

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 141

**Padrões de
comércio intra e
extra-Mercosul:
alvos para uma
política
industrial do
Mercosul**

**Ricardo A.
Markwald e João
Bosco M.
Machado**

**Novembro de
1998**

Padrões de comércio intra e extra- Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul*

Ricardo A. Markwald
João Bosco M. Machado*****

Novembro de 1998

* Este trabalho constitui o Capítulo 5 do livro **Mercosur: Regional Integration, World Markets**, editado por Riordan Roett, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo. (no prelo).

** Diretor Geral da FUNCEX.

*** Consultor da FUNCEX e professor do Instituto de Economia da UFRJ.

SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Padrões de comércio nas exportações intra e extra-zona e comércio intra-industrial no Mercosul	5
3. Bases para uma política industrial do Mercosul	12
Bibliografia	21

1. Introdução

Sete anos após a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul constitui, do ponto de vista comercial, um retumbante sucesso. Nesse período, o comércio extra-bloco duplicou, expandindo-se a uma taxa de 12,1% ao ano - acima, portanto, da evolução do comércio mundial -, enquanto o comércio intra-zona quadruplicou. Os fluxos intra-regionais de comércio respondem atualmente por ¼ das exportações e por mais de 1/5 das importações do mercado ampliado, promovendo significativa interdependência entre as economias dos quatro países membros.

Tabela 1
Comércio Intra e Extra-Mercosul
Anos Selecionados

Discriminação	1991	1993	1995	1997	Crescimento (% ao ano)	
					1991/95	1991/97
Exportações						
Totais (US\$ Milhões)	45.896	54.122	70.029	82.900	11,1	10,4
Intra-Mercosul (%)	11,1	18,5	20,5	24,9	29,6	26,3
Extra-Mercosul (%)	88,9	81,5	79,5	75,1	8,1	7,3
Importações						
Totais (US\$ Milhões)	34.264	48.082	79.859	96.650	23,6	18,9
Intra-Mercosul (%)	15,3	19,6	18,1	21,4	28,9	25,7
Extra-Mercosul (%)	84,7	80,4	81,9	78,6	22,5	17,4

Fonte: UNSTAT Comtrade Database.
Obs.: * Estimativa.

O fenômeno assume, progressivamente, caráter irreversível, destacando-se como a primeira experiência latino-americana de integração a alcançar razoável grau de sucesso, após mais de três décadas de tentativas frustradas. A rigor, mesmo no contexto mais amplo da economia mundial, o Mercosul representa uma experiência auspiciosa e, sem dúvida, bastante original, de formação de um bloco econômico de tamanho médio, constituído a partir de economias ainda não plenamente desenvolvidas.

A rápida expansão do comércio entre as economias do Mercosul e a elevada participação de produtos industrializados nos fluxos de comércio intra-bloco - muito superior, sem dúvida, à que prevalece nas exportações extra-regionais -, são, provavelmente, alguns dos principais aspectos a justificar uma avaliação positiva do projeto de integração do Cone Sul.

Paradoxalmente, esses mesmos atributos, ou seja, a reorientação do comércio em favor dos membros do bloco e a destacada participação de bens de natureza capital-intensiva nas

exportações intra-regionais, mereceram apreciação de caráter diametralmente oposto em estudo polêmico do Banco Mundial, contribuindo para fundamentar um balanço extremamente severo e crítico do Mercosul (Yeats, 1997). De fato, consoante o referido estudo, as preferências tarifárias e as políticas setoriais discriminatórias seriam os verdadeiros fatores a explicar o aumento das exportações intra-bloco, bem como a sua elevada concentração em produtos sem vantagens comparativas muito evidentes, conforme revelado pelo comércio dos sócios com o resto do mundo. O Mercosul constituiria, em síntese, um caso preocupante de desvio de comércio.

O trabalho de Yeats (1997) suscitou grande controvérsia. Para a maioria dos críticos, se a preocupação do autor era, conforme ele próprio tinha manifestado, com os efeitos estáticos decorrentes da integração, ou seja, com o balanço entre criação e desvio de comércio, o foco da análise devia centrar-se nas importações e não nas exportações dos sócios. E quando examinado sob esse ângulo, o Mercosul suscita, de fato, poucas preocupações. As importações intra-zona crescem a um ritmo superior ao das importações extra-zona (Tabela 1), mas esse diferencial é muito inferior ao que se verifica no comércio de exportação e, mais ainda, reduz-se significativamente quando excluídas as importações de petróleo bruto (Bouzas, 1997). No caso do petróleo houve, de fato, reorientação das importações em favor de fornecedores intra-regionais. Mesmo no caso do complexo automobilístico, considerado pelos críticos do Mercosul o exemplo paradigmático de desvio de comércio, as importações extra-regionais crescem a taxas bastante próximas às das importações intra-bloco (Rodrigues Mendoza, 1996). Não bastassem essas críticas, merece registro o fato de que no *ranking* de países importadores, elaborado pela OMC, a Argentina ocupa o primeiro lugar entre as economias que apresentaram as maiores taxas de crescimento no período 1990/96, enquanto o Brasil sobressai na sexta posição, logo após a China (WTO, 1997). O fantástico ritmo da abertura comercial dos países do Cone Sul, e não o desvio de comércio promovido pelo Mercosul, é o fenômeno que merece ser destacado.

O trabalho de Yeats pode ter errado o alvo, mas colocou, *en passant*, dois problemas que sim suscitam preocupação:

- (i) a existência de importantes diferenças nos padrões de comércio intra e extra-bloco;
- (ii) a necessidade de um acompanhamento mais sistemático e rigoroso das supostas das vantagens dinâmicas propiciadas pelo processo de integração.

Esses assuntos deveriam preocupar especialmente àqueles que apostam nos benefícios da criação do bloco regional. De fato, a exploração intensiva das economias de escala, os ganhos de especialização produtiva, bem como o aproveitamento do mercado regional

como plataforma para uma inserção mais competitiva das economias do Mercosul no cenário global são aspectos que dizem respeito à essência do projeto de integração e representam sua principal justificativa.¹ Avaliar o grau de sucesso do Mercosul, também sob esse prisma, é, portanto, imperativo.

É essa a preocupação que permeia as duas seções que seguem. A primeira, retrata as diferenças nos padrões de comércio nas exportações intra e extra-bloco e examina sua evolução após a constituição do Mercosul, visando identificar possíveis mudanças. A segunda, destaca o papel de uma política industrial comunitária para a melhor exploração das vantagens dinâmicas propiciadas pelo processo de integração.

2. Padrões de comércio nas exportações intra e extra-zona e comércio intra-industrial no Mercosul²

Entre 1992 - o primeiro ano após a assinatura do Tratado Assunção - e 1996, os fluxos intra-regionais de exportação crescem a uma taxa de 23,9% ao ano, três vezes superior à exportação com o resto do mundo.

As Tabelas 2 e 3 retratam essa evolução com recurso a dois tipos de classificação:

A primeira, baseada em Pavitt (1984), combina:

- (i) a origem setorial (produtos primários, semi-manufaturados e manufaturados, destacando, nos dois primeiros, a base de recursos naturais dos bens);
- (ii) a intensidade no uso dos fatores (capital e trabalho); e

¹ Yeats manifesta ceticismo também no que diz respeito às vantagens dinâmicas propiciadas pela integração, e apela a um trabalho de Toulan e Guillen: *"Some claim that trading blocs can serve as a testing ground for eventual global integration as they allow firms to gradually develop internationalization skills. In many ways this argument is similar to the infant industry protectionist argument in which barriers are used to protect domestic industries until they develop the skills necessary to compete internationally. Unfortunately, such policies have a fairly poor record in Latin America. The same potential fate could lie in store for firms operating under the protection of Mercosur, in which their level of competitiveness is confined to the demands and pressures of the Mercosur market, rather than the global one. While it is too early to tell whether firms are in fact viewing Mercosur as a launching pad, interviews held with managers do not reveal that they are in fact doing this."* (Citado por Yeats, 1997, pág. 31).

Devlin é mais confiante, porém cauteloso: *"... export learning curves are an extended process rather than an event that can be measured in the first few years of Mercosur's existence. The truth of the matter is that in this more dynamic context the determination of comparative advantage is a very complicated task."* (Devlin, 1997, pág.26)

² A informação estatística apresentada nesta seção diz, exclusivamente, respeito aos dois principais sócios do Mercosul, Argentina e Brasil. A omissão de Uruguai e Paraguay deve-se, apenas, a uma restrição de informação: os autores não dispõem das bases de dados de comércio exterior desses países.

(iii) as fontes de competitividade internacional dos diferentes tipos de produtos (economias de escala, especialização produtiva, intensidade em P&D).

A segunda, restrita às exportações de produtos industrializados, discrimina quatro categorias em função do grau de intensidade tecnológica dos produtos exportados. O conteúdo tecnológico é definido a partir da relação entre as despesas com P&D e o valor da produção em cada setor.

Em 1996, as exportações do Mercosul mostram três padrões diferenciados razoavelmente definidos. O primeiro corresponde às exportações intra-bloco e aos fluxos de exportação para os países da ALADI (inclusive México); o segundo diz respeito às exportações para o NAFTA; e o terceiro, um pouco mais heterogêneo, corresponde às exportações para a União Européia, os países asiáticos e o resto do mundo.

No que se refere às exportações intra-bloco e às vendas externas para os países da ALADI, responsáveis, agregadamente, por mais de 30% das exportações do Mercosul em 1996, é impressionante a semelhança de perfil exportador. Em ambos os casos, os produtos primários e os semi-manufaturados respondem, conjuntamente, por cerca de 43% das exportações totais, enquanto os produtos manufaturados absorvem os 56% a 57% restantes. O exame mais desagregado detecta, também, poucas diferenças entre ambos esses mercados: as exportações para a ALADI mostram maior participação de produtos primários energéticos (combustíveis brutos) e de manufaturados intensivos em P&D, relativamente às exportações intra-zona, mais concentradas em produtos primários de origem agrícola e em manufaturados intensivos em economias de escala. De resto, o padrão das exportações para ambos os mercados é muito similar (Tabela 2).

As exportações do Mercosul para o NAFTA revelam nova surpresa: o perfil das exportações para esse mercado, responsável por 16% das vendas externas do Mercosul em 1996, não difere dramaticamente do padrão das exportações intra-bloco + ALADI, recém referido. As vendas externas para o NAFTA mostram, contudo, uma menor concentração em produtos primários, notadamente na exportação de bens energéticos, e uma participação ligeiramente superior dos produtos manufaturados, especialmente de manufaturados intensivos em trabalho (calçados, manufaturados de couro, têxteis, móveis de madeira, etc.).

Já a participação relativa dos produtos semimanufaturados é idêntica à que prevalece nas exportações intra-bloco e nos fluxos com a ALADI.

Um perfil de exportação inteiramente diverso caracteriza os fluxos com destino aos países da União Européia, da Ásia e do resto do mundo, responsáveis conjuntamente por mais de 50% das exportações do Mercosul. Nesses mercados, a participação relativa das exportações de produtos manufaturados (23% em média) é menos da metade da que prevalece nos fluxos de exportação intra-Mercosul ou daqueles com destino ao NAFTA e à ALADI.

De outro lado, as exportações de produtos primários agrícolas e de semimanufaturados agrícolas têm um peso duas a três vezes superior nos fluxos de exportação para a União Européia, a Ásia e o resto do mundo, que o registrado nas vendas para os países da ALADI, do NAFTA ou nos fluxos intra-zona.

As diferenças no perfil regional das exportações do Mercosul tornam-se ainda mais nítidas quando se examina o conteúdo tecnológico embutido nas vendas externas de produtos industrializados (Tabela 3).

Nos fluxos de exportação para a União Européia, a Ásia e o resto do mundo, os bens industriais com baixo conteúdo tecnológico detêm elevadíssima participação - cerca de 75%, em média, das exportações de produtos industrializados em 1996. Ao predomínio dos bens agrícolas, soma-se, portanto, a reduzida sofisticação tecnológica dos bens industriais exportados para esses mercados, ambos contribuindo para a definição de um padrão exportador marcadamente tradicional. O NAFTA, por sua vez, ocupa uma posição intermediária, pois cerca de 55% das compras de bens industriais provenientes do Mercosul são de baixo conteúdo tecnológico. Note-se que, mesmo liderando as exportações de alta tecnologia provenientes do Mercosul - com destaque para a aquisição de aeronaves produzidas pelo Brasil -, o perfil tecnológico das exportações para o NAFTA é qualitativamente inferior ao verificado nos fluxos intra-bloco ou nas exportações para os países da ALADI. Essa característica, aliada à maior presença, na pauta para o NAFTA, de produtos manufaturados trabalho-intensivos, é que diferencia as exportações para esse bloco daquelas que se destinam aos demais países do continente americano.

Tabela 2
Estrutura e Evolução das Exportações de Argentina + Brasil, segundo Grupos de Produtos (1992/96)

Grupos de Produtos	1992							1996							CRESC. 92/96 (% a.a.)	
	MSUL	ALADI	NAFTA	UE	ÁSIA	RESTO	TOTAL	MSUL	ALADI	NAFTA	UE	ÁSIA	RESTO	TOTAL	MERCOSUL	DEMAIS
	Em %															
Produtos Primários	18,0	10,6	16,6	30,6	26,3	17,9	22,0	22,1	22,0	16,9	31,2	25,9	20,7	23,8	30,3	9,7
Agrícolas	15,1	8,8	12,0	22,7	12,3	13,5	15,6	13,0	9,2	11,0	24,6	15,7	16,4	16,0	8,5	9,6
Minerais	1,9	0,7	1,7	7,9	14,0	4,2	5,6	1,4	0,9	2,4	6,6	9,9	4,0	4,4	16,0	3,3
Energéticos	1,0	1,1	2,9	0,0	0,0	0,2	0,8	7,7	11,8	3,5	0,0	0,3	0,3	3,4	107,1	40,2
Produtos Industrializados	81,9	89,3	83,3	69,3	73,7	77,6	77,4	76,8	76,2	80,1	67,6	72,7	69,4	73,4	21,9	6,2
<u>Semimanufaturados</u>	<u>19,6</u>	<u>19,1</u>	<u>25,0</u>	<u>44,7</u>	<u>31,8</u>	<u>46,0</u>	<u>33,5</u>	<u>21,1</u>	<u>20,7</u>	<u>21,8</u>	<u>44,6</u>	<u>45,3</u>	<u>49,1</u>	<u>34,3</u>	<u>26,2</u>	<u>9,3</u>
Agrícolas/Mão-de-obra intensivos	7,2	10,0	12,2	31,3	13,9	26,8	19,3	10,1	12,3	10,0	34,4	27,3	28,8	21,3	35,1	11,4
Agrícolas/Capital intensivos	3,1	2,4	3,5	4,7	4,0	11,5	4,9	3,4	2,8	5,1	4,6	5,6	15,3	5,9	26,2	14,5
Minerais	5,1	4,7	5,5	7,2	13,9	2,8	6,7	4,6	4,4	4,7	5,8	12,3	3,3	5,7	20,8	3,8
Energéticos	4,2	2,0	3,8	1,5	0,1	4,9	2,6	3,0	1,3	2,0	0,6	0,1	1,7	1,5	13,9	-12,1
<u>Manufaturados</u>	<u>62,3</u>	<u>70,2</u>	<u>58,3</u>	<u>24,6</u>	<u>41,9</u>	<u>31,6</u>	<u>43,9</u>	<u>55,7</u>	<u>55,5</u>	<u>58,3</u>	<u>23,0</u>	<u>27,4</u>	<u>20,3</u>	<u>39,1</u>	<u>20,5</u>	<u>3,2</u>
Indústrias intensivas em trabalho	9,7	8,5	22,1	8,5	4,5	5,3	10,1	8,4	8,1	17,8	8,4	5,5	4,9	9,0	19,3	4,7
Ind. intensivas em economias de escala	34,2	36,4	15,5	8,2	30,5	18,7	20,5	29,5	25,6	18,7	6,6	16,7	8,8	17,1	8,0	0,0
Fornecedores especializados	13,0	18,5	11,2	4,3	3,9	6,1	8,4	12,5	13,4	12,9	5,1	3,4	5,4	8,5	22,7	6,6
Indústrias intensivas em P&D	5,4	6,8	9,5	3,6	3,0	1,5	4,9	5,4	8,4	8,9	2,9	1,8	1,2	4,5	23,8	4,9
Outros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	4,5	0,7	1,1	1,8	3,0	1,1	1,4	9,9	2,7		
TOTAL	100,0	23,9	7,6													
Memo:																
Exportações (em US\$ Bilhões)	6,45	5,09	8,78	14,72	6,76	6,62	48,44	15,21	6,80	11,74	17,37	10,69	9,75	71,56		
Participação (em %)	13,3	10,5	18,1	30,4	14,0	13,7	100,0	21,3	9,5	16,4	24,3	14,9	13,6	100,0		

Fonte: Dados básicos da SECEX (Brasil) e do INDEC (Argentina).
Obs.: ALADI inclui o México e exclui os países do Mercosul. NAFTA exclui o México.

Tabela 3
Estrutura e Evolução das Exportações de Argentina + Brasil, segundo Intensidade Tecnológica (1992/96)

Grau de Intensidade Tecnológica	1992							1996							CRESC. 92/96 (% a.a.)	
	MSUL	ALADI	NAFTA	UE	ÁSIA	RESTO	TOTAL	MSUL	ALADI	NAFTA	UE	ÁSIA	RESTO	TOTAL	MERCOSUL	DEMAIS
	Em %															
Baixa	31,2	36,0	54,0	68,2	68,2	68,7	56,4	31,4	41,4	54,7	74,2	71,8	76,0	57,8	22,2	8,2
Média – baixa	26,6	25,5	19,6	16,3	21,5	18,3	20,5	26,0	24,5	19,1	12,9	17,2	13,8	18,8	21,2	2,3
Média – alta	39,7	35,5	16,6	12,1	7,8	12,1	19,1	39,6	28,5	16,1	10,0	10,3	9,3	19,4	21,8	2,5
Alta	2,5	3,0	9,8	3,4	2,5	0,9	4,0	3,0	5,6	10,1	2,9	0,7	0,9	3,9	27,5	5,6
Produtos Industrializados	100,0	21,9	6,2													

Fonte: Dados básicos da SECEX (Brasil) e do INDEC (Argentina).
Obs.: ALADI inclui o México e exclui os países do Mercosul. NAFTA exclui o México.

Finalmente, na comparação entre os fluxos de exportação intra-bloco e aqueles destinados aos países da ALADI, destaca-se o melhor perfil tecnológico dos produtos industrializados que participam do comércio entre os membros do Mercosul. As discrepâncias, contudo, são insuficientes para justificar a definição de um padrão diferenciado entre ambos esses mercados.

A análise precedente mostra até que ponto a definição de um “padrão exportador” é sensível à desagregação geográfica das exportações ou à classificação dos fluxos com base em tipologias alternativas. No caso específico do Mercosul, a simples contraposição entre um padrão intra-bloco e um padrão extra-bloco mostra-se, de fato, bastante inadequada. O perfil das exportações intra-Mercosul pouco difere daquele que prevalece nos fluxos Mercosul-ALADI; de outro lado, os fluxos Mercosul-NAFTA revelam um padrão nitidamente diferenciado relativamente aos demais fluxos extra-bloco, como, por exemplo, os fluxos Mercosul-União Européia ou Mercosul-Ásia. Nesse sentido, as preferências tarifárias e as políticas setoriais discriminatórias, fatores destacados por Yeats (1997) para contrapor o perfil das exportações intra e extra-bloco, mostram-se explicações claramente insuficientes.

A rigor, o que mais chama atenção quando se comparam as estruturas do comércio intra-bloco entre 1992 e 1996 é a dificuldade para se identificar um nítido “efeito Mercosul”. As mudanças mais destacadas entre ambos esses períodos dizem respeito ao aumento da exportação de produtos primários energéticos e, em menor grau, de semimanufaturados agrícolas mão-de-obra intensivos, acompanhado de uma redução na participação relativa das exportações de produtos manufaturados em geral, notadamente dos produtos manufaturados intensivos em economias de escala. Contrariamente ao sugerido por Yeats, essas mudanças refletiriam até uma certa “primarização” da pauta exportadora intra-bloco. Contudo, a explicação é bem mais simples: o incremento na participação do comércio de bens primários energéticos diz exclusivamente respeito ao explosivo aumento das exportações de combustíveis de Argentina para o Brasil, fenômeno que também se verificou no comércio argentino com a ALADI e o NAFTA. Esse aumento resultou, fundamentalmente, da política de desregulação do setor, da substituição dos combustíveis líquidos por gás natural e da privatização da empresa estatal argentina YPF. Ou seja, mais do que um “efeito Mercosul”, trata-se de uma mudança promovida pelo processo de reforma estrutural por que passou a economia argentina, com impacto, inclusive, no deslocamento da fronteira produtiva do setor energético desse país.

Note-se, ainda, que o perfil tecnológico das exportações intra-bloco de produtos industrializados permanece constante entre 1992 e 1996, verificando-se, de outro lado, uma ligeira deterioração no perfil das exportações industriais extra-bloco, no mesmo período (Tabela 3).

As observações precedentes levam a uma conclusão verdadeiramente preocupante: as vantagens dinâmicas que o processo de integração deveria supostamente propiciar, ocorrem muito lentamente, ou simplesmente não ocorrem. De fato, o padrão das exportações intra-bloco pouco mudou nos últimos quatro anos, a despeito do vigoroso incremento no volume desses fluxos; de outro lado, inexistem sinais de uma melhor inserção do Mercosul na economia mundial, seja no aspecto quantitativo, em virtude do baixo crescimento dos fluxos extra-bloco, seja no aspecto qualitativo, haja vista a ligeira deterioração observada no perfil dessas exportações.

A conclusão acima merece ser examinada à luz da evolução de um outro tipo de indicador: o índice de comércio intra-indústria. Consoante a experiência internacional, os ganhos derivados desse tipo de comércio, cuja característica é a ocorrência simultânea de exportações e importações de produtos de um mesmo segmento industrial, são significativos, pois as empresas tendem a se especializar em poucas linhas de produção, aumentando sua produtividade e eficiência. A maior especialização redundando em maior competitividade internacional, constituindo esse um dos efeitos esperados do processo de integração regional.

A Tabela 4 mostra, nos diversos painéis, a evolução do índice de comércio intra-indústria para o período 1992/96, discriminando entre fluxos de comércio intra-Mercosul (a rigor, fluxos bilaterais Brasil-Argentina) e fluxos de comércio extra-Mercosul (fluxos de comércio Brasil+Argentina com parceiros comerciais selecionados).³

A evolução do comércio intra-indústria, no caso dos fluxos de comércio intra-Mercosul, mostra-se mais positiva que na análise precedente. Os índices situam-se, em 1996, em nível razoavelmente elevado, revelando a existência de um padrão de comércio maduro entre os membros do bloco. Mais importante ainda, os índices mostram tendência estável ou crescente, ao longo do tempo.

³ A intensidade do comércio intra-industrial é medida, habitualmente, com recurso ao índice de Grubel e Lloyd. Esse índice é um coeficiente que varia entre 0 e 100% e indica a proporção de comércio intra-industrial em relação ao total comercializado em um determinado segmento industrial. Quando as importações correspondem exatamente às exportações de uma mesma atividade produtiva, tal coeficiente alcança um valor de 100%, enquanto a ausência do fenômeno equivale a um valor de 0%. Admite-se, geralmente, a existência de comércio intra-industrial nos casos em que o índice assume valores superiores a 40% e mostra, ainda, estabilidade ao longo do tempo. Outrossim, o índice de comércio intra-indústria é calculado habitualmente apenas para as seções 5 a 8 da SITC.

Tabela 4 - MERCOSUL: Índices de Comércio Intra-indústria - 1992/96.

a) *Comércio Intra-Mercosul (Comércio bilateral Brasil-Argentina.)*

SITC	Descrição	Comércio em 1996		Índice de Comércio Intra-indústria				
		Valor (US\$ 10 ⁹)	Part. (%)	1992	1993	1994	1995	1996
5	Produtos químicos e produtos relacionados	1,16	9,8	61	46	50	57	62
6	Manufaturados classificados segundo matéria prima	1,68	14,1	17	22	27	42	46
7	Equipamentos mecânicos e de transporte	4,14	34,7	41	58	65	73	66
8	Artigos manufaturados diversos	0,43	3,6	36	29	33	60	62
5 a 8		7,41	62,2					
0 a 9		11,93	100,0					

b) *Comércio Mercosul * - ALADI.*

SITC	Descrição	Comércio em 1996		Índice de Comércio Intra-indústria				
		Valor (US\$ 10 ⁹)	Part. (%)	1992	1993	1994	1995	1996
5	Produtos químicos e produtos relacionados	1,29	11,5	53	48	48	55	55
6	Manufaturados classificados segundo matéria prima	2,29	20,4	19	21	24	29	33
7	Equipamentos mecânicos e de transporte	2,46	22,0	24	27	32	44	50
8	Artigos manufaturados diversos	0,61	5,5	57	55	49	47	44
5 a 8		6,66	59,4					
0 a 9		11,21	100,0					

c) *Comércio Mercosul * - NAFTA.*

SITC	Descrição	Comércio em 1996		Índice de Comércio Intra-indústria				
		Valor (US\$ 10 ⁹)	Part. (%)	1992	1993	1994	1995	1996
5	Produtos químicos e produtos relacionados	4,35	15,0	39	34	28	24	23
6	Manufaturados classificados segundo matéria prima	4,38	15,1	30	34	29	34	27
7	Equipamentos mecânicos e de transporte	10,63	36,5	44	45	41	37	39
8	Artigos manufaturados diversos	3,12	10,7	18	19	16	17	15
5 a 8		22,48	77,3					
0 a 9		29,10	100,0					

d) *Comércio Mercosul * - UE (15).*

SITC	Descrição	Comércio em 1996		Índice de Comércio Intra-indústria				
		Valor (US\$ 10 ⁹)	Part. (%)	1992	1993	1994	1995	1996
5	Produtos químicos e produtos relacionados	4,71	12,5	44	32	29	28	26
6	Manufaturados classificados segundo matéria prima	4,97	13,1	38	33	38	40	32
7	Equipamentos mecânicos e de transporte	12,16	32,2	36	29	24	22	22
8	Artigos manufaturados diversos	2,19	5,8	28	25	27	23	21
5 a 8		24,03	63,6					
0 a 9		37,78	100,0					

e) *Comércio Mercosul * - ÁSIA.*

SITC	Descrição	Comércio em 1996		Índice de Comércio Intra-indústria				
		Valor (US\$ 10 ⁹)	Part. (%)	1992	1993	1994	1995	1996
5	Produtos químicos e produtos relacionados	1,44	7,0	43	38	41	43	44
6	Manufaturados classificados segundo matéria prima	4,19	20,3	8	11	11	13	14
7	Equipamentos mecânicos e de transporte	6,04	29,4	17	20	12	14	13
8	Artigos manufaturados diversos	1,93	9,4	18	19	19	15	16
5 a 8		13,60	66,1					
0 a 9		20,57	100,0					

Fonte: Dados básicos da SECEX (Brasil) e do INDEC (Argentina).

Obs.: (*) Corresponde ao comércio Argentina + Brasil.

Obs.: ALADI inclui México e exclui os países do Mercosul; NAFTA exclui México.

Nota: Os índices de comércio intra-indústria correspondem ao índice de Grubel e Lloyd, calculado a partir da SITC- Rev.3, na desagregação a 3 dígitos.

As mesmas conclusões não são válidas no caso do comércio extra-bloco. De fato, com exceção do comércio com a ALADI, os índices de comércio intra-indústria são sempre baixos e, inclusive, cadentes. Nas transações com os países da ALADI, o comércio intra-indústria aponta índices estáveis e razoavelmente elevados apenas no comércio de produtos químicos, além de uma tendência sustentada de crescimento nos indicadores correspondentes a setor de equipamentos mecânicos e de transporte, explicada fundamentalmente pelo comércio nos sub-setores de máquinas elétricas e de veículos rodoviários.

Em síntese, embora amenizadas para o caso do comércio intra-bloco, as conclusões anteriores permanecem: a instituição do Mercosul e os avanços verificados no processo de integração regional não promoveram, ainda, nenhuma mudança mais significativa no padrão de inserção internacional dos países do bloco⁴.

Pode-se argumentar que o prazo decorrido desde a instituição do Mercosul é, ainda, demasiadamente curto para o desenvolvimento de vantagens que, sabe-se, requerem tempo considerável de maturação. Cabe, todavia, um posicionamento mais cético, baseado numa postura menos confiante no automatismo de processos que envolvem drástica reconfiguração da estrutura industrial. É esse o ponto de vista que fundamenta as sugestões de política apresentadas na seção seguinte.

3. Bases para uma política industrial do Mercosul

Conforme salientado nas seções anteriores, a crescente integração dos mercados regionais entre os países do Mercosul ainda não produziu uma mudança significativa dos padrões de comércio com o resto do mundo. Ademais, a existência de assimetria de tamanho entre as economias e os diferenciais de competitividade entre segmentos industriais instalados em distintos países tornam necessário buscar maior convergência competitiva entre as estruturas produtivas, sob pena de se comprometer o objetivo de longo prazo voltado para o estabelecimento de uma união aduaneira plena na região.

Durante a etapa atual do processo de consolidação no MERCOSUL, os negociadores têm negligenciado esforços com vistas a alcançar maior convergência entre os instrumentos de política industrial. Dado o caráter aberto da integração, políticas industriais convergentes deveriam desempenhar um papel ativo como instrumento de reestruturação e reconversão industrial e na definição de uma inserção internacional baseada em vantagens comparativas dinâmicas.

⁴ Conclusões não muito diferentes, a partir de uma ótica exclusivamente argentina, são apresentadas em trabalhos recentes de Bekerman e Sirlin (1996 e 1997), Cepeda (1997), e Kosacoff (1996).

A eliminação das barreiras comerciais intra-regionais, num contexto onde vigoram significativos desníveis de competitividade, provoca dois tipos de efeitos:

- (i) altera a pauta de produção das firmas através de fusões e associações; e
- (ii) gera mudanças de localização industrial no interior da região, quando não for possível corrigir os desníveis de competitividade a partir da opção anterior.

A menos que se busque um padrão de inserção internacional baseado em dotações específicas de fatores, um regime liberal de comércio exterior deve ser acompanhado de algum tipo de política industrial ativa que crie as condições para a permanente mudança das vantagens comparativas estabelecidas.

Com base nessas premissas, cabe avaliar os principais obstáculos a serem superados a fim de que se possa implementar uma política industrial comum no MERCOSUL. De imediato é necessário descartar a opção pela não política. As restrições fiscais enfrentadas pela Argentina e pelo Brasil têm se constituído como um dos principais obstáculos para a implementação de políticas de promoção industrial na região. O Brasil, ao longo dos últimos anos, ainda preservou instrumentos e implementou políticas industriais ativas, mas o contexto econômico da Argentina implicou no gradual abandono e na perda de tradição no que se refere ao papel do Estado na promoção da competitividade industrial. Em princípio, a opção no âmbito do MERCOSUL pela adoção do atual "modelo argentino" parece ser incompatível com o objetivo de constituir uma integração capaz de propiciar fatores para a ampliação permanente da competitividade regional, a não ser que se busque, em lugar desta estratégia, um estilo de integração baseado apenas no aproveitamento de vantagens comparativas estáticas. Mesmo neste caso, é importante salientar que corre-se o risco de promover uma integração fragilizada, dificilmente sustentável no longo prazo em função dos significativos diferenciais de eficiência existentes entre as economias da região.

Nesses termos, a etapa atual de consolidação da união aduaneira deverá deslocar para o plano regional o debate sobre as possibilidades de implementação e sobre o estilo de gestão da política industrial no Mercosul. Frente à agenda da integração, parece pouco recomendável que os países preservem um grau de autonomia que lhes permita manter instrumentos de promoção e reestruturação industrial de aplicação restrita ao âmbito das economias nacionais.

Esse conjunto de diagnósticos impõe uma abordagem analítica criteriosa em torno do problema da gestão da política industrial na região. O processo de consolidação de uma

união aduaneira no Mercosul acaba por reproduzir no âmbito regional um conjunto de desafios relacionados com a implementação e gestão da política industrial, a saber:

- a preservação das vantagens comparativas naqueles setores que caracterizam o padrão de inserção internacional das economias do Mercosul;
- problema da reestruturação ou reconversão produtiva dos setores de competitividade cadente ou daqueles afetados pelo processo de integração regional, em função das diferenças de produtividade entre os parques produtivos instalados em distintos países;
- a criação de vantagens comparativas que resultem do aproveitamento das oportunidades geradas pelo funcionamento do mercado ampliado de forma a permitir um *up-grade* do padrão de inserção internacional das economias da região em direção a setores que apresentem maior conteúdo tecnológico e maior dinamismo no comércio internacional.

Esses três desafios definem, em última instância, uma abordagem múltipla que orienta a implementação e gestão da política industrial.

A **preservação das vantagens comparativas** deve ser configurada como resultado da manutenção de um regime comercial aberto em relação a terceiros países, de forma que a pressão competitiva gerada pelas importações force o aprimoramento permanente da eficiência no setor de bens *tradables*. O que se almeja, neste caso, é a eficácia da “reestruturação passiva”, garantida pela atuação de políticas e instrumentos horizontais, cujo fiador é a avaliação das autoridades econômicas de que existe um conjunto de setores em que a manutenção da competitividade não depende da eliminação de falhas de mercado ou da geração de externalidades pelo governo, mas sim de iniciativas de natureza microeconômica induzidas pelo risco representado pela possibilidade de as importações substituírem a oferta local ou pelo receio de perda de *market-share* no comércio internacional.

A operacionalização da política de reestruturação passiva deve buscar a eliminação do conjunto de barreiras responsáveis pela redução das fontes de concorrência. Isto irá depender, em grande medida, da implementação não apenas da política de comércio exterior, comprometida com manutenção de baixos níveis de proteção, mas também da política de concorrência e da utilização do poder de compra do Estado como instrumentos compatíveis com a promoção de um ambiente concorrencial e aberto no Mercosul. Trata-se de preservar a concorrência no interior do mercado unificado e de criar pressões competitivas por meio da abertura do mercado regional ao comércio exterior. Esta estratégia

cria um ambiente que reforça a competitividade industrial e obriga as empresas a empreender esforços para o constante aprimoramento da eficiência produtiva e da qualidade de seus produtos.

A introdução de **políticas de reestruturação** ou reconversão industrial de âmbito comunitário deve resultar da avaliação de sua eficácia econômica e oportunidade política. Um dos impactos esperados decorrentes do processo de criação de uma união aduaneira é que o efeito “criação de comércio” seja maior do que o efeito “desvio de comércio”. Toda vez que se apresenta a proposta de introdução de políticas de reestruturação industrial em processos de integração, o que está se colocando em discussão é o problema de como “administrar” a magnitude do desvio de comércio. Evidentemente, quanto maior a abrangência da política de reestruturação, menores serão os efeitos de “criação de comércio” decorrentes do processo de integração regional. Conforme demonstrou Vinner, a formação de um mercado livre da incidência de barreiras à circulação de mercadorias gera ganhos de bem-estar sempre que a produção local menos eficiente for substituída pela oferta regional mais eficiente. O resultado será a eliminação dos pólos de produção menos eficientes e o aumento da concentração espacial da oferta regional nos segmentos da indústria onde existir diferenças significativas de produtividade entre os parques produtivos nacionais.

Embora desejável do ponto de vista da eficiência na alocação de recursos, muitas vezes os impactos econômicos do processo de integração produzem pressões políticas adversas por parte de setores e países prejudicados, especialmente neste último caso, quando a assimetria de tamanho entre países constitui um traço relevante do processo de integração. Neste sentido, a instituição de uma política comunitária de reestruturação deve viabilizar a obtenção dos ganhos de eficiência alocativa decorrentes do processo de integração econômica, minimizando, por intermédio da definição precisa do conjunto de instrumentos e da abrangência da assistência aos segmentos industriais contemplados, as pressões políticas de setores que, por não apresentarem aptidões específicas para competir no mercado comunitário, pressionam em favor da permanência de barreiras ao comércio intra-regional ou pela imposição de novas limitações, geralmente caracterizadas pela substituição de barreiras tarifárias por não-tarifárias.

A política de reestruturação deve apontar tanto para a possibilidade de proteção seletiva e temporária de setores e aumento da mobilidade dos fatores de produção, quanto de iniciativas que resultem em redução da capacidade instalada ou em realocação espacial das firmas como formas desejáveis de ajustamento. Todavia, dever-se-ia, sem dúvida, privilegiar a desmontagem e a reconversão de aparatos produtivos nacionais sempre que a

reestruturação industrial não assegurasse para um segmento industrial específico a recuperação de patamares de competitividade compatíveis com a manutenção de uma união aduaneira sem obstáculos ao comércio intra-regional. Esta opção resulta da avaliação de que, no passado, a política de substituição de importações e o uso difundido de instrumentos de apoio setorial nos diferentes países da região adiaram os ajustes necessários à geração de condições competitivas compatíveis com o aumento dos níveis de bem-estar e uma melhor distribuição da renda, ao mesmo tempo em que drenaram recursos públicos substanciais, desviado de aplicações em setores sociais e de infra-estrutura.

Como apontamento de ordem geral, a inserção dos países do Mercosul no comércio internacional caracteriza-se pela participação em segmentos poucos dinâmicos em termos do crescimento da demanda mundial e/ou em exportações de produtos de baixo conteúdo tecnológico. Segundo diversos analistas, tais elementos configuram a existência de um *gap* entre as firmas instaladas no mercado regional e a performance das firmas consideradas de fronteira que resulta da interação de pelo menos três fatores:

- (i) o baixo envolvimento dos produtores instalados nos mercados locais em atividades tecnológicas;
- (ii) a ausência ou precariedade de recursos e mecanismos de suporte institucional às atividades locais de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ao aprimoramento dos sistemas nacionais de inovação;
- (iii) os problemas relacionados com a qualidade do ensino, especialmente nas áreas voltadas para a formação de técnicos e cientistas.

A presença de fortes externalidades nas atividades de desenvolvimento tecnológico permite identificá-la como uma das áreas em que se manifesta de forma menos contestável a existência das chamadas “falhas de mercado. Independentemente das especificidades diagnosticadas por muitos estudos, as experiências nacionais têm demonstrado que os Estados sempre intervieram, de forma mais ou menos explícita, para fomentar ou patrocinar as atividades de desenvolvimento tecnológico. A elevada concentração de recursos, a seletividade setorial e o risco são características inerentes às atividades de desenvolvimento tecnológico. O conjunto de diretrizes, políticas e instrumentos responsáveis direta ou indiretamente pela promoção às atividades de desenvolvimento tecnológico em âmbito nacional configura o arcabouço da chamada **política tecnológica**.

O debate acerca do papel desempenhado pela política tecnológica na definição do padrão de inserção internacional das economias, bem como na determinação da trajetória de desenvolvimento de longo prazo sempre foi objeto de profundas controvérsias entre os

economistas, que segundo suas filiações teóricas atribuem distintos pesos ao papel do “estado” e do “mercado” como agentes de promoção do desenvolvimento tecnológico. Segundo a vertente liberal, a trajetória de desenvolvimento tecnológico de um país depende basicamente de fatores relacionados com as condições de produção locais, definidas pela dotação de fatores locais e a relação de preço entre estes, ou seja, neste contexto, mudanças tecnológicas aparecem como resultado de alterações no preço relativo dos fatores de produção. A capacidade do sistema de obter acesso às novas tecnologias é avaliado como resultado da interação entre as “condições de produção” e as políticas tecnológica, de investimento e de comércio exterior. Do ponto de vista regulatório, a instituição de um regime comercial aberto e a eliminação de restrições ao investimento direto externo constituem os instrumentos por intermédio dos quais os países têm acesso às novas tecnologias: comprando bens de capital que incorporam a técnica *up to date* ou abrigando investimentos de empresas transnacionais que propiciam a “transferência” para a economia nacional de novos produtos e processos produtivos. Caberia, ao Estado um papel subsidiário no sentido de promover o aprimoramento permanente do sistema educacional de forma a incrementar a qualificação da mão-de-obra, propiciando aumentos da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, dos salários.

Segundo a vertente intervencionista, não é possível desprezar a ação do Estado com agente capaz de orientar e, mais ainda, promover as trajetórias nacionais de desenvolvimento tecnológico. Não há correspondência efetiva entre a defesa de regimes econômicos liberais e a retração da ação do Estado no domínio da chamada política tecnológica. Os EUA, utilizados pelos liberais como exemplo da eficácia dos mecanismo de mercados *vis-à-vis* o Estado transformam-se segundo os intervencionistas em contra-prova de que não há política tecnológica exitosa sem uma ampla intervenção do Estado. No sistema nacional de inovação norte-americano, os gastos públicos federais financiaram algo entre 50% e 70% dos gastos totais da economia no pós segunda guerra, sendo a maior parte destinada à atividades de P&D desenvolvidas pelo setor privado. A concentração dos dispêndios em P&D em segmentos industriais responsáveis pelo desenvolvimento de produtos e serviços utilizados pelo sistema de defesa militar produziu importantes externalidades tecnológicas, apontadas como fundamentais para o desenvolvimento e manutenção da competitividade em setores de ponta da economia americana como a indústria aeronáutica civil e de informática (Utterback & Murray, 1977).

A controvérsia anterior ilustra, pelo menos, a necessidade premente de se examinar a oportunidade, os condicionantes e a eficácia decorrentes da adoção de mecanismos de política tecnológica que assegurem o gradual incremento tecnológico e a mudança do

padrão de inserção das economias do Mercosul no mercado mundial. Os escassos êxitos alcançados no Brasil no que respeita ao desenvolvimento de um sistema nacional de inovações e a prevalência no curto prazo de uma agenda de política econômica orientada pelos problemas da estabilização macroeconômica, acabaram por transformar a política tecnológica em uma “não questão” para os países do Mercosul. Cabe, entretanto, salientar que a criação do mercado integrado gera oportunidades e janelas para a combinação de esforços na área de desenvolvimento tecnológico que poderiam envolver o aproveitamento de vantagens específicas dos países para produzir sinergias comunitárias.

No caso do Mercosul, a escassez de recursos (principalmente de ordem financeira), que possam ser direcionados à reestruturação produtiva e ao desenvolvimento tecnológico, ainda constitui um dos principais obstáculos à implementação de políticas de promoção industrial no âmbito regional. Aqui as dificuldades são de duas ordens. A primeira, de caráter estrutural, está relacionada com o elevado grau de endividamento dos Estados e com a crise fiscal dos países do Mercosul. A definição de fontes de financiamento para programas de reestruturação industrial e de capacitação tecnológica que estabeleçam uma trajetória segura para a realização de investimentos que confirmem sustentabilidade a um cenário de crescimento no longo prazo para o mercado comunitário depende do êxito das políticas de estabilização em curso e principalmente das possibilidades de afrouxamento das restrições de ordem fiscal. A segunda dificuldade está relacionada com o aparato institucional do Mercosul. O Tratado de Assunção não define qualquer mecanismo ou fundo de financiamento para programas regionais de reestruturação, reconversão industrial e desenvolvimento tecnológico. Neste particular, as restrições financeiras poderiam ser de alguma forma minimizadas com o desvio de uma fração dos recursos fiscais gerados pela cobrança do imposto de importação, após a instituição da tarifa externa comum, para a criação de um fundo de promoção industrial.

Como primeira medida, a definição de uma política industrial de âmbito comunitário deverá requerer a criação de um fundo regional de reestruturação produtiva. As assimetrias de tamanho entre os países da região implicam a existência de desníveis significativos de competitividade entre indústrias de grande porte em relação àquelas instaladas nas economias pequenas. Políticas ativas de reestruturação e reconversão constituirão a plena garantia de que os obstáculos remanescentes ao comércio regional poderão ser eliminados num prazo de tempo factível. É necessário ainda promover a melhoria da infra-estrutura regional, o que exigirá a realização de investimentos maciços, especialmente na área de transportes. O Fonplata - Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata -, criado em 1974 com o objetivo de atender às necessidades de financiamento associadas

com a promoção do desenvolvimento econômico e integração física da região, poderia funcionar como embrião da experiência de criação de um fundo regional de reestruturação e investimentos em infra-estrutura. Em 1996, o Fundo aprovou apenas dois projetos, ambos para a Argentina, no valor total de US\$ 13,4 milhões. Embora o volume de empréstimos tenha suplantado em aproximadamente 40% os valores do ano anterior, ainda assim verifica-se que o montante de financiamentos solicitado pelos países da região supera em muito disponibilidades atuais do Fundo. Em dezembro de 1996, os ministros dos países da região chegaram à conclusão de que se deveria ajustar o funcionamento do Fonplata aos padrões que definem uma instituição financeira desenhada para atender aos requisitos do processo de integração.

Pelas razões discutidas ao longo desta seção, não há dúvida de que o projeto de integração no MERCOSUL impõe a discussão sobre a convergência de políticas industriais como tema obrigatório da agenda de negociação entre os países. Porém mais do que isso, o Mercosul também promove mudanças no ambiente competitivo ao definir um mercado ampliado e ao reafirmar o vetor liberalizante das políticas comerciais que os países vêm adotando desde meados da década de 1980. As estratégias de concorrência das firmas, indústrias e países passam a ser efetivadas dentro deste novo contexto, e, portanto, devem levar em consideração os impactos da formação do mercado regional no tocante à sustentabilidade das configurações produtivas locais.

Não há dúvida de que o consenso político, a gestão transparente e a estabilidade dos instrumentos de política industrial são elementos substanciais para garantir as pré-condições necessárias para viabilizar os esforços de integração no Mercosul, criando condições equitativas de concorrência entre os diferentes países e consolidando, assim, um ambiente favorável à eliminação das barreiras à livre mobilidade de produtos e à manutenção de um regime comercial aberto em relação a terceiros países.

Durante a atual etapa de consolidação do Mercosul deveriam ser empreendidos esforços complementares no sentido de reconhecer a necessidade de definição de uma agenda de trabalho que visasse maior convergência para o conjunto de políticas regulatórias - nas áreas macroeconômica, comercial e de promoção - em que a harmonização é essencial, bem como a metodologia de tratamento das assimetrias. É imperioso, em síntese, que o projeto de integração no Mercosul desloque para o plano regional o debate sobre as possibilidades de implementação e sobre o estilo de gestão da política industrial.

BIBLIOGRAFIA

- BEKERMAN, Marta and SIRLIN, Pablo (1996) "*Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los 90'*", Desarrollo Económico, Vol. 36, No. Especial, Buenos Aires, Argentina.
- BEKERMAN, Marta and SIRLIN, Pablo (1997) "*Los desafíos de la política industrial en el Mercosur*", Revista del Centro de Estudios Bonaerenses, Vol. 63/64, Buenos Aires, Argentina.
- CEPEDA, Horácio (1997) "Un análisis de la composición de las exportaciones argentinas", (Mimeo), Instituto de Desarrollo Industrial, Buenos Aires, Argentina.
- DEVLIN, R. (1996) "*Em Defesa do Mercosul*", RBCE – Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, No. 50, FUNCEX.
- KOSAKOFF, Bernardo (1996) "*Business strategies and industrial adjustments: the case of Argentina*", Working Paper No. 67, Buenos Aires, ECLAC - Buenos Aires Office.
- PAVITT, Keith (1984) "*Sectoral Patterns of Technical Change: towards a taxonomy and a theory*", Research Policy, Vol. 13, pp. 343-373.
- RODRIGUEZ MENDOZA, M. "*Afinal, que Mercosul é este?*", RBCE – Revista Brasileira de Comércio Exterior, No. 50, FUNCEX, Rio de Janeiro, Brasil
- UTTERBACK, J. and MURRAY, Alberte (1977) "*The influence of defense procurement and sponsorship of research and development of the civilian electronics industry*", Center for Policy Alternatives, Working Paper 77-5, MIT, Cambridge, Mass.
- VINER, Jacob (1950) "*The customs union issue*", Carnegie endowment for international peace, New York, NY.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (1997) *Fows-Newletter*, Geneva, Switzerland.
- YEATS, Alexander (1997) "*Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements*", Policy Research Working Paper, No.1729, Washington, World Bank.

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

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