

## O TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO DE MONTEVIDÉU

ROMULO FERRERO (\*)

O tratado aprovado em Montevideu constitui a cristalização dos esforços desenvolvidos, principalmente na América do Sul, para o estabelecimento de um Mercado Comum ou uma Zona de Livre Comércio, e indubitavelmente representa um passo adiante, pois trata de eliminar ao longo de um período de 12 anos as restrições alfandegárias e outras que dificultem o comércio entre os países da região. Para isso prevê-se que cada país organizará anualmente uma Lista Nacional de produtos transacionados com os demais, a qual deverá ser acrescida de outros produtos trocados com o resto do mundo. Conceder-se-á para o produtor da Lista assim preparada uma discriminação média anual de 8%, durante os 12 anos de vigência do Tratado, relativamente aos direitos cobrados sobre as mercadorias originárias de países não participantes. Far-se-á sobre esse conjunto uma diminuição média de 8% multiplicado pelo número, de anos de vigência do Tratado, a respeito dos direitos que cobra aos países não participantes. Além disso, em cada três anos todos os países organizarão uma Lista Comum irreversível de produtos que serão totalmente liberados aos 12 anos, a qual incluirá sucessivamente 25%, 50% e 75% e o essencial do comércio dentro da Zona.

O Tratado contém as cláusulas habituais de escape para permitir o estabelecimento de restrições em casos de dificuldades no balanço de pagamentos, ou de importações excessivas que ameacem os ramos importantes da produção nacional, especialmente importações de produtos agrícolas. O Tratado também contém disposições para facilitar acordos de complementação industrial entre os diversos países e medidas especiais a favor dos países de menor desenvolvimento econômico. Não se faz referência à questão de pagamentos, que foi muito debatida a princípio, mas, na

---

(\*) Engenheiro-Agrônomo Peruano, Antigo Ministro da Fazenda e da Agricultura. Diretor da Caixa Econômica de Lima.

reunião de janeiro de 1960 reafirmou-se o princípio de que o objetivo neste campo é a conversibilidade e que não deve haver discriminações entre os membros da Zona.

De um modo geral, o Tratado aprovado constitui uma fórmula que embora não seja perfeita, é bastante satisfatória, uma vez que se conseguiu conciliar pontos de vista e interesses em certos casos muito diferentes e até mesmo contraditórios.

Apesar disso, cabe fazer algumas observações, sem todavia pretender esgotar o tema.

1) — A fórmula escolhida, isto é, uma Zona de Livre Comércio é preferível à de um Mercado Comum ou União Alfandegária porque dá maior garantia que a integração econômica considerada, não conduzirá à elevação das barreiras para os produtos procedentes de fora da Zona. Tal segurança é necessária para que possa subsistir a concorrência externa que estimula a eficiência da produção, protegendo os consumidores dentro da Zona.

Com efeito, embora seja necessário dispor, para os fins que se têm em vista, de um grande mercado para melhor desenvolver as indústrias (isto pode exigir uma razoável proteção na primeira etapa) não seria conveniente converter a Zona num dispositivo de criação de indústrias excessivamente protegidas e artificiais, nem tampouco num mecanismo pelo qual os países de custos mais altos transmitissem aos demais as pressões inflacionistas. A fórmula de Zona de Livre Comércio protege contra tais perigos os países que têm tarifas alfandegárias baixas relativamente aos países de fora da área.

Não será demais sublinhar que a vantagem principal de um projeto desta natureza consiste tanto no aumento do mercado quanto no da eficiência da produção; é preciso que haja concorrência tanto entre os países que a compõem, como entre estes últimos e os países estrangeiros ao grupo.

Para alcançar a finalidade objetivada que é a elevação dos níveis de vida não bastaria derrubar as barreiras entre os países da Zona se, ao mesmo tempo, se elevassem ainda mais as barreiras referentes a terceiros países, assim anulando ou diminuindo as vantagens da redução dentro da área. Têm que ser respeitados, dois princípios econômicos básicos: o da produtividade (ou eficiência) e o da concorrência, como assinala Garrido Torres.

2) Nos projetos discutidos em reuniões anteriores ou naquela em que se aprovou o tratado, isto é, em julho de 1959, em Lima, em Montevideu, em setembro do mesmo ano, e no projeto apresentado como base, para a Conferência final de fevereiro deste ano, fixava-se como condição básica, o equilíbrio do comércio de um país, com o resto da Zona, em virtude do chamado princípio da "reciprocidade". Esta condição transcende na realidade da finalidade do projeto, que é liberar o comércio entre os países membros da área, objetivo muito diferente do equilíbrio de forma obrigatória, que converteria a área em Zona de Comércio Forçado e não Livre.

Esta condição independente de ser estranha à finalidade e natureza do projeto criaria, na prática, sérias dificuldades, já que os países participantes da Zona só transacionam entre si uma décima parte de comércio total. Isto se deve às suas características e ao respectivo estado de desenvolvimento, que tornam mais difícil o equilíbrio; alguns desses países são credores naturais por motivos também naturais, já que essa situação não decorre de preferências obtidas em outros mercados nem de restrições impostas nos seus mercados.

Presentemente, embora em alguns casos haja equilíbrio, este decorre de medidas artificiais porque o comércio foi canalizado através de acordos bilaterais de compensação.

É necessário frisar *que não existe razão teórica alguma para que se estabeleça naturalmente o equilíbrio de comércio entre os países da Zona*, porque suas condições diferem quanto à capacidade presente e potencial para exportar para a Zona e dela importar. Tal compromisso obrigaria um país naturalmente credor a forçar suas compras ou reduzir suas vendas dentro da área, o que lhe seria prejudicial. A finalidade do projeto é dar oportunidade para que se desenvolvam as indústrias dos países participantes contando com um mercado regional, e não a de criar a obrigação de desviar a qualquer custo seus respectivos comércios externos, estabelecendo tão somente um sistema de preferências. *O único equilíbrio que se deve objetivar no comércio, ou melhor, nos pagamentos é o global*, e o estabelecimento da Zona não tem por objeto dividir o equilíbrio em duas partes mas sim dar vantagem, por motivos geográficos a um grupo de transações.

Além disso, a disposição é inconveniente, pois, embora a discriminação contra terceiros países resultante de uma Zona de

comércio livre possa ser aceita como etapa para maior eliminação de barreiras no Mundo, tal discriminação resulta injustificadamente aumentada quando se lhe junta a obrigação de comprar da Zona com valor igual ao que se lhe vende. Com efeito, isto obriga a comprar menos em outras partes, o que constitui uma discriminação adicional muito mais severa que a preferência alfandegária representada pela redução e eliminação de direitos dentro da área.

Também não é possível conciliar êsse dispositivo com a finalidade da política cambial dos países componentes, pois quase todos adotaram taxas de câmbio livre, únicas e flutuantes, com um só mercado para as divisas, isto é, a conversibilidade externa (Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai). O equilíbrio forçado do comércio, significa também o dos pagamentos, o que equivale a dizer que se teria uma conversibilidade limitada com dois mercados separados: um, constituído pelos países da Zona, outro fora da mesma.

E como os países da Europa já adotaram a conversibilidade desde dezembro de 1959, resultaria que o tratamento dispensado a êstes pelos membros da Zona seria mais amplo e liberal que o que se outorgariam entre si, porque os exportadores da Europa para a Zona poderiam gastar suas dívidas onde desejassem, ao passo que os exportadores membros da Zona só poderiam gastá-las dentro dela própria.

Felizmente, o tratado aprovado em Montevideu eliminou esta condição, limitando-se a observar que a reciprocidade desejada se refere a:

“expectativa de correntes crescentes de comércio entre cada Parte Contratante e o conjunto das demais, em relação aos produtos que figuram no programa de liberação e aos que nêle se incorporem posteriormente”.

Êste propósito é perfeitamente justificado, mas não o era o Projeto anterior, aprovado em setembro, com reservas do Peru, que fala da:

“equivalência das correntes de comércio promovidas pelas concessões entre cada parte Contratante e o conjunto das demais” (art. 4.º).

3) Estreitamente relacionado com o problema da reciprocidade, equivalência ou equilíbrio está o *da forma que assumiriam*

*os pagamentos da Zona.* Uma corrente pugnou para que se efetuassem através de algum sistema de compensação multilateral, com o estabelecimento de créditos recíprocos entre os países membros; porém o Tratado em si não faz referência à questão de pagamentos, que foi destacada desde a reunião de Lima, sobretudo pela insistência do Peru para que os pagamentos se efetivassem livremente e em moedas conversíveis.

Na reunião de setembro de 1959 em Montevidéu combinou-se realizar uma reunião especial sobre este problema nessa mesma Cidade, a qual se efetuou em janeiro deste ano.

Nessa nova reunião adotaram-se conclusões no sentido de expressar que o objetivo colimado em matéria de pagamentos era o da livre conversibilidade; que a coexistência de diferentes sistemas de pagamentos e créditos na área não impede o funcionamento da Zona; que nela deve-se evitar as discriminações resultantes dessa coexistência; e que é conveniente facilitar o uso mais amplo possível de créditos.

Cabe mencionar a esse respeito que a única forma de assegurar que não haja discriminações reside na efetivação dos pagamentos em moedas livres e conversíveis e, desde logo, sem obrigação alguma de equilíbrio dentro da Zona.

Além disso, é fundamental que a liberdade de comércio não possa ser separada da dos pagamentos; o Mercado Comum ou Zona de Livre Comércio não podem ser separados da idéia de conversibilidade, a não ser que sejam aceitas como mera ficção.

A conversibilidade é indispensável por várias razões, a saber: para que cada país mantenha sua liberdade de comprar fora da área o que esta produz, se assim lhe convier (sem isto careceria de importância o direito de manter tarifas próprias frente a terceiros países); segundo, para que a única barreira entre as duas áreas seja a preferência tarifária, e não a de pagamentos; terceiro, para impedir que a Zona de Livre Comércio totalmente protegida contra uma estimulante concorrência corra o risco de converter-se num mecanismo de transmissão de pressões inflacionistas dentro da área e de amparo das indústrias ineficientes; "last but not least", para que assim possa cumprir seus fins verdadeiros de elevação do nível de vida.

*Considero que carece de sentido, falar de uma Zona de Livre Comércio, se não há liberdade de pagamentos dentro e fora da*

*Zona, se as moedas não têm valores externos que estejam em equilíbrio com seus valores internos, porque não é possível efetuar uma comparação válida entre os custos e preços dos diversos países nem, portanto, estabelecer uma divisão internacional do trabalho com especialização nas produções onde estas têm realmente maiores vantagens.*

4) *Cabe perguntar se o sistema ou mecanismo adotado para baixar os direitos é o mais adequado para os fins que se deseja, e se poderá efetivamente alcançá-los pelas seguintes razões:*

a) *O Tratado estabelece que se começa por baixar os direitos dos produtos comerciados dentro da área, ajuntando-lhes paulatinamente outros. Portanto, o campo de liberalização será muito reduzido, já que o comércio intra-Zona só compreende 10% do comércio total dos países, e não inclui precisamente aqueles artigos cujo intercâmbio mais interessa desenvolver no futuro bens de capital, de consumo durável e intermediários.*

*Com o mecanismo adotado não há segurança alguma a respeito dos produtos que serão incluídos durante os dozes anos, nem de qual será a composição final do grupo de produtos liberados, o que teoricamente poderia não ser muito diferente da atual, visto não haver obrigação precisa de incorporar a maior parte dos artigos transacionados com o resto do mundo.*

b) *A este primeiro inconveniente se junta um outro, a saber: a insegurança acerca dos níveis que terão os direitos de um artigo durante os doze anos do período de transição, visto que o compromisso de baixar se refere à média dos direitos e não a cada um deles. Portanto, pode-se eventualmente paralisar a baixa de direitos de um produto ou artigo determinado, suprimir a baixa já concedida ou ainda eliminá-la do grupo a que se refere, porquanto nenhuma concessão é irrevogável enquanto o produto não figurar na Lista Comum.*

c) *De outro lado, um país pode eventualmente ver-se obrigado a efetuar fortes baixas, repentinamente ou, ainda, a liberação total de direitos sobre um artigo que não figurava em sua Lista Nacional, se este entra na Lista Comum por ser importante dentro do comércio da Zona como um todo.*

d) *Uma quarta observação reside em que o projeto aprovado não considera as grandes diferenças na magnitude das tarifas dos diversos países, o que coloca em condição desvantajosa aqueles que*

têm direitos mais baixos. Muito embora ao fim dos doze anos os produtos da Lista Comum sejam totalmente liberados, no período intermediário a grandeza absoluta destes será sempre maior nos países de tarifas mais altas. Por estes motivos, suas concessões poderão resultar inaproveitáveis para os primeiros países, durante muito tempo.

De acôrdo com as razões anteriores teria sido preferível adotar, como propôs o Peru, um sistema parecido com o do Mercado Comum Europeu, a saber: adotar o compromisso de *baixar os direitos de todos os produtos transacionados com o mundo inteiro e não só dentro da Zona, ou, melhor ainda, todas as partidas alfandégrias, fôssem ou não transacionadas, criando assim, condições favoráveis para o estabelecimento e desenvolvimento de indústrias onde houvesse condições mais apropriadas*. Haveria não só a segurança da redução gradual e obrigatória dos direitos e sua eliminação ao fim de doze anos, como também se estimularia uma concorrência sadia dentro da Zona.

A tudo isto se teria juntado a obrigação segundo a qual *nenhum direito poderia superar determinados níveis máximos em cada etapa intermediária*, para que fôsse equitativo com os dos países de tarifas mais baixas, tal como se fez na Europa.

Se se considerasse indispensável defender algumas indústrias já estabelecidas e vitais para a economia do país, poder-se-ia tê-las sujeitado a um regime diferente de menores baixas tarifárias, porém sempre com a intenção de passá-las para a lista de liberação total e diminuindo a proteção excessiva que estimula a ineficiência e prejudica os consumidores. A regra geral deveria ser a liberação tarifária, e o protecionismo, a exceção.

A maior flexibilidade que se aduz como vantagem do sistema escolhido fica anulada pela insegurança que cria, durante doze anos a respeito dos produtos que finalmente serão liberados, e a respeito do nível dos direitos de qualquer produto durante êsse período.

Isto não é conveniente para o planejamento do desenvolvimento industrial com fundamento num mercado regional, que é o fim almejado.

5) O dispositivo segundo o qual a Lista Comum de produtos que devem ser liberados ao final dos doze anos compreenda nos primeiros 3 anos os 25% do comércio da Zona, aos seis anos os

50%, aos nove anos os 75% e, aos doze anos, o essencial do intercâmbio, não dará, na prática, nenhuma garantia de alcançar os fins desejados que são o aumento ou desenvolvimento do comércio da Zona, *principalmente com os produtos que hoje em dia nêle não intervêm*. Tal dispositivo é eficaz quando o adota um grupo de países que transacionam uma proporção importante de seu comércio total, como sucede na Europa, mas não o é no nosso caso, onde o comércio intrazonal somente absorve 10% do total. Não há garantia de que se incorporem de maneira importante muitos produtos novos, pelo que teoricamente seria possível que ao término dos doze anos a composição do comércio não fôsse muito distinta da atual. Assim mesmo, teoricamente seria possível liberar desde agora ou, em breve prazo, os 75% do comércio intrazonal, já que está constituído principalmente por matérias-primas, em geral pouco gravadas. Em nenhum dos dois casos indicados se teriam feito progresso efetivos para a finalidade desejada.

Se, ao invés disso, fôsse fixada, como já se disse anteriormente, a obrigação de baixar não os direitos médios, senão *todos os direitos*, ter-se-ia a segurança de liberar a maior parte do comércio, tanto o atual como o comércio potencial da área.

6) As restrições quanto à importância dos produtos agrícolas constituem um ponto fraco, porque podem reduzir a liberalização do comércio que se objetiva, e estimular um protecionismo agrícola indesejável.

O Tratado estabelece o respeito que tais restrições não poderão diminuir o consumo habitual dos produtos afetados nem significar o aumento de produção antieconômicas, o que modera um pouco os inconvenientes destas disposições (causa de um dos debates mais prolongados e intensos em Montevideu, devido às fortes objeções apresentadas pela Argentina e Peru).

7) Finalmente, as cláusulas de escape apresentam sempre um risco que é maior nos países que estão mais expostos a experimentar dificuldades nos seus balanços de pagamentos, porquanto sujeitos a fortes pressões inflacionistas internas.

*Nesse particular teria sido muito útil incluir no Tratado, como se fez na Europa, um dispositivo estabelecendo como finalidade da política econômica a estabilidade monetária e o equilíbrio global do balanço de pagamentos.*

Muitos destes inconvenientes podem ser sanados na prática, e deve-se esperar que assim aconteça, para que se consigam os



fins colimados ao assinar o Tratado. O êxito do projeto depende de que haja verdadeira liberdade de comércio e de pagamentos, concorrência legítima e estabilidade monetária nos países que nêle intervêm, como sempre manifestei nas diversas oportunidades nas quais tratei do problema.

As observações anteriores não pretendem de modo algum diminuir de importância o êxito alcançado com a aprovação do Tratado, êxito que realmente merece os maiores encômios. Destinaram-se, simplesmente, a assinalar alguns pontos, que, na minha opinião, seria conveniente fôssem modificados para melhor assegurar os fins objetivados. Uma das principais vantagens dêste Tratado e dos esforços de colaboração internacional é proporcionar a oportunidade para que os países se reúnam e discutam seus problemas comuns, procurando a melhor forma de resolvê-los.

A Zona de Livre Comércio proporciona esta oportunidade, que certamente será aproveitada devidamente em benefício de todos os países dela componentes.

#### S U M M A R Y

*This article is mainly a critique of the Montevideo Free Trade Treaty. The Author says that the Treaty is quite satisfactory as a whole since it was successful in conciliating very different and conflicting viewpoints.*

*He considers the Free Trade Zone formula better than the Common Market or Customs Union ones since it assures that, the contemplated economic integration will not lead to higher tariffs on products from outside the Zone.*

*The Author also points out the disadvantages of the "reciprocity" principle, included in several previous drafts, and which, he says, jeopardize the Treaty's goals, emphasizing that: "the sole equilibrium that international trade — or rather its proponents — should aim at is a global one and the setting up of a Free Trade Zone does not aim at splitting up the equilibrium, but rather at the benefit of a particular group of transactions due to geographical factors". Fortunately the Treaty approved in Montevideo eliminated the "reciprocity" clause and in this respect only states that :*

*"The expectation of increased trade flows between each party and the others, as concerns the products, included in the freeing*

programme and those that may subsequently be included therein".

The Author points out that there is a close connection between the problem of reciprocity or equilibrium and the proposed mechanism of payments within the Zone. He mentions that, at the January 1960 meeting, it was specified that the objective as regards payments is a free convertibility and emphasizes this point by saying: "I consider that it is meaningless to talk about a Free Trade Zone if there is no freedom of payments within and outside the zone, if the currencies do not have external values geared to their internal values, since it is thus impossible to compare effectively costs and prices in different countries and therefore impossible to set up an international division of labour specifying productions enjoying more advantageous conditions".

The Author is quite skeptical with respect to the mechanism of decreasing tariffs, pointing out the following:

(a) The Treaty proposes that, at the start, duties be lowered for goods exchanges within the Zone, new products being added progressively. The field is thereby greatly reduced since the intra-zone represents only 10% of the member countries' total trade and does not include exactly those products: — capital investment goods; long life consumer goods intermediate products — interchange of which is of the highest future interest to develop.

(b) The uncertainty of the contracting parties with respect to the tariff levels, since the commitment to lower the tariffs over a transitional twelve-year period, refers to the average total duties and not to each individual customs duty.

(c) The fact that a country may be compelled to grant heavy tariff reductions or even a sudden total Duty Exemption on a product not included in said country's national list, but important to global trade of the common Zone.

(d) The large difference in tariff rates of the several countries which places at a disadvantage — during the transitional period — the countries having lower duties. On this point the Author recalls the Peruvian proposal which was much closer to the system adopted in the European Common Market and concludes: "the advantage of a greater flexibility offered by the system chosen is offset by the uncertainty both regarding the products definitely freed and the level of duties on any product during the transitional 12-year period".

*The author comments on the contemplated gradual freeing of the products on the Common List (25% after 3 years, 50% after 6 years, 75% after 9 years and at the end of the period the essential subjects of trade) stressing that it will not give the practical results desired: — increase in the zone trade mainly through new products — because such a regulation is only effective when adopted by a group of countries who carry out among themselves a substantial part of their total trade. If the Treaty should have established the obligation to lower all tariffs instead of the average import duties; this would certainly lead to the freeing of a major part of the area's actual and potential trade.*

*According to the author, a weak point in the Treaty is the restriction as to the importance of agricultural products which may result in hadcapping the desired freeing of trade and encourage an undesirable form of protectionism.*

*As to the escape clauses, from the Author's viewpoint, they always involve a risk which is greater in the countries more liable to suffer difficulties in their balance of payments, being subject to strong internal inflationary pressures. "In this respect, it would have been more useful to include in the Treaty a recommendation, as final goals of the economic, policy, monetary stability and balance of payments equilibrium".*

*Finally, the author stresses that many of these objections can be cleared up in practice and that: "the above remarks do not imply in any way an underestimation of the importance of the success achieved by the Treaty. They are solely intended to stress some points that, in my opinion, would be convenient to revise in order the better to achieve the ultimate goals. The main advantage of this Treaty and of the efforts at intentional cooperations is to give an opportunity to the member countries to get together and discuss their common problems endeavoring to find the best way to solve them".*