

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1131

MERCOSUL: POR UMA NOVA ESTRATÉGIA BRASILEIRA

**Fabio Giambiagi
Igor Barenboim**

Rio de Janeiro, novembro de 2005

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1131

MERCOSUL: POR UMA NOVA ESTRATÉGIA BRASILEIRA*

Fabio Giambiagi**
Igor Barenboim***

Rio de Janeiro, novembro de 2005

* Os autores agradecem a especial dedicação de Paulo Roberto de Almeida, José Tavares e Félix Peña, que no processo de elaboração do texto foram leitores cuidadosos de versões anteriores do trabalho e com os quais discutimos algumas das suas idéias principais. O agradecimento se estende também a dois pareceristas anônimos. Naturalmente, como de praxe, a responsabilidade pelo conteúdo da versão final do trabalho cabe exclusivamente aos autores.

** Do BNDES, cedido ao Ipea.

*** Da Universidade de Harvard.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL F02, F33, F42

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 OS EQUÍVOCOS SOBRE O MERCOSUL 2

3 UM POTENCIAL SUBAPROVEITADO 5

4 A NOVA SITUAÇÃO DA ARGENTINA 10

5 OS PARALELOS COM O BRASIL 12

6 UMA NOVA ESTRATÉGIA: O MERCOSUL EM DUAS VELOCIDADES 13

7 O PACTO DE ESTABILIDADE, DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E PREVISIBILIDADE 15

8 O CRONOGRAMA DA INTEGRAÇÃO 17

9 A INCORPORAÇÃO DE URUGUAI, PARAGUAI E CHILE 20

10 A POSSIBILIDADE DE INGRESSO DE OUTROS SÓCIOS 21

11 CONCLUSÕES 22

BIBLIOGRAFIA 25

SINOPSE

O Mercosul enfrenta problemas derivados do não-cumprimento de seus objetivos principais, quais sejam, a efetivação de uma zona de livre-comércio completa e uma união aduaneira integrada por normas e tarifas verdadeiramente comuns. Esses problemas não são, contudo, apenas o resultado de fragilidades próprias ao bloco ou de suas deficiências institucionais, e sim também a consequência da instabilidade macroeconômica que atingiu os países-membros, com as dificuldades decorrentes de um processo inconcluso de estabilização. Para vencer essa fase, recomenda-se o aprofundamento do processo de integração entre o Brasil e a Argentina. Ao mesmo tempo, propõe-se uma arquitetura flexível que comporte a reafirmação das metas originais do Mercosul, mas adiadas no tempo, e progressos na coordenação de políticas macroeconômicas, em um estilo similar ao acordo de Maastricht. Defende-se um pacto de estabilidade, desenvolvimento, integração e previsibilidade, a ser implementado entre 10 e 15 anos, como mecanismo para restaurar a credibilidade interna e externa da região.

ABSTRACT

Mercosur faces problems related to the lack of fulfillment of their original aims: the creation of a free trade area and a common union with rules and tariffs effectively shared. These problems, however, are not only the result of fragilities strictly associated to the block or to its institutional weakness, but also the consequence of the macroeconomic instability that affected its members, with the difficulties related to an incomplete process of stabilization. In order to go through this phase, the paper recommends the deepening of the integration process between Brazil and Argentina. Simultaneously, a flexible architecture is proposed, including the confirmation of the original targets of Mercosur, but delayed in time and progress in the coordination of macroeconomic policies, in a similar way to the Maastricht agreement. It is defended a pact of stability, development, integration and predictability to be implemented in 10 to 15 years, as a mechanism to restore the domestic and external credibility of the region.

"A ALCA não será nada que os EUA não desejem e aprovem. O Mercosul vai ser o que os seus sócios quiserem" (Roberto Lavagna, Ministro de Economia da Argentina).

1 INTRODUÇÃO

Apesar das turbulências macroeconômicas que assolaram os países do Mercosul do final dos anos 1990 até o início da presente década, a integração comercial continua a fazer parte da realidade econômica da região. Hoje, em torno de 35% das importações argentinas são provenientes do Brasil, enquanto quase 10% das exportações brasileiras têm como destino a Argentina. O Mercosul já é uma realidade para o setor produtivo de seus países-membros e, como tal, demanda de todos eles esforços diplomáticos e econômicos para sua preservação, consolidação e expansão.

Mudanças nas regras do jogo do Mercosul são capazes de gerar instabilidade macroeconômica em alguns de seus membros, além de perdas alocativas e/ou inviabilização de empreendimentos importantes no território de todos os integrantes. Logo, a fim de evitar perdas e incertezas para o setor real, uma nova estratégia para o Mercosul deve escolher um conjunto de regras que sejam sustentáveis no curto e no longo prazos.¹

O colapso em que a Argentina mergulhou no final da década passada/começo da atual impediu qualquer iniciativa mais ambiciosa de integração, até mesmo pela impossibilidade de o país vizinho definir uma estratégia que fosse além de encarar os problemas do dia-a-dia, na época, após o fim do plano de conversibilidade. Já em 2003/2004, embora a situação de emergência tivesse sido superada, a diferença de estratégia de relacionamento com os credores inibiu, naturalmente, um maior processo de coordenação. Para um país como o Brasil, que deve a cada ano renovar US\$ 25 bilhões a US\$ 30 bilhões de empréstimos externos, era naturalmente delicado estabelecer certas iniciativas em conjunto com um vizinho que aparecia então enfrentado com a comunidade financeira internacional, no meio das tensas negociações que sucederam ao *default* de dezembro de 2001.

Hoje, em 2005, porém, a situação é diferente. A Argentina completou a negociação da sua dívida com os credores e está em um momento-chave de definição das suas diretrizes futuras de política econômica. O nosso maior vizinho parece querer embarcar agora em um processo de reindustrialização o que, portanto, traz para o cerne do debate acerca da reconstrução da sua economia as relações comerciais com o Brasil.

Ao mesmo tempo em que as relações brasileiro-argentinas entravam em compasso de espera, o Mercosul sofreu um processo de ampliação, com a presença, inicialmente como observadores e depois como membros com *status* especial, de outros países que se somaram aos outros dois membros — Chile e Bolívia — já acrescentados previamente à lista dos quatro sócios fundadores.

Este trabalho trata dos desafios que se colocam para o Brasil nas negociações internas no âmbito do Mercosul, partindo de duas hipóteses: *a)* de que a aliança com a Argentina e a definição conjunta de estratégias comuns podem contribuir

1. Para uma reflexão abrangente sobre a situação do bloco, ver Almeida (1998 e 2003) e Casela (2000).

decisivamente para a captação de investimentos para a região e para o aproveitamento de economias de escala; e *b*) de que é inviável, no espaço dos próximos dez anos, chegar a constituir um mercado comum com o conjunto de todos os países que hoje formam o Mercosul ampliado, após a incorporação dos novos membros. Isso posto, o artigo propõe uma agenda positiva para lidar com as dificuldades de curto prazo associadas às demandas argentinas, além de uma estratégia que implica uma refundação do bloco e a recuperação do espírito dos acordos originais bilaterais de Brasil e Argentina de 1986 e 1988, formalizados no tratado bilateral de integração deste último ano. Na prática, isso corresponde ao que alguns especialistas qualificam de “Mercosul em duas velocidades”, ou “geometria variável”, desenvolvendo as relações bilaterais brasileiro-argentinas em um plano e com outros países da América do Sul, em outro.

O artigo está dividido em 11 seções, incluindo esta introdução. Na Seção 2, levantam-se algumas objeções ao tipo de críticas mais comuns feitas ao Mercosul nos últimos anos. Na Seção 3, explica-se por que a falta de estreitamento dos laços com a Argentina representa um subaproveitamento do potencial conjunto das duas economias. Na Seção 4, analisa-se a situação atual da Argentina. Na Seção 5, mostram-se os paralelos entre a situação atual da Argentina e do Brasil. Na Seção 6, argumenta-se em favor da idéia de segmentação do Mercosul entre um mercado comum composto especificamente por Brasil e Argentina e uma Área de Livre Comércio (ALC) composta pelo conjunto dos países-membros e outros associados. Na Seção 7, defende-se a assinatura de um pacto de estabilidade, desenvolvimento, integração e previsibilidade (Pedip) entre Brasil e Argentina. Posteriormente, descreve-se o que poderia ser o cronograma para um aprofundamento da integração bilateral. As Seções 9 e 10 tratam da possível incorporação de outros sócios. Finalmente, na Seção 11 sintetizam-se as conclusões do trabalho.

2 OS EQUÍVOCOS SOBRE O MERCOSUL

As crises no Mercosul tiveram início, praticamente, desde as primeiras manifestações das crises financeiras na Ásia, em 1997, seguidas, em meados de 1998, da moratória russa, com conseqüências importantes sobre a economia do Brasil, resultando na ulterior desvalorização do real.² Muitas análises feitas a partir de então sobre o Mercosul têm sido marcadas por uma série de equívocos. Vejamos os mais freqüentes:

a) Erros de Apreciação sobre a Existência de Alternativas

Na discussão sobre os problemas do Mercosul, uma das questões mais freqüentes é a alusão à possibilidade de alternativas ao atual estado de coisas. Na prática, porém, elas ensejariam uma situação provavelmente pior do que a atual. Nesse debate, três proposições se destacam. A primeira seria “abandonar” o Mercosul. A rigor isso significaria concretamente a possibilidade de os países-membros voltarem a aplicar

2. O êxito inicial do Mercosul, até 1997, de qualquer forma, refletia basicamente o aumento dos fluxos de comércio entre os países do bloco, após a eliminação das barreiras existentes até o começo dos anos 1990, algo natural em função da própria vizinhança geográfica. Isso corresponde ao que se poderia denominar “fase fácil” da integração. Novos desafios, associados a etapas mais difíceis desse processo, teriam surgido depois de alguns anos, mesmo que as citadas crises não tivessem ocorrido.

tarifas sobre os produtos exportados pelo Brasil e vice-versa. A iniciativa teria um custo muito elevado para todos os países do Mercosul. Tentaremos aqui apenas indicar a magnitude dos custos através de dois exemplos.

Caso a Argentina volte a aplicar tarifas altas sobre os produtos brasileiros veríamos pelo menos duas conseqüências relevantes:

- uma parte importante do consumo e do investimento argentino vem do Brasil, portanto uma alta tarifária implicaria um choque inflacionário não desprezível, o que seria hoje um problema para a Argentina; e
- antes do Mercosul, o Brasil possuía menos de 20% da fatia de mercado das importações argentinas e atualmente possui cerca de 35%. Portanto, uma maneira simples — com as virtudes e defeitos que a simplicidade implica — de estimar o impacto do “fim do Mercosul” sobre a economia brasileira é trazer a valor presente a perda que as exportações brasileiras teriam caso o acordo comercial fosse extinto. Em 2005, o Brasil deverá exportar cerca de US\$ 10 bilhões para Argentina. Admitindo que passaríamos a ter apenas metade do *market share* no mercado argentino e trazendo essa perda, correspondente então a 50% das nossas exportações, para esse país a valor presente usando como taxa de desconto nossos juros reais (supostos em torno de 10%), menos a taxa de crescimento potencial para a economia argentina (suposta em 3%), teríamos uma perda de longo prazo — calculada na forma de uma perpetuidade, dividindo o fluxo de um ano em US\$ pelo diferencial citado de 7% — de aproximadamente US\$ 70 bilhões, o que hoje corresponde a 9% do PIB brasileiro.

A segunda proposta alternativa seria abdicar da União Aduaneira e limitar o Mercosul a uma ALC. O argumento é que isso daria mais liberdade ao Brasil para negociar acordos bilaterais com outros países. No que se refere ao tema das relações entre o Brasil e o seu principal parceiro no bloco, o argumento, porém, é apenas superficialmente tentador, pois na prática não resiste a dois fortes contra-argumentos, que sugerem que se trata de uma falsa solução para as questões mais importantes do relacionamento entre Brasil e Argentina: *a)* a limitação do Mercosul a uma simples ALC não resolveria nenhum dos grandes problemas da relação do Brasil com o nosso principal sócio — a Argentina — e que estão ligados exatamente ao livre-comércio — afetado quando se impõem entraves a certos produtos exportados por um país — e à falta de uma integração maior; e *b)* a idéia de que o Brasil não pode assinar acordos de livre-comércio com outros países por causa do Mercosul é um equívoco: as resistências a um acordo nessa linha, por exemplo com os Estados Unidos que implique reduzir — para citar um caso — as tarifas sobre bens de capital, se localizam muito mais no Brasil e não na Argentina, no Paraguai ou no Uruguai.

A terceira alternativa seria se concentrar nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e com a União Européia (UE) e, na prática, deixar o Mercosul definhando. Essa é, de fato, uma possibilidade concreta que, porém, se defronta com alguns problemas no curto e médio prazos, como por exemplo: o que aconteceria se um dos dois grandes países do Mercosul desvalorizasse a sua moeda em, por exemplo, 30% ou adotasse uma política econômica muito divergente da do seu maior vizinho? Na prática, os problemas não difeririam muito dos que se observam na situação atual. Acresce que, se os Estados Unidos parecem privilegiar

uma estratégia fragmentada para a Alca, o mesmo não ocorre com a UE: esta já indicou claramente que pretende negociar com o bloco e não com cada um dos parceiros individualmente.

b) A Idéia de que Haveria um Antagonismo entre o Mercosul e a Maior Integração com a Economia Mundial

Essa é uma idéia comum no debate interno dos países que compõem o bloco e que faz mais sentido nos demais países do que no Brasil, pois a existência de uma indústria brasileira mais forte que nas demais nações do bloco e demandante de proteção leva os outros a se sujeitarem a uma Tarifa Externa Comum (TEC) maior do que a que muitos cidadãos desses países gostariam.³ No caso do debate interno do Brasil, porém, o argumento não faz sentido lógico. Isso porque, se o Brasil não está mais integrado ao mundo em termos comerciais, é devido à existência de barreiras ao comércio impostas pelo resto do mundo e de setores protecionistas com um forte poder de *lobby* no Brasil.⁴ Argumentar que as tarifas à importação são elevadas no Brasil por causa do Mercosul entra em conflito com os fatos. A idéia de que “o Brasil deve olhar para o Norte e não para o Sul” tem certo poder de retórica, mas não se coaduna com a realidade: não é o Sul que impede o Brasil de olhar para o Norte!

c) Falso Paralelo com a Europa

Outro argumento comum é que “não podemos fazer em poucos anos o que a Europa demorou quatro décadas para construir”. Esse também é um argumento sedutor, mas que deve ser objeto de três qualificações. Primeiro, trata-se de algo que perde força com o tempo: era possível argumentar contra a “pressa” em se avançar em 1997, quando o Mercosul tinha ainda poucos anos, mas em 2005 já terão se passado mais oito anos e é natural que se procure avançar mais.

Segundo, a Europa chegou ao euro 40 anos depois do Tratado de Roma, mas no decorrer do processo diversos passos importantes aconteceram ao longo do tempo. Sem anotar o fato de que já em 1971 o famoso Relatório Werner propunha a unificação monetária europeia para uma década depois, em termos de passos concretos, cabe ressaltar, entre outros fatos:

3. Diga-se de passagem, os argumentos contrários ao Mercosul feitos nos países vizinhos são muito similares aos que se escutam no Brasil pela “subordinação dos interesses do país às pressões do resto do bloco”. Em longa entrevista há alguns meses, por exemplo, Miguel Ángel Broda, um conhecido consultor privado argentino, em resposta à pergunta do jornal de se o Mercosul “ajuda ou atrapalha a Argentina”, respondeu: “Essa é uma pergunta muito mais difícil ... Minha impressão é que o melhor para a Argentina é imitar o Chile e fazer acordos de livre comércio com todos os que se dispuserem, sem descuidar do Mercosul mas sem se concentrar no Mercosul” [Broda (2005)]. A opinião indica claramente que, na sua concepção, a matriz do protecionismo do Mercosul se encontraria no Brasil, opinião essa largamente difundida na Argentina.

4. A TEC do Mercosul é, de certa forma, uma espécie de “clone” do sistema de tarifas de importação definido no Brasil no começo dos anos 1990, na administração Collor de Mello. Esse conjunto de alíquotas podia ser adequado para o Brasil de 1990, mas encontra-se defasado hoje, 15 anos depois. Ora, julgar que a perpetuação desse arranjo protecionista no Brasil se deve aos países do Mercosul e não aos *lobbies* locais, é ignorar as resistências a uma abertura maior por parte dos oligopólios estabelecidos no Brasil.

- as sucessivas ampliações do bloco, com destaque para o ingresso da Grã-Bretanha em 1973, da Espanha e Portugal em 1986 e de diversos outros países ao longo do tempo;
- a progressiva adesão dos países às “quatro liberdades fundamentais” (de bens, pessoas, serviços e capital) para a formação de um mercado comum;
- a harmonização progressiva das mais diversas políticas específicas, tais como, por exemplo, nas áreas de energia; pesca; meio ambiente; defesa do consumidor; concorrência etc., obedecendo mais e mais a padrões europeus, em detrimento dos padrões nacionais;
- a criação do Sistema Monetário Europeu em 1979, posteriormente modificado por novos arranjos cambiais; e
- o Tratado de Maastricht de 1992, criando a união monetária e políticas comuns para as áreas de segurança e política externa.

Finalmente, em terceiro lugar, não podemos esquecer que a UE foi uma delicada e complexa arquitetura entre 15 países com um grau de heterogeneidade muito alto — basta pensar nas diferenças entre as economias da Alemanha e de Portugal no início do processo — e que falavam em torno de dez línguas diferentes —, só para citar as mais conhecidas, o inglês, o alemão, o francês, o espanhol, o português, o italiano e o grego. Enquanto isso, o arranjo a ser discutido neste artigo envolve uma integração entre apenas dois países muito semelhantes entre si — em matéria de indicadores como taxa de inflação, nível de superávit primário, grau de pobreza, endividamento público e externo, estrutura federativa etc. — e com duas línguas também muito parecidas entre si. Hoje, nas negociações internas no âmbito da UE ampliada para 25 países, alemães, franceses, italianos, tchecos, poloneses, gregos, espanhóis etc. conseguem se entender e se colocar de acordo, falando na prática a mesma língua da integração. Não há razões que expliquem por que brasileiros e argentinos não possam fazer o mesmo. O fato incontestável é que somos prisioneiros da geografia.

Por todas essas razões, a rigor, apostar em uma integração maior brasileiro-argentina, sem nenhum prejuízo contra a maior integração com a economia mundial, tende a ser o melhor dos caminhos a seguir nos próximos anos. Vamos desenvolver isso na próxima seção.

3 UM POTENCIAL SUBAPROVEITADO

Conversando com um economista dos Estados Unidos após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, pouco antes da guerra do Iraque e pensando nas conseqüências que dela adviriam, ele nos dizia em 2002 que “vocês vão se transformar em um dos lugares mais seguros do mundo para se viver”. De fato, esse é hoje um ativo importante da área geográfica em que estamos inseridos. A região composta por Brasil e Argentina constitui, entre outras coisas, uma parte do globo onde o potencial de atentados terroristas é mínimo, o que não se pode dizer dos Estados Unidos ou da Europa. É um espaço marcado pela ausência de conflitos entre países, tanto de natureza étnica, como religiosa, histórica, cultural ou de fronteira. Além disso, é uma região na qual os países, individualmente, se caracterizam por

terem: *a)* paz, *b)* democracia, *c)* um regime capitalista consolidado, *d)* certo grau de desenvolvimento institucional e *e)* uma grande demanda reprimida, com largo potencial de expansão do consumo.

A pergunta natural que cabe fazer então é: o que falta para Brasil e Argentina se consolidarem como uma fonte potencial de atração de grandes fluxos de capitais na forma de investimentos? E a resposta, claramente é: previsibilidade macroeconômica e clima de negócios apropriado.

De fato, Brasil e Argentina têm se caracterizado, ao longo dos últimos 15 a 20 anos, pela enorme dificuldade dos agentes econômicos e dos indivíduos em geral de prever o futuro e fazer planos com um mínimo de segurança. No caso brasileiro, tivemos a alta inflação de mais de 200% a.a. até 1986; cinco planos de estabilização fracassados nos cinco anos seguintes; o confisco do Plano Collor em 1990; taxas de juros reais de 22% a.a. no primeiro Governo FHC; as incertezas associadas à crise mexicana em 1995, asiática em 1997, russa em 1998, do próprio Brasil em 1999, da Argentina em 2001 e novamente a incerteza, desta vez eleitoral, em 2002, com duas ameaças de retorno da inflação, em 1999 e 2002/2003.

Já na Argentina, houve a deflagração de uma guerra (Malvinas) em 1982; a alta inflação durante toda a década de 1980; diversos planos de estabilização igualmente fracassados; três surtos de hiperinflação entre 1989 e 1991; a ameaça do fim da conversibilidade em 1995; o retorno a esse mesmo clima durante todo o período 1999-2001; uma saída caótica da mesma em 2002; quatro anos de quedas sucessivas do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1998 e 2002; e mais o plano Bonex, o “corralito” e a moratória da dívida externa. Mesmo com as taxas de inflação relativamente menores dos últimos anos, os países ainda não conseguiram criar um ambiente de estabilidade plena, entendida como uma situação na qual os cidadãos estejam confiantes no futuro e no respeito ao que os americanos e ingleses denominam *rule of Law* (prevalência das normas legais) e à duração das regras.

A volatilidade macroeconômica implicou prejuízos para o clima de negócios nesses países. Afinal, governos e economistas se dedicavam tanto à solução dos problemas macro, que pouco tempo lhes sobrava para se preocuparem com uma agenda microeconômica. Por isso, os dois países costumam aparecer mal no índice de liberdade econômica e são apontados nas publicações do Banco Mundial *Doing Business* como países com clima ruim de negócios, no que tange à garantia dos direitos de propriedade; à facilidade e presteza com que se conseguem licenças junto ao setor público para realizar investimentos; à qualidade da legislação econômica etc., entre outros requisitos básicos para que o setor real se desenvolva.

No entanto, a região tem diversos ativos que poderiam jogar a favor dela no grande tabuleiro das decisões mundiais envolvendo novos investimentos. Ela conta, inclusive, com a vantagem do seu tamanho. Juntos, Brasil e Argentina representam um mercado da ordem de US\$ 1 trilhão.⁵ São poucas as áreas do mundo com esse potencial. A China tem se revelado um fabuloso motor de crescimento, mas fazer negócios com esse país implica lidar com o problema da língua; com uma cultura

5. Para 2005, estima-se, à taxa de câmbio corrente do ano, que o PIB da Argentina seja da ordem de US\$ 180 bilhões e o do Brasil, de aproximadamente US\$ 780 bilhões.

completamente diferente da ocidental; e com uma situação política de longo prazo que ainda é uma incógnita. A Coréia do Sul tem crescido a taxas elevadas, mas conta com um “irmão do Norte” rebelde. Na Índia, falam-se diversos dialetos etc. Por outro lado, países como a Polônia, a Hungria, a República Tcheca, a Malásia e outros são economias muito inferiores em tamanho à soma de Brasil e Argentina (Tabela 1).

TABELA 1
PIB DE PAÍSES EMERGENTES SELECIONADOS — 2004
[em US\$ bilhões]

País	PIB
China	1.465
México	679
Índia	629
Coréia do Sul	608
Rússia	452
Indonésia	278
Turquia	272
Polônia	198
África do Sul	156
Tailândia	145
Malásia	105
Cingapura	100
República Tcheca	77
Hungria	68

Fonte: Bears Sterns.

Os dois países podem então potencialmente, dentro de uma política de regionalismo aberto, ser um pólo catalisador de futuros investimentos para a região, tendo como base, justamente, o equilíbrio macroeconômico, a abertura da economia e a estabilidade de regras, no contexto de criação de instituições tendencialmente supranacionais. Isso contribuiria para desenvolver o que um especialista argentino em temas de integração, Félix Peña, costuma qualificar de “regime de disciplinas mútuas”. Em outras palavras, isso seria um arranjo institucional em que os compromissos assumidos por cada país diante de terceiros reforçassem a confiança no cumprimento das regras.

Nesse contexto, tanto a Argentina como o Brasil poderiam se beneficiar, ao longo dos próximos 15 a 20 anos, de um fluxo de entrada de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) que, na prática, fosse gradativamente permitindo aos países ir trocando dívida externa por aumento do estoque de capitais estrangeiros investidos no país, seja pelo pagamento de parte da dívida externa bruta ou pela obtenção do mesmo resultado de redução da dívida líquida mediante a acumulação de reservas.

Se pensarmos em termos do chamado “passivo externo ampliado” — soma da dívida externa líquida com o estoque de capitais estrangeiros no país — estaríamos falando de

uma troca de composição, apenas, mas a rigor essa mudança teria profundas implicações. Isso porque o capital estrangeiro investido em indústrias, fábricas ou empresas em geral pode, de fato, ir embora do país, em circunstâncias especiais, mas a volatilidade do mesmo é muito inferior à que resulta de a parcela de amortização da dívida externa eventualmente não ser renovada. Isto é, com o capital estrangeiro na forma de IDE não existe a figura da “data de vencimento” do empréstimo. Conseqüentemente, ao longo do tempo seria possível, na margem, ir substituindo parcialmente a dívida externa pelo acréscimo do estoque de capital estrangeiro investido no país. Além disso, tal fato muito provavelmente redundaria na redução dos indicadores de risco país.

Observe-se que isso corresponderia a dar seqüência, de forma mais intensa e para a região como um todo, ao processo de redução da dívida externa verificado no Brasil desde 1999 (Tabela 2). No caso brasileiro, a dívida externa líquida está em queda em termos absolutos desde 1999, tendo diminuído quase US\$ 60 bilhões em seis anos. Isso se deu em um contexto de observação de superávits recentes em conta corrente, que não necessariamente cabe esperar a médio e longo prazos. Contudo, se o resultado em conta corrente voltar a ser ligeiramente deficitário, mas as entradas de IDE forem maiores do que esse déficit, haveria espaço para a quitação parcial da dívida externa e/ou para uma certa acumulação de reservas. Com déficits em conta corrente da ordem de US\$ 5 bilhões/ano e ingressos de IDE em torno de US\$ 15 bilhões/ano, por exemplo, no caso brasileiro, o problema da dívida externa seria resolvido rapidamente. Raciocínio similar aplica-se à soma de Brasil e Argentina como um todo.

TABELA 2
ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRASILEIRO — DEZEMBRO
 [em US\$ bilhões]

Composição	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^a
Dívida externa total	200,0	223,8	225,6	216,9	209,9	210,7	214,9	201,4	191,3
Curto prazo	36,7	26,3	26,6	27,4	27,6	23,4	20,2	18,8	16,8
Setor privado ^b	31,0	22,9	23,3	24,8	27,2	23,3	20,2	18,8	16,8
Setor público	5,7	3,4	3,3	2,6	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Médio/longo prazo	163,3	197,5	199,0	189,5	182,3	187,3	194,7	182,6	174,5
Setor privado ^b	83,3	105,5	101,6	99,7	89,5	77,0	74,9	67,9	64,5
Setor público	80,0	92,0	97,4	89,8	92,8	110,3	119,8	114,7	110,0
Reservas	52,2	44,6	36,3	33,0	35,9	37,8	49,3	52,9	59,9
Dívida externa líquida	147,8	179,2	189,3	183,9	174,0	172,9	165,6	148,5	131,4
Setor privado ^b	114,3	128,4	124,9	124,5	116,7	100,3	95,1	86,7	81,3
Setor público	33,5	50,8	64,4	59,4	57,3	72,6	70,5	61,8	50,1
Memo:									
Saldo conta corrente ^c	-30,8	-33,6	-25,1	-24,7	-23,2	-7,7	4,2	11,7	12,0
Investimento direto ^{c,d}	15,5	22,6	26,9	30,5	24,7	14,1	9,9	8,7	14,0

Fonte: Banco Central.

^a Junho.

^b Inclui setor público financeiro.

^c Para 2005, estimativa dos autores.

^d Investimento direto estrangeiro. Resultado líquido de investimentos brasileiros no exterior. Inclui empréstimos intercompanhias. Exclui recursos de portfólio.

A frase do ministro Lavagna citada na epígrafe, manifestada anos atrás quando ele era apenas consultor e especialista em temas de comércio e integração, reflete o espírito com o qual deve ser encarado o futuro da região e, particularmente, da relação com a Argentina. É evidente que as negociações internacionais do Brasil, tanto no âmbito da Alca como na relação com a UE e a rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC) são importantes, mas o desfecho delas não depende do Brasil. Enquanto isso, o que vai ocorrer com o bloco e com a possibilidade de formação de um mercado comum de fato no interior da região depende exclusivamente dos seus sócios.

É muito importante que as atenções do Brasil se voltem, a partir de 2006, para a definição do que ele pretende da sua relação com os nossos vizinhos. Trata-se de uma das decisões mais importantes que o país terá de tomar para definir o seu futuro, como foram para a França e a Alemanha as respectivas opções nacionais de apostarem na integração entre eles décadas atrás. A pergunta que cabe fazer é: do ponto de vista dos interesses nacionais de cada país, especialmente Brasil e Argentina, é melhor encarar o mundo que se vislumbra para 2015 ou 2020 sozinhos ou em conjunto? Se a resposta for pela última opção, então é necessário começar desde muito antes a se preparar para isso.

A chave para justificar essa estratégia é o potencial de ganhos de escala que pode decorrer para as empresas dos dois países e para as Nações como um todo, de somar os mercados para efetivamente ampliar o alcance da produção de cada país.⁶ Pode-se argumentar que, a rigor, esse espaço ampliado já está disponível, pela possibilidade que existe desde 1994 de exportar teoricamente sem barreiras, mas a diferença de moedas é um obstáculo poderoso tanto para o comércio como para a localização de investimentos. No primeiro caso, porque todas as vezes que a paridade bilateral se modifica, a reação protecionista no lado prejudicado é intensa, e no segundo, porque o cálculo econômico é extremamente incerto quando se trata de conceber uma estratégia pela qual parte importante da produção de uma planta será exportada para o país vizinho. Isto é, ao fabricar no Brasil, uma empresa sabe que R\$ 1 vale R\$ 1, em São Paulo ou no Piauí, mas a incerteza quanto ao valor do real em uma venda a ser faturada em \$ (pesos) dez anos depois, é enorme. E o mesmo vale, naturalmente, para quem se instala na Argentina.

O resultado disso é que, apesar do novo movimento de intensificação do comércio bilateral desde 2003, essa duplicidade de moedas continua inibindo a maior fluidez do intercâmbio, e nos dois mercados diversas empresas operam com escalas ineficientes, abastecendo os respectivos países com produtos que poderiam ser produzidos a um custo menor se houvesse um esforço conjunto de especialização intra-industrial e de divisão de mercado.⁷ Esse seria um movimento natural que caberia ao próprio setor privado fazer se essa fonte de incerteza — a paridade bilateral

6. Para um longo retrospecto das iniciativas bilaterais de integração argentino-brasileiras, ver Lafer (2001).

7. Como diz uma análise sobre o potencial do bloco, "para que as vantagens advindas da integração econômica sejam absorvidas pelas economias, quais sejam a possibilidade de ganhos de escala que garantam crescimento de produtividade e aumento de competitividade, os países da região necessariamente devem se empenhar na convergência de seus indicadores macroeconômicos. *Não existe integração de cadeias produtivas que resista a uma enorme instabilidade cambial ou equilíbrio comercial que sobreviva a fortes assimetrias de oferta de crédito e financiamento*" [Prospectiva (2003, p. 4, grifos nossos)].

— desaparecesse e que poderia ter como corolário a redução de custos e a possibilidade de, mediante isso e o ganho de *expertise* da atuação em outro país, ampliar o potencial de exportação de cada uma das duas economias para o resto do mundo.

4 A NOVA SITUAÇÃO DA ARGENTINA

Durante vários anos, por um motivo ou por outro, a situação interna da Argentina foi um obstáculo para uma aproximação maior com o Brasil, após a desvalorização bem-sucedida adotada por este país em 1999, que começou a reduzir a sua vulnerabilidade externa. No período 1999-2001, a coexistência do regime de livre flutuação no Brasil com a taxa de câmbio fixa na Argentina atuou como um fator de inibição a um estreitamento maior das relações e das possibilidades de coordenação macroeconômica entre os dois países. Em 2002, a implementação de uma desvalorização caótica na Argentina e o repique da inflação, que se aproximou de 50%, também atuaram no sentido de conservar esse afastamento, considerando que o Brasil se esforçava na época em reafirmar o seu compromisso com a estabilidade. Em 2003, o Brasil, ainda com a desconfiança observada em 2002 e interessado em sepultar de vez o temor de uma moratória da dívida externa, não tinha muitos incentivos para estabelecer iniciativas conjuntas com um país que estava em *default*. Finalmente, em 2004, embora em um contexto de conversações para a renegociação da dívida externa do país vizinho, ainda permanece a falta de incentivos, considerando que o Brasil teria de “rolar” mais de US\$ 30 bilhões de amortizações da dívida externa, enquanto a Argentina começa o ano com o pleito de obter um perdão de 75% da dívida que tinha sofrido a incidência do *default* no final de 2001.

Hoje, em 2005, entretanto, o panorama é diferente, em face da conclusão, relativamente bem-sucedida, do processo de renegociação externa da dívida por parte da Argentina. Com suas relações normalizadas com o exterior, a Argentina terá dado os seguintes passos, desde a posse de Kirchner em meados de 2003:

- obtenção, em 2003, de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para a “rolagem” parcial dos vencimentos durante 2003-2006, que evitasse tanto um ônus sério para as reservas, como a moratória com os organismos multilaterais;
- estabelecimento de uma meta de superávit primário em 3,0% do PIB para 2004, posteriormente ultrapassada com folga;
- definição das linhas mestras da política fiscal de 2005 e 2006, através de entendimento com o FMI; e
- fechamento de acordo para a renegociação da dívida externa com credores privados.

Enquanto isso, aproveitando: *a*) a existência de um abundante colchão de recursos na forma de divisas que estavam à margem do sistema e que retornaram a ele com a normalização da economia; *b*) o natural “efeito mola” que resulta da existência de uma altíssima demanda reprimida após quatro anos de recessão; *c*) os estímulos naturais da desvalorização sobre o nível de atividade; e *d*) a bonança dos mercados internacionais, muito favorável ao crescimento e à alta do preço das *commodities*

agrícolas, a Argentina teve um desempenho excelente da sua economia, com crescimento a taxas extremamente elevadas e inflação, na média, relativamente baixa — considerando a desvalorização verificada — embora claramente crescente nos últimos dois anos (Tabela 3).

TABELA 3
TAXAS DE INFLAÇÃO E CRESCIMENTO DO PIB
[em %]

Anos	Crescimento do PIB		Inflação	
	Argentina	Brasil	Argentina (IPC)	Brasil (IPCA)
2003	8,8	0,5	3,5	9,3
2004	9,0	4,9	6,1	7,6
2005	7,5	3,5	11,0	5,2
Média 3 anos	8,4	3,0	6,8	7,4

Fontes: IBGE e Ministério de Economia da Argentina. Para 2005, previsão dos autores.

Hoje, ambos os países chegaram ao mesmo modelo de crescimento, *grosso modo*, com câmbio flutuante, crescimento inicialmente liderado pelas exportações, disciplina fiscal com superávit primário elevado e superávit em conta corrente. Isso se deu por caminhos diferentes. Na Argentina, houve uma década com câmbio fixo; quatro anos de recessão; e moratória da dívida externa. Enquanto o Brasil, depois do Plano Real nunca teve uma taxa de câmbio plenamente fixa; não chegou a “encolher” a sua economia; e pagou todos os seus compromissos em dia. O fato, porém, é que os dois países, nos próximos anos, em perspectiva, deverão ter taxas de inflação — da ordem de 5% a 10% — e de crescimento da economia — em torno de 4% a 5% — relativamente parecidas e indicadores de endividamento não muito diferentes entre si, além da necessidade comum de deixar definitivamente para trás o passado de vulnerabilidade externa vigente na segunda metade dos anos 1990 e começo da década atual.

Por outro lado, o caminho mais tortuoso percorrido pela Argentina deixou algumas seqüelas que ainda precisam ser corrigidas pelo governo do país:

- O *default* na dívida deixa uma marca importante na memória do país, afetando negativamente os investimentos a médio e longo prazos.
- A desvalorização e a forma como foi feita a “pesificação” dos ativos e passivos no país prejudicaram o já abalado setor financeiro argentino. Hoje, o setor bancário tem patrimônio líquido negativo e não há crédito no país. O total de créditos na Argentina representa menos de 10% do PIB, enquanto no Brasil essa cifra é da ordem de 30% do PIB. A escassez de crédito e um setor financeiro em dificuldades têm impactos negativos sobre o potencial de crescimento do país.
- Um efeito da moratória e das dificuldades do setor financeiro ainda se faz sentir. Apesar da recuperação importante observada nos últimos dois anos, os investimentos na Argentina estão em nível mais deprimido como proporção do PIB do que antes da crise. Além disso, a qualidade dos investimentos se deteriorou de forma importante. Em 2004, apesar da recuperação recente, o país investiu em torno de 3,5 pontos do PIB menos — a preços constantes de 1993 — do que no “pico” de

21% do PIB de 1998, antes da crise. Vale também notar que boa parte da recuperação do investimento se deu no setor de construção civil, que contribuiu menos para a ampliação do potencial de crescimento.

- A inflação na Argentina caiu de forma rápida porque as tarifas dos serviços de utilidade pública não foram ajustadas. Hoje as tarifas estão 60% menores em dólares do que estavam antes da desvalorização. Isso não é sustentável para uma economia que pretende crescer, pois com preços baixos faltam incentivos para o investimento nesses setores e a capacidade de investimento do setor público é muito limitada.

Apesar das dificuldades apontadas, após a renegociação da dívida a Argentina está bem distante dos problemas dramáticos que viveu em 2001/2002. Considerando o isolamento do país na comunidade financeira internacional — da qual o Brasil continuou a depender para ter um percentual alto de rolagem dos seus vencimentos — e levando em conta os próprios problemas que o Brasil enfrentou nos últimos anos, é natural que houvesse dificuldades em levar a cabo uma aliança maior com a Argentina. Superados os problemas mais graves e urgentes do próprio Brasil e com a Argentina exibindo os indicadores recentes e — como se espera — se reinserindo no sistema financeiro internacional, o panorama é obviamente muito diferente daquele prevaiente até pouco tempo atrás. Portanto, é chegada a hora de rever a estratégia brasileira em relação à Argentina.

Em função disso, cabe agora iniciar uma nova fase, de maior aproximação com o vizinho, procurando estabelecer um marco de convergência de políticas que seja benéfico para os dois países. Como, em função das características de cada economia, na prática os dois países já operam com níveis de inflação e de superávits primários relativamente parecidos entre si, de certa forma pode-se falar de um desdobramento natural do processo, no sentido de se definir uma coordenação maior de políticas que, no fundo, é consistente com o rumo que já vinha sendo traçado, independentemente das discussões acerca do futuro do Mercosul. A Seção 5 abordará esse assunto com maiores detalhes.

5 OS PARALELOS COM O BRASIL

No final de 2004, no colóquio anual da IDEA, Fernando Navajas, ex-secretário de política econômica da Argentina, em um extenso documento acerca dos cenários para a economia do país vizinho, manifestou-se nos seguintes termos, sobre “el divorcio o la inconsistencia entre un a veces vigoroso crecimiento de corto plazo y un muy pobre crecimiento potencial o de largo plazo” [Navajas (2004, p. 2)]:

“Estos dos aspectos son los dos riesgos principales que hay que entender para contextualizar los escenarios macroeconómicos en la Argentina. Estos son, por un lado, que la economía crezca demasiado rápido en el corto plazo y de una manera inconsistente con el crecimiento de largo plazo (a esto lo voy a llamar riesgo de tipo I) y, por el otro, casi simétricamente, que la economía tenga de modo subyacente un crecimiento potencial o de largo plazo muy bajo e inconsistente con el crecimiento de corto o mediano plazo (a esto lo voy a llamar riesgo de tipo II). Mi desarrollo continuará sosteniendo que los ingredientes macroeconómicos básicos actuales de la economía argentina atienden relativamente bien el primer tipo de riesgo, pero que los ingredientes microeconómicos — que van más

allá de tener un tipo de cambio competitivo – para que el riesgo de tipo II no termine venciéndonos como en el pasado, hoy no están bien planteados en el esquema de política económica... . Existen tres preguntas centrales que subyacen en el temario de esta mesa del 40º. coloquio: Cómo creceremos? Cual es la macro que lo hace posible? Cual es la micro que lo hace posible?” [Navajas (2004, p. 2-3)].⁸

É interessante registrar que, no desenvolvimento da resposta à pergunta de “como crescer?”, o autor destaca a necessidade de aumentar a dotação de capital físico, ou seja, o *investimento*; reforça o papel da *tecnologia*; e enfatiza a importância da *produtividade*, chamando a atenção para o fato de que, implícita na alavancagem desses fatores, está a importância das *instituições* econômicas.

Salta aos olhos de qualquer observador o paralelo evidente entre esse raciocínio e as preocupações que, não por coincidência, aproximadamente na mesma época eram externadas de forma oficial pelo Ministério da Fazenda no Brasil, em documento na época bastante divulgado, contendo uma longa discussão acerca dos entraves ao crescimento de longo prazo [SPE (2004)].⁹

O que se deseja frisar aqui é que Argentina e Brasil têm diante de si, nos próximos anos, uma vasta agenda de problemas e desafios, associados à necessidade de ampliar o seu potencial de crescimento de longo prazo, primeiro, melhorando as suas instituições; segundo, estimulando os investimentos; e terceiro, aumentando a eficiência da economia. Esses temas poderiam ser encarados conjuntamente, ante o paralelo entre as respectivas situações e as potencialidades resultantes de uma estratégia em que os dois países avancem no caminho da constituição de uma área geográfica com características comuns cada vez mais acentuadas, ampliando as possibilidades de obtenção de economias de escala.

6 UMA NOVA ESTRATÉGIA: O MERCOSUL EM DUAS VELOCIDADES

O Mercosul foi constituído pelos quatro sócios fundadores (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) em 1991, com o propósito de ser uma ALC que se transformasse em união aduaneira e viesse futuramente a constituir um mercado comum. Cabe recordar, porém, que o esquema integracionista já existia no plano bilateral, tendo sido estabelecido no formato de mercado comum — a ser completado em dez anos — desde o Tratado Brasil-Argentina de Integração, de 1988.¹⁰ A Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, decidiu acelerar o ritmo desse processo de integração, dando características de automaticidade à liberalização recíproca do comércio bilateral. O que fez o Tratado de Assunção, de março de 1991, foi, na prática, quadrilateralizar o processo, mantendo, em sua essência, os mesmos mecanismos e instrumentos dos esquemas bilaterais já definidos em 1988 e 1990.

8. Observe-se que o “risco de tipo I” cabe como uma luva na descrição dos acontecimentos no Brasil em 2004, quando o PIB cresceu 5%, em função de um rápido processo de esgotamento da capacidade ociosa inicialmente disponível.

9. O citado trabalho de Navajas, na seção sobre a microeconomia do crescimento, destaca o papel dos contratos, do respeito aos direitos de propriedade e das distorções dos mercados de crédito e de trabalho, áreas nas quais o paralelo entre os problemas da Argentina e do Brasil é também evidente.

10. Muitas das propostas que serão feitas no presente trabalho, inclusive, assemelham-se a iniciativas que já tinham surgido nos acordos bilaterais da segunda metade dos anos 1980.

O passo seguinte, previsto no Tratado de Assunção, foi dado com a adoção de uma TEC a partir de 1994. Na prática, entretanto, a TEC contempla diversas exceções e poucas medidas foram adotadas para chegar ao estágio posterior, de formação de um mercado comum. Por outra parte, o bloco foi ampliado com o tempo mediante a incorporação de novos membros, ainda que com *status* diferenciado. Hoje, do jeito que está, o Mercosul enfrenta uma encruzilhada, pois a TEC “amarra” a assinatura de outras ALCs que poderiam ser interessantes para os países individualmente considerados, ao mesmo tempo em que é muito difícil avançar rumo a um mercado comum entre tantos países muito diferentes. É exatamente por essa razão que muitos advogam um recuo estratégico em favor do fim da união aduaneira e a limitação do Mercosul a uma simples ALC.

O Brasil, nesse contexto, deveria propor uma estratégia mista. Sua base deve ser o reconhecimento de que o país poderia ter benefícios decorrentes da constituição de um espaço econômico específico com a Argentina, caracterizado pela existência de um mercado comum, com objetivos e coordenação macroeconômica conjunta e um grande espaço para a definição de estratégias empresariais decididas de comum acordo, com expressivas economias de escala decorrentes da exploração de um mercado ampliado. Isso justificaria a atitude de “redobrar a aposta” na associação com a Argentina, liberando ambos os países para seguirem uma estratégia conjunta, sem ter, porém, de ficar presos às negociações com os demais países da região.

Paralelamente, cabe reconhecer que é muito difícil avançar em negociações mais ambiciosas com outras nações em relação às quais há interesse no estreitamento dos laços comerciais, mas que não necessariamente estão na mesma situação do Brasil e da Argentina no que diz respeito à possibilidade de estabelecimento de um mercado comum, com instituições supranacionais, coordenação macroeconômica e tudo o que isso implica.

Em função disso, sugere-se que o Brasil proponha aos demais países-membros uma estratégia que contemple dois eixos:

a) a limitação do Mercosul a uma ALC pura e simples, preservando-se certos avanços já alcançados — como a constituição de um Tribunal de Arbitragem ou a criação de uma Secretaria do Mercosul — mas recuando em relação à formação de uma união aduaneira. Conseqüentemente, isso liberaria seus membros para a assinatura de tratados com terceiros países, sem a necessidade de consulta aos demais integrantes do bloco e facilitando a ampliação do Mercosul para que este possa vir a constituir uma ALC que se estenda da Terra do Fogo até o México, em um prazo que poderia ser estabelecido, por exemplo, para 2015, com algumas exceções a certos produtos, e para 2020, sem qualquer tipo de exceção; e

b) o aprofundamento da relação com a Argentina visando à formação de um mercado comum e implicando:

- a inclusão de todos os setores na ALC regional, incluindo os de açúcar e o automobilístico, após um certo prazo de transição;
- o fim das exceções da TEC, com a redefinição de uma nova TEC, a ser negociada em 2008 — primeiro ano após a posse das autoridades em ambos os países em 2007 — adaptada à realidade da década atual e sem qualquer tipo de

“perfuração”, com vigência plena a partir de 2011, após uma fase de ajustes de um par de anos;

- a criação de instituições comuns, ao longo de alguns anos, em áreas como a dos órgãos reguladores ou os controles fitossanitários, visando à definição de políticas conjuntas em uma série de temas, para a formação de um efetivo mercado comum; e
- um firme compromisso com a coordenação macroeconômica ao longo dos anos seguintes, que, dependendo da implementação e dos resultados, poderia derivar, no limite, em uma unificação monetária entre os dois países, na segunda metade da próxima década.

Essa combinação de maior flexibilidade — no interior de um Mercosul ampliado — com aumento dos compromissos da integração — na relação bilateral com a Argentina — daria aos países do Mercosul liberdade para seguir os passos que desejarem, minimizando os conflitos comerciais ou diplomáticos. Ao mesmo tempo, porém, esse arranjo permitiria aos dois maiores países da América do Sul constituírem, caso o aprofundamento da integração frutifique, um poderoso bloco específico no interior do Mercosul, em um estágio muito mais avançado de integração. Se isso vier a acontecer, a Argentina e o Brasil, devidamente integrados, com políticas comuns, indicadores declinantes de endividamento externo e fiscal, baixa inflação, crescimento razoável e uma vez já completamente estabilizados, iriam muito provavelmente se constituir em um poderoso fator de atração de investimentos ao longo da próxima década.

Essa nova geometria do esquema integracionista do Mercosul poderia ser alcançada mediante a conclusão de dois novos protocolos que modificassem o arcabouço jurídico hoje prevalecente, o primeiro regulando as novas relações entre todos os membros do bloco e o segundo contemplando unicamente os compromissos mais ambiciosos a serem estabelecidos entre o Brasil e a Argentina, ambos porém com correspondência e compatibilidade de prazos para a convergência e o reenquadramento na futura TEC dos dois países.

7 O PACTO DE ESTABILIDADE, DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E PREVISIBILIDADE

Na discussão que se segue, partimos do duplo pressuposto de que:

- o Mercosul não impede que alguns dos seus sócios tenham acordos bilaterais específicos entre si, sem prejuízo da existência de acordos em outras áreas entre os diversos membros do bloco; e
- por uma questão natural, é desejável que projetos mais ambiciosos como os de um maior grau de coordenação macroeconômica, sejam discutidos inicialmente de forma bilateral apenas por Brasil e Argentina, embora depois, com o passar do tempo, outros membros do bloco possam se juntar à iniciativa.¹¹

11. Brasil e Argentina representam em torno de 95% do PIB, conjunto da soma desses dois países com Uruguai e Paraguai [Marconini e Giambiagi (2004, Tabela 2)]. Cabe lembrar que essa foi exatamente a origem do Mercosul, que surgiu em 1991 e cujo embrião foram os acordos bilaterais entre Brasil e Argentina assinados na segunda metade dos anos 1980.

Propõe-se então que Brasil e Argentina assinem o que se poderia denominar Pedip. Este seria um tratado dotado de características evolutivas, formalmente definidas, combinando elementos do Tratado de Roma de 1957, com mecanismos mais ambiciosos, não estritamente estabelecidos no Tratado de Assunção, tendentes a incorporar algumas das características do Tratado de Maastricht, em especial no que se refere à coordenação de políticas macroeconômicas entre os países dispostos a avançar no caminho da integração profunda.¹² *Nossa proposta é que os acordos sejam negociados durante 2008 e implementados a partir de 2009*, nos termos a serem expostos no decorrer do restante do trabalho.¹³

Como o nome sugere, o referido pacto visaria a estabelecer um compromisso conjunto com a Argentina em favor da estabilidade, do desenvolvimento e da integração, em um marco de previsibilidade e de respeito às regras e aos chamados “fundamentos macroeconômicos”. O compromisso com a *estabilidade* estaria ligado à consagração, na forma de um pacto com outro país, de uma declaração de que as duas nações farão todos os esforços para que, daí em diante, a inflação fique limitada a um teto a ser definido, mas que evidentemente terá de ser baixo. O *desenvolvimento* seria uma consequência do próprio pacto, uma vez que ele teria de ser encarado como o objetivo a ser alcançado mediante a aposta na integração, vista como uma decisão estratégica fundamental para um ganho de escala que propicie melhores condições de competitividade às economias dos dois países, com isso ampliando os respectivos mercados e diminuindo os custos de produção das suas empresas. A *integração*, por definição, seria reforçada ao extremo por uma decisão desse tipo. Por último, *previsibilidade* é exatamente o que se buscaria alcançar com um acordo desse gênero, que diminuísse o espaço para a atuação discriminatória dos governos e apontasse na direção da criação de instituições tendencialmente supranacionais e de regras comuns a serem obedecidas por ambas as nações.

Como parte desse compromisso, os dois países poderiam se comprometer a alcançar, ao longo do tempo, uma convergência das suas políticas, fiscal e de estabilização, no caso da primeira com metas de superávit primário fixadas inicialmente em torno de 4% do PIB para ambos os países. Nada impede que os números propostos sofram alguma modificação. O importante, sim, é perceber que:

a) a meta de superávit primário do Brasil é formalmente superior à da Argentina no curto prazo, mas na prática os resultados fiscais do país vizinho têm sido substancialmente superiores às metas;

b) nesse contexto, seria viável os dois países trabalharem com a mesma meta de superávit primário até o final da década;

c) uma vez alcançada essa convergência, daí em diante os países poderiam substituir o compromisso de geração de pisos de superávit primário por tetos de déficit público. Isso é que é relevante para conter a dinâmica da dívida pública e abriria caminho para eventuais reduções posteriores do superávit primário no Brasil

12. Sobre a estrutura jurídico-institucional do Mercosul e uma comparação com a UE, ver Accioly (2003) e Ventura (2003).

13. A razão de ser do cronograma, conforme já salientado, se deve à realização de eleições presidenciais no Brasil e na Argentina em 2006 e 2007, respectivamente.

na próxima década, uma vez que isso poderia ser compensado pelo menor peso dos juros, em um contexto de relação dívida pública/PIB declinante.

Formalmente, no Pedip constaria o compromisso de:

- geração de superávits primários de pelo menos 3,5% ou 4,0% — a ser definido — do PIB para o período 2009-2015; e
- teto para o déficit público, expresso como percentual do PIB, de no máximo 2% a partir de 2011.¹⁴

Como ambos os países têm condições de atingir valores das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) no intervalo de 0% a 2% do PIB até o final da atual década, a rigor o teto de 2% do PIB de déficit deixaria certo grau de manobra para as autoridades, ao mesmo tempo que se passaria uma sinalização inequívoca de austeridade, pelo fato de o teto ser até mesmo inferior ao estabelecido no Tratado de Maastricht que deu origem ao euro (déficit público de, no máximo, 3% do PIB). Na prática, ainda no decorrer do próximo governo (2007-2010) o Brasil poderia perseguir, internamente, um número próximo ao estrito equilíbrio orçamentário (déficit nulo) para, a partir daí, estar em condições de transformar em redução de carga tributária e/ou aumento do investimento público, por exemplo, as quedas futuras da relação juros/PIB resultantes da diminuição do coeficiente dívida pública/PIB.

Além dos compromissos fiscais citados, seria desejável que o Pedip contivesse também um teto para a inflação, para não dar margem a dúvidas quanto à decisão de evitar qualquer retorno ao passado de instabilidade. No contexto de um pacto como esse, implementado nos próximos anos, os dois países deveriam, simultânea e paralelamente, exibir ao longo da segunda metade da década atual:

- a) uma inflação sob controle e declinante;
- b) quedas graduais dos indicadores de risco país, com reflexos sobre os níveis de juros domésticos, afetando, especialmente no caso brasileiro, a carga de juros sobre o PIB;¹⁵ e
- c) reduções sucessivas dos indicadores de endividamento dívida externa líquida do país/exportações e dívida pública/PIB.

Nesse contexto, ao longo do tempo, então, os dois países poderiam pensar em dar passos mais ambiciosos, nos termos comentados a seguir.

8 O CRONOGRAMA DA INTEGRAÇÃO

A agenda da integração entre Brasil e Argentina deveria contemplar a criação de uma estrutura matricial em cada um dos governos dos dois países, para acompanhar o andamento dos avanços nos diversos campos em que se deveria dividir o trabalho.

14. Como esses números seriam limites e não metas, não haveria óbice a que, devido a possíveis considerações domésticas, os países pudessem atingir superávits primários maiores ou déficits totais menores em relação aos valores definidos como piso e teto, respectivamente.

15. No caso argentino, a carga de juros sobre o PIB é dada pelo acordo de renegociação da dívida externa, com um forte componente de juros fixos.

Nossa proposta é que o próximo governo brasileiro organize esse esforço mediante a indicação de um ministro extraordinário para a integração, com plenos poderes e clara delegação do presidente da República, em moldes similares à força que teve o ex-ministro Pedro Parente quando gerenciou a crise do setor elétrico em 2001.¹⁶ Esse ministro extraordinário proporia um plano de trabalho para um período de seis anos de implementação (2009-2014) após as negociações a ocorrerem em 2008 e coordenaria seis diferentes grupos no Brasil, que teriam a sua respectiva contrapartida na organização institucional da Argentina:

a) Grupo de Integração Comercial. Corresponderia ao desdobramento da comissão já criada com o fim de monitorar os conflitos comerciais bilaterais. Os objetivos deste grupo seriam: *a)* eliminar completamente as listas de exceção dos dois países na TEC; *b)* resolver inteiramente as pendências comerciais ainda existentes; e *c)* conseguir a integração do setor de açúcar ao Mercosul, procurando formas de atender parcialmente ao interesse do setor sucroalcooleiro argentino, de forma que este seja tratado como qualquer outro setor. Suas atividades se encerrariam em 2011, uma vez que todas as pendências fossem solucionadas, pavimentando o terreno para uma integração maior nas demais áreas, já completada a integração plena no mercado de bens até dezembro de 2010.

b) Grupo de Homogeneização Estatística. Envolveria as equipes encarregadas da apuração das Contas Nacionais, inflação, situação fiscal e setor externo, com vistas à uniformização de procedimentos e divulgação de estatísticas em bases similares e agregadas de Brasil e Argentina. Suas atividades deveriam se encerrar até o final de 2010, uma vez que fossem definidos os critérios de apuração a serem adotados conjuntamente a partir de então. O objetivo deveria ser divulgar informações referentes a essas variáveis em datas próximas e de modo a que cada país disponibilizasse no *site* da sua estrutura institucional uma síntese dos indicadores do outro país e algumas estatísticas básicas agregadas da soma dos dois países, tais como PIB, inflação, déficit público etc.

c) Grupo de Integração Física. Abrangeria representantes dos Ministérios de Transportes, Comunicações e Minas e Energia, além dos respectivos órgãos reguladores e buscaria avançar com obras de integração física que aumentassem o intercâmbio de bens e serviços e adotassem, quando possível, padrões conjuntos entre os países, para que as decisões de um se dessem em coordenação com as do vizinho. Suas atividades se estenderiam ao longo de todo o período 2009-2014.

d) Grupo de Harmonização de Legislação. Trataria da adoção de normas legais similares nos dois países nas áreas de mercado de capitais, sistema financeiro, concorrência, trabalhista e tributária, o que exigiria criar uma série de subgrupos. Teria de atuar em estreita sintonia com o Congresso Nacional, pois diversos aspectos relativos à harmonização das respectivas legislações implicariam a aprovação de mudanças de leis por parte do Parlamento. Teria de fazer um cronograma de mapeamento das divergências legais; elaboração de propostas de mudança; e

16. Entendemos que não há condições práticas, no curto período que resta até o final do atual governo, para que uma iniciativa como a que é aqui proposta possa prosperar no Brasil em 2006. As sugestões são feitas independentemente de quem for o vencedor nas eleições presidenciais do ano que vem no Brasil.

acompanhamento do trâmite parlamentar para colocar em prática ao longo também de todo o período 2009-2014.

e) Grupo de Unificação Institucional. Lidaria com a adoção de códigos e critérios comuns nas áreas pertinentes, como passo prévio à unificação efetiva se houver a decisão de criar instituições de caráter supranacional no que couber e no ritmo adequado. Exemplos típicos disso seriam o reconhecimento mútuo de certificações; os controles fitossanitários; a vacinação contra a febre aftosa; e a definição de normas técnicas etc. Nesses casos, cada país poderia adotar os mesmos procedimentos e reconhecer os atestados dos órgãos competentes do outro país, podendo em algum momento se criar um instituto comum, sendo a sede de alguns deles no Brasil e de outros na Argentina e com a presença de técnicos dos dois países no corpo técnico e decisório. No mesmo caso, podem ser incluídos os órgãos de defesa da concorrência. Como nos casos anteriores, as atividades do grupo se estenderiam ao longo de 2009-2014.

f) Grupo de Coordenação Macroeconômica. Acompanharia a evolução das respectivas economias, monitorando os acordos que forem conseguidos e eventualmente propondo um maior detalhamento das variáveis em relação às quais se pretenda ter metas comuns, sendo também válido para o período 2009-2014. Teria de ser subdividido em grupos, envolvendo principalmente os aspectos monetários, a cargo do Banco Central; e os fiscais, a cargo dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

O objetivo seria, até 2014, chegar a um efetivo mercado comum entre Brasil e Argentina, com a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital; harmonização das legislações nacionais nos diversos campos mencionados; e avanços substanciais na coordenação macroeconômica. Isso posto, em meados da próxima década, haveria uma reunião de cúpula dos presidentes da República do Brasil e da Argentina com suas respectivas equipes econômicas para que, se até lá os planos tiverem evoluído favoravelmente, definir a viabilidade de, na ocasião, estabelecer um *deadline* para novos avanços, podendo, se for o caso, fixar o ano de 2015 para o início do processo de unificação monetária entre os países.

Um dos pilares dessa integração seria a convergência macroeconômica, especialmente no campo dos indicadores de metas fiscais e de inflação. Especificamente, nossa proposta é que se trabalhe com um cronograma de avanços graduais, divididos em quatro fases.

Na primeira dessas fases (Fase I) ambos os países adotariam a mesma combinação de políticas, baseada no seguinte tripé:

- flutuação cambial;
- sistema de metas de inflação; e
- austeridade fiscal, na forma de superávits primários robustos.

Nessa fase, os regimes de política econômica, como na prática já ocorre hoje, seriam parecidos entre si, mas as metas específicas seriam definidas de forma totalmente independente, também como ocorre atualmente. Esse período, em termos de implementação, se estenderia até 2010. Ao longo das diversas fases, as metas de

inflação para o ano t continuariam a ser definidas no ano $(t - 2)$, como é feito atualmente no Brasil, o que significa que as metas para 2010 seriam definidas em 2008.

Na Fase II, as metas macroeconômicas fiscal e de inflação dos dois países para o ano t passariam a ser pactuadas em conjunto, em meados do ano $(t - 2)$, para dar tempo aos diversos agentes políticos e econômicos para se prepararem, ficando porém aberta a possibilidade de que as metas de cada país possam ser diferentes entre si. Assim, por exemplo, as metas de inflação seriam discutidas em conjunto, mas o alvo específico de cada país poderia ser um pouco diferente em relação ao do vizinho. As duas metas discutidas pelos dois países seriam as de inflação e o piso de superávit primário. Essa fase se estenderia durante 2011 e 2012, com metas definidas em 2009 e 2010.

Na Fase III, as metas, além de pactuadas entre os dois países, passariam a ser idênticas entre si, tanto no que se refere ao piso de superávit primário, como à inflação. Essa fase se estenderia durante 2013 e 2014, com base nas metas definidas em 2011 e 2012.

Isso posto, e caso se cumpram com êxito esses passos intermediários, talvez em 2015, com base nas metas definidas em 2013, poderia iniciar-se a Fase IV, que implicaria reforçar os acordos, eventualmente envolvendo alguma forma mais forte de coordenação bilateral temporária, rumo a uma unificação monetária no prazo de alguns anos, talvez entre 2017 e 2020, ou seja, de dois a cinco anos depois da decisão, incluindo, no caso, a criação de um Banco Central unificado e a escolha do nome e das características da nova moeda.

9 A INCORPORAÇÃO DE URUGUAI, PARAGUAI E CHILE¹⁷

O estreitamento da integração entre Brasil e Argentina estaria para a integração da América do Sul como o acordo entre os países que assinaram o Tratado de Roma esteve historicamente, há quase cinco décadas, para a formação da UE, ou seja, seria o embrião de uma união maior entre um grupo mais numeroso de países. Nesse sentido, se no prazo anteriormente mencionado (2015), daqui a dez anos, Brasil e Argentina estiverem em condições de estabelecer um *deadline* para a unificação monetária entre eles, em algum momento do período 2017-2020 poderiam, paralelamente, negociar os termos do posterior ingresso nesse acordo dos demais membros originais do Mercosul — Paraguai e Uruguai — e também do Chile. No caso dos dois primeiros, as questões-chave seriam:

a) definir os critérios de elegibilidade, uma vez que esses países poderiam ter interesse em participar do empreendimento; e

17. Uruguai e Paraguai devem merecer atenção especial pelo fato de terem sido sócios-fundadores do Mercosul e assinantes do Tratado de Ouro Preto em 1994 com Brasil e Argentina. Chile e Bolívia se incorporaram posteriormente ao bloco, com *status* diferenciado, estratégia seguida depois por outros países. O caso da Bolívia, especificamente, será tratado na seção seguinte. As considerações aqui feitas sobre o Chile se prendem ao caráter de “selo de qualidade” que poderia ter a formação de um bloco do qual fosse membro o país com o melhor retrospecto macroeconômico na América Latina nos últimos 20 anos.

b) estabelecer os mecanismos de participação de funcionários nacionais e de representação no *board* das instituições supranacionais que forem criadas, com ênfase na autoridade monetária, que nesse caso passaria a ser denominada Banco Central do Mercosul (BCM).

No caso do Chile, especificamente, a questão principal a tratar seria o padrão de relacionamento comercial com o resto do mundo, uma vez que se trata de uma economia atualmente muito mais aberta que as do Mercosul, por ter uma tarifa externa muito menor. Resolvido esse problema, o Chile poderia se beneficiar da conformação de um espaço econômico amplo com Brasil e Argentina, enquanto para estes haveria um benefício em se integrar com quem é, reconhecidamente, o país com a melhor administração macroeconômica na América Latina nos últimos 20 anos e uma espécie de “marca” de estabilidade econômica.

A dificuldade de ter membros de todos os países no *board* do Banco Central unificado a ser fundado sugere que, nesse caso, se definam esquemas por meio dos quais, por exemplo, o Chile poderia representar os países menores, da mesma forma que se faz nos órgãos multilaterais com as cadeiras de alguns diretores. Isso daria a esses países uma defesa dos seus interesses de excelente qualidade; aumentaria a responsabilidade dos representantes do Chile; e seria uma solução institucional que poderia ser aceita por Brasil e Argentina.

Nesse caso, o BCM teria no seu diretório representantes de Brasil, Argentina e Chile e seu *staff* incluiria funcionários desses países e do Uruguai e Paraguai. Caberia definir então, através de negociações específicas entre as respectivas dirigências nacionais, o país e a cidade onde funcionaria o BCM e o esquema de escolha e o tempo de mandato dos seus presidentes e diretores. Estabelecida a união monetária inicialmente entre Brasil e Argentina, e negociados os termos do aumento da área da nova moeda, em algum momento da década de 2010, sua abrangência poderia se ampliar e novos países se integrariam ao funcionamento do Banco Central unificado, dependendo da velocidade dos acontecimentos e após um período de prudência de alguns anos entre a tomada dessa decisão de ampliação e a adesão dos países ao esquema originalmente definido entre Brasil e Argentina.

10 A POSSIBILIDADE DE INGRESSO DE OUTROS SÓCIOS

Resta discutir se o movimento apontado seria, a mais longo prazo, o embrião do que na visão de alguns poderia vir a ser uma Área Monetária Comum da América do Sul como um todo, ou um fenômeno limitado a um Mercosul apenas parcialmente ampliado. Talvez a segunda visão seja a mais apropriada. Há dois países que poderiam se incorporar ao esquema mencionado, em um prazo mais dilatado. O primeiro deles é a Bolívia. Sua adesão teria a vantagem, para o Brasil, de poder “desdolarizar” a discussão acerca das tarifas de venda de gás, que poderiam ser acertadas na mesma moeda que viesse a ser utilizada pelos dois países. Além disso, há 20 anos o país tem inflação baixa e desfruta de certo nível de integração com a região, especialmente com o Brasil. No outro prato da balança, pesam contra essa iniciativa a recente instabilidade institucional e outros desequilíbrios macroeconômicos do país, além de certas dúvidas acerca da própria integridade nacional, pela existência de diferentes etnias. Se ele viesse a integrar uma área monetária comum aos demais

países, seria talvez o caso de estabelecer uma política para as regiões mais pobres do bloco — o que afetaria também o Paraguai — nos moldes da que foi implementada durante décadas na Europa. De qualquer forma, estamos falando de algo que, se vier a ocorrer, só o faria daqui a 15 para 20 anos, uma vez completada a unificação monetária dos demais países, o que, em um contexto fiscal muito melhor do que o atual, poderia permitir à Argentina e ao Brasil dispor de recursos tributários capazes de favorecer a implementação daquela política.

O segundo país é o Peru. Nesse caso, cabe ressaltar que ele teve desempenho caracterizado por uma inflação muito baixa e que sua economia apresentou o segundo melhor crescimento da América Latina nos últimos 15 anos (Tabela 4). Além disso, o país está há mais de dez anos relativamente afastado do Pacto Andino, aberto a outras formas de associação, e assinou um tratado específico de adesão ao livre-comércio com os países do Mercosul em 2003. Conseqüentemente, há razões para o ingresso do país no bloco de uma possível união monetária ampliada, uma vez que esta tenha consolidado a sua fase inicial.

No caso dos demais países da região, esse potencial é muito menor. O Equador já fez sua escolha pela dolarização e dificilmente irá trocar o dólar pela moeda de um Mercosul ampliado. Quanto aos demais membros da Comunidade Andina de Nações (Colômbia e Venezuela), além de existir uma selva a separá-los do bloco do Mercosul, os vínculos comerciais com os Estados Unidos são muito mais fortes do que com o Mercosul, motivo pelo qual não existiriam maiores interesses do *establishment* empresarial desses países em uma associação desse tipo. Além disso, a Colômbia tem um conflito interno grave, que seria crucial resolver antes, e a Venezuela passou recentemente por um conflito político agudo, que, pelo menos no início, seria conveniente dissociar da imagem de estabilidade política que se deseja emprestar à região.

TABELA 4
TAXAS DE CRESCIMENTO: MÉDIA DE 15 ANOS — 1991-2005
[em % a.a.]

Países	Taxa de crescimento do PIB
Chile	5,1
Peru	3,8
Argentina	3,0
México	2,9
Brasil	2,6
América Latina	2,7

Fonte: Cepal. Para 2005, previsão Morgan Stanley.

11 CONCLUSÕES

Entre 2002 e 2004, as exportações para a Argentina cresceram 215%, contra um aumento das vendas brasileiras para o resto do mundo de 54%. Na comparação entre esses mesmos dois anos, enquanto a Balança Comercial com a China melhorou apenas US\$ 800 milhões, devido a preços e ao aumento da venda de *commodities*, a

do Brasil com a Argentina melhorou US\$ 4,2 bilhões, pela expansão da venda de manufaturados (Tabela 5). Em 2005, o Brasil deverá voltar a ter déficit na sua relação comercial com a China, enquanto o Brasil estará exportando para a Argentina mais 50% em comparação com 1998, antes da crise do país vizinho, em que pese a gigantesca desvalorização ocorrida — muito maior do que a nossa. Curiosamente, quem lê os jornais, ofuscado pelo fenômeno do crescimento chinês, fica com a impressão de que a China é o Eldorado das exportações brasileiras e vê seguidos apelos para esquecer a relação com a Argentina, que tantos prejuízos causaria ao Brasil. Essa visão embute um sério erro de perspectiva. Nosso país deveria fazer exatamente o oposto e reforçar os vínculos com o seu principal vizinho.

TABELA 5
INTERCÂMBIO COMERCIAL DO BRASIL COM ARGENTINA E CHINA
 [em US\$ bilhões]

	1998	2002	2004	2005 ^a
Exportações brasileiras				
Argentina	6,7	2,3	7,4	10,0
China	0,9	2,5	5,4	5,0
Importações brasileiras				
Argentina	8,0	4,7	5,6	6,5
China	1,0	1,6	3,7	5,5
Saldo comercial				
Argentina	-1,3	-2,4	1,8	3,5
China	-0,1	0,9	1,7	-0,5

Fonte: MDIC.

^a Estimativa dos autores, com base nos dados até agosto.

Assumindo que o Brasil siga o rumo mantido nos últimos anos, de integração com a economia mundial, ajuste fiscal e combate à inflação, na estratégia que consiste em definir se ao Brasil convém ou não estabelecer uma parceria estreita com a Argentina para moldar o futuro conjunto das duas economias ao longo das próximas décadas, podem-se considerar duas hipóteses. A primeira é que a trajetória das variáveis macroeconômicas na Argentina seja igual ou melhor que no Brasil, em termos de crescimento, inflação e resultados fiscais. A pergunta natural que resulta disso é: por que não aproveitar tais circunstâncias para caminhar na direção da formação de um mercado comum que, no limite, possa derivar em um projeto de moeda comum?

A segunda hipótese, oposta à primeira, é que os conflitos recentes da Argentina com os credores e as empresas afetadas pelas quebras de contratos praticadas com o fim da conversibilidade em 2001 deixem seqüelas, o país não seja bem-sucedido na sua reintegração à comunidade global e, em consequência, a taxa de crescimento de longo prazo da economia argentina seja prejudicada *vis-à-vis* a brasileira. Sem especular se a interpretação é procedente ou não, haveria, nesse caso, uma pergunta que se impõe: interessa ou não ao Brasil evitar que seu principal vizinho cresça

pouco? Um parceiro que pode estar a caminho de absorver em torno de 10% das nossas exportações deveria ser parte da nossa estratégia de desenvolvimento!

O Brasil não pode fazer nada para influenciar, nos próximos 20 ou 30 anos, no crescimento da Alemanha ou da África do Sul — países distantes da nossa realidade, — determinando que eles vão crescer 2%, 3% ou 4% a.a., mas pode desempenhar um papel importante para definir a que taxa vai crescer a Argentina. Se há riscos de que uma institucionalidade inadequada afete negativamente o crescimento dos nossos vizinhos, por que não tentar influenciar, em espaços supra-institucionais a serem criados, a escolha dessas políticas? Se o Brasil está convencido do acerto das suas políticas e se há condições de que algumas delas sejam cristalizadas em instituições comuns — por exemplo, com tratados com parâmetros fiscais à Maastricht ou mediante a criação de um Banco Central regional — por que desperdiçar a chance de influenciar na adoção de políticas que levem a que nas próximas décadas a Argentina cresça a uma média anual de 4% em vez de 3%; ou de 5% em vez de 4%?

Por outro lado, um raciocínio similar não pode ser estendido, pelo menos mecanicamente, a todos os vizinhos, contrariamente ao que aconteceu no caso europeu, por uma questão de magnitudes relativas. Na UE, por maior que fosse a força da economia alemã, houve tradicionalmente um certo equilíbrio entre os tamanhos relativos da Alemanha, Inglaterra, França, Itália e, mais recentemente, da Espanha, o que forçava naturalmente a criação de arranjos que procurassem levar em conta os interesses de cada uma das partes, dada a relativa paridade de forças. No Mercosul, porém, o fato de Brasil e Argentina representarem em torno de 95% do PIB regional, inibe forçosamente a criação de espaços institucionais baseados na representação unitária dos países. Por isso, Brasil e Argentina precisam definir um espaço próprio de atuação para algumas questões que dizem respeito especificamente à integração bilateral entre eles, mesmo que futuramente os eventuais acordos alcançados possam ser abertos à participação de terceiros.

É comum se ouvirem reflexões no Brasil como a de que o Mercosul teria sido uma “escolha errada” dos países que dela formam parte, erro do qual, supostamente, as crises registradas no período 1998-2002 seriam uma “prova”. A rigor, o problema é que nem o Brasil nem a Argentina teriam deixado de sofrer as conseqüências das crises do principal parceiro regional, com ou sem Mercosul, pelo simples fato de que um é vizinho do outro. Quando o Brasil foi levado a deixar o real desvalorizar em 1999, as conseqüências de qualquer forma teriam sido dramáticas para a Argentina e o seu plano de conversibilidade, mesmo que o Mercosul não existisse. Analogamente, quando a economia da Argentina “encolheu” em torno de 20% nos quatro anos, 1999-2002, o Brasil teria sofrido um impacto negativo sobre as suas exportações, com ou sem a existência do mencionado acordo. Ou seja, os problemas que os dois países se causam mutuamente decorrem não da existência do bloco e sim da sua condição de vizinhos.¹⁸ Mais ainda: se o bloco funcionasse efetivamente de acordo com as regras de um mercado comum, talvez nada disso teria ocorrido, pois não teriam se verificado as disparidades registradas ao longo dos anos. Com a formação de um

18. Como frisa Peña (2000, p. 99) “la geografía juega un papel crucial para explicar el predominio de la lógica de la integración”.

mercado comum na região, o desempenho dos países tenderia a ser mais homogêneo e coordenado entre si.

O governo brasileiro tem sido acusado de não ter reagido à altura das restrições comerciais impostas pela Argentina à entrada de produtos brasileiros naquele país. Nossa visão, contrariamente à opinião aparentemente dominante, é que o Brasil, longe de se afastar do nosso principal vizinho, deveria reforçar a aposta nos vínculos com a Argentina, no contexto de uma redefinição da estratégia de relacionamento com o Mercosul. Este deveria ser transformado em uma ALC, dando-se liberdade aos seus membros, tanto para que procurassem assinar acordos de livre-comércio com terceiros sem necessidade de consultar os demais países do bloco, como para assinar acordos entre si que fossem além do livre comércio, sem comprometer necessariamente o conjunto dos países do Mercosul.

Isso posto, o Brasil deveria agir em duas frentes. Por um lado, procurando fazer com que esse novo Mercosul, com um *down-grade* de um degrau para se tornar apenas uma ALC, fosse ampliado para toda a América do Sul, de tal modo que, até 2015 ou 2020, se pudesse ter uma ALC que abrangesse desde a Terra do Fogo até o México. Por outro, negociando com a Argentina um tratado bilateral específico no qual, recriando-se o espírito do Tratado de Assunção, mas agora limitado especificamente a esses dois países, se avançasse firmemente no caminho da constituição de um mercado comum.

Nesse contexto, a relação bilateral com a Argentina seria repactuada e o Brasil poderia aceitar sentar à mesa para negociar questões como a vigência do acordo automobilístico; a eventual adoção de restrições voluntárias temporárias às exportações etc. Em troca, a Argentina teria de contemplar a plena adesão às regras de livre comércio a serem estabelecidas alguns anos à frente; e incorporar o açúcar ao bloco etc.

O importante é que se avance na formação de uma área geográfica onde o mercado ampliado pela união dos dois países funcione como um poderoso fator de atração de investimentos, com base na estabilidade econômica a duras penas alcançada pelos dois países, no que se espera que de agora em diante seja um ambiente de estabilidade de regras. Se os líderes políticos dos dois países se mostrarem fortes o suficiente para resistir aos *lobbies* protecionistas de cada economia e, ao mesmo tempo, exercer o comando que leve à implementação efetiva dos acordos por parte das respectivas burocracias, seria enorme o potencial de um acordo desse tipo. Sacrificar essa possibilidade, devido a problemas surgidos em setores específicos, seria capitular diante de uma concepção míope do que devam ser as escolhas estratégicas de cada país.

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, E. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

ALMEIDA, P. R. de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.

———. O Mercosul em crise: que fazer? *Tempo Exterior, Revista de Análise e Estudios Internacionales*, v. IV, n. 6, Baiona: Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, p. 111-122, jan./jun. 2003.

- BRODA, M. A. Entrevista ao jornal *Valor Econômico*, 11 de janeiro de 2005.
- CASELA, P. B. (org.) *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- LAFER, C. *Brasil-Argentina — una relación estratégica*. Conferência feita por ocasião da cerimônia de entrega do título de doutor *honoris causa* da Universidade de Buenos Aires, 14 de agosto de 2001, publicado posteriormente em *Archivos del Presente*, Buenos Aires, ano 7, n. 25, jul./set. 2001.
- MARCONINI, M., GIAMBIAGI, F. Após a 'paciência estratégica', o quê? In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- NAVAJAS, F. *Escenarios macroeconómicos: consistência, riesgos y desafios*. Documento apresentado no 40º Colóquio Anual de IDEA, Mar del Plata, 3 de novembro de 2004.
- PEÑA, F. Reflexiones desde el Mercosur. *Archivos del Presente*, Buenos Aires, ano 6, n. 22, out./dez. 2000.
- PROSPECTIVA-CONSULTORIA BRASILEIRA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS*.
Interessa uma nova retomada do Mercosul? n. 37, 14 de novembro de 2003.
- SPE. Secretaria de Política Econômica. *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*. Ministério da Fazenda, dez. 2004.
- VENTURA, D. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*. Barueri: Manole, 2003.



EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Marcos Hecksher

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marcio Alves de Albuquerque

Míriam Nunes da Fonseca

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho (estagiário)

Editoração

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 136 exemplares