

S
UERJ/IEI
T0305

041082-9

nº 305

*Convergência Macroeconômica e
Integração Comercial: uma Agenda
para a América Latina*

João Bosco M. Machado
Pedro da Motta Veiga
Paulo Guilherme Correa

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

uto de
omia
strial
R J

UFRJ / FEA - I E I
BIBLIOTECA

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*Convergência Macroeconômica e Integração
Comercial: uma Agenda para a América Latina*

João Bosco M. Machado (*)
Pedro da Motta Veiga (**)
Paulo Guilherme Correa (***)

Outubro de 1993



43 - 016735

(*) Professor da Fac. de Economia da UFRJ e consultor da Fundação Centro de Estudo do Comércio Exterior -- FUNCEX.

(**) Diretor geral da FUNCEX.

(***) Professor da Faculdade Cândido Mendes (Ipanema) e consultor da FUNCEX.

**Instituto de
Economia
Industrial
UFRJ**

Diretor
Ricardo Tollipan
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
Supervisão
Maria Lúcia Ferro
Edição Eletrônica
Jorge Amaro
Impressão
Célio de Almeida Mentor e Ronei José Gomes



Ficha Catalográfica

MACHADO, João Bosco Mesquita

Convergência macroeconômica e Integração comercial: uma agenda para a América Latina. / João Bosco Mesquita Machado, Pedro da Motta Velga, Paulo Guilherme Correa. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1993.

16p. 21cm. -- (Textos para Discussão. IEI/UFRJ; n° 305)

Bibliografia: p.16

1. Integração econômica - América Latina. 2. Livre comércio - América Latina. I. Velga, Pedro Motta. II. Correa, Paulo Guilherme. III. UFRJ. / Instituto de Economia. IV. Título. V. Série

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

**Convergência Macroeconômica e Integração Comercial: uma
Agenda para a América Latina**

O discurso governamental das décadas de 1960 e 1970 tratava a integração regional como um importante componente da estratégia de desenvolvimento da América Latina. Os esforços integracionistas deveriam compatibilizar as iniciativas nacionais de substituição de importações, aumentando a eficácia destas através do estabelecimento de complementariedades produtivas e da ampliação do tamanho de mercado para as indústrias infantis. A instabilidade cambial e o protecionismo indiscriminado que acompanharam a maioria das experiências de industrialização dos países latino-americanos tornavam, entretanto, os esforços os integracionistas inócuos, quando não desfuncionais em relação às diretrizes fundamentais das estratégias nacionais de desenvolvimento.

No início dos anos 80, a crise do modelo de financiamento do crescimento, através do endividamento externo, acentuou o esgotamento das iniciativas integracionistas herdadas das décadas anteriores (Machado e Tavares de Araujo Jr. [1992]): a prioridade concedida ao ajuste externo e ao reequilíbrio do balanço de pagamentos determinou, especialmente nos países grandes da ALADI, a implementação de políticas de importação fortemente restritivas. Neste contexto, o comércio intra-regional reduziu-se de forma expressiva.

Somente a partir de meados da década, com a atenuação das restrições de balanço de pagamentos, os níveis de comércio intra-regional começam a se recuperar e os esforços de integração voltam a se intensificar.

A integração regional volta à cena em um ambiente conformado por dois processos que não são neutros, do ponto de vista da forma e do conteúdo da integração:

- o ajuste externo cede lugar à estabilização doméstica, no plano das prioridades de política econômica nacional. A estratégia dominante de estabilização combina a busca dos equilíbrios macroeconômicos fundamentais e a introdução de reformas microeconômicas de forte conteúdo liberalizante.

- difunde-se, na América Latina, um amplo processo de revisão das estratégias de inserção internacional das economias da região, em que a liberalização comercial e financeira unilateral desempenha papel central.

As estratégias de integração sub-regional ou regional dos diferentes países latino-americanos vão se redefinindo à luz de uma associação crescentemente explícita entre estabilidade macroeconômica (associada à adoção de um determinado paradigma de estabilização), liberalização comercial e integração.

O fato de que a nova rodada de acordos de integração em curso na América Latina aproxime países com trajetórias de ajustamento e resultados de estabilização semelhantes e envolva crescentemente uma agenda de negociação de políticas reforça este argumento.

Conquanto os nexos entre processos de integração e liberalização comercial pareçam solidamente estabelecidos, menos evidente é a relação entre estabilização macroeconômica e estes dois processos.

Já se ressaltaram as dificuldades que se explicitam quando se busca conferir consistência a esforços simultâneos de estabilização e de liberalização comercial. Por outro lado, não resta dúvida de que a adoção, por diferentes países, de um mesmo “modelo macroeconômico global” (CEPAL, 1991) e de um mesmo paradigma de estabilização cria uma base favorável para os esforços de integração. Com a redução das barreiras ao comércio intra-regional, a eventual disparidade dos desempenhos macroeconômicos tende a se traduzir em volatilidade ou em desequilíbrio nas paridades cambiais intra-regionais, distorcendo crescentemente a direção e o volume dos fluxos de comércio e comprometendo a expansão dos investimentos intra-regionais.

Estas considerações levam à idéia de que, no horizonte dos processos de integração latino-americanos, encontre-se, como tema prioritário, a coordenação de políticas macroeconômicas ou, em uma visão mais simplista, a tese de que esta coordenação seria, desde já, condição necessária para o avanço daqueles processos.

Diversos estudos ressaltaram a importância da harmonização das políticas monetária, fiscal e cambial para processos de integração, baseados na experiência da CEE (CEPAL, 1991). No caso das experiências de integração latino-americanas, o tema também foi analisado (Tavares de Araujo Jr., 1991 e Motta Veiga, 1992), apontando-se, nestes trabalhos, alguns aspectos que qualificam, para o caso do sub-continente, o tema das relações entre harmonização macroeconômica e processos de integração comercial. Dentre os aspectos pertinentes ao tema caberia destacar os seguintes:

- primeiro, não há uma relação automática de causalidade entre convergência (ou divergência) nos

desempenhos macroeconômicos e estabilidade das paridades cambiais de países envolvidos em processos de integração. Por um lado, desempenhos macro divergentes são compatíveis teoricamente com um grau razoável de estabilidade nas paridades reais bilaterais (ou sub-regionais). Por outro lado, a convergência de desempenhos macroeconômicos não é suficiente para produzir a estabilidade nas paridades cambiais. Conforme estudo da CEPAL (1991), "também no caso de países com equilíbrios razoáveis, este requisito (a estabilidade cambial) pode não ser suficiente se os modelos de desenvolvimento são distintos e diferem, portanto, suas políticas específicas". A própria dinâmica da integração pode forçar a negociação em torno das paridades cambiais nominais ou reais pré-existentes ao processo de preferencialização ou vigentes nas fases anteriores da integração. Isto é verdade até mesmo para processos avançados de integração, como o caso da CEE em sua fase atual.

- segundo, o principal incentivo para a convergência macroeconômica seria a existência de um grau significativo de interdependência econômica entre os países envolvidos na integração: "o nexos entre a integração e a necessidade de cooperação se produz através do conceito de interdependência" (CEPAL, 1991). No caso das economias latino-americanas, por uma série de fatores de ordem estrutural, tal nexos é frágil e não está presente o elemento essencial para que se gerem incentivos para a coordenação de políticas macroeconômicas.

- terceiro, sob a denominação de harmonização de políticas macroeconômicas, incluem-se três tipos de

processos distintos: a consulta, a colaboração e a coordenação, somente esta última envolvendo compromissos que supõem a alteração de políticas nacionais a fim de atingir um objetivo comum (Kenen, 1989). No plano específico da harmonização de políticas cambiais, Araujo Jr. (1991) amplia esta tipologia, estabelecendo quatro níveis de compromissos com graus crescentes de rigidez. Estas considerações relativizam a visão "maximalista" da harmonização macroeconômica - em que esta é assimilada à coordenação de políticas - e sugerem ser mais correto pensar em termos de processos de convergência de desempenhos e de políticas, referindo-os às características específicas dos diferentes processos de integração e das economias que deles participam. Este ponto tem relevância metodológica, uma vez que no âmbito das experiências sub-regionais, ao avaliar as relações entre convergência macroeconômica e integração comercial, deve-se levar em consideração a existência de diversas combinações possíveis de meios e de objetivos, em termos de harmonização.

- quarto, entre as principais características das economias da região a serem consideradas na análise das relações entre convergência macroeconômica e integração comercial, ressalta o fato de que muitas delas ainda vivem processos de estabilização doméstica ou enfrentam as tensões derivadas das opções exercidas na fase do ajustamento macroeconômico. Se a adoção de um paradigma comum de estabilização cria condições favoráveis para algum tipo de convergência macroeconômica, as tensões inerentes ao próprio processo de ajustamento reduzem os incentivos para a cessão de soberania implícita nas

propostas de harmonização macroeconômica, especialmente em suas formas mais rígidas. Na realidade, ocorre que o tema da sustentabilidade dos processos de ajustamento “contamina” o debate sobre harmonização macroeconômica em processos de integração, na medida em que ambas as questões apontam para incertezas acerca da evolução futura de preços-chave das economias (taxa de câmbio e de juros) e da viabilidade da consolidação de um novo padrão de financiamento do balanço de pagamentos dos países latino-americanos, baseado no afluxo de capitais externos.

- quinto, a experiência recente da CEE sugere que projetos de integração fortemente apoiados em instrumentos e em objetivos de harmonização macroeconômicas exercem sobre a área econômica em unificação -- e, em especial, sobre os países menores e/ou menos desenvolvidos -- efeitos contraditórios de convergência e de divergência. Segundo Bliss e Braga de Macedo (1990), “ao elevar os padrões de convergência de desempenho e de políticas entre países heterogêneos (...) o objetivo de uma moeda única também aumentará os riscos de divergência entre os padrões de vida das economias européias”. Neste sentido, “é possível que um mercado ampliado exiba uma tendência centrípeta e que as regiões ou países periféricos sofram um declínio absoluto”.

Também esta constatação relativiza a norma “maximalista” que decorre muitas vezes da discussão sobre harmonização de políticas macroeconômicas e, especialmente no caso do texto citado acima, a tese de que tal harmonização pode constituir condição suficiente

para o avanço do processo de integração. Na realidade, é essencial atentar para os efeitos contraditórios que a convergência macroeconômica pode exercer sobre a dinâmica da integração, em termos de sua economia política; da conformação de padrões de especialização produtiva; da distribuição regional da indústria resultante (efeitos de polarização), e da harmonização das regulações microeconômicas vigentes (Incentivando uma competição regulatória que poderia ser evitada).

A hipótese de um “círculo virtuoso” que se instauraria automaticamente entre convergência macroeconômica e redução dos desníveis de produtividade e renda não se sustenta empiricamente ou à luz das teorias que levam em consideração as economias de escala e a concorrência imperfeita.

Em contextos de abertura comercial e integração regional, pelo menos três efeitos são, em alguma medida, esperados: a especialização intra-industrial; a especialização da produção industrial em segmentos que apresentam vantagens comparativas reveladas, decorrentes de especialização inter-industrial; e a aglomeração das indústrias em determinadas regiões. Os dois primeiros efeitos, em si mesmo desejáveis porque associados à maior eficiência na alocação de recursos, são parte do processo de reestruturação industrial. Há um certo consenso em torno da idéia de que esse tipo de evento enseja naturalmente algumas imperfeições de mercado sobre as quais caberia ao Estado intervir. Em caso contrário, conduzida à revelia do interesse público, a reestruturação industrial tenderia a ocorrer em velocidade e direção distintas da socialmente desejável. Três tipos de obstáculos poderiam provocar esse resultado: a indisponibilidade de fatores de produção; a

existência de distorções vultuosas no processo de concorrência e a mobilidade incompleta de capital e de trabalho. A preponderância destes fatores resultaria no prolongamento da sobrevivência de firmas ou linhas de produto economicamente ineficientes ou no impedimento de restabelecimento de empresas/linhas de produto economicamente viáveis. O terceiro efeito, de aglomeração industrial, embora circunscrito ao médio prazo, expressa tendência de surgimento de pólos industriais na razão direta das economias de escala inerentes aos novos investimentos, do tamanho do mercado ali existente e na função inversa dos custos de transporte envolvidos.

Adicionalmente, poderiam ser também considerados a existência de externalidades associadas à disponibilidade de infra-estrutura previamente instalada e à ocorrência de economias de escala a nível de setor. Para tratar da concentração geográfica, uma das principais expressões da distribuição desigual dos custos e dos benefícios do processo de integração regional, alguns autores recomendam a adoção de medidas fiscais compensatórias, enquanto que outros sugerem a adoção de medidas de reestruturação industrial que disciplinem a concentração industrial e minimizem os custos de esvaziamento de certas localidades.

A reestruturação industrial e a concentração industrial embora, por definição, requeiram instrumentos de corte horizontal, exigem necessariamente medidas setorialmente definidas, como proteção tarifária temporária ou subsídios à amortização do investimento realizado. Além de medidas para reestruturação industrial, a abertura e a regionalização, a menos que se objetive uma inserção internacional fundada em vantagens comparativas naturais, implicaria o uso de

políticas horizontais e mesmo setoriais para a criação de vantagens comparativas.

Estudos da década de 1980, baseados na noção de concorrência imperfeita, têm argumentado que, sob certas condições, a liderança de produtores nacionais em indústrias oligopolizadas pode gerar lucros e salários mais elevados para a economia doméstica. Outros resultados importantes destes trabalhos são os seguintes:

a) o comércio internacional de manufaturas seria determinado não apenas pela dotação relativa de fatores de produção -- capital, trabalho e recursos naturais -- mas também pelas economias de escala do processo produtivo, pelas inovações tecnológicas e pela diferenciação de produto;

b) estes determinantes, diferentemente daqueles diagnosticados pela teoria econômica tradicional, poderiam ser criados por políticas específicas;

c) em mercados oligopolizados, as trocas internacionais tenderiam gerar uma distribuição desigual de seus ganhos, tal que firmas de outros países poderiam obter rendas, em detrimento das locais. Neste contexto, o objetivo da intervenção governamental seria, viabilizar apropriação pela economia nacional, de lucros absorvidos pelos parceiros comerciais anteriormente (profit shifting).

Em síntese, a intervenção governamental, em contexto de abertura e integração regional, teria seus objetivos básicos consubstanciados em dois eixos: (i) reestruturante, a curto prazo, redistribuindo os custos e os benefícios do processo, principalmente nos setores em que a especialização inter-industrial for preponderante e, a longo prazo, disciplinando a concentração industrial; e (ii) de promoção, voltada a

melhorar o padrão de inserção internacional da economia local.

Este perfil de ação se traduziria em termos do mix de políticas a serem mobilizadas nos processos de integração, a necessidade de combinar, em graus e segundo modalidades diferentes -- de acordo com as especificidades das economias nacionais envolvidas, o grau de interdependência existente entre elas e os objetivos gerais do processo de integração -- a convergência macroeconômica com a redução de assimetrias nas regulações mais econômicas e com o estabelecimento de instrumentos de redução dos desequilíbrios gerados pela própria integração (fundos estruturais, políticas compensatórias de corte regional e/ou setoriais, etc).

Finalmente cabe observar que, na medida em que o NAFTA e a Iniciativa para as Américas conectam os processos de integração em curso na América Latina e aqueles que envolvem os países desenvolvidos da América do Norte, as especificidades apontadas acima adquirem relevância ainda maior, exigindo que se considere a perspectiva da convergência macroeconômica em processos de integração entre países fortemente heterogêneos do ponto de vista dos níveis de produtividade e renda.

Conforme salientado anteriormente, as reformas macroeconômicas e de comércio exterior ocorridas, ou em curso, na América Latina impõem, segundo sua compatibilidade com os processos de integração sub-regionais, a definição de medidas que transcendem a harmonização clássica das políticas macroeconômicas, nas áreas fiscal, cambial e monetária.

O conteúdo da harmonização macroeconômica deve

ser compatível não só com as características específicas dos processos de integração e das economias que deles participam, como também deve levar em conta as relações existentes entre convergência macroeconômica e padrão competitivo das economias num contexto de abertura comercial.

Neste sentido, uma agenda efetiva para a discussão do tema da convergência macroeconômica na América Latina deveria abranger os seguintes tópicos:

a) análise, em cada um dos processos sub-regionais, das características e fatores que moldam as relações entre convergência macroeconômica e integração comercial, avaliando em que medida e através de que mecanismos o tema da sustentabilidade dos processos de estabilização condiciona a harmonização de políticas macroeconômicas;

b) avaliação da compatibilidade entre o padrão de estabilização macroeconômica, referido às especificidades desse processo na América Latina, e as propostas de integração no plano sub-regional, regional e hemisférico;

c) identificação das estratégias de convergência macroeconômica compatíveis com os condicionantes existentes e com os objetivos de longo prazo da integração e propor diretrizes para sua implementação;

d) discussão dos requisitos de políticas microeconômicas necessárias para a sustentabilidade inter-temporal da harmonização das políticas macroeconômicas em cada sub-região. Isto requer, inclusive, uma avaliação das restrições fiscais a que cada processo de integração está submetido e a sugestão de políticas, no âmbito dos governos locais e das instituições multilaterais do continente, voltadas para sua supressão.

Variações significativas no grau de eficiência das firmas de cada país, diferenciais de produtividade industrial e de desenvolvimento tecnológico das nações, na medida em que condicionam o ritmo de crescimento econômico e o nível de desemprego das economias nacionais, em um contexto em que inexistam políticas microeconômicas (social e industrial) compensatórias, tendem a inviabilizar politicamente, a médio prazo, a harmonização de políticas macroeconômicas, mesmo quando os pré-requisitos técnicos para tal objetivo se encontrem disponíveis. A questão dos requisitos microeconômicos é tanto mais pertinente quanto maiores os desníveis estruturais vigentes dentro das economias de cada sócio da integração e entre elas, sendo por isso, particularmente relevante para o caso latino-americano.

Notas

1 - Atiyas e outros (1992).

2 - Conforme Lachler (1989).

3 - Estes estudos vêm sendo realizados, dentre outros por J. Brander, B. Spencer, E. Helpman e P. Krugman. Para uma revisão das implicações de política de comércio exterior abertas por esses estudos ver, por exemplo, Krugman, P. (ed.): "Strategic Trade Policy and the New International Economics". MIT Press, 1986. Ou ainda: Helpman, E. & Krugman, P.: "Trade Policy and Market Structure". MIT Press, 1989.

