

**UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA APLICADA  
COMÉRCIO EXTERIOR E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MERCOSUL E UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE  
VALORAÇÃO ADUANEIRA**

ANA CARLA DE OLIVEIRA SANTOS

RECIFE

2006

**ANA CARLA DE OLIVEIRA SANTOS**

**MERCOSUL E UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE  
VALORAÇÃO ADUANEIRA**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada no Comércio Exterior e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Pernambuco.

**Orientador:** Prof<sup>o</sup>. Dr. Olímpio Galvão

**RECIFE-PE**

**2006**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PIMES/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DE

ANA CARLA DE OLIVEIRA SANTOS

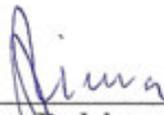
A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera a Candidata Ana Carla de Oliveira Santos **APROVADA**.

Recife, 06/09/2006.



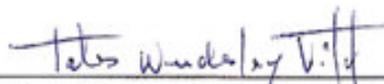
---

**Prof. Dr. Olímpio José de Arroxelas Galvão**  
Orientador



---

**Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima**  
Suplente Interno



---

**Prof. Dr. Tales Wanderley Vital**  
Examinador Externo/UFRPE

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, porque com o dom da vida continua nos ensinando lições para nossas mentes e nossos corações;

Ao meu amor e companheiro, Jorge Michel, que é luz da minha vida, minha fonte de inspiração, que vibra com meu sucesso, apoiando-me incondicionalmente e que por muitas vezes ficou ao meu lado curtindo meu brilho no olhar a cada nova descoberta.

Ao meu mestre e amigo Prof<sup>o</sup> Olímpio Galvão, pelo apoio e orientação para o desenvolvimento deste trabalho, pois sem sua ajuda o mesmo não estaria pronto em seu tempo hábil.

A todos que fazem parte do PIMES e aos colegas de jornada do mestrado.

Aos amigos e toda a minha família que apostaram neste sonho, apoiando-me a transformá-lo em realidade, em especial a Gilmar Júnior.

Ao meu sobrinho amado João Gabriel, o anjo que Deus colocou em minha vida, onde me lembra diariamente que é preciso manter uma mente iluminada e um coração de criança.

A minha mãe, admiradora número um de todas as minhas realizações.

Ao meu pai Antônio da Silva  
Santos (In Memoriam).

*Há homens que lutam um dia e são bons. Há outros que lutam um ano e são melhores. Há os que lutam muitos anos e são muito bons. Porém, há os que lutam toda a vida e esses são os imprescindíveis.*

**Bertolt Brecht**

## RESUMO

O Mercosul foi precedido pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a Argentina e o Brasil (PICE), lançado em julho de 1986, que visava integrar de forma gradual as duas maiores economias da América do Sul. Em novembro de 1988, o processo foi acelerado com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelecia um prazo máximo de dez anos para se atingir uma zona de livre-comércio, a harmonização gradual das políticas setoriais e a coordenação das políticas macroeconômicas. Uma zona de livre-comércio, apesar de permitir maior autonomia na condução da política comercial, substituiria as discussões sobre a fixação da tarifa externa comum pelas exigências relacionadas ao conteúdo regional a ser estabelecido para cada produto. Dependendo dos requisitos impostos pelo regime de origem, o custo do desvio de comércio poderá ser equivalente ou superior ao de uma tarifa externa comum. Além disso, os custos de obtenção do certificado de origem poderão acrescentar mais uma barreira ao comércio intra-regional. A tarifa externa comum, cuja plena vigência estava prevista para 2006, foi o resultado de intensas negociações entre os governos dos países membros do MERCOSUL e representou, naquele momento, um equilíbrio "político" no balanço de modificações tarifárias aceitas pelos países, o que não implicou, necessariamente, uma distribuição equitativa dos benefícios e custos do livre comércio intra-regional. Em resumo, a união aduaneira imperfeita passou a funcionar como uma zona de livre-comércio. No entanto, a redução das tarifas de bens de capital a zero não tem o respaldo do governo brasileiro. Sua manutenção torna inviável sustentar a tarifa externa comum, acordada no Protocolo de Ouro Preto, em 1994.

Palavras-chave: Comércio exterior – Mercosul – Tarifa externa comum

## ABSTRACT

The Mercosul was preceded by the Program of Integration and Economic Cooperation between Argentina and Brazil (PICE), launched in July of 1986, that it aimed at to integrate of gradual form the two bigger economies of America of the South. In November of 1988, the process was sped up with the signature of the Treated one to Integration, Cooperation and Development, that a maximum stated period of ten years established to reach a free-commerce zone, the gradual harmonization of the sectorial politics and the coordination of the macroeconomic politics. A free-commerce zone, although to allow to greater autonomy in the conduction of the commercial politics, would substitute the quarrels on the setting of the common external tariff for the requirements related to the regional content to be established for each product. Depending on the requisite taxes for the regimen of origin, the cost of the commerce shunting line could be superior equivalent or to the one of a common external tariff. Moreover, the costs of attainment of the origin certificate will be able to add plus a barrier to the intra-regional commerce. The common external tariff, whose full validity was foreseen for 2006, was the result of intense negotiations between the governments of the countries members of the MERCOSUL and represented, at that moment, a balance “politician” in the rocking of accepted tarifárias modifications for the countries, what it did not imply, necessarily, an equitable distribution of the benefits and costs of the free intra-regional commerce. In summary, imperfect the customs union started to function as a free-commerce zone. However, the reduction of the tariffs of industrial goods the zero does not have the endorsement of the Brazilian government. Its maintenance becomes impracticable to support external the tariff.

Key-words: Trade agreements – Mercosul – Common external tariff

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
2. MERCOSUL: A DIMENSÃO COMERCIAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO .....	13
2.1 Evolução e Estrutura de Comércio de Argentina e Brasil .....	14
2.1.1. Principais Tendências no Comércio Internacional .....	16
2.1.2 Inserção Comercial de Argentina e Brasil frente às Tendências Mundiais .....	23
2.1.3. Evolução da Inserção Comercial de Argentina e Brasil .....	33
2.1.4 Dinamismo Comercial nos Anos 90 .....	36
2.1.5. Limites e Contribuições do Comércio Intra-bloco .....	39
2.1.6 Mercosul e a inserção comercial de pequenas e médias empresas .....	43
3. SISTEMA DE VALORAÇÃO ADUANEIRA .....	48
3.1 Acordo de Valoração Aduaneira .....	50
3.2 Acordo de Valoração Aduaneira em vigor .....	52
3.3 Regras para aplicação dos Métodos de Valoração .....	54
3.4 Métodos a serem aplicados na Valoração Aduaneira .....	55
3.4.1 Primeiro Método-Valor da Transação .....	55
3.4.2 Segundo e Terceiro Métodos-valor da transação e mercado idênticas e similares .....	55
3.4.3 Quarto Método-Dedutivo .....	56
3.4.4 Quinto Método-custo de produção, mais lucros e despesas .....	56
3.4.5 Sexto Método – valor aduaneiro.....	56
3.5 Valoração Aduaneira no Âmbito do Mercosul .....	57
3.5.1 Procedimentos da Receita Federal na Aplicação do Código de Valoração Aduaneira .....	58
3.5.2 Normas Internas .....	60
4. MERCOSUL: O DILEMA ENTRE UNIÃO ADUANEIRA E ÁREA DE LIVRE-COMÉRCIO .....	62
4.1 Mercosul: Panorama Geral .....	64
4.2 A Estrutura Tarifária no Mercosul .....	69

4.2.1 Descrição da tarifa externa comum .....	69
4.2.2 A tarifa de bens de capital no MERCOSUL .....	73
4.2.3 Reforma tarifária no MERCOSUL .....	76
4.3 UNIÃO ADUANEIRA VERSUS ÁREA DE LIVRE-COMÉRCIO .....	80
4.3.1 As mudanças na tarifa externa comum .....	80
4.3.2 União aduaneira versus zona de livre-comércio: um debate .....	82
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	85
6. BIBLIOGRAFIA .....	89

## 1. INTRODUÇÃO

A busca estratégica de aumento da competitividade através da modernização da estrutura produtiva de bens e serviços e do desenvolvimento científico e tecnológico, visando uma melhor inserção comercial no mercado internacional, aparece de forma explícita no tratado de Assunção, onde consideramos um marco constitutivo do MERCOSUL.

Esta diretriz estratégica inseria-se dentro de uma visão mais ampla de desenvolvimento econômico, que elegia o setor externo da economia como o vetor dinâmico de transformação e de crescimento econômico. A opção por esta estratégia significava orientar os instrumentos de políticas micro e macroeconômica para o objetivo de modernizar e especializar a base produtiva existente buscando as vantagens competitivas decorrentes da especialização e da integração.

Ao mesmo tempo em que visavam o aumento da competitividade do bloco em relação ao resto do mundo, os acordos e tratados para a constituição de um mercado integrado também reconheciam o desnível de competitividade existente entre as estruturas produtivas de seus sócios, propondo a redução destas disparidades.

Os países do Mercosul têm avançado nos últimos anos no processo de abertura e integração de suas economias, intensificando os fluxos de comércio intra-regionais e com o resto do mundo. O maior grau de abertura comercial coloca novos desafios para a implementação das políticas industrial e comercial com vistas a promover o crescimento e a aprofundar a integração entre os países do bloco.

O segundo capítulo trata da dimensão comercial do processo de integração. O argumento defendido neste capítulo é que o impacto do Mercosul para o padrão e evolução da inserção comercial de Argentina e Brasil no

comércio internacional não foi sempre convergente e positivo. De um lado, ao permitir uma maior e melhor inserção comercial de seus setores exportadores no plano regional, incluindo os demais países latino-americanos, o Mercosul contribuiu para compensar, ainda que de forma apenas parcial e limitada, a perda de dinamismo e uma relativa deterioração da pauta exportadora com o resto do mundo e, portanto, para compensar o aumento geral da vulnerabilidade externa argentina e brasileira. Por outro lado, o desempenho da pauta de importações extra-bloco apresentou tendência preocupante.

O terceiro capítulo fala da natureza “aberta” do Mercosul, explicitada na elevada participação e dinamismo das compras extra-bloco, consolidou um padrão de comércio internacional, sobretudo por parte das filiais de empresas estrangeiras, que implicou a crescente importação de insumos, componentes e bens de capital mais sofisticados dos países centrais, que são utilizados na produção local, preponderantemente consumidos nos mercados domésticos – Brasil e Argentina -, e (re) exportados para a região. Esta divisão regional do trabalho impõe restrições externas importantes ao crescimento dessas economias. Assim, esse capítulo procura avaliar o “impacto líquido do Mercosul”, incluindo a discussão de diferenças significativas em termos de padrão e de dinamismo entre os fluxos de comércio intra e extra-bloco antes e após as negociações comunitárias.

O quarto capítulo trata do sistema de valoração aduaneira que constitui-se em importante instrumento de política industrial e comercial, especialmente enquanto mecanismo de defesa comercial contra práticas desleais de comércio, juntamente com as medidas anti-*dumping*, anti-subsídios e compensatórias. Assim como os demais instrumentos de defesa comercial, a valoração aduaneira é admitida pela OMC, sendo que os países do Mercosul são signatários do Acordo de Valoração Aduaneira (Artigo VII do GATT) que vigora desde 1986 no âmbito do GATT<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No Brasil, o Código de Valoração Aduaneira, além da referência internacional do Acordo de Valoração Aduaneira no âmbito da Rodada Uruguaia do GATT, tem como base os decretos, portarias e instruções normativas da Receita Federal de 1998 (Decreto nº 2.498 de 13/02/1998, Instrução Normativa SRF nº 139 de 26/11/1998 e nº 16 de 16/02/1998).

## **2. MERCOSUL: A DIMENSÃO COMERCIAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO.**

O objetivo deste capítulo é analisar a influência do Mercosul na dinâmica e no padrão de inserção comercial de suas duas principais economias - Argentina e Brasil - nos anos 90. As características dessa inserção determinaram os limites e as potencialidades de uma inserção internacional ativa e sustentada, bem como sua contribuição para o padrão de crescimento dessas economias.

O argumento defendido neste capítulo é que o impacto do Mercosul para o padrão e evolução da inserção comercial de Argentina e Brasil no comércio internacional não foi sempre convergente e positivo. De um lado, ao permitir uma maior e melhor inserção comercial de seus setores exportadores no plano regional, incluindo os demais países latino-americanos, o Mercosul contribuiu para contrarrestar, ainda que de forma apenas parcial e limitada, a perda de dinamismo e uma relativa deterioração da pauta exportadora com o resto do mundo e, portanto, o aumento geral da vulnerabilidade externa argentina e brasileira.

Para a Argentina, o impacto da inserção comercial regional foi menos qualitativo e duradouro e muito mais quantitativo e imediato. A geração de superávits comerciais com os demais sócios do Mercosul, particularmente com o Brasil, contribuiu para reduzir seu déficit comercial com o resto do mundo e, portanto, suas necessidades de financiamento do balanço de pagamentos, em um quadro de acentuada perda de competitividade de sua estrutura produtiva. No caso brasileiro, o impacto do Mercosul concentrou-se menos no montante exportado, que foi sistematicamente menor do que as importações no período de consolidação da integração (a partir de 1995) e relativamente menos significativo, se comparado ao caso argentino, no montante total exportado, e mais no perfil destas exportações, concentradas em produtos de maior dinamismo no mercado internacional e conteúdo tecnológico. De outro lado,

apesar desta contribuição positiva do intercâmbio intra-bloco, o maior dinamismo e o perfil da pauta de importações extra-bloco conformaram tendências negativas preocupantes. A natureza “aberta” do Mercosul no plano regional e da região com o resto do mundo, explicitada no menor nível da tarifa externa comum (TEC), quando comparada às tarifas nacionais pré-integração, bem como na elevada participação e dinamismo das compras extra-bloco, consolidou um padrão de comércio, sobretudo por parte das filiais de empresas estrangeiras, que implicou a crescente importação de bens mais sofisticados dos países centrais, sobretudo de insumos, componentes e bens de capital, que são utilizados na produção local, preponderantemente consumidos nos mercados domésticos – Brasil e Argentina -, e exportados para a região. Esta divisão regional do trabalho impõe restrições externas importantes ao padrão de crescimento dessas economias.

Neste sentido, para uma avaliação do "impacto líquido do Mercosul", uma questão importante a ser tratada diz respeito à existência ou não de diferenças significativas em termos de padrão e de dinamismo entre os fluxos de comércio intra e extra-bloco antes e pós negociações comunitárias. Estas mudanças e diferenças podem ser mensuradas em termos quantitativos - valor e taxa de crescimento dos fluxos de comércio - e em termos qualitativos - padrão de especialização das pautas, tendo sempre que possível como referência as tendências verificadas no comércio mundial e, em particular, em outras experiências de integração.

## **2.1 Evolução e Estrutura de Comércio de Argentina e Brasil**

Nesta seção analisa-se o êxito comercial, a partir da evolução das estruturas gerais de comércio de Argentina e Brasil para os sub-períodos precedente e subsequente ao início do Mercosul, e à luz das principais tendências verificadas no comércio internacional. O período de integração foi ainda sub-dividido nas fases de transição (1991-94) e de consolidação (1994-98/99). O principal resultado destacado é que, embora seja inquestionável o êxito do desempenho comercial do Mercosul, a tendência à maior densidade

nos fluxos intra-região é anterior ao processo de integração e está em consonância com as tendências verificadas no comércio internacional, em particular com a crescente participação das grandes empresas estrangeiras, promovendo um intenso fluxo de comércio intraregional, intra-setorial e intra-firma.

A maior inserção comercial argentina e brasileira nos anos 90 não ficou restrita à dimensão regional (Mercosul), nem tampouco foi uma tendência nova e isolada. Não foi isolada porque o elevado dinamismo no intercâmbio comercial regional não foi uma peculiaridade do Mercosul, tendo sido observada em outras regiões e/ou blocos comerciais. O que há rigorosamente de novo na inserção comercial de Argentina e Brasil nos anos 90 é que o principal eixo da abertura comercial, até então sustentada no desempenho exportador, deslocou-se para as importações extra-bloco, corroborando o argumento da natureza aberta do Mercosul e de sua filiação às experiências de "regionalismo aberto". O padrão de inserção comercial das economias da região foi determinado nas últimas quatro décadas e continuou sendo na década de 90 pela evolução e perfil da estrutura produtiva, com destaque para a crescente presença de filiais de empresas estrangeiras tanto na produção doméstica quanto no comércio exterior. Assim, as mudanças em termos de vetores principais e de intensidade na inserção comercial nos anos 90, conduzidas, em grande medida, pelas mesmas empresas estrangeiras, foram conseqüência dos impactos que as "reformas estruturais" de cunho liberalizante, com ênfase nos processos de abertura econômica e financeira e de desregulamentação, exerceram sobre a estrutura produtiva dessas economias.

Este processo se deu simultaneamente ao advento do Mercosul, que sob alguns aspectos reforçou o perfil liberal dessas reformas e em outros aspectos colocou-se como um contraponto, como discutido no segundo capítulo. De certo, essas reformas contribuíram para a conformação de uma estrutura produtiva mais especializada e menos integrada e reforçaram a forma de atuação das grandes corporações regionais, em particular a divisão regional do trabalho das filiais de empresas estrangeiras. Antes de se aprofundar esta

discussão das mudanças e diferenças na evolução e na estrutura dos fluxos de comércio intra e extra-Mercosul, serão vistas algumas características da evolução do comércio mundial para depois cotejá-las com as dos países do Mercosul.

### **2.1.1. Principais Tendências no Comércio Internacional**

O fluxo de comércio internacional nas últimas décadas apresenta algumas tendências claras: a) seu dinamismo superou o do produto mundial, ainda que, no período mais recente, tenha sido menor que o do fluxo de investimento direto estrangeiro; b) o fluxo de comércio continuou concentrado nas economias avançadas, ainda que se tenha verificado uma crescente participação dos países em desenvolvimento e dos fluxos Sul-Sul (entre países em desenvolvimento); c) a participação dos fluxos comerciais intra-região tem sido cada vez mais significativa e dinâmica; e d) foram crescentes os fluxos de comércio intra-setorial e intra-firma, acompanhando a maior participação das empresas estrangeiras nos fluxos de comércio internacional, como consequência da reorganização espacial das grandes corporações mundiais<sup>2</sup>.

Com relação à primeira tendência, ela pode ser interpretada como um indicador de crescente inter-relação e interdependência comercial entre os países e regiões, como contrapartida de uma maior abertura econômica e financeira de suas economias, expressas em maiores coeficientes de exportação e de importação. No entanto, isso não significa que o mercado externo tenha substituído o interno enquanto locus de criação e acumulação de capital. Ao contrário, a maior parcela da produção doméstica mundial continua sendo direcionada para os próprios mercados internos.

O uso da relação produto interno (ou doméstico) e exportação ou importação para mensurar o grau de abertura e integração econômica das

---

<sup>2</sup> Para uma análise mais aprofundada das tendências do comércio internacional nos anos 90, ver Unctad (1999) Trade and Development Report. Para uma análise da reorganização espacial das grandes corporações mundiais ver Oman (1994) e Chesnais (1996).

economias deve ser feito com ressalvas. Primeiro porque essas variáveis mensuram fenômenos diferentes e não necessariamente diretamente inter-relacionados. Enquanto o produto é um indicador de geração de renda ou de agregação de valor em uma economia, as exportações e/ou importações registram operações de vendas e compras. Uma economia que funcione como um entreposto comercial pode ter um elevado fluxo de exportação/importação anual sem que isso represente a geração de emprego e fluxos de renda significativos. A construção deste indicador tem como principal vantagem a possibilidade de comparações internacionais. A rigor, um indicador mais apropriado para avaliar o grau de abertura das economias seria um que associasse vendas totais (domésticas e externas) ou valores brutos da produção aos fluxos comerciais internacionais (exportação e importação).

Esta questão nos remete para um segundo aspecto importante que diz respeito às magnitudes dos dois fenômenos. Enquanto os fluxos anuais internacionais de comércio aproximam-se da casa de US\$ 7 trilhões no final da década de 90, a somatória dos produtos nacionais aproxima-se de US\$ 30 trilhões. Esta diferença seria muito maior se considerássemos as vendas totais. Ainda assim, é possível constatar que o principal espaço de acumulação de capital ou de geração de renda continua sendo os espaços nacionais, ou seja, a produção e venda destinada ao mercado doméstico. Poder-se-ia contra argumentar que uma parcela significativa e crescente da geração desse produto doméstico e, portanto, da acumulação de capital tem sido gerada por filiais de empresas estrangeiras, como atestam os crescentes fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE), que atingiram a soma anual de US\$ 1 trilhão no final dos anos 90 (WIR, 1999 e 2000). Ainda assim, segundo os dados da Unctad, pouco mais de US\$ 3 trilhões (10,1%) do produto mundial corresponderiam ao produto gerado por filiais de empresas estrangeiras em terceiros mercados.

Os processos de abertura e de integração comercial, mensurados pelo dinamismo dos fluxos comerciais *vis-à-vis* os da produção doméstica, foram muito mais intensos nos anos 70, perdendo força nas duas décadas subsequentes, apesar das rodadas de negociações multilaterais no âmbito do

GATT e, mais recentemente, da OMC para a abertura e maior acesso aos mercados nacionais. No caso dos países em desenvolvimento, nos anos 90, a cada ponto percentual de crescimento das exportações correspondeu um crescimento de apenas 0,56 ponto percentual do PIB (contra 0,71 nos anos 80). Ainda assim, é uma relação mais elevada que a dos países desenvolvidos: 0,32.

Uma segunda característica diz respeito aos mercados de destinação e de origem destes fluxos.

À diferença do ocorrido nos anos 80 e observado por Dornbusch (1989), na década de 90 as economias em desenvolvimento (PED), em grande medida influenciadas pelo desempenho dos países asiáticos, apresentaram um maior dinamismo em relação aos países desenvolvidos (PD) no comércio internacional. Apesar deste desempenho, os PD continuaram concentrando aproximadamente 2/3 de todo o comércio mundial.

Simultaneamente ao crescimento do comércio mundial, tem sido observada uma crescente especialização entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Nos fluxos Norte-Sul e Sul- Norte, dadas as disparidades em termos de composição da pauta de produção e das capacitações produtivas e tecnológicas, uma parcela majoritária dos fluxos se deu na forma inter-setorial, como reflexo das diferentes vantagens competitivas.

Os impactos desta especialização sobre o desenvolvimento econômico das economias em questão têm recebido interpretações distintas na literatura especializada. No âmbito da teoria convencional esta especialização estaria associada a ganhos de eficiência e de bem estar geral. Em uma outra visão, na qual se insere a vertente cepalina e outros autores como Chesnais (1996), essa especialização e os ganhos do incremento do comércio mundial seriam assimétricos, favorecendo as economias avançadas em termos dos termos de troca. Segundo relatório do PNUD (1997), os PED perderam US\$ 290 bilhões devido à redução dos termos de troca no período 1980-91. Os termos de troca entre países periféricos e centrais teriam se reduzido mais de 50% nos últimos 25 anos. Os preços em termos reais das commodities nos anos 90 foram 45%

inferiores aos dos anos 80 e 10% abaixo do nível atingido em 1932 com a Grande Depressão.

O importante a ser destacado é a assimetria existente entre os quatro fluxos – Norte-Sul, Norte- Norte, Sul-Norte e Sul-Sul. Nos anos 90, de cada dez dólares exportados pelos países desenvolvidos (PD), aproximadamente sete dólares destinaram-se para mercados avançados, enquanto no caso dos países em desenvolvimento (PED) há um maior equilíbrio, elevando-se a importância relativa dos mercados menos desenvolvidos no destino de suas exportações.

No período mais recente, o maior dinamismo dos quatro fluxos foi observado na estrutura de comércio Sul-Sul, entre países em desenvolvimento, o que contrariaria os pressupostos da teoria convencional. As possibilidades de comércio internacional seriam maiores quando da existência de a) diferentes dotações de fatores de produção, promovendo uma especialização inter-setorial com base em vantagens comparativas, o que pressupõe um intercâmbio Sul-Norte ou Norte-Sul; e/ou b) semelhantes estruturas produtivas, com aproveitamento de economias de escalas e adoção de estratégias de diferenciação de produto e de segmentação de mercado, promovendo um crescente intercâmbio com especialização intra-setorial.

A rigor, os países periféricos já haviam apresentado na conturbada década de 80 um maior dinamismo com seus pares, compensando o baixo desempenho de suas vendas para os países centrais. Ainda assim, os países periféricos apresentaram uma baixa concentração regional (participação do intercâmbio regional no total comercializado), destinando em grande medida para os países avançados suas exportações.

O dinamismo das relações Sul-Sul, mais do que uma escolha de política ou estratégia comercial, foi uma contingência, dados os resultados desfavoráveis das negociações no âmbito do GATT-94 e OMC para as economias em desenvolvimento, sobretudo em termos de acesso aos mercados protegidos das economias avançadas, e dos subsídios praticados

para os produtos agrícolas. Segundo o relatório do PNUD (1997) supracitado, os PED deixariam de ganhar com exportações mais de US\$ 60 bilhões ao ano como conseqüência dos subsídios agrícolas e das barreiras ao comércio de têxteis existentes nos países centrais. A concentração regional do comércio é um fator importante para explicar este padrão de especialização, com países ricos vendendo proporcionalmente mais para países ricos (fluxo Norte- Norte) e países pobres, ainda que com elevada dependência dos PD, vendendo crescentemente mais para seus pares (fluxo Sul-Sul).

Empiricamente constata-se que os fluxos de comércio têm crescido de forma significativa intra-região geográfica (intercâmbio dentro do bloco ou região geográfica), superando em termos absolutos ou em dinamismo os fluxos de comércio extra-região (intercâmbio do bloco/região com o resto do mundo). Esta maior integração comercial é o que caracterizaria uma integração "de fato" e que muitas vezes precedeu a formação de blocos econômicos e institucionais (integração de jure), como ilustram os casos europeu e do Nafta. Mas isto implicou a formação de alguns blocos com composições exclusivamente de países periféricos Sul-Sul (Mercosul, Asean, Mcca, Pacto Andino, África, etc.) ou de países centrais Norte-Norte (União Européia). O Nafta poderia ser considerado uma exceção à regra, ainda assim o México (Sul) só foi incorporado institucionalmente após ao acordo EUA-Canadá (Norte).

O fenômeno comercial do regionalismo já pode ser identificado nos anos 70 e 80. As duas mais importantes e avançadas experiências de integração econômica - União Européia e Nafta – Ilustram bem este fato. Nas décadas de 70 e 80, quando consolidava-se o processo de integração europeu iniciado no final dos anos 50, o dinamismo dos fluxos de comércio intra-bloco superou o extra-bloco e também o do comércio mundial. Já neste período os fluxos intra-bloco (variando entre 57% e 62% do total) superavam os extra-bloco. Na década de 90, embora tanto as importações quanto as exportações extra-bloco tenham superado os fluxos intra-bloco, o intercâmbio realizado dentro do bloco foi predominante (59,2% para as exportações e 57,7% para as importações). No caso do Nafta, nos anos 80 e 90, o dinamismo do intercâmbio intra-bloco superou o do intercâmbio extra-bloco, sendo que em média 45% das

exportações e 36% das importações foram realizadas dentro do bloco. Considerando-se uma amostra de seis blocos econômicos, incluídos entre eles os dois principais - União Européia e o Nafta -, responsáveis por 2/3 de todo o comércio internacional, o comércio intrabloco representou 34,5% do total das exportações mundiais nos anos 90 (32,2% no caso das importações). Como evidentemente estes não são os únicos blocos econômicos existentes, é possível se afirmar que no mínimo um em cada três dólares comercializado no mundo o foi na dimensão comunitária. E mais, para o conjunto destes blocos, este padrão de comércio representou mais da metade de suas vendas (53%), dado o elevado grau de concentração regional da União Européia e do Nafta.

Mas certamente estes números estão sub-dimensionados para os anos 90, não apenas porque não estão considerados todos os blocos econômicos, mas também porque foram considerados os fluxos de comércio apenas para os blocos econômicos juridicamente constituídos e não para a região "geográfica" como um todo<sup>3</sup>.

Uma terceira característica importante observada no comércio mundial está associada à crescente participação das empresas transnacionais (ET's). Segundo os relatórios da Unctad (WIR, 1999 e 2000) as empresas transnacionais foram responsáveis por 35,6% do comércio global em 1998, contra 29% no biênio 1996-97 e 27,2% em 1990, o que representou um volume aproximado de US\$ 2,3 trilhões de um comércio mundial total de US\$ 6,5 trilhões.

Por sua vez, a crescente participação das ET's nos fluxos internacionais de comércio tem permitido o incremento mais que proporcional do comércio intra-setorial e intra-firma, seguindo a tendência de internacionalização produtiva e comercial das grandes corporações mundiais. Não há na literatura especializada muitas informações disponíveis sobre o tema, mas levantamento da Unctad (World Investment Report, 1995), citado em Chesnais (1996), indica

---

<sup>3</sup> Segundo o Banco Mundial (2001) até 1999 tinham sido notificados à OMC a existência de 194 acordos econômicos, dos quais 87 apenas nos anos 90.

que um terço de todo fluxo mundial realiza-se na forma intra-firma, outro um terço entre as grandes corporações e o terço restante pelas demais empresas. Oman (1994) procurou dissociar o conceito de globalização do conceito de livre-comércio, ou seja, de incremento dos fluxos de comércio mundial devido à redução das restrições ao comércio. Esta dissociação é particularmente pertinente uma vez que nem o dinamismo do comércio nos anos 80 e 90 foi superior ao das décadas anteriores, nem a tão propalada redução das restrições tarifárias e não-tarifárias e o maior acesso a mercados se concretizaram. Em grande medida, na visão do autor, o crescimento do comércio mundial teria uma dimensão regional, intra-indústria e intra-firma. Ainda que o processo de desregulamentação econômica e financeira, a geração e difusão de novas tecnologias de informação e a globalização dos mercados financeiros caracterizem o processo de globalização atual, ela seria um fenômeno microeconômico impulsionado pelas estratégias e comportamentos das empresas transnacionais (ET's), que buscaram intensificar a internacionalização de suas atividades empresariais em termos de comércio e do investimento direto estrangeiro. No bojo desta internacionalização, promoveu-se a difusão de um novo sistema de organização da produção ("enxuta e flexível"), de novas relações entre firmas e as redes corporativas e entre as cadeias de fornecimento e de distribuição.

A construção de *networks* de produção e montagem regionais e não-globais, dada a crescente importância da proximidade geográfica entre produtores, consumidores e fornecedores, tenderia a estimular um incremento nos fluxos de comércio regionais intra-setorial e intra-firma, promovendo uma integração regional de *fato* e se beneficiando de uma integração regional de *jure*. As grandes empresas transnacionais, que possuem plantas industriais e representações comerciais em todas as regiões importantes do mundo, seriam os principais agentes deste fluxo de comércio. Como destaca também Chudnovsky et al (2001), o comércio intra-firma seria menos dependente de fatores conjunturais e facilitaria a obtenção de maiores economias de especialização que o comércio inter-firma.

Do mesmo modo, o comércio intra-firma permitiria operar com preços de transferência para as importações e exportações e reduzir, entre outros, os impostos a serem pagos sobre os lucros.

### **2.1.2 Inserção Comercial de Argentina e Brasil frente às Tendências Mundiais**

A partir das tendências analisadas, é possível argumentar que o expressivo dinamismo do comércio dos países do Mercosul, em particular no fluxo de comércio intra-bloco nos anos 90, não destoa das principais tendências observadas no comércio mundial.

Em primeiro lugar, Argentina e Brasil também aumentaram seu grau de abertura comercial nas últimas décadas, o que pode ser mensurado pelo crescimento mais que proporcional dos seus fluxos comerciais, inicialmente de exportação e, posteriormente, de importação, em relação ao produto doméstico.

Enquanto na década de 60, exportações e produto cresceram a taxas semelhantes para os dois países, nas décadas seguintes, as taxas de crescimento das exportações sempre superaram em larga medida as taxas de crescimento do produto, implicando, pelo lado das exportações, uma maior abertura para o mundo. Interessante destacar que, mesmo sem repetir o dinamismo de décadas anteriores, no caso do Brasil, as taxas de exportações nos anos 90 superaram a do produto. Para a Argentina, dado o modesto desempenho exportador nos anos 80, os anos 90 representaram uma expressiva recuperação das exportações e do coeficiente de exportação.

No caso das importações, o mesmo fenômeno de abertura pode ser observado já na década de 70, período de expressivo crescimento da economia brasileira, mas de crescimento apenas modesto da economia argentina. Nos 80, a crise da dívida e a "restrição forçada" às importações promoveram um claro retrocesso do processo de abertura comercial em relação às importações. Nos anos 90, intensificou-se o processo de abertura comercial com o mundo também pelo lado das importações. No caso argentino,

a taxa de importação foi 5 vezes superior à do produto e no Brasil esta relação foi de 4 para 1.

Em segundo lugar, no caso de Argentina e Brasil, a análise do padrão e da evolução das estruturas de destinação das exportações e de origem das importações permite observar mudanças importantes no período considerado. Apesar dos fortes laços comerciais com as economias centrais, as exportações para estes mercados perdem participação para os mercados de países em desenvolvimento (PED), seguindo também tendência internacional, sobretudo para as exportações regionais (Mercosul e demais países da Aladi).

Nos anos 70, o intercâmbio com os países avançados representava entre 70% e 80% do total das vendas e compras. Importante destacar dois aspectos: primeiro, essa dependência foi paulatinamente reduzida nas décadas seguintes, muito antes da constituição do Mercosul, que intensificou esta tendência, mas não foi seu determinante. Segundo, os mercados mais avançados tiveram reduzida sua importância muito mais como demandantes (compradores) dos produtos regionais do que como fornecedores da região. No início dos anos 90, quase dois terços (62,3%) das vendas externas destinaram-se para estes mercados, que, por sua vez, foram responsáveis por pouco mais da metade (55,1%) das compras realizadas pelos países do Mercosul. No final da década, este padrão de comércio sofreu uma inflexão importante. Apenas 43,5% das vendas regionais destinaram-se para os países centrais. Por outro lado, 58,7% do total importado pela região foram provenientes dos PD.

A perda de participação das vendas para os mercados avançados (31% em 1998 contra 51% em 1990 e 72% em 1970) em favor dos países em desenvolvimento foi muito mais intensa para os produtos argentinos e aprofundou-se nos anos 90, devido à crescente participação das vendas para o Mercosul. No caso brasileiro, não apenas o país continuou destinando uma parcela majoritária de suas exportações para os países avançados, como a importância destes países como fornecedores da região foi mais significativa (63%).

Por último, cabe comentar a participação das empresas estrangeiras e do comércio intra-setorial e intra-firma nas pautas de comércio da região. Dados da Cepal (2000)<sup>4</sup>, considerando as 200 maiores empresas exportadoras da América Latina, mostram que quase metade da amostra para 1998 (95 empresas) foi composta por empresas estrangeiras, que foram responsáveis por 44,8% das exportações, totalizando US\$ 59,2 bilhões, sendo quase a metade do setor automotivo com vendas externas de US\$ 26,8 bilhões. Tomando como base o ano de 1995, a participação das empresas estrangeiras na pauta das maiores exportadoras apresentou um forte incremento tanto em número de empresas (66) quanto em valor (US\$ 34,3 bilhões ou 30,6%), refletindo um melhor desempenho das empresas estrangeiras, mas também um intenso processo de desnacionalização.

As filiais de empresas estrangeiras estão presentes em todos os setores de atividades - primário, manufatureiro e de serviços. No setor industrial, a partir de uma amostra das 100 maiores empresas industriais, o número de empresas estrangeiras praticamente não se alterou entre 1990 (46 empresas) e 1998 (47 empresas). No entanto, em termos de valor das vendas totais (mercados interno e externo), estas saltaram de um patamar de US\$ 53,5 bilhões no triênio 1990-92 (52,8% do total da amostra) para US\$ 110,5 bilhões (60,7%) em 1998.

Alguns trabalhos recentes fornecem alguns indicadores da participação de empresas estrangeiras no comércio internacional de Argentina e Brasil. Segundo Laplane et alii (2001), a participação das empresas transnacionais (ET's) na pauta de exportações brasileira, a partir de uma amostra de 500 maiores empresas (representando metade do comércio exterior total), cresceu de 48,3% para 53,2% entre 1989 e 1997, saltando de um montante de US\$ 5,9 bilhões para US\$ 13,6 bilhões, o que representou 17% e 26%, respectivamente, das exportações totais brasileiras. No caso das importações,

---

<sup>4</sup> La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1999, Cepal, Santiago de Chile, Nações Unidas, 2000.

estes percentuais foram de 53% para 1989 e de 63% para 1997, representando US\$ 2,6 bilhões e 13,4 bilhões, respectivamente.

Este grupo de grandes empresas estrangeiras apresentou um superávit de aproximadamente US\$ 3,3 bilhões em 1989, o qual foi praticamente exaurido em 1997 (o saldo reduziu-se para US\$ 177 milhões). Considerando apenas as empresas com atuação no setor da indústria de transformação, o superávit de US\$ 3,2 bilhões em 1989 transformou-se em um déficit comercial de US\$ 1,04 bilhão em 1997. Os maiores déficits comerciais foram observados nos setores automotivo, material eletrônico e de comunicações, equipamentos para informática e complexo químico. Por outro lado, as filiais de empresas estrangeiras foram superavitárias nos setores de metalurgia básica, papel e celulose, fumo e extração de minerais metálicos. Este desempenho das filiais de empresas estrangeiras foi conseqüência da forte elevação do coeficiente de importação, que saltou de 4% para 9%, enquanto o coeficiente exportado incrementou-se apenas ligeiramente, de 8,8% para 9,2%. O estudo também destacou o fato de que as empresas nacionais apresentaram nos três períodos analisados (1989, 1992 e 1997) coeficientes de exportação maiores do que os das filiais de empresas estrangeiras. Esta diferença de comportamento entre os dois grupos de empresas, segundo a origem do capital, contraria os resultados apresentados por Moreira (1999), para quem as filiais de empresas estrangeiras teriam uma maior vocação exportadora.

As filiais de empresas estrangeiras apresentaram uma propensão maior a exportar para o Mercosul e para a Aladi do que as empresas nacionais. Enquanto 40% das exportações das filiais destinaram-se para a região; do Nafta e União Européia vieram 70% das importações. Assim, as filiais foram deficitárias com relação ao Nafta e à União Européia em mais de US\$ 4,4 bilhões e, diferentemente do desempenho apresentado pela pauta total, elas foram superavitárias dentro da região (Mercosul mais Aladi). O estudo destaca a diferença das pautas e dos saldos comerciais para os dois mercados: "o comércio das filiais no Brasil mostra um claro padrão dual. Embora o superávit com o Mercosul e com os países da Aladi se concentra nas exportações de produtos manufaturados de maior complexidade e intensivos em tecnologia,

são esses mesmos agrupamentos os que explicam o *déficit* do intercâmbio das ET com as regiões desenvolvidas (...) assim se pode pensar que o Brasil é uma espécie de 'centro regional' para as filiais de ET que operam em atividades mais sofisticadas ou complexas, exportando parte da produção deste tipo de bem para o Mercosul e o resto de América Latina.

Entretanto, essas produções são feitas com um conteúdo local muito menor que no passado, e provavelmente com uma muito baixa integração local de partes e insumos tecnologicamente mais avançados, que seriam importados dos países avançados (40:2001)".

Assim como no Brasil, a participação das filiais de empresas estrangeiras nos fluxos de comércio na Argentina foi bastante significativa e generalizada. A partir de uma amostra das mil maiores empresas, Chudnovsky & López (2001) constataram que o número de filiais presentes entre as maiores empresas saltou de 199 em 1990 para 472 em 1998, as quais responderam por 59% das vendas totais. Dentro do setor manufatureiro, a participação das filiais cresceu de 37% para 60% entre 1990 e 1998. Nesta amostra de empresas, que representou 90% do comércio exterior argentino, as filiais de empresas estrangeiras também elevaram sua participação na pauta de exportação: de 32% em 1990 para 54% em 1998. Na pauta de importações, a participação das filiais de empresas estrangeiras foi ainda mais elevado e cresceu de 62% em 1990 para 72% em 1997.

Para avaliar a pauta de comércio exterior das filiais de empresas estrangeiras na Argentina, em termos de produtos e destino, o estudo de Chudnovsky e López (2001) construiu uma amostra com 140 empresas estrangeiras, representando um terço do valor total da pauta de exportação argentina em 1997. Enquanto a participação média do Mercosul no destino das exportações argentinas foi de 35,9% (11,9% para o restante da Aladi, excluindo-se o México), quando se consideram apenas as exportações das filiais de empresas estrangeiras, esta participação saltou para 41,2%, que se somada à participação da Aladi (9%), representou mais da metade das exportações. Ou seja, também no caso das filiais com atuação na Argentina

observou-se uma propensão maior a exportar para o Mercosul e para a Aladi *visà-vis* as empresas nacionais. E mais, estes mercados absorveram 90% das exportações das filiais de produtos industriais não baseados em recursos naturais. No entanto, para os demais mercados, à diferença do Brasil, as filiais concentraram suas exportações em produtos primários e não em bens industriais. Com relação às importações de manufaturados realizadas pelas filiais de empresas estrangeiras, principalmente aquelas classificadas nas categorias de fornecedores especializados e intensivos em P&D, os principais mercados de origem foram União Européia e Nafta.

Nos dois casos, como já advertia Fajnzylber (1971a, 1983, 1990) e Tavares & Gomes (1998), a participação das filiais de empresas estrangeiras foi maior e crescente naqueles setores com maior dinamismo e/ou intensidade tecnológica. Entretanto, esta maior participação não se refletiu na mesma intensidade em uma melhoria da pauta de exportação com os países avançados. Ao contrário, o maior dinamismo da pauta de importações em produtos mais sofisticados e provenientes dos países centrais gerou crescentes déficits comerciais.

A partir da literatura admite-se que o comércio intra-industrial está diretamente associado ao grau de desenvolvimento da base produtiva e dos mercados dos países, ao comportamento dos consumidores e às estratégias por parte das empresas de exploração de economias de escala de produção e de diferenciação dos produtos. Quanto maiores e mais constantes os índices de comércio intra-industrial (CII), mais estáveis e maduros seriam os fluxos de comércio entre dois parceiros comerciais. Processos de integração regional tenderiam a estimular o incremento de fluxos de comércio intra-setorial, porque propiciam ganhos com economias de escala, com diferenciação de produtos e com segmentação de mercados, a partir da integração e ampliação dos mercados nacionais.

Segundo Lucángeli (1995), o comércio intra-industrial Brasil-Argentina cresceu substancialmente entre meados dos anos 80 e meados dos 90, sendo maior naqueles segmentos industriais em que prevalecem as economias de

escala e a diferenciação de produtos. O autor analisou o padrão de comércio bilateral Brasil-Argentina a partir de três grupos de produtos. No primeiro, estão os setores químicos e de material de transporte com um coeficiente de comércio intra-industrial elevado e estável. Neste caso os elevados volumes de comércio foram devidos principalmente aos acordos comerciais, caracterizando o denominado comércio administrado. No segundo grupo estão aqueles produtos nos quais cada país apresenta vantagens competitivas absolutas: cereais (trigo), legumes e frutas, minério de ferro, entre outros. O volume de comércio é elevado mas o coeficiente de comércio intra-industrial é reduzido. No terceiro grupo encontram-se as matérias-primas, manufaturados diversos e de origem agropecuária (lácteos, alimentos industrializados, têxteis e confecções, papel e papelão e madeira). Neste grupo tanto o coeficiente de comércio intra-industrial quanto o volume do intercâmbio são voláteis.

Funcex (1997 e 1998) e Machado (1999) também construíram indicadores de comércio intra-industrial para o período 1992-96 que confirmaram a existência de um padrão de comércio maduro entre Brasil e Argentina, diferentemente do observado com relação ao intercâmbio entre Mercosul e Nafta, União Européia e Ásia. No caso do intercâmbio com a Aladi, embora os indicadores sejam inferiores aos do comércio intra-bloco, foram na média superiores a 40%, patamar para o qual admite-se a existência de um comércio maduro intra-industrial.

Baumann (1998) construiu índices de comércio intra-industrial (CII) para o Brasil no período 1980-96 com relação a onze mercados distintos e quatro blocos econômicos, incluindo o Mercosul<sup>5</sup>.

O mercado com maior importância relativa do comércio intra-setorial foi de longe o argentino, mantendo em todo o período considerado um índice

---

<sup>5</sup> Os indicadores foram construídos com base no índice de Grubel-Lloyd com nível de desagregação de 5 dígitos a partir da seguinte fórmula  $CII = 1 - (|X-M|) / (X+M)$ . Os indicadores variam de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um maior a intensidade do comércio intra-setorial. Além do Mercosul, foram construídos indicadores com relação ao Mercosul ampliado, incluindo Bolívia e Chile, União Européia e Espaço Econômico Europeu, que incluiu Áustria, Finlândia, Noruega, Suécia e Suíça.

superior a 40%, atingindo o pico de 48% em 1994, e reduzindo para 45% em 1996, último ano da amostra, quando se considera um nível de desagregação de cinco dígitos para a classificação dos produtos. Importante destacar que, embora a intensidade dos fluxos de comércio intra-setoriais tenha crescido comparando-se os períodos pré e pós-integração, os índices médios pré-integração já eram significativos e elevados, sugerindo a existência de uma divisão regional do trabalho e um grau de complementaridade produtiva e comercial por parte das grandes corporações, sobretudo de filiais de empresas estrangeiras, como destacado por Tavares & Gomes (1998). Os EUA e a Inglaterra aparecem a seguir, mas com índices muito menores, variando entre 20% e 24%.

Para um nível mais agregado (a três dígitos), as disparidades entre os números e países se acentuam, sendo que novamente a maior intensidade de intercâmbio intra-setorial foi verificada com a Argentina: 56% em 1996, seguida dos EUA com 28%. Cabe ressaltar que esta intensidade não se verificou com relação aos demais sócios do Mercosul (incluindo também Chile e Bolívia), com quem o Brasil mantém um intercâmbio fundamentalmente inter-setorial.

Em termos setoriais, os dados de Baumann (1998)<sup>6</sup> para produtos classificados a três dígitos apenas para 1996 indicam, como seria de se esperar, que o comércio intra-setorial foi mais intenso para os produtos industriais, particularmente para os produtos mecânicos e de material de transporte, que apresentaram uma parcela significativa de CII para um grupo de vários países. No comércio bilateral com a Argentina, uma gama bastante ampla de setores industriais a três dígitos (48) tem um CII superior a 40%, que é o patamar mínimo para se considerar significativo o comércio intra-setorial entre duas economias<sup>7</sup>. Para os demais países foram identificados 29 produtos

---

<sup>6</sup> Outros trabalhos que trataram do comércio intra-setorial foram Baumann (1993a e 1993b) e Kosakoff e Bezchinsky (1993).

<sup>7</sup> Alguns dos principais setores foram: frutas em conserva, pasta de papel, bebidas alcoólicas, outras fibras têxteis, produtos derivados de petróleo, tintas e pigmentos, produtos medicinais e farmacêuticos, polímeros, produtos de borracha e pneus, fios e tecidos de algodão, vidro e produtos de vidro, produtos siderúrgicos, motores, máquinas para impressão, para elaborar alimentos, equipamentos de calefação e refrigeração, equipamentos mecânicos e máquinas-ferramentas, equipamentos de telecomunicações, equipamentos de distribuição de energia

para os EUA com CII superior a 40%, 13 para a Itália, 11 para a Alemanha, 10 para o Japão e Reino Unido e 8 para a França.

Este crescimento do comércio intra-setorial deveu-se em grande parte ao aumento do comércio intra-firma, refletindo estratégias de complementaridade e de especialização comercial e produtiva, principalmente das grandes empresas estrangeiras com base produtiva nos dois países. Em menor medida também alguns grandes grupos brasileiros e argentinos têm adotado estratégias de comercialização e de produção no país vizinho, sobretudo no segmento de alimentos processados e bebidas.

Os fluxos de comércio intra-industriais têm sido crescentemente realizados na forma intra-firma, embora fluxos de exportação e importação de insumos entre grandes corporações e, em menor medida, os fluxos de bens finais entre firmas independentes também sejam significativos. As informações sobre o comércio intra-firma não estão sistematicamente disponíveis para o Mercosul. No caso do Brasil, dados para 1995 fornecidos pelo Censo de Capital Estrangeiro do Banco Central (1997), abarcando apenas as empresas com participação estrangeira (majoritária ou não), mostram que 44% e 41,7% das importações e exportações, respectivamente, são realizadas dentro da própria corporação. O padrão de intercâmbio intra-firma torna-se ainda mais denso quando se consideram apenas as empresas com participação estrangeira majoritária. Nesse caso a participação dos fluxos de importação e exportação intra-firma aumenta para 50,8% e 45,6%, respectivamente.

Os dados do Censo mostram também a expressiva participação das empresas estrangeiras no comércio exterior brasileiro, confirmando a análise de Laplane et alii (2001). Em 1995, as empresas estrangeiras foram responsáveis por 38,8% (31,4 para as majoritárias) das importações totais e por 46,8% (31,2% para as majoritárias) das exportações totais. Enquanto as empresas com participação estrangeira foram superavitárias nesse ano em US\$ 2,3 bilhões contra um déficit global de US\$ 3,4 bilhões, as empresas

---

elétrica, autopeças, vestuário, calçados, instrumentos e aparelhos de medicina e de medição e artigos de ótica.

majoritariamente estrangeiras foram deficitárias em mais de US\$ 1,1 bilhão, respondendo por um terço do déficit total. Interessante observar que neste último caso o déficit concentrou-se nas relações dentro da corporação (US\$ 1,3 bilhão), sendo que o intercâmbio com outras empresas foi ligeiramente positivo.

O estudo organizado por Chudnovsky et alii (2001) procurou também estimar indicadores de comércio intra-firma para os países do Mercosul. A metodologia utilizada foi considerar como fluxo intra-firma todo o intercâmbio realizado com países nos quais a filial de empresa estrangeira com atuação na região tem sede ou alguma outra filial, seja ela uma unidade produtiva ou comercial<sup>8</sup>.

Nesse sentido, a metodologia tende a superestimar o fluxo intra-firma. Para o caso brasileiro, os números superaram aqueles observados no Censo de Capital Estrangeiro para as filiais de empresas estrangeiras no Brasil, atingindo em média 80% para as exportações e 70% para as importações. Na Argentina, tanto para as importações quanto para as exportações a participação do fluxo intra-firma foi próximo a 70%.

A evolução dos fluxos de comércio das duas principais economias da região tem suscitado um intenso debate acerca da natureza e impactos do processo de integração sobre o padrão de comércio regional. Como discutido a seguir, a maior inserção comercial realizada por Argentina e Brasil nos anos 90 segue uma tendência estrutural que havia sido parcialmente interrompida nos anos 80, mas que foi novamente retomada, contando novamente com a presença das grandes empresas estrangeiras.

Além disso, a fonte de dinamismo do processo de inserção comercial foi substituída, com as exportações cedendo espaço às importações.

---

<sup>8</sup> Essa metodologia é a mesma utilizada pelo *Bureau of Economic Analysis* dos EUA para avaliar o fluxo intra-firma das empresas norte-americanas com relação ao resto do mundo. Para maiores detalhes ver Chudnovsky et alii (2001) e Hiratuka(2001).

### 2.1.3. Evolução da Inserção Comercial de Argentina e Brasil

A partir de uma perspectiva de longo prazo, utilizando-se o desempenho dos fluxos de comércio, nas últimas cinco décadas, como um indicador da evolução do grau de internacionalização comercial dos países do Mercosul, constata-se que em termos de dinamismo esta foi inferior à média mundial e à dos países em desenvolvimento, ainda que as diferenças não sejam significativas. O comércio mundial cresceu 9,8% a.a. no período 1950-98, enquanto as exportações e as importações regionais cresceram, respectivamente, 7,2% e 8,2%, respectivamente. As economias do Mercosul participaram no período considerado com algo variando entre 1% e 1,6% do total comercializado no mundo.

Tomando este longo período como base de análise, o Brasil foi de longe o país que apresentou, não só uma maior presença, mas também um maior dinamismo no comércio mundial, como conseqüência de ter sido o país latino-americano que mais avançou em seu processo de industrialização, constituindo uma base de produção mais integrada e diversificada, que se refletiu na maior expansão e diversificação em termos de produto e de mercado das exportações. O desempenho das exportações brasileiras superou o do comércio internacional nas décadas de 70 e 80, com crescente participação na pauta dos bens manufaturados e das empresas estrangeiras, como analisado por Fajnzylber (1971a, 1983, 1990).

Já a Argentina apresentou em todo o período de 1950-89, um desempenho exportador abaixo da média mundial. Esta tendência inverteu-se apenas nos anos 90, já sob influência do processo de integração regional. Estas evoluções distintas em termos de dinamismo das pautas argentina e brasileira demonstram, de um lado, a maior competitividade da estrutura produtiva brasileira, reconhecidamente mais integrada e diversificada, de outro, a maior importância do Mercosul para a inserção comercial da Argentina *vis-à-vis* a do Brasil.

No que diz respeito às importações, com o avanço nos anos 70 no Brasil do processo de industrialização por substituição de importações, portanto com um padrão de "desenvolvimento para dentro", ao contrário do que erroneamente se apregoa, as importações brasileiras incrementaram-se em aproximadamente 21% a.a. na década, superando, assim como o setor exportador, o dinamismo do comércio internacional (18% a.a.). Esta demanda por produtos importados crescentemente mais elaborados no âmbito de um processo de substituição de importações, como aponta Tavares (1972), agravou ainda mais a insuficiente capacidade de importação, num processo dinâmico de superação e criação de novas restrições externas ao crescimento. Já o desempenho comercial argentino, ressentindo-se muito mais da crise econômica internacional, de uma estrutura industrial menos integrada e diversificada e que foi parcialmente "desindustrializada" com a experiência liberal dos anos 70 e início dos 80, ficou aquém da média mundial, com crescimento de 15% a.a., que ainda assim superou em muito o desempenho dos anos 60.

Nesse sentido, o tão aludido fechamento da economia brasileira, mensurado em termos do grau de inserção comercial de sua economia, que seria conseqüência do seu padrão de "desenvolvimento para dentro", limitou-se apenas às importações e, ainda assim, apenas aos anos 80. Nesse período, observaram-se mudanças importantes na inserção comercial dos países da região. As crises econômicas e financeiras vivenciadas pelas economias periféricas, explicitadas e decorrentes das severas restrições internas e externas ao crescimento, tiveram um impacto decisivo sobre os fluxos comerciais.

A retração das importações no caso dos países em desenvolvimento, como a Argentina e o Brasil, invertendo a tendência verificada nas décadas anteriores e retomada na década seguinte, não pode ser entendida como uma medida deliberada de proteção ao mercado interno ou como uma diretriz estratégica de constituição de uma estrutura produtiva autárquica. Ao contrário, foi muito mais conseqüência, ou seja, uma resposta defensiva à crise

internacional e à retração dos fluxos internacionais voluntários de financiamento.

Importante lembrar e ressaltar que a opção adotada pelo Brasil nos anos 70 foi de avançar no seu processo de industrialização com endividamento externo, dada a perda relativa de importância dos fluxos de investimento direto estrangeiro neste processo, quando comparados aos anos 50 e 60. No entanto, esta estratégia foi inviabilizada com o impacto negativo da elevação sem precedentes das taxas de juros internacionais, particularmente sobre as economias endividadas e dependentes de importações essenciais, dado o impacto da alta do petróleo sobre os resultados da balança comercial. Tudo isso em um quadro de desaceleração dos fluxos internacionais de comércio (nos anos 80 o comércio mundial cresceu apenas 4.3% a.a., contra 18% a.a. nos anos 70), forçando as economias periféricas e endividadas a um ajuste fortemente recessivo dos níveis de atividade para geração de superávits comerciais, visando o financiamento do Balanço de Pagamentos.

Os esforços de geração de excedentes exportáveis para financiar os serviços da dívida externa aliados à "proibição forçada" às importações promoveram a geração de significativos superávits comerciais. Nos anos 80, Argentina e Brasil acumularam um superávit comercial superior a US\$ 17 bilhões e US\$ 61 bilhões, respectivamente.

É dentro deste contexto que se destaca o desempenho exportador brasileiro, em grande medida favorecido por uma política cambial e de incentivos fiscais e financeiros favorável, que superou o crescimento do comércio mundial e até mesmo o dos países desenvolvidos, e permitiu a geração de expressivos saldos comerciais. Já a Argentina apresentou um baixo dinamismo em suas exportações (crescimento de 1,8% a.a.), sobretudo quando comparado ao desempenho da década anterior (16% a.a.), o que comprometeu sua capacidade de importação e obrigou a uma contração ainda maior nos volumes importados. Importante destacar que este fraco desempenho esteve associado à expressiva abertura comercial realizada na Argentina nos anos 80, que teve impactos importantes sobre sua estrutura

produtiva, com penalização de sua indústria metal-mecânica e de eletrônica de consumo e especialização em manufaturas tradicionais e intensivas em escala (Schvarzer, 1997 e Kosacoff, 1994).

Com o estancamento dos fluxos financeiros de crédito voluntário, a contração dos fluxos de importação e a estagnação dos fluxos de investimento direto estrangeiro, tendência que seria parcialmente revertida apenas no final da década de 80, a partir das negociações para o reescalonamento e a securitização da dívida externa dos países periféricos, os vetores de internacionalização das economias da região ficaram praticamente restritos à dimensão comercial. Já o padrão de financiamento do Balanço de Pagamentos tornou-se crescentemente dependente das exportações.

Neste sentido, a maior inserção comercial realizada por Argentina e Brasil nos anos 90 segue uma tendência estrutural que foi parcialmente interrompida nos anos 80, mas que foi novamente retomada, agora com importantes mudanças em termos de vetores (investimento direto estrangeiro e importações) e de intensidade, mas não de agentes econômicos (filiais de empresas estrangeiras).

#### **2.1.4 Dinamismo Comercial nos Anos 90**

Durante os anos 90, tanto no período de transição (1991-94) quanto no de consolidação da integração do Mercosul (1995-98/99), o dinamismo do intercâmbio comercial do bloco superou o do mercado internacional. De modo geral, este dinamismo foi mais significativo nos fluxos de importações extra-bloco (do Mercosul com o resto do mundo) e, em menor medida, nas exportações intra-bloco.

Pelo lado das exportações, não houve mudanças significativas, sendo que a evolução do valor exportado total pela região superou ligeiramente o desempenho do comércio global, mas foi inferior ao desempenho das demais economias em desenvolvimento e, em particular ao dos NIC's asiáticos.

Merece destaque a maior inserção exportadora argentina que, pela primeira vez nas últimas quatro décadas, apresentou um dinamismo maior que a brasileira, superando também a média mundial e a das demais economias em desenvolvimento, sobretudo no sub-período 1995-98, sob a influência do Mercosul.

Este maior dinamismo exportador regional deveu-se, em parte, à evolução do comércio intra-Mercosul, responsável por aproximadamente 20,8% em média do comércio total do bloco nos anos 90.

O êxito do incremento dos fluxos de comércio intra-bloco pode ser identificado sob vários aspectos.

Em termos de valor, as taxas de crescimento do intercâmbio comercial intra-Mercosul foram bastante expressivas (20.5% a.a. no período), superando em muito o crescimento do intercâmbio (sobretudo das exportações) do bloco com o resto do mundo, de alguns outros blocos comerciais e, como visto, o incremento do próprio comércio mundial.

Em termos de valor, o intercâmbio comercial intra-bloco saltou de um patamar de US\$ 4 bilhões em 1989 (somadas importações e exportações) para um valor médio anual de US\$ 12 bilhões no período 1992-94 e novamente quase triplicando (US\$ 34 bilhões) no período 1995-99. Já as exportações extra-bloco, apesar de sua importância em termos de participação na pauta, representando 80% em média no período considerado, apresentaram baixo dinamismo com uma taxa de crescimento média de 4,4% a.a.

Em termos qualitativos, observou-se uma crescente melhora no perfil do comércio intra-bloco e deste com o restante da Aladi, durante todo o período de integração, compensando a perda de dinamismo e pior padrão de comércio com o resto do mundo.

A importância do Mercosul enquanto mercado de destino das exportações e de origem das importações foi distinta para os dois maiores produtores do bloco. No caso brasileiro, tanto pelo destino das exportações

quanto pela origem das importações, a pauta de comércio manteve-se bem distribuída por região, em que pese a participação crescente das compras e vendas regionais. Para o Brasil, o Mercosul representava 4,2% do valor exportado e 11,2% do valor importado em 1990, crescendo para 17,3% e 16,3%, respectivamente em 1998, e reduzindo-se para 14,1% e 13,6%, respectivamente, em 1999, devido sobretudo à crise argentina. A Argentina tornou-se, depois dos EUA, o maior mercado de exportações do Brasil, posicionando-se como mercado estratégico para vários produtos/setores<sup>9</sup>.

Embora tendo aumentado suas relações comerciais com o Mercosul, é importante destacar que o Brasil manteve sua maior inserção nos mercados dos países avançados e sua condição de *global trader*.

No caso argentino, a diversificação da pauta em termos de mercado se verifica apenas para as importações, cujo dinamismo aliás, situa-se entre os maiores do mundo capitalista nos anos 90 (as importações cresceram 25% a.a. na década). Para as exportações, em um quadro de crescente perda de competitividade da estrutura produtiva argentina, o crescimento exponencial das vendas intra-bloco criou uma relativa dependência do mercado brasileiro e, em menor medida do mercado latino-americano, a ponto de esta tornar-se preocupante e promover nos meios diplomáticos a discussão "Brasil-dependência"<sup>10</sup>.

O desempenho exportador argentino foi nitidamente diferente nos dois sub-períodos da década de 90. Entre 1991-94, período de transição do Mercosul e de elevado crescimento da demanda doméstica argentina, suas exportações praticamente acompanharam o crescimento do comércio mundial e se destinaram crescentemente para a região: Mercosul (26,3% contra 14,9% em 1989) e demais países latino-americanos (11,6%). No sub-período 1995-98

---

<sup>9</sup> Com destaque para veículos de passageiros e de carga, autopeças, pneumáticos, bombas e compressores, laminados de ferro e aço, carne de frango, aparelhos de TV, papel, polímeros de etileno, entre outros.

<sup>10</sup> O fato de Argentina e Brasil terem padrões comerciais diferentes com os demais blocos/regiões econômicas coloca-os em alguns fóruns de discussões em posições muitas vezes antagônicas com respeito às negociações para ampliação do Mercosul.

de consolidação do Mercosul e de forte crescimento da economia brasileira, que acumulou um incremento de 10,4% do PIB entre 1995 e 1997, as exportações argentinas voltaram a apresentar um elevado dinamismo de 12% a.a., que representou uma taxa três vezes superior à brasileira e o dobro da mundial. O Mercosul foi responsável pela absorção de mais de um terço (33,5%) destas exportações que, se somadas àquelas destinadas aos demais países latino-americanos, totalizaram 45%. Como discutido a seguir, o dinamismo exportador argentino foi acompanhado também de mudanças qualitativas importantes na pauta de exportação para o Mercosul e o resto do mundo.

Entretanto, a grande inflexão observada nos fluxos comerciais do Mercosul nos anos 90, sobretudo no caso argentino, diz respeito ao comportamento das importações. Os indicadores são eloqüentes. No período 1990-98, a taxa de crescimento dos fluxos de importações da região foi o dobro da média mundial (15,6% a.a. contra 6,5% a.a.). Ainda que se argumente que a base de comparação superestima este crescimento, são taxas muito significativas. Outro argumento que poderia relativizar este crescimento seria atribuí-lo ao dinamismo das importações intra-bloco. Entretanto, embora seja inquestionável o dinamismo intra-bloco (as importações intra-bloco cresceram 20,4% a.a.), cabe destacar que essas importações representaram em média apenas 18,4% do total importado. Além disso, o dinamismo do setor importador deveu-se também à crescente abertura comercial com o resto do mundo, visto que as importações extra-bloco cresceram 14,6% a.a., representando 81,6% do total importado pelo bloco, e superando em muito o crescimento das importações mundiais (6,4% a.a.). Esta tendência pode ser observada tanto no período de transição 1991-94 (17,2% contra 4,8% a.a.) quanto no período de consolidação 1995-98 (12,0% contra 6,4%). Esse dinamismo das importações extra-bloco, bem como sua elevada participação no intercâmbio total de comércio do bloco, constituem evidências a favor da natureza centrífuga ou de regionalismo aberto do Mercosul.

#### **2.1.5. Limites e Contribuições do Comércio Intra-bloco**

O intercâmbio intra-região já representava 10% do total comercializado nas décadas de 70 e 80, sendo relativamente maior para as exportações nos anos 70 (9% contra 7,7% das importações) e para as importações nos anos 80 (10,1% contra 7,7% das exportações). Esta tendência de redução da importância relativa da região como destino das exportações regionais e de aumento enquanto absorvedora das importações dos países avançados também pode ser observada quando se considera a Aladi como um todo. O intercâmbio regional representava aproximadamente 12% do total nos anos 70, com as exportações e importações tendo participações muito próximas. Já nos 80, foi reduzida a importância da região como destino das exportações (de 12,7% para 10,9%) e incrementada como fornecedora (14,6% do total importado contra 11,9% nos anos 70). De um lado, estes números corroboram a análise e as preocupações da Cepal de que os fluxos intra-Aladi pudessem reduzir a dependência de importações essenciais provenientes dos países centrais, dadas as dificuldades crescentes de inserção comercial nesses mercados e, portanto, de geração de recursos em moeda forte, que seriam parcialmente redirecionados para fazer frente aos crescentes serviços da dívida externa. Cabe ressaltar que o fato de os países latino-americanos estarem submetidos à pressão de gerarem saldos comerciais foi um dos principais fatores apontados para o fracasso do avanço das negociações comerciais no âmbito da Aladi.

Nos anos 80, enquanto as importações extra-bloco cresceram módicos 1,5% a.a., as importações intra-região apresentaram o dobro desta taxa (3,2% a.a.). Já as exportações intra-região cresceram 2,5% a.a. contra 5,5% a.a. das extra-região. No caso dos países do Mercosul, esta tendência foi ainda mais nítida: as importações totais mantiveram-se constantes (como resultado da redução de - 0,8% a.a. das importações extra-bloco e o incremento de 4,5% a.a. nas importações dentro da região) e as exportações totais acompanharam o crescimento do comércio mundial, crescendo 6,4% a.a., devido sobretudo ao desempenho das exportações extra-região (crescimento de 6,9% a.a. contra apenas 2,3% a.a. das intra-regionais). Nos anos 90, com a abertura comercial e financeira, a renegociação da dívida externa e a maior liquidez financeira internacional, as tendências das importações e exportações inverteram-se

tanto para os países do Mercosul quanto para os demais países da Aladi, com as importações apresentando um dinamismo muito superior ao das exportações.

Como discutido, no caso das exportações, há uma nítida distinção entre o elevado dinamismo das exportações intra-Mercosul (20,8% a.a.) e para fora do bloco (4,4% a.a.), refletindo a influência da constituição de um mercado comum e a relativa deterioração da pauta exportadora para o resto do mundo. Ainda assim, as exportações extra-bloco constituíram-se na parcela francamente majoritária do valor total exportado. Nos anos 90, o Mercosul conseguiu absorver em média menos de 20% das exportações de seus países-membros (menos de 0,3% do comércio mundial), atingindo 23% no período auge de integração comercial. Estas participações representaram níveis bem superiores aos das décadas anteriores (inferiores a 10% nas décadas de 70 e 80), mas são bastante reduzidas frente às de outros processos de integração econômica como o Nafta (46%) e a União Européia (62%), corroborando o argumento da natureza aberta do processo de integração comercial do Mercosul. Para a Aladi como um todo, a importância relativa do mercado regional foi ainda menor nos anos 90: 15,5%, em que pese também o maior dinamismo das exportações intra-região (16,3% a.a.) *vis-à-vis* as exportações extra-região (10,2% a.a.).

Uma análise apressada destes números poderia sugerir que o potencial de crescimento dos fluxos intra-bloco (e intra-regional, incluindo o restante da Aladi) seria significativo. A rigor, estes números demonstram o contrário, ou seja, os limites que estão colocados à expansão e, conseqüentemente, à importância (quantitativa) do comércio intra-bloco, dados, de um lado, a dimensão e o poder aquisitivo dos mercados regionais e, de outro, a assimetria existente entre os quatro mercados.

O mercado brasileiro foi responsável em média por 70% da produção e do consumo regionais.

Isto significa que, para a Argentina, em termos de mercado consumidor, a integração representou triplicar o mercado doméstico, enquanto para as economias menores, o acesso ao Mercosul representa um aumento exponencial dos mercados locais. Para o Brasil o mercado regional representa um acréscimo, em termos de mercado consumidor, de aproximadamente 40%, que não é desprezível, mas que explicita limites claros à expansão das exportações.

Neste sentido, a contribuição potencial do Mercosul para cada país em termos de expansão das exportações foi bastante diferenciada. A soma do valor médio anual das importações dos sócios brasileiros no período 1995-98 totaliza US\$ 22,8 bilhões, já descontadas as importações do bloco, representando um pouco mais da metade (55%) das exportações médias brasileiras no mesmo período, também já descontadas as exportações realizadas para o Mercosul. Assim, tomando como parâmetro o período 1995-99, para um acréscimo de 50% nas exportações brasileiras, se o incremento fosse integralmente destinado ao Mercosul, seria necessário aumentar em mais de 3/4 as importações dos países sócios ou, em valor, desviar totalmente o comércio com o resto do mundo, ou ainda, uma combinação de criação e desvio de comércio da magnitude de US\$ 24,6 bilhões.

Por outro lado, as importações médias anuais brasileiras no período 1995-99, descontadas as importações provenientes do bloco, foram de US\$ 46 bilhões, bem superiores à soma das exportações médias anuais dos sócios do Brasil que foi aproximadamente de US\$ 17,6 bilhões, descontadas as vendas para o bloco. Isto significa que se as importações médias totais brasileiras (US\$ 54,2 bilhões) crescessem em um terço, seria possível absorver toda a exportação extra-bloco dos sócios do Mercosul, ou ainda, seria possível duplicar as vendas externas dos parceiros, incrementando em 50% as importações e direcionando estas compras para a região.

Em um outro cenário hipotético é possível avaliar a importância do mercado brasileiro para a superação de dificuldades externas impostas ao crescimento econômico dos menores parceiros do Mercosul. A evolução do

saldo comercial argentino nos anos 90 certamente contribuiu para piorar o já negativo saldo nas contas de serviços em transações correntes e, portanto, elevar suas necessidades de financiamento do Balanço de Pagamentos. No sub-período 1992-94, de forte crescimento doméstico, e no sub-período 1997-98, com crescente perda de competitividade das exportações, o país experimentou significativos déficits comerciais no intercâmbio com o resto do mundo. Considerando o período mais recente (1995-99), o déficit comercial acumulado foi superior a US\$ 8,7 bilhões, mas teria sido muito maior não fosse o superávit no Mercosul de US\$ 6,2 bilhões. Mais do que isso, teria sido possível zerar o saldo argentino no período se pouco menos de 5% das compras realizadas com terceiros países fossem desviadas para o país vizinho. Na mesma linha de raciocínio, um incremento adicional de quatro pontos percentuais nas importações brasileiras teria sido suficiente, *ceteris paribus*, para equilibrar a balança comercial argentina.

Concluindo a seção, cabe enfatizar que, embora crescente, o intercâmbio intra-Mercosul foi relativamente baixo quando comparado com o de outras experiências de integração comercial. Além disso, sua importância para cada sócio está correlacionada inversamente ao tamanho do mercado, o que impõem limites ao crescimento da participação relativa dos fluxos intra-bloco nos fluxos totais. Esses números confirmam as assimetrias entre os sócios e sugerem também que a inserção comercial diversificada em terceiros mercados e a orientação centrífuga do processo de integração mais do que uma opção constitui-se em uma imposição, sobretudo para o Brasil.

#### **2.1.6 Mercosul e a inserção comercial de pequenas e médias empresas**

A importância do Mercosul para a inserção comercial de suas empresas pode ser interpretada também sob outros aspectos. Com a perda de dinamismo apresentada pelos setores exportadores de Argentina e Brasil com o resto do mundo, se descontadas as exportações para o Mercosul, teria ocorrido um retrocesso no processo de internacionalização comercial pelo lado das exportações. E mais, mesmo que se constate que grandes corporações,

em especial as filiais de empresas estrangeiras, foram as principais beneficiadas do processo de integração, esse também favoreceu a inserção comercial de pequenas e médias empresas brasileiras, com ou sem presença prévia no mercado internacional, para quem o Mercosul foi o mercado mais importante e mais freqüente, por vezes único, e em alguns casos representou a primeira experiência de inserção comercial.

Uma sondagem abrangente realizada pelo Departamento de Comércio Exterior da Fiesp-Ciesp (Ciesp, 1998) em final de 1997, envolvendo 597 empresas nacionais e estrangeiras do Estado de São Paulo, das quais 61% eram pequenas empresas (menos de 100 empregados), 28% médias empresas (entre 100 e 500) e 11% grandes empresas (mais de 500 empregados), fornece informações importantes sobre o desempenho comercial destas empresas, em particular, com relação à crescente importância do Mercosul em sua inserção comercial.

A sondagem revela um dado importante. Embora trate-se do estado brasileiro mais importante em termos econômicos e aquele com melhor infraestrutura física - portos e estradas - de suporte às exportações, apenas pouco mais da metade das empresas são exportadoras (52%), independentemente do volume ou freqüência das vendas, sendo 34% no grupo de pequenas empresas, 77% no de médias e 88% no de grandes, sugerindo também que a presença no mercado internacional tem correlação direta com o tamanho da empresa<sup>11</sup>.

Considerando somente as empresas exportadoras, nove em cada dez empresas exportavam para o Mercosul até 1997, o que representa 46% do total da amostra. Importante destacar que o mercado regional foi o mercado de destino das vendas do maior número de empresas<sup>116</sup><sup>12</sup> (89%), constatação que independe do tamanho da empresa (83% para as pequenas, 93% para as

---

<sup>11</sup> Para a sondagem foram consideradas pequenas as empresas com até 99 empregados, entre 100 e 499 empregados foram classificadas como médias e acima de 500 empregados como grandes empresas.

<sup>12</sup> Não estão disponíveis informações de valor das exportações, o que impede a verificação das importâncias relativas de cada mercado. As informações limitam-se ao número de empresas desagregadas por tamanho de empresa.

médias e 95% para as grandes), superando os mercados latino-americano (61%), norte-americano (42%; incluídos México e Canadá), europeu (34%), asiático (28%) e africano (22%).

Embora um percentual maior de grandes empresas exportadoras tenha vendido para o Mercosul, este segmento também caracterizou-se por ser aquele que tinha uma pauta de destinação mais diversificada, ou seja, também participava de forma significativa nos demais mercados, inclusive nos mais competitivos (norte-americano e europeu). Já o número de pequenas empresas que exportavam para os mercados mais competitivos foi bem reduzido, o que aumenta o grau de dependência com relação ao Mercosul (e América Latina).

Outro indicador importante analisado pela sondagem Fiesp diz respeito à frequência com que são realizadas as exportações por parte das empresas: “sempre”, “às vezes” e “raramente”. O Mercosul, além do mercado mais importante (em termos do número absoluto de empresas exportadoras), foi também o mercado com exportações mais frequentes. Para todos os tamanhos de empresas, o grau de frequência com que se exportou para o Mercosul foi maior do que o dos demais mercados. Entre as empresas que exportavam para o Mercosul (89% do total de exportadoras), 57% realizaram estas vendas sempre, 33% às vezes e 10% raramente. A frequência “sempre” no caso do Mercosul superou a de todos os demais mercados: norte-americano (51%), asiático (46%), europeu (44%), latino-americano (43%) e africano (22%). As informações por tamanho de empresa sugerem a existência, no caso das grandes e médias, de um fluxo de comércio maduro e contínuo. No caso das grandes empresas exportadoras para o Mercosul (95% do total de exportadoras), 86% exportaram sempre, 12% às vezes e 2% raramente. No caso das empresas médias que exportavam para o Mercosul, 62% exportavam sempre, 25% às vezes e 13% raramente.

No caso das pequenas empresas, onde a incidência de empresas estrangeiras é praticamente nula, as exportações não se constituíram em uma decisão estratégica e/ou se defrontaram com maiores dificuldades. Para todos os mercados analisados, incluindo o Mercosul, prevaleceram as exportações

com freqüência “às vezes”. Ainda assim, um terço das pequenas empresas exportadoras para o Mercosul exportaram com freqüência “sempre”, percentual só observado para o mercado norte-americano.

As informações referentes à participação do Mercosul no total do valor exportado indicam uma dependência muito maior das pequenas empresas com relação a este mercado. Em 1997, do total das empresas exportadoras, uma em cada cinco empresas destinava entre 90 e 100% de suas vendas externas ao Mercosul e quatro em cada dez empresas destinavam mais de 50% de suas exportações ao Mercosul. No caso das pequenas empresas, 30% dependiam quase que exclusivamente do Mercosul para realizarem suas exportações (16% das médias e 11% das grandes) e 42% exportaram mais de 50% para este mercado (39% das médias e 29% das grandes). Estes números corroboram o argumento de que para um percentual não desprezível de pequenas (e médias) empresas, o Mercosul representou a primeira experiência exportadora.

Por último, mas não menos importante, a sondagem procurou identificar os fatores que impediam ou dificultavam as exportações das empresas não exportadoras. O conhecimento insuficiente da legislação (45%) e do mercado externo (63%) apareceu com destaque. Já no item grau de conhecimento sobre temas de comércio exterior, abarcando todas as empresas (exportadoras ou não), foi avaliado o grau de conhecimento do processo de integração do Mercosul. Apenas 15% das empresas alegaram ter elevado nível de conhecimento (percentual que atingiu apenas 5% para as pequenas empresas), mesmo percentual para as que alegaram desconhecer o processo. Quando o tema tratado foi ainda mais específico, qual seja, o grau de conhecimento com relação às listas de exceções e de adequação do Mercosul, instrumentos que trataremos nas seções seguintes, duas em cada três empresas reconheceram baixo ou nenhum conhecimento. Neste caso, mesmo entre as grandes empresas, ou seja, empresas com departamentos especializados em comércio exterior, apenas uma em cada três admitiu ter um elevado conhecimento.

A sondagem Fiesp confirma vários outros diagnósticos e estudos empíricos de que o mercado externo não tem o grau de importância e de prioridade necessários para as empresas. Esta constatação é particularmente preocupante quando se tem uma opção de desenvolvimento econômico baseada em uma estratégia "*drive* exportadora". Mas, a sondagem permite observar também que, apesar da baixa vocação exportadora de forma geral, no caso das empresas exportadoras foi inegável a crescente importância do Mercosul na inserção comercial dessas empresas. E mais, que essa importância não esteve limitada às grandes empresas, sendo fundamental para as médias e pequenas empresas, algumas das quais se valeram do Mercosul como um "laboratório" para realizarem sua primeira inserção comercial.

### 3. SISTEMA DE VALORAÇÃO ADUANEIRA

O governo coloca em funcionamento, o sistema - conhecido como valoração aduaneira - para combater fraudes no comércio exterior. Ele será aplicado com grande atraso em relação a economias desenvolvidas. O sistema permite comparar os preços das mercadorias importadas declarados pelos importadores com os preços das mesmas mercadorias ou similares negociadas no mercado internacional. Diferenças de preço a menor significam menos impostos pagos no Brasil ou mais dólares enviados ao exterior. As mudanças anunciadas serão relevantes se os órgãos incumbidos da sua aplicação mostrarem-se aparelhados. Em caso contrário, será um esforço a mais para restringir importações, depois do aumento do número de produtos sujeitos à licença prévia.

O sistema de valoração aduaneira combate o subfaturamento, o superfaturamento nas importações. No subfaturamento, os importadores pagam menos impostos e podem competir deslealmente pelo mercado interno. O superfaturamento é prática antiga entre empresas que remetem dólares para o exterior fora dos canais oficiais. Elas declaram, por exemplo, pagar 100 por uma mercadoria que, na verdade, vale 50. A diferença é devolvida pelo exportador, mediante um depósito bancário numa praça internacional, a favor do importador. Ou, então, é creditada na conta de resultados do exportador, quando o importador, no Brasil, é uma filial do exportador. Não se sabe quantas centenas de milhões de dólares saem do Brasil por esses dois caminhos, mas esses são práticas antigas, cuja fiscalização tem-se mostrado muito difícil. A norma que regulará o regime de valoração determina que toda mercadoria submetida a despacho de importação estará sujeita ao controle do valor aduaneiro. Nele estarão incluídos o custo do transporte até o porto ou local de importação, os gastos com carga, descarga e manuseio, além do seguro. A verificação do valor da importação será feita por amostragem, prevendo-se um exame preliminar e um exame conclusivo do valor declarado, no prazo de 60 dias. Se houver suspeita de superfaturamento, o importador

terá de dar garantia de que pagará o imposto de importação efetivamente devido, sob a forma de depósito em moeda, fiança ou seguro, em favor da União. Para coibir, de fato, as fraudes, a alfândega brasileira poderá valer-se da experiência estrangeira. Isto seria feito, por exemplo, mediante a conexão com as alfândegas de outros países, no âmbito da Organização Mundial de Aduanas (OMA), que permitiria consultar preços de itens sob análise.

Dos elementos que integram o valor aduaneiro:

Art. 17. No valor aduaneiro, independentemente do método de valoração utilizado, serão incluídos (parágrafo 2 do artigo 8 do Acordo de Valoração Aduaneira):

- o custo de transporte das mercadorias importadas até o porto ou local de importação; II - os gastos relativos a carga, descarga e manuseio, associados ao transporte das mercadorias importadas até o porto ou local de importação; e III - o custo do seguro nas operações referidas nos incisos I e II.

Art. 18. Na apuração do valor aduaneiro segundo o método do valor de transação não serão considerados os seguintes encargos ou custos, desde que estejam destacados do preço efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria importada, na respectiva documentação comprobatória:

- encargos relativos à construção, instalação, montagem, manutenção ou assistência técnica, executados após a importação, relacionados com a mercadoria importada; e II - o custo de transporte após a importação.

Art. 19. Os juros devidos em razão de contrato de financiamento firmado pelo importador e relativos à compra de mercadorias importadas não serão considerados como parte do valor aduaneiro, desde que (Decisão 3.1 do Comitê de Valoração Aduaneira):

- o valor correspondente esteja destacado do preço efetivamente pago ou a pagar pelas mercadorias; II - o comprador possa comprovar que: a) o valor declarado como preço efetivamente pago ou a pagar corresponde de fato àquele praticado em operações de venda dessas mercadorias; e b) a taxa de juros negociada não excede o nível comumente praticado nesse tipo de transação no momento e no país em que tenha sido concedido o financiamento. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: a) independentemente de o financiamento ter sido concedido pelo vendedor, por uma instituição bancária ou por outra pessoa jurídica; e b) ainda que as mercadorias sejam valoradas segundo um método diverso daquele baseado no valor de transação

### **3.1 Acordo de Valoração Aduaneira**

Originou-se do artigo VII do ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS ADUANEIRAS E COMÉRCIO (GATT), cujo objetivo foi o de estabelecer normas sobre tarifação no âmbito do comércio internacional.

O Brasil, através do Decreto Legislativo n.º 9 de 08.05.1981 aprovou o Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio Exterior (Código de Valoração Aduaneira), assinado em Genebra a 12.04.79 e seu Protocolo Adicional de 1º de novembro de 1.979 e o introduziu no ordenamento jurídico pátrio mediante a promulgação do Decreto 92.930 de 16 de julho de 1.986.

Com o Decreto acima citado o Brasil veio a reger a valoração aduaneira, ou seja, fixar segundo métodos específicos o valor aduaneiro sobre o qual se verificaria a incidência dos tributos inerentes à importação de mercadorias.

O objetivo precípua desta metodologia era o de inibir o subfaturamento e o superfaturamento na importação, este último constituindo-se num canal direto para a evasão de divisas. Caracterizava-se o CÓDIGO DE VALORAÇÃO

ADUANEIRA quando corretamente utilizado, como forte instrumento regulador de mercado e podemos até dizer, da balança comercial brasileira.

Além disso, contava também com a ajuda dos impostos incidentes na importação (II e IPI), que por não obedecerem ao princípio da anualidade, podiam e ainda podem, ser majorados a qualquer tempo, inibindo desta forma o ingresso descontrolado de mercadorias estrangeiras, constituindo-se em verdadeiras salvaguardas tarifárias, além de outras medidas regulatórias à disposição das autoridades governamentais, tais como, por exemplo, cotas de importação, etc.

Na prática, o Código de Valoração Aduaneira resultante do GATT 86, introduzido em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto 92.930/86, era aplicado na prática mais por amostragem, e algumas vezes baseando-se inclusive em critérios criados pelas próprias autoridades aduaneiras, produzindo poucos resultados efetivos.

A Receita Federal para aplicação deste Acordo de Valoração Aduaneira à época, utilizava valores compilados em listas de preços, tabelas, faturas comerciais, dados fornecidos pelo próprio importador, importações anteriores de mercadorias similares, muitos destes dados extraídos dos computadores da Receita Federal e da antiga CACEX, atualmente SECEX, fatos que implicavam em verdadeiras arbitrariedades, pois as autoridades aduaneiras esqueciam-se das variáveis que norteiam o comércio internacional, tais como, lei da oferta e da procura, vendas especiais, descontos incondicionais, compras governamentais, país de origem, importadores vinculados, etc.

Todo este método utilizado muitas vezes sem critérios e sem aplicação reiterada, obrigava o importador "selecionado" pelas autoridades aduaneiras a comprovar o valor da importação, sendo obrigado a liberar as mercadorias sob TERMO DE RESPONSABILIDADE, além de responder a Notificações com o fito de documentalmente comprovar as condições da importação e sua valoração, quando não sofria autuações. As empresas multinacionais com

unidades espalhadas ao redor do globo foram sempre o alvo predileto das autoridades aduaneiras.

### **3.2 Acordo de Valoração Aduaneira em vigor**

Com o término das negociações da Rodada Uruguai do GATT, que se verificou em 1994, os países signatários foram obrigados a ratificar o ACORDO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO VII DO ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS ADUANEIRAS E COMÉRCIO DO GATT até o ano de 1º de janeiro do ano 2.000.

Sendo o Brasil signatário do GATT, através do Decreto 2.498 de 13.02.98, veio a implementar em seu ordenamento jurídico interno o ACORDO DE VALORAÇÃO ADUANEIRA em questão de modo que a legislação interna ficasse em perfeita consonância com as normas internacionais.

Além da concessão de um prazo até 1 de janeiro de 2000 para adequarem as respectivas legislações nacionais às disposições do Acordo, este prevê assistência técnica para os países em desenvolvimento visando auxiliá-los na estruturação de novos sistemas de valoração.

Apesar do prazo acima citado, nos pólos importadores, tais como São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo a implementação efetiva do ACORDO DE VALORAÇÃO ADUANEIRA se iniciou em 02.03.98 e nos demais estados a partir de abril de 1998.

O referido Acordo tem agora por escopo estabelecer um sistema eqüitativo, uniforme e neutro para a definição e aferição do valor aduaneiro (valor para fins de incidência do Imposto de Importação) representadas por alíquotas "ad-valorem", em outras palavras, constitui-se de uma metodologia única a ser adotada por todos os países signatários, de maneira tal a excluir a utilização de valores aduaneiros arbitrários e fictícios, os quais podem acarretar efeitos restritivos sobre o comércio internacional, como acontecia anteriormente no Brasil.

Alguns princípios básicos norteiam os dispositivos do Acordo de Valoração Aduaneira. São eles:

- *NEUTRALIDADE* - este princípio coíbe a utilização da valoração aduaneira como instrumento suplementar de proteção comercial, função esta que deve ser garantida pela correta fixação da tarifa aduaneira;
- *IMPARCIALIDADE* - é resultante da própria neutralidade do acordo, que condena o seu uso para combater o dumping e outras práticas desleais de comércio, embora admita o questionamento dos preços influenciados por esses fatores através da sua comparação com preços de mercadorias idênticas ou similares. De se ressaltar que o BRASIL, bem como outros países signatários possuem legislação específica para coibir a prática do DUMPING, razão pela qual se explica a não utilização do ACORDO DE VALORAÇÃO ADUANEIRA para estes casos, via de regra;
- *DEFESA DA CONCORRÊNCIA* - a valoração aduaneira deve evidenciar o combate a praticas desleais de comércio, incluindo-se o superfaturamento e o subfaturamento, com o objetivo de defender os interesses do Estado e dos agentes que atuam no comércio exterior de forma lícita;
- *NÃO DISCRIMINAÇÃO* - a valoração aduaneira não pode discriminar pela origem, procedência das mercadorias e pela qualidade dos fornecedores;
- *SIMPLICIDADE* - baseado na utilização de critérios simples e transparentes de modo a não prejudicar a prática do comércio;
- *PRECISÃO* - todas as disposições legais e administrativas referentes ao valor aduaneiro devem ser objetivas, claras, quantificáveis e acessíveis ao público e,
- *SIGILO* - as autoridades aduaneiras devem preservar o sigilo relativo às informações que possam comprometer o segredo dos negócios.

### 3.3 Regras para aplicação dos Métodos de Valoração

São previstos seis métodos de valoração aduaneira, que devem ser observados pelas respectivas alfândegas dos países signatários, sendo obrigatória a seqüência de aplicação estabelecida pelo acordo.

Quando através do primeiro método não for possível a correta determinação do valor aduaneiro, então poderá ser utilizado o segundo método e assim sucessivamente, não sendo facultado a liberdade de escolha dos métodos pelos importadores.

Sempre, qualquer que venha a ser o método de valoração a ser utilizado, deverão ser incluídos os seguintes elementos:

- custo do transporte ainda que gratuito ou executado pelo próprio importador. Se gratuito, deverá se tomar por base o valor que seria cobrado para o percurso na mesma modalidade de transporte. Se enviado pelo correio, o custo da tarifa postal;
- b) gastos com a carga, manuseio e descarga das mercadorias;
- c) o custo do seguro das operações acima descritas.

Por outro lado não deverão ser incluídos na apuração do valor aduaneiro ou custos ou encargos de transporte ou seguro tido após o desembarço, bem como encargos relativos á construções, instalações, montagem, manutenção ou assistência técnica da mercadoria, executados após a importação. Cabe ressaltar que a IN/SRF N.º 16 (art 3º) um dos diplomas legais que regem o assunto, exclui estes encargos desde que estejam destacados do preço efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria importada.

Também não deverão ser incluídos no calculo da valoração aduaneira os juros quando destacados do preço e forem os normalmente utilizados neste tipo de operação no âmbito do comércio internacional.

Se a mercadoria importada for financiada, os juros não deverão incluir o cálculo de apuração do valor aduaneiro quando estiverem destacados do preço efetivamente pago, quando o importador comprovar que o valor a pagar corresponde, de fato, ao devido nas operações de venda daquele tipo de mercadoria, ou quando a taxa de juros não ultrapassar o nível comumente praticado na transação, considerando-se a época e o país que tenha concedido o financiamento. Para estas disposições torna-se irrelevante o fato de o financiamento ser concedido pelo vendedor ou por instituição financeira, bem como o método para apuração do valor do financiamento não seguir o Acordo de Valoração.

### **3.4 Métodos a serem aplicados na Valoração Aduaneira**

#### **3.4.1 Primeiro Método-Valor da Transação**

O primeiro e principal método (artigo 1º) consiste em considerar como valor aduaneiro o valor da transação, normalmente indicado na fatura comercial, ou seja, o preço efetivamente pago ou a pagar pelas mercadorias importadas, ajustado, quando for o caso, para incluir certas despesas incorridas pelo comprador não consideradas no preço da fatura, conforme estabelecido no artigo 8 do Acordo de Valoração Aduaneira.

A inexistência de dados objetivos e quantificáveis determinará a impossibilidade de aplicação deste método, bem como quando o valor indicado pelo importador for influenciado por relações de interdependência entre comprador e vendedor. Também não é aplicável o primeiro método a determinadas operações que não constituam uma transação comercial, ou seja, de compra e venda de mercadorias como, por exemplo, as operações de aluguel de leasing.

#### **3.4.2 Segundo e Terceiro Métodos-valor da transação e mercado idênticas e similares**

No caso acima descrito, recorre-se, nesta ordem, aos segundo e terceiro métodos (artigos 2º e 3º) que se fundamentam, respectivamente, no valor da transação de mercadorias idênticas ou similares àquela sob valoração, exportadas e destinadas para o mesmo país e, tanto quanto possível, no mesmo período de realização da operação objeto de exame.

### **3.4.3 Quarto Método-Dedutivo**

O quarto método (artigo 5º), conhecido como método dedutivo, busca determinar o valor aduaneiro a partir da decomposição do preço de revenda da mercadoria importada, ou da mercadoria idêntica ou similar àquela objeto da valoração aduaneira.

### **3.4.4 Quinto Método-custo de produção, mais lucros e despesas**

Baseia-se no valor aduaneiro computado a partir do custo de produção das mercadorias a serem valoradas, acrescido de um montante para lucro e despesas gerais, balizados em valores registrados em exportações de mercadorias da mesma classe ou espécie da mercadoria objeto da valoração, realizada por outros produtores do país exportador para o país importador, e outras despesas que envolvam o transporte carga/descarga e seguro da mercadoria até o local alfandegado do seu desembarque no país importador, caso a valoração considere o valor CIF.

### **3.4.5 Sexto Método – valor aduaneiro**

O sexto método valorativo, consiste na determinação do valor aduaneiro através da utilização de critérios razoáveis, condizentes com os princípios e disposições gerais do Acordo e com o Artigo VII do GATT/94 e com base em informações disponíveis no país da importação.

É importante registrar que o Brasil fez uma ressalva ao Acordo de Valoração Aduaneira, não conferindo aos importadores a possibilidade de opção de inverter a ordem dos métodos quarto e quinto, ou seja, de poderem

requerer a utilização do método do valor computado ao invés do método dedutivo, sem a aquiescência da autoridade aduaneira.

### **3.5 Valoração Aduaneira no Âmbito do Mercosul**

Podemos generalizar esta base de cálculo para todos os países membros do Mercosul, pois através da Decisão no. 17/94 do CMC, ou seja do CONSELHO DO MERCADO COMUM, os signatários do MERCOSUL aderiram a tal acordo do GATT. Vale dizer que por signatários do MERCOSUL entendem-se BRASIL, URUGUAI, ARGENTINA E PARAGUAI.

No Brasil a referida decisão entrou em vigor através do Decreto 1.765 de 28.12.95, regulamentando desta forma as normas de regulamentação aduaneira para o trânsito das mercadorias intra-MERCOSUL.

Como os INCOTERMS são regras de comércio internacional que fornecem os subsídios para uma correta valoração aduaneira e consequentemente mediante adições e subtrações a serem realizadas dependendo da modalidade da operação de importação, irão ao final destes cálculos constituir o valor sobre o qual incidirá o imposto de importação, entendemos de suma importância discorrer sobre os mesmos.

Os mais usuais e conhecidos, denominam-se cláusulas FOB, ou seja FREE ON BOARD, ou CIF- COST INSURANCE AND FREIGHT (custo, seguro e frete). O primeiro deles se verifica quando a mercadoria é entregue ao importador a bordo do navio, no porto de embarque. Transporte e outras despesas são realizadas às expensas do importador. A cláusula CIF se verifica quando a entrega das mercadorias ao importador ocorre a bordo do navio no porto de embarque, sendo o transporte e o seguro contratados pelo vendedor.

Assim sendo, os denominados INCOTERMS têm por finalidade precípua fornecer um conjunto de regras internacionais para a interpretação dos termos mais comuns usados no comércio internacional, a fim de evitar as incertezas

de interpretação, ou ao menos reduzi-las consideravelmente. Mormente para afastar a possibilidade de disputas e litígios é que a CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL-CCI, criou em 1.936, um conjunto de regras internacionais para interpretar os termos de mercados. Tais regras são hoje conhecidas como INCOTERMS tendo ao longo dos anos sofrido emendas e adições , sendo atualmente utilizadas as regras estabelecidas em 1.990. Diga-se de passagem que em 1.990 ocorreu uma revisão das regras de inconterms com o intuito de adaptá-los ao uso do intercâmbio eletrônico de processamento de dados.

Imperioso, portanto, estabelecer uma correlação entre a operação de importação que está sendo feita, com a modalidade de INCOTERM utilizado na operação, já que cada um deles inclui diferentes preços embutidos ao seu valor total. Dependendo do INCOTERM utilizado, será necessário a adição ou subtração de determinados valores, correspondentes ou não à base de cálculo do imposto de importação.

### **3.5.1 Procedimentos da Receita Federal na Aplicação do Código de Valoração Aduaneira**

O Decreto 2.498/98 e as demais disposições regulamentadoras expedidas pelo Ministério da Fazenda determinaram que a partir de março de 1998 teria início a efetiva aplicação do sistema de valoração aduaneira no Brasil, determinando que toda mercadoria importada estará sujeita à verificação prévia de preços.

Ressalte-se que estão também sujeitas à comprovação do valor declarado, as mercadorias objeto de investigação de dumping, subsídios e aquelas sob salvaguardas. Com isso, o governo, atendendo a pleito antigo de setores afetados, pretende evitar que as medidas compensatórias estabelecidas para eliminar os efeitos dessas práticas desleais e as medidas de salvaguardas adotadas em defesa do mercado doméstico, sejam diluídas ou até mesmo neutralizadas pelo subfaturamento do valor das importações.

Para tanto, a Receita Federal está elaborando uma base de dados com os preços de todos os produtos no mercado internacional. Para cada mercadoria serão indicados valores mínimo e máximo, que servirão de parâmetro para verificar se o valor declarado do produto importado está compatível com a média de preços praticada no mercado internacional.

O controle do valor aduaneiro se dará de forma aleatória e seletiva quando do despacho da importação da mercadoria ou em processo de revisão aduaneira. O importador que tiver a sua mercadoria selecionada será comunicado através do SISCOMEX, e deverá apresentar a Declaração do Valor Aduaneiro acompanhada dos respectivos documentos comprobatórios do valor declarado.

A Receita Federal examinará os documentos apresentados, comparando os dados neles contidos com os registrados na Declaração de Importação. Esta primeira fase constitui o exame preliminar do valor aduaneiro, que deverá ser realizado pela autoridade aduaneira em dois dias. Caso ainda persistam dúvidas quanto ao valor de importação declarado pelo importador, poderão ser requeridos documentos e informações adicionais, bem como determinada a realização de diligências, auditorias ou investigações para permitir o exame conclusivo do valor aduaneiro.

O importador terá um prazo de 15 dias, contados a partir da data da notificação, para atender às novas exigências, prorrogável pelo mesmo período, mediante apresentação de justificativas. O exame conclusivo do valor será realizado num prazo de 60 dias, podendo também ser estendido por igual período. Vale observar, no entanto, que neste prazo não será computado o tempo concedido ao importador para atendimento das exigências.

Nos casos em que se verifique a recusa por parte do importador em fornecer as informações requeridas, ou as informações prestadas sejam insuficientes para que o valor declarado seja considerado como o valor efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria importada, ajustado conforme previsto no Acordo de Valoração Aduaneira, a autoridade aduaneira poderá

decidir pela não aplicação do método do valor da transação. Em consequência, a apuração do valor aduaneiro será determinada com base em método substitutivo, observada a ordem seqüencial já mencionada anteriormente.

Independentemente da modalidade de venda pactuada entre o exportador e importador e do método de valoração empregado, serão considerados na apuração do valor aduaneiro os seguintes custos: de transportes de mercadoria até o local alfandegado (porto, aeroporto ou ponto de fronteira) onde será formalizada a internação da mercadoria no país, os referentes à carga/descarga e manuseio da mercadoria associados ao transporte e os gastos referentes ao seguro durante essas operações.

O desembaraço da mercadoria sob valoração poderá ocorrer antes de concluído o exame do valor declarado, condicionada à prestação de garantia, sob forma de depósito em moeda, fiança bancária ou seguro em favor da União. Seu valor será correspondente à diferença entre o montante em impostos já recolhidos e aquele a que a mercadoria poderá estar sujeita em casos específicos.

O valor aduaneiro de qualquer mercadoria, mesmo aquele já objeto de verificação, poderá ser reexaminado em procedimento de revisão aduaneira, até que sejam completados cinco anos da data de registro da respectiva declaração de importação. Uma vez notificado, o importador terá um prazo de 30 dias para apresentar a Declaração do Valor Aduaneiro (DVA), acompanhada dos respectivos documentos comprobatórios. A não apresentação da DVA neste prazo será interpretada como recusa por parte do importador no fornecimento das informações, podendo a alfândega determinar o valor aduaneiro com base em método substitutivo. Desta forma, todos os documentos comprobatórios do valor aduaneiro, dados, informações, bem como registros contábeis devem ser conservados pelo importador, à disposição da Receita Federal pelo período de cinco anos.

### **3.5.2 Normas Internas**

São os seguintes os diplomas legais que atualmente regem o Acordo de Valoração Aduaneira:

- *Decreto nº 2.498* - D.O. U. 16/02/98 - Dispõe sobre a aplicação do Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT 1994;
- *Portaria MF n.º 28* - D.O.U. 17/02/98 - Dispõe sobre a implementação do Disposto no Decreto nº 2.498/98;
- *Instrução Normativa SRF nº 16* - D.O.U. 17/02/98- Estabelece normas e procedimentos para o controle do valor aduaneiro de mercadoria importada.
- *Instrução Normativa SRF nº 17* - D.O.U. 17/02/98 - Divulga atos emanados do Comitê Técnico de Valoração Aduaneira;
- *Instrução Normativa SRF n.º 18* - D.O.U. 17/02/98 - Dispõe sobre a impressão dos formulários aprovados pela Instrução Normativa n. 16/98; e,
- *Decreto 1765, de 28.12.95* - D.O.U. - 29.12.95 - Ratifica a Decisão do Conselho Mercado Comum do Mercosul que aprova a Norma de Aplicação sobre Valoração Aduaneira de Mercadorias no âmbito do Mercosul.

É de grande importância uma correta valoração aduaneira, pois sobre o resultado de sua utilização pelas autoridades competentes, incidirá o imposto de importação. Deste resultado, ainda haverá via de regra a incidência do IPI e ao final também a incidência do ICMS, numa verdadeira progressão geométrica, vale dizer porcentagem em cima de porcentagem. A valoração aduaneira arbitrária e incorreta, posto que baseada em dados fictícios como vinha sendo praticada no Brasil, acarretava indubitavelmente majoração da carga tributária além de discussões administrativas e judiciais homéricas em prejuízo do importador, bem como do consumidor final que viria ao final suportar toda esta carga tributária, razão pela qual este conjunto de regras que

está disciplinando o assunto se preocupa no momento em utilizar critérios de maneira correta e cuidadosa.

Esta preocupação já se fazia sentir em meados de 1993 até o final de 1994 quando a Receita Federal com a finalidade de colher dados relevantes a fim de estudar o assunto e promover os ajustes necessários, distribuiu inúmeros questionários para que importadores de peso viessem a se manifestar quanto aos critérios a serem utilizados em suas importações, envolvendo custos, locais de importação, etc.

#### **4. MERCOSUL: O DILEMA ENTRE UNIÃO ADUANEIRA E ÁREA DE LIVRE-COMÉRCIO**

O MERCOSUL foi precedido pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a Argentina e o Brasil (PICE), lançado em julho de 1986, que visava integrar de forma gradual as duas maiores economias da América do Sul. Em novembro de 1988, o processo foi acelerado com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelecia um prazo máximo de dez anos para se atingir uma zona de livre-comércio, a harmonização gradual das políticas setoriais e a coordenação das políticas macroeconômicas.

A posse dos presidentes Collor, no Brasil, e Menen, na Argentina, e a opção por um regime comercial relativamente mais aberto afetaram radicalmente o processo de integração econômica em curso. Em julho de 1990, a Ata de Buenos Aires reduziu o prazo para a eliminação das tarifas de importação entre os dois países para quatro anos e o objetivo passou a ser o mercado comum, que corresponde a um estágio superior à zona de livre-comércio, com a circulação sem restrições de bens, serviços e fatores produtivos, política comercial uniforme com tarifa externa comum, coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização de políticas tributária, agrícola e industrial. No período de transição, de março de 1991 a dezembro de 1994, as tarifas aduaneiras entre os dois países seriam reduzidas de forma linear e automática a cada semestre (à exceção de uma lista reduzida de produtos). Posteriormente, o Tratado de Assunção, firmado em março de 1991, incorporou o Paraguai e o Uruguai, países fortemente dependentes do comércio regional com a Argentina e o Brasil.

O MERCOSUL, após cumprida a fase de transição no período 1991/94, entrou em vigor em 1995, com uma tarifa externa comum (TEC) cuja plena vigência está prevista para 2006. No entanto, os países-membros têm, por vezes, tomado iniciativas que "perfuram" a TEC, baseados em argumentos

macroeconômicos. Para tal, têm buscado a aprovação de seus parceiros, os quais quase invariavelmente acabam por referendar as demandas por aquelas medidas. Entretanto, os custos dessa proteção adicional têm sido, em geral, assumidos pelo país interessado, permitindo evitar conflitos regionais em razão dessas medidas, que flexibilizam a rigidez na aplicação da TEC imposta pela união aduaneira.

A partir de 2001, as alterações nas tarifas promovidas pelo governo argentino, principalmente sobre bens de capital, seguidas pelo governo uruguaio, têm provocado discussões sobre uma eventual reforma tarifária no MERCOSUL ou, até mesmo, a substituição da união aduaneira atual por uma zona de livre-comércio, o que permitiria a cada país-membro autonomia na condução de sua política comercial.

#### 4.1 Mercosul: Panorama Geral

Em 2002, o MERCOSUL constituía um mercado regional importante, com um PIB de US\$ 673,8 bilhões, uma população de 219,8 milhões de habitantes e uma renda *percapita* de aproximadamente US\$ 3.065. A participação dos fluxos de comércio (exportações e importações) no PIB atingiu 26,8% e, na composição do PIB, a agricultura alcançou 7,3%, a indústria 23,5% e os serviços 69,2% (Tabela 1).

Tabela 1  
Indicadores econômicos do MERCOSUL – 2002

Descrição	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
1. PIB (US\$ milhões)	153,9	498,7	6,5	14,7	673,8
2. Composição do PIB (%)					
2.1 Agricultura	10,8	8,2	22,0	9,4	9,0
2.2 Indústria	32,4	36,1	28,4	26,8	34,8
2.3 Serviços	56,8	55,7	49,6	63,8	56,2
3. Renda percapita (US\$)	4.216	2.860	1.182	4.324	3.065
4. População (milhões de pessoas)	36,5	174,4	5,5	3,4	219,8
5. Comércio/PIB (%)	33,6	24,3	50,8	31,5	26,8

Fonte: Dados brutos: World Development Indicators – Data Query e IBGE (composição do PIB).

Elaboração própria

As economias dos países-membros, no entanto, são bastante diferenciadas — os PIBs dos dois maiores países, Brasil e Argentina, respectivamente, de US\$ 498,7 bilhões e US\$ 153,9 bilhões, são muito superiores aos do Uruguai (US\$ 14,7 bilhões) e do Paraguai (US\$ 6,5 bilhões). Quanto a suas estruturas produtivas, apenas Argentina e Brasil apresentam fortes semelhanças. O Brasil tem a indústria mais importante e o Paraguai é o mais dependente da agricultura. Os níveis de renda per capita também apresentam grandes disparidades, sendo os mais elevados na Argentina e no Uruguai.

A despeito das grandes diferenças de magnitude e de composição setorial de suas economias, os quatro países do bloco têm enfrentado situações de desequilíbrios macroeconômicos similares nos últimos anos. Em particular, Argentina e Brasil protagonizaram crises inflacionárias<sup>13</sup> durante a década de 1980, que só foram contornadas com a implementação de programas de estabilização macroeconômica, baseados em âncoras cambiais nos anos 1990 — regimes de taxa de câmbio fixa ou administrada — que se, de um lado, reduziram substancialmente as taxas de inflação, por outro produziram déficits em conta-corrente que se mostraram insustentáveis no longo-prazo.

O Plano de Conversibilidade argentino, apoiado na paridade cambial fixa de um peso por um dólar, teve início em abril de 1991, o que resultou, nos primeiros quatro anos, em uma rápida queda das taxas de inflação e em forte crescimento econômico. Entretanto, os déficits crescentes, tanto nas contas públicas como nas contas externas, requeriam um financiamento externo cuja disponibilidade de recursos dependia das condições vigentes no mercado financeiro internacional. As crises asiática e russa verificadas após 1997 e as dúvidas sobre a capacidade de a Argentina honrar as dívidas acumuladas reduziram tal financiamento, levando a economia a entrar em recessão (Tabela 2).

---

<sup>13</sup> Em 1989, a taxa de inflação anual atingiu 4.883% na Argentina e 1.878% no Brasil.

Tabela 2  
Indicadores macroeconômicos escolhidos do MERCOSUL

Pais	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>1. Variação do PIB (%)</b>						
Argentina	8,1	3,9	- 3,4	- 0,8	- 4,4	- 10,9
Brasil	3,3	0,1	0,8	4,4	1,4	1,5
Paraguai	2,6	- 0,4	0,5	- 0,4	2,7	- 3,9
Uruguai	5,1	4,5	- 3,2	1,1	- 3,1	- 10,8
<b>2. Inflação - IPC<sup>1</sup> (%)</b>						
Argentina	0,5	0,9	- 1,2	- 0,9	- 1,1	25,9
Brasil	6,0	3,8	4,8	6,2	7,5	10,2
Paraguai	7,0	11,6	6,8	9,0	7,3	10,5
Uruguai	19,8	10,8	5,7	4,8	4,4	14,4
<b>3. Taxa de câmbio nominal<sup>2</sup></b>						
Argentina (peso/US\$)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	3,09
Brasil (real/US\$)	1,08	1,16	1,81	1,83	2,35	2,93
Paraguai (guarani/US\$)	2.191,0	2.755,7	3.117,5	3.470,6	4.116,8	5.747,3
Uruguai (peso/US\$)	9,4	10,8	11,3	12,0	13,3	21,0

1/ Variação anual média. 2/ Taxa de câmbio nominal média do ano.

Fonte: Centro de Economia Internacional do Ministerio das Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto da Argentina.

Em 2002, a desvalorização do peso, que atingiu, em média, 3,1 pesos por dólar, associada ao congelamento dos depósitos bancários e à insolvência generalizada, gerou uma queda no PIB argentino de 10,9%.

Em julho de 1994, o Brasil implementou um programa de estabilização de preços — o Plano Real —, baseado em uma taxa de câmbio administrada, obtendo também uma rápida queda nas taxas de inflação, mas com déficits crescentes em transações correntes financiados por recursos externos. A crise financeira internacional no final dos anos 1990 e a suspeita de que o Brasil não conseguiria manter a taxa de câmbio sob controle aceleraram a fuga de capitais, provocando a mudança no regime cambial, em 1999, com a adoção de uma taxa de câmbio flexível, evitando uma grave crise no balanço de pagamentos. A substituição da âncora cambial pelo regime de metas de

inflação, como referência para as variações nos preços nominais, foi um dos fatores que impediram uma explosão inflacionária. No entanto, após um crescimento do PIB de 4,4%, em 2000, a economia brasileira não conseguiu manter uma trajetória de crescimento econômico sustentável.

Os países de economias relativamente pequenas do MERCOSUL, Paraguai e Uruguai, sofreram impactos negativos derivados das crises dos países vizinhos, sobretudo em suas taxas de crescimento econômico e na desvalorização das suas moedas.

A evolução do comércio exterior total (exportação e importação) do MERCOSUL foi bastante positiva, passando de US\$ 73,8 bilhões, em 1990, para US\$ 148,2 bilhões, em 2002, o que corresponde a uma variação de pouco mais de 100%. O crescimento do comércio intra-regional foi de 148,8%, enquanto o comércio extra-regional teve um incremento de 94,8% (Tabela 3).

Pode-se notar que a expansão de comércio foi bastante diferenciada nos três subperíodos: 1990/1994 abrange a fase de transição do MERCOSUL, ao longo do qual as tarifas incidentes sobre as importações dos países-membros foram reduzidas de forma gradual e linear no início de cada semestre e ao mesmo tempo em que os países implementavam programas unilaterais de liberalização comercial. O subperíodo seguinte — 1994/1998 — corresponde à etapa da união aduaneira imperfeita, quando as tarifas aplicadas aos países sócios haviam sido eliminadas, salvo algumas exceções. O terceiro e último — 1998/2002 — reflete uma fase de baixa atividade econômica na região, associada a fortes atritos comerciais entre os países do bloco.

No período 1990/1994, o comércio intra-MERCOSUL apresentou um crescimento extraordinário, de 188,7%, comparado ao aumento do comércio com o resto do mundo, de quase 50%. A evolução do comércio intra-regional não foi uniforme entre os quatro países, sendo a maior parcela apropriada pela Argentina e pelo Brasil, cujas trocas comerciais passaram de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 15,8 bilhões — um acréscimo que corresponde a quase 75% da variação absoluta observada no comércio intra-regional.

No período 1994/1998, embora menos acentuada, a expansão do comércio intra-regional continuou predominante, aumentando 71,8%, contra 38,9% do comércio extra-regional.

No período 1998/2002, ocorreu um forte retrocesso no comércio intra-regional, passando de US\$ 40,8 bilhões para US\$ 20,4 bilhões, com queda de 50%. O comércio extra-regional apresentou uma pequena redução de 5,9%.

O inequívoco sucesso observado no período 1990/1998 pode ser explicado por outros fatores, além dos relacionados às preferências regionais, como, por exemplo, a competitividade artificial decorrente da falta de coordenação das políticas macroeconômicas, principalmente na área cambial, bem como pelo crescimento econômico vigoroso permitido pelo êxito inicial dos programas de estabilização, especialmente na Argentina e no Brasil.

Como pode ser observado na Tabela 4, a parcela das exportações destinadas ao MERCOSUL no total de cada país-sócio aumentou de forma generalizada, sobretudo no caso do Brasil, que passou de 4,2%, em 1990, para 17,4%, em 1998<sup>14</sup>. Este resultado pode ser explicado, em parte, pelas menores preferências tarifárias que os demais membros do MERCOSUL concediam ao Brasil nos acordos bilaterais firmados anteriormente.

Tabela 4

Participação das exportações e das importações com o MERCOSUL no total (em %)

País	Exportação				Importação			
	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002
Argentina	14,8	30,3	35,6	21,7	20,4	22,2	25,3	32,3
Brasil	4,2	13,6	17,4	5,5	11,2	13,8	16,3	14,9
Paraguai	39,5	46,2	51,7	58,1	30,0	45,8	62,1	55,6
Uruguai	34,8	47,0	55,4	32,8	39,9	48,9	43,3	48,1

Fonte: Centro de Economia Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto da Argentina.

<sup>14</sup> A comparação com 2002 foi evitada, tendo em vista a forte recessão econômica nos países do MERCOSUL, principalmente na Argentina e no Uruguai.

Verifica-se, igualmente, uma expansão importante na participação das importações provenientes de membros do MERCOSUL, sendo a mais substancial a do Paraguai, alcançando 62,1% de suas compras externas em 1998.

Em comparação com outros blocos, porém, a participação do comércio intra-regional no comércio total do MERCOSUL, que alcançou 20,8%, em 2001, não viabilizou patamares semelhantes aos obtidos, por exemplo, pela União Européia (61,2%) e NAFTA (54,8%), ainda que seja próxima da ASEAN (22,4%) — associação composta por Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Tailândia e Vietnã — e tenha superado a Comunidade Andina (11,2%) e o Acordo Austrália e Nova Zelândia (9,7%), naquele mesmo ano<sup>15</sup>.

Apesar do excelente desempenho do comércio intra-regional, não é surpreendente que, dadas as assimetrias entre os países-membros e as dificuldades enfrentadas em virtude dos programas de estabilização econômica, ocorressem, periodicamente, conflitos comerciais. Frequentemente, as disputas resultaram em demandas por aumento de proteção setorial e em mudanças na tarifa externa comum, enfatizando-se os custos sociais de curto prazo em detrimento dos benefícios de longo prazo.

## **4.2 A Estrutura Tarifária no Mercosul**

### **4.2.1 Descrição da tarifa externa comum**

A tarifa externa comum (TEC) aprovada para o MERCOSUL apresentava uma média de 12%, uma amplitude de zero a 20% e alíquotas crescentes em dois pontos de percentagem, de acordo com o grau de elaboração ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos

---

<sup>15</sup> Os dados de participação do comércio intra-regional sobre o comércio total foram obtidos da OMC (2003). Vale lembrar que essa medida é sensível à dimensão do bloco regional e ao número de membros, devendo ser considerada apenas como um dos indicadores da importância do comércio intra-bloco.

variavam entre 0% e 12%, as de bens de capital de 12% a 16% e as de bens de consumo de 18% a 20%.

A princípio, duas críticas poderiam ser feitas a essa estrutura tarifária: a primeira, ao número excessivo de alíquotas, em detrimento de uma simplicidade maior na administração aduaneira, e a segunda, à falta de uniformidade da proteção efetiva, pois privilegiou-se a escalada na tarifa nominal, com o objetivo de assegurar uma proteção efetiva crescente em cada etapa da estrutura produtiva. Entretanto, um número grande de alíquotas permitiu acomodar mais facilmente os interesses dos quatro países, enquanto a escalada da tarifa nominal reproduziu o dogma predominante de que as proteções efetivas de bens finais devem ser superiores às de bens intermediários e às de bens de capital (Kume, 1996). Embora não tenha respaldo teórico (Corden, 1971 e Johnson, 1964), este tipo de estrutura tarifária é o predominante na maioria dos países.

Uma solução para os produtos que geravam maior controvérsia, em decorrência de interesses nacionais muito distantes, foi aceitar temporariamente tarifas diferenciadas, de modo que o ônus de uma tarifa maior fosse assumido apenas pelo próprio país. Assim, a TEC permitiu exceções para dois grupos de produtos: o primeiro, composto de bens de capital (900 itens tarifários) e produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários), no qual as tarifas nacionais eram bastante distintas, gerando um processo de negociação específico, e o segundo grupo, denominado Lista de Exceção Nacional, abrangendo os produtos para os quais cada país considerava inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional, por motivos protecionistas ou para evitar um impacto abrupto sobre os custos de produção ou investimento.

Para o setor de bens de capital, cuja produção é geograficamente muito concentrada no Brasil, a tarifa externa modal foi fixada em 14%, inferior em seis pontos de porcentagem à tarifa modal brasileira para o setor, mas bastante superior às efetivamente pagas nos países sócios (as tarifas nacionais são atenuadas por isenções proporcionadas por regimes especiais de importação).

Para os produtos de informática e telecomunicações, a tarifa externa foi estabelecida em 16%, contra tarifas de 35% e 40%, respectivamente, no Brasil, que é o único produtor regional. Para evitar que o custo do desvio de comércio — provocado pela substituição das importações do resto do mundo por compras a preços mais elevados provenientes do Brasil — fosse assumido *instantaneamente* pelos sócios importadores, fixou-se um programa de convergência linear, encerrado no final de 2001, para bens de capital, e que deverá terminar em 2006, para os bens de informática e telecomunicações.

Para a elaboração do segundo grupo, cada país selecionou produtos cujas alíquotas convergiam linearmente à tarifa externa comum no prazo de cinco anos. A quota de bens para a Argentina foi idêntica à do Brasil, de 300 itens tarifários, enquanto o Paraguai e o Uruguai puderam incluir 399 produtos cada um.

Para a indústria automobilística, os regimes nacionais existentes foram mantidos com pequenas adaptações, através da concessão de tratamento nacional para os produtos similares produzidos na região e de uma preferência maior aos produtores regionais de autopeças. Na realidade, apesar das concessões realizadas pela Argentina, o seu regime automotriz manteve as restrições ao livre fluxo de automóveis e autopeças no MERCOSUL. Até 2000 deveria ter sido aprovado um novo regime automotriz para o MERCOSUL, o que foi alcançado somente no início de 2001, tendo a aprovação formal sido suspensa em decorrência dos conflitos comerciais entre Argentina e Brasil.

Na Tabela 5 são apresentadas as estimativas de tarifas nominal e efetiva por setor de atividade.

Tabela 5  
Tarifa externa comum do MERCOSUL prevista para 2006,  
nominal e efetiva por setor de atividade

Código	Atividade	Nominal (%)	Efetiva (%)
1	Agropecuária	3,8	2,9
2	Extrativa Mineral (exceto combustíveis)	3,9	1,7
3	Petróleo e Carvão	0,0	-1,8
4	Produtos Minerais Metálicos	11,5	13,3
5	Siderurgia	8,0	12,5
6	Metalurgia dos Não-ferrosos	10,0	10,3
4	Outros Produtos Metalúrgicos	15,8	21,2
8	Máquinas e Tratores	13,8	14,2
10	Material Elétrico	16,0	20,0
11	Equipamentos Eletrônicos	13,1	12,9
12	Automóveis, Caminhões e Ônibus	34,0	124,0
13	Outros Veículos e Peças	13,8	14,2
14	Madeira e Mobiliário	11,0	13,1
15	Celulose, Papel e Gráfica	11,9	12,7
16	Borracha	12,8	14,7
17	Fabricação de Elementos Químicos	12,8	13,9
18	Refino de Petróleo	4,6	5,3
19	Produtos Químicos Diversos	8,8	10,6
20	Farmacêutica e Perfumaria	10,0	9,9
21	Artigos de Plástico	16,5	20,6
22	Têxtil	16,4	21,8
23	Vestuário	19,6	22,3
24	Couros e Calçados	14,2	15,7
25	Indústria do Café	11,3	11,7
26	Beneficiamento de Produtos Vegetais	12,1	22,2
27	Abate de Animais	9,8	9,8
28	Indústria de Laticínios	15,6	16,6
29	Açúcar	16,0	16,9
30	Fabricação de Óleos Vegetais	8,7	9,9
31	Bebidas e outros Produtos Alimentares	15,7	23,6
32	Produtos Diversos	14,4	16,1
	Média Simples	12,4	17,2
	Média Simples, Exceto Automóveis, Ônibus	11,7	13,6
	Mediana	12,8	13,9
	Mediana, Exceto Automóveis, Ônibus	12,5	13,6
	Mínimo	0,0	- 1,8
	Máximo	34,0	124,0
	Máximo, exceto Automóveis, Ônibus	19,6	23,6
	Desvio-padrão	5,9	20,7
	Desvio-padrão, exceto Automóveis, Ônibus	4,4	6,2

Fonte: Dados brutos: Tarifa Externa Comum do Mercosul. Elaboração própria.

A tarifa externa comum nominal no MERCOSUL apresenta uma média simples de 12,4% e um desvio-padrão, indicador do grau de uniformidade da estrutura tarifária, de 5,9%. Os cinco setores mais protegidos são automóveis, caminhões e ônibus<sup>16</sup> (34%); vestuário (19,6%); plástico (16,5%); têxtil (16,4%); material elétrico (16%); e outros produtos metalúrgicos (15,8%).

A tarifa efetiva, definida como o incremento no valor adicionado proporcionado pela estrutura tarifária em relação ao valor adicionado de livre-comércio, alcança 17,2%, em média. Os setores mais favorecidos são: automóveis, caminhões e ônibus (124%); bebidas e outros produtos

<sup>16</sup> Neste setor, estão sendo utilizadas as tarifas negociadas recentemente no acordo automotivo do MERCOSUL, cuja formalização está suspensa conforme explicado anteriormente

alimentares (23,6%); vestuário (22,3%); beneficiamento de produtos vegetais (22,2%); e outros produtos metalúrgicos (21,1%).

Dada a disparidade no nível de proteção efetiva da indústria automotiva em relação ao de outros setores, os indicadores estatísticos foram recalculados excluindo-se esse setor. Adotando este procedimento, a tarifa nominal média simples cai para 11,7%, com desvio-padrão de 4,4%, e a tarifa efetiva para 13,6%, com desvio-padrão de 6,2%.

#### **4.2.2 A tarifa de bens de capital no MERCOSUL**

A fixação de uma tarifa aduaneira modal de 14% nas importações de máquinas e equipamentos sempre foi motivo de grande controvérsia, tanto no Brasil como entre os países-membros do MERCOSUL. De um lado, estavam aqueles que priorizavam o estímulo aos investimentos privados, assim favorecendo as exportações e o crescimento econômico, e, de outro, os que pretendiam evitar que isso fosse viabilizado através da eliminação da produção regional de bens de capital.

A definição de uma tarifa "ideal" para bens de capital deveria permitir a conciliação desses dois objetivos, ou seja, assegurar uma proteção adequada aos produtores regionais sem comprometer substancialmente a competitividade internacional da produção no MERCOSUL — uma questão de resolução não trivial.

O argumento em favor da aplicação de uma política tarifária discriminatória contra bens de capital foi fortalecido recentemente pelos estudos de Bradford De Long e Summers (1991) e Jones (1994), que mostraram que diferenças nas taxas de crescimento entre países estão mais associadas ao diferencial no preço relativo de bens de capital do que a diferenças nas taxas de poupança. Em estudo mais recente, Hsieh (2000) mostrou que o preço relativo de bens de capital está associado negativamente à participação das importações no investimento total em máquinas e equipamentos, dificultando o acesso a novas tecnologias.

Eaton e Kortum (2001) resumem as principais características do comércio e da produção de máquinas e equipamentos no mercado internacional:

a) a especialização na produção de máquinas e equipamentos ocorre principalmente em países desenvolvidos<sup>17</sup>;

b) entre os países da OCDE, a especialização na produção de máquinas e equipamentos, medida pela participação do valor adicionado dessa atividade sobre o PIB, está fortemente associada aos gastos das empresas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB;

c) as vendas externas de máquinas e equipamentos são dominadas por sete países — Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Suécia —, cuja participação nas exportações mundiais daquela indústria atingiu 60,4%, em 1997. Este resultado mostra que a produção de máquinas e equipamentos está concentrada em um pequeno número de países e que a difusão de novas tecnologias é feita através do comércio. No entanto, a participação desse grupo de países tem declinado gradualmente, desde 1967, quando atingiu 75,7% — uma queda de 15 pontos de porcentagem em 31 anos. Outros países — principalmente os asiáticos — vêm ocupando um espaço cada vez maior nesse mercado; e

d) as importações de máquinas e equipamentos são substancialmente menos concentradas, embora a participação dos sete principais importadores mundiais tenha aumentado de 37,4%, em 1967, para 47,2%, em 1997. Os principais países exportadores também são os importadores mais relevantes, à exceção do Canadá.

Esse diagnóstico sobre a estrutura de produção e comércio de máquinas e equipamentos sinaliza que dificilmente o Brasil chegaria a fazer parte, a curto ou médio prazo, do grupo de países produtores e exportadores de máquinas e equipamentos. Assim, para o MERCOSUL, o acesso a inovações tecnológicas continuaria dependendo fundamentalmente das importações desses bens.

---

<sup>17</sup> Na amostra de países utilizada por Eaton e Kortum (2001), apenas a Coreia do Sul, a Hungria e a Iugoslávia apresentavam uma produção mais significativa de máquinas e equipamentos.

Segundo Jones (1994), o efeito de eventuais distorções nos preços relativos de bens de capital em relação aos de consumo sobre a taxa de crescimento econômico depende, na maioria das vezes, do contexto em que elas ocorrem. Contudo, seus resultados empíricos, para uma ampla amostra de países, indicam que distorções nos preços relativos de bens de capital, em particular de máquinas e equipamentos, estão associadas a menores taxas de crescimento no período 1960/85. Em estudo anterior, Bradford de Long e Summers (1991) obtêm resultados similares, relacionando taxas de investimento em máquinas e equipamentos a crescimento da renda *per capita*.

Na ausência de informações sobre o preço relativo de máquinas e equipamentos no MERCOSUL, para avaliar se existe uma restrição aos investimentos, a tarifa de máquinas e equipamentos (Seção 16 do Sistema Harmonizado) será comparada com a tarifa média de produtos industrializados (Seções 6 a 20), para vários países<sup>18</sup>. É claro que a comparação de tarifas entre países nunca é precisa, pois os dados disponíveis só registram as alíquotas *ad valorem*, não sendo computadas as tarifas específicas e as variáveis, bem como os regimes especiais de tributação, que permitem a importação sem pagamento integral dos impostos. No entanto, como o número de observações sobre o qual é calculada a tarifa média de cada produto é elevado, esses erros e omissões não devem introduzir um viés significativo.

No MERCOSUL, a tarifa média fixada para máquinas e equipamentos, em relação à média dos produtos industrializados, atinge 0,96<sup>19</sup>.

O Gráfico 1 expõe as tarifas relativas de bens de capital para um conjunto de países e blocos econômicos. Pode-se notar que a tarifa relativa de máquinas e equipamentos no MERCOSUL não é muito diferente daquelas praticadas por outros países em desenvolvimento, tais como Chile, Coréia do Sul e México. No entanto, é bem superior à tarifa relativa aplicada pelos países

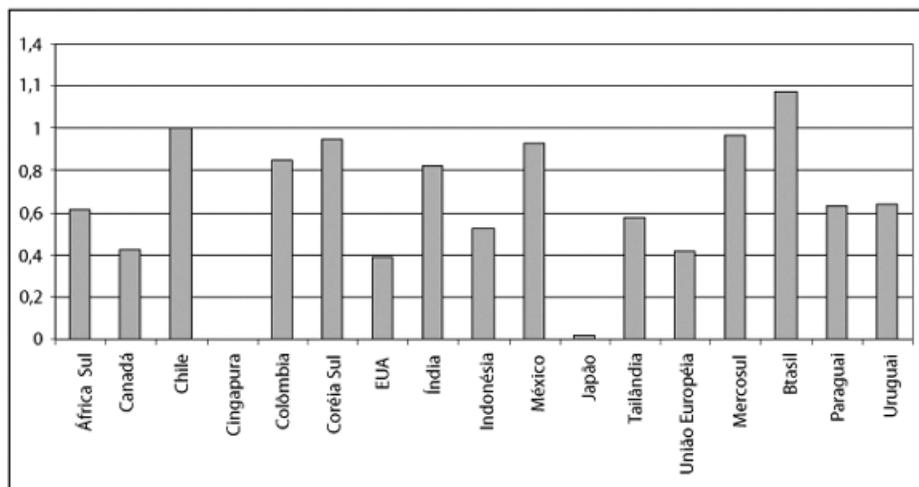
---

<sup>18</sup> As informações sobre tarifas foram obtidas em UNCTAD (2000).

<sup>19</sup> Como a Argentina era o único país do MERCOSUL, em 1999, que aplicava a tarifa plena de bens de capital prevista para 2006, estamos considerando a tarifa relativa de máquinas e equipamentos desse país como aproximadamente equivalente à do MERCOSUL.

desenvolvidos e asiáticos. Merece destaque, ainda, a forte discriminação contra a produção de bens de capital verificada em Cingapura e no Japão, este último pertencente ao grupo dos principais países exportadores.

Gráfico 1  
Tarifa de máquinas e equipamentos em relação à tarifa de produtos industrializados: países e blocos seccionados



Fonte: UNCTAD, 2000, versão 7.0. Elaboração própria.

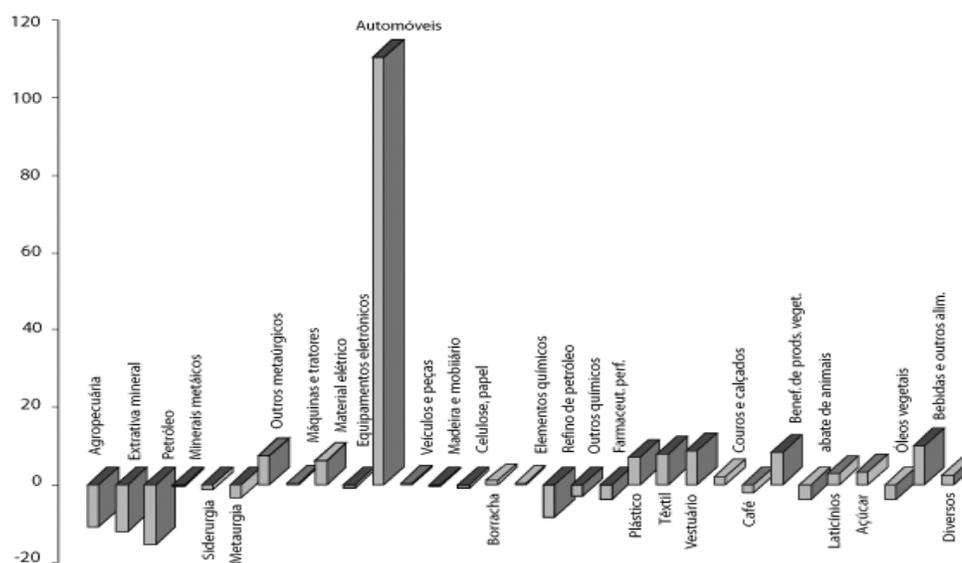
Com base nesses resultados, não há elementos para concluir que a tarifa relativa de bens de capital, aprovada para o MERCOSUL, seja nitidamente desfavorável à competição externa ou ao estímulo ao investimento. No caso de se aceitar, porém, que há uma forte correlação entre tarifa relativa e preço relativo de bens de capital, as conclusões de Bradford De Long e Summers (1991) e Jones (1994) indicam que uma redução das tarifas de bens de capital poderia ter efeitos importantes sobre a taxa de crescimento econômico no bloco.

#### 4.2.3 Reforma tarifária no MERCOSUL

A teoria econômica mostra que uma tarifa nominal uniforme é ótima, na medida em que gera proteções efetivas idênticas para todos os setores, o que resulta em uma alocação eficiente de recursos produtivos. No entanto, sua validade está condicionada às suposições de que as externalidades são nulas, ou, pelo menos, insignificantes, de que inexistem bens exportáveis e de que os efeitos sobre o consumo são desprezíveis (Corden, 1971). Quando essas



Gráfico 3  
Desvios das tarifas efetivas do Mercosul em relação à média geral\* (pontos de percentagem)



\*A tarifa efetiva média geral exclui automóveis. Fonte: elaboração própria.

Inicialmente, duas observações merecem destaque. Primeiro, constata-se a disparidade do grau de proteção nominal e efetiva usufruída pelo setor automotivo. No entanto, o acordo preliminar alcançado para a elaboração do regime automotriz no MERCOSUL revela que dificilmente os governos terão interesse, a médio prazo, em reduzir a proteção desse setor. Segundo, o grau de proteção efetiva de bens de capital, motivo de intensa controvérsia recente, não é tão elevado em relação à média. O setor de máquinas e tratores está bem próximo da média, enquanto material elétrico, ainda que desfrute de uma posição favorável, encontra-se em sétimo lugar por ordem decrescente.

Adicionalmente, nota-se que as atividades cuja competitividade externa é determinada pela dotação de recursos naturais, tais como petróleo e carvão, extrativa mineral, agropecuária e refino de petróleo, desfrutam de um grau de proteção efetiva bastante inferior à média.

Entre as opções de mudanças nas tarifas relativas de bens de capital, mantida a tarifa nominal média de 12%, dificilmente haveria condições políticas para implementar uma tarifa uniforme, pois isto requereria uma redução nos graus de proteção nominal de bens de consumo e um aumento no de bens

intermediários. Isso causaria uma forte realocação de recursos, a qual, ainda que adequada a longo prazo, provocaria custos de ajustamento substanciais a curto e médio prazos.

Uma política alternativa seria aplicar o método "concertina" (Corden, 1997), em várias etapas. Segundo essa abordagem, em cada período seriam reduzidas todas as tarifas nominais superiores a um percentual fixado arbitrariamente. Por exemplo, num primeiro momento, as tarifas nominais acima da média seriam reduzidas até atingir esse valor. Num segundo momento, uma nova tarifa nominal média seria calculada e repetido o procedimento anterior e assim sucessivamente. O ponto final alcançado seria uma determinada tarifa efetiva com baixa dispersão. No entanto, os setores com tarifas inferiores à média final teriam suas alíquotas mantidas, durante todo o processo.

Nesse caso, as dificuldades estariam concentradas na escolha da tarifa média final para a qual deveriam convergir todas as tarifas superiores a esse nível e o número de etapas que seriam cumpridas.

Evidentemente, a atual tarifa média poderia ser mantida, reduzindo-se gradualmente apenas as tarifas superiores a ela, o que conduz a uma maior uniformidade na estrutura tarifária.

Finalmente, no caso provável de ser mantida uma estrutura tarifária diferenciada, um estudo mais aprofundado sobre a adequação das tarifas de bens de capital deveria ser realizado. Certamente, uma proposta radical de tarifa nula não é apropriada, até porque os grandes países produtores e exportadores de bens de capital não têm tarifa zero. Esses mesmos países grandes são também importadores, o que sugere uma indução ao comércio intra-indústria. Dado que o nível tarifário atual de bens de capital no MERCOSUL pode ser considerado prejudicial ao estímulo de investimentos e à competitividade externa, uma alternativa interessante poderia ser a combinação de uma tarifa menos elevada com um subsídio à produção doméstica.

## 4.3 UNIÃO ADUANEIRA VERSUS ÁREA DE LIVRE-COMÉRCIO

### 4.3.1 As mudanças na tarifa externa comum

A aprovação de uma tarifa externa comum, com as exceções conhecidas e um cronograma de redução gradativa até a uniformização, deveria ser suficiente para impedir que interesses locais pressionassem os governos domésticos, em busca da adoção de medidas protecionistas (Corden, 1995). Entretanto, no caso do MERCOSUL, os países-membros têm, por vezes, anunciado alterações na tarifa externa comum, buscando posteriormente a aprovação de seus parceiros<sup>21</sup>.

A Argentina tomou a primeira iniciativa, em fevereiro de 1995, aplicando novamente<sup>22</sup> uma taxa de estatística de 3% nas importações extra-MERCOSUL. Essa medida não tinha fins protecionistas e buscava gerar uma receita tributária adicional que permitisse o equilíbrio fiscal, fundamental para a continuidade do Programa de Conversibilidade, afetado negativamente pela crise mexicana no final de 1994.

O governo brasileiro, preocupado com as projeções para o déficit na balança comercial feitas no início de 1995, elevou, em março daquele ano, as tarifas de 109 bens de consumo duráveis, tais como automóveis, televisores, radiogravadores e toca-discos a *laser*. Ademais, com o intuito de pressionar os preços domésticos, solicitou e obteve o apoio dos demais países do bloco para a inclusão de mais 150 produtos na Lista de Exceção Nacional. Deste total, 61 poderiam ser revisados e substituídos a cada três meses, ficando os restantes sujeitos a uma revisão anual (Kume, 1998).

O Paraguai também procurou manter o acesso a importações de matérias-primas no mercado internacional sem o pagamento da tarifa externa comum. Em conseqüência, decidiu-se permitir a importação pelos países

---

<sup>21</sup> Algumas vezes as medidas adotadas afetaram tanto as importações provenientes dos países-membros como as de terceiros países.

<sup>22</sup> A taxa de estatística havia sido extinta com a vigência da TEC.

sócios de até 50 produtos sem o pagamento da tarifa externa comum, nos casos de insuficiência de oferta regional e sob a aprovação da Comissão de Comércio do MERCOSUL.

Em setembro de 1997, em decorrência da menor disponibilidade dos fluxos de capitais externos provocada pela crise asiática, o governo brasileiro aumentou temporariamente as tarifas em três pontos de percentagem, com o intuito de reduzir as importações.

Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico, reduziu as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20% para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos provenientes de terceiros países, fora do bloco regional, provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras desses bens ao mercado argentino.

Em julho de 2001, o governo uruguaio reduziu para zero as tarifas de bens de capital e impôs uma alíquota adicional de três pontos de percentagem para as importações restantes, inclusive as provenientes do MERCOSUL. O Paraguai também elevou em 10 pontos de percentagem as tarifas de 330 produtos.

No final de 2002, a Argentina solicitou a manutenção das tarifas de 0% para bens de capital por mais um ano, sendo concedida uma prorrogação até junho de 2003. Nessa data, a pedido do governo argentino, o prazo foi estendido até o final do mesmo ano.

Em resumo, a união aduaneira imperfeita passou a funcionar como uma zona de livre-comércio. No entanto, a redução das tarifas de bens de capital a zero não tem o respaldo do governo brasileiro. Sua manutenção torna inviável sustentar a tarifa externa comum, acordada no Protocolo de Ouro Preto, em 1994.

### 4.3.2 União aduaneira versus zona de livre-comércio: um debate

A tarifa externa comum, cuja plena vigência estava prevista para 2006, foi o resultado de intensas negociações entre os governos dos países membros do MERCOSUL e representou, naquele momento, um equilíbrio "político" no balanço de modificações tarifárias aceitas pelos países, o que não implicou, necessariamente, uma distribuição eqüitativa dos benefícios e custos do livre comércio intra-regional.

As permissões temporárias concedidas às mudanças na tarifa externa comum, sempre que apoiadas em argumentos macroeconômicos, propiciaram a flexibilidade necessária à execução da política comercial, contornando a rigidez imposta pela união aduaneira.

No entanto, as recentes medidas adotadas pela Argentina e pelo Uruguai para o setor de bens de capital provocaram uma alteração de proporções significativas no equilíbrio entre os custos e os benefícios que caracterizavam a união aduaneira até recentemente.

Normalmente, essa medida deveria ser considerada temporária, como as alterações promovidas até então. Contudo, alguns segmentos dos governos e da academia nos três países vizinhos têm defendido o retrocesso do MERCOSUL a uma zona de livre-comércio, o que lhes permitiria uma autonomia na condução da política comercial. Nesse contexto, Argentina, Paraguai e Uruguai poderiam manter a tarifa de 0% permanentemente para máquinas e equipamentos, bem como assinar novos acordos bilaterais que minimizassem as perdas impostas pelas preferências tarifárias que beneficiam o Brasil em outros produtos manufaturados.

Para o Brasil, que, como país grande do MERCOSUL, já desfrutava de um ganho relativamente menor com a formação da união aduaneira<sup>23</sup>, sua substituição por uma área de livre-comércio implicaria perdas adicionais dos

---

<sup>23</sup> Em um programa de integração econômica entre um país grande e outro pequeno, a mudança nos termos de troca será mais favorável ao país menor.

ganhos provenientes com o desvio de comércio, tornando a participação no MERCOSUL menos atraente economicamente<sup>24</sup>.

Não obstante, a opção por uma zona de livre-comércio acarretaria outros custos, não restritos ao Brasil, na medida em que requereria um regime de regras de origem para evitar que as concessões tarifárias feitas aos países-sócios fossem apropriadas por terceiros países, através de um comércio triangular. Os controles aduaneiros necessários ao funcionamento do regime de origem poderiam impor um ônus excessivo aos exportadores, dificultando o comércio intra-regional.

Em uma área de livre-comércio, o regime de origem assume uma função preponderante e suas exigências de conteúdo regional podem servir para maximizar o desvio de comércio, principalmente por parte do país mais industrializado. Para ter acesso ao mercado de seu parceiro, sem o pagamento do imposto de importação, o país exportador "pequeno" deverá adquirir os insumos fabricados no país-sócio "grande"<sup>25</sup>.

A princípio, as vantagens proporcionadas por um elevado nível de conteúdo regional são apropriadas apenas pelos produtores de insumos. Entretanto, em alguns setores, os produtores de bens finais também podem estar interessados em regimes de origem bastante restritivos. Esse comportamento ocorre em setores onde o custo de entrada, medido através da montagem de uma rede de fornecedores, é elevado, podendo redundar, dada a parcela de mercado conquistada, em prejuízo às novas firmas. Nesse caso, o regime de origem funciona como um mecanismo anticompetição e os produtores de bens finais e intermediários dividem as rendas extraordinárias conseguidas com as barreiras à entrada.

Por último, os países "pequenos" do MERCOSUL, ao negociarem individualmente, poderão perder grande parte do poder de barganha em

---

<sup>24</sup> Uma comparação entre união aduaneira e zona de livre-comércio é feita por Krueger (1995).

<sup>25</sup> Krueger (1993) argumenta que esse procedimento foi adotado pelos Estados Unidos nas negociações com o México, no âmbito do NAFTA.

acordos bilaterais. Especialmente, a superposição de interesses da Argentina e do Uruguai em eventuais acordos de livre-comércio com os Estados Unidos e a União Européia no comércio de produtos agrícolas resultaria em uma limitação no escopo de seu acesso aos mercados dos países industrializados. Ao contrário, em um acordo com o MERCOSUL, seria possível obter maiores concessões no setor agrícola, em troca de um maior acesso de norte-americanos e europeus ao mercado brasileiro.

Em resumo, a substituição da união aduaneira por uma zona de livre-comércio pode conduzir aos seguintes problemas:

- a) a transferência do debate sobre a questão da tarifa externa comum para o de índice de conteúdo regional, o que pode até levar a um aumento do desvio de comércio, em detrimento do país "pequeno";
- b) a criação de restrições ao comércio intra-bloco, decorrentes dos custos de funcionamento do regime de origem; e
- c) a perda do poder de barganha nas negociações bilaterais por parte de países menores e mais especializados na produção agrícola.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos moldes das preocupações e proposições estruturalistas e cepalinas, analisaram-se as possibilidades e limites de um processo de integração regional para a redução ou superação das restrições externas ao crescimento econômico. Nesse sentido, o estudo procurou avançar sobre as análises convencionais que tratam os processos de integração regional simplesmente como um instrumento de política comercial, que visa uma maior especialização e ganhos de eficiência da estrutura produtiva.

Um processo de integração econômica implica a constituição de um complexo arranjo de políticas, incluindo políticas de competitividade no campo industrial e de comércio exterior, que afetam direta e indiretamente as decisões de produção (complementaridade e especialização), comercialização e investimento dos agentes econômicos. Estas decisões condicionam o padrão de crescimento econômico das economias, o que nos remete para uma análise dinâmica das implicações de um processo de integração regional.

No caso do Mercosul, estas decisões foram tomadas em um ambiente econômico que combinou, simultaneamente, um maior grau de abertura econômica e financeira dos países-membros em relação ao mundo, e um maior grau de integração econômica e institucional entre os países pertencentes ao bloco. Assim, em termos normativos e institucionais, o Mercosul foi concebido como uma experiência de regionalismo aberto, seguindo tendência internacional e atendendo às pressões de organismos multilaterais.

Favorecido pelo perfil de um regionalismo aberto, o Mercosul foi um processo de integração exitoso no plano comercial, incrementando fortemente seus fluxos de comércio intra e extra-bloco. Também quando avaliado do ponto de vista da intensidade e do dinamismo dos fluxos financeiros, incluindo uma parcela significativa dos investimentos diretos estrangeiros, o Mercosul foi, dentro de suas limitações e sem desconsiderar os custos envolvidos, um

acordo de integração exitoso, contribuindo de forma decisiva para o financiamento do *déficit* em conta corrente do Balanço de Pagamentos, ao menos no curto-prazo. Entretanto, enquanto uma política de desenvolvimento, que contribua para uma reestruturação ativa da base produtiva, para uma mudança qualitativa no perfil de inserção internacional e para a superação ou redução das restrições externas ao crescimento, ou seja, para a redução do grau de vulnerabilidade externa de suas economias, seus resultados são menos favoráveis.

A importância econômica do Mercosul, endogeneizada pelos agentes econômicos e expressa nos crescentes e elevados fluxos econômicos de produção, comércio e investimento, sinalizava no final da década de 90 para a consolidação de uma integração *de fato* e para sua irreversibilidade. O próprio interesse externo e, em alguns casos, as críticas realizadas por agências e instituições internacionais aos resultados e orientação do processo de integração, como as do Banco Mundial, corroboram este argumento.

Para os defensores do Mercosul enquanto um processo de superação do subdesenvolvimento regional, a primeira pré-condição, que seria o fortalecimento da dimensão regional, já estaria satisfeita.

A segunda condição, sabidamente ausente, seria reorientar, adequar e concatenar os instrumentos e normas comunitárias na direção de uma política de competitividade ativa, abrangente e reestruturante que fosse capaz de ampliar, modernizar, complementar e inserir de forma não subordinada, e sim sustentada e competitiva, a estrutura produtiva regional no cenário internacional.

A análise da estrutura da tarifa efetiva no MERCOSUL indica um certo grau de dispersão que poderia ser corrigido. No entanto, dada a escalada tarifária em vigor, a adoção de uma tarifa uniforme esbarraria em grandes dificuldades políticas, na medida em que alguns setores teriam seus níveis de proteção efetiva reduzidos, passando a enfrentar maior competição com

produtos importados de terceiros países e um aumento nos custos de produção, via elevação nas tarifas de seus insumos.

Assim, uma reforma tarifária no MERCOSUL poderia buscar uma maior uniformidade nos graus de proteção efetiva, aplicando-se gradualmente o método concertina.

O nível de proteção efetiva desfrutado pelos produtores de máquinas e equipamentos não é muito distante da média e não há indícios de que a tarifa relativa de bens de capital no MERCOSUL seja mais elevada que a aplicada por outros países em desenvolvimento. Todavia, comparada com a dos países asiáticos e das nações desenvolvidas, a tarifa de bens de capital é relativamente elevada, sugerindo a possibilidade de efeitos negativos sobre a competitividade externa e o crescimento econômico.

Dessa forma, a manutenção da união aduaneira com uma redução na tarifa externa comum do MERCOSUL poderia atender aos interesses dos países-membros que se sentem prejudicados pelos custos provocados pelo desvio de comércio em favor da produção industrial brasileira, principalmente em bens de capital. No entanto, a fixação de uma tarifa zero para máquinas e equipamentos não encontra respaldo na experiência de outros países.

Uma zona de livre-comércio, apesar de permitir maior autonomia na condução da política comercial, substituiria as discussões sobre a fixação da tarifa externa comum pelas exigências relacionadas ao conteúdo regional a ser estabelecido para cada produto. Dependendo dos requisitos impostos pelo regime de origem, o custo do desvio de comércio poderá ser equivalente ou superior ao de uma tarifa externa comum. Além disso, os custos de obtenção do certificado de origem poderão acrescentar mais uma barreira ao comércio intra-regional.

Finalmente, os países "pequenos" do bloco, em troca da autonomia obtida com a transformação do MERCOSUL em uma área de livre-comércio,

teriam, como contrapartida, uma perda do poder de barganha nas negociações bilaterais, principalmente com os Estados Unidos e a União Europeia.

## 6. BIBLIOGRAFIA

BAUMANN, R. Nota sobre as Relações Intra-Setoriais no Comércio Externo Brasileiro 1980-1996. Escritório da Cepal no Brasil, mimeo, Brasília, 1998.

BRADFORD DE LONG, J.; SUMMERS, L. H. Equipment investment and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, May 1991.

CHESNAIS, F. A Mundialização do Capital. São Paulo, Xamã Editora, 1996.

COUTINHO, L. A Fragilidade do Brasil em Face da Globalização. In: Baumann (org.) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Ed. Campus-SOBEET, 1996.

COUTINHO, L. A Especialização Regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização in Brasil: Desafios de um País em Transformação, Velloso, R. (org.), 1997.

CHUDNOVSKY, D. (org) *El Boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*. Buenos Aires, Siglo Veintinuno de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 1991.

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ. Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil: ¿qué hay de nuevo en los años noventa?, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Especial, Otoño, 1998.

CHUDNOVSKY, D & A. LÓPEZ. Incentives and Policy Competition for Foreign Direct Investment. Implications for the MERCOSUR, Latin American Trade Network, Buenos Aires, First Draft, march 1999.

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ. Industrial restructuring through mergers and acquisitions: the case of Argentina in the 1990s Transnational Corporations, Geneva, August, 2000.

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ. El boom de inversión extranjera directa en Argentina en los años 1990: características, determinantes e impactos. in: Chudnovsky, D. (org) El Boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.

CHUDNOVSKY, D. & A. LÓPEZ, A. Horizontal enterprise and technology policies: an opportunity for Mercosur” Buenos Aires: mimeo, 2001.

CHUDNOVSKY, D. & F. ERBER. MERCOSUR’s Impact on the Development of the Machine Tools Sector. Integration and Trade, nº 7/8, vol 3, jan-aug. 1999.

CHUDNOVSKY, D. & PORTA, F. La trayectoria Del Proceso de Integración Argentino-Brasileño - Tendencias e Incertidumbres. Documentos de trabajo. Cenit, 1990.

CHUDNOVSKY, D.; A. LÓPEZ; e F. PORTA. Ajuste Estructural y Estrategias Empresariales en La Argentina: um estudio de los sectores petroquimicos y de maquinas herramientas. CENIT, Working Paper, n.10, 1992.

CORDEN, W. M. The theory of protection. Oxford: Clarendon Press, 1971.

\_\_\_\_\_ . A western hemisphere free trade area: implications for Latin America. In: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB), ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (eds.). Trade liberalization in the western hemisphere. Washington, D.C., 1995.

\_\_\_\_\_ . Trade policy and economic welfare. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Clarendon Press, 1997.

COUTINHO, L. A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As grandes Tendências de Mudança. Economia e Sociedade n.1, IE/UNICAMP, 1992.

COUTINHO, L. Revolução Tecnológica e Coordenação de Políticas: A Transformação da Economia Mundial Capitalista e as Questões em Aberto para a Década de 90. Textos CERI nº1, Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais, IE/UNICAMP, 1992.

ERBER, F. Mudanças estruturais e política industrial. Brasília: IPEA - Relatório Interno, 1992.

ERBER, F. O padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico e o futuro da indústria brasileira. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 5, número Especial, 2001.

ERBER, F. S. & J. E. CASSIOLATO, J. E. Política Industrial; Teoria e Prática no Brasil e na OCDE. Revista de Economia Política, vol 17, nº 2 (66), 32-60, março, 1997.

ECIB. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. L. Coutinho & Ferraz, J.C. (coords), Campinas, Papyrus/Ed. Unicamp, 1994.

EATON, J.; KORTUM, S. Trade in capital goods. NBER, Jan. 2001 (Working Paper, 8.070).

FUNCEX. Ferraz F., G.T.; Cavalcanti, M.A F. H. e Ribeiro, M.M.B. “Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências Regionais de Harmonização”. Texto para Discussão, nº125, 1997.

FUNCEX. Ferraz F., G.T.; Cavalcanti, M.A F. H. e Ribeiro, M.M.B. & Sant’anna A. A. “Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: a experiência das exportações brasileiras”. Texto para Discussão, nº124, 1997.

FUNCEX. Análise dos Fluxos de Comércio Mercosul-União Européia. R. Markwald, J.Machado, M.Castilho, C. Winograd, E. Miotti, C. Quenan, M. Ribeiro, Funcex, fevereiro, 1997.

FUNCEX. Padrões de Comércio intra e extra-Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul. R. Markwald, J.Machado. Texto para Discussão n.141, novembro, 1998.

FAJNZYLBBER, F. A Empresa Internacional na Industrialização da América Latina in América Latina in Serra, J (1976) (org). Ensaio de Interpretação Econômica, Paz e Terra, 1976.

FAJNZYLBBER, F. Sistema Industrial e Exportações de Manufaturas: análise da experiência brasileira. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.

FAJNZYLBBER, F. La industrialización trunca de América Latina, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, 1983.

FAJNZYLBBER, F. (1990). Industrialización en America Latina: de la "Caja Negra" al Casilero Vacío. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cuadernos de la Cepal, n.60, Santiago do Chile. Reproduzido em Bielschowsky, R (2000) (org). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cofecon, Cepal. Editora Record.

FERRAZ, J.C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. Made in Brazil: Desafios Competitivos para a Indústria. Editora Campus, 1996.

HSIEH, C. Coments. Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. In: RODRIGUEZ, F.; RODRIK, D. NBER Macroeconomics Annual, 2000.

HIRST, M. A dimensão política do Mercosul. Revista Brasileira de Comércio Exterior, vol.10 n.39 abril-junho de 1994.

HIRATUKA, C. Estratégias Comerciais das Filiais Brasileiras de Empresas Transnacionais no Contexto de Abertura Econômica e de Concorrência Global. Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia, vol. II, p. 1071-92, Belém, 7 a 10 de dezembro, 1999.

IBGE. Matriz de Insumo Produto do Brasil — 1996. Rio de Janeiro, 1999.

JONES, C. I. Economic growth and the relative price of capital. *Journal of Monetary Economics*, v. 34, 1994.

JOHNSON, H. Tariffs and economic development: some theoretical issues. *Journal of Development Studies*, vol. 1, n. 1, October, 1964. Reimpresso em Johnson, H. *Aspects of the theory of tariffs*. London: George Allen & Unwin, 1971.

KOSACOFF, B. La Industria Argentina: Um Processo de Reestructuración Desarticulada”, in Kosacoff e outros. *El Desafio de la Competitividad - La Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial, cap.1, 1993.

KOSACOFF, B. (org.) *El Desafio de la Competitividad - La Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial, 1993.

KOSACOFF, B. A indústria argentina: da substituição das importações à conversibilidade. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, julho/agosto/setembro, n.40, 1994.

KOSACOFF, B. Estrategia empresarial Temas para pensar en el sur, ano 1 n.1, Buenos Aires, maio-junho, 1998.

KOSACOFF, B. y PORTA, F. La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina: tendencias y estrategias recientes”, *Estudios de la economía real*, n.3, Buenos Aires, CEP (Centro de Estudios para la Producción), 1997.

KOSACOFF, B.; TODESCA, J. e VISPO, A. La Transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil. CEPAL., mimeo, 1991.

KRUEGER, A. O. Free trade agreements as protectionist devices: rules of origin. NBER, Apr. 1993 (Working Paper, 4.352).

\_\_\_\_\_. Free trade agreements versus customs unions. NBER, Apr. 1995 (Working Paper, 5.084).

KUME, H. MERCOSUL 1995: uma avaliação preliminar. A Economia Brasileira em Perspectiva — 1996, v. 1. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

KUME, J. A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. A Economia Brasileira em Perspectiva — 1998, v. 1. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LAPLANE, M., F. SARTI, C. HIRATUKA & R. SABBATINI. La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur. El caso brasileño in El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur D. Chudnovsky (coord.). Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 1991.

LUCÁNGELI, J. Mercosul, Intercâmbio Argentina-Brasil em 1994: a consolidação de um padrão de comércio maduro. Balança Comercial, 132, Funcex out.-dez, 1995.

MOREIRA, M. M. A indústria brasileira nos anos 90. O que já podemos dizer? in Giambiagi, F. e M. M. Moreira (orgs.) A Economia Brasileira nos Anos 90,. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

MOREIRA, M. M. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior. Em: Giambiagi, F. e M. M. Moreira (orgs.) A Economia Brasileira nos Anos 90,. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

OCDE Technology and Economy: the key relationships, OCDE, Paris, 1992.

OCDE Industrial Policy Review. OCDE, Paris, 1992.

OMC. Informe sobre el comercio mundial 2003. Ginebra: Organización Mundial do Comércio, 2003.

PANAGARIYA, A.; RODRIK, D. Political-economy arguments for a uniform tariff. NBER, Mar. 1991 (Working Paper, 3.661).

SCHVARZER, J. a reconversion de la industria automotriz argentina: un balance a mitad de camino. Buenos Aires, março, mimeo, 1994.

SCHVARZER, J. Grandes Grupos Económicos en la Argentina. Formas de Propiedad y Lógicas de Expansión, agosto de 1994, mimeo.

SCHVARZER, J. La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes". Documento de Trabajo n.1, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, julio de 1997.

SARTI, F. Evolução das Estruturas de Produção e de Exportação da Indústria Brasileira nos anos 80. Tese de mestrado. IE/UNICAMP, 1994.

TAVARES, M.C. & G. GOMES. La Cepal y la Integración de América Latina in Revista de la Cepal, número extraordinario, Santiago, outubro de 1998.

UNCTAC. New Approaches to best-practice manufacturing: the Role of Transnational Corporations and Implications for Developing Countries. Current Studies, serie A, n.12, New York, United Nations, novembro, 1990.

UNCTAD. Trains - trade analysis and information system. Ginebra, 2000 (versão 7.0).

**Santos, Ana Carla de Oliveira**

**Mercosul e uma análise do sistema de valoração aduaneira / Ana Carla de Oliveira Santos. – Recife : O Autor, 2006.**

**95 folhas : il., gráf., tab.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2006.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Economia – Comércio exterior – Relações internacionais. 2. Mercosul – Valoração aduaneira – Acordos e métodos. 3. Estrutura tarifária – Tarifa externa comum – Reforma tarifária. I. Título.**

**339.13  
382.9**

**CDU (2.ed.)  
CDD (22.ed.)**

**UFPE  
BC2006 – 522**