mercosul se deu em torno do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR). Em 1998, o Banco Central argentino determinou que a partir do ano seguinte o CCR só iria processar importações em que o banco responsável pelo câmbio fizesse um depósito de garantia no Banco Central local de cem por cento, se fosse em dinheiro, ou de cento e vinte por cento, em caso de títulos de dívida pública. Ficavam fora dessa exigência

---

<sup>9</sup> Ver mais detalhes em Salgueiro (1999, p. A10).

apenas as importações originárias do Mercosul, mas somente até o dia 31 de março.

Diante das reclamações do Brasil e demais países-membro, a Argentina primeiramente renovou o CCR sem a exigência do depósito para os países do Mercosul até o dia 4 de junho e, posteriormente, até o dia 6 de setembro, depois até dia 30 de setembro e até 31 de outubro.

No início de maio, a resolução 565/99 obrigou todos os importadores argentinos a fazer uma declaração detalhada de todas as mercadorias importadas e internadas em depósitos fiscais, zonas francas ou terminais aéreos ou portuários. Contrariando as expectativas, os países do Mercosul não ficaram de fora dessa exigência.

Os importadores argumentam que a 565/99 será um trâmite burocrático adicional ao atual despacho de importação e sem nenhuma chance prática de aplicação. Isso porque exigirá que os depositários conheçam com exatidão o conteúdo das mercadorias transportadas nos contêineres, normalmente compartilhados por vários exportadores. A medida obrigará os importadores a fazer um despacho na entrada da mercadoria e outro na liberação (ZANATTA; ALMEIDA, 1999, p. A4).

Em abril, o governo reduziu a burocracia para os processos de *antidumping*, ao determinar que a Divisão de Concorrência Desleal da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração argentina recebesse, analisasse e comprovasse a existência do *dumping*, enviando o processo diretamente à Comissão Nacional de Comércio Exterior, órgão este que passou a centralizar as queixas do setor produtivo e dar a palavra final sobre as ameaças de dano

#### **4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os números de 1999 não deixam dúvidas de que a desvalorização de 1999 afetou negativamente o comércio bilateral entre Brasil e Argentina. O estudo



empírico acima apresentado, entretanto, mostra que tal efeito deveu-se não tanto aos motivos tradicionalmente esperados pelos agentes do mercado produtor. Ou seja, não houve uma invasão de produtos brasileiros no mercado argentino, tampouco ocorreu uma migração em massa de empresas sediadas na Argentina para o Brasil, apesar de alguns setores brasileiros como o de calçados e ou de têxteis realmente terem conseguido aumentar suas vendas no mercado argentino e provavelmente teriam obtido uma participação ainda maior, se não houvesse as restrições comerciais.

A principal conclusão que pode ser extraída da análise empírica refere-se ao efeito negativo causado pelas demandas protecionistas dos setores que se sentem afetados desfavoravelmente pela desvalorização. Além do desgaste político que trazem para o bloco, ao questionar suas estruturas e normas e ao pressionar o governo por medidas de restrição ao comércio, tais demandas conseguem impactar negativamente o comércio bilateral, mesmo quando não contam com o respaldo do governo. Basta para isso encontrar políticos ou juristas mais sensíveis aos apelos de proteção do mercado ou simplesmente dispostos a ganhar popularidade ou não se indispor com setores fortemente mobilizados da economia nacional. Isso se mostra claramente tanto na decisão da justiça da cidade de Concepción del Uruguay (província de Entre Ríos) de restringir as importações de frango oriundas do Brasil – apesar dos órgãos responsáveis ainda não terem chegado a qualquer conclusão acerca da ameaça representada pelo produto brasileiro – quanto na aprovação pelos deputados argentinos de projeto de lei que determinava percentual mínimo de cinquenta por cento de componentes nacionais para veículos produzidos na Argentina, azedando desnecessariamente as negociações setoriais então em

andamento e colocando o governo argentino numa posição extremamente desfavorável diante do Brasil.

Além disso, as disputas setoriais e demandas protecionistas travam a pauta de negociação e desviam capital político para a resolução de tais problemas, impedindo assim que os esforços sejam concentrados, por exemplo, nas discussões para o aprofundamento da União Aduaneira ou a efetiva implementação do Mercado Comum.

Tais demandas protecionistas, entretanto, poderiam ser facilmente evitadas se os países do Mercosul tivessem cumprido os cronogramas estabelecidos inicialmente, cortando os subsídios que distorcem a produção regional, evitando protelar a implementação do calendário para desgravação tarifária em todos os setores e levando adiante a coordenação de políticas macroeconômicas, se não inteiramente, pelo menos tentando aproximar e tornar mais transparente suas decisões fiscais e monetárias para os seus sócios. Entretanto, a principal e mais grave falha nesse sentido sem dúvidas foi a decisão do governo brasileiro de desvalorizar primeiro e avisar depois.

A ausência de um marco institucional claramente estabelecido e, principalmente, respeitado também pesou na crise de 1999, apesar do papel de extrema relevância desempenhado pelo Tribunal Arbitral do Mercosul, com destaque especial para sua decisão em relação à adoção de medidas de salvaguardas. Mas a inexistência de regras claras sobre o que cada país poderia ou deveria fazer em caso de crises como a de 1999 certamente foi uma das principais lacunas normativas do bloco naquele período.

Outra conclusão de extrema relevância que pode ser extraída desse capítulo é a forte influência do fator renda, que reduziu o poder de compra tanto de Brasil

como de Argentina, sendo assim também um dos principais responsáveis por evitar a temida invasão de produtos brasileiros.

Por fim, é importante ressaltar também que se a crise serviu para que alguns pudessem questionar a importância do bloco, também foi de fundamental importância para demonstrar como os laços comerciais entre os dois países estão de tal forma consolidados. E isso pode ser visto não apenas nas demandas protecionistas e no impacto na corrente de comércio, mas especialmente na mobilização dos empresários em busca de acordos setoriais, mesmo quando os dois governos não conseguiam se entender. Com isso, tais empresários demonstraram como o Mercosul passou de mero instrumento teórico para algo que existe na prática e de fato, apesar de todas as imperfeições e lacunas. Foram eles que fizeram a integração sair do simples nível teórico e eles que evitaram que o acordo naufragasse em meio à falta de coordenação e entendimento nas esferas administrativas superiores. Sem dúvida, um forte sinal de que o Mercosul é uma realidade efetiva.

## 5 CONCLUSÃO

A crise de 1999 certamente ensinou que um ajuste brusco no câmbio bilateral não é suficiente, por si só, para que um país seja invadido pelas exportações de um dos seus principais parceiros comerciais. Tanto os números da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) quanto os da Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE) confirmam que foram infundados os receios de entrada em massa de produtos brasileiros no mercado argentino durante a crise de 1999. É fato, porém, que a crise afetou negativamente as trocas comerciais entre os dois países, seja pelo fator renda (já que a crise reduz o poder de compra na região), pelo maior grau de incertezas para importadores e produtores (que precisam redimensionar seus custos) e, principalmente, pela maior força que ganham as demandas protecionistas.

A depreciação do real em 1999, sem dúvida alguma, serviu como desculpa para se trazer à tona velhas disputas internas entre os dois países. Isso pode ser notado claramente no caso do setor siderúrgico, quando a CNCE resolveu utilizar a desvalorização como argumento para justificar uma acusação de *dumping*, apesar do período analisado ser anterior a este episódio (segundo semestre de 1997 e o primeiro de 1998). Ou mesmo no setor de têxtil, que foi responsável pelo auge da crise em 1999: cansada de esperar a regulamentação de mecanismos de compensação dentro do bloco e diante de uma ameaça de invasão de produtos brasileiros, a Argentina optou por unilateralmente aplicar salvaguardas dentro do Mercosul, com base nas normas existentes dentro da ALADI.

A falta de uma clara e efetiva institucionalização do Mercosul talvez tenha sido a principal lição deixada pela crise de 1999, em meio à ausência de organismos supranacionais que pudessem naquele momento ter exercido o papel de mediadores, quando resolver os problemas internos e estabilizar a economia era o principal objetivo para o governo brasileiro, enquanto a administração argentina queria impedir de todos os modos que seu país fosse inundado por produtos brasileiros.

Como tais organismos não existiam, o que se viu em 1999 foi uma verdadeira guerra de acusações trocadas entre empresários e, pior, entre representantes dos dois governos nas páginas dos principais jornais dos dois países, acirrando os ânimos e muitas vezes atrapalhando as poucas negociações que conseguiam ir adiante. Sem regras e normas claras, o Brasil se viu no direito de praticamente ignorar as demandas e preocupações de seu vizinho, enquanto a Argentina se sentiu livre para invocar o “vácuo legal” do bloco e regulamentar suas próprias salvaguardas, fazendo com que o Brasil levasse o problema até a Organização Mundial do Comércio (OMC), o que sem dúvidas desgastou a imagem do bloco sul-americano.

Durante a crise, a ameaça, mais do que a negociação, foi a principal moeda de troca para apagar as aristas e ambos os governos se utilizaram de licenças não-automáticas, exigências sanitárias ou de regulamentação como mecanismos de pressão. Foi suspendendo todas as negociações dentro do bloco, por exemplo, que Fernando Henrique Cardoso fez com que Carlos Menem voltasse atrás na questão das salvaguardas. Foi também com a ameaça de reduzir as tarifas de importação de veículos oriundos de terceiros países que a Argentina conseguiu que o governo brasileiro aceitasse discutir a prorrogação do regime de transição para o setor automotivo. Também por ameaças de imposição de medidas compensatórias

permanentes que o governo argentino fez com que os empresários brasileiros do setor siderúrgico concordassem com uma autolimitação de suas importações.

As poucas negociações setoriais também foram abaladas por decisões unilaterais, como a aprovação por parte dos deputados argentinos de projeto de lei que estabelecia que os veículos de produção nacional teriam um índice mínimo de cinquenta por cento de componentes nacionais e a entrada em vigor de “comércio equilibrado”, proibindo a existência de dois trimestres com saldo negativo entre as exportações de uma empresa e suas importações no setor automotivo. Ou ainda a decisão da justiça argentina de limitar as importações de frango do Brasil, quando os órgãos responsáveis ainda examinavam se realmente havia *dumping*. Decisões estas que colocavam em dúvida a validade das negociações setoriais em andamento.

Mas a crise também teve seus momentos positivos. Um deles foi a disposição dos empresários de irem à mesa de negociação e buscarem acordos que, apesar da crise, mantivessem em funcionamento os canais montados dentro do Mercosul. Um claro sinal de que, mesmo com todos os questionamentos sobre a importância econômica do bloco, o Mercosul tem sim valor econômico para aqueles que estão envolvidos na cadeia produtiva.

Além disso, o Tribunal Arbitral mostrou papel fundamental durante a crise, dando pareceres importantes no caso dos suínos – quando descartou as acusações argentinas de subsídio ilegal do Brasil por meio dos estoques da CONAB – e na questão têxtil, quando não deixou dúvidas sobre a ilegalidade da aplicação das salvaguardas, comprovando que a estrutura jurídica do Mercosul era suficientemente clara quanto à impossibilidade de utilização desse tipo de instrumento.

O Mercosul sobreviveu à crise de 1999, mas desde então segue passando por períodos de lentos avanços, entremeados por longos períodos de estagnação, com um ou outro “relançamento” do bloco. Se quiser avançar como bloco, é imprescindível que sejam criados organismos supranacionais que comandem as negociações, determinando calendários e cumprindo de fato os prazos, não deixando que o andamento da integração fique subordinado à simpatia ou não de determinado chefe de governo com relação ao Mercosul.

Além disso, não se pode perder de vista que o bloco reúne países em desenvolvimento, e que, apesar dos avanços macroeconômicos dos últimos anos, são mais suscetíveis a crises do que nações como as europeias e não contam com o respaldo econômico de um forte parceiro, como acontece com o México dentro do Nafta. Sendo assim, se realmente não quiser se limitar a uma mera área de livre comércio, é fundamental que o Mercosul leve adiante o projeto de coordenação das políticas macroeconômicas que, aliada à institucionalização do bloco, reduziria o poder dos *lobbies* protecionistas. Talvez o sonhado projeto de uma moeda única, como defendido por alguns especialistas, seja realmente uma utopia. Mas o Mercosul com certeza é um fato. Resta saber o que seus países-membro realmente querem dele.

## REFERÊNCIAS\*

ALMEIDA, H.; RIGGI, H. Surpresa e preocupação nos mercados da Argentina. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 14 jan. 1999a. p. B8.

\_\_\_\_\_. Argentina procura minimizar impacto. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15 jan. 1999b. p. B3.

ARGENTINA aumenta barreira a calçados. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 02 set. 1999. p. A4.

ASSOCIAÇÃO DE FÁBRICAS DE AUTOMOTORES DE ARGENTINA (ADEFA) **Anuário 1999**. Buenos Aires, 1999. Disponível em: <[http://www.adefa.com.ar/informacion\\_estadistica/index.html](http://www.adefa.com.ar/informacion_estadistica/index.html)>. Acesso em: 05 set. 2005.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Além das fronteiras**. O novo regionalismo na América Latina. Nova York: IDB Bookstore, 2003.

BARRETO, F. P. M. Salvaguardas argentinas, uma outra visão. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 29 jul. 1999. p. A2.

BEVILAQUA, A. **Macroeconomic coordination and commercial integration in Mercosur**, Texto para Discussão nº 378. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, 1997.

BRODA, C.; ROMALIS, J. **Identifying the relationship between trade and exchange rate volatility**. Disponível em: <[http://gsbwww.uchicago.edu/fac/john.romalis/research/erv\\_trade.pdf](http://gsbwww.uchicago.edu/fac/john.romalis/research/erv_trade.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2005.

---

\* De acordo com:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.



CAMPBELL, J; ROZEMBERG, R; SVARZMAN, G. O Mercosul na década de 1990: da abertura à globalização. In: CAMPBELL, J. (org.) **Mercosul entre a realidade e a utopia**; tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

CARRERAS, A. Brasil: crônica de um final anunciado. **La Nación**, Buenos Aires, 20 jan. 1999. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/125166>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Anuário Estatístico 2004**. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/badestat/anuario\\_2004/esp.htm](http://www.eclac.cl/badestat/anuario_2004/esp.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2006.

COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Informe Anual**. Buenos Aires, 1999.

COMISSÃO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/cnce/index.htm>>.

CORREA, L.; A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPBELL, J. (org.) **Mercosul entre a realidade e a utopia**; tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

CÔTÉ, A. **Exchange rate volatility and trade: a survey**. Working Paper 94-5. Bank of Canada, 1994.

DANTAS, F. Economista do BID quer “currency board”. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 02 fev. 1999. p. B2.

DELL'ARICCIA, G. **Exchange rate fluctuations and trade flows: evidence from the European Union**. IMF Staff Papers 46(3), pp. 315-334, 1999.

EICHENGREEN, B. **Does Mercosur need a single currency?** Working Paper series n° 6821. Cambridge: National Bureau of Economic Research – NBER, 1998.

\_\_\_\_\_. **The EMS crisis in retrospect**. Working Paper 8035, Cambridge: National Bureau of Economic Research - NBER, 2000.

ESNAL, L. Mercosur, una anécdota. **La Nación**, Buenos Aires, 30 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/126257>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

FERRARI, L. Argentina também quer sobretaxar aço brasileiro. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 17 fev. 1999. p. A5.

FUNDAÇÃO BANK BOSTON. **El traslado de empresas argentinas a Brasil**. Boletín Mercosur nº 70, Buenos Aires, 2000.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Exchange rate volatility and trade flows – some new evidence**. 2004.

ILLIANO, C. Exportaciones entre sombras. **La Nación**, Buenos Aires, 14 jan. 1999a. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/124484>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Brasil le dio otro duro golpe al MERCOSUR. **La Nación**, Buenos Aires, 16 jan. 1999b. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/124713>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E CENSOS DA REPÚBLICA ARGENTINA. Disponível em: <<http://www.indec.mecon.ar/>>.

KLAASSEN, F. **Why is it so difficult to find an effect of exchange rate risk on trade?** Disponível em: <[http://www1.fee.uva.nl/pp/klaassen/index\\_files/r47.pdf](http://www1.fee.uva.nl/pp/klaassen/index_files/r47.pdf)> Acesso em: 07 mar. 2006

KLEIN, M; SHAMBAUGH, J. **Fixed exchange rates and trade**. Working Paper series nº 10696. Cambridge: National Bureau of Economic Research – NBER, 2004.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2001.

MACHINEA, J. **Mercosur: en busca de una nueva agenda**. La inestabilidad cambiaria en el Mercosur: causas, problemas y posibles soluciones. Documento de Trabajo – IECI – 06d, Intal, 2003.

O'DONNELL, M. Menem aseguró que no habrá devaluación. **La Nación**, Buenos Aires, 14 jan. 1999. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/124532>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

PARAGUAI. Tribunal Ad Hoc do Mercosul. **Laudo arbitral sobre a reclamação feita pela república argentina à república federativa do Brasil, sobre subsídios à produção e exportação de carne de porco.** Assunção, 27 set. 1999. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1450>>. Acesso em: 01 out. 2005.

PARSLEY, D.; WEI, S. **Limiting currency volatility to stimulate goods market integration: a price based approach.** Working Paper series nº 8468. Cambridge: National Bureau of Economic Research – NBER, 2001.

PEÑA, F. As salvaguardas argentinas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 jul. 1999. p. A2.

PFEIFER, I. Fechado o acordo automotivo com a Argentina. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 24 mar. 2000. p. A6.

QUÉ se hace con las importaciones. **La Nación**, Buenos Aires, 26 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/217299>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

QUEDA nas vendas e nas exportações. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15 abr. 1999. p. 2.

ROSALES, J. Gravarán importaciones con una tasa del 1 por ciento. **La Nación**, Buenos Aires, 30 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/126260>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

ROSALES, J; ILLIANO, C. Se agrava el conflicto regional: el real sigue cayendo. **La Nación**, Buenos Aires, 30 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/126254>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

ROSE, A. **One money, one market:** estimating the effect of common currencies on trade. Disponível em: <<http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/Grav.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2006.

ROZEMBERG, R.; SVARZMAN, G. **El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva:** El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina, Documento de Divulgação 17. Buenos Aires: Intal, 2002.

SALGUEIRO, S. Argentina barra importação de produtos de limpeza. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 25 mar. 1999. p. A10.

SARALEGUI, D. Los empresarios locales temen una avalancha brasileña. **La Nación**, Buenos Aires, 17 jan. 1999a. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/124836>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Apuestan a salvar el Mercosur. **La Nación**, 31 jan. 1999b. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/126367>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDesComExterior/indEstatisticas/balComercial.php>>.

SOARES, A. R.; CHADE, J. Fernando Henrique critica a postura de Buenos Aires. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 29 jul. 1999. p. A6.

SOPEÑA, G. Brasil ya ocupó el centro de la escena. **La Nación**, Buenos Aires, 28 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/126035>>. Acesso em: 11 jul. 2005.

TACHINARDI, M.H. Montadoras argentinas pedem novos incentivos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 abr. 1999a. p. A5.

\_\_\_\_\_. Argentina pretende prorrogar o regime automotivo. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 14 abr. 1999b. p. A4.

URUGUAI. Tribunal Ad Hoc do Mercosul. **Laudo arbitral sobre aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis (res. 861/99) do ministério da economia e obras e serviços públicos**. República Federativa do Brasil e República Argentina. Colônia, 10 mar. 2000. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1451>>. Acesso em: 01 out. 2005.

WEI, S. **Currency hedging and goods trade**. Working Paper series nº 6742. Cambridge: National Bureau of Economic Research – NBER, 1998.

WOLBERG-STOK, A. Buenos Aires adota postura cautelosa nas negociações, **Gazeta Mercantil**, 12 fev. 1999a. p. A7.

\_\_\_\_\_. Cordialidade de volta ao Mercosul. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 04 fev. 1999b. p. A4.

WYPLOSZ, C. **The exchange rate mechanism ERM as a prelude to EMU**. In: CONFERENCE ON MONETARY UNION IN EUROPE: HISTORICAL PERSPECTIVES AND PROSPECTS FOR THE FUTURE, 2004. Universidade de Copenhague. Disponível em: <<http://hei.unige.ch/~wyplosz/Thygesen.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2005.

ZANATTA, M. UBA quer acabar com barreira na Argentina. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 12 mai. 1999a. p. B19.

ZANATTA, M. País reage e dificulta entrada de produto argentino. **Gazeta Mercantil**, Brasília, 16 set. 1999b. p. A6.

\_\_\_\_\_. M; ALMEIDA, H. Argentina aumenta a burocracia na importação. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 11 mai. 1999. p. A4.

