

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 111

**Diretrizes para a
harmonização
de política
industrial no
Mercosul**

**João Bosco M.
Machado e
Daniel
Chudnovsky**

Agosto de 1995

**PROJETO FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL/FUNCEX
COMÉRCIO, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

Diretrizes para a harmonização de política industrial no Mercosul

**João Bosco M. Machado¹
Daniel Chudnovsky²**

Agosto de 1995

 **FBB**
FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL
FUNDO FIDUCIÁRIO PEREZ GUERREIRO

¹Professor do Instituto de Economia da UFRJ e consultor associado da FUNCEX.

²Diretor do CENIT.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	3
II. POLÍTICA COMERCIAL: O APERFEIÇOAMENTO DA TEC	3
III. A POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO E DE PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE	5
IV. A POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DE INVESTIMENTOS	9
V. A POLÍTICA TECNOLÓGICA	12
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	17

I. INTRODUÇÃO

Grande parte do êxito da consolidação do processo de harmonização do MERCOSUL dependerá da efetivação de um conjunto de iniciativas relacionadas com a prática de política industrial em âmbito comunitário. Dado o impacto que o conjunto de instrumentos da política industrial gera sobre a competitividade das economias da região, será necessário avaliar as principais diretrizes que conduzam à adoção de práticas de harmonização capazes de minimizar os impactos negativos sobre as estruturas produtivas nacionais e de produzir sinergias que ampliem a competitividade e a inserção internacional dos países do MERCOSUL.

O presente documento procura fornecer subsídios para as ações governamentais nesta área, apresentando diretrizes de harmonização/impactos da política industrial no MERCOSUL. A discussão aborda o seguinte conjunto de instrumentos: (i) a política comercial; (ii) as políticas de reestruturação e de promoção da competitividade; (iii) as políticas de concorrência e de investimentos; e (iv) a política tecnológica.

II. POLÍTICA COMERCIAL: O APERFEIÇOAMENTO DA TEC

A Tarifa Externa Comum (TEC) é composta por aproximadamente 8.500 posições tarifárias para as quais vigoram alíquotas do imposto de importação que variam entre 0% e 20%. Cada país pode apresentar **listas nacionais de exceção** nas quais estarão discriminados os itens tarifários cujas alíquotas serão diferentes daquelas estabelecidas para a região. Em princípio, os países terão uma certa flexibilidade para incluir e excluir produtos das listas de exceção. As listas deveriam conter no máximo 300 itens no caso da Argentina, do Brasil e do Uruguai e 399 no caso do Paraguai.³

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

³ Com a recente decisão de elevar por um ano as alíquotas do imposto de importação de 109 itens (basicamente automóveis e produtos eletrônicos e eletrodomésticos) para 70%, o governo brasileiro solicitou aos demais parceiros do MERCOSUL a ampliação da lista de exceção em mais 150 itens. A maior parte da lista de exceção brasileira é composta por produtos com oferta doméstica limitada que são importados com tarifas mais baixas a fim de conter pressões inflacionárias.

Outras duas categorias especiais de produtos compõem as listas de exceção: os bens de capital (cerca de 900 produtos) que deverão ter tarifa máxima de 14% em 2001 – com alíquotas descendentes para o Brasil⁴ e ascendentes para a Argentina – e 2006 no caso do Uruguai e do Paraguai; e os bens de informática e telecomunicações (cerca de 200 produtos) com tarifas que deverão convergir para o nível de 16% até 2006.

Analisado seu perfil, a TEC parece refletir em grande medida a estrutura tarifária que vigorava anteriormente nas duas economias de maior porte na região – Brasil e Argentina. Nestes termos, o conteúdo das listas nacionais e de exceção espelha a existência de distintos objetivos na gestão da política econômica. Os setores ou produtos cujas alíquotas foram fixadas abaixo da TEC são aqueles que, mesmo sendo produzidos na região, deparam-se com problemas de escassez (em algum dos mercados nacionais) temporária ou estrutural e cuja demanda não pode ser totalmente atendida a partir de fornecedores da região. A TEC deve proteger a indústria local, mas não pode inviabilizar a internação de produtos competitivos em relação à oferta regional, especialmente quando o êxito dos programas de estabilização em curso na região depende do uso de instrumentos (como as importações) para conter as pressões inflacionárias.⁵

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

Os produtos das listas nacionais de exceção com tarifas superiores às da TEC representam em geral setores em que a menor competitividade da indústria em relação ao resto do mundo não pode ser compensada pela imposição de tarifas de importação próximas a 20%. Neste contexto, é necessário fixar alíquotas mais elevadas, estabelecendo um período para que o setor possa se adaptar a níveis de proteção mais baixos. De alguma forma, a capacidade das indústrias de se adaptarem a uma estrutura tarifária mais baixa dependerá do êxito a ser alcançado pelos programas nacionais de reestruturação industrial. A inexistência destes programas ou o seu fracasso poderá criar no futuro demandas para manutenção de alguns setores nas listas de exceção, comprometendo a consolidação da união aduaneira na região.⁶

Outros produtos foram inseridos nas listas de exceção – como o caso recente do Brasil que elevou as alíquotas de importação de automóveis, produtos eletrônicos e eletrodomésticos para 70% – com vistas a conter o crescimento das importações e a reduzir as pressões sobre o balanço de pagamentos após a retração dos capitais externos que se seguiu à crise cambial mexicana. Por razões de natureza fiscal, a Argentina também restabeleceu a cobrança da taxa de estatística em 3% para as importações extra-

⁴ Ainda no caso brasileiro, foi prorrogada até 31 dezembro de 1995, a lista dos "ex" tarifários contendo cerca de 4.000 bens de capital sem produção nacional que podem ser importados com tarifa zero.

⁵ No caso do Brasil, as autoridades econômicas vêm utilizando a redução de tarifas para aumentar a pressão competitiva sobre indústrias como elevado poder de mercado e para eliminar repasses automáticos de aumentos nos custos, forçando negociações entre fornecedores e consumidores ao longo da cadeia produtiva e evitando aumentos salariais que não tenham como base o crescimento da produtividade.

⁶ Neste contexto ganham relevância os programas de reestruturação industrial que deveriam ser uma das políticas a serem implementadas no MERCOSUL de forma a permitir um *up-grade* de competitividade dos setores incapazes de enfrentar a concorrência de produtos de fora da região. A propósito, ver seção III deste trabalho.

MERCOSUL,⁷ introduzindo uma nova distorção no funcionamento da TEC. Ambos os eventos ilustram como desequilíbrios de natureza macroeconômica podem afetar a gestão da política comercial e, em especial, a operação da TEC.

Um dos problemas relacionados com a gestão da política comercial MERCOSUL refere-se à aplicação de regra de origem no contexto de operação de uma união aduaneira. Tal distorção, cabe salientar, resulta exclusivamente da existência de exceções à TEC. A consolidação da TEC por intermédio da eliminação das listas nacionais de exceção (e, conseqüentemente, da regra de origem) eliminará a possibilidade de obtenção de ganhos eventuais decorrentes da realização de operações triangulares de importações e, portanto, deverá simplificar o trânsito de mercadorias na região.

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

III. A POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO E DE PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE

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

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

⁷ A estimativa das autoridades argentinas é de que a cobrança da taxa de estatística produzirá uma arrecadação adicional de aproximadamente US\$ 400 milhões.

Dados seus efeitos positivos, em princípio não há razão para que as autoridades intervenham neste processo, a não ser que a avaliação econômica (e política) indique que os custos decorrentes da completa eliminação das barreiras comerciais e a integração dos mercados superem seus benefícios (alocativos).⁸ Quando tal fato ocorre é provável que as autoridades fiquem tentadas a negociar – ainda que pontualmente – algum tipo de proteção à indústria local como, por exemplo, salvaguardas, cotas ou tarifas. Assim, a criação de obstáculos ao comércio intra-regional tende a neutralizar os impactos alocativos e espaciais do processo de integração, inibindo mudanças e congelando a estrutura industrial vigente.

É neste contexto que se torna necessário acordar regras comunitárias de gestão de política industrial que viabilizem a correção dos diferenciais de competitividade entre indústrias instaladas em distintos países da região. A eficácia da política industrial dependerá da sua capacidade em induzir **processos de reestruturação** que permitam eliminar, em prazo factível, as barreiras ao comércio inter-regional. Cabe salientar que, neste caso, a política industrial funciona como *second-best solution* dado que, em condições ideais, seria preferível priorizar o estabelecimento de uma área de livre comércio genuína, ou seja, sem a presença de obstáculos ao comércio, permitindo que o efeito de "criação de comércio" promovesse uma mudança da alocação de recursos entre os países. Como, na prática, os países conseguem negociar o estabelecimento de barreiras ao comércio intra-regional, a política industrial constitui o instrumento capaz de garantir uma trajetória gradual de convergência dos setores protegidos para uma situação de livre comércio.⁹

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

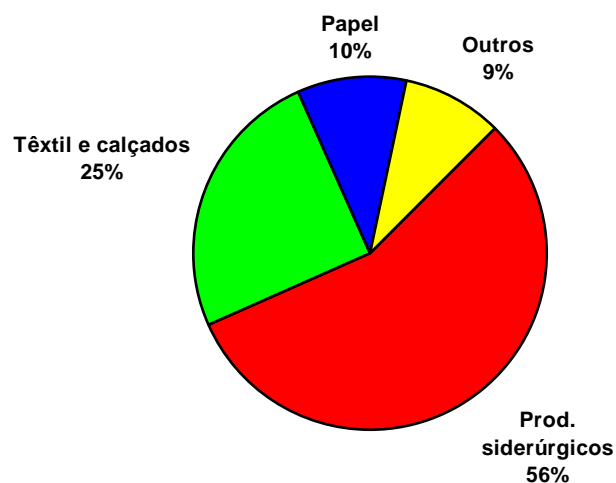
A existência de obstáculos ao livre comércio no MERCOSUL ficou consolidada com a negociação do chamado **regime de adequação** que define listas nacionais de produtos submetidos a um sistema de proteção temporária nas transações comerciais entre os parceiros da região. O número de posições tarifárias consolidadas por país bem como a distribuição dos setores incluídos no regime de adequação são apresentados na página seguinte. Tais informações podem ser utilizadas como indicador dos setores em que a existência de desníveis de competitividade setorial intra-regional impede o estabelecimento de uma área de livre comércio plena. Aparecem recorrentemente nas listas de adequação de cada um dos países as indústrias: têxtil (4 países), de produtos siderúrgicos (3 países), e de papel (3 países). Estes setores são candidatos naturais aos programas de reestruturação ou reconversão industrial no MERCOSUL.¹⁰ Neste caso, seria adequado criar **regras harmonizadas** e alocar os fundos adequados para a gestão das

⁸ Tais custos podem estar ligados, por exemplo, ao esvaziamento econômico de determinada região, ao aumento do desemprego ou mesmo à pressão política de setores produtivos afetados pelo processo de integração.

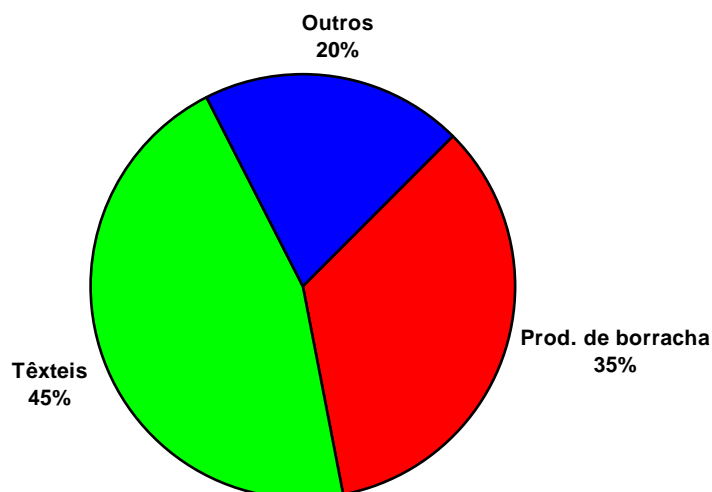
⁹ Mesmo neste caso, é necessário introduzir um cálculo econômico: quando o custo decorrente da implementação da política de reestruturação mais o custo da proteção (ainda que temporária) superar o custo decorrente do simples sucateamento ou reconversão do setor será preferível adotar esta segunda opção.

políticas,¹¹ evitando com isso, o surgimento de distorções de natureza regulatória no processo de competição.

Argentina - Lista de Adequação (221)



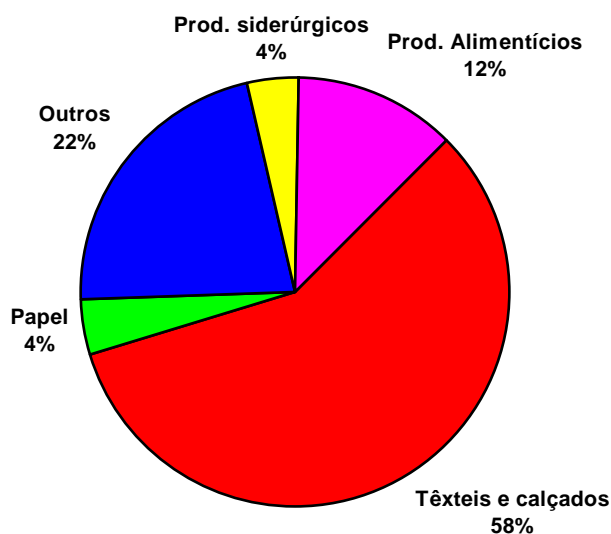
Brasil - Lista de Adequação (29)



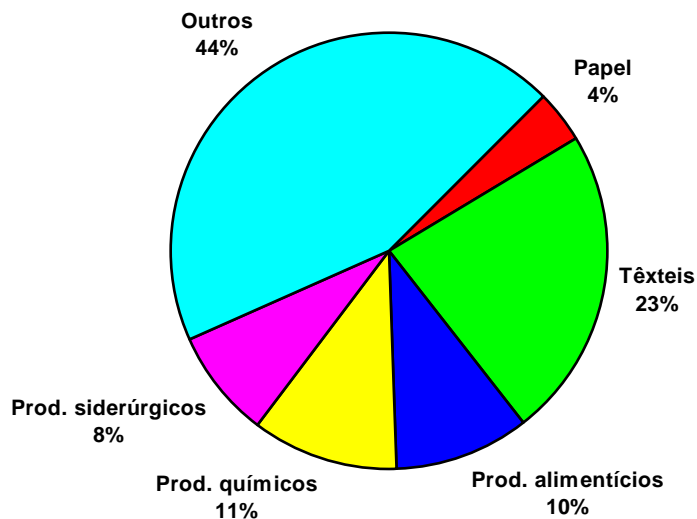
¹⁰ Veiga e Nofal (1994) chegam a resultados semelhantes. Segundo este estudo os setores têxtil e confecções, papel, automobilístico, cerâmico, siderurgia e petroquímica estariam entre aqueles com desequilíbrios competitivos intra-regionais mais acentuados.

¹¹ Uma idéia poderia ser a criação de um fundo de reestruturação e reconversão industrial de âmbito regional cujos recursos seriam provenientes de uma fração do imposto de importação arrecadado a partir da cobrança da TEC.

Paraguai - Lista de Exceção (427)



Uruguai - Lista de Exceção (1018)



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

vantagens específicas, aumento das escalas de produção, diversificação da pauta de produtos que induziriam a um melhor padrão de inserção internacional para o conjunto dos países do MERCOSUL.

Embora não esteja relacionada com a competitividade industrial *estricto senso*, a promoção da competitividade sistêmica deve também transformar-se em prioridade para o países do MERCOSUL. O crescimento natural dos fluxos de comércio intra-regional tem-se deparado cada vez mais com obstáculos de natureza física ligados à infra-estrutura de transporte – conservação da rede rodoviária, custos portuários, etc – e à administração das aduanas. Diante deste quadro, torna-se imprescindível que as autoridades dos países priorizem, na definição das dotações orçamentárias, os investimentos em infra-estrutura com vistas a eliminar os gargalos ao intercâmbio de mercadorias.

A rigor, longe de sugerir a negociação de uma política industrial comunitária – nos termos daquela implantada pela União Européia na década de 1980¹² – a metodologia aqui proposta reconhece as dificuldades relacionadas com a mobilização de recursos financeiros e a fragilidade dos arcabouços institucionais responsáveis pela gestão da política industrial no âmbito dos países. Neste sentido, a opção deveria ser por um grau mínimo de institucionalidade e pela concessão de máxima prioridade aos programas de reestruturação e reconversão industrial e aos investimentos em infra-estrutura física.

IV. A POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DE INVESTIMENTOS

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

- Os países devem apresentar à Comissão de Comércio um informe detalhado sobre a compatibilidade de suas legislações nacionais ou de seus projetos em trâmite com pautas gerais de harmonização definidas.
- Com base nestas informações, a Comissão de Comércio submeterá, no mais tardar, até 30 de julho de 1995, a proposta do regime de defesa da concorrência para o MERCOSUL.
- Foram fixados **regras de transição** para exame das denúncias de práticas anti-competitivas até que aprobe o referido regime: nos casos de violação dos estatutos de defesa da concorrência, o país que se considerar afetado pode apresentar, ante a Comissão de Comércio, a denúncia acompanhada das respectivas justificativas; o país ao qual pertencer a empresa realizará a investigação e aplicará as sanções quando for o caso, de acordo com sua legislação interna.
- Embora tenham ficado excluídos da legislação de defesa da concorrência por exigência do Brasil (Ata nº 9 do MERCOSUL SGT nº 10 da Comissão *ad-hoc* para a defesa da concorrência), os instrumentos de defesa contra práticas desleais de comércio (códigos anti-*dumping*, de subsídios e

¹² Ver o documento: A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto (CE, 1990).

direitos compensatórios do GATT), por pressão da Argentina, podem eventualmente ser acionados no caso de transações intra-regionais.

- As **regras de harmonização** – inspiradas no Tratado de Roma e fixadas no anexo do Comunicado – estabelecem alguns princípios e parâmetros que deverão ser respeitados pela futura legislação comunitária: (i) a posição dominante de mercado e a adoção de práticas que impliquem em abuso desta posição será o princípio utilizado na regulação da atividade econômica; (ii) os estados membros deverão submeter ao crivo da legislação comunitária as operações de qualquer natureza entre empresas e grupos de empresas que impliquem em concentração econômica igual ou superior a 20% do mercado relevante e que produzam efeitos anti-competitivos em todo ou em parte do mercado regional.

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

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

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

Todavia, a avaliação do grau de concentração como critério que confere pertinência à intervenção da autoridade pública no mercado através da aplicação dos instrumentos da política de defesa da concorrência é contraditório com algumas conclusões da moderna teoria da organização industrial. Segundo esta abordagem, a estrutura industrial produz efeitos sobre o desempenho competitivo das firmas. Parte-se da idéia de que as configurações industriais oligopolísticas são, do ponto de vista de sua estrutura, consideradas mais eficientes em razão da possibilidade de atender a demanda com o aproveitamento de

economias de economias de escala e de escopo (Krugman, 1986 e Brander, 1986). Neste sentido, a política industrial deveria atuar sobre a estrutura de mercado, em sentido diverso daquele propugnado pela política de concorrência, incentivando estratégias empresariais que conduzissem a um aumento do grau de concentração da indústria.

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

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

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

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

Finalmente, dois outros fatores de natureza institucional constituem obstáculos não desprezíveis à criação e aplicação de regras harmonizadas de defesa da concorrência no âmbito do MERCOSUL: (i) quando existentes, a fragilidade dos aparelhos nacionais que administram as políticas nacionais de defesa da concorrência; e (ii) a impossibilidade, dados os limites impostos pelo Tratado de Assunção, de criar normas supranacionais capazes de permitir o emprego de instrumentos administrativos e judiciais para garantir o *enforcement* da política de defesa da concorrência.

V. A POLÍTICA TECNOLÓGICA

O expressivo número de medidas, mecanismos, programas e convênios de cooperação ressaltados nos quatro países objeto deste estudo indica uma auspiciosa capacidade de iniciativa em algumas áreas do setor público no sentido de facilitar o processo de inovação tecnológica na indústria manufatureira, através de melhor vinculação entre a oferta dos conhecimentos acumulados no complexo de C&T e as novas demandas por tecnologia que a abertura comercial impõe – ou deveria impor – às empresas privadas, de modo a melhorar seus níveis de competitividade.

Esta capacidade de iniciativa é patente em vários planos, sob a forma de alguns exemplos notórios:

- Na ordem jurídica, a lei argentina de inovação tecnológica, centrada na figura inédita das unidades de vinculação, e a normativa brasileira sobre incentivos fiscais orientados para a capacitação tecnológica são os instrumentos de ação mais destacados.
- No âmbito dos programas de qualidade e produtividade, o original PBQP que vem sendo desenvolvido com bastante sucesso no Brasil encontra iniciativas congêneres em termos de envergadura no Uruguai, com seu programa de controle de qualidade, e nas atividades do CNTPI e do LATU; por sua vez, este tema começa a ser considerado com seriedade na Argentina.
- No contexto dos problemas herdados, estes são mais agudos na esfera das instituições tecnológicas, conforme se constata nos casos do INTI, de vários institutos tecnológicos brasileiros, do CNTPI e do INTN. Registram-se, entretanto, algumas experiências que tiveram melhor encaminhamento – as do LATU e de alguns institutos setoriais brasileiros –; as iniciativas institucionais promissoras no Uruguai, como o CEGETEC; na Argentina, por intermédio do chamado SISTEMA e do programa de provedores de tecnologia, e no Brasil, através do SEBRAE.
- No campo financeiro, a pioneira e ampla experiência brasileira liderada pela FINEP está sendo seguida, tardia porém finalmente, por novos mecanismos, como o Programa de Modernização Tecnológica e o Fundo de Promoção e Fomento da Inovação Tecnológica, na Argentina, e o FINTEC, no Uruguai.

Não obstante o reconhecimento da capacidade de ação existente em algumas áreas do setor público, seria pueril supor que apenas com estas iniciativas, mais o acesso à tecnologia importada subentendido no processo de abertura, o setor produtivo sub-regional estaria no caminho de reverter seu atraso tecnológico e de melhorar seu nível de competitividade sistêmica.

A partir dos estudos nacionais, evidencia-se uma série de problemas fundamentais no contexto das instituições, das políticas e dos mecanismos vinculados a C&T que mostram uma situação geral muito menos adequada à magnitude da meta de modernização que as iniciativas acima enunciadas levariam a suportar.

A pouca importância que é atribuída às atividades de C&T, em particular ao seu componente tecnológico industrial, e o lugar que estas ocupam na estrutura político-administrativa dos países estudados (à exceção do Brasil) restringem a capacidade de liderança, coordenação e execução que o Estado deve necessariamente exercer neste campo. Este fato não só se reflete cabalmente nos poucos recursos alocados à C&T no orçamento público dos países em estudo, como em outros aspectos fundamentais.

A fraqueza estrutural observada nos organismos aos quais supostamente cabe a missão de formular e coordenar as iniciativas em matéria de C&T – e que deveriam constituir o núcleo central do complexo de C&T – coincide com a imprecisão dos objetivos e a precariedade dos instrumentos que caracterizam a política global nessa matéria. Paralelamente, restringe-se o papel mobilizador e coordenador que caberia ao núcleo central desempenhar junto às numerosas iniciativas individuais e setoriais. Nessas condições, as atividades que as instituições empreendem e as iniciativas que tomam se afiguram desarticuladas, com rumos pouco definidos e escassa perspectiva de realização de seus objetivos. Em que pese aos esforços recentes, continua larga a brecha entre o objetivo declarado das iniciativas públicas em vigor e as ações específicas levadas a cabo para plasmá-las.

Em lugar de gerar sinergias voltadas para a alocação e complementação mais eficiente dos escassos recursos humanos e financeiros disponíveis, a desarticulação predominante gera, de um lado, duplicação e dilapidação de esforços, e implica, do outro, crescentes omissões em algumas atividades de longo prazo. A contenção financeira contribui para a concentração dos esforços nas atividades mais facilmente financiáveis com recursos extra-orçamentários e, por conseguinte, para o descaso, maior agora que no passado, dos aspectos relacionados com a absorção e desenvolvimento de inovações orientadas para produtos e processos e, de modo especial, dos relacionados com o novo paradigma técnico de produção que está emergindo.

É precisamente nos institutos tecnológicos que mais claramente se evidenciam os problemas acima apontados.

Historicamente, os institutos brasileiros têm-se destacado – não só por seu porte e número – dentre as instituições congêneres dos demais países incluídos neste estudo. Neles deu-se, aparentemente, maior prioridade relativa, *inter alia*, a algumas atividades de P&D e à extensão industrial, daí contarem esses institutos com pessoal qualificado para o cumprimento dessa tarefa. Seus vínculos especiais com empresas estatais e outros organismos públicos e sua maior identificação com a realidade regional foram traços marcantes no caso brasileiro.

De qualquer modo, tanto nos institutos brasileiros como no INTI argentino e no INTN paraguaio delineia-se um quadro comum em que se destacam os seguintes aspectos: (i) as restrições orçamentárias que levam aos esforços – em geral infrutíferos – no sentido da captação de recursos significativos de outras fontes; (ii)

as dificuldades em reter pessoal qualificado e em atrair pessoal jovem; (iii) a forte concentração das atividades em tarefas rotineiras e, em menor medida, na assistência técnica; (iv) a baixa prioridade relativa atribuída às tarefas de pesquisa aplicada; (v) os problemas de organização interna e de definição das prioridades a longo prazo. Somente o LATU escaparia até certo ponto a esse quadro comum, embora seu forte não seja exatamente a pesquisa, ao que parece, mas antes os serviços de rotina e a temática da qualidade.

A raiz dos problemas acima apontados de certo modo é a mesma: trata-se de instituições criadas para satisfazer requisitos tecnológicos da industrialização baseada na substituição de importações (ISI), à época do seu apogeu, que não estão conseguindo adaptar-se às novas circunstâncias com que o setor manufatureiro se defronta. O fato de as instituições aqui referidas em geral não receberem nem do Estado nem do setor privado uma sinalização clara quanto à orientação a ser seguida e às suas funções específicas faria pensar que o arrocho orçamentário é, em alguns casos, o prenúncio de seu eventual desaparecimento, transformação ou desmembramento.

Independente do que possa ocorrer com essas instituições relativamente antigas, é claro que algumas das atividades que executam devem ter prosseguimento e que muitas das que não executam, ou que o fazem em pequena medida, deveriam ser desenvolvidas por estas ou por outras instituições.

Por sua vez, os déficits expressivos que em maior ou menor grau todos os institutos registraram na sua associação com as empresas manufatureiras privadas em áreas que ultrapassam os serviços de rotina, e em alguns casos de extensão industrial e/ou capacitação, sugerem que tais déficits configuram um problema cuja origem se encontra não só no tipo de oferta disponível, mas também, em grande medida, na demanda por inovação tecnológica.

Tanto no processo da ISI como na crise dos anos oitenta, as empresas manufatureiras dos países em estudo via de regra dispensaram pouca atenção à inovação tecnológica. Os ativos intangíveis importados eram geralmente considerados como substitutos e não como complemento dos esforços tecnológicos endógenos. Ainda que nos anos noventa o maior grau de concorrência tenha aparentemente induzido ao uso mais eficiente da capacidade física e tecnológica instalada e, em alguns casos, à aquisição de equipamentos mais modernos e à incorporação de maior volume de tecnologias organizacionais, a informação disponível não sugere a reversão, de parte do setor privado, de suas práticas do passado no que respeita a esforços tecnológicos endógenos. É eloqüente o fato de apenas sete projetos industriais terem sido aprovados no Brasil para beneficiar-se dos incentivos fiscais da lei 8.661.

Neste sentido, seria válido pensar na possibilidade de que as linhas de financiamento para ativos intangíveis existentes no Brasil e as que acabam de ser implementadas na Argentina e no Uruguai começariam a eliminar um dos pontos de estrangulamento fundamentais do desenvolvimento tecnológico no setor privado.

Entretanto, trata-se em geral de empréstimos a taxas próximas das praticadas no mercado e na maioria das vezes de fundos reembolsáveis, cujos beneficiários devem geralmente oferecer garantias em valor superior ao do montante proporcionado pelo crédito. Embora as informações disponíveis e/ou a sua curta existência ainda não permitam uma avaliação adequada do grau de sucesso dessas linhas de financiamento, é

provável que venha a ser necessário torná-las mais flexíveis e promocionais, sobretudo no caso das pequenas e médias empresas, para que contribuam no sentido de reverter a pouca disposição em favor da inovação tecnológica que se observa no setor privado.

De qualquer modo, a mera disponibilidade de fundos para atividades de inovação tecnológica não modificará por si só a atitude predominante no âmbito do empresariado da região, de ignorância das contribuições que os respectivos complexos de C&T podem fazer no sentido de melhorar seus níveis de eficiência e competitividade.

Nessas condições, não só a tarefa das instituições e dos programas de financiamento aqui referidos se torna muito mais complexa, como o conhecimento mais preciso das necessidades tecnológicas das empresas – especialmente das PMEs – e das formas de satisfazê-las se faz imprescindível. Esforços como os autodiagnósticos assistidos e previstos pelo SISTEMA na Argentina e os do CEGETEC no Uruguai deveriam multiplicar-se e complementar-se com levantamentos periódicos como os realizados para o estudo da competitividade da indústria brasileira.

A falta de direcionamento, a desarticulação da oferta de C&T e a pouca propensão para a inovação tecnológica prevalecente no setor produtivo, não obstante o estímulo implícito no maior grau de concorrência existente, fazem com que a lacuna entre a oferta e a demanda já tradicional em nossos países esteja longe de estreitar-se. A tarefa neste sentido é necessariamente nacional, a iniciativa deve ser essencialmente política, e a experiência internacional, sobretudo dos países industrializados e dos países asiáticos de industrialização recente, será da maior relevância para a consecução deste objetivo.

Em função de sua tradição neste tema, da força relativa de seu setor manufatureiro e do reconhecimento das atividades de C&T na estrutura político-administrativa nacional, o Brasil é indubitavelmente o país da região mais preparado para fazer frente ao desafio acima referido. Por sua vez, o estímulo brasileiro poderá ajudar no esforço que a Argentina, o Uruguai e o Paraguai devem envidar nesta matéria, cujo tratamento obviamente excede o propósito e o âmbito deste relatório.

Esta consideração não pressupõe que até que se comece a resolver os problemas de grande magnitude não se possa trabalhar na solução dos problemas menores existentes na complexa e heterogênea realidade da inovação tecnológica no setor manufatureiro dos países do MERCOSUL.

Tendo como apoio a capacidade de iniciativa acima referida e como fundamento as experiências mais auspiciosas em cada caso para a geração de vínculos com os demais países, seria desejável o desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre os países do MERCOSUL.

A incipiente cooperação interinstitucional dentro do MERCOSUL deveria ser substancialmente fortalecida e ampliada em vários planos:

- Para o fomento das atividades tecnológicas conjuntas entre atores da sub-região, tanto a normativa brasileira como a argentina sobre capacitação e inovação tecnológica devem ser modificadas a fim de

permitir que empresas ou institutos de pesquisa dos outros países do MERCOSUL participem dos projetos de qualificação previstos na lei 8.661 do Brasil e 23.877 da Argentina.

- O programa de cooperação do MERCOSUL em matéria de qualidade e produtividade deve ser apoiado e intensificado.
- Até o momento, a cooperação entre os institutos tecnológicos tem resultado de convênios bilaterais e da RELAT. Cumpre reverter esta situação, para cujo fim se convocaria uma reunião de trabalho dos grandes institutos brasileiros, do LATU, do INTI e do INTN, com o propósito de delinear áreas de cooperação e complementação, assim como de fomentar o intercâmbio de idéias e experiências no sentido de possibilitar a essas instituições enfrentar com melhores perspectivas a difícil situação em que se encontram.
- A FINEP, o Programa de Modernização Tecnológica, o Fundo para Promoção da Inovação e Fomento da Inovação Tecnológica e o FINTEC devem estabelecer vínculos de cooperação recíproca com vistas a compartilhar a experiência acumulada pela FINEP e lançar projetos e estudos conjuntos orientados para o melhor atendimento da demanda latente na região.

O uso limitado que as firmas da região fazem dos instrumentos de fomento disponíveis, inclusive no Brasil, onde sua oferta é maior, demonstra a pouca predisposição que têm para a inovação tecnológica. Descarta-se com isso qualquer suspeita de concorrência desleal, pelo simples fato de que as firmas que competem no âmbito do MERCOSUL via inovação tecnológica constituem exceção à regra.

Por fim, não obstante haveremos constatado algumas diferenças nos instrumentos de promoção vigentes nos países estudados, o fato de existirem em alguns deles mecanismos de ação mais avançados ou abrangentes que em outros, mais que dar ensejo a supostas assimetrias artificialmente favoráveis às atividades levadas a efeito num país, constitui um atrativo para que os demais países se nivelem por cima e não por baixo.¹³

¹³Seria, por outro lado, desejável que todos os países da região incrementassem o volume dos recursos que dedicam à área da C&T, de modo a diminuir a lacuna existente não só em relação aos países industrializados mas também aos do Sudeste Asiático.

Referências Bibliográficas

BAUMOL, W. (1982): **Contestable Markets: an uprising in the of industry structure** in American Economic Review, 72 (1).

BRANDER, J. (1986): **Rationales for Strategic Trade and industrial Policy** in Strategic Trade Policy and the New International Economics (ed. P. Krugman). MIT Press. Cambridge, MA.

COMUNIDADE EUROPÉIA (1990): **A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto**. Documento da Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas.

KRUGMAN, P. (1986): **Strategic Trade Policy and the New International Economics**. MIT Press. Cambridge, MA.

VEIGA, P & NOFAL, B. (1994): **Competitividade Internacional e Reestruturação Industrial no MERCOSUL** in Revista Brasileira de Comércio Exterior no. 42. FUNCEX. Rio de Janeiro.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funccx.com.br

Endereço/Adress

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funccx@funccx.com.br