

Relatório ao Conselho de Ministros

Samuel Pinheiro Guimarães
Alto Representante Geral do Mercosul
Junho de 2012.

Senhores Ministros,

1. O processo de integração do Mercosul está sujeito a desequilíbrios e tensões que resultam dos deslocamentos econômicos provocados pela eliminação das barreiras ao comércio e pelo aumento da competição, em especial na medida em que não foram harmonizadas as diferentes legislações (trabalho, previdência, tributos, crédito etc) que afetam a competitividade relativa das empresas nos quatro Estados Partes.
2. As tensões são agravadas em períodos de crise e de grandes transformações, tais como as que hoje vive o mundo. A crise econômica nos Estados Unidos e na União Européia faz com que os governos procurem reativar suas economias através de estímulos às suas empresas pela redução de juros, e de promoção de suas exportações e de redução de suas importações.
3. A China se tornou a maior potência exportadora do mundo, principalmente de produtos industriais, e a segunda maior importadora do mundo, com extraordinária



demanda por produtos primários, agrícolas e minerais, e por máquinas. Será a primeira potência econômica mundial nos próximos 20 anos.

4. As políticas econômicas dos Estados Unidos e da Europa para combater a recessão aumentam a oferta de dólares e de euros nos mercados cambiais e contribuem para a forte valorização das moedas dos países do Mercosul.

5. O crescimento econômico recente nos países do Mercosul os torna especialmente atraentes para os capitais estrangeiros devido à recessão econômica nos seus países de origem a qual reduz as oportunidades de investimento doméstico.

6. Este fluxo de capitais para os países do Mercosul contribui igualmente para aumentar a oferta de moeda nos mercados cambiais dos países do Mercosul.

7. Esta combinação de fatores atinge fortemente a economia de cada um dos países do Mercosul mas também erode os vínculos comerciais intra-Mercosul que são, ainda, o principal cimento do processo de integração.

8. As políticas européias, americanas e chinesas contribuem fortemente para um processo de desindustrialização das economias do Mercosul. As indústrias já instaladas sofrem a forte concorrência das importações industriais baratas (não somente provenientes da China). A facilidade de importar produtos industriais e a alta demanda externa por minérios e produtos agrícolas desestimula novos investimentos na indústria e atrai maiores investimentos na mineração e na agropecuária.



9. Este é o fenômeno da desindustrialização que coloca em risco o desenvolvimento de cada economia nacional e do conjunto do Mercosul. Este fenômeno tem consequências sociais profundas.

10. É necessário estabelecer mecanismos que permitam a socialização das receitas extraordinárias, decorrentes da valorização dos produtos primários, através da organização de fundos para a aplicação dos recursos excedentes acima da valorização “normal” em projetos de industrialização das atividades de cada setor e de eventual apoio à sua renda em caso de queda dos preços internacionais abaixo de certos níveis.

11. O elevado grau de urbanização das sociedades dos países do Mercosul e a baixa capacidade de absorção de mão de obra da agricultura de grande escala e da mineração, os grandes contingentes de população em atividades de baixíssima produtividade (beneficiários de programas como o Bolsa Família, a Asignación Universal por Hijo, Tekoporã e Plan Juntos etc.) faz com que o desenvolvimento do setor industrial (que é urbano) seja estratégico para a geração de empregos e, portanto, para a redução da pobreza, a estabilidade e o progresso social.

12. As deficiências das infraestruturas de transporte, de energia, de saneamento e de comunicações nos países do Mercosul e a reduzida integração entre as distintas redes dos quatro países tornam prioritários os investimentos em infraestrutura. A infraestrutura é a base indispensável para a expansão da atividade produtiva e comercial e para a formação de mercados internos nacionais e regional mais dinâmicos, capazes de absorver a mão-de-obra, de agregar valor e elevar o nível de renda e de desenvolvimento humano. A construção da infraestrutura e a geração de empregos são elementos fundamentais para a redução da pobreza e para criar condições dignas de vida para a maioria da população a longo prazo.

13. A emergência de um mundo multipolar e a importância das negociações internacionais para definir normas para atividade econômica não só entre os países, mas dentro dos países tornam prioritária a construção de um bloco regional na América do Sul. Essas negociações são, em geral, impulsionadas pelos países desenvolvidos com o objetivo de abrir mercados para suas exportações industriais, de consolidar garantias de proteção excessiva para suas patentes, de impedir que os Estados nacionais criem condições preferenciais para as empresas nacionais e de reduzir a capacidade de ação do Estado nacional em defesa de sua economia.

14. A Unasul, apesar de sua importância política, não pode ser a pedra fundamental para a construção do bloco econômico da América do Sul. O Chile, a Colômbia e o Peru adotaram estratégias de inserção internacional que levaram à adoção de certas normas comerciais, de investimentos, de capital estrangeiro, de propriedade intelectual etc que dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento.

15. O bloco econômico da América do Sul terá de ser formado a partir da expansão gradual do Mercosul, com a acessão da Venezuela e o ingresso do Equador, da Bolívia, do Suriname e da Guiana. As condições de ingresso desses últimos países no Mercosul têm de ser especiais devido ao seu nível de desenvolvimento e ao interesse político de cada um deles e do Mercosul em seu ingresso.

16. Naturalmente, as relações de cooperação econômica e política com os países sul-americanos, não integrantes do Mercosul, devem ser ampliadas, inclusive para favorecer sua eventual integração no bloco, no futuro.

* * *



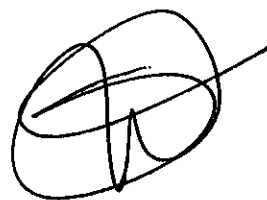
17. Os países do Mercosul decidiram se engajar em um processo de integração política, por mais que isto não seja explicitado, como demonstra a decisão de criar o Parlamento do Mercosul.

18. O Parlamento do Mercosul tem um longo caminho a percorrer antes de se tornar um organismo legislativo regional supranacional. Uma questão importante a definir ou a redefinir é a relação do Parlamento do Mercosul com os Congressos nacionais, hoje exclusivos detentores da capacidade de legislar em cada país, e sua competência recíproca futura.

* * *

19. Os grandes temas do cenário internacional, a prolongada e renitente crise econômica e social, a emergência da China, a degradação ambiental, as tensões políticas da Palestina à Coreia do Norte constituem enormes desafios para as lideranças do Mercosul mas são também grandes oportunidades.

20. As oportunidades que se encontram no bojo dos desafios somente poderão se concretizar se os governos dos Estados do Mercosul aumentarem de forma significativa sua interlocução e coordenação política e sua cooperação econômica e social em cada setor de sua administração e sociedade para tornar a região mais integrada e mais capaz de enfrentar os desafios internacionais que a afetam inexoravelmente.



21. O desconhecimento recíproco dos Estados, das economias e das sociedades do Mercosul é um obstáculo à aceleração do processo de integração, tanto de seu aprofundamento como de sua expansão geográfica.

22. Em nível político, este conhecimento somente pode se ampliar pela intensificação do diálogo, isto é de encontros e de reuniões entre os principais responsáveis pela política e pela administração de cada país.

23. São importantes, mas de nenhuma forma suficientes, os encontros presidenciais bilaterais à margem de reuniões multilaterais. É necessário que os encontros a nível presidencial do Mercosul passem a se realizar pelos menos a cada três meses para construir confiança, permitir o intercâmbio de experiências e articular ações comuns. Estes encontros têm de ter um formato reservado, com uma agenda pré-definida, com a participação exclusiva dos Presidentes, de seus Chanceleres e dos Ministros encarregados do tema específico a ser tratado em cada reunião. As reuniões públicas, com a presença de amplas delegações e televisionadas, são muito inconvenientes, pois impedem o clima de debate franco que é extremamente necessário.

24. É indispensável que os Presidentes reiterem com frequência a prioridade estratégica que atribuem ao Mercosul para que seus principais auxiliares, os Ministros, se convençam da necessidade de se engajarem na tarefa de fazer avançar os programas do Mercosul em suas respectivas áreas.

* * *

25. As atividades do Mercosul em cada setor podem ser de cinco tipos. O primeiro é o conhecimento da realidade do setor; o segundo é a gradual



harmonização da legislação em seus múltiplos aspectos; o terceiro é a realização de programas comuns; o quarto é a troca de informações sobre experiências; o quinto é o apoio à execução de programas nos países vizinhos.

26. Para engajar os distintos Ministros (que são temporários) e os Ministérios (que são permanentes) no esforço de integração é necessário criar em cada setor de atividade, que deve corresponder a cada Ministério, um fundo para a realização de programas do Mercosul, daqueles cinco tipos acima. Estes fundos devem ser supervisionados pelas reuniões de Ministros e administrados pela Secretaria do Mercosul. Cada um destes fundos deve ter a dotação inicial mínima anual de US\$ 1 milhão, o que equivale a 0.00000039% do PIB do Mercosul (ver parágrafo 41) ou 0.0000016% da arrecadação tributária do Mercosul (ver parágrafo 42).

27. Todos os programas do Mercosul têm de obedecer ao objetivo de redução das assimetrias em suas contribuições e em sua alocação de recursos. Os fundos devem ser financiados por contribuições assimétricas e a alocação de seus recursos deve beneficiar os Estados menores.

* * *

28. A característica central do Mercosul são as assimetrias. O Mercosul reuniu, ao ser criado, quatro Estados igualmente soberanos mas profundamente desiguais. Os dois Estados de maior território, população e industrialização da América do Sul; o menor Estado em população e um Estado mediterrâneo; o país de maior renda per capita; o país de maior IDH - Índice de Desenvolvimento Humano; o país de maior potencial hidrelétrico per capita do planeta.



29. Em uma área de livre comércio as regiões (e os Estados) mais bem dotadas de infraestrutura, de capital humano, de recursos naturais e de maior dimensão de mercado tendem a exercer maior atração sobre os investimentos produtivos. Esta concentração de investimentos em certas regiões (ou Estados) leva à emergência de empresas de maiores dimensões. As empresas de maiores dimensões tendem a ter vantagens competitivas e a adquirir ou excluir as menores do mercado. Desta forma, se geram desequilíbrios comerciais, com efeitos econômicos, entre os Estados e as regiões e as conseqüentes tensões políticas que decorrem da pressão das forças econômicas prejudicadas sobre seus Governos para proteger o emprego e os lucros.

30. A causa desses desequilíbrios, que levam a tensões políticas, pode ser sanada caso se reduzam as assimetrias e deficiências de infraestrutura entre as regiões e os Estados o que equalizaria, ou tornaria menos desiguais, as condições de atração dos investimentos.

31. As diferenças de carga tributária, as diferenças de Produto entre os Estados do Mercosul e as dificuldades de acesso ao mercado financeiro internacional tornam mais difícil para os Estados menores a realização das obras de infraestrutura.

32. Daí a necessidade de expandir os recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM. Os recursos disponíveis ainda são insuficientes para executar um programa mínimo de recuperação e de construção das infraestruturas físicas. A pulverização dos recursos do FOCEM para atender a projetos em outras áreas deve e pode ser evitada pela criação dos fundos setoriais proposta no parágrafo 26.

33. A ampliação do FOCEM deve estar vinculada à adesão de novos Estados ao Mercosul, a começar pela finalização do processo de inclusão da Venezuela.

* * *

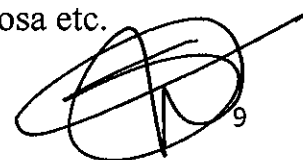
34. Em um mundo multipolar, em crise, com grande deslocamento de poder, não é do interesse de nenhum bloco ou de nenhuma grande Potência a constituição ou o fortalecimento de um novo bloco de Estados, em especial se forem estes periféricos. Qualquer grande Potência, como por exemplo, os Estados Unidos, ou qualquer bloco de Estados, como a União Européia, considera, com razão, ser mais conveniente negociar acordos com Estados isolados, em especial quando se trata de países subdesenvolvidos mais fracos econômica e politicamente.

35. O fortalecimento do Mercosul, que significa o fortalecimento de suas atividades econômicas, de suas empresas nacionais, de suas organizações sociais, de seus Estados nacionais, não é do interesse de nenhum outro Estado ou bloco ainda que estes, retoricamente, declarem seu apoio ou a sua admiração pelo Mercosul.

36. Em consequência, há um esforço permanente de procurar, junto à opinião pública, ignorar ou minimizar os esforços de integração, divulgar com espalhafato as tensões e divergências que surgem, para poderem melhor defender uma política de inserção isolada de cada país do Mercosul no sistema econômico internacional ou em outros blocos.

37. Desta forma, quanto mais coesos forem os Estados na defesa do Mercosul, quanto mais coesas as sociedades civis, maior será a capacidade dos Estados de se beneficiar da atual situação internacional.

38. É notório o desconhecimento dos órgãos de comunicação, e em consequência das sociedades, sobre a importância do Mercosul e sobre os programas já desenvolvidos, como por exemplo o FOCEM, o acordo de previdência social, o acordo sobre visto de residência, o acordo sobre combate à febre aftosa etc.



9

39. É prioritário e urgente organizar um programa eficiente de difusão de informações sobre o Mercosul e os quatro países dirigido às autoridades e às principais lideranças das suas sociedades civis, tais como empresários, cientistas, religiosos, líderes sociais.

* * *

40. O fortalecimento da Secretaria do Mercosul é indispensável para acelerar e aprofundar o processo de integração, que depende da execução dos programas descritos no parágrafo 25, acima. A Secretaria ficaria encarregada, como hoje ocorre com o FOCEM, da administração dos fundos setoriais mencionados no parágrafo 26. Todavia, há dificuldades para a expansão das atividades da Secretaria, que creio terem a seguinte origem.

41. Hoje, de acordo com o Protocolo de Ouro Preto, os quatro Estados contribuem de forma igual para as despesas da Secretaria (US\$ 615.472) Esta contribuição igual representa na realidade um esforço em extremo desigual para os países. Em relação a suas arrecadações nacionais, as contribuições correspondem aos seguintes percentuais:

Países	PIB (US\$ milhões)	Carga Tributária	Arrecadação (US\$ milhões)	Contribuição à Secretaria (US\$)	% da contribuição sobre arrecadação
Argentina	370.263	19.9%	73.682	615 472	0,00000835
Brasil	2.143.034	25.0%	535.758	615 472	0,00000115
Paraguai	18.331	14.8%	2.702	615 472	0,00022761
Uruguai	39.412	25.4%	10.010	615 472	0,00006144
Mercosul	2.571.040	-	622.152	2.461.888	0,00000396

42. Nos organismos internacionais as contribuições dos Estados, apesar de soberanos e iguais, correspondem à sua capacidade de contribuir, a qual é definida a partir de estudos técnicos e de negociações políticas. Assim, a título de exemplo, as contribuições dos Estados do Mercosul para o orçamento regular das Nações Unidas, no ano de 2012, são as seguintes:

Países	(US\$ dólares)	%
Argentina	6.740.741	14,85
Brasil	37.837.402	83,39
Paraguai	164.409	0,36
Uruguai	634.147	1,40
Mercosul	45.376.699	100,00

43. O financiamento da Secretaria do Mercosul deveria ser feito através de contribuições dos Estados Partes, calculada com base inicial no que consideram ser sua capacidade relativa de contribuir, tal como expressa e aceita por eles mesmos nas contribuições que fazem ao orçamento regular das Nações Unidas. As percentagens finais poderiam ser as seguintes:

Estados	%
Argentina	15
Brasil	75
Paraguai	4
Uruguai	6

44. A mudança dos percentuais de contribuição dos Estados não alteraria o princípio de participação igualitária de indivíduos nacionais dos Estados Partes nos cargos da Secretaria.



45. A alteração do critério de contribuição pode ser feita pelo Conselho de Ministros que se reuniria como conferência diplomática (artigo 47) para aprovar uma nova redação para o artigo 45 do Protocolo de Ouro Preto. A nova redação do Artigo 45 poderia ser a seguinte:

A Secretaria Administrativa do Mercosul contará com orçamento para cobrir seus gastos de funcionamento e aqueles que determine o Grupo Mercado Comum. Tal orçamento será financiado por contribuições dos Estados Partes. Os percentuais de contribuição serão estabelecidos na última reunião anual do CMC, com base na relação entre os produtos internos brutos de cada Estado parte (ou com base na proporção das contribuições de cada Estado Parte ao orçamento regular das Nações Unidas).

* * *

46. Há uma questão crucial para o futuro do Mercosul que decorre das assimetrias e do objetivo supremo de promoção do desenvolvimento econômico e social equilibrado dos quatro Estados de forma a preservar sua união e a aprofundá-la.

47. Em 1991, existia a convicção nos governos Menem, Collor, Rodrigues e Lacalle de que a execução das políticas do Consenso de Washington, isto é, desregulamentação, privatização, abertura ao capital estrangeiro e remoção das barreiras ao comércio, seria suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social.



48. O Mercosul foi criado em 1991 para ser um esquema de liberalização comercial, como uma etapa de um processo “virtuoso” de eliminação das barreiras ao comércio e de plena inserção na economia internacional. O Mercosul não foi concebido para ser um organismo de promoção do desenvolvimento econômico nem de cada Estado isolado nem deles em conjunto.

49. A teoria do “regionalismo aberto” corresponde a esta visão. Eventualmente, o Mercosul celebraria acordos de livre comércio e de uniformização de regras econômicas que levariam, na prática, à dissolução da Tarifa Externa Comum e também à impossibilidade de políticas econômicas preferenciais entre os países do bloco. O Mercosul, como união aduaneira e bloco econômico, se dissolveria.

50. A implementação do Tratado de Assunção, ao não levar em conta de forma adequada às diferenças entre os países e o impacto econômico e político dos deslocamentos econômicos causados pela eliminação de tarifas, levou a todo tipo de esquemas “provisórios”, tais como o acordo automotivo e as exceções à TEC, periodicamente renovadas, para bens de capital e de tecnologia da informação, e os acordos, muitas vezes informais, de “organização” do comércio em certos setores empresariais.

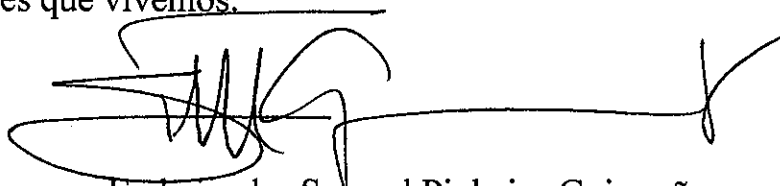
51. A transformação do Mercosul de uma simples união aduaneira e área de livre comércio imperfeitas em um esquema de desenvolvimento regional equilibrado e harmonioso dos quatro Estados, o que significa a eliminação das assimetrias e a gradual construção de uma legislação comum, exigiria:

- a) o reconhecimento enérgico das assimetrias, cuja realidade se verificaria pela constituição de fundos comuns assimétricos, com recursos adequados, em cada área de integração, para realizar projetos;
- b) a garantia de condições institucionais que permitam políticas de promoção do desenvolvimento industrial de cada Estado;
- c) a celebração de acordos em setores industriais relevantes, semelhantes ao acordo automotivo, levando em conta a presença importante e quase absoluta de megaempresas multinacionais na produção e no comércio intra-regional do Mercosul;
- d) a criação de mecanismos que impeçam a “desorganização dos mercados” nacionais e, ao mesmo tempo, evitem o desvio de comércio em favor de países não-membros do Mercosul;
- e) o acesso das empresas de capital nacional, sediadas nos quatro Estados, aos organismos nacionais de financiamento de qualquer um dos quatro Estados do Mercosul;
- f) a harmonização da legislação dos quatro Estados em todas as áreas de integração;
- g) o avanço decidido na implementação do Estatuto da Cidadania.

52. A crise econômica internacional, a estratégia e as políticas de desenvolvimento implementadas pela China, os programas implementados pelos países industrializados para enfrentar a crise e a verdadeira “suspensão”, na prática, das normas incluídas nos diversos acordos da OMC, “negociados” à época da hegemonia do pensamento neo liberal, criam um ambiente propício à adoção deste elenco de medidas.

Senhores Ministros,

Estou convencido de que se não forem tomadas estas medidas e se não houver um engajamento firme dos Presidentes o Mercosul poderá sobreviver mas sobreviverá sempre claudicante e não se transformará em um bloco de países capaz de defender e promover, com êxito, seus interesses neste novo mundo que surgirá das transformações e das crises que vivemos.



Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães
Alto Representante Geral do Mercosul