Número 05
Jan. | Mar. 2011

Boletim de Economia e Política Internacional

Deint

ipea

Número 05
Jan. | Mar. 2011

Boletim de Economia e Política Internacional

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável
André de Mello e Souza

Membros
André Rego Viana
Honório Kume
Luciana Acioly da Silva
Marcos Antonio Macedo Cintra

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ipea ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

SUMÁRIO

EDITORIAL 5

O FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL: AGENDAS E PROPOSTAS 7
André de Mello e Souza
Ivan Tiago Machado Oliveira
Samo Sérgio Gonçalves

A TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS 17
Honório Kume
Guida Piani

A CRIAÇÃO DO MERCOSUL CONTRIBUIU PARA AUMENTAR A INTENSIDADE TECNOLÓGICA DAS EXPORTAÇÕES DA REGIÃO? 27
Marcelo José Braga Nonnenberg
Allan Mesentier

COMPORTAMENTO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA COM O MERCOSUL POR PAUTA DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA DO PRODUTO NO PERÍODO DE 1994 A 2009 41
Aulo Pércio Vicente Nardo

INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO MERCADO ARGENTINO 53
Keiti da Rocha Gomes

POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA REGIONAL NO MERCOSUL 65
José Renato Vieira Martins
Carolina Albuquerque Silva

COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO MERCOSUL: UM PASSO IMPRESCINDÍVEL PARA O FORTALECIMENTO DA INTEGRAÇÃO 73
Simone S. de Deos
Rubia C. Wegner

O SISTEMA DE PAGAMENTOS EM MOEDA LOCAL E SUAS POTENCIALIDADES PARA O MERCOSUL 81
Luiz Fernando Sanná Pinto
Luciano Wexell Severo

Editorial

Este é um número especial do *Boletim de Economia e Política Internacional* (Bepi) que trata do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Esse número discute diferentes perspectivas da integração regional do Cone Sul, e sua publicação foi antecipada com o objetivo de permitir sua divulgação durante a Cúpula do Mercosul, que ocorrerá em 17 de dezembro de 2010.

No primeiro artigo, André de Mello e Souza, Ivan Tiago Machado Oliveira e Samo Sérgio Gonçalves discutem a agenda e as propostas de aprimoramento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. Honório Kume e Guida Piana avaliam a tarifa externa comum e discutem suas perspectivas de desenvolvimento. Em seguida, dois artigos analisam a intensidade tecnológica do comércio do Mercosul. Marcelo José Braga Nonnenberg e Allan Mesentier indagam se a criação do Mercosul contribuiu para aumentar a intensidade tecnológica das exportações da região; e Aulo Pércio Vicente Nardo examina o comportamento da balança comercial brasileira com o Mercosul por pauta de intensidade tecnológica do produto no período de 1994 a 2009. Já Keiti da Rocha Gomes investiga a internacionalização das empresas brasileiras no mercado argentino.

Como contribuições externas, José Renato Vieira Martins e Carolina Albuquerque Silva discutem as políticas sociais e a participação social como elementos constituintes da esfera pública regional no âmbito do Mercosul. Simone S. de Deos e Rubia C. Wegner estudam a cooperação financeira no Mercosul e defendem seu papel no fortalecimento da integração regional. Por fim, Luiz Fernando Sanná Pinto e Luciano Wexell Severo analisam as potencialidades do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) para o Mercosul.

André de Mello e Souza e André Rego Viana
Editores

O FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL: AGENDAS E PROPOSTAS

André de Mello e Souza*
Ivan Tiago Machado Oliveira*
Samo Sérgio Gonçalves**

1 INTRODUÇÃO

As assimetrias estruturais[1] entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai constituem um dos principais desafios ao processo de integração regional promovido pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul). Desde 2003, o tratamento das assimetrias intrabloco ganhou impulso enquanto precondição para o aprofundamento da integração. No contexto político de revitalização do Mercosul para além do comércio, foi criado, em 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) com o objetivo de "financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração." (FOCEM, 2004). Tendo em vista a importância da criação do Focem para a nova fase do processo de integração no Mercosul, o objetivo deste artigo é analisar o desempenho do fundo durante o período de 2004 a 2010, identificando projetos financiados em suas diversas linhas, bem como oferecendo propostas que visem a seu aperfeiçoamento.

2 PROGRAMAS FINANCIADOS PELO FOCEM

As variadas funções na destinação dos recursos do Focem refletem o fato de que o desafio das assimetrias é multifacetado e sua redução requer atuação em diversas frentes. Em particular, os projetos são enquadrados em quatro programas: Programa de Convergência Estrutural, que diz respeito à infraestrutura física;[2] Programa de

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos das Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea. *E-mail*: <andre.mello@ipea.gov.br>.
* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos das Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea. *E-mail:* <ivan.oliveira@ipea.gov.br>.
** Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio). *E-mail*: <samogoncalves@hotmail.com>.

1. Assimetrias podem ser classificadas como *assimetrias estruturais*, que se originam de discrepâncias quanto a dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e *assimetrias de políticas*, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotadas.

2 Consoante o Art. 12 do regulamento do Focem (Decisão CME nº 18/2005), os recursos destinados especialmente para os programas relacionados à infraestrutura devem ser, durante os primeiros quatro anos do Focem, direcionados prioritariamente para a infraestrutura física que facilite a integração do Mercosul.

Desenvolvimento da Competitividade, concernente à estrutura produtiva; Programa de Coesão Social; e Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Tais programas priorizam setores-chave em que as disparidades entre os países-membros são maiores e têm de ser reduzidas de forma a permitir o aprofundamento da integração regional.[3] De fato, a carência de infraestrutura – sobretudo viária e energética – nos países-membros e entre estes consiste em obstáculo real para a ampliação dos fluxos dos fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do Mercosul face a outros concorrentes internacionais. No que se refere à estrutura produtiva, a assimetria existente entre o Brasil e os demais parceiros, sobretudo em relação ao Paraguai e ao Uruguai, dificulta a apropriação de benefícios econômicos oriundos da integração pelos sócios menores, o que gera insatisfação e desentendimentos políticos. Sem intervenção estatal, ademais, essas disparidades entre os setores produtivos dos países-membros tendem a se ampliarem, uma vez que a escala do mercado consumidor brasileiro constitui fator de atração. No que tange às questões sociais, a integração econômica tende a conduzir a especialização produtiva, o que prejudica países, regiões e setores econômicos pouco competitivos e tem impactos sociais na medida em que gera concentração econômica e desemprego. Como resultado, a legitimidade e o apoio político dos países ao processo de integração tendem a diminuir. Daí o porquê de as disparidades sociais no âmbito do Mercosul constituírem um potencial entrave ao aprofundamento da integração sub-regional e serem consideradas uma das prioridades do Focem. Por fim, o fortalecimento institucional do Mercosul é essencial para que todos esses programas de redução de assimetrias possam ser elaborados, executados e fiscalizados de forma mais eficiente e eficaz.

No que concerne à distribuição dos recursos do Focem entre seus programas, verifica-se que projetos ligados à convergência estrutural (36%) e à coesão social (28%) têm recebido a maior parcela desses recursos, o que era de se esperar, dadas as enormes demandas dos países-membros nessas searas. As áreas de desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul correspondem, respectivamente, a 20% e 16% dos recursos aplicados do fundo.

3 O PROCESSO SELETIVO DOS PROJETOS

O processo de escolha dos projetos e de liberação de recursos do Focem envolve diversos órgãos institucionais do Mercosul. De fato, o projeto passa por seis diferentes instâncias antes de ser efetivamente aprovado, o que revela a seriedade na escolha dos programas a serem financiados e a tentativa do Mercosul de evitar que os recursos sejam direcionados para projetos inidôneos ou que não se coadunam com os interesses do bloco.

3. Ver Art. 30 do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 18/2005. Disponível em: <www.mercosur.int>.

Os países-membros que desejarem ter acesso a tais recursos precisam apresentar o projeto à chamada Unidade Técnica Nacional (UTN), que é responsável pela gestão de todo projeto financiado pelo Focem. A UTN está encarregada de averiguar se os projetos apresentados pelos entes nacionais atendem aos requisitos técnicos estabelecidos pelo regulamento. É responsável, ademais, por acompanhar a execução dos projetos que recebem recursos do Focem com vista a aferir o cumprimento dos objetivos estabelecidos nos programas financiados com verbas do fundo[4] (CMC nº 18/2005, Art. 18).

A UTN realiza, portanto, essa primeira avaliação e, uma vez cumpridas as exigências de ordem técnica, apresenta o projeto à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Esta, por sua vez, verifica se os projetos apresentados atendem aos critérios de exigibilidade e, caso positivo, os repassa para a Unidade Técnica do Focem (UTF), que fica sob a responsabilidade do diretor da Secretaria do Mercosul (SM). A UTF realiza nova análise técnica dos projetos e os envia novamente à CRPM, que faz seu próprio relatório e o transmite ao Grupo de Mercado Comum (GMC) que, após análise, também elabora relatório e o envia ao Conselho de Mercado Comum (CMC), que por sua vez emite decisão final sobre os projetos (CMC nº 18/2005, cap. IV).

Segundo as informações fornecidas pela página eletrônica do Fundo de Convergência Estrutural, até 2010 foram aprovados, com licitação já realizada, 25 projetos no valor de US$ 198 milhões, dos quais US$ 152 milhões saíram diretamente do Focem.[5]

Cabe ressaltar que, atendidos os requisitos técnicos, qualquer entidade pública dos países-membros pode ter acesso aos recursos do Focem (CMC nº 18/2005, Art. 18). Estados e municípios podem, portanto, apresentar projetos à UTN com a finalidade de receberem verbas do fundo. Essa possibilidade facilita o acesso mais rápido ao Focem por unidades subnacionais, dispensando a intermediação do governo federal e reduzindo a burocracia do processo de seleção dos projetos.

4 DISTRIBUIÇÃO NACIONAL DOS CUSTOS E RECURSOS DO FOCEM

O Art. 1º do regulamento do Focem estabelece que os recursos serão destinados a financiar os programas das "economias menores" e das "regiões menos desenvolvidas" do Mercosul. Percebe-se que, de forma tácita, o bloco sub-regional decidiu adotar um conceito de assimetrias com base em dois critérios, consentâneo à realidade do bloco: o primeiro leva em consideração as diferenças de "tamanho" entre os sócios,[6] enquanto o segundo enfatiza

4. Segundo o regulamento do Focem, a responsabilidade de verificar se o desenvolvimento dos projetos financiados com os recursos do fundo está ocorrendo conforme os objetivos propostos é do Estado beneficiado, que é representado pela UTN, responsável pela apresentação, avaliação e execução dos projetos (CMC nº 18/2005, Art. 18).

5. A diferença resulta de aportes realizados pelos executores dos projetos. Para detalhes, ver <www.mercosur.int/focem>.

6. Essa diferença de tamanho é medida em termos de superfície, de população e de produto interno bruto (PIB).

uma noção tradicional de desigualdade, assentada na diferença *per capita* ou de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul.

Essa dupla vinculação do conceito de assimetria é essencial para balizar a destinação dos recursos. Com efeito, por maiores que sejam as disparidades do Brasil e da Argentina face aos sócios menores, fosse o critério para recebimento das verbas apenas "tamanho", regiões do Brasil e da Argentina com baixa renda *per capita* e IDH não teriam acesso ao Focem. Problema semelhante ocorreria caso os parâmetros contemplassem tão somente os baixos níveis de renda *per capita* e IDH das regiões menos desenvolvidas – como normalmente ocorre na União Europeia (SM, 2006). Nesse caso, o Paraguai e, sobretudo, o Uruguai seriam preteridos no recebimento de recursos, já que os índices referentes a esses dois critérios em regiões como o Nordeste e o Norte do Brasil estão entre os piores do Mercosul (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). Por isso, a utilização de ambos os parâmetros revela-se apropriada à realidade do bloco.

Os recursos que compõem o Focem são de natureza pública, aportados pelos países-membros do Mercosul, e têm caráter não reembolsável (CMC nº 18/2005, Arts. 6º e 14). A divisão das contribuições a serem feitas pelos sócios procurou refletir o peso das economias de cada país em relação ao bloco. Assim, dos US$ 100 milhões depositados no Focem anualmente, o Brasil deve aportar 70% dos recursos; a Argentina 27%; o Uruguai 2%; e o Paraguai 1%. Também é permitido ao Fundo receber doações de terceiros países e organizações internacionais (CMC nº 18/2005, Art. 8º).

Assim como no caso das contribuições, o Art. 10 do CMC nº 18/2005 do regulamento do Focem estabelece o montante máximo que cada um dos sócios pode receber anualmente. Evidentemente, nessa distribuição procurou-se privilegiar as economias menores. Consoante o propósito de fazer frente às assimetrias intrabloco, o Paraguai e o Uruguai têm direito de utilizar até 48% e 32% anuais dos recursos do Focem referentes aos US$ 100 milhões, respectivamente. Brasil e Argentina, por sua vez, podem sacar até 10% anualmente para investir em projetos que visem mitigar as disparidades entre os parceiros do Mercosul. Nota-se neste artigo que o percentual de recursos destinado a cada um dos sócios anualmente é fixo, independentemente da categoria em que o programa financiado se enquadre: convergência estrutural, coesão social, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. Tal regulamento desconsidera, portanto, os distintos graus de assimetrias entre os países-membros no âmbito dessas quatro áreas definidas pelo Focem.

Os tetos de recebimento anuais de recursos do Focem resultam de decisão política do Brasil. Embora economicamente fizesse mais sentido instituir critérios objetivos para medir os diferentes graus de assimetrias entre os parceiros do bloco sub-regional, de modo que a porcentagem de recursos destinada a cada um dos membros variasse em proporção inversa às suas carências nas áreas em que se enquadram os programas do fundo, o governo brasileiro tomou a decisão política de manter percentuais fixos a fim de beneficiar os demais parceiros e assim compensar as assimetrias intrabloco (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

No tocante à quantidade de projetos financiados por país, verifica-se a seguinte distribuição: 56% para o Paraguai; 24% para o Uruguai; 12% para a Secretaria do Mercosul; 4% para o Brasil; nenhum projeto aprovado para a Argentina. É importante assinalar que os dados referem-se ao número de projetos já aprovados e em fase de execução.[7] Observa-se, assim, que os sócios menores apresentaram o maior número de projetos no âmbito do Focem. De fato, 80% dos programas financiados com recursos do fundo pertencem ao Paraguai e ao Uruguai, ao passo que, no período analisado, o Brasil e a Argentina apresentaram participação menor na utilização das verbas do fundo.

A distribuição dos recursos do Focem entre os países membros do Mercosul em termos de valores dos programas financiados é ainda mais relevante. Verifica-se que o Paraguai obteve 71%; o Brasil 11,1%; o Uruguai 9,5%; programas regionais envolvendo mais de um país do bloco 8,3%; a Secretaria do Mercosul 0,1%; e nenhum valor observado no caso da Argentina. Cabe aqui uma ressalva, visto que o Brasil figura como segundo maior receptor. Na realidade, o Estado brasileiro aparece como o segundo país que mais recebe recursos, em função do elevado valor do financiamento do único projeto brasileiro, referente à construção da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) em Foz do Iguaçu, o que gera distorções, já que a soma de todos os projetos uruguaios é menor que o montante do único programa em curso no Brasil.

Cruzando-se os dados dos programas por país, confirma-se, de fato, que o Paraguai e o Uruguai têm sido os principais receptores dos recursos do Focem. Conforme exposto anteriormente, destacam-se a quantidade de projetos financiados nos programas de Convergência Estrutural, que visa investimentos em infraestrutura, e de Coesão Social, cujo propósito é mitigar as disparidades sociais existentes. No âmbito desses programas, sobressaem-se o Paraguai e o Uruguai, cuja participação representa 90% em relação aos projetos relacionados à melhoria de infraestrutura e cerca de 67% daqueles referentes às questões sociais. No que diz respeito a valores, embora o montante que os países do Mercosul destinam ao Focem anualmente pareça pouco em termos absolutos – US$ 100 milhões –, em termos relativos, esse montante é significativo para as economias do Uruguai e do Paraguai.[8]

Por fim, cabe também mencionar que, no bojo das negociações entre o Brasil e o Paraguai sobre a Hidrelétrica de Itaipu, decidiu-se pela construção de uma linha de transmissão de 500kV de Itaipu a Villa Hayes, com criação da subestação de Villa Hayes e ampliação da subestação da margem direita de Itaipu a fim de levar eletricidade até Assunção. Espera-se que, com aportes do Brasil, o Focem direcione US$ 400 milhões para este projeto, que está em fase de elaboração técnica do caderno de licitação. No cronograma oficial, o projeto da

7. Embora não haja projetos em curso na Argentina no período observado, dois programas – no valor de US$ 16,7 milhões – oriundos do país estão em fase de análise e aguardam aprovação. Vale ressaltar, ademais, que os recursos direcionados à Secretaria do Mercosul visam fortalecer institucionalmente o bloco. A categoria regional, por sua vez, diz respeito a projetos pluriestatais, cujos benefícios contemplam mais de um país do Mercosul – o único projeto dessa natureza no Mercosul recebeu recursos do Focem para erradicar a febre aftosa no âmbito do bloco. O programa chama-se Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (Pama), e recebeu aportes no valor de US$ 13,9 milhões.

8. Para saber quanto representa o Focem em termos relativos para as economias do Paraguai e do Uruguai, ver Souza, Oliveira e Gonçalves (2010).

linha de transmissão deve ser concluído até dezembro de 2013 e será o maior já financiado pelo Focem, com impactos importantes sobre a economia paraguaia. A aprovação desse projeto reitera a importância da temática da correção de assimetrias estruturais no novo *momentum* da integração regional sob a liderança brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO FOCEM

Os mecanismos criados no âmbito do Mercosul para compensar as assimetrias intrabloco devem ser acompanhados pelos governos dos países-membros com vista a promover o seu aperfeiçoamento. A propósito das condições de gestão do financiamento do projeto, nos artigos 18 e 32 do regulamento (CMC nº 18/2005) do Focem, está claramente colocado que os projetos financiados pelo fundo devem ser propostos e executados "sob responsabilidade do setor público de um ou mais Estados Partes". O regulamento do Focem impede, portanto, que os recursos sejam alocados diretamente à iniciativa privada, tendo os projetos, necessariamente, de ser apresentados e administrados pelo setor público.

Embora a exclusividade do setor público faça sentido em relação às categorias de convergência estrutural, fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul e coesão social, no tocante aos programas que se enquadram na área de "desenvolvimento da competitividade", a revisão dessa norma poderia contribuir para ampliar a demanda pelos recursos do Focem. De fato, uma vez que o principal objetivo dos projetos nesse domínio consiste em elevar a competitividade das empresas do Mercosul, o acesso direto das empresas privadas aos recursos do Focem ajudaria a impulsionar o financiamento de programas nessa seara. Além disso, os empresários do bloco conhecem melhor do que o Estado as deficiências de suas empresas e podem apontar, de forma mais precisa, quais setores necessitam de investimentos para elevar a produtividade.

Outra medida que se considera importante diz respeito à transparência do Focem e dos mecanismos de combate às assimetrias no Mercosul. É necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, revelando detalhes dos projetos em andamento, informando quais os procedimentos para a seleção dos projetos e disponibilizando informações na sua página eletrônica sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram. Este é um ponto igualmente crucial para incrementar a legitimidade das políticas de combate às assimetrias no bloco, especialmente se houver aumento dos recursos disponíveis nos Focem.

Ademais, é possível que a não utilização da totalidade dos recursos disponíveis do Focem esteja relacionada à forma como esses recursos são aplicados. Consoante o Art. 35 do regulamento do fundo (CMC nº 18/2005), os recursos não poderão ser utilizados para cobrir gastos com a "elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos." Em países com baixa capacidade institucional, como Paraguai e Uruguai, percebe-se, muitas vezes, dificuldades na elaboração de projetos de qualidade, o que dificulta o acesso a fundos disponíveis. No Focem, conforme visto anteriormente, o projeto deve seguir metodologia estipulada

pelo Mercosul – denominada Sistema de Marco Lógico – e deve passar por seis instâncias diferentes até ser aprovado, o que demonstra certo rigor no processo de aprovação. Assim, propõe-se que parte desses recursos seja empregada na capacitação de solicitantes, mormente no Paraguai e no Uruguai, de forma a garantir maior número de projetos financiados pelo fundo. A destinação de parte dos recursos do Focem, ainda que pequena, para financiar a elaboração desses projetos certamente contribuiria para aumentar a demanda por esses recursos, já que possibilitaria às economias menores custear a formulação de projetos bem-elaborados, com possibilidades concretas de aprovação.[9] Para tanto, seria necessária uma decisão do CMC, alterando o Art. 35 do regulamento nº 18/2005, que disciplina o Focem.

Tendo em vista a constituição de um mercado comum, é lícito afirmar que o Focem também pode constituir poderoso instrumento para a promoção de futura convergência macroeconômica e, portanto, para o combate das assimetrias de políticas. Tal função surgiria a partir do estabelecimento de metas de política macroeconômica a serem cumpridas pelos países que obtivessem recursos do Focem, seguindo o exemplo da União Europeia, que condicionou o recebimento de recursos de seus fundos estruturais ao cumprimento de tais metas, conforme o Pacto de Crescimento e Estabilidade firmado em Maastricht em 1992. Destarte, criar-se-ia uma vinculação interessante entre o combate às assimetrias estruturais no fundo e a preparação do espaço para o tratamento das assimetrias de políticas, usando esse expediente para promover maior convergência macroeconômica das economias dos membros do Mercosul.

Conforme apresentado por Souza, Oliveira e Gonçalves (2010), a consideração de assimetrias estruturais em nível de regiões subnacionais revela discrepâncias significativas entre o tamanho econômico do Brasil, conforme medido em PIB, população e território, por um lado, e o desenvolvimento econômico de seus Estados, conforme medido pelo PIB *per capita*, índice de Gini e IDH, por outro lado. Tendo em vista o claro benefício do processo de integração do Mercosul ao Brasil e o complexo quadro das assimetrias no bloco, considera-se politicamente inviável uma proposta que colocaria o país como principal receptor de fundos de combate às assimetrias estruturais. O Brasil já dispõe de programas sociais que contam com recursos muito superiores aos do Focem, como, notadamente, o Programa Bolsa Família (PBF).[10] Entende-se, contudo, que há espaço para se realizar mudanças pontuais na forma de distribuição de recursos do Focem, que o tornaria mais

9. No caso dos fundos estruturais europeus, a título excepcional, estudos preparatórios e medidas de apoio técnico podem ser financiados até o valor de 10% do custo total do projeto. Nesses fundos, outrossim, existe a chamada reserva de desempenho, em que 4% das dotações destinadas a cada Estado-membro são alocadas para os programas mais eficientes. Isto incentiva os integrantes do bloco a apresentarem projetos cada vez mais bem elaborados, uma vez que os países que detiverem os melhores programas terão recursos adicionais à disposição. O Focem poderia adotar instrumento semelhante com vista a premiar os melhores projetos no âmbito do Mercosul.

10. O PBF constitui-se na maior política de transferência condicional de renda existente no Brasil, e destina atualmente cerca de R$ 12 bilhões ao atendimento de cerca de 11 milhões de famílias (TAVARES; PAZELLO, 2009).

racional e lhe daria maior legitimidade frente à população brasileira. Propõe-se, assim, que o Focem adote um regime misto, que leve em conta parâmetros por país e por região.[11] Os recursos do Focem destinados para as áreas de convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul seguiriam critérios por país, baseados no tamanho do PIB, do território e da população e na competitividade industrial. Dessa forma, os três sócios do Brasil receberiam o maior montante dos recursos nesses segmentos, como ocorre atualmente.

As verbas direcionadas para a coesão social, por seu turno, seriam distribuídas segundo parâmetros semelhantes aos adotados pela União Europeia, em que as regiões abaixo da média do bloco, em termos de renda *per capita* e de IDH, receberiam o maior aporte de recursos, independentemente do país em que estivessem localizadas. Assim, as regiões do Norte e do Nordeste brasileiros também seriam beneficiadas, já que estão entre aquelas com os piores índices do Mercosul. Notadamente, os Estados brasileiros e argentinos menos desenvolvidos são também aqueles geográfica e economicamente menos integrados ao Mercosul. Considera-se que a concepção e a implementação de programas sociais financiados com fundos comuns de combate às assimetrias, como o Focem, nesses Estados, e também em províncias argentinas com menor desenvolvimento relativo, podem servir ao propósito de promover sua maior integração ao bloco assim como de legitimar o processo de integração de uma forma mais ampla nos países-membros.

Por fim, no que diz respeito ao processo seletivo, a atribuição ao CMC – instância máxima do Mercosul, composta pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda – da tarefa de julgar em última instância os projetos do Focem permite que decisões políticas sejam tomadas em detrimento daquelas de caráter estritamente técnico. Isso ocorreu em 2009, quando a Argentina, por razões políticas ligadas à disputa com o Uruguai em torno de uma fábrica de celulose instalada às margens do rio da Prata, vetou, no âmbito do CMC, o uso de recursos do Focem para financiar uma linha de interconexão elétrica que ligaria o Brasil ao Uruguai no valor de US$ 83 milhões – ligando a cidade brasileira de Candiota (RS) ao município uruguaio de San Carlos, próximo a Punta Del Este.

A politização da escolha de projetos pode tornar-se obstáculo para o objetivo do Focem de mitigar as assimetrias intrabloco. Seria, pois, recomendável que o processo de aprovação de projetos no âmbito do Focem envolvesse apenas órgãos técnicos, de modo a evitar que decisões políticas impedissem a aprovação de projetos tecnicamente viáveis. Assim, instâncias de caráter político como o CMC deveriam ser excluídas do processo de seleção dos projetos ou, pelo menos, não deveriam ser responsáveis pela avaliação final destes.

11. Enquanto na União Europeia os fundos estruturais visam atingir os objetivos por regiões e o Fundo de Coesão Social disponibiliza recursos por países; no Mercosul, a ideia é de que o Focem conceda recursos aos países e às regiões. Para os programas de coesão social, os recursos seriam aportados por regiões, ao passo que para os demais seria por país.

Ao se considerar o Mercosul como objetivo em si mesmo, e se a dimensão política da integração for valorizada para além da meramente econômica, cabe ao Brasil a liderança na oferta de políticas para o tratamento de assimetrias no bloco, oferecendo concessões para os demais países-membros, sobretudo para o Uruguai e para o Paraguai. Daí a relevância dessas propostas, visto que podem contribuir para melhorar os mecanismos de combate às assimetrias existentes no Mercosul, conferindo, assim, maior apoio ao processo de integração.

REFERÊNCIAS

BOUZAS, R. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from Mercosur. *In*: GIORDANO, P. *et al*. **Asymmetries in regional integration and local development**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM). Estudos. 2004. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem>. Acesso em: 10 nov. 2010.

GIORDANO, P. *et al*. El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. **Documento de Divulgación 26**. Buenos Aires: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe, ago. 2004.

QUIJANO, J. Las reglas de una economía pequeña en un proceso de integración regional. *In*: BOUZAS, R. **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Altamira, 2002.

SECRETARIA DO MERCOSUL (SM). **Estudo,** n. 005, 2006. Disponível em: <http://www.mercosur.int/>. Acesso em: 10 nov. 2010.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2010 (Texto para Discussão, n. 1477).

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, abr. 2009.

Sites consultados

http://www.mercosur.int

http://www.mercosur.int/focem

http://www.mercosul.gov.br

http://www.camara.gov.br/representacaomercosul

http://www.mre.gov.br

A TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS*

Honório Kume**
Guida Piani***

1 INTRODUÇÃO

O Tratado de Assunção, assinado em março de 1991, previa a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) a partir de 1995, com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países-membros, o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização das legislações nas áreas pertinentes. No entanto, na época, este objetivo foi recebido com bastante ceticismo devido ao curto prazo para sua implementação (pouco menos de quatro anos), à falta de estabilização macroeconômica e às diferenças nas tarifas nacionais que não permitiam vislumbrar uma TEC aceitável para todos os membros.

Na reunião em Ouro Preto, em dezembro de 1994, os governos já estavam conscientes que a meta de mercado comum não seria alcançada, mas para assegurar a credibilidade do processo de integração optaram em aprovar uma união aduaneira ainda que incompleta o que exigiria pelo menos a aprovação da TEC.

No entanto, apesar de intensas negociações desde maio de 1991, ainda restavam grande divergências para aprovar uma TEC que atendesse aos interesses de todos. O Paraguai e o Uruguai como países pequenos pleiteavam tarifas menores e mais uniformes entre os produtos agrícolas e manufaturados para evitar o custo do desvio de comércio favorável aos países maiores e mais industrializados. O Brasil buscava reproduzir sua estrutura tarifária para preservar sua produção doméstica. A Argentina adotava um procedimento análogo, à exceção de bens de capital – inclusive informática e telecomunicações –, para os quais o Brasil era o principal fornecedor regional.[1]

* Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Marcos Antonio Macedo Cintra.
** Do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), lotado na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea, e professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ). E-mail: <honorio.kume@ipea.gov.br>.
*** Do Serpro, lotado na Deint do Ipea. E-mail: <guida.piani@ipea.gov.br>.
1. Para os bens de capital, de informática e de telecomunicações, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai pleiteavam uma TEC bastante reduzida para evitar a dependência em relação aos produtores brasileiros. Para se fortalecerem nas negociações com o Brasil, a Argentina e o Paraguai fixaram uma tarifa nacional de 0% em 1993. Para manter a proteção aos produtores domésticos destes bens, o governo argentino concedeu um subsídio à produção de 15%.

2 A TEC APROVADA EM 1994

A solução encontrada para superar as principais controvérsias, em decorrência de tarifas nacionais muito distantes, foi aceitar temporariamente taxas diferenciadas, de modo que o ônus de uma maior tarifa fosse assumido apenas pelo próprio país. Assim, a taxa externa comum aprovada permitiu exceções para dois grupos de produtos.

O primeiro, composto de bens de capital (900 itens tarifários), foi fixado em 14% (moda), inferior em 6 pontos percentuais (p. p.) à tarifa brasileira e superior às da Argentina e do Paraguai, ambos com 0%, e à do Uruguai, com 10%, e às de produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários) em 16%, contra uma taxa de 35% e 40%, no Brasil, com tarifas idênticas às de bens de capital nos demais países sócios. Para evitar os custos de uma mudança instantânea na tarifa destes bens, foi fixado um programa de convergência linear e automática: para a Argentina e o Brasil, até 2000 para bens de capital e 2005 para bens de informática e telecomunicações, e para o Uruguai e o Paraguai, até 2006 para ambos os bens.

Esse acordo foi assimilável, pois, se os aumentos fossem considerados excessivos, os países poderiam recorrer aos regimes especiais de importações pelos quais reduções tarifárias poderiam ser concedidas sob determinados critérios. O Brasil também manteve os *ex-tarifários* (exceção na classificação de um item tarifário para a isenção da tarifa) para as importações de máquinas e equipamentos sem similar nacional.

O segundo grupo, denominado Lista de Exceção Nacional, abrangeu os produtos para os quais cada país considerava inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional, por motivos protecionistas ou para evitar impacto sobre os custos de produção. Assim, cada país selecionou produtos cujas alíquotas convergiam de forma linear e automática à TEC no prazo de cinco anos, à exceção do Paraguai que obteve dez anos. A cota de bens para a Argentina, idêntica à do Brasil, foi de 300 itens tarifários, enquanto o Paraguai e o Uruguai puderam selecionar 399 produtos cada um.

A estrutura tarifária comum aprovada após intensas negociações entre os quatro países apresentava uma configuração próxima daquela adotada pelo Brasil a partir de 1993. A TEC média foi de 12%, com uma amplitude entre 0% e 20% e apresentava alíquotas crescentes em 2 p. p., de acordo com o grau de elaboração do bem ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos variavam entre 0% e 12%, as de bens de capital entre 12% e 16% e as de bens de consumo entre 18% e 20%.

3 AS "PERFURAÇÕES" NA TEC

Logo se constatou que a flexibilização que permitiu essa solução de compromisso político não seria suficiente. Em alguns casos, os países-membros passaram a tomar iniciativas unilaterais que "perfuravam" a TEC, baseados em argumentos macroeconômicos e, mais tarde, buscaram a aprovação de seus parceiros, os quais acabavam cedendo ao fato consumado. Em outros, a perfuração era efetuada após a aprovação por todos os sócios.

Alguns exemplos,[2] a seguir mencionados, revelam que tal prática foi disseminada entre todos os países-membros. Em fevereiro de 1995, a Argentina voltou a aplicar uma taxa de estatística[3] de 3% nas importações de terceiros países, por motivos fiscais. Em seguida, o governo brasileiro elevou as tarifas de 109 bens de consumo duráveis, tais como automóveis, televisores, rádio-gravadores e toca-discos a *laser*, incluindo-os na Lista de Exceção Nacional, que não tinha sido totalmente preenchida em dezembro de 1994. Ademais, solicitou e obteve o apoio de seus parceiros para reduzir as tarifas de 150 produtos por um período máximo de um ano. Este movimento procurava conciliar dois objetivos: reverter o crescente desequilíbrio na balança comercial brasileira e impedir, por meio da concorrência maior de produtos importados, uma deterioração no quadro inflacionário.

Em março de 1995, entre outras medidas para redução do déficit público, o governo argentino acelerou a convergência das tarifas de bens de capital para 10% e reduziu para o mesmo percentual a alíquota do subsídio concedido à produção nacional desses bens (BERLINSKI, 2008).

O Paraguai também pressionou para manter o acesso a importações de matérias-primas nos casos de insuficiência de oferta regional. Em consequência, decidiu-se permitir a importação pelos países sócios de até 50 produtos (Lista de Exceção para Abastecimento), sob a aprovação prévia da Comissão de Comércio do Mercosul, com uma diminuição da TEC, mantendo também uma margem mínima de preferência e com prazo máximo de um ano. Essa medida foi sistematicamente prorrogada, limitando-se atualmente em 20 produtos com tarifa de 2%, podendo em casos excepcionais ser reduzida para 0%.

Em agosto de 1996, o governo argentino adotou a TEC para bens de capital e eliminou o subsídio à produção doméstica (BERLINSKI, 2008). Vale lembrar que eventuais impactos sobre investimentos em setores de interesse poderiam ser contornados mediante isenção tributária concedida pelos regimes especiais de importação.

A Lista de Exceção Nacional para a Argentina, o Brasil e o Uruguai foi extinta como estava previsto em 2000. No entanto, nesse ano, foi recriada agora composta de no máximo 100 produtos, dos quais, a cada seis meses, 20 produtos podem ser trocados segundo os interesses de cada país. Com esta medida, o Paraguai passou a ter uma lista com 499 produtos. Em 2003, o limite de produtos foi elevado para 125 e 150, respectivamente, para o Paraguai e o Uruguai e o prazo foi estendido até 2005.

Nesse ano, o prazo foi prorrogado para 2008, mas a Argentina e o Brasil aceitaram uma redução gradual no número de produtos no último ano, atingindo no fim deste 50 produtos. Para o Paraguai e o Uruguai, ao contrário, foram autorizados mais 100 produtos cada um.

2. Uma descrição resumida das alterações tarifárias promovidas pelos países do Mercosul encontra-se em Banco Interamericano de Desenvolvimento/Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (BID/Intal) –diversos anos.

3. A taxa de estatística havia sido extinta com a vigência da TEC.

A Lista de Exceção Nacional tem sido sucessivamente prorrogada. Atualmente, a Argentina e o Brasil podem incluir no máximo 100 produtos; do Uruguai, constam 225 produtos; e do Paraguai, 649. Essa permissão vence em 2011, à exceção de 100 produtos para o Paraguai e o Uruguai com vencimento previsto para 2015.

A proximidade do fim do regime de exceção para bens de capital em 2001 fortaleceu as preocupações sobre o nível adequado das tarifas desses bens acordado na Reunião de Ouro Preto. Assim, em junho de 2000, o Conselho do Mercosul recomendou à Comissão de Comércio a elaboração de uma proposta para um regime comum para bens de capital não produzidos no bloco econômico e solicitou que os Estados Partes enviassem sugestões para a revisão da TEC, inclusive para bens de capital produzidos na região.

Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico após dois anos e meio de uma séria recessão, reduziu unilateralmente as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20% para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos produzidos por países fora do bloco regional provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras para o mercado argentino. Diante do fato consumado, o Mercosul sancionou essa modificação com vigência até 2002, que tem sido sucessivamente prorrogada.

Em junho de 2001, o Grupo Mercado Comum, percebendo a dificuldade crescente para a implementação plena da TEC aprovada em 1994, criou o Grupo de Alto Nível para acelerar-se a avaliação da consistência e da dispersão da TEC e obterem-se propostas para uma reforma tarifária. O prazo para execução desta tarefa foi adiado várias vezes.

No mês seguinte, o governo uruguaio também reduziu para zero as tarifas de bens de capital e impôs uma alíquota adicional de 3 p. p. para as importações restantes. O Paraguai elevou em 10 p. p. as tarifas de 330 produtos. As economias dos dois países tinham sido fortemente impactadas pela recessão argentina, especialmente a do Uruguai.

No fim de 2003, foram iniciados os entendimentos para a elaboração de um regime comum para as importações de produtos de informática e telecomunicações e autorizada, temporariamente, a aplicação de uma tarifa de 0% para uma lista desses bens, desde que aprovados por todos os membros. Nessa oportunidade, também foi aprovado o regime comum para bens de capital não produzidos na região. No entanto, a lista de produtos com este tratamento tarifário até hoje não foi aprovada.

Diante desse impasse, o Paraguai e o Uruguai receberam autorização para aplicar uma tarifa de 2% nas importações extrazona de bens de capital e de informática e telecomunicações até 2010.

Em 2003, o Grupo de Alto Nível foi também encarregado de apresentar uma proposta para uma reformulação das tarifas de bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, mas, até o momento, esta não foi apresentada. Diante disso, a manutenção de tarifas diferenciadas para esses grupos de bens pela Argentina, pelo Paraguai e pelo Uruguai tem sido sistematicamente prorrogada, constituindo-se no foco de mais alto grau de dissenso acerca da TEC no Mercosul.

4 A REVISÃO DA TEC

Em outubro de 2010, o ministro Celso Amorim, na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul, após destacar o acordo na reunião da última cúpula, em San Juan, entre os Estados Partes para a eliminação gradual da dupla cobrança da TEC e a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul, anunciou que o Brasil apresentará uma proposta para a eliminação gradual das exceções a esta tarifa de forma a atender aos interesses de todos os sócios.

Para alcançar esse objetivo, o governo brasileiro deverá apresentar uma proposta de revisão da TEC principalmente nos produtos contidos nas Listas de Exceção Nacional e nas Listas de Exceção de bens de capitais e em produtos de informática e telecomunicações.[4]

A fixação de uma tarifa aduaneira de 12% e 14% nas importações de máquinas e equipamentos sempre foi motivo de grande controvérsia, tanto no Brasil como entre os países-membros do Mercosul. De um lado, estão os que se preocupam unicamente em estimular os investimentos privados para favorecer as exportações e a taxa de crescimento econômico; de outro, os que, apesar de concordarem com esses objetivos, querem evitar que isso seja viabilizado por meio da eliminação da produção regional de bens de capital.

O argumento em favor da aplicação de uma tarifa reduzida para bens de capital foi fortalecido por Long e Summers (1991), que mostraram que diferenças nas taxas de crescimento entre países estão mais associadas ao diferencial no preço relativo de bens de capital do que a diferenças nas taxas de poupança. Hsieh (2001) também mostra que o preço relativo de bens de capital está negativamente associado à participação das importações no investimento total em máquinas e equipamentos, dificultando o acesso a novas tecnologias.

Segundo Jones (1994), o efeito de eventuais distorções nos preços relativos de bens de capital em relação aos de consumo sobre a taxa de crescimento econômico depende, na maioria das vezes, do contexto em que elas ocorrem. Contudo, seus resultados empíricos, para uma ampla amostra de países, indicam que distorções nos preços relativos de bens de capital, em particular de máquinas e equipamentos, estão associadas a menores taxas de crescimento no período 1960-1985.

É possível fixar um nível tarifário para bens de capital que assegure uma proteção adequada aos produtores regionais sem comprometer substancialmente a competitividade internacional da produção no Mercosul? Não há uma resposta precisa para esta questão.

Certamente, uma proposta radical de tarifa nula como a que está sendo aplicada atualmente na Argentina, no Paraguai e no Uruguai não somente é apropriada, até porque os grandes países produtores e exportadores de bens de capital não a aplicam, mas também a aceitação por parte dos demais sócios do Mercosul dos níveis fixados em 1994 não seria viável. Assim, é bem provável que, para um consenso geral, as tarifas de bens de capital e de informática e telecomunicações

4. A plena vigência da TEC requer também a equalização das preferências tarifárias concedidas pelos países-membros nos acordos comerciais anteriores ao Mercosul, a harmonização dos regimes especiais de importação e uma solução para os bens com tarifas consolidadas individualmente por cada sócio na Organização Mundial do Comércio (OMC), com alíquotas inferiores ao fixado nesta tarifa.

sejam bastante reduzidas. Os países interessados em estimular a produção doméstica deverão recorrer a outros instrumentos, tais como os incentivos à inovação tecnológica, o financiamento privilegiado e o subsídio direto à produção.[5]

Para os demais setores, pode-se considerar que os países sócios consideram prioritárias as mudanças nas tarifas dos produtos contidos nas Listas de Exceção Nacional.[6] As tabelas 1, 2, 3 e 4 apresentam o número de produtos, a TEC, a tarifa praticada e a diferença entre estas taxas dos produtos contidos na Lista de Exceção Nacional, respectivamente, da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Nessas tabelas nota-se que, em média, as tarifas aplicadas são inferiores a TEC, indicando que os países recorrem a Lista de Exceção Nacional para reduzir os custos dos insumos importados que não são produzidos internamente no país, mas que podem ser elaborados em outro. Em alguns casos, as tarifas são reduzidas exclusivamente para os bens com determinadas características no item tarifário (ex-tarifários), não afetando, portanto, os demais bens contidos nesta classificação.

As tarifas maiores que a TEC ocorrem em pequeno número e são destinadas a proteger temporariamente a produção doméstica nos setores agropecuários, devido à queda nos preços internacionais.

TABELA 1
Número de produtos, TEC e tarifa aplicada – Lista de Exceção Nacional da Argentina – 2010

Seção	Descrição	Número de produtos	(%)	TEC (%)	Tarifa aplicada (%)	Diferença
1	Animais vivos e produtos do reino animal	–	–	–	–	–
2	Produtos do reino vegetal	4	4,0	9	17	8
3	Gorduras e óleos animais ou vegetais	5	5,0	10	20	10
4	Indústrias alimentares de bebidas e de fumo	2	2,0	13	20	7
5	Produtos minerais	–	–	–	–	–
6	Produtos das indústrias químicas	32	32,0	12	3	-9
7	Plásticos e borracha	6	6,0	10	1	-9
8	Peles, couros e artigos	–	–	–	–	–
9	Madeira e carvão vegetal	1	1,0	10	–	-10
10	Pastas de madeiras e papel	1	1,0	12	2	-10
11	Materiais têxteis	3	3,0	20	6	-14
12	Calçados, chapéus e artefatos semelhantes	–	–	–	–	–

(Continua)

5. Agradece-se a José Tavares de Araújo Jr. por citar a importância desses instrumentos no incentivo à produção interna de bens de capital.

6. Na Lista de Exceção Nacional, a cada seis meses, a Argentina e o Brasil podem alterar no máximo 20 produtos, o Uruguai modificou 25 destes e o Paraguai, 30. Assim, os países podem recorrer a essa lista para permitir a importação sem o pagamento da tarifa de bens com excesso temporário de demanda, complementando a lista de reduções para fins de abastecimento interno que é limitada em 20 produtos.

(Continuação)

Seção	Descrição	Número de produtos	(%)	TEC (%)	Tarifa aplicada (%)	Diferença
13	Obras de pedra, cimento, cerâmicos e vidro	1	1,0	12	2	-10
14	Pérolas naturais e cultivadas e metais preciosos	–	–	–	–	–
15	Metais comuns	26	26,0	12	5	-7
16	Máquinas e aparelhos e material elétrico e eletrônico	14	14,0	16	4	-12
17	Material de transporte	5	5,0	16	–	-16
18	Instrumentos e aparelhos de ótica e fotografia	–	–	–	–	–
19	Armas e munições	–	–	–	–	–
20	Diversos	–	–	–	–	–
	Total	**100**	**100,0**	**13**	**5**	**-8**

Fonte: Lista de Exceção Nacional da Argentina 2010.
Elaboração dos autores.

TABELA 2

Número de produtos, TEC e tarifa aplicada – Lista de Exceção Nacional do Brasil – 2010

Seção	Descrição	Número de produtos	(%)	TEC (%)	Tarifa aplicada (%)	Diferença
1	Animais vivos e produtos do reino animal	1	1,0	10	2	–
2	Produtos do reino vegetal	2	2,0	10	35	25
3	Gorduras e óleos animais ou vegetais	1	1,0	10	30	20
4	Indústrias alimentares, de bebidas e de fumo	7	7,1	17	29	12
5	Produtos minerais	1	1,0	4	0	–
6	Produtos das indústrias químicas	55	55,6	8	3	-5
7	Plásticos e borracha	7	7,1	14	9	-5
8	Peles e couros	2	2,0	8	_	_
9	Madeira e carvão vegetal	_	_	_	_	_
10	Pastas de madeiras e papel	1	1,0	14	_	-14
11	Materiais têxteis e suas obras	2	2,0	6	10	4
12	Calçados, chapéus e artefatos semelhantes	_	_	_	_	_
13	Obras de pedra, cimento, cerâmicos e vidro	_	_	_	_	_
14	Pérolas naturais e cultivadas e metais preciosos	1	1,0	10	2	_
15	Metais comuns e suas obras	_	_	_	_	_
16	Máquinas e aparelhos e material elétrico e eletrônico	7	7,1	10	6	-4
17	Material de transporte	1	1,0	_	35	35
18	Instrumentos e aparelhos de ótica e fotografia	8	8,1	15	1	_
19	Armas e munições	_	_	_	_	_
20	Diversos	3	3,0	20	1	_
	Total	99	100.0	10	6	-4

Fonte: Lista de Exceção Nacional do Brasil 2010.
Elaboração dos autores.

TABELA 3

NÚMERO DE PRODUTOS, TEC E TARIFA APLICADA – LISTA DE EXCEÇÃO NACIONAL DO PARAGUAI – 2008

Seção	Descrição	Número de produtos	(%)	TEC (%)	Tarifa aplicada (%)	Diferença
1	Animais vivos e produtos do reino animal	–	–	–	–	–
2	Produtos do reino vegetal	7	1,0	9	19	10
3	Gorduras e óleos animais ou vegetais	–	–	–	–	–
4	Indústrias alimentares, de bebidas e de fumo	20	2,9	16	9	-7
5	Produtos minerais	–	–	–	–	–
6	Produtos das indústrias químicas	301	44,4	10	6	-4
7	Plásticos e borracha	28	4,1	13	2	-11
8	Peles, couros e artigos	2	0,3	27	17	-10
9	Madeira e carvão vegetal	–	–	–	–	–
10	Pastas de madeiras e papel	25	3,7	12	5	-7
11	Materiais têxteis	89	13,1	29	15	-14
12	Calçados, chapéus e artefatos semelhantes	9	1,3	33	23	-10
13	Obras de pedra, cimento, cerâmicos e vidro	13	1,9	14	7	-7
14	Pérolas naturais e cultivadas e metais preciosos	–	–	–	–	–
15	Metais comuns	55	8,1	14	9	-5
16	Máquinas e aparelhos e material elétrico e eletrônico	77	11,4	19	7	-12
17	Material de transporte	3	0,4	20	16	-4
18	Instrumentos e aparelhos de ótica e fotografia	25	3,7	17	8	-9
19	Armas e munições	–	–	–	–	–
20	Diversos	24	3,5	18	12	-6
	Total	**678**	**100,0**	**15**	**8**	**-7**

Fonte: Lista de Exceção Nacional do Paraguai 2008.
Elaboração dos autores.

TABELA 4

Número de produtos, TEC e tarifa aplicada – Lista de Exceção Nacional do Uruguai – 2010

Seção	Descrição	Número de produtos	(%)	TEC (%)	Tarifa aplicada (%)	Diferença
1	Animais vivos e produtos do reino animal	–	–	–	–	–
2	Produtos do reino vegetal	7	3,1	10	_	-10
3	Gorduras e óleos animais ou vegetais	9	4,0	11	21	10
4	Indústrias alimentares, de bebidas e de fumo	13	5,8	12	4	-8
5	Produtos minerais	–	–	–	–	–
6	Produtos das indústrias químicas	56	24,9	12	_	-12
7	Plásticos e borracha	37	16,4	14	_	-14
8	Peles, couros e artigos	–	–	–	–	–
9	Madeira e carvão vegetal	15	6,7	9	_	-9
10	Pastas de madeiras e papel	15	6,7	12	_	-12
11	Materiais têxteis	20	8,9	18	_	-18
12	Calçados, chapéus e artefatos semelhantes	1	0,4	20	_	-20

(Continua)

(Continuação)

Seção	Descrição	Número de produtos	(%)	TEC (%)	Tarifa aplicada (%)	Diferença
13	Obras de pedra, cimento, cerâmicos e vidro	2	0,9	10	_	-10
14	Pérolas naturais e cultivadas e metais preciosos	_	_	_	_	_
15	Metais comuns	36	16,0	12	1	-11
16	Máquinas e aparelhos e material elétrico e eletrônico	6	2,7	16	_	-16
17	Material de transporte	_	_	_	_	_
18	Instrumentos e aparelhos de ótica e fotografia	7	3,1	14	_	-14
19	Armas e munições	_	_	_	_	_
20	Diversos	1	0,4	18	_	-18
	Total	**225**	**100,0**	**13**	**1**	**-12**

Fonte: Lista de Exceção Nacional do Uruguai 2010.
Elaboração dos autores.

Em todos os países, há uma forte concentração dos produtos da Lista de Exceção Nacional em determinadores setores. Na Argentina, em produtos químicos – com participação no total de produtos de 32% –, metais comuns (26%) e máquinas e aparelhos e material elétrico e eletrônico (26%). No Brasil, em produtos químicos (55,6%), plástico e borracha (7,1%) e máquinas e aparelhos e material elétrico e eletrônico (7,1%). No Paraguai, em produtos químicos (44,1%), materiais têxteis (13,1%), máquinas e aparelhos e materiais elétrico e eletrônicos (11,4%). No Uruguai, em produtos químicos (24,9%), plástico e borracha (16,4%) e metais comuns (16%).

Portanto, uma proposta de revisão da TEC que atenda aos interesses de todos e elimine as exceções implicará necessariamente uma redução das alíquotas em bens de capital e de informática e telecomunicações, produtos químicos, plástico e borracha e metais comuns. Como uma redução nas tarifas destes setores reduz os custos dos produtores de bens finais e proporciona uma proteção excessiva, uma reforma tarifária mais ampla pode ser necessária, ainda que sua aplicação possa ser feita de forma gradual.

Uma nova reforma desse tipo pode ser importante para uma melhor alocação de recursos no Brasil, visto que a liberalização comercial iniciada no fim dos anos 1980 encerrou-se em 1993 e a cobrança do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento de Seguridade Social (Cofins) sobre os produtos importados a partir de 2004 propiciou um aumento na proteção. Evidentemente, uma liberalização comercial deve ser aplicada em um ambiente econômico apropriado, principalmente considerando-se o patamar da taxa de câmbio.

REFERÊNCIAS

BERLINSKI, J. Política comercial y asignacion de recursos em Argentina: comercio inter/intra-industrial, instituciones de defensa comercial y produtividad. *In*: Kume, H. (Coord.) **Crecimiento econômico, instituciones, política comercial y defensa de la competência en el Mercosur**. Montevidéo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO/INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE (BID/INTAL). **Informe Mercosur**. Buenos Aires, BID-Intal, n. 7, 2001-2002.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 8, 2002-2003.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 9, 2003-2004.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 10, 2004-2005.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 11, 2005-2006.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 12, 2006-2007.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 13, 2007-2008.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 14, 2008-2009.

_____. **Informe Mercosur**. Buenos Aires, n. 15, 2009-2010.

HSIEH, C. Coments: trade policy and economic growth – a skeptic's guide to the cross-national evidence. *In*: BERNANKE, B. S.; ROGOFF, K. (Ed.). **NBER Macroeconomics Annual, 2000**. Cambridge: The MIT Press, 2001.

JONES, C. I. Economic growth and the relative price of capital. **Journal of Monetary Economics**, v. 34, n. 3, p. 359-382, 1994.

LONG, J. B.; SUMMERS, L. H. Equipment investment and economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 106, n. 2, p. 445-502, May 1991.

A CRIAÇÃO DO MERCOSUL CONTRIBUIU PARA AUMENTAR A INTENSIDADE TECNOLÓGICA DAS EXPORTAÇÕES DA REGIÃO?*

Marcelo José Braga Nonnenberg**
Allan Mesentier***

1 INTRODUÇÃO

Os quatro países fundadores do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) apresentavam, no momento da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, uma estrutura industrial bastante diferenciada. O Brasil já ostentava uma relativa diversificação da sua indústria, com forte presença de alguns setores relativamente intensivos em tecnologia, como os de automobilística, máquinas e equipamentos e farmacêutica. A Argentina, por sua vez, apresentava uma indústria menos diversificada, com forte concentração na indústria alimentícia, seguida pelos setores de petróleo, química, automobilística e fumo. Os demais membros possuíam uma indústria ainda muito fortemente concentrada em setores relativamente intensivos em recursos naturais e humanos.

Com a implementação de uma União Aduaneira, ainda que imperfeita, era de se esperar um forte crescimento do comércio bilateral, tanto em razão de criação como de desvio de comércio. Esse desenvolvimento do setor poderia ser o resultado de dois processos básicos. Em primeiro lugar, aquele resultante das vantagens comparativas de cada país, o que contribuiria para consolidar a estrutura industrial prevalecente. Em segundo lugar, como resultado da operação de outras forças em cada país, como a valorização cambial e a adoção de medidas de política industrial – regime automotivo, por exemplo –, a maior diversificação da estrutura industrial levaria a maiores exportações de produtos não tradicionais.

Essa diversificação, no caso de países em desenvolvimento, como os membros do Mercosul, normalmente vem acompanhada por um aumento relativo da participação de setores

* Os autores agradecem aos comentários feitos por Honório Kume e assumem os erros remanescentes.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.
*** Bolsista de graduação no Ipea.

mais intensivos em tecnologia.[1] E elevação da intensidade tecnológica (IT) das exportações, por sua vez, deve refletir-se em um esforço doméstico de inovação que, como é sabido, é a principal fonte de crescimento da produtividade econômica.[2]

Portanto, será que a criação do Mercosul resultou, de alguma forma, em aumento da intensidade tecnológica média das exportações dos seus países? De que forma esse processo ocorreu nos quatro países? E terá o eventual aumento da intensidade tecnológica contribuído para elevar as exportações? Responder a essas perguntas é o objetivo do presente artigo.

2 METODOLOGIA E DADOS

A classificação adotada neste trabalho baseia-se, em grande parte, na utilizada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).[3] De acordo com essa metodologia, os produtos são classificados em oito categorias básicas, como se observa no quadro 1.

QUADRO 1
Classificação de produtos de exportação

A – Produtos primários
B – Produtos manufaturados intensivos em trabalho ou recursos naturais
C – Produtos manufaturados com baixa intensidade tecnológica
D – Produtos manufaturados com média intensidade tecnológica
E – Produtos manufaturados com alta intensidade tecnológica
F – Produtos não classificados
G1 – Bens não analisados por insuficiência de dados
G2 – Combustíveis

A opção adotada neste trabalho foi a de analisar apenas as categorias de A a E. Isso porque as demais compreendem produtos cujos dados são incompletos (G1), ou não se encaixam adequadamente em nenhuma das classificações mencionadas, e cuja dinâmica obedece a vários fatores não econômicos, como armamentos, joias e objetos de arte (F) e combustíveis (G2), por sofrerem forte oscilação de preços. Ademais, como esta classificação engloba na categoria E produtos tão díspares como eletroeletrônicos, instrumentos de precisão e produtos químicos, a opção adotada por Nonnenberg (2010) e repetida neste estudo foi desagregar esta categoria em E1, com todos os produtos químicos, e E2, com produtos eletroeletrônicos e instrumentos de precisão.

1. Obviamente, a diversificação poderia resultar de maior número de setores primários, mas não é isso que se observa.
2. Ver Kim e Nelson (2000).
3. Para mais detalhamento, ver UNCTAD (2002).

A segunda etapa consiste na elaboração do índice propriamente dito a partir da classificação dada. Por analogia ao Índice de Hirschmann-Herfindahl, foi construído um índice de intensidade tecnológica da seguinte forma:[4]

$IT = 2^Z$

Sendo Z = 0, 1, 2, ...5 e 0 = A; 1 = B; 2 = C; 3 = E1; 4 = D; 5 = E2.

A categoria E1 recebeu peso inferior à D por se considerar que os produtos químicos são menos intensivos em tecnologia do que os componentes da categoria D, ou seja, máquinas e equipamentos, material elétrico e autoveículos. Como sempre, ao se lidar com essas classificações, prevalece uma boa dose de arbitrariedade. Todos os dados foram extraídos da base WITS/ComTrade.

3 EVOLUÇÃO DA INTENSIDADE TECNOLÓGICA NO COMÉRCIO BILATERAL E GLOBAL

A presente seção irá analisar a evolução do indicador de IT nas exportações intrarregionais e com o resto do mundo de cada um dos países da região.

Brasil

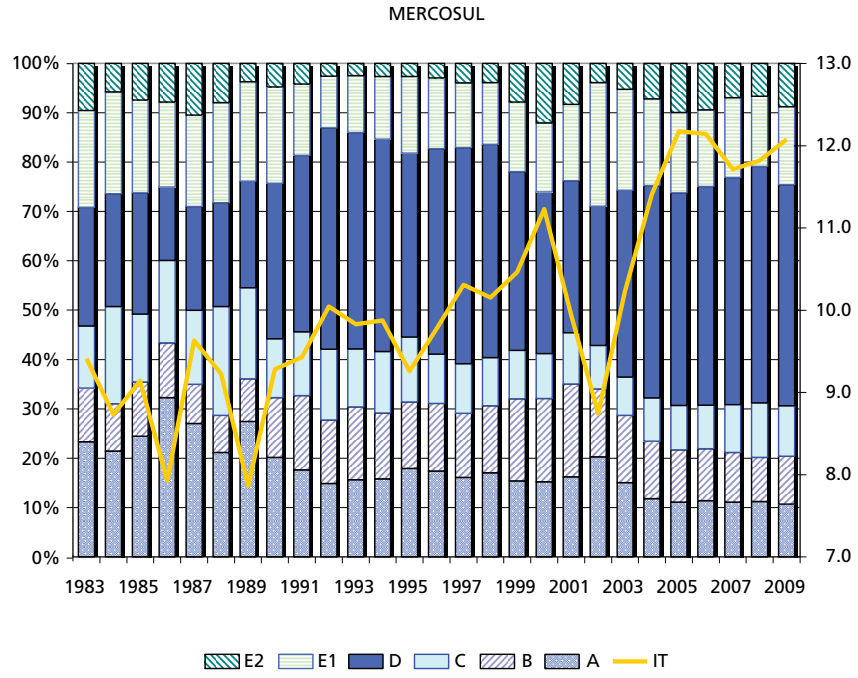
O gráfico 1 apresenta os indicadores de intensidade tecnológica e a participação de cada uma das categorias de produtos nas exportações para o Mercosul e o resto do mundo. Constata-se que os eventuais efeitos da criação da União Aduaneira somente vieram a ter algum impacto sobre este tipo de intensidade na segunda metade da década de 1990. No caso das exportações para o Mercosul, observa-se inicialmente um pequeno aumento da participação das categorias E1 e E2, compensadas por uma redução da categoria D. Porém, a partir de 2003, o peso conjunto das três categorias menos intensivas em tecnologia reduz-se substancialmente para dar lugar a uma forte elevação da categoria D. Já no caso das exportações para o resto do mundo, verifica-se, em primeiro lugar, que a participação conjunta das categorias A, B e C varia entre 70% e 80% do total sem grande variação ao longo de todo o período. Dito de outra forma, enquanto as nossas exportações intrarregionais são preponderantemente mais intensivas em tecnologia, as vendas para os demais países ainda são constituídas por mercadorias relativamente intensivas em trabalho e recursos naturais ou primários. O indicador de IT se eleva de cerca de 6 para 8 entre 1995 e 2000 para voltar a cair nos anos seguintes. Portanto, o Mercosul parece ter afetado basicamente nosso comércio com os países da região.

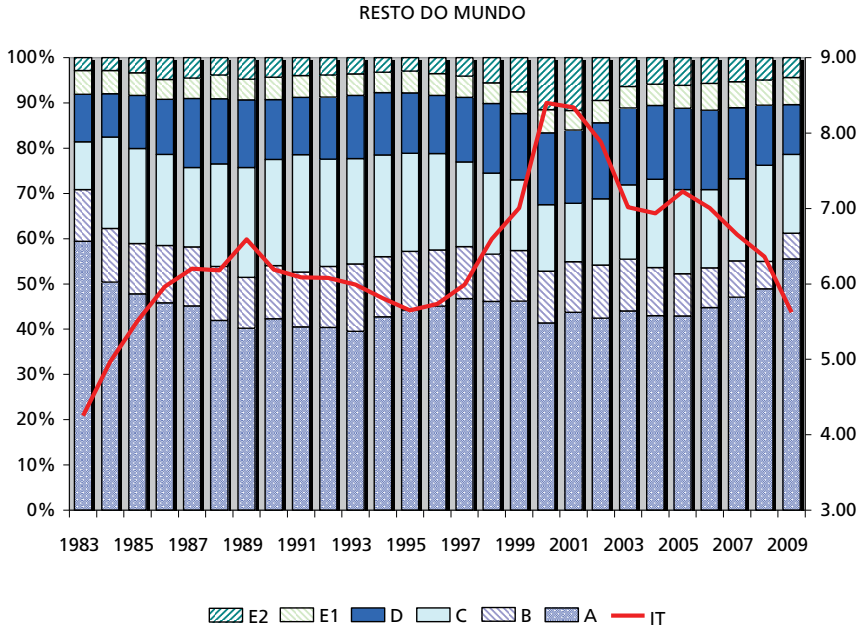
4. Para mais detalhes, ver Nonnenberg (2010).

Argentina

O indicador de IT das exportações da Argentina para o Mercosul, como se observa no gráfico 2, cresce continuamente desde 1991, saindo de cerca de 6 para 10 em 2009. A participação das categorias relativamente menos intensivas em tecnologia (A, B e C), que era de aproximadamente três quartos do total até 1986, vai declinando para alcançar apenas cerca de um terço em 2009. O peso da categoria E1 aumenta significativamente entre 1999 e 2005, mas a grande alteração na composição das exportações intrarregionais da Argentina foi o crescimento da categoria D desde 1993. Seu peso passa de 15% na média no período 1983-1992 para 32% entre 1993 e 2005, saltando para 43% nos três últimos anos. |A composição das exportações para o resto do mundo, por sua vez, é bastante distinta. O IT eleva-se fortemente entre 1983 e 1989, mas se mantém relativamente constante a partir deste ponto, flutuando entre 3,5 e 4,5. As três categorias menos intensivas em tecnologia respondem por mais de 80% do total das exportações, ainda que esse percentual haja caído discretamente nos últimos anos. Novamente, os efeitos do Mercosul parecem restritos ao comércio intrarregional.

GRÁFICO 1
Indicador de intensidade tecnológica e categorias de bens – exportações para o Mercosul e o resto do mundo – Brasil

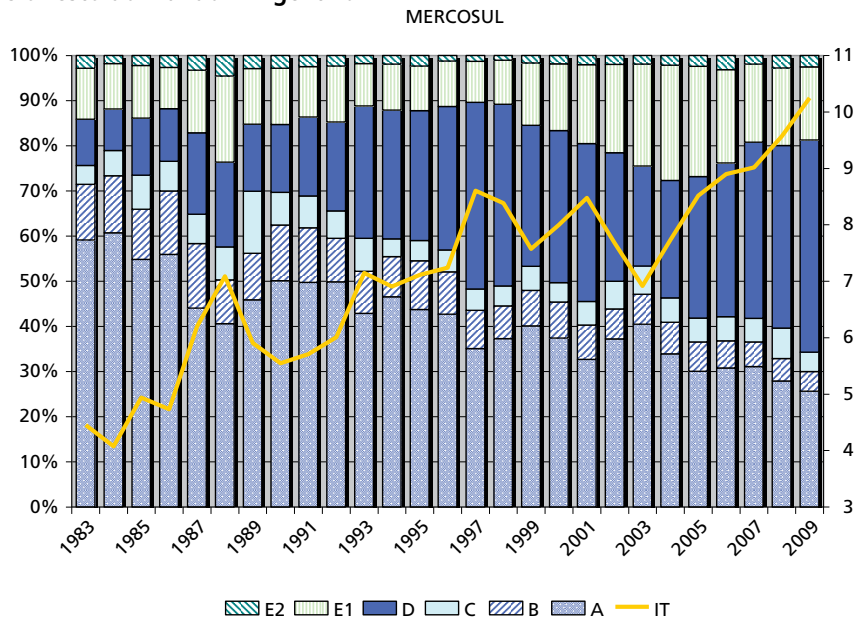


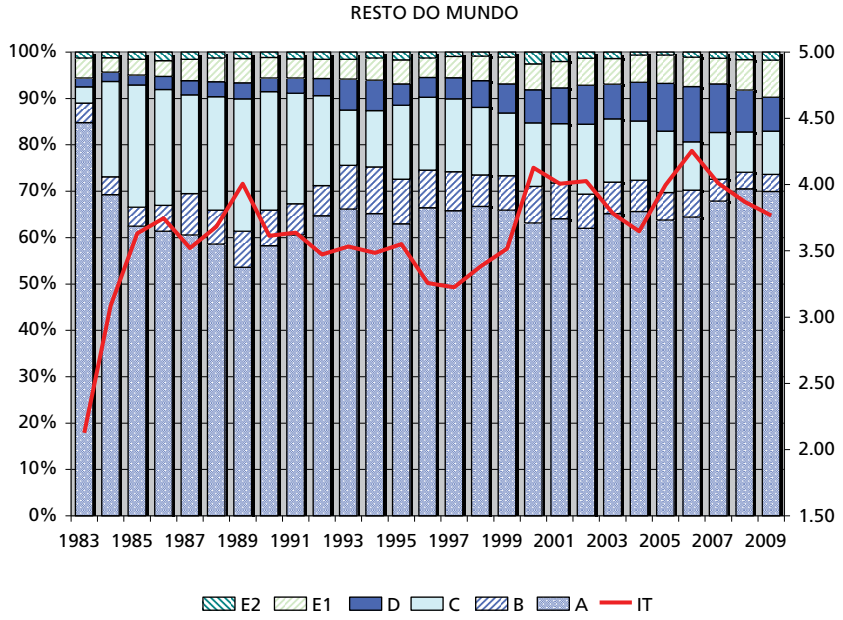


Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Indicador de intensidade tecnológica e categorias de bens – exportações para o Mercosul e o resto do mundo – Argentina





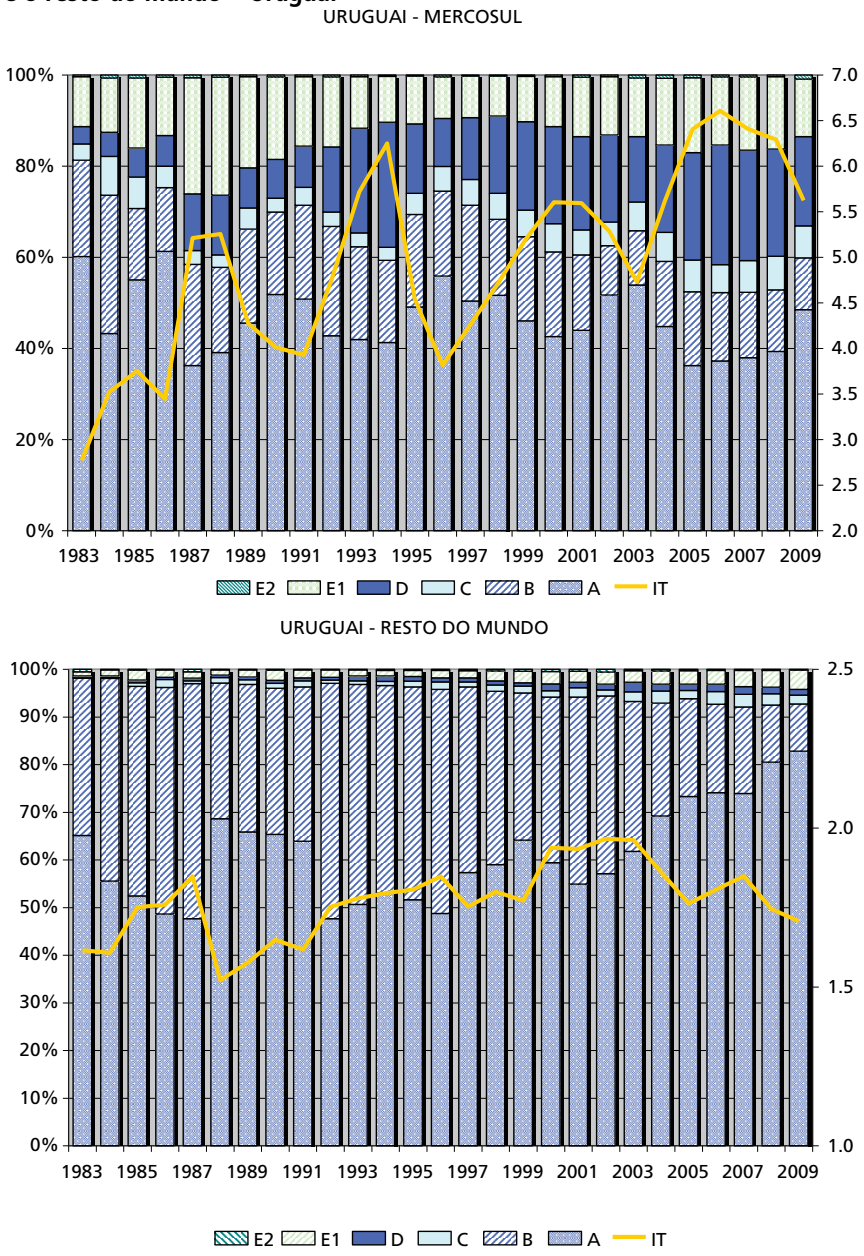
Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

Uruguai

As exportações do Uruguai para o Mercosul são ainda fortemente concentradas em produtos de baixa intensidade tecnológica. No entanto, o indicador de IT elevou-se substancialmente desde meados da década de 1980 graças, principalmente, ao aumento da participação da categoria D que, após um primeiro salto logo depois da criação do Mercosul, retrocedeu em seguida, voltando a crescer de maneira mais sustentada após 1997. Ainda assim, é possível atribuir-se tal elevação à integração regional. As exportações para o resto do mundo, por sua vez, são quase que inteiramente constituídas de bens primários ou intensivos em recursos naturais – humanos, com o IT situando-se entre 1,5 e 2 ao longo de todo o período.

GRÁFICO 3

Indicador de intensidade tecnológica e categorias de bens – exportações para o Mercosul e o resto do mundo – Uruguai

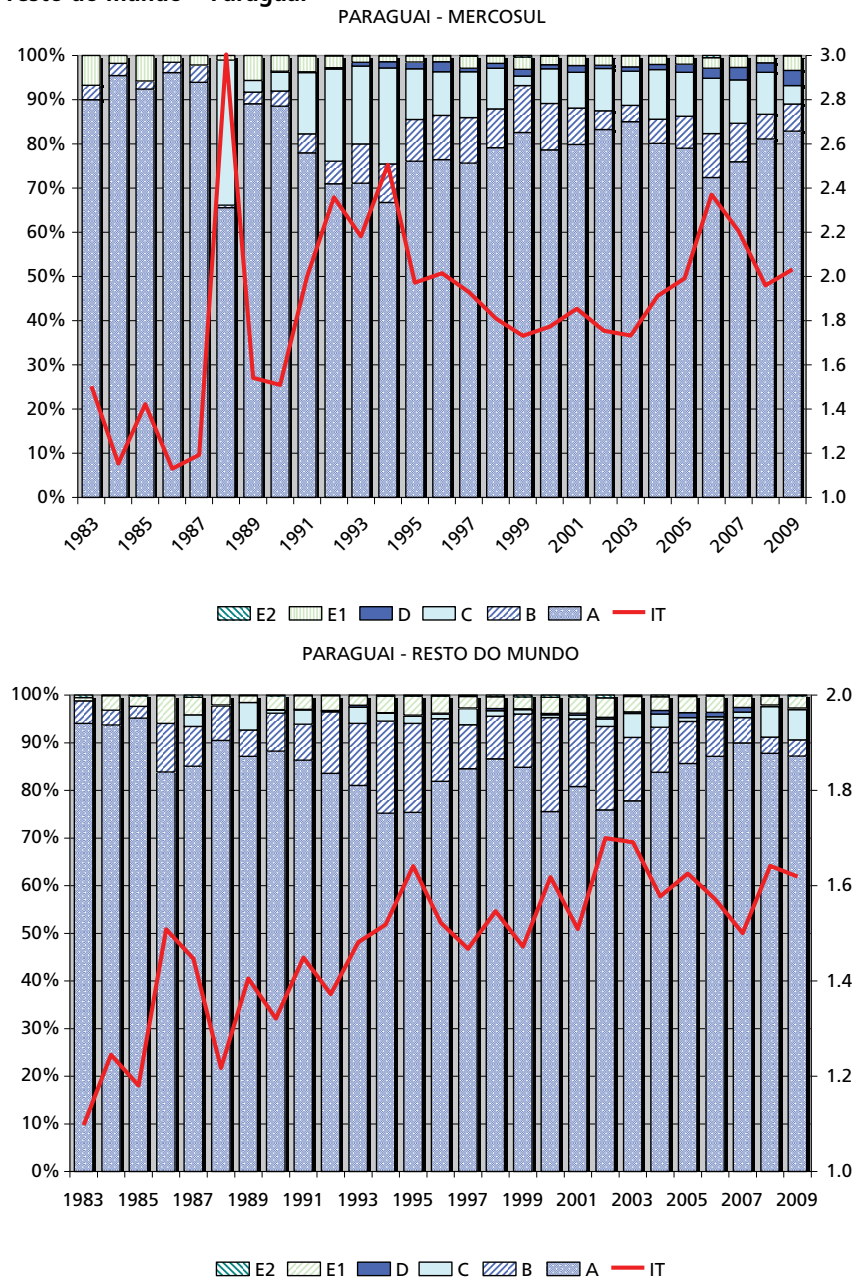


Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

Paraguai

Esse país permanece um exportador de produtos primários. Nas exportações para o Mercosul, pelo menos 80% são constituídas pelas categorias A e B, ao mesmo tempo em que as exportações para o resto do mundo correspondem virtualmente a essas duas categorias. Esse panorama não sofreu praticamente nenhuma alteração com a implementação do Mercosul.

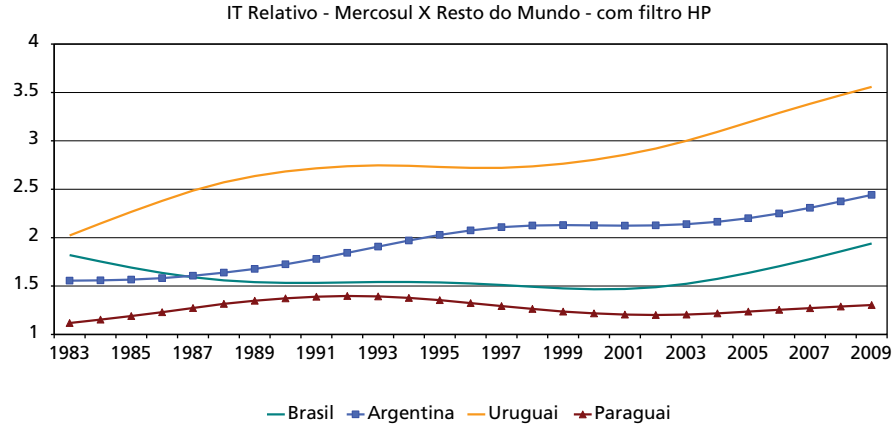
GRÁFICO 4
Indicador de intensidade tecnológica e categorias de bens exportações para o Mercosul e o resto do mundo – Paraguai



Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

Em suma, o que resulta dessa análise é que Brasil, Argentina e Uruguai parecem ter ampliado a intensidade tecnológica de suas exportações, porém apenas aquelas destinadas ao Mercosul, ao passo que as realizadas para os demais países pouco foram afetadas. Mas quais destes experimentaram maior impacto nesse processo? O fato de a série ser muito reduzida impede a elaboração de testes econométricos. No entanto, uma forma simples de analisar tal impacto é calculando a razão entre o IT das exportações para o Mercosul e o resto do mundo. Com o objetivo de reduzir os efeitos cíclicos, o gráfico 5 apresenta essa razão utilizando o filtro Hodrick-Prescott (HP).

GRÁFICO 5
Indicador de intensidade tecnológica relativo para o Mercosul e o resto do mundo – com filtro Hodrick-Prescott



Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

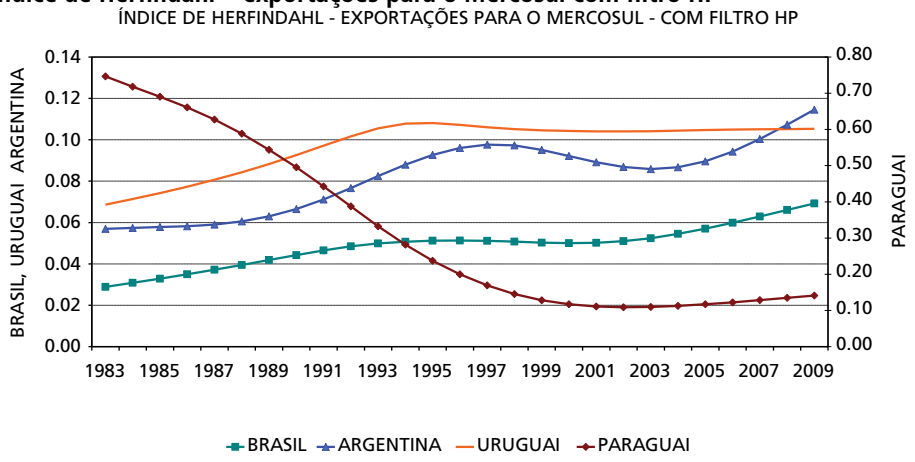
Quanto maior for essa variável, maior terá sido o efeito da criação do Mercosul sobre a intensidade tecnológica das exportações intrarregionais. Excetuando-se o Paraguai, que praticamente não alterou a composição de suas exportações, os demais países começam em níveis muito próximos. Ao longo do período, o país que apresentou o melhor desempenho relativo foi o Uruguai. Ao mesmo tempo, o indicador do Brasil permaneceu invariante a maior parte do tempo, elevando-se somente nos anos mais recentes, enquanto a Argentina teve desempenho semelhante ao do Uruguai, porém com menor intensidade. Portanto, pela ordem, Uruguai, Argentina e Brasil ampliaram a intensidade tecnológica de suas exportações bilaterais relativamente às destinadas ao resto do mundo, sendo mais clara a influência da criação do Mercosul nos casos de Uruguai e Argentina. Isto é, apesar de o Brasil apresentar o maior indicador absoluto de IT nas suas exportações, o ganho relativo foi maior nos casos desses dois países.

A variação desse indicador pode resultar tanto de uma difusão ampla do processo de inovação em diversos setores industriais como de um efeito localizado em algum *cluster* tecnológico. No primeiro caso, o aumento da intensidade tecnológica terá tido como origem, provavelmente, um aprofundamento generalizado da economia do conhecimento, com a adoção de políticas horizontais de estímulo à inovação e à adoção de novos processos produtivos, com impactos mais ou menos generalizados sobre a produtividade em diversas cadeias produtivas. No segundo caso, deverá ter resultado de políticas e/ou investimentos localizados em apenas uma cadeia produtiva, com impactos relativamente pequenos sobre a produtividade geral da economia.

Uma forma de avaliar esse processo é calculando o Índice de Herfindahl[5] das exportações mais intensivas em tecnologia. O gráfico 6 apresenta este para as exportações dos produtos classificados nas categorias D, E1 e E2, calculado a três dígitos da Standard International Trade Classification (SITC) Revisão 2, tanto para as exportações destinadas ao Mercosul quanto para o resto do mundo, mais uma vez utilizando o filtro HP.

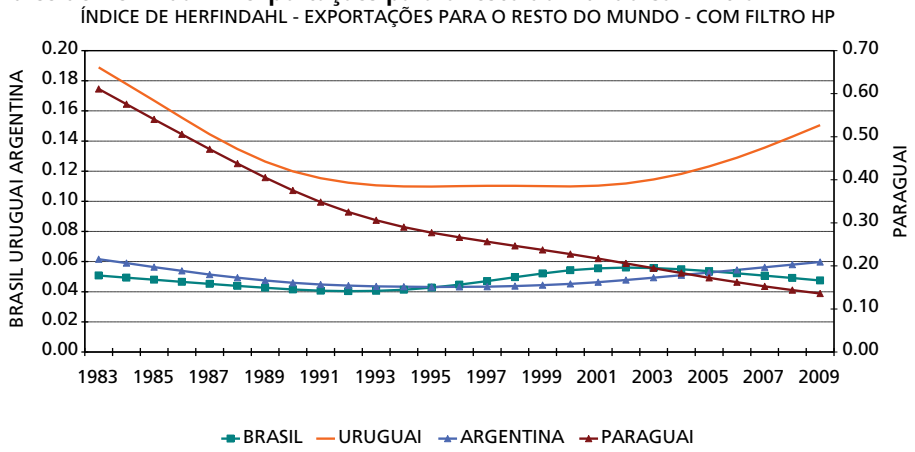
5. Índice adotado normalmente para medir grau de concentração industrial. Quanto mais alto, maior o grau de concentração.

GRÁFICO 6
Índice de Herfindahl – exportações para o Mercosul com filtro HP



Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

Índice de Herfindahl – exportações para o resto do mundo com filtro HP



Fonte: WITS/ComTrade.
Elaboração dos autores.

No caso das exportações destinadas ao Mercosul, observa-se que a concentração de produtos das exportações realizadas por Brasil, Argentina e Uruguai aumentou relativamente no período, a partir do fim da década de 1990, sendo mais alta no caso do Uruguai – na maior parte do período – e mais baixa no caso do Brasil. Já a concentração do Paraguai sofreu forte redução ao longo dos anos analisados. Por outro lado, no caso das exportações com destino ao resto do mundo, a concentração de Brasil e Argentina praticamente não se alterou, ao passo que a do Uruguai, após cair nos primeiros anos, voltou a se elevar nos anos finais. A do Paraguai também caiu fortemente.

O que isso quer dizer? Juntamente com a informação analisada anteriormente, significa que a intensidade tecnológica das exportações de Brasil, Argentina e Uruguai com destino ao Mercosul aumentou em boa parte em razão de haver se concentrado mais fortemente em um número menor de produtos. Já o Paraguai conseguiu obter uma grande diversificação de sua pauta de exportações intrarregionais, o que não resultou, todavia, em uma elevação da intensidade tecnológica.

Quais produtos foram responsáveis pelo aumento da concentração, no caso de Brasil, Argentina e Uruguai? Um exame rápido pelos dados permite responder rapidamente a essa questão: a cadeia automobilística. Certamente, a criação de regimes automotivos no Brasil e na Argentina, posteriormente consolidados no Mercosul,[6] propiciaram as condições para o forte crescimento da indústria automobilística, resultando em grande elevação das trocas inter-regionais já a partir de 1991.

A participação das exportações da cadeia automotiva no total das categorias D, E1 e E2 passou de 22%, 23% e 17%, respectivamente, no Brasil, na Argentina e no Uruguai, na média do período 1983-1991, para 42%, 51% e 32%, respectivamente, na média do período 1992-2009, chegando a 67% na Argentina entre 1997 e 1998. Essa elevação resultou de um conjunto de medidas de liberalização das trocas comerciais entre os países do Mercosul a partir de 1991 – ainda que as barreiras tenham ficado acima das observadas para a maioria dos produtos da União Aduaneira – que incentivou investimentos de diversas montadoras, principalmente no Brasil e na Argentina, concentrando a produção de modelos e peças em um dos dois países, visando principalmente ao mercado regional.

Evidentemente, a geração de economias de escala permitiu que aumentassem consideravelmente as exportações desses produtos para o resto do mundo, a partir de 2000, no caso do Brasil, e de 2004, no caso da Argentina.

Entretanto, deve se considerar que, apesar de haver contribuído para elevar a intensidade tecnológica das exportações, o comércio intrarregional de produtos ligados à cadeia automobilística está mais próximo ao segundo caso apontado anteriormente, de crescimento do indicador IT. Mais do que o resultado de um conjunto de inovações e de ampliação do aprendizado e da qualificação da mão de obra, o que ocorreu foi um processo de especialização produtiva aproveitando as vantagens comparativas já desenvolvidas há décadas na Argentina e no Brasil, sem a geração de *spill-overs* positivos para outros setores. A evidência nesse sentido é o fato de praticamente não ter havido elevação significativa de exportações intensivas em tecnologia em outros setores, à exceção da indústria aeronáutica no Brasil e de alguns produtos da química fina na Argentina nos três últimos anos. Esse fato sugere que ainda falta um esforço maior dessas duas economias no sentido de ampliar os investimentos em inovação e conhecimento.

6. Ver Vigevani e Veiga (1997).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou mostrar a evolução da intensidade tecnológica das exportações dos quatro países do Mercosul entre 1983 e 2009. Inicialmente, foi visto que este indicador cresceu bem mais do que para o resto do mundo.

Brasil, Argentina e Uruguai aumentaram significativamente seu indicador de IT nas vendas intrarregionais em boa parte graças ao aumento da categoria D, de bens de média intensidade. Já nas exportações para o resto do mundo, o indicador permaneceu praticamente constante e relativamente baixo. O Paraguai permanece sendo basicamente um exportador de produtos primários ou intensivos em recursos naturais ou trabalho, mesmo nas vendas para o Mercosul.

Verificou-se, igualmente, que a elevação da intensidade tecnológica das exportações intrarregionais do Brasil, da Argentina e do Uruguai está fortemente correlacionada com o aumento da concentração de produtos, e que isso foi devido ao crescimento da participação dos produtos da cadeia automobilística. Foram eles, basicamente, os responsáveis pela elevação da intensidade tecnológica nesses fluxos. Portanto, o processo de difusão tecnológica, que permitiria a outros setores industriais se aproveitar e ampliar o processo de inovação, ficou em grande parte truncado.

Em suma, as exportações dos países do Mercosul, ao contrário do que afirmam vários analistas, vêm aumentando, ainda que lentamente, a intensidade tecnológica de suas exportações, sendo que o Brasil se situa em um patamar acima ao da Argentina e do Uruguai, com o Paraguai distante em último lugar. Entretanto, o processo de inovação permanece bastante concentrado na cadeia automobilística, sem que haja maior difusão por outros setores.

REFERÊNCIAS

KIM, L.; NELSON, R. **Technology, Learning & Innovation** (Introduction). Cambridge: University Press, Cambridge, UK, 2000.

NONNENBERG, M. J. B. **Exportações e inovação**: uma análise para América Latina e Sul-Sudeste da Ásia. 2010. Mimeografado.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. A integração industrial no Mercosul. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. **De JK a FHC**: A reinvenção dos carros. São Paulo: Seritta, 1997. 525 p.

UNCTAD (2002). Trade and Development Report. United Nations, New York and Geneva, 2002.

COMPORTAMENTO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA COM O MERCOSUL POR PAUTA DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA DO PRODUTO NO PERÍODO DE 1994 A 2009

Aulo Pércio Vicente Nardo*

1 INTRODUÇÃO

Embora a integração comercial no Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde a criação do bloco econômico em 1991, tenha se deparado com conflitos políticos e comerciais entre os países-membros,[1] é difícil negar sua importância para os países em questão, ou seja, Brasil, Argentina Paraguai e Uruguai.

Desde sua formação, os acordos comerciais estabelecidos buscam estimular a complementaridade intraindustrial,[2] possibilitando, por meio da expansão comercial entre os países-membros, um crescimento mais equilibrado.

Este trabalho procura analisar a evolução da balança comercial brasileira por intensidade tecnológica do produto com os países-membros do Mercosul. Por um lado, faz-se uma análise histórico-comparativa, a luz dos acontecimentos macroeconômicos dos eventos que sucederam o Plano Real e, de outro lado, a observação dos dados da pauta da balança comercial brasileira para com o Mercosul, no período 1994-2009.

Na elaboração das tabelas, foram utilizados dados da United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN ComTrade) sobre a balança comercial brasileira para com os países do Mercosul. A classificação por intensidade tecnológica do produto utilizada é da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2002, p. 87).[3]

* Assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint)/Ipea. E-mail: <aulo.nardo@ipea.gov.br>.
O autor agradece a Wesley de Jesus Silva pelo auxílio na tabulação dos dados.

1. Para maiores detalhes a respeito da formação do Mercosul, ver Vigevani, Mariano e Mendes (2002).

2. Conforme Krugman e Obstfeld (1998), o comércio intraindustrial é o comércio entre setores de uma mesma indústria, com produtos semelhantes, tais como o setor automobilístico. O comércio interindustrial é o comércio entre indústrias diferentes, como exportar ***commodities*** e importar produtos manufaturados.

3. Conforme menciona De Negri (2005), na classificação da UNCTAD, pode-se citar alguns exemplos. Como produtos primários, têm-se em mente desde carnes, óleos vegetais e vários produtos da indústria alimentícia até metais ferrosos e não ferrosos. Entre os produtos intensivos em mão de obra e recursos naturais, pode-se citar papel e produtos da indústria têxtil. Os principais exemplos de produtos de baixa intensidade tecnológica são os produtos de metal e suas obras. Os de média intensidade compreendem equipamentos mecânicos, automóveis e máquinas elétricas. Por último, na classificação de produtos de alta intensidade tecnológica, entram eletrônicos e informática, farmacêuticos e química fina, aviões etc.

O presente trabalho compreende, além desta introdução, as quatro seguintes seções. Na seção 2, trabalham-se as questões macroeconômicas que explicam o comportamento participativo do Mercosul na balança comercial brasileira. Na seção 3, faz-se a análise da evolução da balança comercial brasileira para com cada país-membro do bloco econômico por intensidade tecnológica do produto. Na seção 4, são apresentadas as conclusões deste trabalho, dando ênfase nas principais informações de interesse dos países que compõem o Mercosul.

2 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO MERCOSUL NA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA

A tabela 1 salienta a importância que o Mercosul tem para a balança comercial brasileira, na qual se pode observar a evolução da participação relativa tanto das exportações como das importações totais deste bloco econômico e da América do Sul em relação às exportações e às importações totais brasileiras para com o mundo.

Há duas informações que devem ser salientadas na tabela 1. A primeira é o peso que o Mercosul tem em relação à participação de toda a América do Sul no comércio regional[4] com o Brasil. Em todo o período analisado, tanto em relação às exportações como às importações, o comércio com este bloco econômico corresponde a mais de 50% das exportações e das importações brasileiras para a América do Sul.

A segunda diz respeito à menor ou maior participação das exportações e das importações brasileiras para o Mercosul no decorrer do período analisado. Entre 1994 e 1998, observa-se na tabela 1 o aumento consecutivo da participação relativa das exportações (de 14% para 18%) brasileiras para o bloco econômico. Com respeito às importações brasileiras, observa-se também um aumento da participação relativa do Mercosul (de 14% em 1994 para 17% em 1998). Sugere-se que este aumento de sua importância relativa nas relações comercias com o Brasil se dá como resultado dos esforços da primeira metade da década de 1990 de maior integração regional e complementaridade intrarregional.

A partir de 1998, verifica-se na tabela 1 uma nova inflexão na participação relativa das relações comerciais do Mercosul para com o Brasil. Há uma queda drástica da participação relativa das exportações brasileiras para este bloco econômico (de 18% em 1998 para 6% em 2002).

Defende-se que essa queda relativa seja reflexo da diminuição na demanda da América Latina, ocasionada pela fuga dos capitais dos países emergentes, em consequência da crise financeira asiática[5] de 1997-1998. Os choques externos ocorridos em 1997-1998 comprometeram, de um lado, o desempenho econômico do Brasil, com baixo cresci-

4. Refere-se a comércio regional como as relações comerciais entre países de proximidade continental; no caso, os da América do Sul.

5. Para maiores detalhes a respeito da crise asiática, ver Canuto (2000) e Triches (1999).

mento em 1998 e 1999 (tabela 2), e, por outro lado, acarretaram a crise Argentina[6] de 2001-2002. Para agravar a situação, houve ainda a crise energética[7] brasileira de 2001, comumente chamada de "apagão".

Cabe ressaltar que o baixo crescimento do comércio mundial em 2001 – na qual um crescimento de 10,8% em 2000, conforme a tabela 2, chegou a ser negativo em 2001 –, não implicou aumento relativo da participação das exportações brasileiras para o Mercosul. Dessa forma, os dados (de 11% em 2001 para 6% em 2002 conforme a tabela 1) sugerem que os choques externos e internos mencionados no parágrafo anterior implicaram a grande redução da participação relativa do Mercosul nas exportações brasileiras.

Ao analisar as importações brasileiras, observa-se na tabela 1 uma tendência de queda a partir de 1999 na participação relativa do Mercosul, provavelmente pelos mesmos motivos macroeconômicos que afetaram a participação relativa das exportações brasileiras para o bloco econômico. No entanto, a tendência de queda na participação relativa das importações brasileiras provenientes do Mercosul continuam até 2005 (de 17% em 1998 para 10% em 2005), enquanto a participação relativa das exportações brasileiras para este bloco econômico volta a demonstrar altas a partir de 2003.

Esses diferentes rumos de direção em relação à participação relativa das exportações e das importações brasileiras em se tratando do Mercosul estão relacionados ao aumento dos preços internacionais das *commodities*. Isto por que os países da América do Sul são grandes produtores e exportadores de *commodities*.

De acordo com Prates (2007), o ritmo de crescimento da economia mundial tem influência fundamental sobre os preços de *commodities*, na qual os períodos de expansão são acompanhados por altas dos preços relativos[8] desses bens. Conforme a tabela 2, o volume de comércio mundial volta a crescer, sendo de 3,4%, em 2002, e acima de 5%, entre 2003 e 2007.

O aumento relativo dos preços das *commodities* é ainda favorecido, de acordo com Prates (2007), no período virtuoso de crescimento mundial analisado neste estudo, por três movimentos exógenos que se intercalam com o crescimento mundial. Em primeiro lugar, por choques de oferta, em geral de origem climáticos, dos produtos agrícolas a partir de 2002, acarretando o aumento dos preços relativos das *commodities* agrícolas. Em segundo, pelo excepcional crescimento econômico da China, liderado por setores intensivos em *commodities* metálicas e minérios, elevando as cotações destes produtos naquilo que ficou

6. Para maiores informações a respeito das causas internas e externas que culminaram na crise Argentina de 2001, ver Alvarenga Fernandes (2003).

7. Para mais detalhes a respeito das políticas adotadas na segunda metade da década de 1990 que acarretaram as mudanças institucionais no setor elétrico e os problemas de oferta de energia elétrica de 2001, ver Araújo (2001) e Pires, Giambiagi e Sales (2002).

8. Para aprofundamento teórico, ver Krugman e Obstfeld (1998) e Salvatori (2000).

notoriamente conhecido como "efeito-China". E por último, a desvalorização do dólar[9] frente às principais moedas estrangeiras, resultando em preços mais baixos das *commodities* – cotadas em dólar – para o resto do mundo.

Complementa Lyra (2007) ao afirmar que a dinâmica de elevado crescimento mundial beneficiou o conjunto dos países sul-americanos, na qual estes expandiram suas exportações totais a uma taxa duas vezes iguais a das importações no período 2000-2005, fator que influenciou nas contas correntes destes países e que acarretou crescentes saldos comerciais superavitários com outros países.

Dessa forma, esse conjunto de fatores a partir de 2003 permitiu aos países da América do Sul e do Mercosul aumentarem sua capacidade de importação e, assim, suas participações relativas como destino das exportações brasileiras. A melhoria nos preços relativos das *commodities* também ajudam a explicar a continuidade na diminuição da participação relativa do bloco econômico, iniciada em 1999, como origem das importações brasileiras observada na tabela 1. Isto por que os saldos positivos brasileiros permitem ao país aumentar suas importações em produtos de maior valor agregado, provenientes de países desenvolvidos.

Assim, a melhoria nos preços relativos sugere que houve uma tendência no Brasil a aumentar a participação das importações de produtos de maior valor agregado provenientes dos Estados Unidos e da Europa, possivelmente em máquinas e equipamentos, a fim de diminuir custos e aperfeiçoar a capacidade produtiva, o que explica a menor participação relativa do Mercosul nas importações totais brasileiras a partir de 2003.

Os anos de crise mundial de 2008 e 2009, consequência da crise das hipotecas,[10] incorreram em diminuição do crescimento do volume de comércio mundial (2,8%, conforme a tabela 2) e enorme retração do comércio mundial em 2009 (-10,7%, conforme a tabela 2). No entanto, estes não tiveram influência significativa na participação relativa das relações comerciais do Brasil para com o Mercosul, bem como com a América do Sul.

3 EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA COM O MERCOSUL POR PAÍS-MEMBRO

Para fazer uma análise das exportações brasileiras com cada país-membro do Mercosul, construiu-se a tabela 3. A tabela 4 mostra as importações brasileiras provenientes de cada país deste bloco econômico, ambas as tabelas por intensidade tecnológica do produto.

Entre as informações contidas na tabela 3, destacam-se o peso comercial que a Argentina tem no Mercosul como destino de suas exportações, bem como o aumento relativo desta

9. Ainda de acordo com Prates (2007), o contexto de taxas de juros baixas e ampla liquidez nos países desenvolvidos fomentaram aplicações especulativas nos fundos de ***commodities***, o que amplifica a elevação dos preços destas.

10. A respeito da crise internacional decorrente da crise das hipotecas, ver Torres Filho e Borça Jr. (2008).

em todo o período analisado, variando de cerca de 70% em meados da década de 1990 para um percentual acima dos 80% de 2003 a 2009.

A participação relativa das exportações brasileiras para o Paraguai e o Uruguai é bem menos significante que a da Argentina, sendo a participação tanto do Paraguai como do Uruguai declinantes no decorrer do período analisado (respectivamente, de 17,68% em 1994 para 10,51% em 2009 e de 12,38% em 1994 para 8,57% em 2009).

Os produtos mais exportados pelo Brasil para a Argentina em todo o período, conforme a tabela 3, são os de média intensidade tecnológica, ou seja, automóveis, autopeças, refrigeradores etc. Também pode ser observado que houve um aumento, a partir de 2003, da participação relativa dos produtos de média intensidade tecnológica entre os que são exportados para a Argentina (de uma oscilação em torno de 30%, na segunda metade da década de 1990, para uma oscilação acima dos 35%, a partir de 2004).

Ainda a respeito da pauta de exportações brasileiras voltada para a Argentina, cabe salientar, baseado nos dados da tabela 3, a participação relativa dos produtos de alta tecnologia que corresponde em todo o período ao segundo maior volume percentual das exportações brasileiras destinadas à Argentina, variando de 1994 a 1998, algo em torno dos 12%, aumentando para 20%, entre 2000 e 2006, e caindo em torno de 17%, de 2007 a 2009, o que ainda significa um aumento relativo se comparado todo o período analisado.

No que tange ao Paraguai, em todo o período analisado, os produtos de média tecnologia correspondem à maior participação relativa da pauta por intensidade tecnológica dos produtos brasileiros importados pelo Paraguai. No entanto, a queda na participação relativa do Paraguai no Mercosul das exportações brasileiras se faz sentir na diminuição da participação relativa das importações paraguaias dos produtos brasileiros de média tecnologia – em 1994, os produtos de média tecnologia representavam 6,45%, caindo progressivamente em todo o período e representando em 2009 2,55%.

Concomitante com a diminuição da participação relativa das exportações de produtos de média intensidade tecnológicas direcionadas para o Paraguai observa-se na tabela 3 a diminuição da participação relativa das *commodities* primárias e dos produtos intensivos em trabalho e recursos naturais, enquanto a dos produtos de alta intensidade tecnológica permanece relativamente estável em todo o período, em torno de 2 a 3 pontos percentuais. Esta relativa estabilidade participativa, enquanto a contribuição do Paraguai como um todo como destino das exportações brasileiras no Mercosul diminui, implica um aumento relativo da participação dos produtos de alta tecnologia brasileiros na pauta de importações do Paraguai.

Em se tratando do Paraguai e do Uruguai, observam-se na tabela 3 que os principais produtos importados do Brasil são os de média intensidade tecnológica. No entanto, como pode ser visto na tabela 4, os principais produtos importados pelo Brasil tanto de um país como do

outro[11] são *commodities* primárias – no caso do Paraguai chega, em todo o período analisado, a quase totalidade percentual dos produtos brasileiros importados deste país. Pode-se verificar ainda na tabela 4 que as importações brasileiras provenientes do Paraguai e do Uruguai diminuem em todo o período analisado, como percentual participativo no Mercosul.

Com respeito às importações brasileiras provenientes da Argentina, conforme a tabela 4, nota-se o importante papel que as importações dos produtos argentinos têm para o Brasil no Mercosul, no qual, de uma participação relativa de 78,26% em 1994, chegam a representar 90% em 2006 e 2007, reduzindo para 85% em 2008, o que ainda demonstra um aumento relativo em relação a todo o período analisado.

É importante ainda salientar que, conforme a tabela 4, enquanto em meados da década de 1990 as importações brasileiras provenientes da Argentina eram em sua maioria *commodities* primárias – oscilando em torno de 30% do total de produtos argentinos importados –, a partir de 2005, observa-se uma predominância crescente dos bens de média intensidade tecnológica na pauta das importações brasileiras provenientes da Argentina, correspondendo em 2009 a 40% das exportações desse país destinadas para o Brasil.

BOX 1

Evolução comercial do setor automotivo entre Brasil e Argentina

Para se ter uma ideia da evolução recente da complementaridade intraindustrial entre Brasil e Argentina, conforme texto do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), foi firmado desde 2000 o acordo bilateral para o setor automotivo, que ficou comumente conhecido por "flex", o qual prevê que durante o período de transição ao livre comércio, as importações com margem de preferência de 100% (ou seja, alíquota 0%) de produtos automotivos sejam administradas. Para tanto, foram definidos, para cada ano do período, "coeficientes de desvio sobre as exportações". Em 2001, de 1,6%; em 2002, chegaria a 2%; em 2003, a 2,2%. Para 2004, o flex seria de 2,4%; em 2005, de 2,6%; e em 2006, comércio livre.

Ou seja, para cada US$ 100,00 exportados, poder-se-ia importar até US$ 260,00. Dessa forma, se a Argentina exportasse ao Brasil, em 2005, US$ 1 bilhão, poderia importar do país até US$ 2,6 bilhões sem pagar tarifa de importação.

Em se tratando de autopeças, os estímulos de integração evoluíram em ambos os países com consideráveis reduções de tarifas. O Brasil se ateve a reduções de tarifas das autopeças provenientes da Argentina, enquanto esta estabeleceu limites para o número mínimo de peças nacionais que os veículos produzidos devam conter.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou mostrar a evolução da participação do Mercosul nas relações comerciais brasileiras com o resto do mundo, a luz dos acontecimentos internacionais mais importantes no período 1994-2009. Os dados sugerem que a participação relativa deste bloco econômico nas relações comerciais brasileiras diminuiu ao longo do período analisado, em comparativo ao total destas relações para com o resto do mundo.

11. O autor destaca que se chega a conclusões diferentes do artigo 3 deste boletim. Embora ambos trabalhem a evolução tecnológica para com os países do Mercosul, deve-se atentar para as diferenças metodológicas utilizadas em cada artigo.

Buscou-se ainda verificar as modificações ocorridas na pauta das relações comerciais brasileiras para com os países-membros do Mercosul. Nota-se que o comércio entre Brasil e Argentina alcançou, no período de tempo analisado, um aumento das relações comerciais entre os dois países. Os dados também demonstram que houve um maior grau de complementaridade intraindustrial, principalmente pela redução da participação das *commodities* primárias e pelo aumento de produtos de média intensidade tecnológica nas relações comerciais entre Brasil e Argentina.

Concomitantemente, ocorreu a diminuição participativa em todos os produtos da pauta de exportação brasileira tanto para o Paraguai quanto o Uruguai. No entanto, observou-se o aumento da participação relativa de produtos de maior valor agregado nas exportações brasileiras tanto para um país como para o outro, enquanto as importações brasileiras provenientes destes não sofreram alterações, permanecendo em sua grande parte em se tratando de *commodities* primárias.

Dessa forma, os dados sinalizam que não houve evolução no que diz respeito a um maior grau de complementaridade intraindustrial entre as relações comerciais brasileiras com o Paraguai e o Uruguai.

TABELA 1

Participação relativa do Mercosul e da América do Sul nas relações comerciais do Brasil com o mundo no período 1994-2009

Participação em relação as exportações totais brasileiras	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mercosul (US$ Milhões)	5.705	5.933	7.105	8.804	8.632	6.529	7.471	6.126	3.193	5.523	8.717	11.477	13.682	16.719	21.305	15.449
Participação do Mercosul (%)	14	13	16	17	18	14	14	11	6	8	9	10	10	11	11	11
América do Sul (US$ Milhões)	8.365	9.104	9.934	12.394	11.938	9.039	10.681	9.844	7.190	9.832	15.288	20.713	26.129	30.770	37.544	26.295
Participação da América do Sul (%)	20	20	22	24	24	20	20	18	12	14	16	18	20	20	20	18
Total do mundo (US$ Milhões)	**42.074**	**44.716**	**45.768**	**50.830**	**49.210**	**45.909**	**52.636**	**55.728**	**57.856**	**70.699**	**93.644**	**114.476**	**132.840**	**153.638**	**189.834**	**146.732**
Total do mundo (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Participação em relação as importações totais brasileiras	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mercosul (US$ Milhões)	4.839	7.121	8.441	9.993	9.687	6.907	7.631	6.836	5.476	5.550	6.211	6.831	8.706	11.246	14.590	12.790
Participação do Mercosul (%)	14	14	16	16	17	14	14	13	12	12	12	10	10	10	9	11
América do Sul (US$ Milhões)	6.346	9.540	10.930	12.612	11.731	9.118	10.654	9.070	7.464	7.505	9.086	10.493	14.697	18.126	23.979	18.708
Participação da América do Sul (%)	19	19	21	20	20	19	20	17	17	16	15	15	17	17	14	15
Total do mundo (US$ Milhões)	**33.978**	**50.931**	**53.242**	**61.612**	**57.628**	**49.206**	**53.224**	**52.867**	**44.925**	**46.167**	**60.132**	**70.286**	**87.376**	**107.772**	**166.430**	**121.512**
Total do mundo (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Dados do ComTrade e metodologia da UNCTAD (2002).
Elaboração do autor.

TABELA 2

Evolução do produto interno bruto (PIB) brasileiro e do comércio mundial – 1994-2009

Período Período		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB do Brasil	US$ bilhões	543,1	705,4	840,3	871,3	844	586,8	645,0	553,8	504,4	553,6	663,8	882,4	1.088,8	1.366,5	1.636,0	1.577,3
	Taxa real (%)	5,9	4,2	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,1	-0,2
Comércio mundial	Em volume (%)	9,3	7,4	5,1	10,1	4,6	4,6	10,8	-0,2	3,6	5,4	10,7	7,7	8,8	7,2	2,8	-10,7

Fontes: Dados do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla), da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), e do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

TABELA 3

Exportações brasileiras por intensidade tecnológica do produto para cada país do Mercosul
(Em %)

Exportações para a Argentina por Intensidade Tecnológica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	10,19	10,74	10,86	10,06	10,17	11,12	11,32	12,36	14,83	11,91	9,09	8,57	8,69	8,25	8,32	6,45
Trabalho e recursos naturais	8,22	8,29	9,51	9,41	9,95	12,46	12,72	13,71	7,91	10,39	8,86	8,03	7,82	7,55	6,53	6,47
Baixa intensidade	7,99	7,33	6,11	6,75	6,47	6,82	6,32	7,33	5,21	5,45	6,52	6,94	6,38	7,19	8,09	6,94
Média intensidade	31,89	25,98	32,18	35,71	36,83	31,32	28,12	25,21	20,72	32,22	37,68	37,92	38,38	38,88	39,41	35,00
Alta intensidade	10,04	12,72	11,84	12,83	12,70	17,18	21,62	18,21	21,33	20,25	20,00	21,66	20,07	17,79	15,27	17,42
Não classificados	1,62	0,66	0,51	0,30	0,12	0,49	0,76	1,97	0,99	0,39	0,76	1,63	2,78	3,54	3,50	8,64
Total Participação da Argentina em Relação ao Mercosul	**69,94**	**65,71**	**71,01**	**75,06**	**76,23**	**79,39**	**80,86**	**78,80**	**70,98**	**80,60**	**82,92**	**84,76**	**84,12**	**83,20**	**81,13**	**80,93**
Exportações para o Paraguai por Intensidade Tecnológica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	3,76	5,13	3,95	3,87	4,59	2,28	2,32	1,98	2,65	1,58	1,25	1,05	1,11	1,23	1,42	1,84
Trabalho e recursos naturais	3,04	3,26	2,69	2,33	2,25	2,36	2,35	2,45	2,82	1,80	1,42	1,21	1,17	1,09	1,14	1,34
Baixa intensidade	1,45	1,59	1,39	1,22	1,10	1,04	1,04	1,01	1,35	0,89	0,74	0,61	0,65	0,67	0,90	0,86
Média intensidade	6,45	7,48	6,36	5,30	3,95	2,79	2,60	2,98	5,25	4,43	3,28	2,43	2,25	2,87	3,65	2,55
Alta intensidade	2,39	2,92	2,91	2,17	1,87	2,07	2,14	2,54	4,14	3,35	2,75	2,21	2,08	2,46	2,85	2,65
Não classificados	0,59	0,65	0,59	0,44	0,09	0,20	0,13	0,21	0,45	0,26	0,20	0,52	1,45	1,06	1,39	1,26
Total Participação do Paraguai em Relação ao Mercosul	**17,68**	**21,03**	**17,88**	**15,33**	**13,85**	**10,75**	**10,58**	**11,16**	**16,67**	**12,32**	**9,63**	**8,04**	**8,70**	**9,38**	**11,34**	**10,51**
Exportações para o Uruguai por Intensidade Tecnológica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	2,01	2,64	3,03	2,59	2,90	2,57	2,05	2,32	3,33	1,94	1,63	1,51	1,34	1,27	1,15	1,49
Trabalho e recursos naturais	1,84	1,97	1,59	1,44	1,65	2,17	2,12	2,84	3,18	1,62	1,37	1,20	1,11	0,99	0,81	0,91
Baixa intensidade	1,07	2,19	0,92	0,67	0,79	0,72	0,57	0,60	0,59	0,40	0,56	0,45	0,60	0,44	0,51	0,54
Média intensidade	4,18	4,27	3,48	3,28	3,26	2,67	2,22	2,51	2,23	1,52	2,12	2,20	1,99	2,15	2,58	2,47
Alta intensidade	1,76	1,68	1,93	1,46	1,22	1,63	1,42	1,72	2,49	1,44	1,28	1,42	1,25	1,24	1,33	1,48
Não classificados	1,53	0,52	0,16	0,17	0,09	0,11	0,19	0,05	0,52	0,16	0,50	0,41	0,89	1,33	1,16	1,67
Total Participação do Uruguai em Relação ao Mercosul	**12,38**	**13,26**	**11,11**	**9,62**	**9,92**	**9,86**	**8,56**	**10,04**	**12,35**	**7,08**	**7,45**	**7,20**	**7,18**	**7,42**	**7,53**	**8,57**
Total Mercosul	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Dados do ComTrade e metodologia da UNCTAD (2002).
Elaboração do autor.

TABELA 4

Importações brasileiras por intensidade tecnológica do produto de cada país do Mercosul
(Em %)

Importações da Argentina por Intensidade Tecnológica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	35,11	33,31	32,51	28,55	31,66	34,66	28,00	26,04	28,83	29,73	26,55	24,04	26,06	26,14	23,90	21,38
Trabalho e recursos naturais	4,49	6,71	5,46	5,18	4,68	4,94	4,66	4,53	3,84	3,63	4,21	3,85	3,61	2,78	2,94	2,23
Baixa intensidade	0,52	0,72	1,11	1,35	1,66	1,87	1,37	1,88	2,23	2,11	1,67	1,93	1,57	1,42	1,86	1,37
Média intensidade	19,33	20,83	22,33	30,79	33,41	26,23	25,36	29,00	21,47	17,08	19,92	25,29	28,95	32,79	35,35	40,10
Alta intensidade	5,11	6,19	5,58	5,38	6,14	8,71	8,90	11,35	12,96	14,65	17,93	19,03	15,15	12,34	12,44	11,41
Não classificados	13,70	11,51	15,41	13,33	7,87	10,55	19,71	16,08	15,74	15,53	17,43	14,90	15,12	14,58	12,87	10,34
Total Participação da Argentina em Relação ao Mercosul	**78,26**	**79,28**	**82,40**	**84,59**	**85,42**	**86,96**	**88,01**	**88,88**	**85,07**	**82,72**	**87,71**	**89,05**	**90,47**	**90,05**	**89,37**	**86,83**
Importações do Paraguai por Intensidade Tecnológica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	6,67	6,80	6,18	5,06	3,35	3,58	4,14	4,05	6,51	8,07	4,33	4,04	2,63	3,02	3,50	3,70
Trabalho e recursos naturais	0,63	0,49	0,40	0,26	0,21	0,16	0,30	0,11	0,12	0,15	0,22	0,34	0,43	0,45	0,44	0,39
Baixa intensidade	0,01	0,02	0,05	0,04	0,04	0,01	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,07	0,09	0,07	0,02	0,05
Média intensidade	0,01	0,03	0,02	0,01	0,04	0,01	0,01	0,04	0,13	0,01	0,02	0,01	0,05	0,04	0,03	0,02
Alta intensidade	0,40	0,10	0,05	0,14	0,06	0,10	0,11	0,13	0,19	0,28	0,18	0,16	0,15	0,18	0,41	0,20
Não classificados	-	-	-	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0,01	0,03	-	-
Total Participação do Paraguai em Relação ao Mercosul	**7,72**	**7,43**	**6,69**	**5,51**	**3,70**	**3,86**	**4,60**	**4,37**	**6,97**	**8,53**	**4,77**	**4,62**	**3,35**	**3,79**	**4,41**	**4,37**
Importações do Uruguai por Intensidade Tecnológica	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	8,73	7,78	7,06	6,12	7,13	5,20	4,10	3,61	4,75	5,58	4,32	3,56	3,67	3,69	3,69	6,33
Trabalho e recursos naturais	2,12	2,31	1,61	1,72	1,36	1,20	0,97	0,73	0,76	0,73	0,70	0,62	0,51	0,43	0,43	0,51
Baixa intensidade	0,16	0,23	0,18	0,22	0,18	0,21	0,17	0,17	0,15	0,15	0,23	0,27	0,23	0,27	0,24	0,27
Média intensidade	1,55	1,28	0,94	0,98	1,07	1,27	0,97	0,89	0,98	0,80	0,74	0,71	0,70	0,59	0,59	0,63
Alta intensidade	1,45	1,65	0,92	0,82	1,12	1,28	1,10	1,17	1,20	1,04	1,02	1,07	1,06	1,16	1,13	0,92
Não classificados	0,01	0,04	0,20	0,05	0,01	0,02	0,08	0,17	0,11	0,45	0,50	0,10	0,01	0,02	0,14	0,14
Total Participação do Uruguai em Relação ao Mercosul	14,01	13,29	10,91	9,91	10,88	9,19	7,40	6,75	7,96	8,75	7,52	6,33	6,19	6,17	6,22	8,80
Total Mercosul	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Dados do ComTrade e metodologia da UNCTAD (2002).
Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA FERNANDES, V. B. Argentina: crise e recuperação. **Conjuntura Econômica**: análise, 2003. Disponível em: <http://www.pucminas.br/conjuntura>. Acesso em: 22 out. 2010.

ARAÚJO, J. L. de. A questão do investimento no setor elétrico brasileiro: reforma e crise. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENERGIA, 29., 2010, Salvador, BA. **Anais**. Salvador: ANPEC, 2001. Disponível em: <http://www.anpec.org.br>. Acesso em: 25 ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Entenda a evolução do acordo bilateral Brasil/Argentina para o setor automotivo**. Disponível em: <http://www.sindipecas.org.br/documentos/AcordoAutomotivo.pdf>. Acesso em: 5 maio 2010.

CANUTO, O. A crise asiática e seus desdobramentos. **Econômica**, v. 2, n. 4, p. 25-60, dez. 2000.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Trade and Development Report**. New York, Genève: United Nations, 2002.

DE NEGRI, F. **Conteúdo tecnológico do comércio exterior brasileiro**: o papel das empresas estrangeiras. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1074).

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional**: teoria e política. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1998.

LYRA, F. T. de. **O Brasil no processo de integração da América do Sul**: evolução recente, problemas e complementaridades potenciais. Cepal: LC/BRS/R.188. nov. 2007.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F.; SALES A. F. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-47, 2002.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das *commodities*. **Revista de Economia**

Política, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 323-344, 2007.

SALVATORE, D. **Economia internacional**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

TRICHES, D. A nova ordem internacional e a crise asiática. **Política Externas**, v. 7, n. 4, p. 3-18, 1999.

TORRES FILHO, E. T.; BORÇA JR., G. R. Analisando a crise do subprime. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 129-159, dez. 2008.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; MENDES, R. G. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, jan./mar. 2002.

INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO MERCADO ARGENTINO

Keiti da Rocha Gomes*

1 INTRODUÇÃO

O aumento do investimento estrangeiro direito (IED) oriundo das economias em desenvolvimento constitui um marco no processo de internacionalização do capital no período recente. Embora os países desenvolvidos ainda expliquem a maior parte do IED global, a participação daquelas economias vem ganhando espaços nos fluxos mundiais desses capitais.[1]

De modo análogo, na América Latina, os fluxos financeiros enviados seguiram trajetória crescente, comandados, sobretudo, pelos dois maiores investidores, Brasil e México. Paralelamente, os países latino-americanos surgiram como os principais destinos dos próprios IEDs recentes, o que fez da região o grande destaque no curso intrarregional de investimentos estrangeiros no mundo. Nesse cenário, a Argentina despontou entre os maiores receptores desses fluxos, exibindo taxas crescentes de entrada de IED, particularmente entre 2003 e 2008, a despeito dos efeitos da crise financeira deflagrada no fim do último ano.

Orientado por esse cenário, o presente artigo tentará lançar algumas informações sobre a dinâmica recente de aumento dos investimentos do Brasil na economia Argentina, tradicionais parceiros comerciais na América do Sul. Tenta-se entender as motivações, os condicionantes e as estratégias, bem como os contrapontos históricos das duas economias que explicam o crescente interesse das empresas brasileiras nesse mercado.

2 DINÂMICA DO IED NA ARGENTINA

Para entender o aumento da presença brasileira no mercado argentino, torna-se importante compreender não somente os determinantes gerais do processo de internacionalização das empresas brasileiras, como também a forte tendência recente de atração de capitais internacionais pela economia argentina. Em linhas gerais, os fluxos de IED enviados para o país

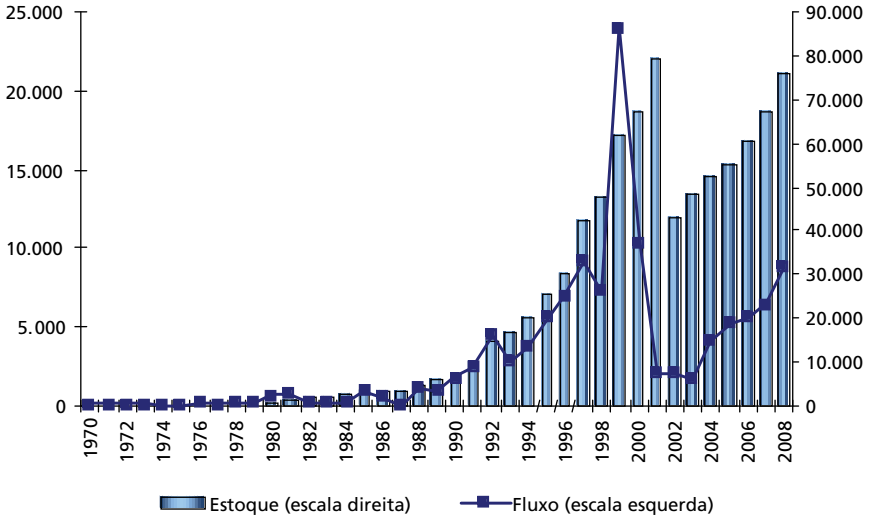
* Mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPE) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP) e assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint). *E-mail*: <keiti.gomes@ipea.gov.br>.

1. Se em 1970 o conjunto desses países concentrava apenas 0,4% dos fluxos de saída desses investimentos, em 2008 esse percentual atingiu aproximadamente 16% (GOMES, 2010).

começaram a ganhar maior relevância nos anos finais da década de 1980, movimento semelhante ao registrado em outros países da América Latina. Entre 1990 e 1999, as entradas na economia argentina totalizaram aproximadamente US$ 54,1 bilhões, valor sete vezes superior ao estoque de IED no início do período, US$ 7,7 bilhões, conforme o gráfico 1.

O forte ingresso de capitais estrangeiros ocorreu em um contexto de enormes reformas na economia argentina que abarcou, entre outros aspectos, a instauração de um modelo particular de convertibilidade entre a moeda local e o dólar, a abertura comercial e financeira, a liberalização da conta capital do balanço de pagamentos e a reforma do Estado. Nesse contexto, os investimentos recebidos se concentraram preponderantemente na compra de empresas públicas prestadoras de serviços ou de atividades extrativistas, fundamentalmente de petróleo, em um movimento que concentrou, entre 1990 e 1993, 51% dos IEDs do período. Em uma segunda etapa, após 1994, as fusões e as aquisições de empresas privadas lideraram o destino dos fluxos de capitais recebidos pelo país, substituindo o processo anterior de privatizações. Do total de IED que ingressou na Argentina entre 1992 e 2000, cerca de 60% correspondeu à compra de empresas privadas ou públicas (BEZCHINSKY, *et al*., 2007).

GRÁFICO 1
Fluxo e estoque de IDE na Argentina
(US$ Milhões)



Fonte: FDI Statistics website/Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
Elaboração da autora.

Em relação aos países de origem, o fluxo de investimentos foi liderado pelas empresas espanholas que concentraram 37,7% do ingresso total. Em segundo lugar vieram os Estados Unidos seguidos por outros tradicionais investidores, como os franceses e os italianos, além dos recursos oriundos do Chile, que responderam, no auge, por 13,5% dos investimentos durante 1995 e 1996 (BOUZAS; CHUDNOVSKY, 2004). O Brasil, por sua vez, apresentou uma participação insignificante nos fluxos durante esse período.

O início da década de 2000 foi marcado pela inversão na tendência de crescimento do IED na Argentina, resultado, entre outros fatores, da deterioração dos fluxos globais, do parcial esgotamento do processo de fusões e aquisições e, principalmente, das mudanças no contexto internacional combinadas com o início de uma profunda recessão no país.[2]

Nos anos seguintes, a recuperação da atividade econômica, somada aos impactos favoráveis do câmbio sobre as exportações, trouxe estímulos para os investimentos no país e estabeleceu um novo "ciclo" de entrada de capitais internacionais, este marcado pelo surgimento de outros atores, como o Brasil.

2.1 O IED na Argentina entre 2003 e 2008[3]

Analisando em particular a evolução do IED na Argentina nos anos recentes, verifica-se, a partir de 2003, forte tendência de crescimento nos fluxos recebidos pelo país, movimento não interrompido em 2008, como mostra o gráfico 1, a despeito dos impactos da crise financeira internacional nos fluxos de investimento globais. Entre 2003 e 2008, as entradas deste instrumento no país aumentaram cinco vezes, passando de US$ 1,65 bilhão em 2003 para cerca de US$ 8,85 bilhões em 2008. Nesse último ano, a taxa de aumento registrada foi de 36,7% em relação a 2007, o maior crescimento na entrada de IED entre os países da América Latina.

Em relação ao tipo de investimento realizado, dados do Centro de Estúdios para la Producción[4] (CEP) (tabela 1) apontam que, entre 2003 e 2007, cerca de 70% dos fluxos externos foram destinados à formação de capital, ou seja, à criação de novas plantas produtivas e/ou ampliação das instalações existentes. O restante foi utilizado em operações de mudanças na estrutura de propriedade das empresas.[5] Analisando a origem do capital estrangeiro, Espanha, Estados Unidos, Brasil, México, Canadá, França e Chile foram os países com maior participação nos investimentos realizados na Argentina, como mostra a tabela 2.

2. O gráfico 1 exibe uma notável redução das entradas de IED que atingiram o menor valor em 2003.

3. A análise desse artigo está restrita a 2008 porque, até sua data de elaboração (outubro de 2010), os dados sobre IED de 2009 não haviam sido disponibilizados por todas as fontes consultadas.

4. O CEP é um organismo da Secretaría de Industria, Comercio y de La Pequeña y Mediana Empresa, subordinada ao Ministério de Producción.

5. Cabe ressaltar que em 2008 o volume negociado em termos de fusões e de aquisições reduziu-se consideravelmente em relação aos anos anteriores. Nesse ano, apenas 12%, contra 30% em 2007, do total de anúncios de investimentos oriundos de capital estrangeiro foram destinados a essas operações, sendo que a maior parcela dos investimentos realizados, 88%, recaiu sobre a formação de capital, reflexo das incertezas geradas pela crise financeira internacional deflagrada em setembro de 2008, levando as empresas a não se arriscarem na aquisição de novos negócios, mas sim a ampliarem as unidades produtivas existentes.

TABELA 1
IED na Argentina por tipo de operação
(Em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fusões e Aquisições	31%	27%	32%	40%	30%	12%
Formação de Capital	69%	73%	68%	60%	70%	88%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: CEP.
Elaboração da autora.

De acordo com o CEP, juntos, esses países concentraram cerca de 80% dos anúncios de investimentos no país entre 2003 e 2008, com destaque para Estados Unidos e Espanha, responsáveis por quase 50% do total. Uma pequena variação negativa ocorreu na participação do México e do Chile, que iniciaram o período com 7% e 6%, respectivamente, e terminaram 2008 com, respectivamente, 6% e 4%. O Brasil, que em 2003 concentrava apenas 4% do capital recebido pela Argentina, elevou sua participação e alcançou em 2007 o patamar de 15%, recuando para 11% em 2008.

TABELA 2
Fluxo de IED na Argentina por país de origem[1]
(Em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Outros[2]	26%	13%	13%	19%	20%	21%
Espanha	15%	33%	21%	20%	23%	31%
EUA	22%	22%	28%	28%	18%	13%
Brasil	4%	5%	17%	15%	15%	11%
México	7%	5%	3%	2%	5%	6%
Canadá	3%	3%	3%	2%	4%	5%
França	3%	6%	5%	2%	3%	4%
Chile	6%	6%	3%	2%	3%	4%
Reino Unido	13%	7%	7%	8%	9%	4%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: CEP.
Notas: [1] Anúncios de investimento em formação de capital e fusões e aquisições.
[2] Incluem: Alemanha, Itália, China, África do Sul e outros países não informados.

Em relação à estratégia dos investidores estrangeiros, a participação dos países variou em função do tipo de investimento, formação de capital ou fusões e aquisições (tabelas 3 e 4). Segundo o CEP, quanto ao primeiro tipo, Espanha e Estados Unidos foram responsáveis por cerca de 50% dos recursos destinados à ampliação das estruturas instaladas ou à criação de novas unidades. Nesse contexto, diminuiu a representatividade do Reino Unido, que em 2003 detinha 16% desses investimentos, contra apenas 4% em 2008, e do Chile, cuja participação caiu de 8% em 2003 para 4% em 2008. Destaca-se o aumento relativo do Brasil, que em 2003 concentrava 6% das aplicações em formação de capital e em 2008 alcançou 11%.

Já em relação aos recursos direcionados para fusões e aquisições, os investimentos da Espanha concentraram-se em 2004, quando o país deteve 49% dos capitais estrangeiros aplicados nessa modalidade, percentual este reduzido para cerca de 6% em 2007. Da mesma forma, a Índia apresentou elevada participação nas aquisições e nas fusões realizadas em 2007, com 16% dos volumes financeiros, enquanto as aplicações mexicanas foram mais significativas em dois momentos: em 2003 e 2004, quando o país deteve 18% e 13% dos IEDs deste tipo, e em 2008, com participação de 19%. Verificou-se também um aumento nos fluxos relativos de capitais norte-americanos percebidos em 2005 e 2006, quando o país concentrou 48% dos investimentos.

O destaque, no entanto, é o expressivo aumento do IED das empresas brasileiras. Em 2003, o Brasil respondia por apenas 2% dos recursos externos destinados às fusões e às aquisições no país vizinho. Em 2005, esse percentual saltou para 35%, mantendo-se em níveis elevados nos anos posteriores: 25% em 2006, 28% em 2007 e 10% em 2008. Essa mudança de patamar é corroborada pelo acréscimo nos volumes financeiros aplicados nessa modalidade de investimento. Segundo o CEP, em 2004, o Brasil foi responsável por US$ 265 milhões dos anúncios realizados, cifra que foi elevada para cerca de US$ 1,07 bilhão em 2008, ou seja, um aumento de quase quatro vezes em quatro anos. Esses dados colocaram o Brasil como o segundo país que mais realizou investimentos em fusões e aquisições no mercado argentino nos anos recentes, abaixo apenas dos Estados Unidos.

TABELA 3
Participação dos países nos fluxos de IED em formação de capital[1]
(Em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Espanha	16%	27%	32%	32%	31%	36%
Estados Unidos	21%	26%	17%	15%	15%	12%
Brasil	6%	5%	6%	9%	9%	11%
Canadá	4%	4%	5%	4%	6%	6%
França	5%	8%	7%	4%	4%	5%
Reino Unido	16%	9%	10%	11%	10%	4%
México	3%	2%	4%	4%	5%	4%
Chile	8%	3%	3%	3%	4%	4%
Alemanha	4%	4%	3%	3%	2%	3%
Itália	2%	4%	4%	7%	7%	2%
China	3%	1%	2%	2%	2%	2%
Outros[2]	13%	7%	6%	7%	6%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: CEP.
Elaboração da autora.
Notas: [1] Anúncios de investimento em formação de capital.
[2] Países não informados.

TABELA 4
Participação dos países nos fluxos de IED em fusões e aquisições[1]
(Em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México	18%	13%	-	-	4%	19%
Estados Unidos	25%	13%	48%	47%	26%	17%
Brasil	2%	4%	35%	25%	28%	10%
Chile	4%	16%	2%	1%	2%	6%
Reino Unido	3%	-	2%	3%	5%	1%
Alemanha	1%	-	1%	-	1%	1%
Espanha	14%	49%	3%	3%	6%	-
Índia	-	-	-	1%	16%	-
África do Sul	-	-	4%	1%	7%	-
Outros[2]	34%	3%	5%	19%	5%	45%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: CEP.
Elaboração da autora.
Notas: [1] Anúncios de investimento em fusões e aquisições.
[2] Países não informados.

3 EMPRESAS BRASILEIRAS NA ARGENTINA

Os aumentos no investimento brasileiro na Argentina entre 2003 e 2008 acompanharam a tendência recente de maior atração de IED por parte dessa economia; não surpreendentemente, o país tem figurado entre os principais destinos dos capitais brasileiros no exterior (investimento direto brasileiro no exterior – IDBE). Segundo dados do Banco Central do Brasil (Bacen), Estados Unidos, Dinamarca,[6] Espanha, Argentina e Uruguai concentraram quase a totalidade do IDBE não direcionado para paraísos fiscais (tabela 5).

TABELA 5
Estoque de IDBE por país de destino
(US$ Milhões)[1]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Paraísos Fiscais[1]	29.106	29.923	30.508	31.457	33.829	44.281	41.245	41.646
Outros[2]	5.658	5.633	6.016	7.244	10.820	31.031	12.508	13.446
Estados Unidos	1.401	1.830	2.100	2.552	4.163	3.942	6.025	9.167
Dinamarca	16	8	10	6.460	9.466	10.361	7.276	5.093
Espanha	1.657	2.953	1.775	2.934	3.324	4.221	4.083	5.055
Argentina	1.625	1.503	1.549	1.722	2.068	2.136	2.360	3.376
Uruguai	3.121	1.547	2.810	1.657	1.748	1.743	1.878	2.443
Total	**42.584**	**43.397**	**44.769**	**54.027**	**65.418**	**97.715**	**75.376**	**80.226**
Total sem Paraíso Fiscal	**13.478**	**13.474**	**14.260**	**22.570**	**31.588**	**53.434**	**34.131**	**38.581**

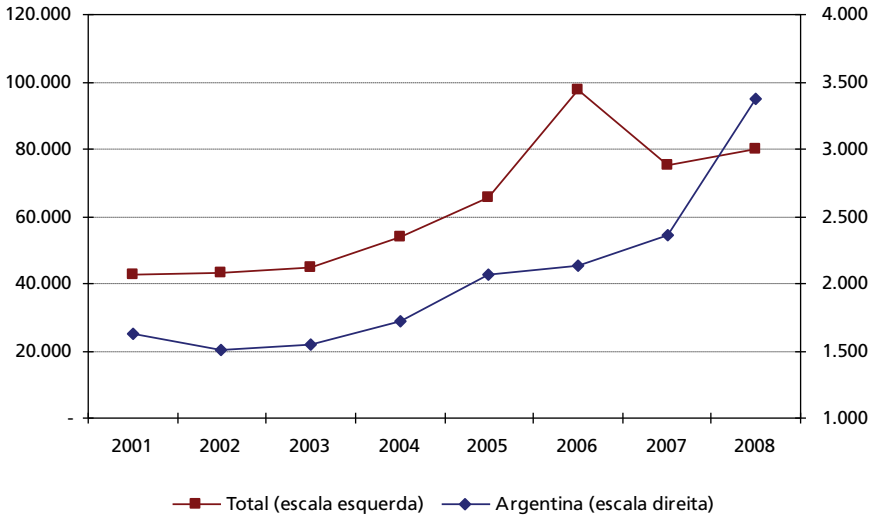
Fonte: Bacen.
Elaboração da autora.
Notas: [1] Capitais com participação maior ou igual a 10% na estrutura acionária das empresas de destino.
[2] São considerados paraísos fiscais: Ilhas Cayman, Ilhas Virgens, Ilhas Bahamas, Luxemburgo, Panamá e Uruguai.
[3] Aproximadamente 71 países.

6. A presença do Dinamarca pode, em parte, ser explicada pela transação entre a empresa brasileira Ambev e a Labatt, do Canadá, cuja controladora tinha sede na Dinamarca e pertencia ao grupo belga Interbrew, fusionado com a própria AmBev em 2004, ver Tavares (2006).

Desconsiderando os fluxos para essas regiões, o IDBE na Argentina, que em 2001 representava 12% do estoque total do período, apresentou sucessivas quedas a partir de então, e em 2008 atingiu o patamar de 9%. O mesmo ocorreu com o Uruguai, que em 2001 respondia por cerca de 23% do estoque deste investimento e em 2008 teve sua participação reduzida para 6%.

Apesar de aparentemente a Argentina não ser o destino prioritário dos investimentos brasileiros, há, em termos financeiros, uma tendência crescente nos volumes enviados ao país vizinho. Segundo o gráfico 2, em 2001, o estoque de IDBE na Argentina girava em torno de US$ 1,62 bilhão; já em 2008, esse volume duplicou atingindo US$ 3,38 bilhões.[7]

GRÁFICO 2
Evolução do estoque de IDBE
(Em US$ Milhões)[1]



Fonte: Bacen.
Elaboração da autora.
Nota: [1] Capitais com participação maior ou igual a 10% na estrutura acionária das empresas de destino.

Em termos setoriais, a tabela 6 mostra que os capitais brasileiros participam de forma não desprezível em setores importantes da economia argentina. De acordo com os dados do Banco Central da Argentina, até 2008, o Brasil respondeu por quase 15% dos estoques totais de IED destinados às indústrias automotiva,[8] têxtil, minerais e metalurgia e foi responsável por mais de 10% dos investimentos totais em máquinas, equipamentos, alimentos, bebidas e tabaco.

7. Cabe destacar que, em 2008, o crescimento do total de IDBE para a Argentina aumentou 43%, passando de US$ 2,36 bilhões para US$ 3,38 bilhões; neste período, o aumento do estoque total de investimentos realizados foi de apenas 6%; ou seja, o acréscimo nos investimentos direcionados especificamente para a Argentina superou, e muito, o registrado para o estoque total de IDBE nesse ano.

8. "*En el caso del sector automotriz y de autopartes la existencia de un régimen de comercio compensado en el seno del Mercosur suena como uno de los principales motivos que ha dado lugar a la llegada de las empresas brasileñas a la Argentina.*" (Tradução: No caso do setor de automóveis e autopeças, a existência de um regime de comércio compensatório no âmbito do Mercosul parece ser uma das principais razões que deram lugar a chegada das empresas brasileiras na Argentina.) (BIANCO; MOLDOVAN; PORTA, 2008).

TABELA 6
Participação do Brasil no estoque total de IED na Argentina por setor de atividade – 2001-2008
(Em US$ Milhões e %)

Setores	Brasil	Total	%
Indústria Automotiva	1.947	6.227	31,3%
Indústria Têxtil e Couros	146	773	18,9%
Minerais não Metálicos	139	873	15,9%
Metais comuns e metalurgia	629	4.655	13,5%
Máquinas e Equipamentos	254	1.986	12,8%
Alimentos, Bebidas e Tabaco	458	4.243	10,8%
Outras Indústrias Manufatureiras	96	929	10,3%
Setor Privado Financeiro	277	4.867	5,7%
Indústria de Papel, Edição e Impressão	49	1.086	4,5%
Comércio	139	3.423	4,0%
Transporte	68	1.702	4,0%
Outros	586	49.139	1,2%
Total	**4.786**	**79.902**	**6,0%**

Fonte: Banco Central de La República Argentina (BCRA).
Elaboração da autora.

O cenário traçado expõe uma dinâmica na qual as duas economias são conduzidas a posições diametralmente opostas no cenário dos fluxos regionais de investimento: o Brasil surgiu como um dos maiores investidores na América Latina,[9] enquanto a Argentina emergiu como um dos principais receptores de investimento na região. Essa evidente assimetria reflete, em parte, as diferentes estratégias adotadas ao longo dos anos 1990 em resposta ao processo de abertura e desregulação dos mercados vivenciado por ambas as economias.

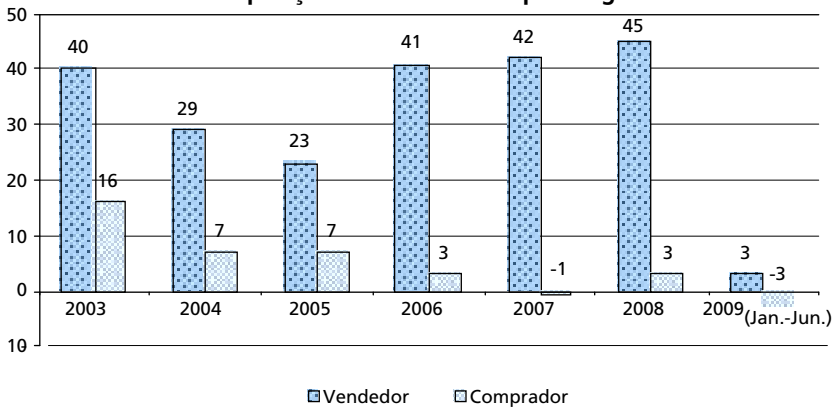
Na Argentina, a política de privatização e de abertura aos capitais estrangeiros resultou não somente em um movimento de desnacionalização das empresas locais, como também em uma violenta desindustrialização do parque produtivo do país. Nesse processo, a Argentina perdeu capacidade de investimento e desapareceu enquanto investidora no exterior. Ao contrário, no Brasil, a abertura da economia levou as principais firmas a adotarem uma estratégia defensiva e de sobrevivência no mercado interno, por meio de investimentos na estrutura produtiva. Nesse período, os passos iniciais da internacionalização da produção tiveram como objetivo contornar os riscos advindos da maior concorrência no mercado doméstico e dos ajustes macroeconômicos realizados no país. Por conta disso, ao longo dos anos 1990 e 2000, ao contrário da Argentina, o Brasil conseguiu manter e até aprofundar o padrão de internacionalização iniciado nos anos anteriores (BIANCO; MOLDOVAN; PORTA, 2008).

9. Estudo da Fundação Dom Cabral (2008).

De fato, observando os gráficos 3[10] e 4, é possível notar uma diferença na estratégia das empresas localizadas nos dois países. Por um lado, o forte direcionamento da economia argentina para a recepção de investimentos externos foi acompanhado pela nulidade nas aquisições no mercado estrangeiro. Por outro, no Brasil, as operações de compras de empresas no exterior não sofreram grandes reduções e seguiram ampliadas nos anos recentes.

Além desse fator, as tentativas de explicar o crescente interesse das empresas brasileiras no mercado argentino recaem sobre três principais motivos: os chamados "fatores de projeção" alcançados pelas empresas brasileiras, as políticas de apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à estratégia de internacionalização e a conjuntura econômica da Argentina nos anos 2000.

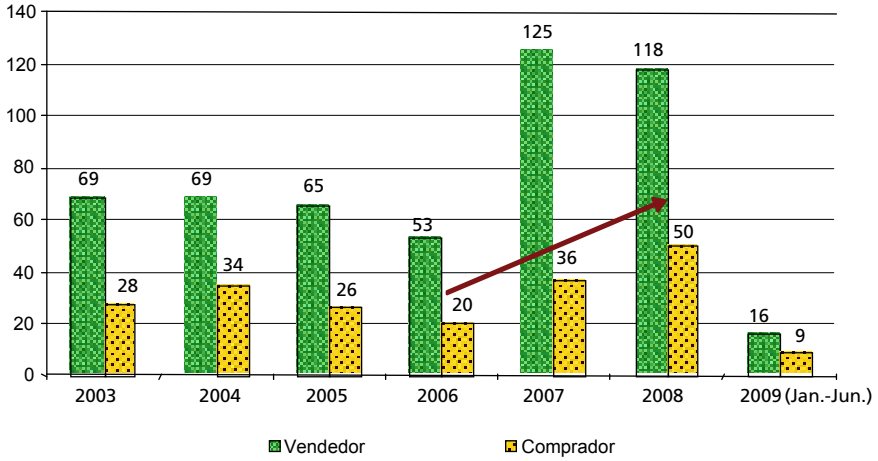
GRÁFICO 3
Quantidade de fusões e aquisições realizadas na e pela Argentina



Fonte: FDI Statistics Website/UNCTAD.
Elaboração da autora.

10. Os números negativos no gráfico 3 são explicados por operações de venda de subsidiárias de empresas argentinas localizadas no exterior.

GRÁFICO 4
Quantidade de fusões e aquisições realizadas no e pelo Brasil



Fonte: FDI Statistics Website/UNCTAD.
Elaboração da autora.

Quanto ao primeiro motivo, a Argentina surge apenas como mais um destino em uma lógica mais ampla de expansão mundial das empresas, sendo a internacionalização uma resposta à própria dinâmica de crescimento das firmas. Nesse contexto, a preferência pelo mercado argentino teria lugar nas etapas iniciais do processo de inserção produtiva global, favorecido pela proximidade geográfica, pela atuação no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela tradição comercial entre os dois países. Pelo segundo motivo, o apoio do banco de fomento está inserido em um contexto mais amplo de políticas de incentivo à internacionalização produtiva promovida pelo governo brasileiro e aparece como um dos principais incentivos para o ingresso das empresas brasileiras na Argentina.[11] Sobre o terceiro motivo, o aumento do fluxo de IDBE na Argentina após 2003 coincidiu com o momento de mais grave crise econômica nesse país, quando os valores das empresas em dólar se reduziram significativamente, abrindo um leque de oportunidades para os empresários brasileiros na região. Esse movimento não se deu de forma isolada, mas sim acompanhado por investidores de diferentes lugares do mundo interessados no promissor mercado estrategicamente localizado na América do Sul.

11. Cabe ressaltar que a primeira operação de financiamento do banco no âmbito dessa linha de apoio ocorreu em 2005, com um empréstimo da ordem de US$ 80 milhões para Friboi, um dos maiores frigoríficos brasileiros, com o objetivo de efetivar a compra de 85,3% da empresa argentina Swift Armour, em uma operação cujo valor total estimado foi da ordem de US$ 200 milhões (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir o aumento da presença das empresas brasileiras no mercado argentino passa por entender o papel dos dois países na dinâmica dos fluxos intrarregionais de IED na América Latina. Em linhas gerais, Brasil e México concentram a maioria das empresas multinacionais da região e assumem a liderança na inserção produtiva no exterior. Por outro lado, a Argentina surge como um dos principais receptores dos investimentos externos no mercado latino-americano, exibindo entradas crescentes, a despeito dos impactos da crise financeira internacional de 2008. Essa assimetria tem levado as economias do Brasil e da Argentina a assumirem posições diametralmente opostas no contexto dos fluxos desses investimentos.

Particularmente na Argentina, dois momentos são crucias para entender a posição em relação ao Brasil: primeiro, a magnitude do processo de abertura da economia aos capitais estrangeiros nos anos 1990, que resulta não somente na desnacionalização das empresas estatais como na desindustrialização do parque produtivo nacional; segundo, os impactos negativos da recessão da econômica potencializada pela desvalorização da moeda local em 2001, que desencadeia uma onda de falências e de barateamento das empresas privadas nacionais e um novo ciclo de ingresso de capitais estrangeiros. Esse último ciclo segue caracterizado pela incapacidade de realização de investimentos por parte das indústrias no exterior, acompanhado pela entrada de empresas oriundas de diversos países, entre eles, o Brasil, nos variados setores da estrutura produtiva do país vizinho.

Além desses elementos conjunturais, dois outros fatores são frequentemente citados para explicar o ingresso das empresas brasileiras no mercado argentino. Primeiro o papel do BNDES como executor das políticas governamentais de apoio à estratégia de internacionalização das empresas. Segundo, os chamados "fatores de projeção" defendidos por alguns autores e supostamente alcançados no atual estágio de maturidade das empresas no Brasil.

Finalmente, a julgar pela tendência de elevação dos investimentos brasileiros na Argentina, o movimento estratégico das empresas nacionais de inserção nesse último mercado está longe de ser reduzido. O fenômeno, que possui conotações estruturais históricas, requer uma atenção continuada de modo a permitir o monitoramento das suas implicações sobre a estrutura industrial dos dois países e a eventual necessidade de tratamento, por meio de políticas públicas, da assimetria que caracteriza esse processo.

REFERÊNCIAS

ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, dez. 2005.

BEZCHINSKY, G. *et al*. **Inversión extranjera directa en la Argentina**: crisis, reestructuración y nuevas tendências después de la convertibilidad. Santiago do Chile: Cepal. jun. 2007.

BIANCO, C.; MOLDOVAN, P.; PORTA, F. **La Internacionalización de las Empresas Brasileñas en Argentina**. Santiago do Chile: Cepal, jan. 2008.

BOUZAS, R.; CHUDNOVSKY, D. **Foreign Direct Investment and Sustainable Development**. The Recent Argentine Experience. Argentina: Universidad de San Andrés. May 2004. Versão preliminar.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (FDC). ***Ranking* FDC das transnacionais brasileiras**: edição 2008. São Paulo, dez. 2008.

GOMES, K. **Internacionalização de empresas brasileiras no mercado argentino**. Ipea, 2010 (Texto para Discussão). No prelo.

TAVARES, M. **Investimento brasileiro no exterior**: panorama e considerações sobre políticas públicas. Santiago do Chile: Cepal, nov. 2006.

POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA REGIONAL NO MERCOSUL

José Renato Vieira Martins[*]
Carolina Albuquerque Silva[**]

1 INTRODUÇÃO

Os espaços de participação social conquistados recentemente por meio da ação conjunta de governos e representantes da sociedade civil fortalecem a institucionalidade democrática do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A participação da sociedade civil tem permitido que centrais sindicais, redes e plataformas regionais de setores, como a agricultura familiar, as pastorais sociais, as cooperativas, os pequenos e médios empresários, a economia solidária, os direitos humanos, as mulheres, a juventude, o movimento negro, o meio ambiente, a saúde, a educação e cultura, entre outros, adquiram um peso relativo maior nas discussões sobre os destinos do bloco.

A maior aproximação entre Estado e sociedade já produziu efeitos palpáveis. O principal deles consiste no destaque que os temas sociais passaram a receber na agenda de negociações do Mercosul. Novos espaços institucionais de discussão e implementação de políticas públicas sociais foram criados. A Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS) do Mercosul e o Instituto Social do Mercosul (ISM) são exemplos desta mudança.

Essa nova institucionalidade tem possibilitado o envolvimento da sociedade e dos setores afetados na implementação de políticas públicas de integração social. O Mercosul possui hoje ações positivas em diferentes áreas sociais, com resultados tangíveis que beneficiam milhares de cidadãos, em áreas tão distintas, como a contagem do tempo de serviço em qualquer um dos Estados Partes para efeito de aposentadoria, o atendimento médico em cidades de fronteira, a harmonização de currículos do ensino superior e a promoção de ações conjuntas para o enfrentamento da violência contra a mulher. Também se destaca a criação de mecanismos de financiamento e crédito para as atividades de interesse social, como o Fundo Mercosul de Garantias para as Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul.

[*] Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. *E-mail*: <renato.martins@planalto.gov.br>.
[**] Assessora da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. *E-mail*: <carolina.albuquerque@planalto.gov.br>.

As mudanças operadas neste período estão levando ao surgimento de um Mercosul socialmente integrado, com demandas próprias e políticas específicas destinadas a atender às imensas carências sociais da região. A agenda recente do bloco – muito mais voltada para os temas do desenvolvimento social – está intimamente associada à emergência do Mercosul social e participativo como novo elemento da governança regional.

2 NOVOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Quando foi criado, em 1991, o Mercosul não contava com nenhum tipo de mecanismo de participação social, configurando-se exclusivamente um acordo entre estados. Há 20 anos, os governos do Cone Sul que optaram pela via da regionalização, em resposta à aceleração da globalização econômico-financeira, consideravam o Mercosul muito mais uma oportunidade para realizar a abertura dos mercados nacionais, do que um meio para implementar políticas efetivas de integração regional. A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muito tempo sobre as demais áreas da integração, deixando em segundo plano a complementação produtiva, a integração da infraestrutura, a superação das assimetrias e, também, as políticas sociais. Ademais, a pressão em favor da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), iniciativa lançada em 1992 pelos Estados Unidos com o propósito de criar uma zona de livre comércio no continente, dividia os países latino-americanos quanto às escolhas de política externa e inserção internacional.

Somente em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, foram criados os primeiros espaços institucionais – a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social – que flexibilizavam a participação exclusiva do Poder Executivo nas discussões do Mercosul.

Esses órgãos de representação parlamentar e o diálogo com os setores econômicos – principalmente as entidades sindicais e as associações empresariais – constituem o que se pode chamar de primeira geração de mecanismos de participação no Mercosul. A segunda geração, que tem início em 2006, corresponde a iniciativas regionais, como as cúpulas sociais do Mercosul e espaços nacionais de participação social, o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, ligado ao Ministério das Relações Exteriores da Argentina.

A proposta brasileira de criação de uma unidade técnica de apoio à participação social no Mercosul, atualmente em discussão no Grupo do Mercado Comum (GMC), corresponde igualmente à decisão de fortalecer e ampliar a esfera pública regional.

A passagem dos mecanismos de primeira aos mecanismos de segunda geração de participação social foi determinada por uma clivagem política que historicamente coincidiu com o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990, com a chegada ao poder dos partidos de esquerda e centro-esquerda, e com a emergência de novos atores sociais no cenário regional. Este somatório de fatores permitiu dar início à superação do déficit de participação social que caracterizou o Mercosul durante a primeira década da integração.

3 AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

Paralelamente a considerações de ordem institucional e cultural, não passa despercebido à visão que presidiu a criação das cúpulas sociais e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo o fato de que o Estado ocupa a posição central no processo da integração regional. Tais iniciativas não compartem, portanto, da ideia de deslocamento do lócus da política para uma órbita distante do Estado. Em vez de abandonar a arena estatal às classes dominantes ou de virar as costas ao Parlamento e aos partidos políticos, os mecanismos de participação social de segunda geração visam articular posições no interior do Estado, no Parlamento e nos movimentos sociais – nacionais e regionais – em defesa do Mercosul e de uma agenda positiva para a integração.

Alguns pressupostos básicos, já tratados pela literatura, são comuns às experiências de participação social regional de segunda geração:

1) *Democratização* – compreende a incorporação de novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica o reconhecimento do conflito como componente constitutivo da sociedade, bem como a busca de consensos, de tal forma que os interesses divergentes sejam qualificados e confrontados no embate público e direcionados para adesão a posições hegemônicas na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas regionais dos Estados Partes.

2) *Esfera pública* – corresponde à incorporação dos fluxos de discussões e das demandas geradas pelos movimentos sociais em defesa de direitos sociais, ocorridas à margem dos sistemas oficiais – por meio de dinâmicas não institucionais ou semi-institucionais –, capazes de identificar carências sociais por meio de vivências comunitárias e direcioná-las para as instituições dos Estados Partes, de sorte a incidir sobre as decisões do Mercosul.

3) *Transparência* – pressupõe a visibilidade das decisões, a circulação de informações estratégicas, a discussão prévia e informada sobre o que está em jogo nas negociações dos Estados Partes. O Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério das Relações Exteriores da Argentina e o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, por sua inserção institucional e sua presença estatal, desempenham papel estratégico para a garantia da visibilidade social do bloco.

4) *Controle social* – corresponde à garantia da participação de representantes sociais e à qualificação de suas demandas coletivas nos fóruns setoriais oficiais, como as reuniões especializadas de juventude, mulheres, agricultura familiar, cooperativismo etc., nas reuniões de ministros da educação, saúde, cultura, dos direitos humanos, assim como na participação de representantes sociais nas cúpulas presidenciais.

5) *Supranacionalidade* – pressupõe a identificação e o fortalecimento das áreas e dos temas estratégicos de interesse comum, reconhece a primazia da dimensão regional sobre o somatório dos interesses setoriais e nacionais, e é capaz de gerar consensos para a necessária reforma institucional do Mercosul, valorizando ações coletivas regionais.

Iniciativas como as das cúpulas sociais e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo têm o objetivo comum de envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios de construção do Mercosul. Correspondem a um processo de constituição de uma esfera pública regional geradora de direitos sociais, integrada por sujeitos coletivos, responsáveis pela elaboração, implementação e gestão de políticas públicas que somente se tornou viável com o amadurecimento da cultura democrática na região.

4 CÚPULAS SOCIAIS E CONSELHO BRASILEIRO DO MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

As cúpulas sociais do Mercosul tiveram início em 2006 e encontram-se na décima edição. São espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas dos quais participam representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do Mercosul. No Brasil, a organização das cúpulas sociais compete à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Departamento do Mercosul do Ministério das Relações Exteriores. O fortalecimento da articulação entre diferentes setores sociais propiciado pelo processo de preparação e realização das cúpulas sociais tem contribuído para a incorporação de novos sujeitos coletivos ao Mercosul e alavancado a agenda social da integração. As demandas e as propostas emanadas da sociedade civil constituem uma contribuição efetiva que as cúpulas sociais têm aportado aos governos dos Estados Partes.

Do ponto de vista da participação da sociedade civil, as cúpulas sociais privilegiam o envolvimento de redes e plataformas regionais de movimentos sociais e organizações não governamentais. Os eventos contam com a participação regular de entidades, como a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone, o Programa Mercosul Social e Solidário, a Coordenadoria de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam), a Associação Latino-Americana de Pequenas e Médias Empresas (Alampyme), a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação, a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (ALOP) e o Fórum Universitário do Mercosul (Fomerco).

No Brasil, o Programa Mercosul Social e Participativo, instituído pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, consolidou um conjunto de ações voltadas para a ampliação da participação da sociedade civil. Entre elas destaca-se a criação do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo.

Coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), o conselho se reúne quatro vezes por ano para divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, fomentar discussões sobre temas diversos ligados à integração e encaminhar sugestões emanadas da sociedade civil para as instâncias decisórias do bloco. Participam do conselho representantes de movimentos e organizações sociais de diferentes setores, autoridades do governo federal e técnicos das reuniões especializadas, reuniões de ministros, comissões e subgrupos de trabalho do Mercosul.

A opção por iniciativas com as características das cúpulas sociais e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo representa o resultado de uma escolha política dos movimentos sociais e sujeitos coletivos em favor da integração regional, que surge da aliança entre esses atores sociais, governos progressistas e órgãos do Mercosul favoráveis à participação social, como o Parlamento do Mercosul, a Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul. Além da demanda por direitos sociais, essas iniciativas pressupõem o reconhecimento da presença política dos sujeitos coletivos no processo de construção do Mercosul.

5 POLÍTICAS SOCIAIS REGIONAIS

A recente criação do Instituto Social do Mercosul (2009) e da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (2010), que trabalham para harmonizar as políticas sociais no bloco, são outros sinais do fortalecimento da agenda social. Além destas inovações institucionais, diversas políticas setoriais de alcance regional, implementadas ao longo dos últimos oito anos em áreas como saúde, educação e cultura e agricultura familiar, traduzem igualmente a inflexão em direção a um enfoque mais integral do Mercosul.

- Saúde: os acordos assinados na área da saúde impulsionaram a integração de políticas regionais em relação ao controle do tabaco, a promoção da segurança alimentar e nutricional, o acesso a medicamentos e critérios de patentes, a regulamentação de listas de espera para transplantes de órgãos, ações para a redução da mortalidade materna e neonatal e o fortalecimento de sistemas regionais de gestão da saúde pública. As diretrizes sociais para a saúde na região estão definidas no Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde, aprovado em 2009 pelos ministros de Saúde dos Estados Partes e associados. Para atingir os objetivos definidos no plano é preciso fortalecer a articulação entre as políticas públicas regionais de todas as áreas sociais do Mercosul. Houve avanços no que se refere ao fortalecimento do sistema de vigilância epidemiológica do Mercosul e à livre circulação de produtos de assistência à saúde. O Brasil tem se empenhado particularmente em garantir o desenvolvimento da política de medicamentos do Mercosul, área que compreende o acesso, o uso racional, a segurança, a eficácia e a qualidade dos medicamentos. Nesta área, foram aprovadas medidas para a adoção de critérios que protejam a saúde pública de possíveis impactos negativos causados pelas regras internacionais de propriedade intelectual.
- Desde 2007, grupos de trabalho bilaterais foram criados ou reativados nas zonas de fronteira com o objetivo de garantir o acesso de suas populações aos serviços de saúde pública. O Acordo Brasil-Uruguai para a permissão de serviços de saúde entre pessoas físicas ou jurídicas facilitará o acesso aos serviços de saúde para os cidadãos brasileiros e uruguaios residentes em Chuí, Santa Vitória do Palmar, Balneário do Hermenegildo, Barra do Chuí, Jaguarão, Aceguá, Santana do Livramento, Quaraí

– no Brasil; e em Chuy, 18 de Julio, Barra do Chuy, La Coronilla, Rio Branco, Aceguá, Rivera, Artigas e Bella Unión – no Uruguai. Por meio de contratos entre as instituições públicas e privadas, o acordo garantirá a oferta de serviços de saúde e facilitará a organização de fluxos de atendimento. Isto permitirá, por exemplo, que gestantes de Barra do Quarai sejam atendidas na vizinha Bella Unión, e vice-versa, evitando deslocamentos até unidades de referências nacionais mais distantes. O acordo já foi aprovado pelos Congressos de ambos os países. No Brasil, entrou em vigor na data de sua publicação, 14 de dezembro de 2009.

- Educação: o setor educacional do Mercosul atua em favor da harmonização e da coordenação das políticas educacionais do Mercosul. O plano do setor para 2006-2010 estabelece cinco diretrizes de atuação: *i*) contribuir para a integração regional por meio de acordos e de execução de políticas educacionais que promovam a cidadania regional e uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; *ii*) promover educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; *iii*) promover a cooperação solidária e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educacionais; *iv*) implantar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, docentes investigadores, gestores, diretores e profissionais da educação; e *v*) negociar políticas que articulem a educação ao processo de integração.
- A partir de 2010 o ensino do idioma espanhol tornou-se obrigatório nas escolas brasileiras. O país conta com seis mil professores de espanhol e são necessários 20 mil professores para alcançar a meta desejada. A questão é também um grande desafio para os demais países do bloco. Para enfrentá-lo foi criado um grupo de trabalho responsável por discutir a formação docente de professores de português e espanhol e propor políticas conjuntas de cooperação.
- Em 2009, o governo brasileiro criou a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), na qual metade dos alunos e professores são brasileiros e a outra metade é composta por nacionais dos demais países do bloco. A universidade, que pretende chegar a um total de 10 mil alunos em cinco anos, foi implantada em Foz do Iguaçu, no Paraná, de modo a atender os estudantes das cidades fronteiriças do Brasil, da Argentina e do Paraguai. As aulas tiveram início em agosto de 2010.
- Agricultura familiar: segundo os critérios adotados pelo Acordo sobre Bases para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul – mão de obra preponderantemente familiar, residência no próprio estabelecimento e utilização de recursos produtivos em termos compatíveis com a capacidade de trabalho da família –, o setor no Mercosul é constituído por cerca de 20 milhões de pessoas. O acordo já foi incorporado às legislações nacionais e está sendo implementado pelos países do bloco. Por meio dessa identificação, torna-se possível incrementar a implementação de políticas específicas para o setor.

- Ademais, estão sendo implantados os registros nacionais da agricultura familiar em todos os países do bloco. Até o surgimento da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul, apenas o Brasil e o Chile contavam com este tipo de instrumento, o que possibilita que os governos cadastrem as famílias da agricultura familiar. Em 2010, 40% do universo da agricultura familiar do Mercosul já foram registrados e têm se beneficiado das políticas públicas específicas destinadas ao setor.
- Outro destaque foi a criação, em 2008, do Fundo da Agricultura Familiar (FAF) do Mercosul, que aguarda aprovação do Congresso Nacional brasileiro. Como nos outros fundos existentes no bloco, as contribuições são proporcionais ao tamanho das economias dos países, cabendo ao Brasil a maior parcela – 60%, no caso do FAF.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Multiplicam-se outros exemplos em áreas, como cultura, juventude, promoção da igualdade de gênero e seguridade social. Caso se mantenha esta tendência de aprofundamento das políticas voltadas para a dimensão social da integração, é possível que o Mercosul evolua para a constituição de um sistema regional de proteção social, que complementaria as políticas nacionais direcionadas para a redução do grau de vulnerabilidade dos cidadãos frente às carências sociais ainda existentes nos países da região. Segundo essa concepção, o Mercosul passa a ter responsabilidades sobre a provisão de serviços e bens considerados direitos de cidadania – educação, saúde, renda, moradia e segurança física –, que deixam de constituir-se como obrigação exclusiva dos Estados nacionais.

A maior aproximação entre o Estado e a sociedade se reflete, hoje em dia, no adensamento dos laços de dependência mútua entre os países do bloco. O Mercosul passa a configurar um espaço de oportunidades compartilhadas pelos seus habitantes em suas vidas cotidianas. Com o tempo, as políticas sociais e de participação tendem a contribuir para que os cidadãos do Mercosul aumentem seu sentido de pertencimento a uma comunidade política.

Esse enfoque reflete uma nova forma de trabalhar os temas sociais no interior do bloco, com base na ideia da centralidade da dimensão social da integração. Trata-se de enxergar o desenvolvimento social como eixo transversal e articulador do processo de integração e, ao mesmo tempo, de superar tanto as abordagens meramente assistencialistas, quanto a falsa dicotomia entre as políticas econômicas e sociais. Finalmente, trata-se de reconhecer o papel das organizações da sociedade civil, não só como beneficiárias das políticas sociais, mas, principalmente, como sujeitos das políticas públicas regionais.

COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO MERCOSUL: UM PASSO IMPRESCINDÍVEL PARA O FORTALECIMENTO DA INTEGRAÇÃO

Simone S. de Deos*
Rubia C. Wegner**

1 INTRODUÇÃO

Um acordo de integração regional pressupõe a reunião de países em torno de objetivos comuns. De fato, quanto mais numerosos e ambiciosos os objetivos, maior o número de instrumentos necessários para concretizá-los. Assim sendo, atrelar mecanismos financeiros às várias dimensões relativas a um acordo regional é uma condição necessária quer para sua consolidação, quer para seu aprofundamento.

No Mercado Comum do Sul (Mercosul), como se sabe, o objetivo formalmente estabelecido pelo Tratado de Assunção, de 1991, era não só a criação de uma união aduaneira – que vai além do livre comércio entre os países, pois implica a adoção de uma tarifa externa harmonizada –, mas também de um mercado comum – o que significaria livre trânsito de fatores entre os países – até 1995. Contudo, os progressos efetivos na integração foram modestos, de forma que se pode afirmar que o Mercosul, no presente, constitui uma união aduaneira imperfeita (SÁEZ, 2008). Importa ressaltar que nos anos 1990, os países-membros do Mercosul pautaram a criação do bloco baseados no pressuposto de que a conformação de uma área econômica aberta ensejaria a complementaridade econômica entre os países, bem como o aumento dos fluxos de comércio e dos investimentos estrangeiros (PRESSER, 1996), processo este que seria financiado pelos mercados, em um contexto de abertura financeira.

Contudo, o que efetivamente se observou foi que as crises externas sequenciais do Brasil (1999) e da Argentina (2001-2002), com repercussões importantes sobre as demais economias do Mercosul, colocaram em xeque a própria integração, ainda nos seus primeiros anos. De fato, a evidente instabilidade macro das economias periféricas em um contexto de elevada mobilidade de capitais concorreu para o enfraquecimento do bloco. O que ficou claro, assim, é que o aprofundamento da integração requer algum grau de coordenação e harmonização macroeconômica, bem como instrumentos financeiros que deem suporte ao processo, em várias dimensões.

* Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri/IE/UNICAMP). *E-mail*: <simonedd@uol.com.br>.
** Mestranda em Desenvolvimento Econômico do IE/UNICAMP e pesquisadora do Ceri. *E-mail*: <rubicawegner@gmail.com>.

A importância atribuída aos projetos de integração regional, bem como seus objetivos, modificam-se ao longo do tempo, em função de distintos contextos econômicos, ideológicos e políticos. De fato, apesar de existirem instituições financeiras regionais e sub-regionais latino-americanas há pelo menos 40 anos, as quais estão, de alguma forma, ligadas às várias tentativas de avançar na integração do contintente,[1] não se verificou um processo de criação e fortalecimento dessas instituições articulado com uma dinâmica de aprofundamento da integração. Contudo, é possível observar a partir de 2003, na América do Sul, um maior reconhecimento da necessidade de avançar na integração, bem como de ampliar seu escopo para além da dimensão puramente comercial.

Nesse sentido, no âmbito do Mercosul, observou-se a criação de mecanismos voltados para a redução das assimetrias entre os países, que é bastante grande, assim como visando ao fomento do comércio via economia de divisas. Ademais, também foi possível observar que instituições financeiras não direta e estritamente vinculadas ao Mercosul, mas que de alguma forma se articulam com os países do bloco – como CAF e Fonplata – voltaram-se para a questão do financiamento da infraestrutura de suas economias. Nesse sentido, também deve ser mencionada a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos anos mais recentes, financiando a internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul, inclusive em projetos de integração física atrelados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana[2] (IIRSA).[3] A propósito, é no âmbito da IIRSA que se pode observar um crescente volume de empréstimos concedidos por instituições financeiras sub-regionais – como CAF e Fonplata – a obras de infraestrutura voltadas para conectar, fisicamente, os países sul-americanos. Ademais, a criação de mecanismos como o Fundo de Convergência Estrutural (Focem), 2004, e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), 2008, impulsionaram o Mercosul recentemente.

Cooperação financeira regional é como a literatura tem denominado esse movimento de criação e fortalecimento, nos anos 2000, de instituições ligadas à dimensão financeira dos acordos de integração (OCAMPO, 2006; CULPEPER, 2006). De forma mais específica, a atuação de instituições financeiras regionais tem sido apreendida e analisada em dois planos: em um primeiro, estariam as instituições destinadas a financiar os investimentos de longo prazo; no outro plano, as que se destinariam a prover liquidez em períodos de crise de balanço de pagamentos e, nesta perspectiva, poderiam também ser incluídas aquelas voltadas a economizar divisas nas operações de comércio exterior entre os países. Isto posto, nesse trabalho o objetivo é discutir o estágio da cooperação financeira no Mercosul a partir da atuação recente de CAF, Fonplata, Focem (instituições pertencentes ao que se chama de primeiro plano da cooperação financeira) e SML (em outro plano).

1. Como a Corporação Andina de Fomento (CAF), criada em 1971, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), criado em 1974, e o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), criado em 1965, que mais tarde passou a denomiar-se Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, entre outras.

2. Embora a atuação do BNDES no financiamento de projetos da IIRSA seja importante, e a atuação deste banco, de forma geral, na questão da integração no continente seja um tema que merece grande atenção, isso não será tratado no âmbito desse trabalho, que se ocupará, mais estritamente, da análise de instituições sub-regionais.

3. A IIRSA foi lançada em 2000 e articulava-se às políticas liberais do momento. Mais recentemente, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a IIRSA, reformulada, passou a ser incorporada como um de seus três eixos temáticos.

2 EVIDÊNCIAS RECENTES DO FORTALECIMENTO DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO MERCOSUL

A Corporação Andina de Fomento, com sede em Caracas, na Venezuela, é uma instituição financeira multilateral sub-regional que se enquadra nas características de um banco de desenvolvimento. Está em sua origem a intenção de fomentar e impulsionar a integração da região andina.

É possível discutir a importância da CAF para a regionalização tomando como ponto de partida as funções que vem desempenhando mais recentemente. Efetivamente, esta instituição concede empréstimos aos governos dos países acionistas[4] e ao setor privado, sendo estes de curto, médio e longo prazo – um ano, até cinco anos e mais de cinco anos, respectivamente. Tais empréstimos podem ser de diferentes tipos: comércio exterior – pré e pós-embarque –, e financiamento de bens de capital e capital de giro, para projetos específicos.[5]

O capital subscrito da CAF, em 2009, era de US$ 2,48 bilhões e os principais acionistas eram Colômbia (21,66%), Peru e Venezuela (21,63% cada um) – estes considerados acionistas classe "A" –, além de Equador (6,16%) e Bolívia (6,11%), que possuem ações classificadas como "B". Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – os membros plenos do Mercosul, vale dizer –, por sua vez, possuem, juntos, ações equivalentes a 15,78% do capital da CAF. Mais especificamente a Argentina detém 6,87%, o Brasil, 6,3% e Paraguai e Uruguai 0,5% e 2,10% respectivamente.[6] No total de empréstimos concedidos em 2009, os países com mais participação foram Equador (17,43%), Peru (15,88%), Colômbia (14,4%) e Venezuela (14,99%). E aos países do Mercosul coube 23,8%, ou seja, US$ 2,8 bilhões – 9,83% à Argentina; 8,78% ao Brasil; 0,24% ao Paraguai e 4,94% ao Uruguai.

Em 2009, o volume total de ativos da CAF era de US$ 16 bilhões, a carteira de empréstimos de US$ 11,7 bilhões e o patrimônio líquido de US$ 5,2 bilhões. De fato, desde o início do século XXI essa instituição vem crescendo consideravelmente: a título de comparação pode ser observado que em 2004 seu ativo total era de US$ 9,5 bilhões, a carteira de empréstimos de US$ 7,1 bilhões e o patrimônio líquido de US$ 2,7 bilhões. Assim, em 2009 a CAF apresentou volume total de ativos 68% superior ao de 2004, bem como ampliou em 65% o volume de empréstimos e em 92% o patrimônio líquido.

Desde meados dos anos 1990 a CAF vem avançando significativamente na função de provedora de recursos de médio e longo prazo. Conforme Sagasti e Prada (2006), os

4. Atualmente, são 17 os países-membros da CAF: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguai, Venezuela e 15 bancos privados da região.

5. Elaborado com base nos relatórios anuais da CAF – sobretudo de 2008 e 2009 – e em informações retiradas de seu *site*: <http://www.caf.com>.

6. Conforme informações disponibilizadas no Relatório Anual de 2009 da CAF, os países-membros do Mercosul seguem como acionistas classe "C". Por outro lado, em 2007 foram finalizadas tratativas para ampliação gradual do capital brasileiro na CAF, até 2010. O objetivo seria colocá-lo em posição de membro especial ou pleno – acionista classe "A" –, ampliando seus poderes e sua cobertura para contratação de novos financiamentos. Argentina e Uruguai também estariam passando por processos semelhantes.

empréstimos de longo prazo, no período 1991-2000, representavam cerca de 50% do total aprovado, enquanto em 2001-2003 aumentaram para 80%. Tal tendência de expansão prosseguiu, de modo que em 2008 os empréstimos de longo prazo representaram, em média, 85,13% do total de empréstimos concedidos. Em 2009, por sua vez, o volume de empréstimos de longo prazo representou cerca de 86% do total.

Os empréstimos concedidos pela CAF aos setores público e privado geralmente se destinam à infraestrutura, como transportes, telecomunicações e eletricidade/gás/água, setores que em 2009 representaram, respectivamente, 31,09% (US$ 3,6 bilhões) e 25,21% (US$ 2,9 bilhões) da carteira de empréstimos da CAF. Analisando-se a evolução da composição da sua carteira é possível notar que setores como ensino, serviços sociais e saúde, que em 2004 representavam 22,89%, tiveram participação de 14% em 2009, enquanto os setores de infraestrutura aumentaram sua participação relativa na carteira. De fato, para a CAF, infraestrutura e desenvolvimento local seriam áreas estratégicas de atuação, para as quais, em 2009, destinou 40% das aprovações (CAF, 2009).

Quanto às aprovações de crédito, estas foram, em 2009, da ordem de US$ 9 bilhões, das quais 24,56% para o Mercosul – 7,08% para Argentina, 9,86% para o Brasil, 1,17% ao Paraguai e 6,43% para o Uruguai. Como destacado no relatório anual (CAF, 2009), o aumento de 13,2% (US$ 7,95 bilhões), em relação a 2008, no volume de aprovações evidencia o papel anticíclico desempenhado por essa instituição no auge da recente crise financeira internacional.

A importância da Corporação Andina de Fomento para os países do Mercosul, em 2009, pode ser ilustrada como segue. Para a Argentina, foram aprovados US$ 410 milhões – 63,2% do total aprovado – para obras de desenvolvimento social e ambiental, programa de abastecimento de água potável, projetos de infraestrutura e integração. Além disso, foi aprovada uma linha de crédito de US$ 85 milhões para os principais bancos desse país, com vista a financiar o comércio exterior, pequenas e médias empresas e compras de ativos fixos. Para o Brasil, na área de sistemas financeiros e mercados de capitais, US$ 815 milhões foram aprovados – o que representa 89,9% do total. Esse montante se destinou a financiar investimentos produtivos, operações de comércio exterior e capital de giro do setor privado.[7] O Paraguai, por sua vez, contou com aprovação de US$ 85 milhões para financiar investimentos sociais e de infraestrutura, bem como com US$ 22 milhões para financiar projetos de investimento e operações de comércio exterior. No Uruguai, o volume aprovado pela CAF – US$ 100 milhões – foi destinado principalmente para financiar projetos relacionados ao desenvolvimento da infraestrutura econômica do país.

7. A empresa Odebrecht, por exemplo, teve acesso, em 2009, a uma linha de crédito da CAF de US$ 50 milhões para emissão de garantias parciais de crédito e financiamento de operações de capital de giro, a fim de não interromper as operações dessa empresa junto a obras da IIRSA (CAF, 2009).

Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia são os acionistas do Fundo Financeiro de Desenvolvimento da Bacia do rio da Prata (Fonplata), criado em 1974 para financiar projetos de infraestrutura que promovessem a integração econômica e o desenvolvimento harmonioso da região da Bacia do rio da Prata. O seu principal projeto, atualmente, é a Hidrovia Paraguai-Paraná, que tem recebido recursos a partir da IIRSA, o que evidencia a importância dessa iniciativa para revitalizar o Fonplata.

É nessa perspectiva, pois, que se deve entender o aumento de tamanho desse fundo do ponto de vista de todos os indicadores patrimoniais, desde 2004. O capital do Fonplata, que em 2004 era de US$ 350 milhões, aumentou de forma importante, tendo atingido, em abril de 2010, US$ 489 milhões. O ativo total, por sua vez, que era de US$ 391 milhões em 2004, atingiu US$ 481,6 milhões em 2009. A carteira de empréstimos também se expandiu ao longo do período: era de US$ 349,3 milhões em 2004 e passou para US$ 481 milhões em 2009. Embora os dados relativos à carteira de empréstimos por país estejam disponíveis apenas até 2007, é possível observar que nesse ano Brasil e Argentina foram os principais beneficiados pelos empréstimos do Fonplata, tendo participação de 31,25% e 35,63%, respectivamente.

Em 2008,[8] foram desembolsados pelo Fonplata recursos da ordem de US$ 35,24 milhões – 18,55% a mais do que os desembolsos em 2004 e 28% menos do que em 2007. Nota-se que a Argentina – que é, com o Brasil, o país que mais contribui para o capital do Fundo – absorveu a maior parcela de recursos desembolsados em 2006 e 2007 (52,5%, 53,1%, respectivamente), seguido pelo Brasil. Já em 2008 o Brasil teve a maior participação nos desembolsos (49,1%), ficando a Argentina com o segundo posto (41,8%). Nesse mesmo ano, o Fonplata destinou 5,8% dos desembolsos para a Bolívia, e ao Paraguai foi destinado 2,8%.

O Focem, que é um fundo fiscal atrelado ao Mercosul, foi criado em 2004, mas tornou-se operacional apenas em 2007. O montante anual de contribuição dos países-membros ao Focem é de US$ 100 milhões,[9] sendo que Brasil deve contribuir com 70%, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1% – porcentagens estabelecidas em função da participação histórica do produto interno bruto (PIB) dos países no PIB total do bloco. Em termos de distribuição de recursos, Paraguai deve receber 48%, Uruguai 32% e Argentina e Brasil 10%. Deve ser ressaltado, assim, o caráter redistributivo do fundo, que deve privilegiar obras de infraestrutura destinadas a facilitar o processo de integração.[10]

De fato, o Focem, além de financiar projetos sem exigência de reembolso, procura fazê-lo de modo a amenizar, progressivamente, as diferenças estruturais. E esse é um ponto importante a ser observado porque um processo de integração que não contemple políticas ativas nesse sentido tende a aumentar as desigualdades entre os países do bloco (MOLLO; AMADO, 2001).

8. Não há um conjunto abrangente de informações disponíveis para 2009, pois o relatório anual para este ano ainda não foi divulgado.

9. No primeiro ano orçamentário do fundo, os Estados deveriam integralizar 50% de suas contribuições anuais, para a execução de projetos-piloto. No segundo ano, 75% e, a partir do terceiro ano, 100%.

10. Biancareli (2008) critica o reduzido foco que esse fundo dá ao processo de mudança estrutural, além de apontar para sua reduzida dimensão – em termos do volume de recursos que pode mobilizar.

No biênio 2007-2008 tiveram início, no âmbito do fundo, 25 projetos, com financiamento total de US$ 197,7 milhões.[11] De fato, um ponto que se questiona, acerca do Focem, diz respeito a sua pequena dimensão. Mas vale apontar que, relativamente, os montantes disponibilizados pelo Focem não estão muito aquém daqueles disponibilizados pela União Europeia em seus fundos estruturais e de coesão (SOUZA *et al.*, 2010a). Efetivamente, ao longo dos dois anos de existência do Focem, o montante de recursos recebidos pelo Paraguai seria equivalente a 0,8% do PIB, enquanto a Irlanda, no período de 1989 a 2006, teria recebido dos fundos da União Europeia o equivalente a 1,6% do PIB, como apontam Souza *et al.* (2010a).

No âmbito de um acordo de integração, mecanismos que visem facilitar o comércio intrarregional por meio do provimento de liquidez e/ou economia de divisas são de especial importância. Na América Latina, uma das iniciativas pioneiras nesse sentido é o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), atrelado a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que é um sistema de pagamentos entre bancos centrais de 12 países da região que funciona por meio de câmara de compensação entre bancos centrais, imbricada por acordos de crédito (RÜTTIMANN *et al.*, 2008).

Outro exemplo nessa linha, esse bastante recente e diretamente atrelado ao Mercosul, é o Sistema de Pagamentos em Moeda Local. Esse mecanismo entrou em vigor em 2008, entre Brasil e Argentina, e consiste em um sistema de pagamentos transfronteiriço integrado aos sistemas de pagamentos locais e destinado a operações comerciais. Na Cúpula do Mercosul de julho de 2009 foi ratificada a entrada, para 2010, de Paraguai e Uruguai. Efetivamente, o SML se inscreve em uma perspectiva semelhante à do CCR, qual seja, reduzir a necessidade de divisas no comércio regional de bens e serviços e, com isso, contribuir para incrementá-lo. Contudo, esse sistema, ainda que se destine, inicialmente, a facilitar o acesso das empresas de menor porte ao mercado externo, é, em certo aspecto, mais ambicioso que o CCR. Isso porque a liquidação das transações para os importadores e exportadores é feita em moeda local, sendo apenas a compensação entre os bancos centrais feita em dólar. Portanto, como aponta Carvalho (2009), ainda que o SML não represente a "desdolarização" do comércio, é um passo nesse sentido e constitui avanço importante na integração financeira da América do Sul.[12]

De fato, por meio desse mecanismo é possível que importadores e exportadores reduzam seus custos e se protejam dos riscos de variação cambial, além de simplificarem suas operações. Em outubro de 2008, primeiro mês de funcionamento do sistema, foram contabilizadas três operações de importação argentinas no âmbito do SML. Já em dezembro de 2008, foram contabilizadas 18 operações de importação argentinas,

11. Para uma análise detalhada da distribuição de recursos do Focem, ver Souza *et al.* (2010b).

12. Alguns autores avaliam que, por substituir, nas transações comerciais, o dólar pela moeda local, o SML representa, juntamente ao euro, na União Europeia, e a crescente força regional do *yuan*, da China, uma perspectiva, ainda que bastante preliminar, de caminho alternativo ao uso exclusivo do dólar (BARRETO, 2009). Ferrari Filho *apud* Barreto (2009) ressalta, nesse contexto, a importância do SML para o reforço do processo de integração no Mercosul, bem como de proteção das reservas cambiais.

em dezembro de 2009 foram 168 operações, e em outubro de 2010 estas totalizaram 370 – em uma tendência nítida de crescimento da utilização do sistema pelos importandores argentinos. No que diz respeito às importações brasileiras de bens e serviços da Argentina, o grau de intensidade de utilização do SML é muito inferior e não se pode ainda inferir tendência de crescimento.[13]

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As fragilidades do Mercosul ficaram claras quando das crises externas enfrentadas por Brasil e Argentina entre 1999 e 2002, evidenciando que uma integração mais efetiva demandaria a construção e/ou o reforço de instituições que pudessem financiar várias dimensões desse processo, o que não seria feito pelo mercado. Além disso, a crise mostrou que seria necessário avançar no fortalecimento macroeconômico dessas economias, sem o qual uma coordenação ou harmonização mínima, necessária para a continuidade do processo de integração, seria impossível.

Nesse sentido, é possível observar, mais recentemente, o fortalecimento e o direcionamento de instituições voltadas para o financiamento da infraestrutura da integração entre os países – como CAF e Fonplata, por exemplo. Ao mesmo tempo, observam-se também iniciativas voltadas a incentivar o comércio, tal como o SML, bem como a criação de um fundo fiscal voltado para uma questão crucial, que é reduzir as assimetrias entre os países, ponto particularmente importante no Mercosul.

De fato, entende-se que a ampliação e o reforço dessas insituições, e sua maior coordenação e articulação com outras instituições congêneres em âmbito regional, aumentariam as possibilidades de coordenação macroeconômica entre as economias, permitiriam uma defesa mais eficaz contra as crises externas, ao mesmo tempo que viabilizariam um aprofundamento da integração no plano produtivo e da infraestrutura.

13. Para uma discussão sobre a desproporção no uso do SML por importadores de Brasil e Argentina, bem como para uma análise mais detalhada dessa, ver Pinto e Severo (2010).

REFERÊNCIAS

BARRETO, P. Dólar: queda ou trauma passageiro. **Desafios do Desenvolvimento**, Ipea, ano 6, n. 53, 2009.

BIANCARELI, A. M. **Inserção externa e financiamento**: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul. Campinas, 2008. Mimeografado.

CARVALHO, C. E. **Integração financeira da América do Sul:** passos importantes, muitas dificuldades. São Paulo, 2009. Mimeografado.

CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS (CCR). **Evaluación del funcionamiento del Sistema de Pagos en el año 2009**. Aladi/SEC/di 2325 – 23/3/2010.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). **Informe anual 2009**. Caracas, Venezuela, 2009. 234 p.

CULPEPER, R. Reforma de la arquitetura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. *In*: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago do Chile: Cepal, 2006, p. 57-90 (Libros de la Cepal, n. 91).

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. Globalização e blocos regionais: considerações teóricas e conclusões de política econômica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 127-166, jan./mar. 2001.

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. *In*: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago do Chile: Cepal, 2006, p. 13-56 (Libros de la Cepal, n. 91).

PINTO, L. F.; SEVERO, L. W. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e suas potencialidades para o Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, Ipea, n. 5, dez. 2010.

PRESSER, M. F. Globalização e regionalização: notas sobre o Mercosul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, p. 86-100, 1996.

RÜTTIMANN, A. B. *et al*. CCR: seu papel no financiamento à infra-estrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 81-114, jun. 2008.

SÁEZ, S. **La integración en busca de un modelo**: los problemas de convergencia en America Latina y Caribe. Santiago do Chile: División de Comercio Internacional e Integración/Cepal, jul. 2008. 49 p.

SAGASTI, F.; PRADA, F. Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa. *In*: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago do Chile: Cepal, 2006, p. 91-129 (Libros de la Cepal, n. 91).

SOUZA, A. M. *et al*. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2010a. 49 p. (Texto para Discussão, n. 1477).

_____. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem): agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, Ipea, n. 5, dez. 2010b.

O SISTEMA DE PAGAMENTOS EM MOEDA LOCAL E SUAS POTENCIALIDADES PARA O MERCOSUL

Luiz Fernando Sanná Pinto*
Luciano Wexell Severo**

1 INTRODUÇÃO

Entre os fatores que fundamentam a inserção internacional periférica, a emissão de moedas inconversíveis ganha relevo,[1] porquanto a dificuldade de acesso às divisas seja o elemento mais importante para a existência da vulnerabilidade externa acentuada, fenômeno que caracteriza a própria condição dos países que gravitam em torno dos centros cíclicos da economia mundial. Na base da "hierarquia de moedas", os países periféricos apresentam baixos graus de autonomia na condução de suas políticas macroeconômicas.[2] A necessidade de honrar os compromissos externos "engessa" a taxa de juros em patamares relativamente elevados, impedindo a subordinação da política monetária aos objetivos mais amplos de estímulo ao aumento da demanda efetiva.

Logo, a otimização do manejo da liquidez externa é importante para reduzir a vulnerabilidade e, com isso, aumentar a margem de manobra dos países periféricos na adoção de uma política econômica condizente com a necessidade de efetivar os investimentos necessários para o desenvolvimento. Nesse sentido, as iniciativas de cooperação financeira regional podem desempenhar importante papel. Ao longo das últimas décadas, os países da América Latina criaram quatro instituições com esse intuito: o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) (1965), o Fundo Latino-americano de Reservas (Flar) (1978),[3] o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) (2008) e o Sistema Único de Compensação Regional

* Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <luizpinto8@gmail.com>.
** Mestrando em Economia Política Internacional pela UFRJ. *E-mail*: <lws@ufrj.br>.

1. Moedas conversíveis são aquelas demandadas por não residentes do país emissor, ou seja, que podem cumprir as funções de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor em diferentes praças comerciais e financeiras.

2. Ver Prates e Cintra (2007).

3. O atual Flar foi criado como Fundo de Reserva Andino. É a única experiência regional de compartilhamento de reservas. Inicialmente era composto por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Ao longo dos anos, mudou de nome e incorporou Costa Rica e Uruguai.

de Pagamentos (Sucre) (2009).[4] O objetivo do artigo é analisar, de forma geral, a evolução desse sistema e suas potencialidades. A utilização do mecanismo com os outros membros do bloco igualmente apresenta grande potencial, uma vez que a corrente de comércio do Brasil com Uruguai, Paraguai e Venezuela tenha sido, respectivamente, de US$ 2,6 bilhões, US$ 2,3 bilhões e US$ 4,2 bilhões em 2009. Neste âmbito, já foi firmada a Carta de Intenções entre os bancos centrais do Brasil e do Uruguai para a criação desse sistema.

2 O SISTEMA DE PAGAMENTOS EM MOEDA LOCAL

No dia 15 de dezembro de 2006, na reunião de Ministros da Fazenda do Mercosul, realizada em Brasília, autoridades do Brasil e da Argentina assinaram a Carta de Intenções, definindo os delineamentos de um projeto piloto de sistema bilateral de pagamentos em moedas locais. Respaldada pela Decisão nº 38/2006 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, a Carta de Intenções serviu de base para o desenvolvimento da iniciativa. No dia 28 de junho de 2007, o Conselho do Mercado Comum do Mercosul criou o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre os Estados Partes do bloco.

Estabeleceu-se, então, que as condições de operação do SML, que tem um caráter facultativo, devem ser definidas por convênios bilaterais celebrados entre bancos centrais. Em setembro de 2008, Brasil e Argentina assinaram o primeiro convênio, que começou a vigorar a partir de outubro desse ano. O acordo permite a utilização do SML para pagamentos relativos a operações de qualquer natureza entre pessoas físicas ou jurídicas, residentes, domiciliadas ou com sede na Argentina ou no Brasil. Entretanto, a cláusula quarta do convênio concede aos bancos centrais o poder para determinar restrições relativas à natureza das operações cujos pagamentos podem transitar pelo SML, quando da elaboração do regulamento operacional do sistema. Esse poder acabou sendo exercido pelos bancos centrais, que restringiram as operações de pagamentos possíveis ao comércio exterior, ou seja, à exportação e à importação de bens, incluindo os serviços e as despesas relacionados, previstos na condição de venda pactuada, tais como frete e seguro.

Na prática, o convênio funciona como um sistema bilateral de compensações e liquidação, cujos objetivos principais são: *i*) reduzir as transferências em divisas; *ii*) fomentar a integração financeira por meio do aumento das transações diretas real – peso, aumentando a eficiência e a liquidez desse mercado cambial; e *iii*) reduzir os custos de importadores e exportadores com as transações financeiras, liberando-os das operações cambiais, de modo a promover, sobretudo, a participação das pequenas e médias empresas no comércio bilateral. Por meio desse sistema, os importadores dos países signatários contratam instituições financeiras – somente as autorizadas a operar com o SML – para transferir em moeda local o valor

4. Durante as primeiras semanas de 2010, os países que integram a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) concluíram as discussões para o lançamento do Sucre. Ver Severo (2010).

equivalente ao preço do produto importado na moeda do exportador. Nesse processo, a taxa de câmbio real – peso é negociada diretamente entre o importador e a instituição financeira. A instituição financeira contratada, por sua vez, transfere ao banco central de seu país o equivalente em sua moeda nacional ao pagamento da operação na moeda do exportador, a uma taxa de câmbio real – peso, calculada a partir do cruzamento da taxa de câmbio entre o real e o dólar e entre o peso e o dólar. Depois dos registros das operações de importação, os bancos centrais apresentam um ao outro as quantias a serem compensadas no dia seguinte. Feito isso, o devedor líquido do dia deve emitir ordem de pagamento em dólares para sua contraparte. Em seguida, os bancos centrais transferem às instituições financeiras indicadas pelos exportadores o valor em moeda local referente às vendas realizadas.

Desde outubro de 2008, quando foram realizadas as três primeiras operações, o sistema já foi utilizado para transações que totalizam R$ 862,58 milhões.[5] Apesar disso, é importante ressaltar o desequilíbrio na utilização do SML nas transações entre Brasil e Argentina, que ultrapassa muito as desproporções no seu comércio. As importações argentinas via este sistema foram 80 vezes maior do que as brasileiras, o que pode indicar diferenças nos estímulos para utilização do instrumento nos dois países. Isso acaba sendo bastante prejudicial, porquanto diminui o grau de compensação, aumentando, ao mesmo tempo, a necessidade de utilização de divisas.

Caso a utilização do SML fosse obrigatória, a economia de divisas e a integração financeira seriam muito mais robustas. Realizamos um exercício de como se dariam essas operações caso este sistema fosse obrigatoriamente utilizado em todas as operações comerciais intraMercosul[6] em 2008 – partindo da premissa de que o grau de compensação diário deva ser equivalente ao de compensação anualizado. De acordo com o que pudemos observar, as potencialidades do SML ainda estão longe de ser alcançadas. Após a compensação de todas as operações, a utilização de dólares seria reduzida a 19% do valor importado em 2008 no caso da Argentina, a 31,7% no do Paraguai e a 53,7% no do Uruguai. O Brasil, por sua vez, como exportador líquido para os demais, receberia em dólares 45,7% de suas vendas. A compensação de todas as operações de comércio intrarregional levaria a uma redução significativa das transferências de divisas, ao mesmo tempo em que favoreceria muito a integração financeira no bloco.

5. Há ampla margem para a expansão das transações via SML, visto que a corrente de comércio entre os dois países tenha sido de US$ 24 bilhões em 2009.

6. Devido à limitação do espaço, não serão exibidas as tabelas. O exercício não inclui a Venezuela, país que se encontra em processo de incorporação plena ao bloco. Em dezembro de 2009, o Senado Federal brasileiro aprovou o protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, seguindo o exemplo dado pelos Congressos da Argentina e do Uruguai. Neste momento, falta apenas a aprovação do parlamento paraguaio.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Emissores de moedas inconversíveis, os países da América do Sul apresentaram, em vários momentos de sua história, problemas relacionados ao acesso às divisas. Nesse sentido, muitos projetos de integração regional, desde a década de 1960, levaram em consideração as possibilidades de cooperação na área financeira. Em 1965, no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criou-se o que seria o embrião do atual CCR, instrumento de compensação multilateral, de financiamento transitório dos saldos da compensação e de garantias compartidas entre bancos centrais. Embora tenha perdido muito de sua importância durante a década de 1990, teve um papel decisivo na crise da dívida dos anos 1980, uma vez que chegou a cobrir até 90,9% das importações intra Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a atingir um grau de compensação de 84,09%.

Criado no âmbito do Mercosul, e operacionalizado por meio de convênio entre os bancos centrais do Brasil e da Argentina, o SML funciona como um sistema bilateral de compensações e liquidação. De utilização não obrigatória, o sistema apresenta transações bastante desproporcionais entre os importadores brasileiros e os argentinos. Isso, ao mesmo tempo em que contribui para diminuir o grau de compensação, indica possíveis diferenças no estímulo interno para utilização do convênio.

REFERÊNCIAS

PRATES, D. M.; CINTRA, M. **Keynes e a hierarquia de moedas**: possíveis lições para o Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, out. 2007. (Texto para Discussão, n. 137).

SEVERO, L. W. Sucre, instrumento para la integración. **Data Venia – Revista de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo**, ano 4, jan./mar. 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Jane Fagundes

Revisão
Ângela de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar

Editoração
Anderson Reis
Danilo Tavares

Capa
Renato Rodrigues Bueno

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISSN 1234-5679

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Assuntos Estratégicos