

## RELACIONAMENTO ECONÔMICO Brasil – Estados Unidos

### ARGENTINA

- Restrições e Oportunidades para 2020 e depois
- Inserção Internacional e Desempenho Exportador

### O INTERESSE PÚBLICO

Na Política de Defesa Comercial Brasileira

### LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

Experiências Comparadas e Lições para o Brasil



## 2 EDITORIAL

Acordo Mercosul-União Europeia: o início de um novo e longo processo

Ricardo Markwald

---

## 4 BRASIL - EUA

Um novo entendimento Brasil-Estados Unidos

Aluisio de Lima-Campos

---

## 12 ARGENTINA

A economia argentina: restrições e oportunidades para 2020 e para depois

José María Fanelli

---

26 Inserção internacional da Argentina: desempenho exportador  
como limite do crescimento econômico

Ricardo Carciofi

---

## 40 DEFESA COMERCIAL

O interesse público na política de defesa comercial brasileira

Leane Cornet Naidin

---

## 58 LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

Liberalização comercial e programas de ajustes:  
experiências comparadas e lições para o Brasil

Fabrizio Sardelli Panzini e Wagner Parente

# Acordo Mercosul-União Europeia: o início de um novo e longo processo

O fechamento da presente edição da RBCE coincidiu com a assinatura do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia (UE), que encerrou mais de vinte anos de negociações entre os dois blocos. A entrada em vigor do pacto precisará ainda do aval do Parlamento europeu e da aprovação dos legislativos de cada um dos países-membros de ambos os blocos. Será um processo demorado, que se estenderá por não menos de dois anos e que poderá ainda enfrentar obstáculos para sua aprovação em algum dos 33 legislativos envolvidos na ratificação do Acordo.

Alguns exemplos. Produtores agropecuários de diversos países da UE, notadamente da França, já objetaram o tamanho das quotas tarifárias negociadas. A resposta “tranquilizadora” de membros da Comissão Europeia, destacando a inclusão no Acordo de uma “salvaguarda bilateral” que permitirá a imposição de restrições às importações do Mercosul é ainda mais preocupante. De outro lado, na Argentina, o Acordo virou assunto de campanha eleitoral, com o governo apontando múltiplos benefícios e a oposição alertando para efeitos ruinosos para a indústria nacional, principalmente para pequenas e médias empresas. Uma tranquila ratificação do Acordo em ambos os lados do Atlântico não são, portanto, favas contadas.

Para uma avaliação mais fundamentada, será preciso conhecer em detalhe os compromissos acordados nas diversas áreas temáticas, assim como os cronogramas de liberalização, que só agora começam a ser divulgados. No momento, prevalecem a defesa dos interesses específicos e as avaliações idiossincráticas que prescindem de uma leitura cuidadosa do que foi acordado. Exercícios de modelagem, contudo, apontam resultados positivos para o Mercosul em termos do produto, do emprego e do volume de comércio, embora a desagregação setorial mostre que haverá, sem dúvida, ganhadores e perdedores. Os países, contudo, disporão de tempo para desenhar programas de ajuste destinados a minimizar danos e agilizar reformas que de todo modo precisariam implementar, independentemente do Acordo com a UE.

No curto prazo, contudo, é possível contabilizar alguns impactos positivos para o Brasil e os sócios do Mercosul. Eles poderão aparecer mesmo antes da formalização e ratificação do Acordo. Em primeiro lugar, um impacto sobre as expectativas, pois um acordo abrangente com a UE será interpretado como um sinal forte da decisão do bloco de avançar em direção à abertura de mercados e a uma crescente integração com a economia mundial. Em segundo lugar, é bem provável que a assinatura do Acordo contribua para acelerar outras negociações comerciais nas quais o Mercosul está envolvido, algumas delas com parceiros de razoável relevância (Canadá, Coreia do Sul e países do EFTA e outros). Em terceiro lugar, a dinâmica, a estrutura organizacional, os mecanismos decisórios e, principalmente, o *modus operandi* do Mercosul deverão sofrer certamente profunda reformulação. É difícil imaginar que processos de integração com mercados relevantes, como a UE e outros, possam ser adequadamente administrados por um bloco regional demasiadamente habituado ao descumprimento de prazos, à adoção de medidas discricionárias e protelatórias e a complexos e demorados processos de internalização de medidas acordadas entre seus membros. *Guidelines* e *deadlines* poderão, portanto, contribuir para acelerar o encaminhamento de reformas domésticas e azeitar o funcionamento do bloco regional.

Como acima registrado, o anúncio da assinatura do Acordo Mercosul-UE coincidiu com o fechamento da presente edição RBCE, razão pela qual nenhum dos artigos incluídos na revista aborda esse assunto. Ele será certamente objeto de múltiplas contribuições em edições futuras da RBCE. Contudo, três dos cinco artigos incluídos nesta edição podem servir de marco de referência. A eles destinamos breves comentários.

A nota de Aluisio de Lima-Campos, que abre a RBCE, esmiúça a declaração conjunta assinada pelos chefes de estado de Brasil e Estados Unidos, assim como os acordos bilaterais subscritos entre ambos os países, quando da visita do presidente Bolsonaro a Washington, no mês de março. No Brasil, por ocasião dos entendimentos alcançados no marco da referida visita, apenas uns poucos tópicos foram discutidos na imprensa: o apoio norte-americano ao início do processo de acesso do Brasil na OECD e suas condicionalidades no marco da OMC; a dispensa de vistos brasileiros para cidadãos norte-americanos; a firma de acordos que permitirão que empresas norte-americanas realizem lançamentos espaciais comerciais a partir do Brasil; e, finalmente, a designação do Brasil como aliado extra-OTAN.

O artigo de Lima-Campos mostra que o cardápio de assuntos discutidos e acordados foi, contudo, bastante mais amplo e que uma avaliação mais fundamentada daquilo que foi negociado requer enquadramento e conhecimento dos detalhes. O texto fornece um marco de referência para cada um dos acordos bilaterais assinados, destaca sua relevância e descreve os avanços registrados até o presente em cada um dos compromissos assumidos. O balanço final, do ponto de vista do autor, é sem dúvida positivo. Haverá, com certeza, avaliações divergentes, mas os leitores se beneficiarão da leitura da nota.

O artigo de Ricardo Carciofi formula um diagnóstico para o baixo desempenho exportador da economia argentina e fixa diretrizes gerais para a inserção do país na economia internacional. Tanto o diagnóstico como as diretrizes mostram-se plenamente compatíveis com a atual agenda brasileira de política comercial externa. E isso é positivo.

No que tange ao diagnóstico, o autor destaca o baixo nível das exportações de bens e serviços tanto em termos do tamanho da economia como em níveis *per capita*; a elevada concentração da cesta exportadora argentina em um número restrito de atividades (agroindústria, complexo automotivo e energia); o baixo número de empresas exportadoras, que sofreu, inclusive, forte redução nos últimos anos; e o peso ainda limitado da exportação de serviços, embora com claras evidências da existência de boas oportunidades na venda de serviços baseados em conhecimento (serviços informáticos e empresariais, *software*, indústria audiovisual etc.).

A sugestão de diretrizes aponta também para medidas convergentes com a atual agenda de política comercial do Brasil: (i) ênfase na abertura de mercados e em negociações comerciais com múltiplos parceiros; (ii) ruptura do *status quo* atualmente prevalente no âmbito do Mercosul, caracterizado pela total paralisia do bloco; (iii) revisão da TEC, tornando explícita a estrutura de proteção efetiva buscada, juntamente com a eliminação das múltiplas listas de exceções atualmente vigentes; (iv) revisão dos diversos regimes promocionais em vigor, assim como de programas de apoio produtivo concedidos em contexto econômico diferente do atual e que dão lugar a vultosas despesas tributárias por meio de exceções de diferente tipo, além de subsídios que aumentam o gasto público; (v) subordinar os gastos tributários e a concessão de subsídios ao objetivo primordial de propiciar uma melhor inserção internacional da economia; (vi) estimular a incorporação de tecnologias e aprimorar os instrumentos de apoio financeiro à exportação; e (vii) conceder crescente importância aos mercados asiáticos emergentes. Em suma, nada muito diferente do que, em tese, se propõe a fazer o Brasil.

O texto de Fabrizio S. Panzini e Wagner Parente faz uma revisão de programas de assistência a empresas e trabalhadores afetados negativamente por processos de abertura e liberalização comercial em decorrência da globalização, a partir de experiências desenvolvidas nos Estados Unidos, na Coreia do Sul e na UE. O trabalho apresenta um histórico desses programas, descreve os critérios de elegibilidade e de certificação adotados, as formas de operacionalização, as estruturas organizacionais envolvidas e os custos de tais iniciativas.

O objetivo do trabalho é tirar lições capazes de subsidiar uma eventual decisão do Brasil de criar um mecanismo de ajuste para empresas e/ou trabalhadores, que auxilie alguns setores “perdedores” no processo de abertura comercial. Sucintamente, consoante os autores do trabalho, os objetivos de um programa “brasileiro” deveriam voltar-se a diminuir resistências à abertura comercial e amenizar os impactos negativos decorrentes de sua implementação, auxiliando as empresas a recuperar vendas e aprimorar suas finanças, e ajudando os trabalhadores a se requalificarem. É recomendada a adoção de critérios de elegibilidade claros, precisos, porém flexíveis, além de embasados em fundamentação técnica e métricas quantificáveis. À luz das experiências examinadas, a assistência às empresas deveria focar em consultoria de gestão, não em programas de financiamento nem em desonerações tributárias, pois elas têm se mostrado ineficazes. O objetivo da assistência é o aumento da produtividade. O treinamento dos trabalhadores deve ser personalizado e oferecer orientação, capacitação, tutoria e qualquer outra forma de apoio para sua recolocação em novos empregos. Os recursos envolvidos não devem ser repassados diretamente às empresas nem aos trabalhadores, mas utilizados no pagamento de consultorias para o aumento da produtividade. Não se faz necessário contar com orçamentos vultosos e, em consequência, devem ser aproveitadas estruturas regionais, públicas e privadas, já existentes. A assistência deve ser brindada localmente. Em resumo, são essas as principais recomendações decorrentes das experiências examinadas pelos autores.

A RBCE inclui, ainda, dois outros artigos cuja leitura é recomendada aos nossos leitores. O primeiro, de autoria de José M. Fanelli, examina o cenário macroeconômico atual da Argentina e as restrições que deverão prevalecer no futuro imediato, independentemente do resultado do pleito eleitoral presidencial previsto para o próximo mês de outubro. O segundo, elaborado por Leane Naidin, discute o conceito de “interesse público” na defesa comercial. O tema é relevante, haja vista que o Ministério da Economia está procedendo atualmente a uma revisão do regime com vistas à adoção de um novo marco regulatório destinado a disciplinar os procedimentos de avaliação de interesse público em medidas de defesa comercial.

Boa leitura!

**Ricardo Markwald**

Diretor geral da Funcex



# Inserção Internacional da Argentina: o desempenho exportador como limite do crescimento econômico\*



Ricardo Carciofi

Ricardo Carciofi

é Pesquisador do Instituto Interdisciplinar de Economia Política na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires. Pesquisador Principal no CIPPEC/Argentina

A Argentina permaneceu em grande medida à margem dos aspectos mais dinâmicos da globalização. A consequência visível disso é o baixo nível de exportações em relação ao tamanho de sua economia e de sua população. O fenômeno se reveste de grande importância porque constitui uma restrição ao crescimento econômico e ao desenvolvimento de longo prazo. Este trabalho procura examinar os aspectos relevantes que contribuiriam para dinamizar a plataforma exportadora da Argentina. O texto tem início com um diagnóstico dos principais fatores subjacentes ao pobre desempenho exportador da economia argentina, se concentra, em seguida, na estratégia adotada pela atual administração em matéria de política comercial e, finalmente, destaca os principais desafios da tarefa pendente.

## ARGENTINA: FATOS ESTILIZADOS DO DESEMPENHO EXPORTADOR

Caso tivéssemos de destacar os fenômenos principais das exportações argentinas dos últimos 15 anos, caberia ressaltar quatro fatos: a expansão da produção de oleaginosas, a queda significativa da oferta exportável de energia, que gerou um déficit da balança comercial desse setor, e, finalmente, o dinamismo nas vendas externas dos assim denominados “serviços baseados no conhecimento” (SBC) – serviços informáticos e empresariais, *software*, indústria audiovisual e outros –, tudo isso acompanhado de uma estagnação das quantidades exportadas de bens nos anos mais recentes.

Essa caracterização é útil como primeira aproximação, mas é necessário um olhar mais minucioso. Seria interessante que nos detivéssemos nos aspectos que constituem um sinal de alerta para ampliar e melhorar a inserção internacional do país. Porém, o registro, a seguir, adota uma apresentação esquemática. A discussão se limita a mostrar a interpretação e o significado dos dados, antes que uma indagação sistemática das razões que a eles subjazem, já que isso escaparia aos limites do que é viável abordar neste trabalho.

- **O nível de exportações de bens e serviços é relativamente baixo, tanto em termos do tamanho da economia como em níveis *per capita***

O coeficiente de exportações da Argentina é similar ao que exibem outros países da região, em especial o Brasil. Embora seja verdade que as economias de maior porte apresentam coeficientes mais baixos, no caso do Mercosul também influi o fato de as vantagens comparativas estarem no setor agroalimentar, que abrange mercados mais fechados e que não foram atingidos pela liberalização multilateral. No entanto, há uma diferença. Em outros casos – por

\* Uma versão mais extensa deste trabalho foi publicada como Documento de Trabalho N° 180, Centro de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas, - CIPPEC, abril/2019.



exemplo, o Brasil e a Colômbia – que também mostram baixos níveis de exportação por habitante (Gráfico 1), a capacidade exportadora não constituiu uma restrição ao crescimento econômico. Em contraposição, a limitação à geração de divisas na Argentina tem sido um fator recorrente de crise de balanço de pagamentos. Obviamente, as exportações são uma parte da equação que não é independente do que ocorre com o manejo da demanda

agregada e da absorção doméstica, em especial o consumo, o investimento e o gasto público.

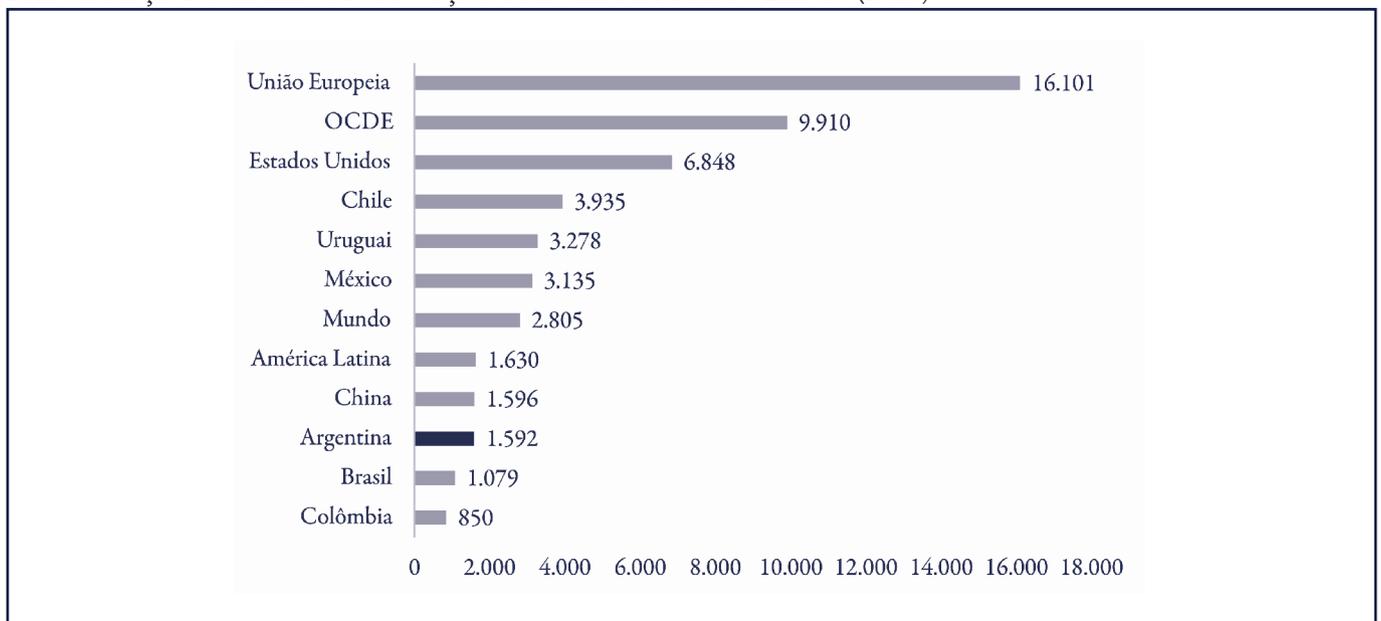
- **Os volumes exportados de bens: em meados de 2018, os volumes eram similares aos registrados do primeiro semestre de 2005**

O desempenho exportador da Argentina foi muito pobre nos últimos anos. O volume exportado descreveu uma fase ascendente de 2002 a 2008, quando o ciclo de alta dos preços internacionais favoreceu a destinação de recursos para o setor de bens transacionáveis. Os anos da Grande Recessão (2008-2009) impactaram negativamente as exportações, mas, analogamente ao ocorrido em outros países emergentes, os níveis anteriores se restabeleceram com a recuperação de 2010-2011. No entanto, a partir de 2012, as políticas aplicadas pela Argentina tiveram um nítido viés anticomércio. A isso se somou a queda dos preços internacionais. Os impactos mais negativos foram registrados na agroindústria e na energia. Entre 2012 e 2018, as quantidades exportadas decresceram a um ritmo anual de 1,8%. A estagnação das vendas externas foi um fator determinante das sucessivas recuperações e recessões, sem crescimento, ao longo desse período.

Nos anos sem acesso ao financiamento externo, a expansão se apoiou na liquidação de reservas do Banco Central da República Argentina (BCRA). Posteriormente, a

GRÁFICO 1

EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS *PER CAPITA* EM DÓLARES (2016)



Fonte: Banco Mundial.

partir de 2016, quando foi novamente possível o acesso ao mercado de capitais, o processo foi encerrado com um desequilíbrio comercial de US\$ 8.300 milhões em 2017 e com déficit de conta corrente superior a 5% do PIB.<sup>1</sup> A partir de abril de 2018, a economia entrou em uma etapa de forte correção do excesso de demanda agregada, processo que ainda persiste, com o previsível efeito de contração das importações. Nos últimos meses, houve

uma recuperação dos volumes exportados. A questão a elucidar é se essa reação se reveste de um caráter conjuntural ou se responde a uma realocação de recursos e investimentos para a produção exportável. Não obstante isso, e ainda na hipótese de que tais investimentos se materializem, dado que a resposta não é instantânea, a Argentina enfrenta primordialmente restrições na oferta exportadora.

## QUADRO 1

COMPLEXOS EXPORTADORES, EM US\$ MILHÕES E EM % (2017)

Rank	Complexos exportadores	Em US\$ 10 <sup>6</sup>	Part (%)	Rank	Complexos exportadores	Em US\$ 10 <sup>6</sup>	Part (%)
1	<b>Complexos oleaginosos</b>	18.523	32	8	<b>Complexo pesqueiro</b>	1.977	3
	Complexo soja	15.540	27	9	<b>Complexo uva</b>	949	2
	Complexo biodiesel	1.224	1	10	<b>Complexo alumínio</b>	763	1
	Complexo amendoim	902	2	11	<b>Complexo farmacêutico</b>	744	1
	Complexo girassol	790	2	12	<b>Complexo siderúrgico</b>	686	1
	Outras oleaginosas	68	0	13	<b>Complexo de origem florestal</b>	597	1
2	<b>Complexos cerealeiros</b>	7.628	13		Complexos celulósico-papeleiro	351	1
	Complexo do milho	3.935	7		Complexo madeireiro	115	0
	Complexo do trigo	2.701	5		Outros florestais	132	0
	Complexo arrozeiro	172	0	14	<b>Complexo cobre</b>	420	1
	Outros cereais	820	1	15	<b>Complexo do tabaco</b>	322	1
3	<b>Complexo automotivo</b>	6.327	11	16	<b>Complexo avícola</b>	314	1
4	<b>Complexos petroleiro-petroquímico</b>	2.899	5	17	<b>Complexos de origem ovina</b>	222	0
	Complexo petróleo e gás	2.201	4		Complexo de lã, couro e peles	214	0
5	<b>Complexos de origem bovina</b>	2.873	5		Complexo carne ovina	8	0
	Complexo carne	1.543	3	18	<b>Complexos algodoeiros</b>	88	0
	Complexo couro	742	1		Complexo algodoeiro têxtil	80	0
	Complexo lácteo	587	1		Complexo óleo de algodão	8	0
6	<b>Complexo ouro</b>	2.262	4	19	<b>Demais exportações</b>	8.681	15
7	<b>Complexos hortifrutigranjeiros</b>	2.108	4		<b>Total exportações</b>	58.384	100
	Complexo frutícola	1.113	2				
	Complexo hortícola	995	2				

Fonte: Elaboração própria com base no Indec.

<sup>1</sup> Outro aspecto estrutural, agora do lado das importações, é a elevada elasticidade-renda das compras externas, especialmente porque a fase de recuperação é acompanhada de apreciação do peso.

- **A cesta exportadora se concentra em atividades associadas à agroindústria, à indústria automotiva e à energia**

Quando se toma como referência o ano de 2017, observa-se que quase 70% das vendas externas se agrupam em complexos vinculados a oleaginosas, cereais, agroindústria, carnes, energia e mineração (Quadro 1). Adicionando-se o complexo automotivo, chega-se a 85 % do valor exportado. A respeito dessa indústria, deve-se registrar, no entanto, que as exportações líquidas do setor são negativas, em virtude do coeficiente de integração nacional. Essa composição da cesta se manteve dentro desses parâmetros na última década.

Dessa composição da cesta podem-se inferir vários elementos relevantes para o desenho da estratégia de inserção internacional. Em primeiro lugar, não obstante as vantagens comparativas da Argentina na agroindústria, as exportações *per capita* são inferiores às de outros países com essa especialização (Quadro 2), o que implica, por um lado, que, caso a Argentina pretenda receitas similares às desses países, deve deslocar a fronteira produtiva dessas atividades e melhorar sua trajetória. Por outro lado, na hipótese de que essa opção não seja viável, deveria somar produtos e diversificar sua cesta exportadora. Trata-se de uma questão-chave para uma estratégia

de desenvolvimento, que, além do acerto no uso de instrumentos, exige tempo para a obtenção de resultados.

Em segundo lugar, mesmo que exista uma capacidade de resposta positiva da oferta tradicional, a exportação de *commodities* deixa aberto o flanco da volatilidade de preços. Trata-se de uma razão adicional para prever uma diversificação da cesta.

Em terceiro lugar, os principais complexos exportadores apresentam uma composição muito diferente quanto ao tamanho e origem das empresas. Por exemplo, enquanto se observa uma elevada concentração no setor de petróleo e gás ou mineração em geral, há uma importante atomização da produção agropecuária. De maneira similar, também é importante observar a presença de firmas de capital estrangeiro – como é o caso dos terminais automotivos –, cujas estratégias de expansão, entrada em novos mercados, incorporação de tecnologia etc., atendem a decisões corporativas que são essencialmente globais. Com relação ao acima exposto, um fato de destaque dos últimos dez anos foi a redução do número de firmas exportadoras, principalmente PMEs.<sup>2</sup>

Finalmente, e no terreno da produção não tradicional, deve-se notar que a Argentina não faz parte das cadeias globais de valor (CGV) (Carciofi, 2015). Portanto, a incursão nesse terreno supõe encontrar “nichos de exportação” para a produção de menor escala.

## QUADRO 2

### COMPARAÇÃO DE PAÍSES COM EXPORTAÇÕES BASEADAS EM RECURSOS NATURAIS

País	PIB <i>per capita</i> de 2017 (US\$ corrig)	X de bens e serviços <i>per capita</i>	X (agro + energia + minérios) <i>per capita</i>	X (agro + energia + minérios) / X de bens (em %)	X (agro) / X de bens (em %)	X (energia) / X de bens (em %)	X (minérios) / X de bens (em %)
Noruega	75.505	24.199	14.890	75	12	56	6
Austrália	53.800	9.607	7.599	80	18	30	31
Canadá	45.032	13.115	4.974	43	16	20	7
Nova Zelândia	42.941	10.413	6.223	77	72	2	3
Uruguai	16.246	3.278	1.831	80	78	2	0
Chile	15.346	3.935	3.329	86	30	1	55
<b>Argentina</b>	14.398	1.592	891	67	61	3	3
Brasil	9.821	1.079	649	62	40	9	13
Perú	6.572	1.353	1.039	73	20	8	45
Colômbia	6.409	850	579	74	19	54	1
Equador	6.273	1.184	1.085	93	55	36	1
Paraguai	5.824	1.702	1.145	89	63	25	1

Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial e OMC.

<sup>2</sup> Atualmente, registram-se 9.600 empresas exportadoras, número similar ao que se observava em 1994. Estima-se que entre 2007 e 2016, tenham desaparecido 5 mil empresas exportadoras. Ver Ministério da Produção, 2018. *Argentina Exporta*, disponível em [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4\\_libro\\_final\\_argentina\\_exporta.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4_libro_final_argentina_exporta.pdf).

- **Concentração de mercados**

A Argentina exibe uma importante concentração no destino de suas vendas externas: os primeiros cinco países representam 40% das exportações de 2017 (Quadro 3). O principal destino é o Brasil, o que salienta a importância do mercado regional do Mercosul e, por sua vez, revela outro fator de risco, em virtude da exposição aos vaivéns cíclicos da maior economia da América do Sul.

.....

### QUADRO 3

PRINCIPAIS PARCEIROS COMERCIAIS. DESTINOS DE EXPORTAÇÃO EM US\$ MILHÕES E EM % (2017)

Ranking	Destino	US\$ milhões	Participação (%)
1	Brasil	9.325	16
2	EUA	4.446	8
3	China	4.339	7
4	Chile	2.646	5
5	Vietnam	2.271	4

Fonte: Elaboração própria com base no Indec.

.....

Outro aspecto singular é o lugar ocupado pela China. O país não só é um mercado em rápida ascensão, mas o intercâmbio é marcadamente deficitário (assim como o do Brasil) e, ademais, desequilibrado quanto à composição. Enquanto parte dos fluxos com o Brasil constitui intercâmbio intraindustrial, em razão do complexo automotivo, o comércio com a China é tipicamente interindustrial: uns poucos produtos da agroindústria – principalmente o feijão de soja –, em troca de uma ampla gama de bens de manufatura e bens de capital. Desse modo, o aprofundamento do intercâmbio com a China suscita o desafio de aumentar o espectro de oferta para diminuir o risco associado a uma cesta muito reduzida.

Há um terceiro dado a ser levado em conta: o papel crescente dos mercados asiáticos, inclusive o da Índia. Nesse sentido, parece insinuar-se uma tendência a uma vinculação mais estreita com esses novos destinos, que estão localizados nas regiões com projeção de maior taxa de crescimento. Trata-se de um aspecto positivo, que deve ser contrastado, novamente, com o fato de que são mercados de *commodities*. São necessárias ações especificamente voltadas para a eliminação de barreiras, especialmente as do tipo sanitário e fitossanitário, caso se queira ter acesso a uma oferta mais variada de produtos da agroindústria.

Isso sugere a consolidação da demanda dos países asiáticos, o que exige colocar em prática, de forma simultânea, uma estratégia específica e de mais longo prazo para toda essa região. Do mesmo modo, a possibilidade de diversificar a composição da cesta depende, sobretudo, do mercado regional – Brasil principalmente, Chile e o restante da América do Sul.

- **Concentração de produtos**

A cesta de exportação é dominada pela agroindústria, o que se confirma também ao observar a composição no nível de produto. Além disso, a evolução mostra uma concentração crescente: enquanto em 2003 os primeiros dez produtos representavam 46% do valor exportado, em 2017 os dez primeiros produtos ocupam 51% das vendas externas, para o que contribuiu, em parte, a evolução dos preços das *commodities* (Quadro 4). Embora a composição item por item não seja a mesma, é dominante o peso de uma posição tarifária: *pellets* de soja. O único produto da manufatura não agroindustrial nessas primeiras posições foram os carros.

A concentração da cesta de exportação também admite uma leitura da perspectiva da estratégia de crescimento. Uma vez superado o limiar das dez primeiras posições, os produtos restantes apresentam escasso peso relativo na conta total – em torno de 1%. Isso deixa claro o dilema de objetivos entre o aumento de oferta exportável concentrada nos produtos tradicionais e a diversificação. Um esforço nessa última direção tem a vantagem de moderar o risco da volatilidade de preços próprio das *commodities*, o que poderia contribuir para certa estabilidade nas receitas de exportação. No entanto, o impacto quantitativo é reduzido, o que faz que um aumento da oferta das primeiras dez posições tenha o atrativo de produzir um ganho significativo em divisas. A solução para o dilema exige que se avance em ambas as frentes, tomando nota das dimensões e riscos associados a cada uma delas.

- **Importância dos serviços**

Segundo dados de 2017, as exportações de serviços representam 20% das exportações de bens e serviços, constituindo, portanto, um setor importante para a geração de divisas. As atividades de maior potencial são as vinculadas ao turismo e os SBC.

A respeito do primeiro setor, o turismo conta com diversos regimes de apoio, no âmbito tanto nacional como dos governos locais. No entanto, um fator-chave no momento de ganhar espaços de mercado – em virtude da

**QUADRO 4**
**PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO, EM US\$ MILHÕES E EM % (2013 E 2017)**

2003					2017				
	Produto	Class. (8 díg)	US\$10 <sup>6</sup>	Part (%)		Produto	Class. (8 díg)	US\$10 <sup>6</sup>	Part (%)
1	Farinha e <i>pellets</i> da extração óleo de soja	23040010	3.266	11	1	Farinha e <i>pellets</i> da extração do óleo de soja	23040010	9.080	16
2	Óleos crus de petróleo	27090010	2.296	8	2	Milho (exceto para semeadura, em grão)	10059010	3.824	7
3	Óleo de soja bruto, inclusive degomado	15071000	2.003	7	3	Óleo de soja (bruto, inclusive degomado)	15071000	3.641	6
4	Feijão de soja (exceto para a semeadura, em grão)	12010090	1.836	6	4	Veículos automotores para o transporte de mercadorias	87042190	2.926	5
5	Milho (exceto para a semeadura, em grão)	10059010	1.215	4	5	Feijão de soja (exceto para a semeadura)	12019000	2.719	5
6	Trigo (exceto o duro e o destinado à semeadura)	10019090	940	3	6	Trigo (exceto o duro e o destinado à semeadura)	10019900	2.361	4
7	Gasolina, exceto a de aviação	27101159	847	3	7	Ouro para uso não monetário etc	71081210	2.247	4
8	Óleo de girassol bruto	15121110	492	2	8	Biodiesel	3826000	1.224	2
9	Aviões e outras aeronaves, peso sem carga ≥ 15000 kg, exceto turboélice	88024090	488	2	9	Fornecimento de combustíveis e lubrificantes a embarcações e aeronaves	99980100	812	1
10	Minerais de cobre e seus concentrados, exceto enxofre	26030090	474	2	10	Camarões, lagostins e outros decápodes, exceto os de água fria, inteiros, congelados	3061710	761	1
Subtotal dez primeiros			13.859	46	Subtotal dez primeiros			29.594	51

Fonte: Elaboração própria com base no Indec.

alta competitividade e da elasticidade de resposta da demanda – diz respeito ao tipo de câmbio real. Certas desvantagens logísticas, de infraestrutura e de localização geográfica podem ser compensadas com a variável taxa de câmbio e a maior conectividade aérea. O equilíbrio entre o turismo receptivo e o emissor foi negativo e crescente entre 2009 e 2017, o que poderia ter sido revertido a partir do melhoramento na taxa de câmbio real desde meados de 2018.

Por sua vez, o fenômeno dos SBC foi motivo de diversos estudos, todos coincidentes em salientar a potencialidade do setor. Seu desempenho foi superior ao das exportações de bens, mas a Argentina perdeu participação no

mundo desde 2011. Os mais relevantes são os serviços empresariais e profissionais, além do *software*. Essa última indústria recebeu desonerações e benefícios impositivos que se extinguirão no final de 2019. Por esse motivo, incentivou-se uma norma destinada a apoiar a “economia do conhecimento”. Nesse conceito, ampliou-se a definição das atividades promovidas, que seriam reduzida a alíquota do imposto de renda (15%) e poderiam descontar os impostos retidos no exterior pela exportação a outros mercados. O atrativo que os SBC apresentam é o impacto no emprego de qualidade, o amplo número de empresas dedicadas a essa atividade e o fato de que a Argentina apresenta uma série de atributos nos quais possui vantagens comparativas – entre eles, e

não menor, a disponibilidade de recursos humanos capacitados e de perfil adequado para o desempenho nos SBC.

- **A Argentina no Mercosul**

A participação da Argentina no bloco regional constitui um elemento central para a definição da estratégia de inserção internacional do país. Transcorridas quase três décadas do lançamento do Mercosul, o balanço das atividades apresenta áreas cinzentas e indagações futuras. O bloco se organizou como união aduaneira, seguindo o modelo da experiência europeia e com o propósito de alcançar uma integração profunda com a constituição de um mercado comum. Depois de um avanço rápido em matéria de intercâmbio comercial nos primeiros dez anos, o processo perdeu dinamismo e permaneceu estancado em uma união aduaneira imperfeita. A principal fonte de imperfeição decorre das múltiplas exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), juntamente com a existência de barreiras não tarifárias entre os países parceiros. Por conseguinte, persistem obstáculos à livre circulação de bens e serviços, e o território aduaneiro comum não funciona como tal.

Escapa ao propósito deste trabalho realizar uma análise da trajetória do bloco e das causas que impediram seu funcionamento. Não obstante isso, em uma aproximação sintética da situação atual, há dois dados a destacar.

Em primeiro lugar, o comércio intrarregional é relativamente baixo (14% em 2017), embora o mercado regional apresente diferenças acentuadas entre os sócios e seja inversamente proporcional ao porte de suas economias. Do mesmo modo, a composição do intercâmbio intrazona mostra maior participação de produtos da manufatura e do comércio de mão dupla do que o das vendas extrazona. Ambos os fenômenos são explicáveis quando se levam em conta não só as vantagens de todos os membros na agroindústria, mas também a presença do acordo automotivo, que constitui um regime especial dentro do capítulo do intercâmbio de bens.

Em segundo lugar, a agenda externa foi pouco produtiva. Nos anos em que a nota dominante foi a multiplicação de acordos regionais, o Mercosul não conseguiu concretizar negociações com mercados de importância. Perseguiu de forma exaustiva, durante mais de duas décadas, um acordo com a União Europeia que se mostrou inacessível e que, no caso de conclusão satisfatória, defi-

niria um novo cenário. Nos últimos anos, imprimiu-se dinamismo aos trabalhos técnicos, mas ainda não há solução para as diferentes posições negociadoras. Por outro lado, há avanços no diálogo com o Canadá e Singapura, que permitiriam chegar a um acordo imediato.

Em contraposição, e como nota favorável, o bloco alcançou resultados positivos com uma rede de acordos regionais, no âmbito da Aladi, com países da América do Sul e também com o México. Houve contatos recentes para renovar e ampliar esses acordos, os quais constituem uma aproximação concreta com os países da Aliança do Pacífico.

Em resumo, o Mercosul deve quebrar o *status quo* que o paralisou durante vários anos. São necessárias, portanto, decisões profundas destinadas a imprimir direção e um curso de ação tanto à agenda interna como à externa. O objetivo não seria outro senão aprofundar a integração regional e, ao mesmo tempo, celebrar acordos com mercados importantes, tanto no que se refere a tamanho como no diz respeito à possibilidade de atrair investimentos e tecnologia. Caso a tarefa fosse impossível, caberia uma revisão integral.

## PELA REABORDAGEM DA ESTRATÉGIA

- **As políticas recentes: “inserção internacional inteligente”**

Conforme se destacou acima, entre 2012 e 2015, a Argentina intensificou um conjunto de medidas prejudiciais às atividades do setor externo: limites quantitativos a certas exportações (trigo, milho, carne), controles de importação, administração de preços energéticos e regulamentações que prejudicaram o desenvolvimento da atividade, gerando um grande déficit na balança comercial do setor e desestímulo ao investimento estrangeiro, entre outros.<sup>3</sup> Os controles cambiais e as dificuldades de acesso ao mercado de capitais completaram o quadro antiexportador.

Desde o início mesmo da nova administração, em dezembro de 2015, as políticas nesse terreno passaram por uma mudança drástica de direção. O novo governo as encapsulou sob o título de “inserção internacional inteligente”. A dimensão da questão teria exigido uma

<sup>3</sup> O pronunciado viés anticomercial da estratégia se tornou visível a partir da mudança das condições internacionais que se seguiram ao impacto da Grande Recessão. Entre 2003 e 2010, a Argentina, assim como outros países da América do Sul, se beneficiou do superciclo do preço das *commodities*. Ver Erten e Ocampo (2012).

expressão analítica e fundamentada dos objetivos e instrumentos da proposta. Em seu lugar, há referências a diversos aspectos em documentos oficiais – comunicados de imprensa, exposições do Chefe de Gabinete, a mensagem do projeto de orçamento de 2017 e intervenções públicas dos funcionários de chancelaria, do Ministério da Produção e do Ministério da Fazenda, entre outras. Mais recentemente, o documento oficial “Argentina Exporta” torna explícita uma formulação mais ampla, mas, dado o contexto e a conjuntura de 2018, não conseguiu ganhar espaço suficiente no debate de política econômica.

Quando se reúnem os diferentes enunciados oficiais, a visão do governo poderia ser resumida da seguinte maneira:

- O eixo principal parte da premissa de que a relação econômica e comercial com o mundo deve contribuir para o crescimento econômico e para a criação de emprego de qualidade. Mais ainda, decorre desse enfoque que é impossível crescer sem construir a necessária solvência do setor externo, e o mecanismo que torna isso possível são a modernização e o aumento da produtividade dos setores de bens transacionáveis.
- Em termos operacionais, essa estratégia se assentou em quatro eixos:
  - i) a agenda de abertura de mercados e negociações comerciais;
  - ii) o reconhecimento da importância do comércio de serviços, em especial, os SBC;
  - iii) o relançamento da Argentina no cenário multilateral e plurilateral; e
  - iv) um conjunto de medidas transversais destinadas a melhorar o desempenho das atividades de bens transacionáveis e reordenar os mecanismos de administração do comércio que vinham travando o funcionamento do setor.

Acompanhando essas linhas de ação, desenvolveu-se uma forte diplomacia presidencial, que serviu para conferir máxima prioridade à estratégia e produzir sinais fortes com o intuito de destacar a intenção da Argentina de se reconectar com o mundo, além de apoiar várias das medidas e políticas de sustentação ao localizá-las no nível máximo de decisão.

A título de ilustração, valem alguns exemplos com referência aos eixos mencionados. Em matéria de negociações, o governo concedeu prioridade ao Mercosul, procurando impulsionar as negociações com a União Euro-



O Mercosul deve quebrar o *status quo* que o paralisou durante vários anos. São necessárias, portanto, decisões profundas destinadas a imprimir direção e um curso de ação tanto à agenda interna como à externa. O objetivo não seria outro senão aprofundar a integração regional e, ao mesmo tempo, celebrar acordos com mercados importantes, tanto no que se refere a tamanho como no que diz respeito à possibilidade de atrair investimentos e tecnologia



peia. Além disso, incentivou a iniciativa de aproximação dos países da Aliança do Pacífico e, juntamente com os demais sócios, envidou esforços para encaminhar a complexa situação da Venezuela em relação ao bloco. Tudo isso em um quadro delicado, em razão da crise institucional e da recessão brasileira, que teve um longo curso. Ademais, e sem revestir o caráter de gestão de novos acordos comerciais, houve empenho na reabertura de mercados de diversos produtos, complementado com negociações bilaterais: Estados Unidos, China, Japão, etc. No que se refere ao SBC, dispôs-se uma série de programas e medidas tributárias de apoio ao setor e impulso às negociações internacionais sobre serviços.

No terreno multilateral, as ações foram várias e de grande escala. O governo buscou uma normalização com os organismos financeiros, e programas de empréstimo foram ativados. Por iniciativa das autoridades, a Argentina foi sede da Reunião Ministerial da OMC e da Cúpula do G-20, além de ter postulado seu ingresso na OCDE.

Finalmente, no eixo de políticas transversais, sucederam-se, desde o início da gestão, medidas destinadas aos setores de bens transacionáveis: eliminação dos direitos de exportação dos cereais e oleaginosas (com exceção da soja), entre dezembro de 2015 e setembro de 2018, redução de tarifas de produtos informáticos, melhoria do regime de admissão temporária, atualização de reembolsos, focalização e relançamento do Banco de Comércio Exterior (Bice), Janela Única do Comércio Exterior (Vuce) e impulso à Agência Argentina de Exportações e Investimentos (AAICI), entre outras.

- **A tarefa pendente: superação dos flancos frágeis da “inserção internacional inteligente”**

Como era de se esperar, o amplo espectro de medidas apresentou resultados diversos: houve êxitos claros em alguns casos – como a recuperação da exportação em 2016 e, o mais recente, a Cúpula do G20 –, e dificuldades de concretização em outros – acordo com a União Europeia. Em um olhar retrospectivo e sem com isso entrar em um exercício de avaliação de política, a “estratégia de inserção inteligente” dos primeiros dois anos e meio da nova administração conseguiu espaços na agenda internacional e permitiu colocar em movimento as ferramentas da política comercial e a administração do comércio, além de ter articulado parcialmente medidas produtivas. A mudança de orientação em relação ao rumo anterior foi mais do que significativo. Aí reside o principal parâmetro de referência, porque contextualiza as medidas tomadas.

No entanto, exibiu carências visíveis em três flancos principais. Em primeiro lugar, as manifestações oficiais foram excessivamente otimistas quanto aos prazos para alcançar os resultados. Em parte, isso se deveu a que os objetivos traçados nem sempre estiveram inteiramente dentro de sua esfera de controle – o acordo com a União Europeia ilustra o ponto –, ou seja, minimizaram-se ou não se avaliaram adequadamente os obstáculos que é preciso vencer para dinamizar a produção de bens transacionáveis, seja porque são necessários investimentos (exemplo, mineração), seja porque há que resolver questões de acesso a mercados (exemplo, cítricos).

Em segundo lugar, faltou uma ação contundente a partir da revisão cuidadosa dos diversos regimes promocionais e de apoio produtivo, que vêm de longa data e que foram concedidos em outro contexto econômico. Esses regimes dão lugar a importantes despesas tributárias por meio de exceções de tipos diferentes, além de subsídios que aumentam o gasto público. Sua continuidade e eventual reforma devem ser decididas atendendo ao objetivo de reinserção internacional. Deve-se levar em conta que a possibilidade de destinar recursos de apoio nessa direção estará sujeita a restrição fiscal. Daí a necessidade de encarar reformas voltadas para esse objetivo.<sup>4</sup>

E, finalmente, e talvez mais importante, o governo não obteve os resultados esperados no terceiro pilar, que

afeta de maneira central qualquer proposta de inserção internacional: a dimensão macroeconômica. As dificuldades da estabilização e a extraordinária fragilidade das finanças públicas conspiraram contra o investimento e contra o setor exportador. Em especial, o esquema de metas de inflação, caracterizado por uma assincronia entre a dureza monetária e a indisciplina fiscal, provocou uma significativa apreciação cambial. A resposta das exportações foi, assim, insuficiente e incompatível com o manejo da demanda agregada e das condições financeiras externas.<sup>5</sup> Finalmente, a fragilidade estrutural do setor externo fez-se presente, ao lado de erros na formulação e execução da política macro, à qual se somaram choques exógenos. Mais ainda, a crise obrigou a que se recuasse em parte das decisões iniciais – como o caso da imposição de direitos de exportação a bens (desde setembro de 2018) e serviços (desde janeiro de 2019), aprovadas no orçamento de 2019, ou os compromissos de subsídios energéticos do Programa de Vaca Muerta, que são agora impossíveis de enquadramento no programa fiscal. Embora as medidas sejam uma resposta frente à emergência fiscal e tenham sido dispostas de maneira transitória, sua vigência ficará na dependência dos resultados do programa macroeconômico e estará condicionada também à duração e dimensão da atual recessão.

Daqui em diante, o esquema macro e, especialmente, as exigências fiscais definirão então o contexto no qual será possível operar os instrumentos de apoio aos setores de bens transacionáveis. O recente programa “Argentina Exporta” identifica e reconhece com acerto a estabilidade macroeconômica como um objetivo central, e salienta que a meta de aumentar a oferta exportável não pode ser desvinculada da perspectiva macroeconômica. Em termos conceituais, o enfoque é claro e representa um avanço frente à formulação anterior, mas as dificuldades surgem no momento da administração dos instrumentos. A questão da taxa de câmbio real efetiva e dos direitos de exportação deverá estar no centro da discussão. É nesse contexto que cabe localizar a meta do programa, que consiste em alcançar exportações de bens e serviços de US\$ 100 bilhões em 2023.

Supondo-se preços constantes, a proposta oficial implica taxas anuais de 5,7 % para os volumes, o que é bastante superior à média mundial. Pelo lado doméstico, as perspectivas não são melhores. A construção de oferta

<sup>4</sup> Como se informa no Orçamento de 2019, há 18 regimes de promoção em funcionamento, que significam um gasto tributário de 0,63 % do PIB. O mais importante é o que vigora em Terra do Fogo, cujo montante representa a metade dessa cifra.

<sup>5</sup> Há evidência de que um nível de taxa de câmbio real competitivo estaria associado à maior expansão exportadora das atividades mais intensivas em trabalho – manufaturas de complexidade tecnológica média e baixa.

exportável depende de investimentos para os quais não se vê horizonte. A isso se somou a inviabilidade do programa PPP (Participação Público Privada), que ficou aprisionado entre níveis excessivos de riscos e as denúncias judiciais que afetam as principais empresas de obras públicas (Carciofi e Carreras Mayer, 2018). De maneira similar, outra meta do “Argentina Exporta” é aumentar o número de empresas exportadoras e, em especial, de exportações de PMEs. Obviamente, a viabilidade de alcançar essa meta está condicionada à superação das atuais dificuldades de financiamento e as altas taxas de juros que afetam o setor, o que depende do êxito da política de estabilização econômica.

As medidas adotadas nesses anos salientam que uma condição necessária para a inserção internacional da Argentina em matéria comercial exige uma frente ordenada de políticas: a agenda comercial e as questões produtivas, ambas sujeitas em sua potencialidade e efeitos ao espaço que ofereçam o desenho e a marcha da macroeconomia. A tarefa das duas primeiras – política comercial e desenvolvimento produtivo – é concentrar os esforços nos fatos estilizados que se destacaram na seção anterior. De enorme importância é o fato de que a capacidade exportadora da Argentina impõe um limite ao crescimento econômico. Na recente revisão do programa Stand-By, o FMI (FMI, 2018) projeta para 2023 níveis de exportação superiores ao cálculo oficial (US\$ 118 bilhões). Não obstante as taxas de crescimento do PIB terem sido ligeiramente superiores a 3 % durante o período projetado, a conta corrente é negativa nos cinco anos da projeção (2019-2023). Embora o exercício implique um manejo cauteloso da demanda agregada, a projeção do FMI ressalta a necessidade de financiamento externo, além da contribuição proveniente do investimento estrangeiro direto.

A questão excede o terreno comercial para transformar-se em uma dimensão central das possibilidades de desenvolvimento, criação de emprego e, conseqüentemente, inclusão social. A partir daí, são deduzidas as demais dimensões: a necessidade de ampliar mercados em conformidade com as regras existentes ou mediante novos acordos comerciais, o que abre caminho para a inteligência comercial, a promoção e as negociações, com vistas a aumentar o volume e diversificar a composição da cesta exportadora. É prioritário aumentar a oferta dos principais produtos, envidando, ao mesmo tempo, esforços por somar os de menor participação e que não façam parte da oferta convencional, inclusive os serviços. Há passos sendo dados nessa direção, mas se trata de, daqui para a frente, movimentar de forma articulada as diferentes peças.



O recente programa “Argentina Exporta” identifica e reconhece com acerto a estabilidade macroeconômica como um objetivo central, e salienta que a meta de aumentar a oferta exportável não pode ser desvinculada da perspectiva macroeconômica. Em termos conceituais, o enfoque é claro e representa um avanço frente à formulação anterior, mas as dificuldades surgem no momento da administração dos instrumentos



## PRIORIDADES DA AGENDA

Isso posto, apontando para uma agenda mais imediata, aparecem vários temas de importância prioritária. O primeiro, segundo se mencionou, é o Mercosul. O início de um novo governo no Brasil abre espaço para a reforma necessária, embora também suscite perguntas. Aqui aparece com clareza a agenda a trabalhar, desde que o pressuposto básico seja o esquema definido pelo Tratado de Assunção, em 1991. Inicialmente, cabe definir um programa viável para melhorar o espaço de comércio intrazonal, cujo ponto de partida deveria ser a revisão da TEC, tornando explícita a estrutura de proteção efetiva buscada, juntamente com a eliminação das múltiplas listas de exceções atualmente vigentes. Isso permitiria a construção de um território aduaneiro comum, com significado econômico prático. Essas são ferramentas que, caso sejam adotadas, permitirão facilitar a integração produtiva no interior do bloco. Embora até agora esses aspectos estivessem limitados principalmente ao complexo automotivo, devem estender-se a outros setores. A agroindústria é uma cadeia com potencial de integração produtiva no Mercosul.

Em segundo lugar, e com o mesmo grau de urgência, impõe-se a necessidade de ampliar as fronteiras externas do Mercosul, tanto no plano regional como com outros mercados. Quanto ao primeiro, houve avanços com a Aliança do Pacífico, que agora é necessário consolidar (Campos e Carciofi, 2017). O núcleo mais difícil é a ampliação do Acordo com o México (ACE 54), expandindo

a cesta de intercâmbio e intensificando o uso das vantagens do tratado vigente. Além disso, é necessário definir a postura do bloco frente à União Europeia e identificar novamente a viabilidade de conclusão do acordo. Isso, no entanto, não pode ser um foco de atenção exclusiva dos negociadores. Ao contrário, a complexa negociação com a Europa é uma oportunidade de imprimir maior dinamismo aos demais diálogos em andamento – Canadá e Singapura. A concretização de acordos com esses ofereceria um sinal de mudança e constituiria uma alternativa frente ao atual *status quo*. Nesse caminho de dinamizar a projeção externa cumpre avaliar a possibilidade da celebração de acordos-quadro dentro do atual esquema de união aduaneira, complementado com cronogramas de aplicação diferencial tal como os aplicados pelo Mercosul em outros acordos. Sendo esse o caso, parece pertinente a busca de uma fórmula apropriada. O preciso alcance de uma solução nesse sentido deve ser definido frente à especificação concreta do caso que se pretende resolver.<sup>6</sup>

O necessário relançamento do Mercosul exige o complemento de uma ativa gestão no plano bilateral, especialmente China e Estados Unidos. Em ambos os casos se juntam a importância do volume de comércio e as questões estratégicas, tanto em investimentos e tecnologia, como em apoio financeiro. Esses temas constam dos respectivos programas de cooperação que incluem compromissos mútuos de longo prazo. É necessário dar ampla transparência a esses acordos e envolver mais atores nesse diálogo estratégico.

Os pontos citados não esgotam a lista, mas apresentam, sim, um caráter destacado, caso a busca de uma inserção internacional da Argentina transcenda o plano discursivo para apoiar-se em objetivos e resultados concretos. As limitações do caminho seguido até agora são evidentes, mas a necessária transformação a empreender não só exige definições de políticas e instrumentos compatíveis com esses objetivos, mas também deve contar com acordos que lhes ofereçam suporte. Em outros termos, a construção de um perfil exportador mais dinâmico põe em marcha uma economia política em que é necessário amalgamar interesses e administrar os custos sociais e econômicos do processo. A forma de avançar nesse caminho é um debate aberto e transparente, com uma participação ampla: as diferentes expressões políticas com representação parlamentar, do se-

tor acadêmico, da sociedade civil, dos sindicatos e do setor privado. Cabe ao governo, nesse contexto, uma responsabilidade singular. Competem a ele a iniciativa e a formulação de objetivos e propostas: o que se pretende do Mercosul, o que se busca da relação com outros sócios estratégicos, como se amplia o potencial exportador, onde investir os recursos orçamentários em apoio à necessária transformação produtiva, para citar só alguns temas a título de exemplo. Esses desafios foram atendidos somente de maneira fragmentária pela atual administração.

Finalmente, e ainda na hipótese de que haja uma opção clara pela reinserção internacional da Argentina, cumpre tomar nota de que o contexto externo será inconsistente e complexo. As regras e modalidades do multilateralismo de pós-guerra liderado pelos Estados Unidos e seguido pelo Ocidente correspondem a um capítulo da história passada. A ascensão da China e a disputa por uma nova liderança global impactam todo o edifício de instituições construídas segundo aquelas premissas. Se no esquema anterior a cooperação para a governança global já era trabalhosa, os espaços de disputa se multiplicarão. Em resumo, embora a Argentina deva superar as restrições impostas pela estagnação exportadora, o contexto externo é menos favorável. As decisões e opções exigem, portanto, uma avaliação permanente de riscos e uma focalização muito clara sobre quais são os objetivos pretendidos em cada caso.

## A TÍTULO DE CONCLUSÃO

A economia argentina permaneceu estagnada nos últimos oito anos, alternando recuperações de curta duração e recessões. Uma condição necessária para alcançar a trajetória do crescimento econômico é consolidar o desempenho exportador. A construção desse caminho deve tomar devida nota dos fatos estilizados analisados neste trabalho, e torna necessário superar vários dos flancos frágeis da “inserção internacional inteligente” seguida nesses últimos anos. De maneira sintética, o caminho a aprofundar requer uma ação coordenada de um conjunto de políticas: a macroeconomia, o desenvolvimento produtivo e a estratégia comercial.

Na dimensão macro, inclusive a aresta fiscal, destacam-se duas ferramentas centrais: a taxa de câmbio real e a consolidação das finanças públicas. A respeito do nível

<sup>6</sup> Há precedentes no Mercosul de acordos-quadro conjuntos para abrir espaço, em seguida, a negociações com ritmos diferentes para cada um dos sócios. Em 2017, firmou-se o ACE Mercosul-Colômbia, que entrou em vigor para a Argentina e para o Brasil. Em especial, o acordo inclui um mecanismo segundo o qual a Argentina pode exportar para a Colômbia, com tarifa zero, uma quota de veículos que aumenta progressivamente.

da taxa de câmbio, a Argentina acumula um número suficiente de episódios que atestam inequivocamente que a apreciação real inibe o desenvolvimento das atividades de bens transacionáveis. Quanto à solvência fiscal, a contribuição em relação à estratégia exportadora é dupla. Por um lado, a necessidade de substituir os direitos de exportação por impostos eficientes e com capacidade arrecadadora compatível com as necessidades de gasto; por outro, obter as margens no orçamento para apoiar seletivamente atividades com capacidade de geração líquida de divisas ou substituir importações. Conforme se discutiu neste trabalho, os complexos exportadores de bens hoje existentes apresentam grande potencial: a agroindústria (inclusive cereais, oleaginosas, gado e pesca), a mineração, a energia e as atividades vinculadas às economias regionais e, pelo lado dos serviços, o turismo e os Serviços Baseados no Conhecimento. Isso posto, as possibilidades de essas atividades subirem na cadeia de valor e, ainda, a incorporação de novos produtos não ocorrem de maneira espontânea. Cada um desses setores, mesmo os mais competitivos, exigem um acompanhamento eficaz da política governamental.

É nesse terreno que as políticas de desenvolvimento produtivo podem materializar sua contribuição. O tema é amplo, mas para nos limitarmos somente ao mencionado neste trabalho, cabe uma revisão integral das isenções tributárias atualmente vigentes. Um critério central para a análise é a contribuição desses gastos tributários e da concessão de subsídios com relação à inserção internacional da economia argentina.

O terceiro pilar, que complementa o anterior, envolve a agenda e a estratégia comercial. Em sua dimensão bilateral, o propósito é melhorar o acesso a mercados, ampliar o espectro de produtos e serviços e negociar investimentos e cooperação técnica nos casos pertinentes. Nesse sentido, todos os sócios comerciais exigem uma atenção privilegiada, especialmente quando se leva em conta que as questões econômicas se entrelaçam com outras dimensões de política internacional. Por outro lado, e como se mencionou acima, em termos do horizonte mais imediato, a questão do Mercosul aparece como um dos tópicos destacados.

Conforme destacado, esse processo de transformação transcorrerá em um contexto global de tensões comerciais e de fragilidade relativa do multilateralismo. No entanto, como se viu, os países menos vinculados às CGV – como é o caso da Argentina – mostram menos riscos, embora não estejam isentos das incertezas que geram as fricções existentes na economia global. O outro dado positivo é que as projeções existentes salientam a Ásia

“

A Argentina pode superar a estagnação exportadora dos últimos anos, mas para isso é necessário um crescimento sustentado das vendas externas de bens e serviços. Não se trata de uma visão mercantilista, mas de um enfoque sobre a viabilidade do desenvolvimento do país

”

emergente como região com taxas de crescimento muito superiores à média mundial. As exportações argentinas estão presentes nesse grupo de países, e há possibilidades de ampliar a participação.

Em resumo, a Argentina pode superar a estagnação exportadora dos últimos anos, mas para isso é necessário um crescimento sustentado das vendas externas de bens e serviços. Não se trata de uma visão mercantilista, mas de um enfoque sobre a viabilidade do desenvolvimento do país. O contexto externo, embora não seja simples, tampouco é inteiramente adverso. Os recursos de política que é necessário colocar em marcha também são conhecidos, mas o desafio vai além das questões técnicas e de decisões do Executivo. A pergunta é se a economia política que implica o caminho a percorrer congrega os apoios necessários para oferecer a continuidade no tempo. Esse processo é essencialmente de natureza política e supõe um debate aberto a todos os setores, que é contínuo e não se conclui em uma instância única. Não obstante isso, cabe ao governo a iniciativa dos temas em discussão e a formulação das propostas. A questão fica anotada no caderno de tarefas da próxima administração.

## BIBLIOGRAFIA

ALBRIEU, R. e RAPETTI, M. 2018. *Robots en las Pampas. Futuros alternativos para el mercado de trabajo argentino en la Cuarta Revolución Industrial*. CIPPEC, DPP 210, Dez.

ALLISON, G. 2017. *Destined for War, Can America and China escape Thucydide's Trap*. Boston, N.Y. Mariner Books.

- AUTOR, D. H., DORN, D., & HANSON, G. H. 2016. *The China shock: learning from labor-market adjustment to large changes in trade*. Annual Review of Economics, 8, 205-240.
- BALDWIN, R. 2012. *Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going*. CEPR Textos para Discussão, nº 9103.
- BALDWIN, R. 2016. *The great convergence*. Harvard University Press.
- BALDWIN, R. 2019. *The globotics upheaval: globalization, robotics, and the future of work*. Oxford University Press.
- BID-INTAL. 2017. *Los futuros del Mercosur*. Nota Técnica IDB-TN-1263.
- BROWN, C. e KOLB, M. 2018. *Trump's trade war timeline: an up-to-date guideline*. Trade And Investment Policy Watch Blog. Peterson Institute of International Economics. 24 de setembro. Disponível em: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>
- CAMPOS, R. e GAYÁ, R. 2016. *Mercosur: su estado de implementación y su relación otras iniciativas regionales y multilaterales*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Departamento de Integração e Comércio.
- CARCIOFI, R e CARRERAS Mayer, P. 2018. *Presupuesto 2019: Déficit primario y el replanteo de la estrategia fiscal*. Informe de Monitoramento e Avaliação. Setembro. CIPPEC. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/IMyE-ADE-Informe-de-Presupuesto-2019-VF-2.pdf>
- CARCIOFI, R. 2015. *Argentina-China. Una asociación estratégica integral*. Alquimias Económicas, Mar. Disponível em: <http://alquimiaseconomicas.com/2015/03/25/argentina-china-una-asociacion-estrategica-integral/#more-399>
- CARCIOFI, R. 2015. *Cadenas de Valor: ¿Una alternativa frente al descenso de las commodities?* Alquimias Económicas, Nov. Disponível em: <http://alquimiaseconomicas.com/2015/11/24/cadenas-de-valor-una-alternativa-frente-al-descenso-de-los-precios-de-los-commodities/>
- CARCIOFI, R. 2019a. *Las proyecciones del programa con el FMI: crecimiento y cuentas externas*. Apuntes de Lectura. Alquimias Económicas, Jan. Disponível em: <https://alquimiaseconomicas.com/2019/01/30/las-proyecciones-del-programa-con-el-fmi-crecimiento-y-cuentas-externas/>
- CARCIOFI, R. 2019b. *Las proyecciones del FMI y el debate de política económica*. Nota de opinión. *El Economista*, 6 de Mai.
- CARCIOFI, R. e CAMPOS, R. 2016. *Inserción internacional de la economía argentina. Temas y propuestas para una agenda de la política comercial*. Serie Estudos. Fundação CECE.
- CARCIOFI, R. e CAMPOS, R. 2017. *Alianza del Pacífico-Mercosur: el comercio agroindustrial y los acuerdos comerciales*. Documento de Trabalho, Grupo de Países Productores del Sur, GPS. Jan.
- CARRERAS MAYER, P. e RAPETTI, M. 2018. *Oportunidades y obstáculos para la expansión de los servicios basados en conocimiento: evidencia de software y audiovisuales*. Programa de Investigadores, Secretaría de Comercio de la Nación. Documento de Trabalho N°2.
- ERTEN, B e OCAMPO, J.A. 2012. *Super-cycles of commodity prices since the mid nineteenth century*. DESA. Working Paper N° 10, Fev.
- FMI. 2018. *Argentina. Second review under the stand-by arrangement*. *Country Report*, 18/374. 19 de dez.
- FMI. 2018. *Perspectivas de la economía mundial*. Out.
- GONZÁLEZ A.; HALLAK, J. C.; SCHOTT P. e SORIA GENTA T. 2012. *Internacionalización de firmas argentinas en cadenas globales de valor no orientadas hacia el mercado masivo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento de Trabalho #IDB-WP-375.
- LÓPEZ, A. 2018. *Los servicios basados en el conocimiento: ¿Una oportunidad para la transformación productiva en Argentina?* Documento de Trabalho N° 38. IIEP - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Buenos Aires. Agosto.
- MELTZER, J. 2018. *The impact of artificial intelligence on international trade*. Brookings. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/the-impact-of-artificial-intelligence-on-international-trade/>
- MILANKOVIC, B. 2016. *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Belknap Press.

- OECD. 2018. *Trade policy and the global economy, Scenario 2: Increasing Tariffs*.
- PALAZZO, G. e RAPETTI, M. 2017. *Real Exchange rate and export performance in Argentina: 2002-2008. Journal of Post-Keynesian Economics*.
- PIÑEIRO, M. e ROZENWURCEL, G. (coords). 2016. *Argentina: Una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*. Segunda Edição. Editora Teseo.
- President of the United States of America. 2017. *National Security Strategy*. Dez.
- RAPETTI, M. 2017. *La Macroeconomía del gradualismo*. 23ª Conferencia de la Unión Industrial Argentina. Disponível em: <https://www.cippec.org/textual/la-macroeconomia-del-gradualismo>
- RAPETTI, M. 2018. *Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI*. Documento de Políticas Públicas N° 208. CIPPEC. Disponível em: <https://www.cippec.org/publicacion/los-desafios-macroeconomicos-tras-el-acuerdo-con-el-fmi/>
- RODRIK, D. 2011. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. *WW Norton & Company*.
- SUBRAMANIAN, A. e KESSLER, M. 2013. *The hyperglobalization of trade and its future*. Working Paper, 13 de junho. Peterson Institute for International Economics.