

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 89

**Monitoramento do
processo de
integração do
Cone Sul.
Acompanhamento
trimestral**

**Pedro da Motta
Veiga**

Março de 1994

Monitoramento do processo de integração do Mercosul

Acompanhamento Trimestral N° 1

Pedro da Motta Veiga

Março de 1994

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _____	3
1. A ASCENSÃO DE UM PARADIGMA DE INTEGRAÇÃO ABERTA _____	3
2. OS IMPASSES DA "AUTOMATICIDADE SEM COORDENAÇÃO" _____	6
3. AJUSTANDO O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO A REALIDADE _____	10
4. O MERCOSUL E AS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS _____	14

Apresentação

Este é o primeiro relatório trimestral do Monitoramento do Processo de Integração do Cone Sul, do Projeto Parceria: Medidas para Incentivar o Comércio Exterior, coordenado pela Funcex e executado com o apoio de empresas e instituições com atuação na área internacional. Sendo o primeiro relatório, ele apresenta um retrospecto da evolução do processo de integração até o momento, a fim de definir um quadro de referência para a análise prospectiva das tendências em curso e para os relatórios trimestrais subsequentes.

1. A ascensão de um paradigma de integração aberta

O baixo nível de intercâmbio bilateral que se observou entre Argentina e Brasil em meados dos anos 80 – quando se intensificam as negociações com vistas à assinatura de um acordo de integração e de cooperação econômicas – deriva dos impactos do modelo de substituição de importações adotado pelos países ao longo das décadas anteriores e dos efeitos da estratégia de ajustamento externo implementada na primeira metade da década de 80, em função dos choques dos juros e do petróleo (segundo choque) e da crise da dívida. A reação generalizada frente às novas restrições externas foi no sentido de conter importações e tal política não poupou os parceiros comerciais geograficamente mais próximos.

Entre 1980 e 1985, o fluxo de comércio Brasil-Mercosul teve uma queda correspondente a 42,5%, sendo que a redução das exportações brasileiras foi maior (45,5%) do que a das importações originárias do Mercosul (cerca de 38%), evidenciando que, no caso das relações do Brasil com os demais países da sub-região, a estratégia de ajustamento externo adotada na primeira metade dos anos 80 determinou uma contribuição negativa ao saldo comercial do país. Em consequência, em 1985, não mais que 3,86% das exportações e 4,96% das importações brasileiras envolviam os países do Mercosul. Em consequência, uma das condições iniciais mais importantes do processo de integração entre Argentina e Brasil é certamente o baixo grau de interdependência que se observa entre estes países no momento em que as negociações bilaterais ganham impulso inédito.

É com o restabelecimento democrático, na Argentina e no Brasil, que a cooperação bilateral ganha em sistematicidade e em abrangência, voltando-se prioritariamente para o campo econômico e dando início formalmente a um processo de integração baseado em protocolos setoriais. Estes visavam, no curto prazo, a recuperar o nível de transações e a corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio. A longo prazo, destinavam-se a criar um novo padrão de relacionamento entre as duas economias, a fim de lhes permitir, entre outras coisas, cumprir adequadamente o papel de fontes de sustentação do processo de crescimento na região. Para atingir tais finalidades, os protocolos estabeleceram uma agenda diversificada de providências, que abrangia o aprofundamento de preferências comerciais, a remoção de barreiras não-tarifárias, a introdução de novos mecanismos financeiros para fomentar o intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais e, em especial, projetos setoriais integrados, como os de bens de capital, trigo, abastecimento alimentar, etc.

A importância concedida, no acordo, ao setor de bens de capital revela a percepção de que o processo de integração deveria aproveitar as complementariedades intra-setoriais existentes e desenvolver

padrões de especialização que permitissem a ampliação das escalas de produção e que provocassem a modernização e a reestruturação de um setor considerado central para a introdução e difusão do progresso técnico no conjunto do tecido industrial.

Negociações setoriais produto a produto concretizavam uma dinâmica de integração pautada, nos moldes da tradição da ALADI, pela flexibilidade e pelo pragmatismo. Com base nestes princípios, justificava-se a ausência de prazos definidos e de compromissos de harmonização de políticas econômicas. Os protocolos setoriais visavam a ampliar o comércio bilateral, através de desgravações tarifárias, mas incorporando critérios que operavam como cláusulas de salvaguarda geral, com base no princípio de garantir o equilíbrio dinâmico dos fluxos comerciais. A fim de induzir processos de complementação produtiva, propunha-se a criação de empresas binacionais e de um fundo de promoção de investimentos. Nestes dois aspectos, contudo, o processo praticamente não avançou.

No plano das economias dos dois países, a prioridade absoluta concedida aos programas de estabilização macroeconômica impedia que se vinculasse o ritmo da integração ao desempenho das políticas internas, enquanto a metodologia de negociação setorial permitia que o processo avançasse pela linha de menor resistência – embora, à medida em que se ampliam as listas de preferências tarifárias, aumentem as resistências e reduzam-se os incentivos para novas concessões. Os protocolos setoriais avançavam em ritmo muito diferenciado, sujeitos não somente às pressões empresariais, mas também ao "contingenciamento" imposto pelos esforços de estabilização macroeconômica aos objetivos da integração. Apesar de alguns resultados significativos no comércio intra-setorial de bens de capital e de veículos e autopeças, as relações econômicas entre Brasil e Argentina seguiram fortemente determinadas pelas condições prevaletentes no início do processo e pelos desequilíbrios introduzidos pela situação hiperinflacionária vivida pelas duas economias na segunda metade dos anos 80.

A presença deste conjunto de fatores que condicionam negativamente as perspectivas da integração não impediu, porém que o intercâmbio intra-Mercosul tenha se expandido consideravelmente com a introdução e a disseminação de preferências tarifárias bilaterais no âmbito da sub-região. Assim, enquanto o volume de intercâmbio não ultrapassava, em 1985, US\$ 1,95 bilhão, ele atinge US\$ 4,04 bilhões, em 1990, registrando, portanto, um crescimento da ordem de 107%, no período.

Entre 1985 e 1988, o comércio intra-regional já havia crescido 54%, o que – juntamente com a consolidação, no mundo, da tendência à formação de espaços regionais de livre comércio e com a percepção "doméstica" da necessidade de mudar o regime de política comercial na direção de uma maior liberalização – configura um quadro de incentivos ao aprofundamento do processo de integração entre o Brasil e Argentina. Curiosamente, ao quadro de incentivos de origem externa, contrapõe-se o agravamento da situação doméstica, do ponto de vista macroeconômico, comprometendo *a priori* o cumprimento de metas integracionistas que implicassem qualquer tipo de renúncia à soberania, em termos de gestão das políticas econômicas domésticas.

A "solução" política que emerge para tal conflito combina, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado no final de 1988, de um lado, o estabelecimento de um ambicioso projeto de

criação de um mercado comum no prazo de dez anos, e de outro, a indefinição quanto a etapas e mecanismos para se atingir tal objetivo. Ademais, a metodologia de acordos setoriais e de negociação produto a produto mantinha-se hegemônica, mesmo se o conceito de integração intra-setorial já não é mais explicitado e se a perspectiva de criação de um mercado comum em uma situação de escasso controle, pelos governos nacionais, dos instrumentos de gestão macroeconômica, gerava sérias interrogações sobre a viabilidade de se avançar rumo a formas mais aprofundadas de integração.

Portanto, se o Tratado de 1988 – ratificado pelos dois parlamentos em 1989 – marca uma inflexão no que se refere ao escopo e ao alcance do projeto de integração, a indefinição quanto a prazos e etapas e a manutenção da metodologia setorial concretizam o caráter transitório da estrutura de gestão do processo de integração, que resulta do Tratado de 1988 e se mantém até 1990.

A Ata de Buenos Aires, assinada pelos Presidentes dos dois países em julho de 1990, supera as contradições formais que caracterizaram a fase iniciada em 1988. Encurta-se o prazo para a concretização do mercado comum – agora fixado em 31 de dezembro de 1994 – e estabelecem-se, como coluna vertebral do processo, reduções tarifárias lineares, generalizadas e automáticas com vistas a chegar à tarifa zero na data definida.

Embora a Ata prevísse a manutenção e o aprofundamento do sistema de protocolos comerciais e o estabelecimento de acordos especiais no caso de setores sensíveis ou altamente dinâmicos, o eixo do processo passa a ser as reduções tarifárias e seu cronograma, deixando em segundo plano a preocupação com temas como a obtenção de complementariedades intra-setoriais e a produção dos efeitos dinâmicos de integração vinculados à reestruturação industrial.

Com a Ata de Buenos Aires, atribui-se ao mercado o papel do mecanismo principal de alocação de recursos no processo de integração e cerceia-se a capacidade governamental de alocar diretamente recursos produtivos e localizações: temas como a complementação produtiva intra-setorial perdem relevância no bojo da submissão da metodologia de integração setorial à metodologia de integração "universal" via reduções tarifárias.

Neste sentido, concretiza-se a hegemonia de um projeto Mercosul compatível com os princípios de liberalização externa que impregnam as políticas de Brasil e Argentina, principalmente a partir de 1990, e com a tese de redução do papel promotor e protetor exercido pelo Estado ao longo do período de substituição de importações.

Em um certo sentido, a história da integração entre 1985 e 1991 pode ser lida como um progressivo distanciamento do processo em relação à metodologia setorializada de gestão. Já no Tratado de Integração e Cooperação Econômica, o conceito de integração intra-setorial perde relevância, prevendo-se tão somente a possibilidade de acordos especiais para atender às especificidades de setores considerados sensíveis ou de tecnologia de ponta. As decisões concretizadas na Ata de Buenos Aires (1990) e na criação do Mercosul (1991) confirmam a hegemonia da metodologia de integração baseada em reduções tarifárias lineares, automáticas e universais, reservando aos acordos setoriais um papel secundário e restringindo formalmente a possibilidade de que tais acordos adquiram um perfil

defensivo e protecionista. Na realidade, o cronograma de reduções tarifárias e o perfil definido para os acordos setoriais deveriam funcionar, no processo de integração, como as duas principais "restrições auto-impostas" que "forçam" o avanço das negociações e pressionam as empresas no sentido de buscarem estratégias de adaptação às novas condições de concorrência, reduzindo a aceitabilidade de respostas empresariais defensivas ou protecionistas.

O cronograma de eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias instaura, entre novembro de 1991 (data de entrada em vigor do Tratado de Assunção) e 31 de dezembro de 1994, um período de transição e coloca o problema nada trivial de atender às demandas de harmonização e de coordenação de políticas.

Isto porque, na medida em que são eliminadas automática e livremente as barreiras ao comércio intra-Mercosul, a evolução da situação doméstica de cada país-membro tende crescentemente a influenciar o sentido e o volume dos fluxos de comércio entre os parceiros e as políticas que condicionam a competitividade de cada espaço nacional passam a ser consideradas objeto de negociação. Neste sentido, a agenda de produtos e o eixo setorial de negociação cedem lugar à "agenda de políticas" e a um eixo "horizontal" de negociações, colocando-se em discussão o tema das assimetrias regulatórias que pudessem distorcer a concorrência no espaço sub-regional.

A definição de uma agenda-cronograma para o período de transição, em junho de 1992, em Las Leñas, explicita o objetivo de constituição de uma união aduaneira até 31 de dezembro de 1994 e a estratégia de redução das assimetrias entre as políticas nacionais, com ênfase na área comercial.

De outro lado, a evolução macroeconômica nos dois países sugeria que a convergência de desempenhos nesta área tornava-se cada vez menos factível e que, pelo contrário, consolidava-se gradativamente uma assincronia entre os processos de estabilização vividos por Brasil e Argentina. Dado o papel desempenhado pela taxa de câmbio nominal frente ao dólar, no plano de estabilização argentino, esta assincronia passou a influenciar o volume e a direção dos fluxos de comércio intra-regional, produzindo crescentemente forte desequilíbrio nas relações bilaterais.

No caso argentino, o sucesso da estabilização conferiu ao Governo Federal capital político para desencadear um acelerado processo de reformas estruturais de cunho acentuadamente liberalizante (desregulamentação e privatização, principalmente), esta evolução contrastando com o ritmo lento e a direção às vezes pouco nítida do movimento de revisão das políticas microeconômicas herdadas da fase de substituição de importações, no Brasil.

2. Os impasses da "automaticidade sem coordenação"

No Mercosul, a evolução da estabilização macroeconômica no Brasil e na Argentina e a tendência de harmonização de políticas microeconômicas entre estes dois países constituem as duas variáveis-chaves na definição das perspectivas da integração. Outras variáveis pertinentes que a eles se agregam são:

- ✓ A vontade política dos Estados nacionais; e

- ✓ A institucionalização do processo, em suas dimensões inter-governamental e supra-nacional; e - a evolução da economia internacional e, em especial, dos processos de integração entre países da OCDE e entre alguns destes e países em desenvolvimento (caso do NAFTA) ou em transição para a economia de mercado (caso das relações entre a União Européia e alguns dos países da Europa do Leste).

Sendo esta última variável externa ao processo de integração, pode-se elaborar um quadro-resumo (Quadro 1) com os cenários que se apresentam para o período de transição.

Quadro 1
Cenários para o período de transição

	Convergência macroeconômica	Harmonização microeconômica	Institucionalização do processo	Vontade política
Cenário 1 – O processo legitimado	+	+	+	+
Cenário 2 – Impactos heterogêneos e ameaças	+ -	+	+ -	+ -
Cenário 3 – A integração desfuncional	-	-	+ -	-

Obs.: As notações são as seguintes: (+); (+-); (-), Segundo o comportamento das variáveis dos cenários.

A notação (+) indica uma evolução positiva no comportamento da variável no período de transição; a notação (+ -) indica uma evolução neutra e a notação (-) uma evolução negativa.

A evolução das variáveis de cenário durante o período de transição – e, em especial, entre 1992 e 1994 – sugere que se vai chegando ao final daquele período com uma configuração definida por um baixo patamar de integração, refletindo a extrema dificuldade, observada no Brasil e na Argentina, para tratar da agenda de harmonização de políticas e regulações com impactos estruturais. Não por acaso, os temas de harmonização conectam as agendas de integração e de política econômica doméstica e é ao se dar tal conexão que a integração passa a suscitar resistências domésticas de grupos de interesses por ela afetados real ou potencialmente. Os Quadros 2 a 4 apresentam resumidamente a evolução das variáveis de cenário durante o período de transição.

Quadro 2
Evolução no período de transição - I

Argentina	Brasil	Implicações
✓ Redução drástica da inflação	✓ Crescimento da inflação	✓ Desequilíbrio nos fluxos comerciais (quantitativo e qualitativo)
✓ Retomada do crescimento	✓ Oscilações nos níveis de atividade	✓ Impactos setoriais na Argentina provocando reações: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Medidas unilaterais restritivas ▪ Acordos setoriais privados
✓ Fixação paridade nominal (P / US\$), valoração real	✓ Estabilização, depois valorização da paridade real (CR/US\$)	✓ Cresce o comércio administrado / maior importância do eixo setorial de negociação
		✓ Desequilíbrio da distribuição de custos e benefícios

Quadro 3
Evolução no período de transição - II

Argentina	Brasil	Implicações
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Privatização acelerada ✓ Desregulamentação ✓ Liberalização dos fluxos de investimento ✓ "Casuismo" na política comercial e industrial (restrições/isenções, taxa de estatística, apoio às exportações) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lenta privatização ✓ Liberalização dos fluxos de investimentos ✓ Consolidação da reforma tarifária com escalada significativa (proteção maior para bens de capital e bens de consumo) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desequilíbrios setoriais e horizontais (custos de energia e services privatizados na Argentina) ✓ Resistência crescente à redução das listas de exceção na Argentina ✓ Política de comércio como variável de ajuste do plano de estabilização argentine ✓ Surgimento de novas assimetrias na área comercial (política de exportação e importação)

Quadro 4
Evolução no período de transição - III

Variáveis	Evolução Real		Implicações
	Argentina	Brasil	
Vontade política	Sustentada, mas atração Nafta / estratégia Chile	Sustentada, mas com divergências (MF x MICT) e sensível à pressão industrial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tensões crescentes e perda de visão estratégica do Mercosul; ✓ Mercosul mais vulnerável às variações nos planos domésticos dos sócios e da economia internacional Nafta.
Institucionalização do processo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Baixo grau de institucionalização no plano doméstico (particularmente no Brasil); ✓ Baixo grau de institucionalidade supranacional. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de uma visão comunitária e de mecanismos de supervisão das políticas econômicas nacionais; ✓ Maior dificuldade para negociar conflitos, absorver tensões e propor alternativas de interesse comunitário;
Evolução economia internacional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permanência tensões intra OCDE, mas conclusão Rodada Uruguai; ✓ Aprovação Nafta. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crescem incentivos para Argentina negociar bilateralmente com EUA e outros países AL (estratégia Chile).

A convergência destas evoluções favorece a emergência política das tensões estruturais que atravessam o processo e, com elas, do debate acerca da funcionalidade do projeto para as estratégias nacionais de inserção internacional dos dois países.

O questionamento de funcionalidade do processo tem origem no país sobre o qual recaem os custos da atual assimetria macroeconômica – a Argentina. Neste país, o bloco liberal-conservador, hegemônico na condução da política econômica doméstica, critica permanentemente o projeto Mercosul e defende um projeto de inserção internacional próximo do modelo chileno, que combina abertura multilateral e preferencialização das relações com os EUA.

Por outro lado, o avanço do cronograma de reduções tarifárias em um quadro onde o desempenho competitivo das empresas nas relações bilaterais é fortemente tributário da "assincronia de

estabilização" propicia o ressurgimento da dimensão setorial e de produtos como eixo de negociações privadas bilaterais e – mais recentemente – de ações unilaterais de política comercial de cunho protecionista.

Na realidade, pode-se afirmar que tanto a concretização de acordos setoriais privados incluindo mecanismos de regulação de acesso dos parceiros do Mercosul aos mercados nacionais dos países-membros, quanto a adoção de diversas medidas não-tarifárias de proteção ao mercado argentino (elevação da taxa de estatística, em outubro de 1992, imposição de salvaguardas e direitos anti-*dumping* contra produtos brasileiros, nos últimos meses) constituem o preço a pagar pela opção por uma metodologia de integração baseada em "automaticidade sem coordenação".

Evoluindo em um quadro de desequilíbrios e assimetrias de difícil absorção no curto prazo, seria praticamente impossível ao projeto de integração sub-regional manter intacta sua metodologia de "automaticidade sem coordenação". Neste cenário, era de se esperar o ressurgimento do binômio setor-produtos como eixo de negociações bilaterais privadas com conteúdo defensivo e de ações governamentais unilaterais de teor protecionista.

Os mecanismos defensivos estabelecidos pela Argentina a nível setorial e de produtos buscam compensar o forte desequilíbrio na distribuição dos custos e benefícios entre os parceiros do processo. Este desequilíbrio foi gerado pela combinação de uma metodologia de automaticidade sem coordenação com a vigência de forte assimetria entre os desempenhos macroeconômicos e entre as políticas microeconômicas dos principais parceiros do Mercosul.

Em tal quadro, a automaticidade sem coordenação tenderia a reforçar padrões de comércio inter-setorial, baseados na exploração de vantagens comparativas estáticas, aprofundando o comércio intra-setorial apenas naqueles setores oligopolizados onde a liberalização intra-Mercosul permite a operacionalização quase imediata de estratégias de racionalização e de especialização entre diferentes plantas de uma mesma empresa no espaço sub-regional. Os eventuais efeitos de reestruturação industrial limitam-se a tais setores (e empresas) e os fluxos intra-setoriais manifestariam antes de tudo um padrão de "comércio administrado" pelas empresas oligopolistas.

Os efeitos "destrutivos" de integração tendem a ser significativos no país sobre o qual recaem os custos do desequilíbrio macroeconômico (a Argentina) e a liberalização preferencial pode acelerar processos de reconversão produtiva com forte componente de desindustrialização, induzidos pela trajetória específica de estabilização macroeconômica e de reformas estruturais definidas pelo ajuste liberal na Argentina.

Portanto, à medida em que se avança no período de transição do projeto de constituição do Mercosul, evidencia-se que se agrega à metodologia oficial da integração, algo como um processo "paralelo", mais participativo e protecionista, que funciona segundo uma dinâmica compensatória frente à "automaticidade sem coordenação".

3. Ajustando o processo de integração a realidade

Sobretudo a partir de meados de 1993, a proliferação de atitudes defensivas da Argentina, na área comercial, a difusão de acordos setoriais privados de cunho "cartelizante", as dificuldades para se definir uma tarifa externa comum para setores cujo desempenho competitivo condiciona o de toda a economia (bens de capital e informática) e o questionamento da funcionalidade do projeto de integração para a estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional dos países-membros, tais evoluções convergiram para definir um quadro em que:

- ✓ Os focos de conflitos se difundiam dentro do processo, sem que os países-membros tenham as regras e os meios para gerenciá-los;
- ✓ As iniciativas unilaterais (oficiais) e bilaterais (privadas) de administração de comércio se multiplicavam em diversos setores, colocando em questão a coerência global do projeto e a própria idéia de um processo de integração aberto para o mundo; e
- ✓ As tensões da fase de transição comprometiam as perspectivas de desenvolvimento do processo de integração na direção de seu aprofundamento, no período pós-1995.

O papel ainda decisivo da vontade política dos Estados nacionais na evolução do processo confirmou-se no segundo semestre de 1992, quando a gestão dos conflitos e tensões acumuladas ao longo de trinta meses anteriores transformou-se no foco central das negociações inter-governamentais. As negociações traduziram estratégias defensivas de preservação do projeto integracionista, evitando-se a reedição de iniciativas voluntaristas com longa tradição na América Latina.

Adotou-se como objetivo explícito para o período de transição a conclusão de um regime de união aduaneira entre os países-membros, entendendo-se, porém, que se trata de uma união "imperfeita" ou "incompleta", na medida em que da tarifa externa comum (TEC) são excluídos cerca de 15% do universo tarifário – onde não se logrou a convergência entre os níveis das tarifas nacionais. Para os produtos excluídos, ampliou-se o prazo de transição na direção da convergência, estabelecendo-se o ano de 2006 para a conclusão do processo e a fixação da TEC em níveis intermediários em relação àqueles vigentes hoje, no Brasil e na Argentina.

Neste sentido, a Decisão nº 13/93, do Grupo Mercado Comum, apresentou, no final de 1993, um documento denominado "Consolidação da União Aduaneira e Transição para o Mercado Comum", que formaliza a constituição de uma União Aduaneira, em 1º de janeiro de 1995, como etapa necessária para a construção do Mercado Comum, além de dilatar o prazo de entrada em vigor deste. Ademais, o mesmo documento define o cronograma de definição da TEC para os produtos nela incluídos e estabelece uma relação de requisitos mínimos para o funcionamento da União Aduaneira.

Pode-se afirmar que esta relação corresponde à atualização e à adaptação da extensa lista de metas do cronograma de Las Leñas, de 1992, constituindo, neste sentido, uma agenda para as negociações do último ano do período de transição.

A prioridade concedida à política comercial – e, em especial àquela referida ao comércio intra-Mercosul – se evidencia, nesta agenda, tal como aliás se observava no cronograma de Las Leñas, o qual já trazia implícita a idéia de conformação de uma união aduaneira ao término do período de transição. O Quadro 5 abaixo resume os itens que compõem a agenda oficial do último ano de transição do Mercosul.

Quadro 5
A agenda do último ano da transição

Áreas de política	Sub-áreas	Temas
Comercial	Intra-Mercosul	Restrições não-tarifárias; Reg. aduaneiros especiais e sistemas de promoção e estímulo às exportações; Normas administrativas para tratamento do comércio exterior; Coordenação e harmonização aduaneira; ZFs, ZPEs e áreas aduaneiras especiais; Estabelecimento da Comissão de comércio do Mercosul (intergovernamental).
	Mercosul – Terceiros países	Regras de origem para produtos não incluídos na TEC; Restrições não-tarifárias; Defesa contra práticas desleais de comércio; Regime de salvaguardas; Posições comuns multilaterais; Negociações com demais países ALADI.
Industrial	Concorrência	Regime de defesa da concorrência e do consumidor.
	Investimentos	Tratamento nacional e não discriminações para empresas de países membros.
	Reestruturação	ZFs, ZPEs e áreas aduaneiras especiais; Mecanismos e acordos de apoio e ajuste estrutural.
Macroeconômica	Geral	Reuniões de seguimento e consulta de políticas macroeconômicas.
	Câmbio	Mecanismos de coordenação de políticas cambiais.

Obs.: Há itens que aparecem em mais de uma área (ou sub-área) de política, em função da existência de interfaces.

Com relação a esta agenda, a experiência obtida a partir do cronograma de Las Leñas indica que o cumprimento das metas estabelecidas depende principalmente da capacidade de:

- ✓ Definir, de forma bastante seletiva, as prioridades, dado o baixo grau de institucionalização do processo e a escassa disponibilidade de recursos técnicos e humanos para manejar uma agenda múltipla e complexa; e
- ✓ Em função de uma regra bastante restritiva de priorização, estabelecer objetivos diferenciados e realistas para os vários itens de política, de acordo com a pertinência de cada item para a meta de constituição e de funcionamento de uma união aduaneira aberta para o mundo, no primeiro dia de 1995. Para os itens prioritários, segundo o critério acima, é necessário definir com precisão o grau de harmonização (ou de convergência) das políticas nacionais que é imprescindível alcançar, sob pena de comprometer os objetivos de constituição de uma união aduaneira aberta. Da mesma forma, é importante identificar os mecanismos institucionais de *enforcement* e gestão dos procedimentos definidos para a redução das assimetrias.

A este respeito, é importante observar que há pelo menos cinco diferentes níveis, quanto ao grau de tratamento das assimetrias entre as políticas nacionais, registrando-se, desde já, que não há qualquer razão para supor que, independente dos objetivos específicos e dos condicionamentos concretos de cada processo de integração, haja um modelo ideal de harmonização. São eles:

- ✓ Convergência de resultados, independente destes serem produzidos por regimes regulatórios diversos;
- ✓ Convergência de regimes e resultados nacionais;
- ✓ Reconhecimento mútuo de regimes regulatórios, sem harmonização;
- ✓ Harmonização de regimes regulatórios; e
- ✓ Estabelecimento de regimes e políticas comuns.

Esta classificação exige algumas observações. Primeiro, para haver reconhecimento mútuo, é necessário que já exista uma razoável convergência na trajetória de evolução das políticas ou, pelo menos, que a divergência de regimes não se traduza em divergência quanto aos resultados das políticas sobre o desempenho das empresas nos diferentes países. Segundo, à medida em que se avança na direção de formas mais aprofundadas de convergência, reduz-se a importância da competição entre regimes regulatórios e dos impactos (negativos e positivos) a ela associados. Terceiro, para que se evolua para formas mais complexas, é fundamental que os países-membros tenham incentivos para tal, ainda que, em parte, tais incentivos sejam negativos, ou seja, reflitam preocupações defensivas de alguns dos países-membros.

Um processo como o Mercosul, que evolui em meio a desequilíbrios e fortes condicionantes, parece inteiramente refratário a uma estratégia de tratamento das assimetrias de política de tipo "maximilista", ou seja, voltado para o estabelecimento de políticas comuns ou mesmo para uma aprofundada harmonização das políticas econômicas nacionais.

Neste sentido, a harmonização de políticas deve se limitar às áreas onde isto seja fundamental para a meta de constituição de uma união aduaneira aberta, ainda assim muitas vezes restringindo-se à harmonização dos princípios, orientações e principais instrumentos de política, não se estendendo a todos os mecanismos e regras que concretizam a política.

Os esforços de harmonização devem se concentrar nas políticas que, além de apresentarem elevados graus de assimetrias entre países, tenham importantes impactos sobre a competitividade das empresas. Além disto, tendo em vista que Brasil e Argentina vivem fases de grandes transformações, no plano macroeconômico, mas também das regulações microeconômicas (privatizações, liberalização comercial, etc.), seria importante definir, para os itens prioritários de política, instrumentos e mecanismos não-aceitáveis ou, pelo menos, "acionáveis" pelos parceiros, no modelo do Código de Subsídios do GATT. Restringe-se, desta forma, a probabilidade de surgimento de novas assimetrias, em função de modificações introduzidas nas regulações nacionais.

Feitas estas considerações, é possível argumentar que uma agenda de alta prioridade para a integração combinaria, para os anos de 1994 e 1995, as seguintes áreas e temas de política com as seguintes regras de convergência.

Quadro 6

Temas de política e regras de convergência para uma agenda seletiva (1994/1995)

Política	Tema	Regra de convergência
Comercial intra-Mercosul	Intra-Mercosul	Stand-still temporário com prazo para eliminação; Regras para imposição e negociação de novas BNTs (consulta, negociação e mecanismo de solução de controvérsias).
	Normas administrativas e coordenação aduaneira	Convergência nos procedimentos internos e harmonização de trâmites na fronteira.
Comercial com terceiros países	Regras de origem para produtos excluídos da TEC	Harmonização com implementação nacional.
	Restrições não tarifárias contra práticas desleais e regime de salvaguarda	Stand-still temporário com prazo para eliminação para BNTs que não se justifiquem como salvaguardas ou defesa contra práticas desleais de comércio (PDC); Adoção de código comum de salvaguarda e contra PDC e conforme ao GATT, com aplicação nacional e informação/consulta aos sócios.
Industrial	Tratamento nacional e não discriminação a empresa dos países-membros	Adoção de regras harmonizadas.
	ZPEs, ZFS e Áreas Aduaneiras Especiais	Stand-still e não autorização para expansão destas zonas; Tratamento de "áreas em reconversão".
	Apoio ao ajuste estrutural	Definição de diretrizes e princípios de política e de mecanismos não-admissíveis e/ou acionáveis pelos parceiros, inclusive no tratamento à ZFs e ZPEs.
	Regulação da concorrência	Convergência de políticas, em conexão, entre outras coisas, com a política de comércio exterior e de apoio ao ajuste estrutural da indústria.

Este quadro, ao buscar definir as áreas e temas de alta prioridade, excluiu as questões macroeconômicas – onde o objetivo deve se limitar a uma convergência de resultados que somente dependerá das políticas domésticas, sem qualquer relação com iniciativas de coordenação entre países-membros. Isto não significa que a meta de criação de uma rotina de consulta e seguimento das políticas macroeconômicas seja inadequada a atual fase da integração: ao contrário, tal meta parece bastante realista e provê um modelo adequado de tratamento do tema, nas condições presentes do Mercosul. No entanto, tal meta não é essencial à conformação da União Aduaneira.

Inclui-se, entre as prioridades, a área industrial – embora com um tratamento menos aprofundado das assimetrias – por se entender que o não-tratamento das questões estruturais pode ensejar a emergência de resistências setoriais ao processo e a difusão de acordos setoriais restritivos, comprometendo não só o objetivo de constituição de uma união aduaneira aberta, mas ainda a geração dos efeitos competitivos

que se pode legitimamente esperar de todo processo de integração. A agenda prioritária industrial, neste sentido, inclui três elementos fortemente articulados: política de ajuste estrutural (reestruturação), Zonas Francas/ZPEs e política de concorrência.

Para que a integração possa atingir níveis de maior profundidade e articular-se a uma estratégia de industrialização aberta para o mundo, é fundamental tratar como prioridade uma seletiva agenda de política, centrada em cada um daqueles três elementos e nas articulações entre eles. Os Acordos setoriais privados devem ser analisados e avaliados à luz das diretrizes definidas para tais políticas, evitando-se que contribuam para "cartelizar" o mercado sub-regional.

Cabe, finalmente, observar que a preocupação com o *enforcement* da agenda e das regras e mecanismos que a partir das negociações sejam acordados é fundamental para conferir credibilidade ao processo. Isto significa, entre outras coisas, que a preocupação com os modelos institucionais de implantação e de gestão das regras deve ser tão importante quanto a própria definição destas.

4. O Mercosul e as estratégias empresariais

Esta "agenda de alta prioridade" parece particularmente adequada para reduzir o grau de incerteza econômica enfrentado pelas empresas da sub-região que se dispõem a investir nos países-membros em função das oportunidades potenciais vinculadas à integração.

De fato, conforme atestam os Quadros 7 e 8 abaixo, as estratégias empresariais no Mercosul parece fortemente condicionadas pelo atual quadro de instabilidade, e a redução dos graus de incerteza vigente permitiria às empresas adotar estratégias mais ofensivas, ampliando o componente de investimento destas e articulando suas estratégias sub-regionais àquelas de inserção no processo de globalização.

Quadro 7

O Mercosul e as estratégias empresariais - I

Estratégias principais	Agentes	Setores	Objetivos
Acordos de complementação e especialização intra e inter-firmas	EMN com atuação prévia nos dois países	Automobilístico Autopeças Alimentos Máquinas agrícolas e tratores	Especialização da produção/escala Comércio intra-firma Consolidação posição no mercado ampliado Enfrentar concorrência das importações
Acordo de distribuição com sócio de outro país (unilateral ou recíproca)	Empresas nacionais exportadoras	Siderurgia / aços especiais Alimentos Autopeças Eletrodomésticos Material de construção	Aumento das exportações para país-sócio Melhoria do perfil de oferta com linhas de produtos complementares (acordos recíprocos)
Investimento para mercado ampliado	Empresas nacionais exportadoras (associadas ou não a firmas locais)	Alimentos / bebidas Autopeças Alumínio Louças sanitárias	Ampliação de vendas no país <i>host</i> e no Mercosul Melhoria do perfil da oferta (investimentos em associação)
Acordos setoriais privados	Empresas nacionais de setores intermediários ou de bens de consumo	Petroquímica Siderurgia Têxtil Setores oligopolizados sensíveis	Administração do comércio para evitar efeitos "destrutivos" da integração Proteção contra competição externa ao Mercosul
Demanda por proteção	Empresas grandes e médias	Setores ameaçados pela integração e abertura	Defesa do <i>market-share</i> doméstico contra as importações

Quadro 8

O Mercosul e as estratégias empresariais – II

Iniciativas com baixo conteúdo de investimentos predominam: acordos de distribuição e complementação.
Estratégias para o Mercosul interessam a três tipos de empresa: <ul style="list-style-type: none"> ✓ EMN operando na subregião; ✓ Empresas de capital nacional com estratégia internacional (em geral, exportações); ✓ Empresas ameaçadas pela integração e abertura.
Estratégias orientadas para aumento das exportações para o mundo e baseada em novos fluxos de investimentos são incipientes.
Mercosul como "porta de entrada" para internacionalização de empresas brasileiras (exportadoras ou não).
Estratégias coerentes com sistema de incentivos do processo de integração: liberalização do comércio, mas incerteza sobre regras pertinentes para a decisão de investimento.



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