

S
UFRJ/IEI
TD332

043138-9

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**MERCOSUL:
Uma Agenda para a
Consolidação da União
Aduaneira**

nº 332

**João Bosco
M. Machado ¹**

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

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

**MERCOSUL:
Uma Agenda para a
Consolidação da União
Aduaneira**

nº 332



43 - 016722

**João Bosco
M. Machado ¹**

maio de 1995

1. Professor do Departamento de Economia da UFRJ e consultor associado da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

Instituto de Economia Industrial - IEI/UFRJ

<i>Diretor</i>	José Ricardo Tauile
<i>Coordenador de Ensino</i>	Carlos Aguiar de Medeiros
<i>Coordenador de Pesquisa</i>	João Luis Maurity Saboia
<i>Coordenador de Publicações</i>	David Kupfer
<i>Supervisão</i>	Gláucia Aguiar
<i>Projeto Gráfico</i>	Ana Cecília Bedran Gláucia Aguiar Jorge Amaro
<i>Editoração Eletrônica</i>	Ana Lucia Jorge Amaro
<i>Impressão</i>	Célio de Almeida Mentor Luiz Jorge de Araújo Góes Olávio da Silva Inacio

Ficha Catalográfica

MACHADO, João Bosco de Mesquita

MERCOSUL: uma agenda para a consolidação da união aduaneira. / João Bosco M. Machado. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.

23p.; 21 cm. (Texto para discussão. IEI/UFRJ; n. 332)

Bibliografia: p. 22

1. Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. 2. Política Industrial.
3. Concorrência. I. Título. II. Série.

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 24/07/1995
N.º Registro: 0431105

S
UFRJ/IEI
TD 332
MS 97498

UFRJ / FEA - IEI
BIBLIOTECA

1. Introdução

Com a entrada em operação do MERCOSUL em janeiro de 1995, concluiu-se o período de transição para formação de uma união aduaneira na região. Desde a retomada das iniciativas de integração em 1986, quando da assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil (PICAB), passaram-se oito anos, período no qual, não obstante os muitos percalços, prevaleceram forças que conduziram a um grau crescente de integração entre as quatro economias.

O funcionamento de uma **união aduaneira imperfeita**, ou flexível como alguns analistas denominam, — uma área que combina características de uma zona de livre comércio incompleta com uma tarifa externa comum (TEC) para uma fração do universo de mercadorias — conduz à indagação sobre os obstáculos e problemas a serem superados para o estabelecimento de uma união aduaneira consolidada, capaz de produzir sinergias que viabilizem o aprofundamento da inserção competitiva da região na economia internacional.

Este texto pretende apresentar e discutir os temas que deveriam fazer parte da agenda de consolidação do MERCOSUL. Merecem destaque as seguintes questões: (i) os obstáculos ao aperfeiçoamento da TEC; (ii) a política industrial comunitária; (iii) o estabelecimento de mecanismos de defesa da concorrência; e (iv) a institucionalidade do MERCOSUL. Cada uma destas quatro questões serão tratadas nas seções seguintes; a sexta seção reúne as principais conclusões do trabalho.

2. Aperfeiçoamento da TEC

A TEC é composta por aproximadamente 8.500 posições tarifárias para as quais vigoram alíquotas do imposto de importação que variam entre 0% e 20%. Cada país pode apresentar **listas nacionais de exceção** nas quais estarão discriminados os itens tarifários cujas alíquotas serão diferentes daquelas estabelecidas para a região. Em princípio, os países terão um certa flexibilidade para incluir e excluir produtos das listas de exceção. As listas deveriam conter no máximo 300 itens no caso da Argentina, do Brasil e do Uruguai e 399 no caso do Paraguai².

Os principais setores contemplados nas listas de exceção para cada um dos países são: (i) **Argentina** (232 itens): química e petroquímica com tarifas de 2% e convergência ascendente para a TEC de 14%, papel e celulose com convergência descendente, siderurgia com convergência descendente a partir de níveis médios vigentes de 24%, calçados com alíquotas de 30% que deverão convergir para a TEC de 20% e eletrodomésticos com convergência descendente para 20%; (ii) **Brasil** (233 itens): químicos e petroquímicos, alimentos, têxteis, material de construção, produtos de higiene e limpeza, couro e produtos de madeira, em geral produtos com tarifas reduzidas (em torno de 2%) que deverão convergir para a TEC até 2001; **Paraguai** (253 itens): química e petroquímica, siderurgia, alimentos, tabaco e eletrodomésticos, a totalidade com trajetória ascendente de convergência para a TEC; (iv) **Uruguai** (212 itens): produtos lácteos com tarifas de 32% convergindo para a TEC de 16%, insumos e produtos intermediários

2. Com a recente decisão de elevar por um ano as alíquotas do imposto de importação de 109 itens (basicamente automóveis e produtos eletrônicos e eletrodomésticos) para 70%, o governo brasileiro solicitou aos demais parceiros do MERCOSUL a ampliação da lista de exceção em mais 150 itens. A maior parte da lista de exceção brasileira é composta por produtos com oferta doméstica limitada, que são importados com tarifas mais baixas a fim de conter pressões inflacionárias.

da química e petroquímica, em geral com tarifas reduzidas e trajetória ascendente de convergência para a TEC.

Outras duas categorias especiais de produtos compõem as listas de exceção: os bens de capital (cerca de 900 produtos) que deverão ter tarifa máxima de 14% em 2001 — com alíquotas decedentes para o Brasil³ e ascendentes para a Argentina — e 2006 no caso do Uruguai e do Paraguai; e os bens de informática e telecomunicações (cerca de 200 produtos) com tarifas que deverão convergir para o nível de 16% até 2006.

Analisado seu perfil, a TEC parece refletir em grande medida a estrutura tarifária que vigorava anteriormente nas duas economias de maior porte na região — Brasil e Argentina. Nestes termos, o conteúdo das listas nacionais de exceção espelha a existência de distintos objetivos na gestão da política econômica. Os setores ou produtos cujas alíquotas foram fixadas abaixo da TEC são aqueles que, mesmo sendo produzidos na região, deparam-se com problemas de escassez (em algum dos mercados nacionais) temporária ou estrutural e cuja demanda não pode ser totalmente atendida a partir de fornecedores da região. A TEC deve proteger a indústria local, mas não pode inviabilizar a internação de produtos complementares em relação à oferta regional, especialmente quando o êxito dos programas de estabilização em curso na região depende do uso de instrumentos (como as importações) para conter as pressões inflacionárias.

No caso do Paraguai — em que toda a lista de exceção é composta por produtos com trajetória tarifária ascendente —, a adesão à TEC significa, dado o grau incipiente de industrialização daquele país, uma elevação dos custos de internação também de bens finais, o que o governo vem tentando evitar através da solicitação de ampliação do número de produtos de sua lista nacional.

3. Ainda no caso brasileiro, foi prorrogada até 31 dezembro de 1995 a lista dos “ex” tarifários, contendo cerca de 4.000 bens de capital sem produção nacional que podem ser importados com tarifa zero.

Os produtos das listas nacionais de exceção com tarifas superiores às da TEC representam, em geral, setores em que a menor competitividade da indústria em relação ao resto do mundo não pode ser compensada pela imposição de tarifas de importação próximas a 20%. Neste contexto, é necessário fixar alíquotas mais elevadas, *estabelecendo um período* para que o setor possa se adaptar a níveis *de proteção mais baixos*. De alguma forma, a capacidade das indústrias de se adaptarem a uma estrutura tarifária mais baixa dependerá do êxito a ser alcançado pelos programas nacionais de reestruturação industrial. A inexistência destes programas ou o seu fracasso poderá criar no futuro demandas para manutenção de alguns setores nas listas de exceção, comprometendo a consolidação da união aduaneira na região⁴.

Outros produtos foram inseridos nas listas de exceção — como o caso recente do Brasil que elevou as alíquotas de importação de automóveis, produtos eletrônicos e eletrodomésticos para 70% — com vistas a conter o crescimento das importações e a reduzir as pressões sobre o balanço de pagamentos após a retração dos capitais externos que se seguiu à crise cambial mexicana. Por razões de natureza fiscal, a Argentina também restabeleceu a cobrança da taxa de estatística em 3% para as importações extra-MERCOSUL⁵, introduzindo uma nova distorção no funcionamento da TEC. Ambos os eventos ilustram como desequilíbrios de natureza macroeconômica podem afetar a gestão da política comercial e, em especial, a operação da TEC.

Um dos problemas relacionados com a gestão da política comercial MERCOSUL refere-se à aplicação de regra de origem no

4. Neste contexto ganham relevância os programas de reestruturação industrial que deveriam ser uma das políticas a serem implementadas no MERCOSUL de forma a permitir um *up-grade* de competitividade dos setores incapazes de enfrentar a concorrência de produtos de fora da região. A propósito, ver seção III deste trabalho.

5. A estimativa das autoridades argentinas é de que a cobrança da taxa de estatística produzirá uma arrecadação adicional de aproximadamente US\$ 400 milhões.

contexto de operação de uma união aduaneira. Tal distorção, cabe salientar, resulta exclusivamente da existência de exceções à TEC. A consolidação da TEC por intermédio da eliminação das listas nacionais de exceção (e, conseqüentemente, da regra de origem) eliminará a possibilidade de obtenção de ganhos eventuais decorrentes da realização de operações triangulares de importações e, portanto, deverá simplificar o trânsito de mercadorias na região.

Em resumo, a consolidação da união aduaneira no MERCOSUL depende, entre outras medidas, da correção das imperfeições na aplicação da TEC, que deviram da existência de listas nacionais de exceção. Não será possível garantir um processo seguro de convergência para a TEC se fracassarem os programas de estabilização em curso nos países. Ademais, aqueles setores que apresentam deficiências competitivas em relação ao resto do mundo deverão se constituir em alvos preferenciais de programas nacionais de reestruturação, sem o que dificilmente estarão habilitados a conviver com níveis de proteção mais baixos. Nestes termos, o estabelecimento de uma trajetória de convergência para a TEC constitui a melhor estratégia para garantir a manutenção de uma política comercial que se inspire no “regionalismo aberto”. Isto significa assegurar o avanço do processo de integração regional, mantendo uma política comercial que preserve a pressão/competição das importações sobre as indústrias instaladas na região.

3. A Política Industrial

Vencido o período de transição, a gestão das políticas industriais dos países do MERCOSUL deverá convergir para a adoção de instrumentos que possam gerir os impactos da integração sobre as estruturas produtivas nacionais. Dois vetores definem o espaço de atuação da política industrial no âmbito do MERCOSUL: (i) a necessidade de correção dos desvios competitivos entre indústrias instaladas em diferentes países da região; (ii) a promoção da competitividade de forma a privilegiar a geração de vantagens

Os produtos das listas nacionais de exceção com tarifas superiores às da TEC representam, em geral, setores em que a menor competitividade da indústria em relação ao resto do mundo não pode ser compensada pela imposição de tarifas de importação próximas a 20%. Neste contexto, é necessário fixar alíquotas mais elevadas, estabelecendo um período para que o setor possa se adaptar a níveis de proteção mais baixos. De alguma forma, a capacidade das indústrias de se adaptarem a uma estrutura tarifária mais baixa dependerá do êxito a ser alcançado pelos programas nacionais de reestruturação industrial. A inexistência destes programas ou o seu fracasso poderá criar no futuro demandas para manutenção de alguns setores nas listas de exceção, comprometendo a consolidação da união aduaneira na região⁴.

Outros produtos foram inseridos nas listas de exceção — como o caso recente do Brasil que elevou as alíquotas de importação de automóveis, produtos eletrônicos e eletrodomésticos para 70% — com vistas a conter o crescimento das importações e a reduzir as pressões sobre o balanço de pagamentos após a retração dos capitais externos que se seguiu à crise cambial mexicana. Por razões de natureza fiscal, a Argentina também restabeleceu a cobrança da taxa de estatística em 3% para as importações extra-MERCOSUL⁵, introduzindo uma nova distorção no funcionamento da TEC. Ambos os eventos ilustram como desequilíbrios de natureza macroeconômica podem afetar a gestão da política comercial e, em especial, a operação da TEC.

Um dos problemas relacionados com a gestão da política comercial MERCOSUL refere-se à aplicação de regra de origem no

4. Neste contexto ganham relevância os programas de reestruturação industrial que deveriam ser uma das políticas a serem implementadas no MERCOSUL de forma a permitir um *up-grade* de competitividade dos setores incapazes de enfrentar a concorrência de produtos de fora da região. A propósito, ver seção III deste trabalho.

5. A estimativa das autoridades argentinas é de que a cobrança da taxa de estatística produzirá uma arrecadação adicional de aproximadamente US\$ 400 milhões.

contexto de operação de uma união aduaneira. Tal distorção, cabe salientar, resulta exclusivamente da existência de exceções à TEC. A consolidação da TEC por intermédio da eliminação das listas nacionais de exceção (e, conseqüentemente, da regra de origem) eliminará a possibilidade de obtenção de ganhos eventuais decorrentes da realização de operações triangulares de importações e, portanto, deverá simplificar o trânsito de mercadorias na região.

Em resumo, a consolidação da união aduaneira no MERCOSUL depende, entre outras medidas, da correção das imperfeições na aplicação da TEC, que deviram da existência de listas nacionais de exceção. Não será possível garantir um processo seguro de convergência para a TEC se fracassarem os programas de estabilização em curso nos países. Ademais, aqueles setores que apresentam deficiências competitivas em relação ao resto do mundo deverão se constituir em alvos preferenciais de programas nacionais de reestruturação, sem o que dificilmente estarão habilitados a conviver com níveis de proteção mais baixos. Nestes termos, o estabelecimento de uma trajetória de convergência para a TEC constitui a melhor estratégia para garantir a manutenção de uma política comercial que se inspire no “regionalismo aberto”. Isto significa assegurar o avanço do processo de integração regional, mantendo uma política comercial que preserve a pressão/competição das importações sobre as indústrias instaladas na região.

3. A Política Industrial

Vencido o período de transição, a gestão das políticas industriais dos países do MERCOSUL deverá convergir para a adoção de instrumentos que possam gerir os impactos da integração sobre as estruturas produtivas nacionais. Dois vetores definem o espaço de atuação da política industrial no âmbito do MERCOSUL: (i) a necessidade de correção dos desvios competitivos entre indústrias instaladas em diferentes países da região; (ii) a promoção da competitividade de forma a privilegiar a geração de vantagens

comparativas dinâmicas e, conseqüentemente, viabilizar o *upgrade* do padrão de inserção internacional das economias da região.

O primeiro vetor está associado aos impactos da “criação de comércio” sobre as estruturas produtivas nacionais. A eliminação das barreiras ao comércio intra-regional desloca a produção de determinada indústria, do país menos competitivo para o mais competitivo, implicando, portanto, aumento da eficiência alocativa. Ademais, podem ocorrer mudanças na pauta de produção das firmas, fusões, associações ou mesmo mudanças de localização das plantas no interior do mercado integrado. O primeiro fator gera **impactos estáticos** sobre o processo de integração, enquanto o segundo conjunto produz **impactos dinâmicos**.

Dados seus efeitos positivos, em princípio não há razão para que as autoridades intervenham neste processo, a não ser que a avaliação econômica (e política) indique que os custos decorrentes da completa eliminação das barreiras comerciais e a integração dos mercados supere seus benefícios (alocativos)⁶. Quando tal fato ocorre, é provável que as autoridades fiquem tentadas a negociar — ainda que pontualmente — algum tipo de proteção à indústria local como, por exemplo, salvaguardas, cotas ou tarifas. Assim, a criação de obstáculos ao comércio intra-regional tende a neutralizar os impactos alocativos e espaciais do processo de integração, inibindo mudanças e congelando a estrutura industrial vigente.

É neste contexto que se torna necessário acordar regras comunitárias de gestão de política industrial que viabilizem a correção dos diferenciais de competitividade entre indústrias instaladas em distintos países da região. A eficácia da política industrial dependerá da sua capacidade em induzir **processos de reestruturação** que permitam eliminar, em prazo factível, as barreiras ao comércio inter-regional. Cabe salientar que, neste caso, a política industrial funciona como *second-best solution* dado que, em condições ideais, seria

6. Tais custos podem estar ligados, por exemplo, ao esvaziamento econômico de determinadas regiões, ao aumento do desemprego ou mesmo à pressão política de setores produtivos afetados pelo processo de integração.

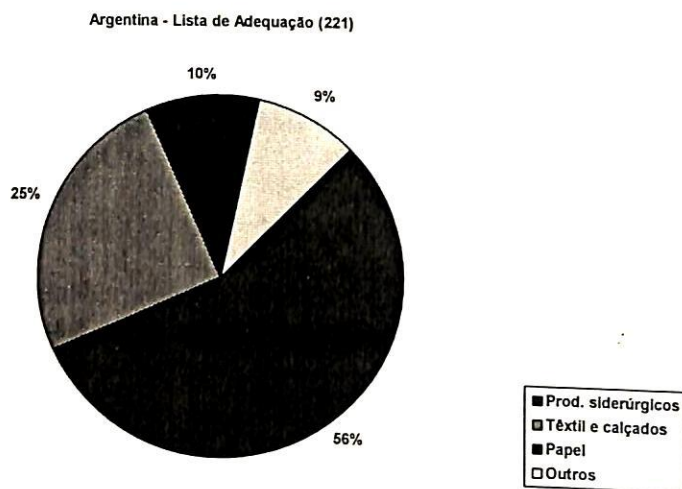
preferível priorizar o estabelecimento de uma área de livre comércio genuína, ou seja, sem a presença de obstáculos ao comércio, permitindo que o efeito de “criação de comércio” promovesse uma mudança da alocação de recursos entre os países. Como, na prática, os países conseguem negociar o estabelecimento de barreiras ao comércio intra-regional, a política industrial constitui o instrumento capaz de garantir uma trajetória gradual de convergência dos setores protegidos para uma situação de livre comércio⁷.

Outras vezes a avaliação das condições de operação do setor pode indicar que, mesmo após conceder um período de adaptação e assegurar a mobilização dos instrumentos adequados, um segmento da indústria nacional não terá condições de concorrer no mercado regional livre de barreiras ao comércio. Trata-se então de utilizar a política industrial como instrumento de gestão do **processo de reconversão** industrial com o objetivo de minimizar os impactos econômicos e sociais decorrentes do fechamento ou da mudança de localização de plantas industriais.

A existência de obstáculos ao livre comércio no MERCOSUL ficou consolidada com a negociação do chamado **regime de adequação** que define listas nacionais de produtos submetidos a um sistema de proteção temporária nas transações comerciais entre os parceiros da região. O número de posições tarifárias consolidadas por país, bem como a distribuição dos setores incluídos no regime de adequação, são apresentados na página seguinte. Tais informações podem ser utilizadas como indicador dos setores em que a existência de desníveis de competitividade setorial intra-regional impede o estabelecimento de uma área de livre comércio plena. Aparecem recorrentemente nas listas de adequação de cada um dos países as indústrias: têxtil (4 países), de produtos siderúrgicos (3 países), e de

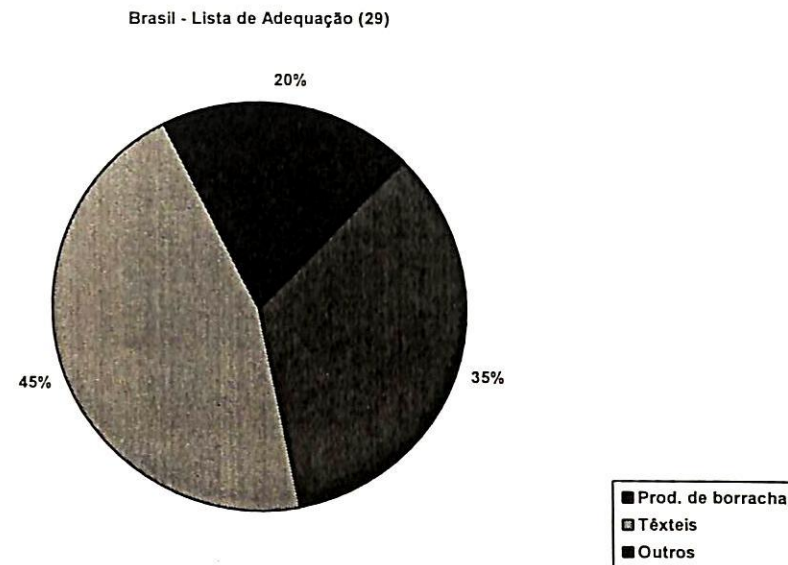
7. Mesmo neste caso, é necessário introduzir um cálculo econômico: quando o custo decorrente da implementação da política de reestruturação mais o custo da proteção (ainda que temporária) superar o custo decorrente do simples sucateamento ou reconversão do setor, será preferível adotar esta segunda opção.

papel (3 países). Estes setores são candidatos naturais aos programas de reestruturação ou reconversão industrial no MERCOSUL⁸. Neste caso, seria adequado criar **regras harmonizadas** e alocar os fundos adequados para a gestão das políticas⁹, evitando, com isso, o surgimento de distorções de natureza regulatória no processo de competição.



8. Veiga e Nofal (1994) chegam a resultados semelhantes. Segundo este estudo, os setores têxtil e confecções, papel, automobilístico, cerâmico, siderurgia e petroquímica estariam entre aqueles com desequilíbrios competitivos intra-regionais mais acentuados.

9. Uma idéia poderia ser a criação de um fundo de reestruturação e reconversão industrial de âmbito regional, cujos recursos seriam provenientes de uma fração do imposto de importação arrecadado a partir da cobrança da TEC.

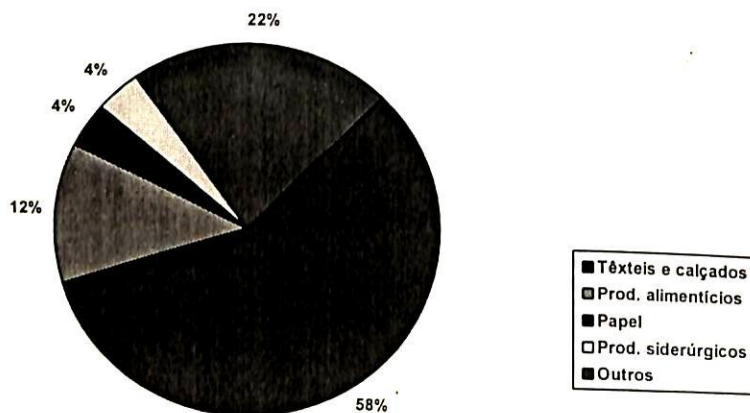


O segundo vetor de política industrial no MERCOSUL está associado à **promoção da competitividade** de forma a privilegiar um aprimoramento do padrão de inserção internacional das economias. De implementação menos urgente, dado que a rigor, distintos países da região já dispõem de tais instrumentos, as negociações deveriam pautar-se pela busca gradual de convergência entre as políticas nacionais e pelo aprimoramento da articulação entre os distintos órgãos nacionais gestores da política. Esta estratégia permitiria aumentar a eficácia das políticas de promoção da competitividade através do aproveitamento de vantagens específicas, aumento das escalas de produção, diversificação da pauta de produtos que induziriam a um melhor padrão de inserção internacional para o conjunto dos países do MERCOSUL.

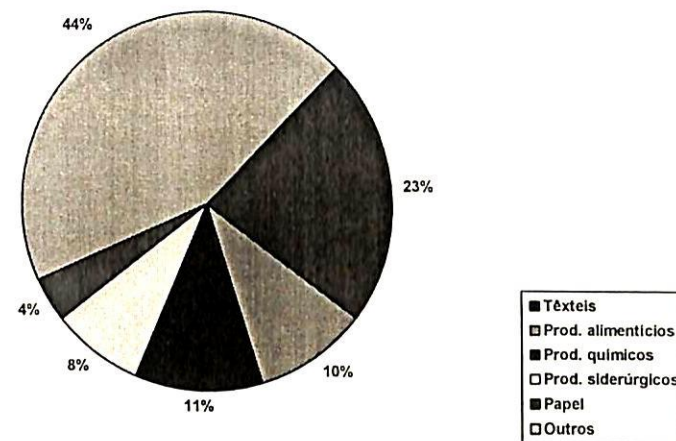
Embora não esteja relacionada com a competitividade industrial estrito senso, a promoção da competitividade sistêmica deve também transformar-se em prioridade para o países do

MERCOSUL. O crescimento natural dos fluxos de comércio intra-regional tem-se deparado cada vez mais com obstáculos de natureza física ligados à infra-estrutura de transporte — conservação da rede rodoviária, custos portuários, etc — e à administração das aduanas. Diante deste quadro, torna-se imprescindível que as autoridades dos países priorizem, na definição das dotações orçamentárias, os investimentos em infra-estrutura com vistas a eliminar os gargalos ao intercâmbio de mercadorias.

Paraguai - Lista de Exceção (427)



Uruguai - Lista de Exceção (1018)



A rigor, longe de sugerir a negociação de uma política industrial comunitária — nos termos daquela implantada pela União Européia na década de 1980¹⁰ — a metodologia aqui proposta reconhece as dificuldades relacionadas com a mobilização de recursos financeiros e a fragilidade dos arcabouços institucionais responsáveis pela gestão da política industrial no âmbito dos países. Neste sentido, a opção deveria ser por um grau mínimo de institucionalidade e pela concessão de máxima prioridade aos programas de reestruturação e reconversão industrial e aos investimentos em infra-estrutura física.

10. Ver o documento: A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto (CE, 1990).

4. Mecanismos de Defesa da Concorrência

O Comunicado nº 21-94 do Conselho Mercado Comum definiu os parâmetros que deverão orientar o estabelecimento de uma política de concorrência comum para o MERCOSUL. Entre as principais deliberações pode-se destacar:

- os países devem apresentar à Comissão de Comércio um informe detalhado sobre a compatibilidade de suas legislações nacionais ou de seus projetos em trâmite com pautas gerais de harmonização definidas;

- com base nestas informações, a Comissão de Comércio submeterá, no mais tardar, até 30 de julho de 1995, a proposta do regime de defesa da concorrência para o MERCOSUL.

- foram fixados **regras de transição** para exame das denúncias de práticas anti-competitivas até que aprove o referido regime: nos casos de violação dos estatutos de defesa da concorrência, o país que se considerar afetado pode apresentar, ante a Comissão de Comércio, a denúncia acompanhada das respectivas justificativas; o país ao qual pertencer a empresa realizará a investigação e aplicará as sanções quando for o caso, de acordo com sua legislação interna;

- embora tenham ficado excluídos da legislação de defesa da concorrência por exigência do Brasil (Ata nº 9 do MERCOSUL SGT nº 10 da Comissão *ad-hoc* para a defesa da concorrência), os instrumentos de defesa contra práticas desleais de comércio (códigos anti-*dumping*, de subsídios e direitos compensatórios do GATT), por pressão da Argentina, podem eventualmente ser acionados no caso de transações intra-regionais;

- as **regras de harmonização** — inspiradas no Tratado de Roma e fixadas no anexo do Comunicado — estabelecem alguns princípios e parâmetros que deverão ser respeitados pela futura legislação comunitária: (i) a posição dominante de mercado e a adoção de práticas que impliquem em abuso desta posição será o princípio utilizado na regulação da atividade econômica; (ii) os estados membros deverão submeter ao crivo da legislação comunitária

as operações de qualquer natureza entre empresas e grupos de empresas que impliquem concentração econômica igual ou superior a 20% do mercado relevante e que produzam efeitos anti-competitivos em todo ou em parte do mercado regional.

Com base nas deliberações do Conselho Mercado é oportuno traçar algumas considerações tanto sobre as regras de transição, quanto sobre os princípios que deverão orientar a harmonização das políticas de defesa da concorrência no MERCOSUL.

No que respeita às regras de transição, cabe salientar que, embora aplicáveis durante um período curto de tempo, a escassa experiência na aplicação de regras de defesa de concorrência na maior parte dos países e a inexistência de legislação sobre o tema em outros (como é o caso do Uruguai) na prática tornam bastante remota a possibilidade de que se venham a abrir processos de investigação nos mercados de origem das exportações a partir de denúncias de práticas anti-competitivas, feitas por produtores e consumidores de outro país da região. A ausência de uma cultura de defesa da concorrência consolidada nos países pode conduzir, mesmo depois de aprovado o regime regional, à disseminação da aplicação de instrumentos de defesa contra práticas desleais de comércio, o que, em princípio, constitui um caso de *second best* na aplicação de políticas de âmbito regional e, de certo, uma incompatibilidade com o estabelecimento de uma união aduaneira na região.

A definição das regras de harmonização emprega o conceito de **posição dominante de mercado** como princípio que deverá orientar o estabelecimento de uma política harmonizada de defesa da concorrência para os países do MERCOSUL. Com base neste princípio, a autoridade pública tende a atuar no sentido de impedir movimentos em direção a um aumento do grau de concentração da indústria (por fusões, incorporações ou saída de firmas) que sejam resultado natural do processo de concorrência. A idéia subjacente a este padrão de intervenção é de que um aumento da concentração industrial, por reduzir a competição no mercado, constitui *per se* um fator de redução da eficiência alocativa e, portanto, do bem-estar social.

Todavia, a avaliação do grau de concentração como critério que confere pertinência à intervenção da autoridade pública no mercado através da aplicação dos instrumentos da política de defesa da concorrência, é contraditório com algumas conclusões da moderna teoria da organização industrial. Segundo esta abordagem, a estrutura industrial produz efeitos sobre o desempenho competitivo das firmas. Parte-se da idéia de que as configurações industriais oligopolísticas são, do ponto de vista de sua estrutura, consideradas mais eficientes em razão da possibilidade de atender a demanda com o aproveitamento de economias de escala e de escopo (Krugman, 1986 e Brander, 1986). Neste sentido, a política industrial deveria atuar sobre a estrutura de mercado, em sentido diverso daquele propugnado pela política de concorrência, incentivando estratégias empresariais que conduzissem a um aumento do grau de concentração da indústria.

Tais argumentos conduzem à necessidade de reavaliar o conceito de concentração industrial (ou de seu aumento) como evento que define a oportunidade da intervenção da autoridade pública, como ação necessária à preservação de um ambiente competitivo. As diretrizes fixadas para a adoção de política harmonizadas de defesa da concorrência para o MERCOSUL deveriam sinalizar que **o aumento do grau de concentração industrial não é necessariamente contraditório com a preservação do bem-estar público e com a melhora do desempenho competitivo desde que um ambiente competitivo seja preservado** (Baumol, 1982). Importa menos, portanto, em termos da gestão da política de concorrência, medir o grau de concentração do mercado, do que avaliar em que medida competidores potenciais podem impugnar ou contestar procedimentos anti-competitivos adotados pelas firmas já estabelecidas no mercado. Ou seja, trata-se de impedir que as firmas estabelecidas criem barreiras artificiais à entrada, com o fim de promover aumento da rentabilidade às custas do bem-estar público.

São inegáveis as vantagens desta abordagem em relação aos critérios estabelecidos pela gestão tradicional da política de

concorrência, pois isto significa, em última instância, compatibilizar as políticas de concorrência e de competitividade de forma que a primeira, ao invés de criar obstáculos, confira o necessário suporte ao estabelecimento de estruturas industriais competitivas. A experiência internacional, especificamente a gestão da política de concorrência da União Européia, ilustra esta abordagem: a preservação de ambiente competitivo e aberto constitui o principal instrumento de indução da competitividade; trata-se, nestes termos, de garantir simultaneamente a existência de normas de defesa da concorrência de âmbito regional — estáveis e minimamente harmonizadas — e do “regionalismo aberto” como estratégia que permite combinar a competição intra-mercado com a pressão competitiva exercida pelas importações extra-mercado.

As regras de harmonização da política de concorrência para o MERCOSUL também apresentam lacunas e omissões importantes, que poderão tornar-se objeto futuro de controvérsia entre as partes, caso a regulamentação definitiva não venha a contemplá-las:

- o problema da “competição regulatória” entre países (a utilização mecanismos de incentivos como, por exemplo, subsídios de natureza fiscal e creditícia) que tendem a gerar impactos sobre a capacidade de cada país de atrair investimentos e sobre a alocação espacial das firmas;
- a conduta dos monopólios públicos e das empresas estatais que atuam em mercados de elevada concentração;
- a ausência de regras para licitações públicas que definam as condições de abertura dos mercados nacionais às empresas fornecedoras da região; e
- a regulamentação da assistência governamental conferida às empresas através de instrumentos específicos definidos no âmbito das políticas nacionais de reestruturação e reconversão industriais.

Finalmente, dois outros fatores de natureza institucional constituem obstáculos não desprezíveis à criação e aplicação de regras harmonizadas de defesa da concorrência no âmbito do MERCOSUL: (i) quando existentes, a fragilidade dos aparelhos nacionais que administram as políticas nacionais de defesa da

concorrência; e (ii) a impossibilidade, dados os limites impostos pelo Tratado de Assunção, de criar normas supranacionais capazes de permitir o emprego de instrumentos administrativos e judiciais para garantir o *enforcement* da política de defesa da concorrência.

V. A Institucionalidade do MERCOSUL

Durante o período de transição, os acordos do MERCOSUL foram negociados com base em decisões de natureza **inter-governamental**, aprovadas por consenso entre as partes. A execução do Tratado de Assunção está a cargo do Conselho Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum. O primeiro — órgão supremo do MERCOSUL formado pelos Ministros da Fazenda e Relações Exteriores dos quatro países — é responsável pela condução política do Tratado e pelas decisões necessárias ao cumprimento das diretivas do Tratado. O segundo funciona como órgão executivo, na esfera do qual operam a Secretaria Administrativa e os Subgrupos de Trabalho, responsáveis, respectivamente, pela comunicação das atividades/guarda de documentos e pela realização de atividades requisitadas pelo Grupo Mercado Comum. Embora não implementada (e sem função prevista), o Tratado de Assunção prevê ainda o funcionamento de uma Comissão Parlamentar Conjunta.

A fragilidade deste arcabouço institucional contrasta aparentemente com os avanços do processo negociador obtidos no decorrer do período de transição. Sem uma institucionalidade como poder de *enforcement*, as decisões do Conselho Mercado Comum dependem de ratificação pelo parlamento dos países; ademais, a aprovação de regras comunitárias está condicionada à existência de conformidade entre a legislação regional e as respectivas normas legais de cada país. Não obstante estes obstáculos, a vontade política dos governantes funcionou como poderoso vetor para implementação do projeto de integração regional.

Cabe, entretanto, questionar a funcionalidade de uma “estratégia institucional minimalista” no contexto de consolidação

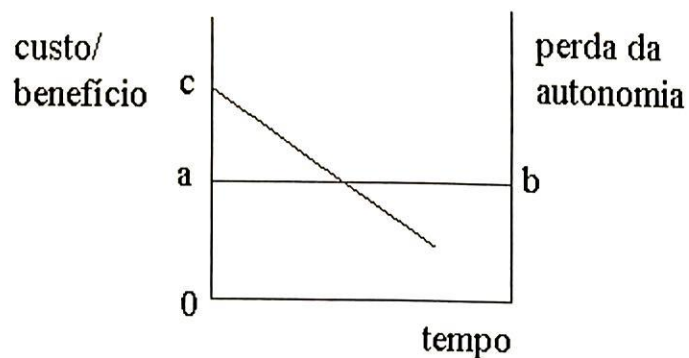
da união aduaneira no MERCOSUL. Até o término da etapa de transição, o papel desempenhado pela estrutura institucional era de aglutinadora das iniciativas nacionais e, no campo regulatório, sua ação restringiu-se basicamente à harmonização dos instrumentos da política comercial e de outros instrumentos que afetavam mais diretamente a competitividade relativa dos países. O processo de consolidação da união aduaneira no MERCOSUL demandará da estrutura institucional um novo padrão de desempenho que, dificilmente, poderá ser exercido sem que surjam **esferas de decisão supra-nacionais** que dêem conta: (i) da gestão regional dos instrumentos da política comercial, especialmente da TEC, dos instrumentos de defesa contra práticas desleais de comércio e do regime de origem¹¹; (ii) da gestão de uma política industrial e de concorrência em conformidade com as diretrizes discutidas neste texto; (iii) de gerir um sistema de resolução de controvérsias capaz de dirimir disputas em tempo hábil, sem criar novos obstáculos ao comércio intra-regional.

Se de alguma forma a criação de uma estrutura institucional supra-nacional confere uma certa autonomia ao processo de integração, por outro lado esta mesma estrutura gera custos para os países envolvidos nas negociações. Estes custos estão associados: (i) à perda de autonomia (e soberania) na gestão de determinados instrumentos de política econômica; quando mais se aprofunda o processo de integração maior a perda de autonomia e maior a esfera de poder das instituições supra-nacionais e, portanto, maior o conjunto de políticas que estão sob seu controle; (ii) aos custos materiais (financeiros e humanos) envolvidos na criação e manutenção das instituições supranacionais.

O gráfico abaixo ilustra o argumento desenvolvido anteriormente. A altura da linha **ab** representa o custo da perda de autonomia na gestão das políticas nacionais decorrente da criação de

11. Aparentemente, estas seriam atribuições da recém-criada Secretaria de Comércio. Todavia, não se conhece ainda o *status* e as regras de funcionamento deste órgão no MERCOSUL.

uma estrutura institucional com poderes supra-nacionais. Quanto mais avançado o estágio do processo de integração, maior a distância (altura) da linha **ab** em relação ao ponto de origem **o**, pois a integração deverá resultar em perda crescente de autonomia na gestão de políticas nacionais. A linha que parte do ponto **c** representa a relação custo/benefício decorrente da criação de uma estrutura institucional autônoma. Esta reta possui inclinação negativa, dado que os custos envolvidos com a manutenção das instituições comunitárias tendem a ser crescentemente compensados pelos benefícios gerados pelo processo de integração ao longo do tempo.



VI. Conclusões

A consolidação do processo de integração no MERCOSUL depende da implementação de um conjunto de iniciativas relacionadas com o aperfeiçoamento da TEC, com a gestão de instrumentos de política industrial em âmbito comunitário, com o estabelecimento de uma política de concorrência regional e com a criação de uma estrutura institucional de esfera supra-nacional.

A convergência das tarifas constantes das listas nacionais de exceção para os níveis estabelecidos na TEC dependerá simultaneamente do êxito dos programas de estabilização em curso na região e da implementação de políticas de reestruturação de âmbito nacional capazes de reduzir os diferenciais competitivos da indústria local em relação a do resto do mundo. Por outro lado, dada a permanência de barreiras ao comércio intra-regional, a formulação de uma política industrial comunitária deverá privilegiar a criação de mecanismos que incentivem processos de reestruturação e reconversão industrial daqueles setores que apresentam desníveis de produtividade entre os parceiros da região.

As diretrizes fixadas para a adoção de políticas harmonizadas de defesa da concorrência para o MERCOSUL deveriam sinalizar que o aumento do grau de concentração industrial não é necessariamente contraditório com a preservação do bem-estar público e com a melhora do desempenho competitivo, desde que um ambiente competitivo seja preservado. Trata-se, em última instância, de revogar o conceito de "posição dominante de mercado" como elemento que define os parâmetros correntes de gestão da política de defesa da concorrência, tanto no Brasil quanto na Argentina.

A análise da estrutura institucional do MERCOSUL aponta para a perda de funcionalidade do processo de gestão baseado em decisões e acordos de natureza inter-governamental. A nova etapa do processo de integração demanda a criação de uma estrutura institucional supra-nacional mais apta para implementar e gerir instrumentos comunitários (como a política comercial, industrial, de concorrência e o sistema de resolução de controvérsias) e capaz de conferir maior autonomia ao processo de integração.

Conforme salientado, a condução de cada uma destas iniciativas passa a ser fator fundamental para garantir o funcionamento de uma união aduaneira plena. A consolidação deste processo não pode resultar, portanto, da continuidade e/ou aprofundamento da metodologia de negociação adotada durante o período de transição, mas requer a definição de uma nova estratégia para a integração.

Bibliografia:

- BAUMOL, W. (1982): **Contestable Markets: an uprising in the of industry structure** in American Economic Review, 72 (1).
- BRANDER, J. (1986): **Rationales for Strategic Trade and industrial Policy** in Strategic Trade Policy and the New International Economics (ed. P. Krugman). MIT Press. Cambridge, MA.
- COMUNIDADE EUROPÉIA (1990): **A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto**. Documento da Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas.
- KRUGMAN, P. (1986): **Strategic Trade Policy and the New International Economics**. MIT Press. Cambridge, MA.
- VEIGA, P & NOFAL, B. (1994): **Competitividade Internacional e Reestruturação Industrial no MERCOSUL** in Revista Brasileira de Comércio Exterior no. 42. FUNCEX. Rio de Janeiro.

Últimas publicações:

331. CARVALHO, Fernando José C. de. **Economic policies for monetary economies: keynes's economic policy proposals for an unemployment-free economy**. Rio de Janeiro, 1995. (38 pág.)
330. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Política de compras do estado: a experiência Internacional**. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)
329. PRADO, Luiz Carlos Delome. **A economia política da integração a experiência do MERCOSUL**. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)
328. CARVALHO, Fernando José C. de. **Política de rendas: ganhos e perdas da intervenção no sistema de preços**. Rio de Janeiro, 1995. (36 pág.)
327. POSSAS, Mario Luiz. **A cheia do "mainstream"; comentários sobre os rumos da Ciência Econômica**. Rio de Janeiro, 1995. (33 pág.)
326. GUIMARAES, Eduardo Augusto de Almeida. **A experiência recente na política industrial no Brasil: uma avaliação**. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (39pág.)
325. FIORI, Jose Luis. **Espelho, espanhol de FHC**. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (16 pág.)
324. FIORI, Jose Luis. **Sobre o consenso de Washington**. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)
323. SABOIA, João. **Mercado de trabalho metropolitano no Brasil: diferenciação, evolução e perspectivas**. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (31pág.)
322. CARVALHO, Fernando José Cardim de. **Explorations into the concept of liquidity preference**. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)