
Situação das Negociações Agrícolas no Mercosul

Renato Henz(1)

A decisão de implementar o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, na avaliação dos governos dos Estados Partes, foi uma exigência aos desafios impostos pela evolução dos acontecimentos internacionais. Somente com o aprofundamento do processo de integração poder-se-ia, de forma eficiente, enfrentar a formação de grandes espaços econômicos e a globalização dos processos produtivos que vem caracterizando os mercados internacionais. Assim, o pressuposto da integração são as exigências de modernização das economias dos países membros, de ampliação da oferta e da qualidade dos bens em circulação e de favorecer o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Antecedentes do MERCOSUL

O Tratado de Assunção, que culmina com a conformação do MERCOSUL, resulta de um processo que se iniciou com a assinatura da Ata da Amizade Brasileiro-Argentina, Democracia, Paz e Desenvolvimento de 1986, orientada para a expansão do comércio bilateral em função de uma abertura econômica negociada. Como etapa seguinte foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, também entre o Brasil e Argentina, em 1988, no qual se fixa como objetivo o estabelecimento de um espaço econômico comum, ainda que mantendo-se o esquema original de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria.

A gênese do MERCOSUL, no entanto, encontra-se na Ata de Buenos Aires, assinada em 06/06/1990, que decide a conformação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina, baseando-se em dois pilares: esquema de reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas; e coordenação e harmonização de políticas macroeconômicas. Esta decisão foi consubstanciada no Acordo de Complementação Econômica-ACE Nº 14, de 1990, já inserido no marco da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), transformando-se em instrumento operacional do Tratado de Integração Brasil-Argentina. Finalmente em 26/03/1991 é assinado o Tratado de Assunção que constitui o MERCOSUL, subscrito por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo como instrumento legal junto à ALADI o Acordo de Complementação Econômica-ACE Nº 18.

Assim, o "Tratado de Assunção" que cria o MERCOSUL foi a adesão do Uruguai e do Paraguai ao acordo firmado entre Brasil e Argentina, cuja essência encontra-se na já mencionada "Ata de Buenos Aires". Nela já estão estabelecidos os elementos essenciais do projeto, tais como os objetivos, a metodologia e os mecanismos de conformação do mercado comum

(1) Técnico da CONAB.

entre Brasil e Argentina, posteriormente ampliado para acolher os demais membros. Nesse sentido pode-se considerar que o ACE-14 seria o principal instrumento do ponto de vista econômico enquanto o "Tratado de Assunção", formalizado junto à ALADI como ACE-18, seria na realidade um instrumento que amplia o caráter político da integração, ainda que não menos importante do ponto de vista econômico.

Metodologia, Objetivos e Instrumentos do MERCOSUL

A metodologia de conformação do Mercado Comum definida na Ata de Buenos Aires, detalhada em seu Anexo I, estabelece que dar-se-á especial ênfase à coordenação de políticas macroeconômicas, especialmente daquelas que têm maior impacto sobre os fluxos comerciais e a estruturação do setor industrial, e às reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, consideradas estas a verdadeira coluna vertebral do processo de conformação do mercado comum. Nestes mesmos parâmetros é que foi assinado o "Tratado de Assunção" que agrega Uruguai e Paraguai ao Mercado Comum.

O Tratado tem como objetivo o estabelecimento de um Mercado Comum caracterizado pela livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, por uma política comercial única frente a terceiros mercados, pela coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais e pela harmonização das legislações.

Até que entre em vigor o MERCOSUL, ou seja, durante o período de transição, os principais instrumentos definidos para sua constituição foram: formalização de um programa de liberalização comercial; coordenação de políticas macroeconômicas; estabelecimento de uma tarifa externa comum para incentivar a competitividade externa dos Estados Partes; adoção de

acordos setoriais, visando otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, além de tornar mais eficientes as escalas de produção em cada um dos países membros.

É importante salientar que os elementos constituintes do Tratado estabelecem as regras que conduzem a conformação do mercado comum, sendo válidas, em princípio, até 31/12/94 e em alguns pontos relativos a Uruguai e Paraguai até 31/12/95. Nesse sentido a maior parte dos artigos do acordo tem sua validade limitada ao período de transição, devendo-se criar mecanismos definitivos a partir dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo Mercado Comum.

Estrutura Orgânica

A administração e execução do Tratado estão a cargo do Conselho do Mercado Comum-CMC e do Grupo Mercado Comum-GMC, sendo o primeiro integrado pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e Ministro da Economia dos países membros, a quem cabe a condução política e a tomada de

decisões, prevendo-se, no mínimo, uma reunião anual com a participação dos Presidentes dos 4 países.

Ao Grupo Mercado Comum compete a responsabilidade pelas funções executivas, e é integrado por quatro titulares e quatro suplentes de cada Estado Parte. Dadas as distintas estruturas institucionais de cada país, o GMC é formado basicamente por representantes dos ministérios de Relações Exteriores, da Economia, bem como das áreas da indústria, comércio exterior, coordenação econômica, e do Banco Central. No caso do Brasil o Ministério da Agricultura foi posteriormente integrado formalmente ao GMC, sendo representado pelo coordenador da seção nacional do SGT-8.

Ainda de acordo com o Tratado, foi fixado um prazo de 30 dias, após sua entrada em vigor, a criação em cada Estado Parte de 10 subgrupos técnicos vinculados à seção nacional do Grupo Mercado Comum e compostos por diferentes órgãos de governo. Esse número foi posteriormente ampliado para onze subgrupos. Os subgrupos técnicos (SGT's) hoje existentes são os seguintes:

Subgrupo	Assunto Tratado
SGT - 1	- Assuntos Comerciais
SGT - 2	- Assuntos Aduaneiros
SGT - 3	- Normas Técnicas
SGT - 4	- Política Fiscal e Monetária
SGT - 5	- Transporte Terrestre
SGT - 6	- Transporte Marítimo
SGT - 7	- Política Industrial e Tecnológica
SGT - 8	- Política Agrícola
SGT - 9	- Política Energética
SGT - 10	- Coordenação de Política Macroeconômica
SGT - 11	- Relações Trabalhistas, Emprego e Segurança Social

Os trabalhos previstos para a implementação do MERCOSUL foram sendo ajustados na medida em que o processo ia avançando. Inicialmente o Grupo Mercado Comum criou um cronograma de trabalho, o chamado "Cronograma de Las Leñas", atribuindo tarefas e prazos de execução para os 11 sub-grupos técnicos a ele subordinados. Os resultados obtidos nas negociações deverão, como previsto, ser implementados a partir de 01/01/1995.

Programa de Desgravação

O programa de desgravação progressivo, linear e automático entre os membros do MERCOSUL é aplicado sobre a tarifa aduaneira vigente para produtos procedentes de terceiros países, não membros da Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração - ALADI, e obedece o seguinte cronograma:

Data da redução	%	Data da redução	%
01/01/91	40%	01/07/93	75%
01/07/91	47%	01/01/94	82%
01/01/92	54%	01/07/94	89%
01/07/92	61%	01/01/95	100%
01/01/93	68%		

Sobre os produtos para os quais já haviam sido negociadas preferências tarifárias, a ampliação da margem, também em aproximadamente 7%, está se dando sobre a margem já negociada através de um cronograma próprio. Assim, muitos produtos já terão margem de preferência de 100% antes do início do MERCOSUL. Se um país vier a aumentar sua tarifa frente a terceiros mercados a margem de preferência será aplicada sobre a tarifa vigente em 01/01/91. Caso a tarifa venha a ser reduzida a margem se aplica sobre a tarifa reduzida.

Lista de Exceções (Produtos Sensíveis)

São excluídos do programa de desgravação os produtos considerados sensíveis, informados pelos países através de listas individuais de cada país. A lista do Brasil continha 324 itens tarifários, a da Ar-

gentina 394, a do Paraguai 439 e a do Uruguai 960.

Com relação ao Brasil e à Argentina, esta lista vem sendo reduzida em 20% através do seguinte esquema:

Data da redução	%	Itens retirados		Itens restantes	
		BR	AR	BR	AR
Adesão ao Tratado	20%	65	79	259	315
31/12/91	20%	65	79	194	236
31/12/92	20%	65	79	129	157
31/12/93	20%	65	79	64	78
31/12/94	20%	64	78	0	0

No caso do Paraguai e Uruguai o cronograma previsto foi o seguinte:

Data da redução	%	Itens retirados		Itens restantes	
		PAR	URU	PAR	URU
Adesão ao Tratado	10%	44	96	395	864
31/12/91	10%	44	96	351	768
31/12/92	20%	88	192	263	576
31/12/93	20%	88	192	175	384
31/12/94	20%	88	192	87	192
31/12/95	20%	88	192	-	-

Assim, hoje o Brasil ainda mantém 64 itens em sua lista de exceções, a Argentina 78, o Paraguai 175 e o Uruguai 384.

Outras Cláusulas Relevantes

O Tratado, como já mencionado, estabelece as regras para o período de transição. Neste sentido prevê-se um regime provisório de qualificação de origem, um sistema de solução de controvérsias, consubstanciado do Protocolo de Brasília, e um sistema de salvaguardas com vigência até 31/12/94.

Ficou ainda estabelecido que o Tratado entraria em vigência a partir da data do depósito do terceiro instrumento de ratificação, ou seja, a partir da ratificação por três países, devendo sua vigência ser indefinida. Quanto à cláusula de adesão, o Tratado estará aberto à adesão mediante negociação dos demais membros da ALADI, após cinco anos de sua vigência. No entanto, aqueles países membros que não participarem de esquemas de integração, sub ou extra-regional, poderão solicitar adesão antes do prazo estipulado.

Estágio Atual dos Trabalhos

Pode-se afirmar que os trabalhos do GMC e dos SGT's estão divididos em dois momentos, ou seja, antes e depois da elaboração do "Cronograma de Las Leñas". Até então os subgrupos não tinham atividades definidas, com alguns grupos bastante ativos enquanto outros sem uma idéia clara de suas atribuições, havendo muitas vezes sobreposições de atividades. Só com o Cronograma deram-se atribuições claras aos SGT's, coordenando suas atividades, através de prazos para suas conclusões que respeitavam um "timing" que deu lógica às atividades de cada um deles.

Este Cronograma, como era de se esperar, revelou algumas imperfeições que levaram a um ajuste, em termos de prazos e tarefas, feito em reunião do GMC realizada em Assunção. Estes ajustes, contudo, não alteraram o prazo de 31/12/94 inicialmente previsto para a entrada em vigor, havendo apenas um menor prazo entre a conclusão dos trabalhos e a sua implementação. Desta forma os prazos para que as decisões se transformem em leis e para que os agentes do processo se adaptem às transformações decorrentes da efetiva implementação do MERCOSUL serão menores que os inicialmente previstos.

A agricultura através do SGT-8 tem tido interface, em maior ou menor grau, com todos os SGT's uma vez que o interesse agrícola não se restringe às atividades de competência do SGT-8. Contudo os relacionamentos mais estreitos, no que diz respeito à política agrícola, têm sido com os SGT's 1 (Política Comercial) e 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas). Nas áreas de sanidade do Ministério o relacionamento mais estreito tem sido com o SGT-3. No caso do SGT-1 o interesse maior no momento tem sido a legislação de defesa comercial e no SGT-1 a elaboração da Tarifa Ex-

terna Comum-TEC.

A definição da TEC tem sido um dos pontos críticos do processo de formação do Mercado Comum, uma vez que a estrutura tarifária deve refletir os objetivos das políticas de cada um dos Estados Partes, muitas vezes não coincidentes. Considerando que o MERCOSUL deve ter uma inserção competitiva no mercado internacional, por decisão presidencial, os parâmetros definidos para a TEC foram os seguintes: alíquota de importação máxima de 20%; intervalos tarifários de 2 pontos percentuais, ou seja, as tarifas devem ser de 2%, 4%, 6% etc.; haverá um reduzido número de linhas tarifárias que, embora definidas a partir de 01/01/95, poderão convergir, de forma linear, das atuais alíquotas aplicadas até a TEC no período de 6 anos; será definido ainda um regime tarifário especial para os produtos agrícolas notoriamente subsidiados nos mercados internacionais, regime este denominado guarda-chuva ("paraguas") agrícola.

Atividades do SGT-8 – Política Agrícola.

Segundo o Cronograma de Las Leñas Ajustado, as atividades do SGT-8 e seus respectivos prazos são as apresentadas no Anexo I. Este cronograma foi ajustado a partir do próprio processo negociador, tendo os subgrupos de trabalho feito as adaptações necessárias, sem no entanto perder de vista os objetivos finais. No caso da Medida 3, por exemplo, após longas discussões e em função da própria metodologia adotada, o tratamento dado às atividades 3.1 e 3.2 foi de classificar as políticas indicadas como sendo da "caixa verde" ou incluídas na Medida Global de Ajuda-MGA. As políticas incluídas na MGA foram consideradas como fontes potenciais de assimetrias, e portanto passíveis de terem seus efeitos de apoio aos produtores

mensurados através da metodologia proposta.

No caso do Brasil as políticas incluídas na MGA foram as políticas de crédito, os preços mínimos e a política de formação de estoques públicos, quando estes superarem o volume previsto na legislação nacional na definição de estoques estratégicos (para fins de segurança alimentar), quando então passam a ser caracterizados unicamente como estoques reguladores.

Assim, como resultado dos trabalhos, está sendo proposto um acordo agrícola em que se define a harmonização das políticas ditas horizontais através do cálculo da MGA para aquelas a serem harmonizadas e pela declaração do "modus operandi" e dos respectivos valores monetários daquelas classificadas como de "caixa verde", para simples verificação e monitoramento.

Quanto às Políticas por Cadeias, ou Políticas Verticais, foi também elaborado um documento que consolida o resultado das reuniões oficiais em que participaram representantes do setor privado. O documento relativo às Políticas por Cadeias foram importantes para que se tomasse conhecimento durante o processo negociador das políticas existentes para cada produto. Este documento continua sendo útil como instrumento de trabalho, devendo sofrer permanente atualização a partir de novas informações que venham a ser colhidas ou mudanças nas políticas que afetam as cadeias produtivas.

Quanto ao "guarda-chuva agrícola" ("paraguas agrícolas") as discussões vêm sendo realizadas mais ao nível conceitual, ou seja, sua importância e os princípios básicos para sua implementação. Sua importância se baseia na continuidade dos subsídios nos mercados internacionais de produtos agropecuários e debilidade dos atuais mecanismos para fazer face a esta situação. Quanto aos princípios básicos para sua implementação existe

consenso de que deve ser um instrumento de defesa e não de proteção à produção regional. Os trabalhos relativos a sua operacionalização deverão ser discutidos no âmbito dos mecanismos de defesa comercial, em fase de elaboração no SGT-1.

Assim, o item 3.3-Proposta de documento foi consubstanciado, até o momento, em 2 documentos: A proposta de "Acordo sobre Políticas de Ajuda Interna à Agricultura" como tratando do ponto Políticas Horizontais e até certo ponto das Políticas por Cadeias e suas planilhas anexas cobrindo o item relativo à Medida Global de Ajuda; as Políticas por Cadeia estão contempladas em documento que consolida de forma sistematizada as principais cadeias produtivas do interesse do MERCOSUL.

Embora não se encontre entre as atividades previstas para o SGT-8, dada a importância da tributação sobre a atividade produtiva agropecuária, foi também elaborado um documento sobre tributos que incidem sobre a agropecuária. Este documento foi encaminhado ao SGT correspondente como contribuição do SGT-8, solicitando comentários para seu aperfeiçoamento.

Quanto à remissão ao Grupo Mercado Comum foi solicitado que os documentos, particularmente a proposta de acordo agrícola, fossem submetidos a discussões internas com análise e apreciação por parte de outros órgãos do governo, e seu relacionamento com outras áreas que se encontram em discussão, tais como de investimento, defesa da concorrência, tratamento nacional etc. Ademais, no caso do Brasil, consideramos que seria de fundamental importância a análise do documento pelas entidades representativas de classe, o que já vem sendo feito no âmbito do Conselho Nacional de Política Agrícola-CNPA.

Avaliação dos Resultados da Negociação.

Para se avaliar os resultados do longo processo negociador que busca a implementação do MERCOSUL, deve-se partir do que significam as diferentes etapas do processo de integração. Uma primeira etapa seria a criação de **área de tarifas preferenciais**, na qual os países integrantes se outorgam mutuamente preferências sobre as tarifas. Não se abrange necessariamente a totalidade do universo tarifário nem as preferências atingem necessariamente 100%, ou seja, tarifa zero. A etapa seguinte seria a **zona de livre comércio**, na qual se inclui a totalidade do universo tarifário e as preferências chegam a 100%, implicando a livre circulação de bens e serviços. Se a zona de livre comércio evoluir para a determinação de uma tarifa externa comum e para a harmonização e coordenação da política comercial externa, atinge-se o estágio de **união aduaneira**. O **mercado comum** é atingido quando se estabelece, além da união aduaneira, a livre circulação dos fatores produtivos, basicamente trabalho e capital. Existem ainda formas mais adiantadas de integração, tais como a **união monetária** e **união econômica**, nas quais o processo de integração se aperfeiçoa integralmente, harmonizando-se as políticas macroeconômicas, passando a existir uma moeda comum. Esse estágio está sendo alcançado na União Econômica Européia.

A partir de 01/01/95, ter-se-á alcançado integralmente apenas a **área de tarifas preferenciais**. A **zona de livre comércio** será atingida, entre Brasil e Argentina, para mais de 99% da pauta tarifária. Isto porque em recente reunião decidiu-se pela criação do Programa de Adequação, que prevê, para alguns itens tarifários que ainda estão na lista de exceções, ao invés de serem zeradas as alíquotas intra

MERCOSUL a partir de 01/01/1995, sua redução gradual, através de esquema a ser estabelecido, num período máximo de 6 anos. Para o Uruguai e Paraguai, além de se beneficiarem deste Programa de Adequação, devem manter, tal como previsto no Tratado de Assunção, 20% de suas respectivas listas de exceções até 31/12/95.

Quanto aos requisitos de uma **união aduaneira**, também não serão integralmente atingidos uma vez que, como já mencionado, para uma lista reduzida de produtos, no máximo 15%, serão aplicadas tarifas distintas pelos países do MERCOSUL, frente a terceiros mercados. Essas tarifas convergirão para a TEC de forma linear e automática num período de 6 anos.

Também as condições para a conformação do **mercado comum** não serão integralmente atingidas, devendo-se estabelecer um novo cronograma de trabalho. Nesse contexto, exige-se um grande esforço, particularmente no sentido de harmonização da legislação trabalhista e de investimentos.

Embora as metas propostas pelo Tratado de Assunção, intencional e reconhecidamente ambiciosas, não sejam integralmente atingidas, o balanço é de todo positivo. Sem considerarmos a evolução do comércio intra-regional, por si só demonstrando o êxito do processo de integração, a própria experiência vivenciada pelos países membros, superando a retórica integracionista, frustradas nas tentativas anteriores. A convergência em termos de ação política externa, da qual a atuação conjunta nas recém-concluídas negociações da Rodada Uruguai do GATT foi um exemplo, e modernização do relacionamento comercial com o resto do mundo, seriam razão suficiente para considerar como bem sucedido o projeto empreendido. O crescente interesse levantado pelo MERCOSUL, tanto de adesão por parte de outros países latino-americanos, ca-

tos mais concretos do Chile e da Bolívia, como de aproximação por parte de outros países ou blocos econômicos através de acordos, caso dos EUA e da UE, corroboram o êxito político-econômico da iniciativa.

Se as metas não tivessem sido tão ambiciosas e rígidas, certamente não se teria avançado tanto, permitindo-se inclusive a flexibilização naqueles temas que durante o próprio processo negociador fossem considerados sensíveis tais

como os relacionados com a tarifa externa comum e com o Programa de adequação. Só com a firme determinação de um processo negociador ambicioso foi possível, "ex-post" e com conhecimento prático de causa, definir-se claramente o que deveria ser flexibilizado e como, ou seja, o "timing" de implementação foi ajustado à medida e à hora, não se adiantando ou se atrasando desnecessariamente.

É o resultado desse processo que, em reunião conjunta do Grupo

Mercado Comum e do Conselho do Mercado Comum, com a participação dos presidentes da República dos Estados Partes, prevista para dezembro de 1994, na cidade histórica de Ouro Preto-MG, serão formalizados os instrumentos legais gerados pelo exaustivo processo negociador que se desenrolou desde a assinatura do Tratado. A partir de então estarão definitivamente instaladas as condições para a efetiva implementação deste ambicioso projeto de integração que é o MERCOSUL.