

UFRJ/IEI

T0300

041077-2

nº 300

*Hamonização Comercial,  
Covergência Cambial e Política  
Industrial no Mercosul*

João Bosco M. Machado

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

de  
la  
al  
J



UFRJ / FEA - IEI  
BIBLIOTECA

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*Hamonização Comercial, Covergência Cambial  
e Política Industrial no Mercosul*

João Bosco M. Machado (\*)

Julho de 1993



43 - 016730

(\*) professor de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e consultor da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

**Instituto de  
Economia  
Industrial  
UFRJ**

*Diretor*  
**Ricardo Tollpan**  
*Coordenador de Ensino*  
**José Antonio Ortega**  
*Coordenador de Pesquisa*  
**João Luis Maurity Sabóia**  
*Gerente Administrativa*  
**Sebastiana de Sousa Barros**  
*Projeto Gráfico*  
**José Antonio de Oliveira**  
*Editoração Eletrônica*  
**Jorge Amaro**  
*Impressão*  
**Célio de Almeida Mentor e Ronel José Gomes**



**Ficha Catalográfica**

**MACHADO, João Bosco M,**

Harmonização comercial, convergência cambial e política industrial no MERCOSUL. / João Bosco M. Machado. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1993.

38p. 21cm. -- (Textos para Discussão. IEI/UFRJ; n° 300)

Bibliografia: p. 35-36

1. Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. 2. MERCOSUL - Política Comercial. 3. MERCOSUL - Política Cambial. I. Título. II. Série

**Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Economia Industrial**

Palácio Universidade do Brasil  
Av. Pasteur, 250 - Praia Vermelha  
CEP 22290 - Rio de Janeiro - RJ  
295 1447 e 541 8148 (fax)

**Harmonização Comercial, Convergência Cambial e Política  
Industrial no Mercosul**

**1. Introdução**

Até o presente, as experiências de integração na América Latina estiveram submetidas à lógica dos modelos nacionais de industrialização semi-autarquizada, inspirados na estratégia de substituição de importações.

A implantação de estruturas industriais autônomas e amparadas por sistemas de proteção altamente discriminatórios explica o baixo grau de integração regional e a natureza complementar dos fluxos de comércio intra-ALADI (evidências que atestam esta afirmativa podem ser encontradas em Araujo Jr. (1990) e Machado (1992)). Ao não levar em conta a oferta potencial representada pelos países vizinhos, as plantas industriais constituídas a partir de padrões tecnológicos defasados e com pequena escala geraram configurações produtivas ineficientes e com baixa capacidade de inserção no mercado internacional. Como elemento complicador deste cenário, a partir de princípios da década de 1980, a crise da dívida externa intensificou o uso de instrumentos protecionistas no Brasil, que ao reduzir as importações provenientes de seus parceiros comerciais na ALADI, afetou significativamente o poder de compra dos países da região.

Diante deste cenário, os resultados efetivos dos processos de integração desenvolvidos no âmbito da antiga ALALC e da ALADI mostraram-se pouco satisfatórios no sentido de aprofundar os laços econômicos entre os países da região e da região com o resto do mundo.

O projeto de integração empreendido por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai -- o MERCOSUL -- longe de superar os

obstáculos que caracterizam as iniciativas de integração na América Latina, depara-se com os antigos dilemas -- o baixo grau de integração entre as economias e a instabilidade macroeconômica dos países -- agora requalificados pela complexidade de definir os eixos da integração a partir do aprofundamento das reformas comerciais liberalizantes empreendidas pelos países.

A simultaneidade entre liberalização comercial e integração econômica no Cone Sul impõe como estratégia a definição de políticas industriais convergentes que confirmam no longo prazo sustentabilidade ao projeto de integração. A eliminação das barreiras ao comércio intra-regional e a redução dos níveis de proteção em relação ao resto do mundo, num contexto marcado pela existência de diferenciais significativos de produtividade e distintos padrões de inserção internacional entre as economias, produzem alterações na pauta de produção das firmas, geram fusões e associações entre firmas, implicam na possibilidade de realocação espacial de indústrias e, eventualmente, no sucateamento de capacidade produtiva (Krugman (1991). Políticas industriais que integrem a dimensão comunitária constituem o instrumento adequado para lidar com os efeitos disruptivos da integração, potencializando os impactos positivos, através da redução ou eliminação das assimetrias competitivas.

Nestes termos, a gestão da política industrial passa, num primeiro momento, pela definição de um aparato comum de proteção e pela identificação e correção dos desníveis de competitividade entre os diferentes setores produtivos nacionais. Ademais, torna-se necessário implementar políticas convergentes que forneçam aos agentes privados e governamentais instrumentos adequados para lidar com os efeitos dinâmicos da integração.

Estas políticas que visam a reestruturação industrial das economias do MERCOSUL devem ser combinadas com outros instrumentos que permitam definir um perfil de integração capaz de propiciar as condições para o aproveitamento das vantagens decorrentes de um mercado ampliado e para o permanente aprimoramento da competitividade industrial na região.

Este trabalho pretende analisar os obstáculos, dilemas e potencialidades do processo de integração no MERCOSUL. Três aspectos são fundamentais para assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção: a harmonização do aparato de proteção e a estabilidade cambial entre as moedas da região que permitam estabelecer uma tarifa externa comum e a definição de uma política industrial que integre a dimensão comunitária. Seguindo-se à introdução, a segunda seção descreve as características dos processos de liberalização comercial implementados pelos países do MERCOSUL ao longo da década de 1980, os avanços presentes do processo de negociação relacionados com a harmonização da política comercial e os principais obstáculos a serem superados para formação de uma união aduaneira na região. A terceira seção examina os objetivos e instrumentos de política industrial em processos de integração econômica. Aqui o trabalho propõe, como linha de investigação, analisar o conteúdo das políticas de reestruturação e de reconversão industrial estabelecidas no âmbito do projeto de integração européia, procurando extrair desta análise lições para o caso do MERCOSUL. A quarta e última seção resume as principais conclusões do trabalho.

## *2. Proteção Harmonização da Política Comercial e Instabilidade Cambial no Mercosul*

Desde meados da década de 1980, os países do Cone Sul vêm conduzindo um processo gradual de liberalização comercial que reverteu a tendência de redução dos fluxos comerciais intra-regionais e consolidou um ambiente propício à retomada das negociações em torno do estabelecimento de projetos de integração, agora no âmbito sub-regional. As conversações tiveram início em 1986, envolvendo inicialmente os governos do Brasil e da Argentina, que assinaram um série de protocolos definindo uma agenda de negociações abrangente e criando mecanismos de incentivo ao comércio bilateral. Em 1990, os dois países firmaram um novo tratado binacional -- a Ata de Buenos Aires; nela, as partes comprometeram-se a estabelecer as condições para a formação de um mercado comum na região

a partir de 1994. Finalmente, o Tratado de Assunção, assinado em 1991, reafirma os compromissos da Ata de Buenos Aires e agrega o Paraguai e o Uruguai como dois novos sócios do projeto de integração no MERCOSUL.

Vale ressaltar, todavia, que, mesmo após a assinatura do Tratado de Assunção, o cenário da integração do MERCOSUL esteve restrito a um conjunto particular de iniciativas políticas que resultaram na implementação de um cronograma de desgravação tarifária e na definição de um sistema de solução de controvérsias. Somente a partir da definição do cronograma de Las Leñas em junho de 1992, é que a agenda de negociação no MERCOSUL passou a apontar o conjunto de temas substanciais para a consolidação do processo de integração: a redução das assimetrias nos instrumentos de política comercial e o aperfeiçoamento da coordenação das políticas macro e microeconômicas, de forma a torná-las compatíveis com a formação de uma união aduaneira na região a partir de 1994.

O reconhecimento mútuo de temas e a definição uma agenda da integração no MERCOSUL permite delimitar o conjunto de políticas regulatórias -- nas áreas macroeconômica, comercial e de promoção -- em que a harmonização é essencial<sup>1</sup>, bem como a metodologia de tratamento das assimetrias. Em alguns casos, "harmonização" pode significar a criação de instrumentos comuns, em outros casos, o processo de integração requer apenas convergência de resultados, ou ainda, em algumas circunstâncias, os países poderão reconhecer a legitimidade da competição entre regimes regulatórios<sup>2</sup>, sempre que diferenças entre diretrizes e instrumentos de política não afetarem as condições competitivas intra-regionais.

O tratamento prioritário conferido pela agenda de Las Leñas à redução das assimetrias dos instrumentos de política comercial revela uma postura pragmática por parte dos negociadores. Segundo sugere Correa & outros (1992), o esforço para redução das assimetrias nesta área encontra-se enormemente facilitada não só em função dos avanços do processo de liberalização comercial empreendidos pelos países da região, mas também pela existência de instrumentos de proteção, como é o caso dos

mecanismos anti-dumping, anti-subsídios e de valoração aduaneira, cuja aplicação é regulamentada pelos códigos do GATT.

O quadro 1 apresenta um quadro resumo das políticas de importação dos países e de seus respectivos instrumentos. Como é possível constatar, o grau de assimetria entre as políticas de proteção pode ser considerado pequeno. Não obstante, ainda existem diferenças entre os regimes regulatórios do comércio -- principalmente nas áreas de tarifas e câmbio -- que deverão estar eliminadas até dezembro de 1994, quando se encerrará o período de transição em direção ao estabelecimento de uma união aduaneira na região.

QUADRO 1

## INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS DE IMPORTAÇÃO DOS PAÍSES DO MERCOSUL 1991

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
Tarifas Aduaneiras (*)				
- média	11.7%	13.6%	16.1%	26.8%
- moda	5.0%	20%	n.d.	30%
- amplitude	5%-35%	0-40%	3%-66.5%	13%-30%
Alcance das restrições quantitativas	pequeno	pequeno	pequeno	pequeno
Códigos do GATT				
- dumping	não signatário	implementado	não signatário	não signatário
- subsídios	não signatário	implementado	não signatário	implementado
- valoração aduaneira	implementado	implementado	não signatário	não signatário
Política cambial	câmbio fixo convertibilidade plena	câmbio flutuante, administrado controles cambiais	câmbio flutuante, administrado, mercado cambial livre	câmbio flutuante, administrado, controles cambiais

(\*) Informações para o Brasil: dados da reforma aduaneira a ser implementada em julho de 1993. Informações para o Uruguai: dados anteriores à reforma tarifária de novembro de 1991. Fonte: Machado (1991), Bouzas (1991) e Velga (1992)

A harmonização de políticas em outras áreas, conduzida pelos sub-grupos de trabalho do Grupo Mercado Comum deve privilegiar os aparatos regulatórios que afetam mais diretamente a competitividade relativa dos países, em especial as políticas tributárias e de financiamento ao investimento e as normas técnicas. Entendida em sentido amplo, a harmonização destas políticas não implica obrigatoriamente a redução de assimetrias ou a criação de instrumentos comuns. O reconhecimento mútuo das legislações nacionais constitui uma estratégia viável (e pragmática) de negociação, desde que a concorrência entre regimes regulatórios independentes produza resultados compatíveis com a manutenção do equilíbrio competitivo no espaço intra-regional.

Todavia, até o término do período de transição, o êxito dos esforços de integração no MERCOSUL dependerá fundamentalmente da superação de dois obstáculos: produzir algum grau de convergência entre as paridades cambiais na região de tal forma que os fluxos de comércio e investimento intra-regional não sejam afetados por mudanças bruscas e aleatórias nas condições de concorrência e vencer as resistências nacionais ao estabelecimento de uma tarifa externa comum, criando as condições para a geração permanente de vantagens comparativas na região. O trabalho analisa, a seguir, as principais dificuldades enfrentadas pelos negociadores na superação destes obstáculos.

### *2.1. Instabilidade e Convergência Cambial no MERCOSUL*

Os desajustes econômicos experimentados pelos países latino-americanos ao longo dos anos 1980 produziram uma série de experimentos fracassados de estabilização. No plano das relações econômicas intra-regionais, o alívio das restrições de balanço de pagamentos, a partir de meados da década, propiciou a gradual recuperação dos níveis de comércio e conduziu à retomada dos esforços de integração no continente.

No caso do MERCOSUL, a permanência do quadro de instabilidade macroeconômica e a implementação de novos planos de estabilização no começo da presente década

produziram impactos significativos sobre as taxas de câmbio e as paridades cambiais regionais, revertendo, em alguns casos, os avanços obtidos no processo de negociação e colocando em risco a viabilidade futura do projeto de integração.

Uma avaliação dos resultados recentes da gestão das políticas cambiais dos países do MERCOSUL é apresentada no gráfico 1, que mostra a evolução das taxas reais de câmbio para o período 1988 a 1992 (até outubro). Ao contrário do argumento sustentado no parágrafo anterior, uma análise preliminar do gráfico indicaria uma redução substancial da instabilidade cambial no MERCOSUL, principalmente a partir do final de 1990, acompanhada de um processo gradual de convergência entre as taxas reais de câmbio.

Tudo levaria a crer que, a partir de políticas autônomas e na ausência de qualquer mecanismo de coordenação entre as políticas cambiais, cada país teria conseguido manter, a partir de 1991, estáveis suas taxas reais de câmbio em relação ao dólar, em níveis que se traduziram em convergência entre as paridades regionais, concorrendo assim para o estabelecimento de um ambiente macroeconômico propício à viabilização das metas de integração.

Entretanto, uma análise mais cuidadosa dos estilos de política cambial adotados pelos países do MERCOSUL permite demonstrar que a aparente estabilidade cambial e a convergência entre as paridades regionais dificilmente poderá ser mantida no longo prazo, dado o papel diferenciado que as políticas cambiais vêm desempenhando como instrumento das políticas de estabilização nacionais. Ademais, cabe salientar que, mesmo com a convergência entre as taxas reais de câmbio, os desequilíbrios nos fluxos comerciais intra-regionais, principalmente entre Brasil e Argentina (ver tabela 1), parecem indicar que a paridade atual, (que resulta basicamente da inflexibilidade da taxa nominal de câmbio na Argentina), não é a mais adequada.

TABELA 1  
BALANÇA COMERCIAL BRASIL-MERCOSUL 1989-92  
(em US\$ milhões)

PAÍSES ANOS	ARGENTINA	URUGUAI	PARAGUAI	MERCOSUL	TOTAL
1989					
Export.	722	335	323	1380	34383
Import.	1239	596	359	2194	18263
Saldo	-517	-261	-36	-814	16120
1990					
Export.	645	295	380	1320	31414
Import.	1400	587	333	2319	20662
Saldo	-755	-292	47	-999	10752
1991					
Export.	1476	337	496	2309	31620
Import.	1600	475	180	2255	21041
Saldo	-124	-138	316	54	10579
1992 (*)					
Export.	2754	397	492	3643	36207
Import.	1308	326	453	2087	18348
Saldo	1446	71	39	1556	17859

(\*) para países do MERCOSUL valores acumulados janeiro a novembro.  
Fonte: MEFP - DECEX

No caso do Brasil, após a implementação do regime de câmbio flutuante em março de 1990, seguiu-se um período caracterizado por uma tendência de sobrevalorização cambial, entrecortado por variações bruscas na taxa de câmbio. Entre outubro e dezembro de 1991, a intervenção do Banco Central no mercado flutuante produziu o efeito de uma mididesvalorização de aproximadamente 20%. No presente, a atuação das autoridades monetárias no mercado de câmbio tem

assegurado a estabilidade da paridade cruzeiro/dólar, garantindo a rentabilidade das atividades exportadoras e estabilidade dos níveis de proteção da indústria. Se do ponto vista estritamente comercial pode-se afirmar que a paridade cambial cruzeiro/dólar encontra-se no presente relativamente alinhada, é de relativo consenso que, no escopo de qualquer programa futuro de estabilização, deverá ocorrer alguma valorização da taxa de câmbio.

É bem verdade que, no contexto atual, a instabilidade macroeconômica no Brasil produz mais incertezas para o processo de integração em função da baixa capacidade de absorção de importações intra-regionais provocada pela recessão interna do que por problemas de instabilidade cambial.

No caso da Argentina, o Plano de Conversibilidade estabeleceu uma paridade fixa entre o peso e o dólar a partir de abril de 1991. A criação de uma âncora monetária nominal implicou na perda completa de autonomia na fixação da taxa real de câmbio, que passou a ser uma variável endógena, função exclusiva da diferença entre a taxa de inflação doméstica e a taxa de inflação dos EUA.

Desde então, os baixos índices inflacionários, medidos pelo índice de preços ao atacado (IPA), indicariam que não é possível constatar nenhuma sobrevalorização expressiva do peso em relação ao dólar (ver gráfico 1). Todavia, como os índices de preços ao consumidor (IPC) mantiveram-se elevados, em função dos aumentos dos serviços e dos produtos non-tradables, a taxa real de câmbio medida a partir do IPC sofreu uma relativa apreciação, comprometendo a competitividade dos produtos manufaturados argentinos e tornando bastante atrativas as importações provenientes do Brasil, que, ademais, já gozavam do aumento das preferências tarifárias negociadas no MERCOSUL.

O gráfico 2 apresenta a paridade cambial austral(peso)/cruzeiro para os anos de 1991 e 1992, utilizando como deflator o IPC. É possível constatar uma significativa apreciação do peso em relação ao cruzeiro, tomando como base o ano de 1991. Esse fato, associado ao crescimento registrado pela economia

argentina e à recessão brasileira, explica o déficit da balança comercial da Argentina com o Brasil.

O desequilíbrio no fluxo de comércio bilateral Brasil- Argentina levou as autoridades econômicas deste país a anunciarem, violando os termos do Tratado de Assunção, um aumento da taxa de estatística de 3% para 10% em outubro de 1992. Esta medida praticamente eliminou pelo lado das concessões argentinas os efeitos da nova rodada de desgravação automática das tarifas aduaneiras intra-regionais. Optou-se por esta medida em detrimento de soluções negociadas que poderiam envolver, por exemplo, uma antecipação do cronograma de redução pelo lado do Brasil, de tal forma a compensar os efeitos da sobrevalorização do peso sobre os fluxos de comércio bilateral.

Não obstante as incertezas quanto ao comportamento futuro da paridade cambial intra-regional, o estabelecimento de uma união aduaneira entre os países do MERCOSUL parece não requerer uma solução que envolva algum padrão mais sofisticado de coordenação entre as políticas macroeconômicas, como ocorre, por exemplo, no caso da integração européia. Isto não significa que os países preservem uma completa autonomia na gestão de suas respectivas políticas cambiais. É imprescindível garantir, pelo menos, a manutenção de um certo grau de convergência entre as paridades cambiais, obrigatoriamente pactuado entre as autoridades monetárias dos países. Variações na taxa real de câmbio poderão ser aceitas dentro de determinado intervalo, de forma a não afetar a competitividade relativa dos países.

No presente, o programa de estabilização argentino e os fracassos das estratégias de combate à inflação no Brasil são responsáveis pelos desequilíbrios comerciais entre os dois países e pela impossibilidade de produzir qualquer convergência pactuada entre as paridades cambiais. Esta condição só estará assegurada quando a estabilidade da economia argentina permitir que as autoridades econômicas abram mão da política de paridade cambial fixa em relação ao dólar. Pelo lado do Brasil, é necessário que, até o final do período de transição, a economia tenha atingido uma estabilidade econômica que

permita a retomada do crescimento, removendo os obstáculos efetivos ao aprofundamento da integração regional.

## 2.2. Tarifa externa comum

Em setembro de 1992, os negociadores apresentaram as propostas nacionais para a tarifa externa comum a vigorar no MERCOSUL a partir de 1o. de janeiro de 1995.

O quadro 2 abaixo resume as propostas dos quatro países, segundo os níveis de alíquota e respectivos critérios para classificação de famílias específicas de produtos. O exame do quadro permite verificar que as propostas nacionais para a tarifa externa comum apresentam elevada aderência às estruturas tarifárias praticadas pelos países, como é o caso da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, ou baseiam-se no resultado de reformas tarifárias em processo de implementação, como é o caso da proposta brasileira, cujos critérios são definidos a partir da estrutura tarifária que passará a vigorar em julho de 1993.

Atualmente, é possível identificar pelo menos dois pontos de resistência ao processo de negociação e implementação da tarifa externa comum.

Em primeiro lugar, o processo de liberalização comercial no Brasil tem suscitado uma série de reações por parte dos setores potencialmente afetados. A negociação de uma tarifa externa comum no âmbito do MERCOSUL produziu no meio empresarial um certo temor de que os níveis de proteção pudessem ser ainda mais reduzidos, penalizando setores sensíveis da economia brasileira, como é o caso da agricultura, química fina, bens de capital, produtos eletro-eletrônicos e automóveis.

Idêntica reação tem sido constatada entre os industriais argentinos em função das tensões geradas pelos desequilíbrios dos fluxos comerciais entre o Brasil e a Argentina. É necessário salientar, todavia, que existe o risco de que determinados setores industriais brasileiros utilizem a negociação da tarifa externa comum para explicitação de demandas protecionistas, defendendo a aprovação de uma estrutura tarifária a mais alta possível.



QUADRO 2  
TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL:  
PROPOSTAS E CRITÉRIOS APRESENTADOS PELOS PAÍSES

	NÍVEIS TARIFÁRIOS	CRITÉRIOS
Brasil	0% 5% 10% 15% 20% 25% 35%  7 níveis amplitude: 0%-35%	0% - produtos exportáveis, sem produção nacional e/ou com custo de transporte elevado  5% - insumos básicos 10% - produtos agropecuários e intermediários 15% - bens intermediários 20% - bens de consumo, bens de capital e bens intermediários 25% - equipamentos com controle numérico 35% - produtos da área de informática, auto móveis e outros produtos sensíveis
Argentina	0% 4% 8% 12% 16% 20%  6 níveis amplitude: 0%-20%	a proposta não específica a que grupos de bens os níveis tarifários se aplicariam, à exceção de bens de capital que teriam alíquotas entre 0% e 4%; tarifas aduaneiras como instrumento de controle do poder de mercado de setores oligopolizados.
Paraguai	0% 5% 10% 15%  4 níveis amplitude: 0%-15%	0% - matérias-primas e insumos sem produção regional  5% - matérias-primas e insumos sem produção nacional em um ou mais países da região 10% - produtos em geral 15% - artigos de luxo (não especificados)
Uruguai	0% 5% 10% 15% 20% 5 níveis amplitude: 0%-20%	a proposta não específica a que grupo de bens se aplicariam as tarifas; taxas de proteção efetiva iguais para a agropecuária e a indústria.

Fonte: Departamento Técnico de Tarifas (DTT) - MICT.

Outro foco de risco, que tenderia a anular os efeitos decorrentes da aprovação de uma tarifa externa comum e do desmantelamento das barreiras tarifárias intra-regional, é

representado pelas negociações de acordos setoriais informais -- portanto, fora do arcabouço institucional negociado oficialmente pelos países -- e que tendem a se transformar em mecanismos estratégicos de defesa e de "cartelização dos mercados"<sup>3</sup>. É bem verdade que, no presente, tal estratégia resulta não só das avaliações pessimistas de alguns setores em torno dos impactos da união aduaneira, frente à possibilidade de intensificação da concorrência de produtos importados no mercado nacional, mas também das tensões geradas pelo nível atual da paridade cambial cruzeiro/peso argentino.

Portanto, se do ponto de vista estrito da racionalidade microeconômica, os acordos setoriais são justificáveis (dado seu caráter defensivo), parece não haver dúvidas de que eles impõem, no longo prazo, obstáculos ao processo de integração, ao congelar as estruturas industriais e evitar que os efeitos dinâmicos da integração se manifestem de forma abrangente. Uma possível estratégia com vistas a evitar a dissiminação dos acordos setoriais implicaria na tentativa das autoridades negociadoras de regulamentar critérios para sua aplicação. Cabe salientar, entretanto, que tais iniciativas são de pouca eficácia no sentido de combater o estabelecimento de acordos setoriais informais.

O segundo obstáculo decorre da existência de desequilíbrios competitivos intra-regionais e da prevalência de distintos estilos de gestão de políticas de promoção industrial. A implementação da tarifa externa comum deve privilegiar o equilíbrio das condições competitivas no espaço integrado e ao mesmo tempo estimular a produtividade, evitando que estruturas industriais ineficientes se desenvolvam ao amparo de proteção exagerada.

A liberalização da estrutura protecionista dos países e o estabelecimento uma união aduaneira a partir de 1995 exigem a adequação dos níveis de proteção comuns ao perfil de competitividade do parque industrial dos países do MERCOSUL. Trata-se de assegurar níveis de proteção adequados para a produção regional, de forma a permitir o aproveitamento das vantagens criadas pela formação de um mercado comum, bem como a distribuição equitativa desses benefícios. O equilíbrio das condições de concorrência dentro da região deve prever,

inclusive, a atuação de mecanismos que possam reduzir possíveis diferenciais de produtividade entre as indústrias de diferentes países.

Nestes termos, a aprovação de uma tarifa externa comum que preserve o objetivo de uma "integração aberta" parece requerer, no longo prazo, a definição de políticas convergentes de reestruturação e reconversão industrial, capazes de minimizar os impactos gerados pelo processo de integração e garantir a alavancagem da competitividade do parque produtivo estabelecido no MERCOSUL.<sup>4</sup> Portanto, segundo sugere Correa & outros (1992), "(...) definir uma tarifa externa comum no MERCOSUL implica suprimir as particularidades das políticas de comércio exterior implica suprimir as particularidades das políticas de comércio exterior de cada país, em particular no que se refere ao emprego seletivo das tarifas aduaneiras como instrumento de promoção industrial. Sua supressão demandaria, portanto, a adoção de mecanismos comuns compensatórios que, na ausência de alternativas no âmbito do MERCOSUL, tenderiam a ser buscados isoladamente entre os países, provocando a competição entre regimes regulatórios."

Dados os obstáculos assinalados acima, no atual estágio das negociações talvez a estratégia mais recomendável fosse estabelecer uma hierarquia de prioridades, de forma a conferir maior credibilidade aos objetivos do Tratado de Assunção: avancar na definição da tarifa externa comum para o conjunto de setores onde já existe uma certa convergência dos níveis de proteção, enquanto se aguarda a definição de políticas industriais convergentes, capazes de assegurar a redução dos desníveis de competitividade intra-regional, e por uma paridade cambial mais adequada entre os países da região. Fora deste cenário, dificilmente os parceiros do MERCOSUL conseguirão consolidar a formação de uma união aduaneira a partir de 1995.

### *3. A Política Industrial num ambiente concorrencial e aberto: Ajustamento estrutural na Comunidade Européia (CE) e lições para o Mercosul*

A segunda seção deste trabalho indicou que as possibilidades de garantir credibilidade e de conferir sustentabilidade ao processo de integração no MERCOSUL estão em grande medida condicionadas pela definição de políticas industriais convergentes entre os países da região. Esta seção procura apresentar um marco analítico para a definição de políticas industriais e de reestruturação produtiva em projetos de integração. A Comunidade Européia (CE) apresentou em 1990 as diretrizes para uma abordagem comunitária do tema no documento "A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto". O conceito de política industrial comum definido no documento da CE torna-se referência para o enquadramento do perfil dos objetivos e instrumentos de ajustamento estrutural da indústria no âmbito do MERCOSUL. Mais do que uma apresentação da política industrial da CE, o presente trabalho procura extrair lições da experiência européia, avaliando as vantagens e os obstáculos decorrentes da implementação de políticas industriais convergentes no MERCOSUL inspiradas nos moldes da política comunitária.

As diretrizes de política industrial da CE resultam de um amplo consenso entre as partes negociadoras. Segundo sugere Lawrence (1988), "(...) increasingly, European Governments have become aware that European nation State does not provide an adequate market for modern industrial development (...)". Nestes termos, a definição de uma política industrial comunitária resulta da avaliação conjunta de que a competitividade industrial depende da permanente capacidade de resposta da indústria européia<sup>5</sup> aos desafios impostos pela concorrência internacional. Portanto, a política industrial da CE está orientada no sentido de promover "(...) a adaptação permanente a modificações industriais num mercado aberto e competitivo. Baseia-se no princípio da liberdade de comércio, do funcionamento competitivo dos mercados e numa perspectiva

industrial e tecnológica de longo prazo.” Assim, a experiência do ajustamento industrial europeia está baseada em três princípios:

“(…) uma política deste tipo deve, desde logo, ser aplicada durante um tempo suficientemente longo para reforçar a confiança da indústria.”

“(…) as políticas desenvolvidas a nível macroeconômico e microeconômico devem reforçar-se mutuamente e basear-se num vasto consenso entre os Estados-membros.”

“(…) as políticas desenvolvidas requerem igualmente um elevado grau de coerência e transparência, o que explica o seu efeito positivo importante sobre os investimentos do setor industrial, que necessitam naturalmente de uma perspectiva de longo prazo.”

Portanto, a existência de um espaço econômico integrado e o aumento do grau de transnacionalização das economias implicam que a busca de competitividade industrial depende da definição de políticas em nível comunitário. A ampliação dos mercados permite maior aproveitamento das economias de escala e aumento do grau de segmentação dos mercados, e, portanto, maior especialização produtiva. Ademais, a CE propicia condições que reforçam a estratégia de adesão ao projeto comum de ajustamento estrutural e permanente da indústria europeia ao garantir, no plano macroeconômico, estabilidade das condições de concorrência (=estabilidade cambial) e transparência das regras de funcionamento de mercado, e, no plano microeconômico, amplo apoio às atividades de P&D.

Os resultados decorrentes da adoção de uma política industrial comunitária são o reforço da alocação ótima de recursos e o aumento da competitividade industrial simultaneamente compatível com a definição de um perfil ativo de inserção internacional e com manutenção da estabilidade macroeconômica.

A política industrial comunitária tem nos governos e nas empresas seus principais agentes. Num plano mais geral, a política industrial submete-se ao princípio da subsidiariedade pelo qual cabe à CE executar tarefas de definição e gestão de políticas nos casos em que os estados nacionais não possam

atuar ou quando seja mais conveniente definir políticas em nível comunitário.

O governo é responsável pela geração de um ambiente transparente e previsível para as atividades do setor privado e deve funcionar paralelamente como “catalizador” e divulgador da inovação. O poder público apenas apóia e acelera o processo de ajustamento competitivo das empresas, através da criação e infra-estrutura em matéria de educação, de energia, de telecomunicações e de pesquisa tecnológica. O governo também se encarrega de produzir um ambiente macroeconômico estável que defina um horizonte de incentivo às decisões capitalistas de investimento. Nestes termos, a política fiscal não deve afetar/reduzir a capacidade de investimento das empresas. Este constitui um dos principais dilemas de política econômica dos estados comunitários: como o setor público obtém os recursos (não inflacionários) necessários para o financiamento de suas atividades sem reduzir, via taxação, a disponibilidade de fundos para o investimento produtivo, num ambiente em que a rápida depreciação das reservas de capital resultantes do intenso ritmo de progresso técnico e das inovações tecnológicas demanda maior capacidade de auto-financiamento. Às empresas cabe o domínio das inovações e a prática da concorrência. Em última instância, a gestão comunitária na área de política industrial não deve implicar o cerceamento das ações empresariais na definição de suas estratégias competitivas, pelo contrário, o risco e a chancela do mercado são respectivamente os principais vetores de avaliação das decisões capitalistas de investimento e da rentabilidade de seus empreendimentos.

Os principais instrumentos da política industrial comunitária são: a política de compras do governo, o apoio às atividades de P&D, a política de concorrência, o regime de normas técnicas e a proteção seletiva e temporária visando setores de fronteira e a reestruturação ou reconversão industrial de setores que perderam competitividade industrial. A CE conta ainda com fundos estruturais, responsáveis pelo financiamento de infra-estrutura, qualificação dos recursos humanos e assistência técnica às empresas para as sub-regiões menos desenvolvidas.

O conjunto de instrumentos utilizados aponta para uma concepção de política industrial que privilegia as políticas de ataque horizontal, evitando a discriminação de setores objetos de ajuste e o uso de incentivos ou subsídios. O documento da CE adverte para os riscos gerados pelas abordagens setoriais de política industrial ao afirmar que estas "(...) podem funcionar durante um certo tempo, mas apresentam inevitavelmente o risco de atrasar os ajustamentos estruturais (...)." Nestes termos, "(...) a abertura ao comércio internacional e a observância das regras que o regem fornecem à economia sinais adequados e impedem a Comunidade de recorrer a diferentes tipos de medidas defensivas (grifo nosso) geralmente utilizadas para proteger os produtores internos na seqüência destas políticas. A experiência revela que um ambiente concorrencial imposto a todos na mesma base constitui a melhor garantia de uma indústria forte e competitiva."

Trata-se de evitar a adoção de política industriais "defensivas" ou de caráter protecionista. As políticas setoriais são a manifestação explícita deste estilo de política industrial que serve, na maioria dos casos, a objetivos distintos daqueles relacionados com geração permanente de fatores de competitividade, retardando ou em alguns casos eliminando as oportunidades de reestruturação industrial.

Do ponto de vista da dinâmica do processo de integração europeu, a política industrial comum deve responder aos desafios resultantes da intensificação e globalização da concorrência tanto a nível do mercado mundial como no plano do mercado comunitário. Estes eventos definem os princípios que orientam a gestão dos instrumentos de política industrial: a preservação de ambiente concorrencial e aberto e o ataque horizontal aos problemas de ajustamento estrutural da indústria. Segundo a abordagem de Lawrence (1988), o estilo de política industrial européia é dirigido pelo "princípio do ajustamento positivo", segundo o qual "(...) such policies (should) be temporary, transparent, linked to the phasing out of obsolete capacity and free of protectionist measures against imports." (grifo nosso). À luz dos princípios definidos acima, procede-se, em

seguida, à análise dos principais instrumentos de política industrial da CE.

### *A política tecnológica*

Cabe à CE definir os arranjos institucionais e o acesso aos recursos financeiros necessários à geração e difusão permanente da inovação tecnológica. O domínio de tecnologias de aplicação genérica, como é, por exemplo, o caso das inovações na área de informática e informação, de biotecnologia e de novos materiais, torna-se uma estratégia cada vez mais importante para a alavancagem competitiva da indústria. A avaliação da CE é de que somente as empresas capazes de se situarem na vanguarda tecnológica poderão melhorar a qualidade dos bens fornecidos para o mercado interno e manter um padrão ativo de inserção internacional.

O aumento dos custos dos investimentos em P&D e a redução do ciclo de vida dos produtos impõem o reforço da cooperação entre empresas e governo não só no plano da investigação pré-competitiva, mas também através de um tratamento fiscal adequado que não iniba o investimento privado na área tecnológica. Cabe ainda garantir uma política ativa de divulgação da inovação que assegure a rápida apropriação pela indústria dos resultados gerados pela pesquisa tecnológica básica.

Porém, não basta produzir um ambiente adequado ao processo de produção e difusão da inovação tecnológica. A manutenção de um elevado nível de instrução através de um constante aprimoramento e aperfeiçoamento da força de trabalho é a única estratégia capaz de assegurar um nível de qualificação adequado que gere capacidade de assimilação de novas tecnologias e novos métodos organizacionais e produtivos pelo conjunto do setor industrial.

### *Políticas de reestruturação e reconversão industrial*

No cenário europeu, a posição competitiva incontestável em setores como aeroespacial, químico e farmacêutico contrapõe-

se às dificuldades de estabelecer configurações industriais sustentáveis em mercados como o da informática, e nos setores com competitividade cadente.

Desde a segunda metade dos anos 70, a instabilidade macroeconômica e a recessão mundial afetaram a capacidade de investimento e a rentabilidade de determinados setores industriais na Europa que, incapazes de reagirem às mudanças nos padrões tecnológicos, tiveram sua capacidade competitiva colocada em xeque. Dada a significativa capacidade de absorção de mão-de-obra ou devido ao caráter estratégico de alguns destes setores, a CE implementou políticas especiais de caráter setorial voltadas para a recuperação dos níveis de investimento e da competitividade industrial. Siderurgia, construção naval, automóveis, produtos têxteis e informática foram os setores-alvo de políticas de reestruturação.

A política adotada visou geralmente coordenar as ações nacionais, estabelecendo medidas de redução do custo de novos investimentos, apoio à pesquisa tecnológica, treinamento da mão-de-obra, regimes de restrição obrigatória à produção e vendas no interior da Comunidade, controle seletivo sobre as importações via cotas (setor automobilístico) ou restrições voluntárias à exportação (VRA's no setor siderúrgico e MULTIFIBRAS no setor têxtil), negociações comerciais com o objetivo de reduzir o nível de subsídios concedidos por outros países à produção de determinadas mercadorias, compatibilização das normas técnicas e ampliação do mercado através da eliminação das barreiras (fiscais e comerciais) à livre circulação de mercadorias no espaço comunitário.

Os programas setoriais prevêm um período de ajustamento dentro do qual os setores e as empresas devem alcançar maior equilíbrio financeiro e definir novos programas de investimento de forma a garantir a modernização de suas atividades e reforçar a posição competitiva da indústria européia no mercado mundial. No caso de alguns setores, como siderurgia e construção naval, a política de reestruturação produtiva envolveu redução da capacidade instalada.

### *A política de concorrência*

A regulação do poder de mercado em setores oligopolizados deve assegurar uma combinação de segmentos industriais internacionalmente competitivos com a manutenção de condições de concorrência equilibradas entre os produtores domésticos. Se por um lado o mercado regional deve fornecer a base para o desenvolvimento de firmas com escala de produção e pautas produtivas suficientemente dimensionadas para enfrentar a concorrência no mercado internacional, por outro, é necessário assegurar a manutenção das condições de concorrência no mercado regional, evitando o surgimento de configurações industriais incompatíveis com a defesa ampla dos interesses comunitários, sejam eles examinados sob a ótica do consumidor, seja do ponto de vista da manutenção no longo prazo da capacidade de inserção internacional da indústria européia.

A política de concorrência sinaliza que o aumento da concentração industrial não é necessariamente contraditório com a melhora do desempenho econômico, desde que o ambiente competitivo seja preservado. Trata-se de viabilizar a existência de configurações oligopólicas, compatibilizando a escala produtiva das firmas com a dimensão do mercado, sempre que as economias de escala e escopo forem os elementos determinantes da competitividade setorial. Kühn & outros (1992), ao discutirem o papel da política de concorrência, advertem que "(...) the real dangers of market powers come not from high profits but high costs. These may due to cosy cartel arrangements that allow their members to enjoy quite life, free from pressure to cut costs, to innovate, to adapt to a changing world. (...) The damage done by market power to productive efficiency may far exceed its impact on allocative efficiency 'per se'. (...) recent work on vertical integration has modified the tradicional hostility to such arrangements by suggesting that its potential benefits in terms of productive efficiency may outweigh its possible allocative costs."

No plano institucional, a gestão dos movimentos de fusões e aquisições de firmas no espaço comunitário cria efetivamente

a possibilidade de que a estratégia competitiva das firmas contemple iniciativas nesta direção desde que elas não gerem desequilíbrios das condições de concorrência nos mercados. Neste sentido, movimentos de fusões transnacionais são preferíveis em relação à estratégia de qualificação nacional de empresas na medida em que garantem a intensificação da concorrência no espaço regional. Portanto, um aumento da dimensão de mercado não constituiria um incentivo à formação de grupos econômicos com poder de mercado ampliado, mas, pelo contrário, produziria um saudável aumento da concorrência entre empresas localizadas em países distintos.

A avaliação permanente das condições de concorrência nos mercados, a redução progressiva dos auxílios concedidos pelos países desenvolvidos às suas indústrias, e o estrito controle dos instrumentos de ajuda financeira (de caráter regional ou setorial) concedida pelos poderes públicos locais ou nacionais são absolutamente imprescindíveis, não só por funcionarem como "mecanismo anticoncorrencial", mas também pelos obstáculos que estes instrumentos removem na busca de convergência de políticas no espaço comunitário.

#### *Poder de compra do Estado*

O montante de compras contratadas pelos estados europeus corresponde a aproximadamente 16% do PIB da CE. Como em qualquer regime industrial contemporâneo, o poder de compra do estado constitui importante fonte de demanda para as empresas e setores específicos, em cujos mercados a participação da demanda do governo é muito elevada (por exemplo, equipamentos de produção de energia, computadores, máquinas de escritório, construção de aeronaves, material ferroviário e equipamentos de telecomunicações).

Faz parte da estratégia de gestão da política de compra do estado na CE a liberação dos processos de contratos de direitos públicos à participação de empresas estrangeiras (de outros estados membros). O objetivo é aumentar a concorrência e criar incentivos à inovação e à geração permanente de vantagens competitivas principalmente naqueles setores em que a ausência

de concorrentes externos conduziu no passado à definição de esforços mais orientados à satisfação dos requisitos técnicos existentes do que de estratégias de concorrência baseadas na inovação tecnológica e na obtenção de uma melhor relação preço- qualidade.

#### *Política comercial*

A eliminação de barreiras ao comércio intra-regional e em relação a terceiros países constitui um importante instrumento de política industrial. O aumento do grau de exposição dos setores produtivos à concorrência internacional induz à adoção de estratégias mais adequadas aos desafios da inserção competitiva, ao mesmo tempo que inibe a manutenção de setores e plantas industriais ineficientes e incapazes de implementar iniciativas de reestruturação que venham a conferir sustentação da competitividade no longo prazo. Avaliações teóricas e empíricas realizadas por Jacquemin & Sapir (1990) indicam que "(...) import competition in European markets imposes a major constraint on domestic firms' price-cost margins. The programme for the completion of the European Community's (EC) internal market by 1992 is largely based on the effects expected from a reinforcement of such constraint. (...) According to the European Commission's assessment of the economic effects of this liberalization, the overall result will be a significant welfare gain." (grifo nosso).

Todavia, um recente trabalho de Neven & Röller (1990) sugere que a eliminação das barreiras ao comércio intra-regional produzirá um efeito indutor mais significativo sobre as importações extra-regionais do que sobre as intra-regionais. Isto significa que, do ponto de vista da competição potencial, a concorrência exercida pelas importações extra-comunitárias será provavelmente mais forte do que aquela exercida pelo comércio intra-comunitário.

Tal constatação impõe a atuação complementar das políticas comercial e de concorrência, principalmente num contexto em que ainda permanecem algumas barreiras não-tarifárias ao comércio intra-regional. Kühn & outros (1992) apontam que

"(...) the question for policy is whether in reality the effect of international competition on domestic markets are strong enough. The rationale for the European Community's 1992 programme is that trade is not an adequate substitute for competition policy." (grifo nosso). Portanto, a necessidade de gestão conjunta das duas políticas resulta da avaliação de que os efeitos da concorrência das importações extra-mercado não são 'per se' suficientes para assegurar a concorrência interna.

A política comercial funciona também como instrumento subsidiário no processo de ajuste estrutural da indústria, através da concessão de proteção seletiva e temporária a setores localizados na fronteira tecnológica ou a setores senis que possam recuperar competitividade internacional via processos de reestruturação ou reconversão industrial.

#### *Normas técnicas e qualidade dos produtos*

A normalização de produtos visa assegurar um padrão de qualidade para os bens produzidos, compatível com a normas internacionais, com a proteção do consumidor e com a defesa da saúde e da segurança públicas e do meio ambiente. Neste sentido, elas são adotadas como referência de qualidade para os bens produzidos na CE.

Mais do que isso, é importante salientar que as normas técnicas definem critério de competitividade internacional ao mesmo tempo em que permitem homogeneizar os requisitos técnicos entre os diferentes países de forma a evitar que estes se transformem em obstáculos ao processo de livre circulação de mercadorias.

#### *Fundos estruturais de desenvolvimento*

O aproveitamento das vantagens decorrentes da criação de um mercado ampliado depende da criação de maior coesão social e econômica entre as regiões. Foram criados fundos de ajustamento estrutural de forma a garantir infra-estrutura (implantação das redes européias de comunicação e transporte) e recursos humanos adequados à manutenção das condições

competitivas da indústria. Indústrias ou regiões significativamente menos desenvolvidas contam também com recursos para criação de condições infra-estruturais capazes de reduzir as disparidades em relação às indústrias/regiões mais desenvolvidas.

\* \* \* \* \*

Vencido o período de transição, o projeto de integração no MERCOSUL deslocará para o plano regional o debate sobre as possibilidades de implementação e sobre o estilo de gestão da política industrial. Frente à agenda da integração, parece pouco provável que os países preservem autonomia que lhes permita manter instrumentos de promoção e reestruturação industrial de aplicação restrita ao âmbito das economias nacionais.

Segundo sugere Correa & outros (1992), "(...) a eliminação das barreiras comerciais intra-regionais, num contexto onde vigoram significativos desníveis de competitividade, provoca dois tipos de efeitos: altera a pauta de produção das firmas através de fusões e associações e gera mudanças de localização industrial no interior da região, quando não for possível corrigir os desníveis de competitividade através da opção anterior. (...) A menos que se busque um padrão de inserção internacional baseado em dotações específicas de fatores, um regime liberal de comércio exterior deve ser acompanhado de algum tipo de política industrial ativa que crie as condições para permanente mudança das vantagens comparativas estabelecidas."

Neste sentido, o processo de integração na CE, ao contemplar a implementação de uma política industrial em nível comunitário, fornece uma referência para o debate sobre política industrial no MERCOSUL. A existência de um amplo consenso entre as partes negociadoras e a opção pela liberdade de comércio e pelo funcionamento competitivo dos mercados como único vetor capaz de compatibilizar o plano da integração regional com o objetivo de manter a competitividade e a inserção da indústria européia no mercado mundial definem conjuntamente o cenário de implementação e o estilo de gestão da política industrial da CE.

No plano dos instrumentos de intervenção, a política comunitária revela uma preferência pelo ataque horizontal dos problemas de competitividade industrial seja na esfera intra-regional seja da indústria européia vis-à-vis os principais competidores mundiais. Nos casos de reestruturação setorial operados no plano comunitário, a política aponta tanto para a possibilidade de proteção seletiva e temporária quanto de iniciativas que resultem em redução da capacidade instalada ou em realocação espacial das firmas como formas desejáveis de ajustamento. Tal estratégia decorre da avaliação de que, no passado, as políticas setoriais, de uso difundido entre os estados membros, adiaram os ajustes necessários à geração de condições competitivas compatíveis com a operação de um mercado concorrencial e aberto, ao mesmo tempo em que drenaram recursos públicos substanciais, desviado de aplicações com maior garantia de retorno.

Isto significa que, além da política tecnológica e dos instrumentos específicos de reestruturação industrial, as políticas comercial e de concorrência e o poder de compra do estado transformam-se em mecanismos de sustentação da política industrial da CE. Estas políticas são responsáveis pela manutenção de um ambiente concorrencial e aberto que insere as pressões competitivas como elemento que força a adoção de estratégias microeconômicas visando permanentemente o ajuste estrutural da indústria. Analisando o conjunto de seus instrumentos, a política industrial comunitária atenta para os problemas de eficiência e de competitividade industrial sem negligenciar os custos fiscais das políticas de ajuste. Ou seja, a gestão comunitária parece estar orientada pela avaliação de que a política industrial constitui o principal instrumento de promoção da competitividade e do bem-estar social.

No atual estágio do processo de integração no MERCOSUL, os negociadores têm privilegiado os esforços de harmonização dos instrumentos de política comercial visando propiciar as condições para o estabelecimento de uma união aduaneira na região a partir do final de 1994. Todavia, dado o caráter aberto da integração, políticas industriais convergentes passam a desempenhar um papel ativo como instrumento de

reestruturação e reconversão industrial<sup>6</sup> e na definição de uma inserção internacional baseada em vantagens comparativas dinâmicas. Embora façam parte da agenda de negociações definida no Cronograma de Las Leñas, as discussões em torno do estilo da política industrial comum encontram-se ainda pouco amadurecidas.

Pelas razões alegadas anteriormente, não há dúvida de que o projeto de integração no MERCOSUL impõe a discussão sobre a convergência de políticas industriais como tema obrigatório da agenda de negociação entre os países. Porém mais do que isso, o MERCOSUL também promove mudanças no ambiente competitivo ao definir um mercado ampliado e ao reafirmar o vetor liberalizante das políticas comerciais que os países vêm adotando desde meados da década de 1980. As estratégias de concorrência das firmas, indústrias e países passam a ser efetivadas dentro deste novo contexto, e portanto, devem levar em consideração os impactos da formação do mercado regional sobre a sustentabilidade das configurações produtivas. Neste termos, segundo sugere Atiyas & outros (1990) "(...) a feasible change in the economic environment is desirable if the adjustments it induces in restructuring decisions have outcomes that improve social welfare, net of the cost of implementing the proposed changes."

Com base nesta premissa, cabe avaliar os principais obstáculos a serem superados a fim de que se possa implementar uma política industrial comum no MERCOSUL. De imediato é necessário descartar a opção pela não política. A implementação de políticas de estabilização de corte liberal e as restrições fiscais enfrentadas pelo Estado argentino têm se apresentado, desde o final da década de 1970, como os principais obstáculos para a implementação de políticas de promoção industrial naquele país. Diferentemente do Brasil, que, ao longo dos últimos vinte anos, preservou instrumentos e implementou políticas industriais ativas, o contexto econômico da Argentina implicou no gradual abandono e perda de tradição quanto ao papel do Estado na promoção da competitividade industrial. Em princípio, a opção no âmbito do MERCOSUL pela adoção do atual "modelo argentino" parece ser incompatível com o objetivo



de constituir uma integração capaz de propiciar fatores para a ampliação permanente da competitividade regional, a não ser que se busque, em lugar desta estratégia, um estilo de integração baseado apenas no aproveitamento de vantagens comparativas estáticas. Mesmo neste caso, é importante salientar que corre-se o risco de promover uma integração fragilizada, dificilmente sustentável no longo prazo em função dos significativos diferenciais de eficiência existentes entre as economias da região.

Admitida a necessidade de implementação de políticas industriais convergentes no MERCOSUL, Atiyas & outros (1990) fornece uma agenda que permite avaliar os obstáculos a serem superados a fim de que os objetivos de reestruturação possam ser permanentemente alcançados: "(...) These barriers are subsumed under three broad categories: discipline, mobility and resources. Discipline-related barriers are those that shelter firms from the sources of competition, prolong their survival, and allow managers to postpone restructuring decisions. Barriers that constrain mobility reduce the capacity of firms to move factors in response to a changing environment. Discipline and mobility have proven, however, to be insufficient to bring about relatively efficient restructuring outcomes when resources -- skills, information, finance -- are unavailable. For each set of barriers (...) government actions (are) required along three dimensions: remove of policy distortions, introduction of rules and mechanisms to offset perceived market failures, and the creation of institutions to implement and enforce those rules."

A superação do primeiro conjunto de barreiras, relacionadas com a redução das fontes de concorrência, depende em grande medida da implementação de políticas de comércio exterior, de competição e da utilização do poder de compra do estado como instrumentos compatíveis com a promoção de um ambiente concorrencial e aberto no MERCOSUL. Trata-se de preservar a concorrência no interior do mercado unificado (limitando o poder de mercado dos oligopólios) e de criar pressões competitivas através da abertura do mercado regional ao comércio exterior. Esta estratégia cria um ambiente que reforça a competitividade

industrial e obriga as empresas a empreender esforços para o constante aprimoramento da eficiência produtiva e da qualidade de seus produtos.

A eliminação de barreiras à mobilidade dos fatores produtivos dependerá da adoção de políticas que visem minimizar os impactos gerados pela integração sobre o processo de reestruturação produtiva na região. Somente a partir da consolidação de expectativas otimistas sobre os ganhos e vantagens da integração é que as partes envolvidas estarão dispostas a abrir mão de medidas tendentes a limitar a livre circulação dos fatores produtivos. Não há dúvida de que o consenso político, a gestão transparente e a estabilidade dos instrumentos de política industrial são elementos substanciais para garantir as pré-condições necessárias para viabilizar os esforços de integração no MERCOSUL, criando condições equitativas de concorrência entre os diferentes países e consolidando, assim, um ambiente favorável à eliminação das barreiras à livre mobilidade dos fatores.

Por fim, no caso do MERCOSUL, a escassez de recursos (principalmente de ordem financeira) que possam ser direcionados à reestruturação produtiva ainda constitui um dos principais obstáculos à implementação de políticas de promoção industrial no âmbito regional. Aqui as dificuldades são de duas ordens. A primeira, de caráter estrutural, está relacionada com o elevado grau de endividamento do estado e com a crise fiscal dos países do MERCOSUL. A definição de fontes de financiamento para programas de reestruturação industrial e de capacitação tecnológica e a manutenção da estabilidade macroeconômica que estabeleça um ambiente de confiabilidade para as iniciativas empresariais depende do êxito das políticas de estabilização em curso e principalmente das possibilidades de afrouxamento das restrições de ordem fiscal. A segunda dificuldade está relacionada com o aparato institucional do MERCOSUL. O Tratado de Assunção não define qualquer mecanismo ou fundo de financiamento para programas regionais de reestruturação e reconversão industrial. Neste particular, as restrições financeiras poderiam ser de alguma forma minimizadas com o desvio de uma fração dos

recursos fiscais gerados pela cobrança do imposto de importação, após a instituição da tarifa externa comum, para a criação de um fundo de ajustamento estrutural da indústria.

A política industrial da CE parece consubstanciar em seus princípios o arcabouço institucional e regulatório necessário à superação dos três obstáculos à reestruturação industrial apontados anteriormente. A opção por uma política industrial de corte predominantemente horizontal elimina os obstáculos à consolidação de um ambiente concorrencial e aberto transformando as políticas de comércio exterior e de concorrência em indutores da competitividade industrial. Ademais, os instrumentos de reestruturação industrial viabilizam ajustes sistemáticos das condições de produção de forma a manter a competitividade das empresas, eliminando as resistências à livre mobilidade de fatores produtivos no mercado regional. Por fim, a vontade política e o consenso entre os países em torno da importância estratégica do processo de integração da CE e a relativa saúde financeira dos Estados fornecem as condições para a eliminação das restrições relacionadas à disponibilidade de recursos. Não há dúvida, de que o êxito na superação destes obstáculos transforma o modelo de política industrial comunitária em marco de referência para a discussão sobre o estilo de política industrial para o MERCOSUL.

Segundo o exposto, políticas industriais que integrem a dimensão comunitária devem, como princípio geral, combinar o ataque horizontal dos problemas de competitividade industrial com a dimensão setorial da intervenção pública. As políticas de corte horizontal visam garantir a manutenção de um ambiente concorrencial e aberto, como mecanismo que obriga o permanente ajuste estrutural da indústria. As políticas setoriais devem assegurar a redução dos desníveis de competitividade entre os países da região, eliminando os riscos de difusão de acordos setoriais que impliquem na imposição de barreiras informais ao comércio e, portanto, no fechamento dos mercados locais. Ademais, a consecução de um programa integração econômica, que não esteja baseada unicamente no aproveitamento de vantagens comparativas estáticas, requer instrumentos de política industrial que promovam o permanente

aprimoramento da competitividade, bem como um perfil de inserção internacional mais vantajoso do que aquele assegurado pela operação das indústrias no âmbito restrito dos mercados nacionais.

#### 4. Conclusões

Três aspectos são fundamentais para assegurar o estabelecimento de uma união aduaneira no MERCOSUL: a harmonização do aparato de proteção e a estabilidade cambial entre as moedas da região que permitam estabelecer uma tarifa externa comum e a definição de uma política industrial de âmbito comunitário.

A partir do Cronograma de Las Leñas, o reconhecimento de uma agenda mútua de temas e a definição de uma agenda para a integração no MERCOSUL permitem definir o conjunto de políticas regulatórias -- nas áreas macroeconômica, comercial e de promoção -- em que a harmonização é essencial, bem como a metodologia de tratamento das assimetrias.

A permanência do quadro de instabilidade macroeconômica no MERCOSUL e a implementação de novos planos de estabilização no começo da presente década produziram impactos significativos sobre as taxas de câmbio e as paridades cambiais regionais, revertendo, em alguns casos, os avanços obtidos no processo de negociação e colocando em risco a viabilidade futura do projeto de integração.

No contexto atual, a instabilidade macroeconômica no Brasil produz mais incertezas para o processo de integração em função da baixa capacidade de absorção de importações intra-regionais provocada pela recessão interna do que por problemas de instabilidade cambial.

Vencido o período de transição, o projeto de integração no MERCOSUL deslocará para o plano regional o debate sobre as possibilidades de implementação e sobre o estilo de gestão da política industrial. Diante da agenda da integração, parece pouco provável que os países preservem autonomia que lhes permita manter instrumentos de promoção e reestruturação industrial de aplicação restrita ao âmbito das economias nacionais.

"Este trabalho foi elaborado a partir dos resultados do Estudo da competitividade da Indústria Brasileira. Este estudo foi contratado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, através da FINEP, no âmbito do PADCT a um Consórcio coordenado pelas seguintes instituições: Instituto de Economia/UNICAMP, Instituto de Economia Industrial/UFRJ, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior e Fundação Dom Cabral (contrato FINEP nº. 5.4.92.0264.00).

O autor agradece comentários e sugestões da Comissão de Supervisão do Estudo, dos coordenadores do projeto e participantes do workshops onde foi apresentada a Nota Técnica original. O presente trabalho, entretanto, é de responsabilidade exclusiva do autor".

*Bibliografia*

ATTIYAS, I., DUTZ M. & FRISCHTAK, C. (1992) *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*. Banco Mundial (Industry Series Paper no. 36).

ARAUJO JR., J.T. (1990) *A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana*. Rio de Janeiro, IEI-UFRJ (Texto para Discussão n. 233).

ARAUJO JR., J.T. (1992) *Uma Estratégia não Liberal para a Abertura da Economia Brasileira*" in *Abertura e Integração: perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro, IEI-UFRJ.

CORREA, P.G., MACHADO, J.B.M. & VEIGA P.M. (1992) *Agenda de Las Leñas e a Integração no MERCOSUL*. in *Revista Brasileira de Comércio Exterior* no. 33. Rio de Janeiro Funcex.

GUIMARÃES, E.A. (1992) *Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do MERCOSUL*. Rio de Janeiro. (mimeo), Funcex.

JACQUEMIN, A. & SAPIR, A. (1990) *Competition and Imports in the European Market*. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Discussion Paper no.474).

KRUGMAN, P. (1991) *Geography and Trade*. Massachusetts, MIT Press.

KÜHN, K., SEABRIGHT, P. & SMITH, A. (1992) *Competition Policy Research: where we stand?*. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Occasional Paper no.8).

LAWRENCE, R. (1988) *Structural Adjustment Policies in Developed Countries*. UNCTAD.

NEVEN, D. & RÖLLER, L. (1990) *European Integration and Trade Flows*. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Discussion Paper no. 367).

MACHADO, J.B.M (1991) *Integração Econômica e Tarifa Externa Comum no Cone Sul*'' In Integración Latinoamericana nº 167 Buenos Aires, BID-INTAL.

MACHADO, J.B.M (1992) *Comércio Regional e Especialização Produtiva: uma análise do comércio intra-indústria entre o Brasil e os países da ALADI*. Rio de Janeiro, IEI-UFRJ (Texto para discussão nº283).

VEIGA, P.M. (1992) *Abertura Externa e Integração no Cone Sul*. Rio de Janeiro, FUNCEX (mimeo).

## NOTAS

1 - A Agenda de Las Leñas apresentou como principais instrumentos/políticas objetos de harmonização os seguintes: na área de política comercial: dumping/subsídios, eliminação de barreiras não-tarifárias, tarifa externa comum, áreas aduaneiras especiais, instrumentos de incentivo às exportações e acordos com terceiros países; na área de política de promoção: acordo de proteção ao investimento, política industrial, política de concorrência, política tecnológica e política agrícola; e na área de política macroeconômica: coordenação das paridades cambiais, tributos incidentes sobre o comércio e movimento de capitais.

2 - Para Gulmarães (1992), este parece ser o caso dos esquemas nacionais de promoção às exportações no MERCOSUL; segundo o autor, dado o grau de assimetria hoje existente, é desnecessário o estabelecimento de uma política uniforme na medida em que a criação de instrumentos comuns pressupõe a harmonização de outras políticas como a monetária e cambial, esta sim de consecução mais problemática.

3 - Estes acordos são de natureza marcadamente defensiva e geralmente estabelecem cotas de importação para os países vizinhos, anulando os efeitos do programa de desgravação tarifária em curso.

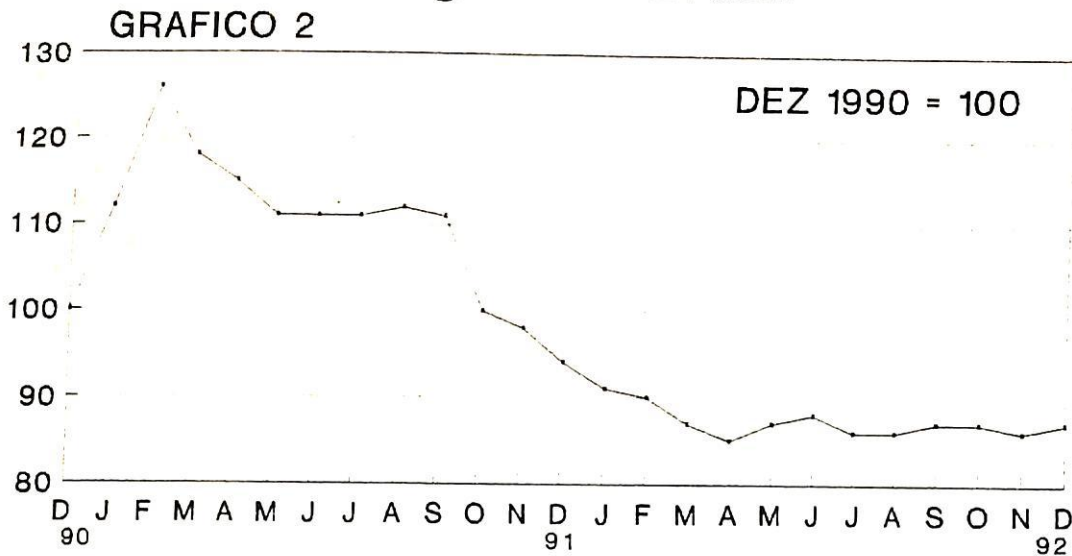
4 - Durante o período de transição, é aceitável que os países preservem autonomia relativa na gestão das políticas industriais, desde que a competição entre distintos regimes regulatórios não seja disruptiva. Isso implica a definição de medidas pactuadas para a redução de assimetrias, quando as políticas nacionais e seus respectivos instrumentos produzirem resultados não compatíveis.

5 - O estabelecimento do conceito de indústria européia decorre de uma avaliação pragmática acerca dos impactos gerados pela criação de um mercado ampliado sobre a competitividade das indústrias. Diante desse novo cenário, as empresas passam a adotar padrões competitivos tomando como referência o mercado comunitário. Dado o caráter aberto da integração, a possibilidade de que empresas de terceiros países venham a se estabelecer neste mercado e a intensificação da concorrência no espaço regional obrigam o setor produtivo a definir estratégias comuns de reestruturação



# Taxa Real de Câmbio (\*)

## Argentina/Brasil



taxa real de câmbio

— A(P)/Cr\$

(\*) calculada a partir da relação entre os IPC dos países