

notas cindes 01

O papel da união aduaneira no futuro do Mercosul

Pedro da Motta Veiga

Dezembro de 2018

Sandra Polónia Rios

1. Introdução

O debate em curso sobre os rumos da política econômica externa no Brasil trouxe à tona a discussão sobre o modelo de integração do MERCOSUL. O bloco é uma união aduaneira e um movimento de abertura comercial no país – o primeiro desde a constituição do MERCOSUL – coloca dilemas e alternativas em relação ao futuro do modelo de integração.

Para discutir esses temas, o CINDES e o CEBRI organizaram em 4 de dezembro de 2018, uma discussão reunindo um grupo de especialistas. O que se segue é uma interpretação livre dos principais assuntos tratados no debate.

2. O contexto

A constituição do MERCOSUL é a mais importante realização econômica do amplo projeto de cooperação posto em prática pelos países do Cone Sul a partir do restabelecimento da democracia na Argentina e no Brasil. Este projeto tem uma dimensão política que é considerada muito exitosa, na medida sobretudo em que eliminou a hipótese de conflito militar e gerou um ambiente cooperativo entre os governos dos dois países – independente de suas orientações político-ideológicas.

A consistência política e econômica do projeto foi negativamente impactada pelo episódio de suspensão do Paraguai e pela inclusão no bloco da Venezuela – um país com regime incompatível com um projeto de integração nos moldes do MERCOSUL – mas tais ocorrências não chegaram a comprometer o principal ativo do processo iniciado em meados dos anos 80, qual seja a vigência de um ambiente político cooperativo entre Brasil e Argentina.

O MERCOSUL, enquanto processo de integração econômica, resulta desse ambiente, mas é apenas uma de suas manifestações. Nesse sentido, a discussão sobre o modelo de integração não questiona o processo de cooperação entre os países da região – e, em especial, entre Argentina e Brasil – enquanto tal, mas busca analisar e avaliar as alternativas de tratamento de um tema específico, mas muito importante, da agenda econômica e comercial em um contexto em que a maior economia do bloco avalia opções de reforma comercial que supostamente produzirão uma ampla redução de tarifas.

3. A união aduaneira como modelo de integração

O Tratado de Assunção estabelece em seu Artigo 1, a decisão de constituir um mercado comum. Na prática, os países-membros buscaram a constituição de uma união aduaneira, o que supõe a livre circulação de bens dentro do bloco (característica de uma área de livre comércio) mais o estabelecimento de uma tarifa externa comum frente a terceiros países.

A opção de iniciar o processo de integração através da criação de instrumentos próprios a uma união aduaneira – sem que houvesse uma “etapa” de área de livre comércio – traduz principalmente uma preferência brasileira, concretizada adicionalmente através da adoção, pelo bloco, de uma tarifa externa comum que reproduzia, em grande medida, a tarifa brasileira tal como essa resultou da reforma unilateral do início dos anos 90.

Para acomodar divergências entre os países-membros resultantes da heterogeneidade entre estruturas produtivas nacionais, o MERCOSUL contemplou diversos mecanismos de preservação de regimes especiais de importação e das tarifas vigentes antes da TEC (regimes de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações) e estabeleceu instrumentos de exceção (as listas nacionais de exceção sendo o mais relevante destes instrumentos). Tais excepcionalidades em relação à TEC foram sucessivamente prorrogadas e, em sua última prorrogação, tiveram sua vigência garantida até 2021, em alguns casos, e 2023, em outros.

Uma consequência desse quadro é que boa parte das importações originadas em terceiros países e destinadas aos membros do bloco se faz de acordo com tarifas e regras comerciais nacionais, reduzindo a cobertura efetiva da tarifa externa comum. Além disso, o comércio intra-MERCOSUL de bens produzidos fora do bloco continuou a ser negativamente impactado, sujeitando-se inclusive à cobrança de tarifas ao atravessar as fronteiras entre países-membros. Consolidou-se, em função dessas evoluções, a avaliação de que o MERCOSUL é uma união aduaneira “imperfeita”.

Essa denominação ajuda a acomodar politicamente todo tipo de flexibilidade em relação às regras e princípios deste tipo de modelo de integração, ignorando o fato de que as imperfeições que se acumulam na união aduaneira do MERCOSUL erodem os benefícios econômicos que se poderia esperar da constituição de um território aduaneiro unificado no Cone Sul.

Na realidade, o debate sobre a conveniência de rever o modelo de integração não é novo. Desde o final dos anos 1990, quando ficaram patentes as dificuldades de implementação do ambicioso projeto de

instituição de uma união aduaneira, há quem defenda o abandono desse modelo em prol da concentração de esforços na construção de uma área de livre comércio. O tema volta à agenda hoje em função da discussão sobre a reforma da política comercial no Brasil.

Vale observar que o modelo de união aduaneira é amplamente minoritário entre os projetos de integração econômica que se multiplicaram a partir dos anos 80 e 90. Em regra geral, o modelo adotado é o de área de livre comércio. A cobertura temática dos acordos varia bastante segundo os parceiros, mas em geral os acordos foram além do comércio de bens para incluir temas como serviços, investimentos, compras governamentais e outros.

O único caso de união aduaneira economicamente relevante e bem sucedida no mundo é o da União Europeia, um projeto de integração fortemente institucionalizado e com instâncias supranacionais de governança. O MERCOSUL sempre recusou a hipótese de supranacionalidade, mas optou pela união aduaneira, refletindo – em ambos os casos, preferências de política comercial do Brasil.

4. Revendo o modelo de integração?

No caso do MERCOSUL, é impossível evitar a constatação de que o modelo de união aduaneira e, em particular, a estrutura da TEC, expressam a visão de política comercial que prevaleceu no Brasil – e, em certos momentos, também na Argentina – e que seria questionada por um novo movimento de reforma comercial de caráter liberalizante. Para diversos setores a que se aplica uma tarifa comum, as margens de preferência em relação a terceiros países são, para os produtores domésticos, elevadas. Nesses casos, o MERCOSUL funciona como mercado doméstico ampliado e protegido frente à competição externa.

Assim como na criação do MERCOSUL e de sua TEC, a orientação de política comercial do Brasil é o principal fator determinante da evolução futura da união aduaneira e de seus instrumentos de política. Portanto, a questão central aqui é ter clareza sobre quais serão os rumos da política comercial brasileira no próximo governo: a definição desses rumos é um pressuposto para a avaliação dos cenários de tratamento do tema tarifário e da política comercial comum no âmbito do MERCOSUL.

Um primeiro cenário se define por uma reforma comercial limitada, evoluindo de forma sincronizada com reformas de redução do custo Brasil. Concretamente, ela se traduziria na aplicação de ajustes “pontuais” (mas relevantes) na estrutura tarifária brasileira, reduzindo-se as tarifas de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações. Estas seriam levadas unilateralmente a 4%, movimento

que reduziria a assimetria entre as tarifas praticadas pelo Brasil nesses setores, na comparação com aquelas adotadas pelos demais países-membros. Esse cenário incluiria ainda a eliminação do instrumento do ex-tarifário no Brasil e a redução drástica dos direitos antidumping como instrumento de proteção aos produtores domésticos – sobretudo de bens intermediários.

Um segundo cenário contempla reforma abrangente da estrutura tarifária brasileira, o que, feito sem a coordenação com os demais sócios, aumentaria em muito o já elevado grau de perfuração da Tarifa Externa Comum. Diante dessa situação, haveria três possibilidades de tratamento do tema:

- Condicionar a adoção da nova tarifa brasileira à negociação de uma nova TEC. O cronograma de adoção e implementação da reforma tarifária brasileira se sujeitaria ao ritmo e aos tempos dessa negociação. Na prática, o Brasil abriria mão de definir a forma de implementação e, em certa medida, o ponto de chegada da reforma tarifária. Esta deixaria de ser unilateral para ser negociada – embora não se deva subestimar o poder do Brasil nessa negociação. Prováveis exceções fariam parte dessa nova TEC;
- Negociar um *waiver* temporário dentro do MERCOSUL, de modo que o país possa levar adiante uma reforma tarifária unilateral enquanto se negocia a nova TEC. Supõe-se que, uma vez definida a nova estrutura tarifária brasileira, haveria uma negociação com os demais países-membros. Essa hipótese “confirma” a estratégia de flexibilização das normas do bloco, que vem sendo adotada desde sua criação. Também nesse caso, provavelmente exceções à nova TEC seriam negociadas e se manteria o status de união aduaneira “imperfeita”; e
- Negociar a reformulação do modelo de integração, eliminando a TEC (e o modelo de união aduaneira), liberando cada país para adotar sua própria política comercial e negociando no MERCOSUL uma agenda multitemática compatível com as regras de uma área de livre comércio.

Do ponto de vista de uma reforma comercial autônoma – por oposição à negociada – a opção preferencial, entre as três acima apontadas, vai obviamente para a última, em que o Brasil define ritmo e ponto de chegada da liberalização e não precisa seja submeter ex post suas preferências à dos demais países-membros (opção 2), seja negociá-las com esses “desde o início” (opção 1).

A questão remanescente diz respeito aos eventuais custos da “reversão” do MERCOSUL a uma área de livre comércio. De um lado, setores industriais dos países do bloco hoje beneficiados por margens significativas de preferências em função dos níveis elevados da TEC seriam negativamente afetados.

No entanto, pode-se argumentar que, mesmo na hipótese de manutenção da TEC - revista “para baixo” - aquelas margens de preferência se reduziriam.

Os demais custos geralmente citados são políticos: o ônus de uma decisão que iria na direção contrário ao aprofundamento da cooperação entre países-membros, especialmente entre Argentina e Brasil. Aqui também há argumentos que mitigam a hipótese de que os custos seriam politicamente elevados.

De um lado, como se afirmou aqui, o escopo da cooperação entre Argentina e Brasil vai além do MERCOSUL e, dentro deste projeto, do modelo de integração. Rever o modelo não significa questionar a cooperação multitemática e a econômico-comercial.

De outro, é possível aprofundar a integração econômica através de outras vias que não passam pela união aduaneira: há uma ampla agenda temática que é abordada nos acordos de livre comércio no mundo e que pode ser explorada no MERCOSUL, independente do modelo de integração.