

As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica*

Honorio Kume**

Ricardo Andrés Markwald***

O processo de integração sub-regional no Cone Sul resultou de um fato eminentemente político: o “degelo” das relações diplomáticas argentino-brasileiras iniciado em fins de 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai. O acordo encerrou um contencioso baseado na disputa pelo aproveitamento dos recursos hídricos fronteiriços que tinha minado as relações bilaterais ao longo da década de 70. A partir de então, o diálogo entre os países tornou-se cada vez mais fluido: abriu-se o espaço para a cooperação na área nuclear, superou-se a delicada situação diplomática criada pelo conflito das Malvinas em 1982 e multiplicaram-se as consultas durante o processo de renegociação da dívida externa [Hirst (1991)].

Em meados da década de 80, a redemocratização dos regimes políticos em ambos os países possibilitou a consolidação do esforço de aproximação, culminando, em julho de 1986, com a assinatura do Pice — Programa de Integração e Cooperação Econômica — entre a Argentina e o Brasil, antecedente imediato do Tratado de Assunção, que formalizou, em 1991, a constituição do Mercosul.

A primazia de fatores políticos na origem do processo de integração entre Argentina e Brasil é diretamente proporcional à fragilidade dos vínculos econômicos, que atingiram, em meados dos anos 80, seu ponto mais baixo. De fato, entre 1980 e 1985 os fluxos bilaterais de comércio reduziram-se 40%, no contexto de um dramático processo de ajustamento externo promovido, simultaneamente, por ambos os países. Em 1985, o intercâmbio comercial argentino-brasileiro era apenas 20% superior ao registrado em 1970, medido em dólares constantes. O caráter político-estratégico do projeto de integração é, portanto, indiscutível.

A rigor, os condicionantes econômicos da integração, pouco significativos no início, foram se desenvolvendo à medida que o processo se aprofundava

* Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Armando Castelar Pinheiro, Guida Piani e Regis Bonelli.

** Do Scipro, requisitado pela Seplan/PR e da UERJ/FCE.

***Do IPEA/DIPES.

sob o impulso de uma surpreendente vontade política. Mudanças no contexto internacional, como a tendência à regionalização da economia mundial em blocos econômicos, ou no âmbito regional, como a profunda guinada na política comercial de ambos os países, determinando o abandono das práticas protecionistas, foram absorvidas pelo projeto de integração, contribuindo para uma definição mais precisa de seus objetivos, mas não o precederam.

A originalidade do Mercosul reside menos nos objetivos e mais nas dificuldades. Singular, de fato, é o baixo grau inicial de interdependência econômica existente entre seus principais membros, a intensidade dos desequilíbrios macroeconômicos presente nos países que o constituem, a instabilidade das paridades cambiais e o marcado contraste entre a magnitude dos recursos políticos já despendidos no projeto de integração e a escassez de instrumentos de coordenação macroeconômica efetivamente mobilizados para sua consecução. Singular, sem sombra de dúvida, é, também, o avanço registrado no processo de integração, a despeito dessas dificuldades e do irrealismo dos prazos estabelecidos.

O objetivo deste artigo é, precisamente, registrar esses avanços, apontar as dificuldades e discutir as perspectivas do Mercosul. Este trabalho é dividido em quatro seções. A Seção 11.1 examina a evolução do comércio intra-regional no período recente, destacando a magnitude e a direção dos fluxos de comércio. Na Seção 11.2, é discutida a configuração da estrutura que poderá emergir como resultado dessa iniciativa. O modelo de integração econômica, as propostas de tarifa externa comum e o comércio intra-indústria são examinados à luz dessa preocupação. A Seção 11.3 examina alguns obstáculos para se alcançar a convergência macroeconômica entre os países-membros e destaca o crescente descompasso entre a demanda por coordenação e as restrições pelo lado da oferta. A Seção 11.4 sumaria as conclusões.

11.1 - O Comércio Exterior no Mercosul

O fluxo de comércio no Mercosul vem evoluindo a um ritmo surpreendente. A Tabela 11.1 mostra que o comércio intra-regional cresceu a uma taxa anual de 18,3%, enquanto o comércio extra-regional aumentou apenas 8,6%, ambos no período 1986/92. O crescimento do fluxo de comércio é mais acentuado no período 1990/92, coincidente com a criação do Mercosul e com um predomínio do comércio bilateral Argentina-Brasil. Este último resultado pode ser explicado pelo atraso cambial e pela forte expansão interna verificados na Argentina neste mesmo período.

Ainda assim, não deve ser minimizado o impacto da desgravação linear e automática das tarifas aduaneiras, o qual em julho de 1993 atingiu no mínimo 75%.¹ Isso significa que, atualmente, entre os países do Mercosul, as tarifas nominais máximas são: 5% na Argentina; 8,7% no Brasil; 2,5% no Paraguai;

¹ Esse percentual é válido para os produtos que detinham, em 30/12/90, margem de preferência entre 0 e 40%. Para os produtos com margem de preferência superior a 40%, naquela data, a desgravação atualmente varia de 80 a 100%.

TABELA 11.1

Fluxo de Comércio e Extra-Mercosul

FLUXO	1986	1988	1990	1992	TAXA DE CRESCIMENTO
	(US\$ MILHÕES)				1986/92 (% a.a.)
1. Intra-Mercosul	2.700	3.250	4.220	7.390	18,3
1.1. Argentina-Brasil	1.410	1.690	2.040	4.750	22,4
1.2. Outros	1.290	1.560	2.180	2.640	12,7
2. Extra-Mercosul	45.820	61.150	65.260	75.190	8,6

Fontes: *Bacen do Brasil, DTIC-Secex-MICT, Cepal/CEI.*

e 5% no Uruguai. Note-se que, em tese, os países-membros não podem utilizar restrições não-tarifárias para dificultar o comércio intrazonal.²

O comércio intra-regional, avaliado sob a ótica de cada país, mostra também mudanças significativas. O comércio anual entre o Brasil e seus parceiros do Mercosul aumentou de US\$ 2 bilhões, no período 1985/86, para US\$ 5,4 bilhões, no período 1991/92, representando um incremento de 169%. Na Tabela 11.2, podemos notar que, a partir da segunda metade da década de 80, a taxa de variação do volume de comércio em cada biênio é crescente, atingindo 51,3% no período 1991/92.

O aumento do volume de comércio é explicado pela ampliação dos acordos comerciais com a Argentina (Programa de Integração e Cooperação Econômica, de julho de 1986) e Uruguai (Programa de Expansão Comercial e Acordo de Complementação Econômica, respectivamente, de junho de 1985 e de agosto de 1986). O crescimento do comércio no biênio 1991/92 deve ser atribuído, de um lado, ao Mercosul (Tratado de Assunção, de dezembro de 1990) e, de outro, à já mencionada evolução da economia argentina nesse último período. De fato, o resultado não é idêntico para os três países, sendo que a participação argentina aumenta substancialmente, em detrimento do Paraguai e Uruguai.

Conforme mostra a Tabela 11.3, a participação das vendas externas destinadas à Argentina no total das exportações brasileiras eleva-se, sobremaneira, de cerca de 3% na segunda metade da década de 80 para 8,4% em 1992. As exportações destinadas ao Paraguai e ao Uruguai também aumen-

2 Continuam válidas apenas as barreiras não-tarifárias existentes na época da assinatura do Tratado de Assunção.

TABELA 11.2

O Comércio do Brasil com os Países do Mercosul

PERÍODO	TOTAL	VARIAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)		
	US\$ BILHÕES	(%)	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI
1985/86	2,0	-	60,2	20,3	19,5
1987/88	2,5	25,3	61,0	16,0	23,0
1989/90	3,6	42,8	55,4	19,4	25,2
1991/92	5,4	51,3	71,8	13,2	15,0

Fontes: *Guadernos Estadísticos de la Cepal 17, Naciones Unidas, 1992 e intercâmbio comercial Brasil-Mercosul, DTIC-Secex-MICT.*

TABELA 11.3

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior do Brasil

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL
1984	2,2	1,2	0,5	4,9	3,7	0,3	0,9	4,9
1986	3,0	1,3	0,9	5,2	4,6	0,9	1,9	7,4
1988	2,9	1,0	0,9	4,8	4,8	0,8	2,1	7,7
1990	2,0	1,2	0,9	4,1	6,8	1,6	2,8	11,2
1992	8,4	1,5	1,4	12,3	8,3	0,9	1,6	10,8

Fonte: *Intercâmbio comercial Brasil - Mercosul, DTIC-Secex-MICT, abril, 1993.*

tam, mas pouco. No lado das importações, a participação das compras originadas dos países do Mercosul mantém-se aproximadamente constante em relação a 1990, ainda que em patamar superior ao do período 1986/88. Uma observação importante é que, apesar da desgravação tarifária crescente, a participação paraguaia e a uruguaia nas importações brasileiras caem fortemente, enquanto a parcela argentina cresce mesmo com a valorização real do peso relativamente ao cruzeiro.

A distribuição do comércio exterior argentino com os países do Mercosul apresenta resultados similares aos alcançados pelo Brasil, ou seja, um aumento percentual das vendas destinadas ao Mercosul (Tabela 11.4). Entretanto, a participação das importações originárias do Paraguai e Uruguai sofre uma redução.

TABELA 11.4

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior da Argentina

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL
1984	5,9	1,2	1,0	8,1	18,1	1,1	2,1	21,4
1986	10,2	1,0	1,9	13,1	14,6	1,0	2,0	17,6
1988	6,6	0,9	2,0	9,5	18,3	1,3	2,5	22,0
1990	11,5	1,2	2,1	14,8	17,6	1,0	2,8	21,5
1992	13,3	2,1	3,2	18,6	22,5	0,4	2,3	25,2

Fonte: *Direction of Trade Statistics, IMF, diversos números.*

Nas Tabelas 11.5 e 11.6 mostramos o volume de comércio do Paraguai³ e Uruguai com os países do Mercosul. As observações relevantes são que:

a) ambos os países realizam parcela significativa de seu comércio no Mercosul. Esse fato ilustra a importância do acesso livre a esse mercado regional;

b) no período 1984/90, o mercado argentino apresentou uma participação decrescente como consumidor dos produtos paraguaios e uruguaios. Em 1992, esse processo foi ligeiramente revertido. Novamente, parte desse resultado deve ser fruto do problema cambial argentino.

O comércio regional no âmbito do Mercosul deverá continuar sendo crescente, principalmente, na medida em que os países executem a reconversão das atividades em busca da especialização inter e intra-indústria. Entretanto, até dezembro de 1994, é possível uma expansão temporária de comércio provocada por uma competitividade artificial, decorrente de diferenças nas tarifas incidentes sobre os insumos que não sejam neutralizadas pelas exigências contidas no Regime Geral de Origem.⁴

Para atenuar o custo social do ajustamento provocado pela criação de comércio, o Tratado de Assunção permite a aplicação da Cláusula de Salvaguarda quando ocorrer um aumento significativo das importações, em curto período de tempo. Até o momento, o único país do Mercosul a recorrer a esse instrumento foi a Argentina, que aplicou quotas nas importações brasileiras de quatro produtos e está analisando novos pleitos.

3 Os dados de comércio paraguaio estão subestimados devido ao contrabando [ver World Bank (1993)].

4 O Regime Geral de Origem estabelece as regras para que um produto seja considerado produto nacional no Mercosul.

TABELA 11.5

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior do Paraguai

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAI	MERCOSUL	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAI	MERCOSUL
1984	12,3	15,9	2,1	30,3	15,8	32,7	0,9	49,4
1986	15,0	39,5	2,6	57,1	13,6	31,6	0,9	46,1
1988	6,7	22,9	0,8	30,4	11,6	29,9	1,1	42,6
1990	5,7	32,5	1,2	39,4	12,7	17,4	0,7	30,8
1992	7,6	31,3	1,5	40,4	13,3	-	0,9	-

Fonte: Direction of Trade Statistics, IMF, diversos números.

TABELA 11.6

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior do Uruguai

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	MERCOSUL	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	MERCOSUL
1984	9,5	12,4	0,7	22,6	11,2	14,8	1,0	27,0
1986	8,6	27,2	0,4	35,7	14,2	24,4	1,4	40,0
1988	7,2	16,4	0,5	24,1	15,2	26,1	1,2	42,5
1990	4,8	29,6	0,3	34,7	16,8	23,0	1,1	40,9
1992	10,0	21,5	0,6	32,1	12,8	27,2	0,7	40,7

Fonte: Direction of Trade Statistics, IMF, diversos números.

A Argentina também tem aplicado direitos anti-dumping contra alguns produtos brasileiros. Nesse caso, é necessária uma averiguação da metodologia adotada, pois, dada a fragilidade das regras de dumping do Gatt, o instrumento pode ser utilizado como medida de proteção sob determinadas condições ou como medida corretora da distorção no comércio provocada por prática desleal.⁵

Em síntese, a evolução dos fluxos comerciais intra-regionais mostra um crescimento significativo no período mais recente, elevada concentração do intercâmbio entre os dois principais sócios e custos de ajustamentos localizados, até o presente momento, na Argentina.

5 Ver o artigo de Piani e Pereira (1993) nesta edição.

11.2 - A Configuração da Estrutura Produtiva

11.2.1 - O Modelo de Integração Econômica

O Pice buscava uma integração através de protocolos setoriais baseada nos seguintes princípios:⁶ *a)* gradualismo, para avançar na definição e avaliação em etapas anuais; *b)* flexibilidade, para permitir modificações no ritmo e no objetivo; *c)* simetria, para harmonizar as políticas específicas que interferem no desempenho do setor escolhido; e *d)* equilíbrio setorial, para evitar a especialização interindústria.

Essa forma de integração, denominada “modelo de protocolo” por Martirena-Mantel(1988), permite ao governo administrar ativamente a configuração da estrutura produtiva que prevalecerá após atingida a plena integração econômica.

Nessa época, ambos os governos ainda mantinham fortes aparatos protecionistas. O “modelo de protocolo” procurava preservar, na medida do possível, as estruturas industriais obtidas no processo de substituição de importações. Assim, evitava uma especialização do tipo “trigo por máquinas”, que, inevitavelmente, provocaria conflitos regionais.

Em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentina-Brasil, que acelerou o processo de integração impondo limites ao gradualismo. Nesse Tratado foram definidos: um prazo máximo de 10 anos para a criação da zona de livre comércio, a harmonização gradual das políticas aduaneira, agrícola, comercial, industrial, de transporte e comunicação, e a coordenação das políticas macroeconômicas. Após cumpridos esses requisitos, caminhar-se-ia para a harmonização das demais políticas com vista à formação do mercado comum.

A posse dos presidentes Collor e Menem e as respectivas mudanças nas diretrizes de política econômica acabaram refletindo, também, na condução do processo de integração econômica. A Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, fixou a vigência de um mercado comum a partir de janeiro de 1995. No período de transição ao mercado comum, as tarifas aduaneiras entre os dois países passaram a sofrer uma redução linear e automática (exceto para uma lista reduzida de produtos) em cada semestre, para alcançar o livre comércio na data fixada. O processo de integração é alcançado via coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização de políticas específicas. Posteriormente, o Tratado de Assunção, firmado em março de 1991, mantém o mesmo modelo, apenas incorporando o Paraguai e o Uruguai.⁷

6 Esta seção é baseada fortemente em García (1992), que faz uma excelente interpretação dos diversos tratados. Ver, também, Barbosa (1991).

7 Segundo Magarinos (1991), o retorno ao “modelo de protocolo” sugerido pelo Uruguai não foi acatado pelos governos argentino e brasileiro.

As principais características dos dois modelos de integração econômica são:

a) no "modelo de protocolo", o processo era gradual e menos ambicioso: fixava-se um prazo máximo de 10 anos para alcançar uma zona de livre comércio que não requeria uma tarifa externa comum. Além disso, o governo — via protocolos setoriais — evitava a especialização interindústria e procurava uma distribuição equitativa dos benefícios e custos; e

b) no modelo de integração competitiva, o processo passa a ser rápido e ambicioso: prazo de quatro anos para atingir um mercado comum que requer, entre outros fatores, a tarifa externa comum. A configuração produtiva é determinada pelo sistema de mercado, cabendo ao governo a coordenação das políticas macroeconômicas e a harmonização de políticas específicas para evitar interferências indevidas nas vantagens comparativas de cada país.

O modelo de integração competitiva tem um custo mais elevado de realocação de fatores do que o "modelo de protocolo". Esse custo é exacerbado devido a três circunstâncias particulares: primeiro, o prazo de quatro anos, reconhecidamente curto, em comparação com as experiências da Comunidade Européia e do Grupo Andino; segundo, a sobreposição com o ajuste requerido pelas aberturas comerciais unilaterais; e, terceiro, os planos de estabilização macroeconômica em andamento.

Além disso, no modelo de integração competitiva é mais difícil prever a configuração produtiva que emergirá no mercado regional. A princípio, podemos supor que prevalecerá a estrutura produtiva dos países grandes (Brasil e Argentina) com os ajustes exigidos pela especialização intersetorial. Os países pequenos se adaptarão a essa estrutura e obterão ganhos no aproveitamento das vantagens comparativas atuais e daquelas proporcionadas por economias de escala que surjam da ampliação do espaço econômico. Esse prognóstico pode ser fortalecido através de duas maneiras: primeira, uma análise das propostas de tarifa externa comum que mostra a inserção almejada no Mercosul para cada país; e, segunda, uma avaliação do comércio intra-indústria relativamente ao comércio interindústria que reflete o potencial de especialização intra-setorial de cada país.

11.2.2 - As Propostas de Tarifa Externa Comum

A teoria das uniões aduaneiras indica que o bem-estar social de um país é favorecido pela criação de comércio e prejudicado pelo desvio de comércio. No modelo de integração competitiva, os países poderão minimizar os desvios de comércio influenciando o perfil da tarifa externa comum.

Assim, de um lado, o país grande procurará reproduzir a sua estrutura de proteção na tarifa externa comum. Por outro lado, o país pequeno buscará uma tarifa externa comum com alíquotas baixas, para minimizar o desvio de comércio.

As linhas gerais das propostas de tarifa externa comum, já apresentadas para negociação, refletem as colocações acima:

a) O Brasil propõe, basicamente, a manutenção da sua estrutura tarifária, que entrou em vigor em julho de 1993.

b) A Argentina repete o mesmo procedimento do Brasil, com uma importante diferença: sua proposta contempla uma alíquota de 0% para bens de capital, inclusive bens de informática.

No caso de informática, o Brasil é o único produtor no Mercosul. Logo, é visível a preocupação de evitar o desvio de comércio em um setor que afeta a produtividade dos demais setores.

O setor de máquinas e equipamentos, apesar da queda da participação no valor adicionado da indústria argentina de 23,1% em 1985 para 17,7% em 1990, ainda representa uma contribuição significativa. Para fortalecer sua posição negociadora e, evidentemente, estimular o investimento interno, a tarifa aduaneira de 15% e a taxa de estatística de 10% foram eliminadas. Em contrapartida, foi instituído um subsídio de 15% para a produção doméstica. Esse é o caso clássico de proteção à indústria doméstica recomendada em livro-texto de economia internacional.

Dada a importância do setor de bens de capital como fator de difusão tecnológica e geração de economias externas, provavelmente o governo argentino enfatizará uma tarifa menor para bens de capital relativamente aos bens de consumo, minimizando o desvio de comércio com o Brasil.

c) O Paraguai é um país basicamente agrícola e sua indústria corresponde ao processamento de matérias-primas de origem agropecuária e florestal, com baixo valor adicionado. A cadeia produtiva não é completa, de modo que a oferta industrial localiza-se em bens finais ou pontualmente em alguns produtos intermediários.

O Paraguai manteve até junho de 1992 tarifas aduaneiras elevadas na faixa de 0 a 72%, com valor médio de 16% e lista de produtos com importação proibida. Entretanto, segundo Gimenez (1992) e Servin (1992), a permissividade do governo frente ao contrabando propiciou uma política comercial próxima ao livre comércio. Assim, apresenta um parque industrial pequeno, mas competitivo a padrões internacionais. Para Gimenez (1992), o Mercosul servirá como uma plataforma para atingir outros mercados internacionais, tendo como base a elaboração de etapas sucessivas da cadeia produtiva a partir de vantagens comparativas naturais.

Esse modelo de inserção paraguaia no Mercosul requer uma tarifa externa comum com alíquotas baixas. Como forma de pressão sobre seus parceiros comerciais, o Paraguai efetuou uma reforma tarifária em junho de 1992, fixando três níveis de alíquotas: 0% para matérias-primas; 5% para bens de capital; e 10% para bens de consumo (exceto automóveis, que podem atingir

uma alíquota de 20%, dependendo de preço, e os produtos da lista de exceção do Mercosul).

d) A estrutura produtiva uruguaia pode ser dividida em dois grupos: no primeiro, temos a produção agropecuária e seus produtos industrializados com competitividade internacional baseada em recursos naturais; e, no segundo, a indústria que utiliza insumos importados via regime de *drawback*, cuja competitividade, restrita aos países vizinhos, é decorrência das concessões bilaterais concedidas pela Argentina e pelo Brasil, que possuíam mercados fortemente protegidos [Kaplan (1991) e Laens (1991)].

A proposta básica do governo uruguaio para a tarifa externa comum é a uniformidade da proteção efetiva entre as atividades agrícola e industrial. O Uruguai buscará uma especialização no setor agropecuário e em seus produtos industrializados derivados, e em troca consumirá manufaturados produzidos pelos seus parceiros do Mercosul. Assim, a perda provocada pelo desvio de comércio de produtos manufaturados será compensada pelo benefício proporcionado pela criação de comércio no setor agropecuário.

Em resumo, a Argentina e o Brasil, como países grandes do Mercosul, procuram preservar a sua estrutura produtiva e minimizar, no caso argentino, o desvio no comércio de bens de capital com o Brasil. O Paraguai e o Uruguai, como países pequenos, procuram uma especialização setorial baseada em vantagens comparativas naturais e o avanço nas etapas sucessivas das respectivas cadeias produtivas.

11.2.3 - O Comércio Intra-Indústria

O comércio intra-indústria caracteriza-se pela troca entre dois países de produtos diferenciados de uma mesma indústria, visando aproveitar economias de escala. No caso de integração econômica, o conceito assume relevância por dois motivos: primeiro, a ampliação do mercado; e segundo, o custo social do ajustamento requerido em um processo de integração é bastante inferior quando prevalece o comércio intra-indústria relativamente ao comércio interindústria.

No Mercosul, em decorrência da similaridade das estruturas industriais argentina e brasileira, podemos esperar que o comércio intra-indústria seja predominante. De fato, as estimativas dos coeficientes de comércio intra-indústria efetuadas por Lucangeli (1992) e reproduzidas na Tabela 11.7 confirmam o crescimento dessa modalidade de comércio no período 1984/90.

De maneira geral, o coeficiente⁸ de comércio intra-indústria aumentou de 18 em 1984 para 37,8 em 1990. Considerando-se somente os manufaturados,

⁸ O coeficiente de comércio intra-indústria varia de 0 a 100. Quanto mais próximo de 100, maior a parcela do comércio intra-indústria no setor.

TABELA 11.7

Coeficiente de Comércio Intra-indústria Argentina-Brasil - 1984/90

SEÇÕES DA CUCI ^a	DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS	1984	1986	1988	1990
0	Alimentos e animais vivos	20,6	12,2	12,3	3,2
1	Bebidas e fumo	64,3	79,2	53,6	51,8
2	Materiais crus não-comestíveis	5,2	22,1	31,4	44,4
3	Combustíveis e lubrificantes	68,4	0,8	0,0	74,9
4	Azeite, graxas e ceras	0,0	0,1	1,1	5,0
5	Produtos químicos e conexos	18,2	31,7	32,4	67,8
6	Manufaturados conf. mat.-prima	6,0	8,2	13,6	34,4
7	Máquinas e equip. transporte	30,9	52,9	45,0	65,8
8	Manufaturados diversos	55,8	63,8	51,4	39,2
	Total	18,0	23,4	28,2	37,8
	Manufaturados (seções 5,6,7,8)	22,2	35,1	32,2	57,4

Fonte: Lucangeli (1992), Quadro I, p.28.

^aClassificação Uniforme para o Comércio Internacional.

que apresentam maior possibilidade de diferenciação de produtos e economias de escala, o incremento do coeficiente de comércio intra-indústria é mais significativo, passando de 23,2 em 1984 para 57,4 em 1990.⁹

Uma forma adicional de medir o potencial de comércio intra-indústria é verificar a composição das exportações entre os países do Mercosul, conforme apresentado na Tabela 11.8.

As pautas de exportação argentina e brasileira são bastante similares, ainda que 1/3 das vendas externas argentinas esteja concentrado em produtos alimentícios.

No caso uruguaio, a estrutura também é semelhante. No entanto, valem as seguintes observações:

a) o aumento substancial da participação de produtos químicos e conexos de 11,3% em 1983/84 para 22,4% em 1988/89 é fruto do acordo comercial com o Brasil, que permitiu a exportação de produtos manufaturados uruguaios baseados em insumos importados. A competitividade é, portanto, oriunda do acesso ao regime de *drawback* para a compra de insumos a preços internacionais e o acesso privilegiado em mercado fortemente protegido. A abertura

9 A medida de comércio intra-indústria é sensível à definição de indústria. A princípio, quanto mais agregado é o conceito de setor, maior é o índice de comércio intra-indústria. Lucangeli (1992) utiliza a classificação ao nível de três dígitos da SITC, considerada a mais apropriada em diversos estudos.

TABELA 11.8

Pauta de Exportação do Mercosul - 1983/84 e 1988/89

(Em %)

CAPÍ- TULO CUCI	DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAI		URUGUAI	
		1983/84	1988/89	1983/84	1988/89	1983/84	1988/89	1983/84	1988/89
0	Alimentos e animais vivos	36,3	34,8	10,0	10,5	5,9	24,7	45,6	35,2
1	Bebidas e fumo	0,8	0,4	0,5	0,6	0,1	0,5		0,2
2	Materiais crus não-comestíveis	5,4	3,7	9,4	11,2	81,6	66,0	6,1	4,5
3	Combustíveis e lubrificantes	13,9	5,0	4,7	4,6			0,9	0,1
4	Azeite, graxas e ceras	10,3	3,8	0,1	0,4	4,4	1,6	1,2	1,1
5	Produtos químicos e conexos	9,2	14,8	19,6	20,1	4,1	4,5	11,3	23,4
6	Manufaturados conf. mat.-prim.	13,9	16,8	24,9	24,4	3,0	2,2	23,1	21,4
7	Máquinas e equip. transporte	8,4	16,5	26,0	24,6			3,8	7,1
8	Manufaturados diversos	2,7	4,2	4,6	3,5		0,8	7,6	7,9

Fonte: Dados brutos em *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, 17, Naciones Unidas, 1992.

comercial brasileira e o fim do uso do sistema de *drawback* no comércio intra-Mercosul eliminarão a competitividade uruguaia;

b) as exportações de máquinas e equipamentos de transporte, que representam produtos com maior conteúdo tecnológico, são reduzidas quando comparadas com as da Argentina e do Brasil.

Esses dados sugerem que nos fluxos Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai deverá predominar o comércio interindústria. Já, no caso Brasil-Argentina, os dados apresentados tendem a confirmar o potencial do comércio intra-indústria; isso significa que o comércio bilateral poderá crescer sem afetar significativamente as estruturas industriais preexistentes. Araújo (1993) destaca também o potencial do comércio intra-indústria. Todavia, seu tom é mais alarmista e aponta como principais fragilidades no relacionamento entre os dois sócios a ausência de transações intra-industriais estáveis e a tendência para a geração sistemática de saldos superavitários favoráveis ao Brasil.

Existem, no entanto, posicionamentos mais céticos. Behar (1991) detecta vantagens comparativas favoráveis ao Brasil em quase todos os segmentos industriais (plantas com escala mínima ótima). Mantido o ritmo e as características do atual modelo de integração, o comércio intersetorial tenderia a prevalecer e o Brasil acabaria predominando na produção de manufaturados. Katz (1993) assinala uma tendência generalizada da indústria argentina, desde meados da década de 80, para a exportação de bens cada vez menos sofisticados do ponto de vista tecnológico. Lavagna (1993) destaca essa mesma tendência e critica o modelo de integração competitiva, antecipando elevados custos de reestruturação para a indústria argentina.

Em síntese, existem do lado argentino apreensões que extrapolam o atual quadro conjuntural e concluem pela necessidade de uma reformulação do modelo de integração, reclamando um papel mais decisivo às políticas industrial e tecnológica para assegurar uma distribuição regional mais equitativa da estrutura industrial.

11.3 - A Convergência Macroeconômica

11.3.1 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas: Objetivos, Obstáculos e Instrumentos

A *rationale* para a coordenação de políticas macroeconômicas parte de um pressuposto simples: as ações e medidas de política econômica adotadas num determinado país, notadamente quando se trata de uma economia de grande porte, podem extravasar (*spill-over effects*) e afetar significativamente o desempenho de outras economias. Esses efeitos deveriam ser considerados nas decisões de política econômica, constituindo a coordenação o melhor mecanismo para maximizar algum tipo de bem-estar conjunto [Frenkel, Goldstein e Masson (1988)].

Obviamente, a importância desses efeitos dependerá do grau de interdependência das economias em questão, principalmente da densidade dos fluxos comerciais, da mobilidade dos fatores e das características dos respectivos regimes cambiais.

O fato da coordenação de políticas econômicas ser possível não garante, porém, que seja simples, nem sequer factível: a literatura é rica em apontar obstáculos à coordenação, alguns dos quais têm relevância para o caso do Mercosul. A assimetria no tamanho das quatro economias bem como a importância diferenciada dos mercados intra e extra-regional para cada um dos parceiros são dois dos mais importantes. A demanda por coordenação é, sob essa ótica, muito maior nas duas economias pequenas, Uruguai e Paraguai, do que no caso do Brasil e, em menor grau, da Argentina. A definição do Brasil como sendo um *global-trader* já embute essa distinção, revelando a existência de claras restrições para a subordinação dos instrumentos de política econômica em favor de uma estratégia baseada prioritariamente em considerações regionais.

Mesmo na hipótese de existirem interesses convergentes, cabe apontar um segundo obstáculo: a efetiva disponibilidade e controle de instrumentos e variáveis de política [Heymann e Navajas (1992)]. Reside aqui, provavelmente, o mais formidável obstáculo à coordenação de políticas no Mercosul. A instabilidade macroeconômica do principal sócio, o Brasil, constitui *per se* evidência da falta de controle dos instrumentos de política econômica. Em tom menos dramático, pode-se dizer que inexistem no Brasil margem para a subordinação desses instrumentos a qualquer outro fim, a não ser a resolução

dos desequilíbrios macroeconômicos. O caso da Argentina não é mais confortável. O exitoso programa de estabilização implementado nesse país está ancorado na predeterminação de alguns instrumentos fundamentais de política econômica, notadamente a taxa de câmbio. Aí também prevalece a rigidez afetando o uso dos instrumentos de política econômica.

No que se refere às formas e modalidades de coordenação, o *menu* de possibilidades distingue entre o simples intercâmbio de informação, passa pela cooperação e adoção de mecanismos de consulta, até chegar à coordenação de políticas *stricto sensu*, envolvendo um único ou múltiplos objetivos e instrumentos [Kenen (1989)]. Trata-se, em última instância, de uma taxonomia que discrimina entre modalidades "fracas" ou "brandas" de coordenação e compromissos "fortes", constituindo o G-7 um exemplo do primeiro tipo e a Comunidade Européia do segundo [Heymann e Navajas (1992)].

No caso do Mercosul, a realidade, os obstáculos e a ausência de precedentes, para não mencionar a inexperiência dos países nessa área, sugerem que apenas as alternativas "brandas" estariam, de fato, disponíveis. Contudo, os objetivos e os prazos sancionados pelo Tratado de Assunção impõem a adoção de mecanismos "fortes" de coordenação. A rigor, essa escolha já estava implícita quando da substituição do "modelo de protocolo" pelo modelo de integração competitiva, introduzindo um elemento de tensão cuja resolução se vislumbra problemática. Esse ponto é enfatizado por Lavagna (1992 e 1993), quando destaca que uma das virtudes do "modelo de protocolo" era justamente sua menor exigência em termos de coordenação macroeconômica, uma vez que a ênfase inicial, nesse modelo, recaía sobretudo nas políticas setoriais.

Mais relevante para o Mercosul é a discussão sobre as políticas e os instrumentos passíveis de coordenação. A política cambial desponta, nesse caso, como o instrumento típico. Os compromissos recíprocos em torno de variáveis fiscais são raros e se restringem, como no caso do Tratado de Maastricht, à fixação de limites aos desequilíbrios do setor público. No que tange à política monetária, as tentativas de coordenação são quase sempre um complemento ao objetivo central de regular as taxas nominais de câmbio visando à sustentação de paridades fixas ou à flutuação em torno de uma banda mais ou menos estreita.

A prioridade concedida à coordenação da política cambial decorre do pressuposto de que a volatilidade das taxas de câmbio afeta negativamente o comércio. Heymann e Navajas (1992) destacam que, a despeito da fraca e controversa evidência empírica, o argumento é moeda corrente entre os operadores econômicos.

O lócus privilegiado que a teoria e a prática atribuem à coordenação da política cambial contrasta, contudo, com a escassa relevância que lhe confere a evidência empírica. Os exercícios econométricos mais recentes só tendem

a confirmar a dificuldade de dar um basamento empírico a uma proposição que constitui o eixo de toda demanda por coordenação. Frankel e Wei (1993), por exemplo, concluem que a estabilização das moedas européias não teve papel significativo no crescimento do comércio intra-regional da década de 80.

Todavia, a necessidade de se alcançar com urgência algum meio que possibilite a estabilização das taxas de câmbio entre os membros do Mercosul constitui uma proposição unânime sobre a qual convergem as demandas por coordenação.

11.3.2 - Demanda e Oferta de Coordenação de Políticas Macroeconômicas no Mercosul

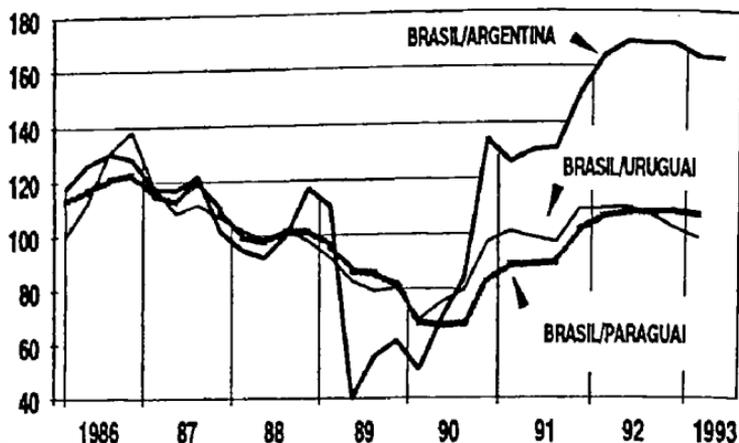
O Tratado de Assunção determinou a coordenação de políticas macroeconômicas, através de processo gradual concomitante à desgravação tarifária.

Dentre as políticas macroeconômicas, a prioridade concedida à política cambial aparece implícita na recomendação de que o processo de coordenação ocorra em paralelo com o programa de reduções tarifárias. Niidamente, existe a preocupação de evitar que a competitividade intra-regional seja afetada por oscilações bruscas e inesperadas nas taxas de câmbio bilaterais. De fato, o impacto dessas perturbações seria particularmente danoso no momento em que os países, após terem desmantelado as barreiras não-tarifárias, se aprofundassem no cronograma de desgravações lineares e automáticas.

A prioridade a ser conferida à coordenação da política cambial é assunto que não suscita controvérsias. Inclusive, talvez seja esse o ponto mais sensível da agenda de transição, haja vista que os demais assuntos críticos, como a tarifa externa comum, o tratamento a ser dado às zonas francas e o problema da institucionalização do Mercosul, não parecem apresentar dificuldades insolúveis para seu encaminhamento [Fritsch (1993)].

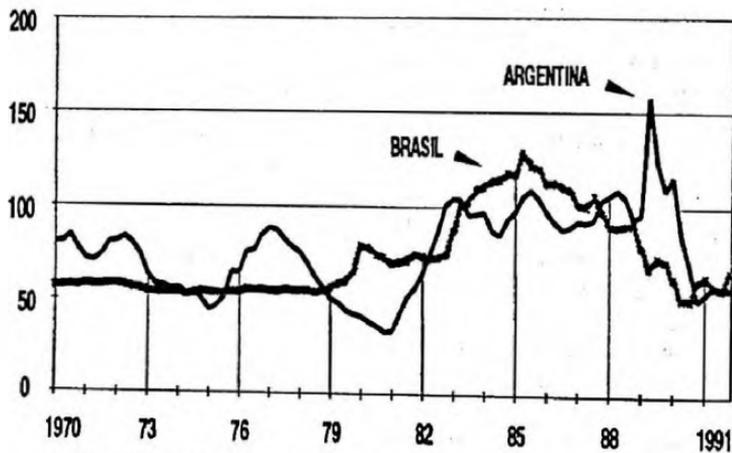
A variabilidade das paridades cambiais entre os países do Cone Sul tem merecido alguns bons trabalhos recentemente. É o caso do estudo de Heymann e Navajas (1993), do qual extraímos os Gráficos 11.1A e 11.1B. O primeiro mostra a evolução ao longo das duas últimas décadas das paridades reais de Argentina e Brasil em relação ao dólar, utilizando como deflatores os respectivos índices de preços ao consumidor; o segundo registra, para o mesmo período, a evolução da taxa de câmbio bilateral real Argentina-Brasil. Os referidos autores destacam particularmente a maior variabilidade das taxas de câmbio reais na década de 80 e a maior amplitude das flutuações no caso da Argentina. De fato, o quociente entre os valores máximos e mínimos é 4,7 para a Argentina (segundo trimestre de 1989 e quarto trimestre de 1980, respectivamente) e 2,5 para o Brasil (máximo no segundo trimestre de 1985 e mínimo no terceiro trimestre de 1990). No caso da taxa de câmbio bilateral

Gráfico 11.1A
Taxas de Câmbio Reais da Argentina e do Brasil
 (Base: 1983 = 100)



Deflator: IPC. Fonte: Haymann e Navajas (1993).

Gráfico 11.1B
Taxa de Câmbio Bilateral Real (Argentina/Brasil)
 (Base: 1983 = 100)



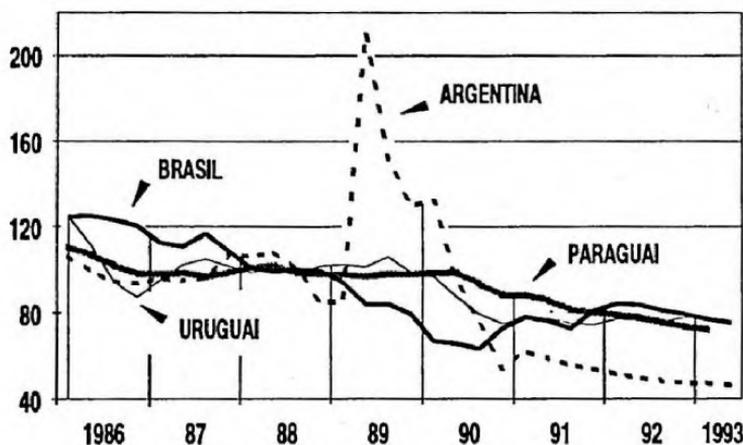
Deflator: IPC. Fonte: Haymann e Navajas (1993).

real, o estudo mostra que as flutuações seguem qualitativamente os ciclos da taxa de câmbio real argentina, inclusive no que diz respeito aos pontos de máximo e de mínimo.

O Gráfico 11.2 amplia a análise e mostra a evolução trimestral das taxas de câmbio reais dos quatro sócios do Mercosul para o período mais recente. Note-se o persistente declínio da taxa de câmbio real brasileira entre o primeiro trimestre de 1986 e o terceiro trimestre de 1990. Também merece registro o fato de que no terceiro trimestre de 1990, ou seja, *antes* da decretação do Plano Cavallo, a taxa de câmbio real da Argentina se encontrava já em nível 40% inferior ao que tinha prevalecido antes do surto hiperinflacionário de 1989. A taxa de câmbio real do Uruguai mostra, por sua vez, grande estabilidade até meados de 1990, quando inicia um ciclo de suave e contínua apreciação que perdura até hoje. Finalmente, a taxa de câmbio real do Paraguai apresenta freqüentes oscilações de curta duração e baixa amplitude durante todo o período. Contudo, a partir de meados de 1989 verifica-se uma mudança de patamar com as flutuações ocorrendo em torno de uma taxa média mais apreciada.

A rigor, essa é uma característica comum aos quatro países: as taxas de câmbio reais vigentes nos primeiros anos da década de 90 são, de fato, entre 20 e 50% inferiores às que prevaleceram na segunda metade da década de 80. Pode-se argumentar que o fenômeno é menos pronunciado caso se

Gráfico 11.2
Taxas de Câmbio Reais
(Base: 1983 = 100)



Deflator: IPC. Fontes: BACEN, OEI.

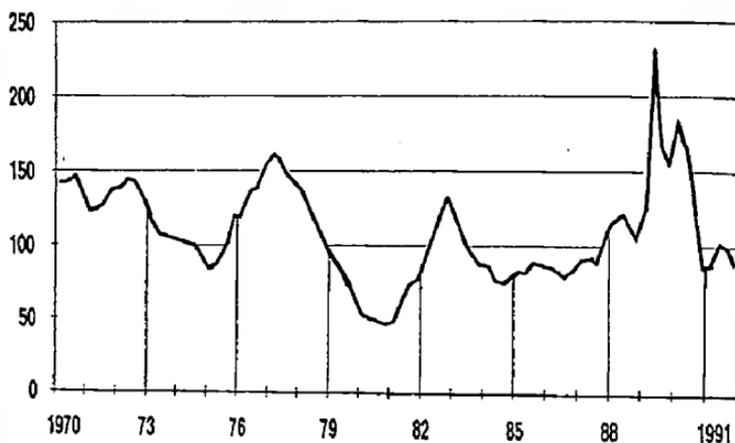
considerem outras moedas além do dólar, que, de fato, se desvalorizou na segunda metade da década de 80. Também é verdade que o problema da dívida externa é hoje bem menos dramático do que alguns anos atrás, ou ainda, que a disposição do capital estrangeiro para financiar eventuais desequilíbrios externos na região é também maior na atualidade. Contudo, a queda é preocupante, pois ocorre numa fase em que as quatro economias promovem processo de rápida abertura ao exterior, após reduzirem significativamente o montante de subsídios e incentivos à exportação.

O Gráfico 11.3 mostra, por último, a evolução trimestral das paridades bilaterais reais do Brasil em relação a seus parceiros no Mercosul.¹⁰ Note-se a perda generalizada de competitividade do Brasil em relação a seus sócios durante a segunda metade da década passada — em torno de 40% — e a reversão verificada a partir do início de 1990, principalmente no que diz respeito à taxa de câmbio real bilateral Brasil-Argentina, cujo nível era, em meados de 1993, 45% superior à média do período 1986/88.¹¹

Gráfico 11.3

Taxas de Câmbio Reais Bilaterais

(Base: 1983 = 100)



Deflator: IPC. Fontes: BACEN, OEI.

¹⁰ Observe-se que, diferentemente do Gráfico 11.1B, o Gráfico 11.3 foi plotado com a taxa de câmbio real do Brasil no numerador.

¹¹ Esse acréscimo se reduz para 12% quando se usa o índice de preço no atacado como deflator da taxa de câmbio. No entanto, os custos industriais na Argentina, onde é elevada a defasagem entre os índices de preço no atacado e ao consumidor, evoluíram acima do índice de preço no atacado [ver Coloma (1992 e 1993)].

A elevada volatilidade das paridades reais recíprocas no âmbito do Mercosul tem sido responsabilizada por afetar negativamente os fluxos intra-regionais de comércio, desestimular o investimento nos setores de bens comercializáveis, confundir os agentes e gerar falsos sinais, elevar os riscos e promover uma cíclica alternância de ondas de prosperidade e depressão entre os parceiros. É provável, também, que a instabilidade cambial tenha contribuído para transformar os acordos setoriais em acordos defensivos, que, longe de estimular a conquista conjunta de terceiros mercados, ameaçam se constituir em convênios de cartelização e defesa de mercados [Lopez e Porta (1992)].

Acumular evidência empírica robusta para dar suporte a essas conjecturas — sem dúvida muito razoáveis — tem-se evidenciado, contudo, bastante difícil. Iglesias (1991), por exemplo, estima equações de demanda de importação para Argentina e Brasil com base em dados anuais para o período 1970/89 e conclui que o comportamento da paridade bilateral não afetou significativamente o intercâmbio comercial entre os parceiros. Heymann e Navajas (1993) desenvolvem, por sua vez, diversos testes econométricos focalizando também o intercâmbio comercial Brasil-Argentina e concluem que as importações que cada país realiza do seu sócio dependem principalmente do estado macroeconômico do país comprador. Não identificam efeitos cruzados de curto prazo, ou seja, “influências estatisticamente significativas da renda ou da taxa de câmbio real do país ofertante sobre as importações do sócio”. A se acreditar nesses resultados, os superávits e déficits de um sócio resultariam muito mais de virtudes e pecados próprios — evolução do nível de atividade doméstica e alinhamento da respectiva taxa de câmbio real em relação ao dólar — do que de ações de política cambial promovidas pelos seus parceiros no Mercosul. A demanda por coordenação macroeconômica seria, nesse caso, bem menos urgente.

É difícil concordar com essa conclusão. Contudo, mesmo que a demanda por coordenação fosse imperiosa, prevaleceriam as restrições domésticas antes mencionadas e que convém detalhar.

A Argentina detém, desde abril de 1991, uma paridade nominal fixa com o dólar americano. Essa paridade foi sancionada por lei tramitada no Congresso, fato que contribuiu decisivamente para cimentar a credibilidade do programa de estabilização. *A priori*, portanto, a “oferta” argentina de coordenação sofre, em matéria cambial, de restrição de cunho legal.

Essa situação não deverá perdurar eternamente, conforme cabe conjecturar após um exame, mesmo superficial, da atual situação da economia argentina.

O plano de Conversibilidade iniciou com uma taxa de câmbio muito baixa (ver Gráfico 11.2). Dado o grau de dolarização alcançado pela economia à data do plano, acreditou-se na impossibilidade de se promover uma desvalorização cambial preventiva e decidiu-se por apostar em uma deflação, que não ocorreu. A taxa de câmbio fixa promoveu a rápida estabilização dos

preços de bens comercializáveis, mas não dos preços dos demais bens. A expectativa era de que os bens não-comercializáveis sofreriam queda de demanda em virtude de efeitos de substituição no consumo, que acabariam pondo um freio à elevação de seus preços. Cestas de consumo pouco flexíveis, aumentos na demanda promovidos por expansão do crédito alimentada pelo influxo de capitais, presença de bens heterogêneos com demanda inelástica e alguns outros fatores tornaram esse processo muito demorado [Kacef (1993)]. O resultado tem sido a consolidação de uma estrutura de preços relativos que prejudica os bens comercializáveis em relação aos bens não-comercializáveis, principalmente aqueles fornecidos pelo setor privado.

A atual configuração de preços relativos torna pouco factível a geração de um círculo virtuoso — investimentos no setor de bens comercializáveis — que promova uma reversão dos atuais déficits em conta corrente — superiores a US\$ 7 bilhões em 1992. Os aumentos de produtividade, já verificados, e as reduções de custo que ainda poderão ocorrer — através de maior flexibilização do mercado de trabalho — parecem insuficientes para legitimar a nova estrutura de preços relativos. O recurso continuado a desgravações fiscais e ao uso de instrumentos veladamente protecionistas tende a confirmar esse pressuposto.

Porém, ainda que existam elementos para vaticinar o abandono da atual política de paridade nominal fixa com o dólar, não é claro que isso deva ocorrer antes do prazo previsto para a entrada em vigor do Mercosul. O fato, contudo, é que o instrumento cambial não está disponível para efeitos de coordenação com os parceiros regionais.

De maneira menos enfática, essa é também a situação no Uruguai e no Brasil.

Desde de 1980, o Uruguai vem promovendo um programa de estabilização baseado em uma política de contenção fiscal e de atraso cambial induzido através de uma flutuação administrada. O déficit fiscal declinou em 1991 e reverteu em superávit fiscal em 1992. A inflação, contudo, permanece em torno de 50 a 55% sem dar sinais de recuo. A taxa de câmbio real acumula um atraso em torno de 25% desde 1990 e a balança comercial apresenta saldo negativo desde 1991. O atraso cambial da Argentina — importante parceiro comercial —, somado ao crescimento do turismo e ao ingresso de divisas para aplicações imobiliárias — ambos também oriundos desse país —, tem contribuído para amenizar a situação. O fato a registrar, contudo, é que a política cambial ocupa um lugar central no programa de estabilização e, exceto na hipótese de uma mudança drástica na estratégia de combate à inflação, também não constitui instrumento disponível para efeitos de coordenação com os sócios do Mercosul.

Finalmente, o caso do Brasil dispensa maiores comentários. Com inflação mensal de 30 a 35% ao mês e graves desequilíbrios macroeconômicos,

torna-se difícil conceber que o país assumira qualquer compromisso envolvendo a política cambial para fins de coordenação com seus parceiros na região.

A coordenação da política cambial enfrenta, portanto, um "impasse", cuja resolução não está em vista.

11.3.3 - Perspectivas para Coordenação

Em recente reunião dos países do Mercosul efetuada em Assunção, o Brasil propôs a criação de uma banda (faixa) de flutuação da taxa de câmbio em torno de uma paridade real. A proposta, caso envolvesse as atuais paridades, favoreceria o Brasil, principalmente no comércio com a Argentina. A resposta argentina foi rápida: aceitava-se a proposta sempre que o mecanismo de correção cambial escolhido obrigasse os países a desvalorizar suas moedas pelo diferencial entre a respectiva taxa de inflação doméstica e a menor taxa de inflação vigente entre os membros do Mercosul. Em síntese, o país com a menor inflação constituir-se-ia em âncora para os demais.

Obviamente, aceito esse critério, a Argentina poderia manter sua paridade nominal fixa com o dólar enquanto os demais países desvalorizariam suas moedas em função dos respectivos diferenciais de inflação em relação ao país-âncora. Adicionalmente, todos acompanhariam a apreciação real do país-âncora relativamente às moedas dos países industrializados, pelo menos até a inflação doméstica nesse país se alinhar à taxa de inflação internacional.

Ambas as propostas foram encaminhadas para estudo e não devem ser consideradas senão iniciativas preliminares no marco de uma estratégia negociada. De acordo com a proposta brasileira, a banda de flutuação real só deveria entrar em vigor em 1/1/95, coincidindo com o início formal do Mercosul. Trata-se, portanto, de um reconhecimento implícito do "impasse", uma vez que se abandona qualquer tentativa de coordenação da política cambial concomitante com o programa de desgravação tarifária, conforme recomendado no Tratado de Assunção.

A proposta de uma banda real de flutuação deverá ser aproveitada em algum ponto no futuro. Contudo, até então, alguns eventos deverão ocorrer. Em primeiro lugar, a implementação de um programa de estabilização bem-sucedido no Brasil. Caso uma iniciativa dessas venha de fato a ocorrer, dificilmente prescindirá da fixação da taxa de câmbio como mecanismo de coordenação de expectativas. Experiências de estabilização baseadas em regimes de taxa de câmbio flutuante redundaram, até o presente, em verdadeiros fracassos. É improvável que o Brasil adote essa opção. Uma desvalorização preventiva, objetivando compensar o subsequente atraso cambial e visando à consolidação sem traumas do processo de abertura, é também uma probabilidade que não cabe descartar.

Em segundo lugar, cabe esperar que a Argentina promova algumas retificações na sua política econômica. Duas opções se afiguram como as mais

prováveis para promover uma mudança na atual estrutura de preços relativos:

- a) uma recessão induzida pela política fiscal e que resulte em deflação nos preços dos bens não-comercializáveis, preservando a atual paridade fixa; ou
- b) a adoção de um *crawling peg*, com ou sem desvalorização inicial, implementado com o auxílio de uma política de rendas. A opção atual — promover mudanças estruturais, notadamente no mercado de trabalho e na estrutura tributária, visando legitimar e viabilizar a atual configuração de preços relativos — tende ao esgotamento. Particularmente se se considera que a estrutura de preços relativos continuará acumulando distorções enquanto a inflação doméstica não se alinhar à inflação internacional.

Em terceiro lugar, cabe esperar que as interdependências macroeconômicas entre os países do Mercosul continuem a se aprofundar a despeito de situações conjunturais difíceis, como as descritas acima. Os fluxos intra-regionais de comércio poderão se aproximar dos US\$ 9 bilhões em 1993 — até bem mais se se contabilizam os fluxos “não-registrados” com o Paraguai —, mais do que triplicando os valores registrados sete anos atrás.

A ocorrência simultânea desses três eventos — estabilização no Brasil, correção de rumo na Argentina e aumento das interdependências macroeconômicas entre os parceiros — poderá contribuir para a solução do atual impasse em matéria de coordenação. A proposta de flutuação em torno de uma banda real poderá ser então reaproveitada, sem que o reiterado uso de cláusulas de exceção a desmoralize imediatamente.

11.4 - Conclusão

O projeto de integração regional resultou de uma opção político-estratégica dos dois principais sócios, Argentina e Brasil, adotada em circunstâncias em que os vínculos econômicos atingiam o seu nível mais baixo. A partir do Tratado de Assunção, em 1991, o fluxo de comércio tem aumentado a um ritmo surpreendente, de tal maneira que a Argentina e o Brasil representam hoje, um para o outro, parceiros comerciais significativos. Para o Uruguai e o Paraguai, o Mercosul constitui, há muito tempo, a fonte principal de abastecimento de suas importações e o destino privilegiado para suas exportações. Assim, as interdependências macroeconômicas têm aumentado nesse período e tendem a se acentuar com o avanço da integração regional.

A configuração da estrutura produtiva no âmbito do Mercosul surge com bastante nitidez a partir das propostas de tarifa externa comum apresentadas pelos quatro países, bem como das características atuais dos fluxos intra-regionais. O exame dessas propostas revela que a Argentina e, principalmente, o Brasil almejam a condição de fornecedores de produtos manufaturados. O Paraguai e o Uruguai buscam a especialização nas cadeias produtivas oriundas de vantagens comparativas naturais. De fato, os dados sobre evolução do comércio intra-indústria entre a Argentina e o Brasil e a

composição das exportações dos sócios do Mercosul confirmam essa expectativa.

Entretanto, há preocupações entre os analistas argentinos de que o modelo de integração competitiva conduza ao comércio do tipo “trigo por máquinas” com resultados desastrosos sobre a produção industrial argentina. Essa apreensão é reforçada pelo avanço das exportações brasileiras em 1992, fato que já tem obrigado o governo argentino a recorrer à cláusula de salvaguarda para proteger a indústria doméstica.

No modelo de integração competitiva, os conflitos regionais podem se ampliar, principalmente, na presença de desequilíbrios macroeconômicos e de restrições para uma coordenação efetiva da política cambial. Nesse contexto, serão inevitáveis as pressões para uma intervenção governamental que permita uma distribuição mais equitativa dos custos da implementação do mercado regional. Como exemplo, temos a recente decisão brasileira de elevar as compras de petróleo e trigo da Argentina para reduzir o saldo comercial favorável ao Brasil.

Os conflitos regionais deverão continuar, pois os requisitos básicos para uma coordenação de política cambial não estão sendo atendidos: a estabilização da economia brasileira e a mudança nos preços relativos da economia argentina.

Até então, a iniciativa da integração sub-regional deverá continuar contando com boa dose de vontade política. O detalhe nada trivial é que essa vontade deverá ser exercida a partir de 1995 por novos governantes, cuja escolha implicará a realização — ainda em 1994 — de pleitos eleitorais no Brasil, na Argentina e também no Uruguai.

Bibliografia

ARAÚJO Jr., J.T. Reestruturação industrial e integração econômica: as perspectivas do Mercosul. *Revista Brasileira de Economia*, v.47, n.1, jan./mar. 1993.

BARBOSA, R.A. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. Edições Aduaneiras, 1991.

BEHAR, J. Economic integration and intra-industry trade: the case of the Argentine-Brazilian free trade agreement. *Journal of Common Market Studies*, v.29, n.5, Sep. 1991.

COLOMA, G. *Costo laboral relativo y competitividad de la industria*. Buenos Aires, IDI-UIA, Oct. 1992 (Documento de Trabajo, 3).

———. *Costo laboral relativo: análisis sectorial*. Buenos Aires, IDI-UIA, Mayo 1993 (Documento de Trabajo, 11).

- CORREA, P.G. *Integração regional, política industrial e as perspectivas do Mercosul: uma abordagem preliminar*. Rio de Janeiro: Funcex, abr. 1993, mimeo.
- FRANKEL, J.A. e WEI, S. *Trade blocs and currency blocs*. Cambridge, MA., NBER, Apr. 1993 (Working Paper, 4.335).
- FRENKEL, J.A., GOLDSTEIN, M. e MASSON, P. *International coordination of economic policies: scope, methods, and effects*. Cambridge, MA., NBER, July 1988 (Working Paper, 2.670).
- FRITSCH, W. *The Mercosul: a mid-term review*. Trabalho apresentado ao Seminário Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America, University of Notre Dame, abr. 1993.
- GARCÍA, H.A. *El Tratado de Asuncion del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur): algunas consideraciones*. Santiago, Cepal, jan. 1992, mimeo.
- GIMENEZ, I.O. *El sector industrial paraguayo frente al Mercosur: algunas puntualizaciones*. 2º Seminario Mercosur: Las Perspectivas y los Problemas. Buenos Aires, Nov. 1992, mimeo.
- HEYMANN, D. e NAVAJAS, F. La coordinación de políticas macroeconómicas: aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur. *El Mercado Común del Sur*. Buenos Aires: CEI, 1992.
- . Interdependencias macroeconómicas entre Argentina y Brasil: los flujos comerciales. *Estudios Argentinos para la Integración del Mercosur*. Buenos Aires: CEI, 1993.
- HIRST, M. *O programa de integração Argentina-Brasil: concepção original e ajustes recentes*. Rio de Janeiro: Funcex, jan. 1991 (Texto para Discussão, 44).
- IGLESIAS, R.M. *A política cambial da Argentina e do Brasil no período 1970-1989*. Rio de Janeiro: Funcex, maio 1991 (Texto para Discussão, 48).
- KACEF, O. *Tipo de cambio fijo y precios relativos: los primeros dos años del Plan de Convertibilidad*. Buenos Aires: IDI-UIA, Mayo 1993 (Documento de Trabajo, 8).
- KAPLAN, M. Integración regional: un camino posible. In: VERA, T.(ed.). *Uruguay hacia el 2000: desafíos y opciones*. Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- KATZ, J. *Una interpretación global del proyecto de desarrollo industrial de la República Argentina*. Buenos Aires: IDI-UIA, Mayo 1993 (Documento de Trabajo, 9).

- KENEN, P.B. *Exchange rates and policy coordination*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989.
- LAENS, S. Sectores productivos: el dinamismo imprescindible. In: VERA, T. (ed.). *Uruguay hacia el 2000: desafíos y opciones*. Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- LAVAGNA, R. Integración Argentina-Brasil: origen, resultados y perspectivas. In: BEKERMAN, M. (ed.). *Mercosur: la oportunidad y el desafío*. Buenos Aires: Legasa, 1992.
- . Cambios en la estructura productiva inducidos por el Mercosur. *IV Reunión del Grupo de Análisis sobre la Integración del Mercosur*. Montevideo, Ago. 1993.
- LOPEZ, A. e PORTA, F. *Los acuerdos sectoriales en el ámbito del Mercosur*. Buenos Aires: SPE/Ministerio de Economía, Set. 1992, mimeo.
- LUCANGELI, J. *Integración comercial, integración intra-industrial y creación y desvío de comercio*. Buenos Aires: SPE/Ministerio de Economía, Set. 1992, mimeo.
- MAGARINOS, G. *Uruguay en el Mercosur*. Fundación de Cultura Universitaria, 1991.
- MARTIRENA-MANTEL, A.M. Hacia la racionalización de la integración económica argentino-brasileira: en busca de un marco analítico. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. XXII Reunión anual, v. 2, 1988.
- SERVIN, V. El sector industrial paraguayo frente al Mercosur: desafíos y perspectivas. *2º Seminario Mercosur: Las Perspectivas y los Problemas*. Buenos Aires, Nov. 1992.
- WORLD BANK. *Mercosur and Paraguay's growth prospects*. Washington, D.C., Jan. 1993 (Report n. 10.902-PA).

