

S
UFRJ/IEI
T0301

041078-0

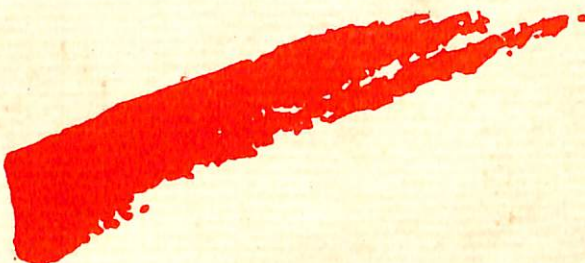
nº 301

*A Agenda de Las Leñas e a
Integração no Mercosul*

Paulo Guilherme Correa
João Bosco M. Machado
Pedro da Motta Veiga

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Instituto de
Economia
Industrial
R J



UFRJ / FEA - I E I
BIBLIOTECA

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*A Agenda de Las Leñas e a Integração no
Mercosul*

Paulo Guilherme Correa *
João Bosco M. Machado **
Pedro da Motta Veiga ***

julho de 1993



- * Consultor da Funcex e professor de economia da Faculdade Cândido Mendes-Ipanema;
- ** Consultor da Funcex e professor da Faculdade de Economia da UFRJ;
- *** Diretor geral da Funcex.

**Instituto de
Economia
Industrial
UFRJ**

Diretor
Ricardo Tollpan
Coordenador de Ensino
José Antonio Ortega
Coordenador de Pesquisa
João Luis Maurity Sabóia
Gerente Administrativa
Sebastiana de Sousa Barros
Projeto Gráfico
José Antonio de Oliveira
Editoração Eletrônica
Jorge Amaro
Impressão
Célio de Almeida Mentor e Ronel José Gomes



S
UFRJ/IEI
TD 301

ms 95439

Ficha Catalográfica

CORREA, Paulo Guilherme

A agenda de Las Leñas e a Integração no MERCOSUL. / paulo
Guilherme; João Bosco M. Machado; Pedro da Motta Veiga. -- Rio de
Janeiro: UFRJ/IEI, 1993.

21 P.; 21 cm. -- (Textos para Discussão. IEI/UFRJ. n.º. 301)

Bibliografia: p. 20

1. Agenda de Las Leñas. 2. Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.
3. MERCOSUL - Política Econômica. I MACHADO, João Bosco
Mesquita. II. VEIGA, Pedro da Motta. III. Título. IV. Serle.

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Economia Industrial

Palácio Universidade do Brasil
Av. Pasteur, 250 - Praia Vermelha
CEP 22290 - Rio de Janeiro - RJ
295 1447 e 541 8148 (fax)

A Agenda de Las Leñas e a Integração no Mercosul

I. Introdução

Reunidos em Las Leñas durante o mês de junho último presidentes, chanceleres e ministros da economia dos países do MERCOSUL estabeleceram uma agenda de temas e datas para a conformação de uma união aduaneira na região.

A definição de uma agenda de temas e fixação de um cronograma para implementação de medidas marca um importante passo do processo de integração, cujo desenvolvimento teve, pelo menos, outros dois momentos relevantes: a Ata de Buenos Aires de 1990 e o Tratado de Assunção de 1991.

Até então, a negociação esteve basicamente restrita a iniciativas políticas que resultaram em um cronograma de redução automática das barreiras tarifárias entre os países e na constituição de mecanismos de solução de controvérsias. Nestes termos, o Tratado de Assunção, embora apresente metas e prazos para constituição do mercado comum no Cone Sul, caracteriza-se mais pela afirmação de intenções do que pela definição objetiva de critérios e meios para a supressão de assimetrias no conjunto das políticas que afeta a competitividade dos países. Apesar dessas limitações, a estratégia implementada até o momento tem o mérito de exigir que a discussão sobre a harmonização das políticas microeconômicas se tornasse prioritária para a agenda de negociação.

Além da implementação das medidas já negociadas -- tarifa externa comum e cláusula de resolução de controvérsias -- faltava estabelecer um conjunto de temas cujo tratamento resultasse na definição de instrumentos comuns que conferissem

maior consistência à evolução do processo de integração. Como o que define os limites do esforço de constituição de uma união aduaneira é o grau de avanço em direção à redução de assimetrias, em alguma medida, o cronograma de Las Leñas passa a ser um importante instrumento que viabiliza, no plano diplomático, a proposição de medidas que eliminem as assimetrias entre os países e estabeleçam cursos de convergência entre as diversas políticas nacionais. A definição de uma agenda de temas e a fixação do cronograma para harmonização de políticas opera, portanto, no sentido de conferir maior objetividade ao processo de negociação que envolve a criação de uma união aduaneira no Cone Sul.

A agenda de Las Leñas, neste sentido, constitui a própria agenda de harmonização das políticas micro e macroeconômicas do MERCOSUL, uma vez que nela encontra-se o conteúdo, as prioridades, os instrumentos da integração e o objetivo de formação de uma união aduaneira.

Este trabalho pretende avaliar a adequação da agenda de Las Leñas ao objetivo de criação de uma união aduaneira no Cone Sul e procurar evidências que permitam delinear o provável perfil do MERCOSUL quanto ao formato de inserção internacional das economias locais e o padrão de especialização produtiva intra-regional. Desta análise resultam evidências importantes que viabilizam a elaboração de "cenários" alternativos sobre o processo de integração até 1994.

A segunda seção, após sistematizar os temas agendados a partir de agrupamentos de política econômica (as políticas comercial, industrial e macroeconômica) e apresentar as datas para harmonização das políticas nacionais, discute a trajetória da integração no Cone Sul, procurando identificar em que medida a estratégia definida implica no avanço do processo de negociação através das linhas temáticas de menor resistência. A terceira seção apresenta "cenários" prospectivos sobre a evolução do MERCOSUL. A quarta seção resume as principais conclusões do trabalho.

II. A agenda de Las Leñas

A agenda de Las Leñas definiu originalmente onze grupos temáticos, a serem compostos por técnicos dos países envolvidos na integração cuja finalidade é apresentar propostas de atuação comum nas áreas de política macroeconômica, industrial e agrícola; comércio exterior; infra-estrutura; normas técnicas e relações trabalhistas.

A estruturação do programa de Las Leñas, em geral, fundamentou-se na realização de diagnósticos, na avaliação de assimetrias existentes e na definição de propostas comuns a serem estabelecidas segundo um determinado cronograma. Esta metodologia revela uma orientação voltada para **redução pontual** das assimetrias identificadas no teor das políticas ou nos instrumentos utilizados em suas respectivas operacionalizações.

Na prática, o cronograma de Las Leñas dá prosseguimento à estratégia de integração adotada no MERCOSUL que se caracteriza, segundo a tipologia de Lavagna (1991), pela redução automática e linear de tarifas aduaneiras e pela coordenação pontual de cada uma das políticas que poderiam afetar as competitividades relativas¹.

Os pontos da agenda de negociação dos onze subgrupos de trabalho podem ser resumidamente agrupados em três grandes blocos de política econômica (política comercial, políticas de promoção e política macroeconômica), dentro dos quais estão sistematizados os principais instrumentos a serem harmonizados. A tabela I (na página anterior) reorganiza os diversos temas de negociação expostos de acordo com sua relevância para a formação de uma união aduaneira e apresenta a previsão inicial para a conclusão dos trabalhos em cada item.

Dentre os instrumentos da política comercial, a definição de regras unificadas para aplicação de direitos antidumping e anti-subsídios, a eliminação de barreiras não-tarifárias e o estabelecimento de uma tarifa externa comum têm prazos finais de homologação entre julho e dezembro de 1992. Dentre as políticas de promoção, as políticas industrial, agrícola e de

Tabela 1

Políticas para Conformação do MERCOSUL

| | principais instrumentos a serem harmonizados | prazo final p/ avaliação ou instrumentalização da decisão |
|-------------------------|--|---|
| política comercial | dumping/subsídios | entre jul-dez de 92 |
| | eliminação de barreiras não-tarifárias | entre jul-dez de 92 |
| | tarifa externa comum | entre jul-set de(*) |
| | áreas aduaneiras especiais | entre out-dez de 93 |
| | acordos c/ terceiros países | entre abr-jun de 93 |
| política de promoção | acordo de proteção ao investimento | entre abr-jun de 93 |
| | política industrial | entre out-dez de 93 |
| | política de concorrência | entre out-dez de 93 |
| | política tecnológica | entre abr-jun de 94 |
| | política agrícola | entre out-dez de 93 |
| política macroeconômica | coordenação de paridades cambiais | entre abr-jun de 93 |
| | tributos incidentes sobre o comércio | entre jul-set de 94 |
| | movimento de capitais | entre out-dez de 93 |

Fonte: a partir de informações colhidas junto ao Ministério das Relações Exteriores.

(*) em dezembro de 92 já estarão preparadas as avaliações internas de cada país do resultado das discussões dos quatro países acerca de cada uma das propostas nacionais.

concorrência deverão ser harmonizadas entre outubro e dezembro de 1993. Finalmente, no âmbito da política macroeconômica, as deliberações se estendem entre abril de 1993 e setembro de 1994.

Assim, pode-se perceber que os itens relativos ao comércio exterior são tratados prioritariamente em termos cronológicos, seguindo-se, em ordem decrescente de relevância, as políticas de promoção e a política macroeconômica. Esta organização cronológica, além de razoável pragmatismo, revela a existência de uma estratégia de integração implícita na atuação das autoridades governamentais.

A estratégia das autoridades governamentais de abordagem de cada um dos itens do cronograma pode ser examinada segundo três critérios: sua prioridade para o processo de unificação comercial; o grau de controvérsia que a matéria desperta e o tipo de homogeneização das políticas requeridas para a viabilização do MERCOSUL.

Este último critério de análise é composto por três elementos distintos. Um tipo de homogeneização de políticas é a simples harmonização dos instrumentos disponíveis, sem preocupação maior com os resultados de cada economia em particular ou com a adequação desses instrumentos a objetivos distintos da integração comercial "strictu sensu". Os trabalhos nessa área devem, portanto, resultar na definição de instrumentos únicos, suprimindo assimetrias e, conseqüentemente, evitando a ocorrência de desvios de comércio.

Outro mecanismo de homogeneização de políticas envolve a definição de instrumentos comuns que evitem o surgimento de desvios competitivos decorrentes de assimetrias das políticas locais mas também atentem para objetivos mais amplos que a formação de uma união aduaneira. Este tipo de homogeneização de políticas guarda alguma dependência com relação a seus resultados e sua natureza pode ser alterada caso os efeitos alcançados diverjam dos desejados.

Um último procedimento cabível é a convergência de desempenho das economias locais, a despeito das particularidades dos instrumentos que a cada país seja facultado utilizar. Neste caso, é a adequação dos resultados aos objetivos

de integração que importa, independentemente da semelhança dos instrumentos utilizados para obtê-los.

Os três critérios discutidos anteriormente estão representados na tabela 2 e podem ser utilizados para análise das prioridades da agenda de negociação do MERCOSUL apresentada na tabela 1.

A área de Política Comercial -- em particular o tratamento das barreiras não-tarifárias, da legislação antidumping e anti-subsídios e das salvaguardas -- constitui um conjunto temático prioritário para qualquer esforço de integração comercial. A convergência de opiniões acerca da abordagem mais adequada ao tratamento de cada item, é muitas vezes auxiliada pela existência de institucionalidade internacional na matéria (como é o caso da código do GATT para legislação antidumping e anti-subsídios), e de tendências à liberalização unilateral presente nos diferentes países. Estes dois fatores reduzem significativamente as resistências à harmonização das políticas envolvidas e definem "a priori" o vetor de harmonização consensual. Finalmente, a simples homogeneização dos instrumentos utilizados pelos países parece ser suficiente para viabilizar o MERCOSUL, prescindindo-se, com isso, de medidas que garantam a semelhança do desempenho das economias locais nesse item, ou que dêem conta de objetivos terceiros, distintos da viabilização, "strictu sensu" da unificação comercial.

As políticas de promoção -- políticas industrial, agrícola, de comércio exterior e de concorrência -- têm, em princípio, prioridade secundária para o processo de integração. Conforme demonstrou Nofal (1991), no âmbito da política industrial e de comércio exterior, existem importantes assimetrias entre Brasil e Argentina decorrentes de diferentes estilos de gestão das políticas de promoção. Estas diferenças, somadas às disparidades das estruturas industriais desses dois países, elevam o grau de conflito e, portanto, as resistências quanto à harmonização dos instrumentos a serem utilizados. Além disso, essas políticas envolvem objetivos comuns distintos da própria integração que dizem respeito, em última instância ao padrão de inserção internacional do MERCOSUL, cuja definição e a de seus instrumentos requer consensos muito mais sofisticados do que o presente no mero esforço de harmonização.

Tabela 2

A Estratégia de Integração no MERCOSUL

| | Política Comercial | Políticas de Promoção | Política Macroeconômica |
|---|--------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Critério de prioridade | ALTO | MÉDIO | BAIXO |
| Grau de resistência à harmonização ou à definição de políticas comuns | BAIXO | MÉDIO | ALTO |
| Grau de homogeneização das políticas | HARMONIZAÇÃO | HARMONIZAÇÃO E/OU POLÍTICAS COMUNS | CONVERGÊNCIA DE RESULTADOS |

As políticas macroeconômicas possuem critério de prioridade baixo para a criação de uma união aduaneira. Dada as diferenças no estilo de gestão das políticas macroeconômicas e os distintos graus de sucesso das políticas de estabilização em curso nos países, a resistência à definição de políticas comuns parece ser bastante elevada. A coordenação de políticas macroeconômicas engendra, ainda, uma dificuldade adicional na medida em que implica, conforme Araújo Jr. (1991), uma opção por soberanias compartilhadas. Espera-se que os processos de ajuste macroeconômicos e as negociações que vêm ocorrendo possam conduzir à convergência de resultados, não obstante o emprego de instrumentos de política econômica diferenciados.

Neste sentido, a hierarquia cronológica expressa na Agenda de Las Leñas -- em que se prioriza o tratamento dos temas de comércio exterior em detrimento dos demais -- parece denotar que a estratégia dos negociadores é, pragmaticamente, evoluir

pelas áreas temáticas de menor resistência e de prioridade elevada para a integração.

A estratégia, implícita no Cronograma, de se evitar os pontos temáticos mais controversos e, nesse momento, não tão relevantes para a unificação tem, no entanto, eficácia limitada caso se considere objetivo da integração alcançar um estágio de "deeper integration" (Lawrence, 1991) entre os países do MERCOSUL e se opte por uma metodologia "positiva" (Tussie, 1991) na busca de convergências.

Por um lado, o estabelecimento de algum tipo de coordenação das políticas cambiais -- que garanta, pelo menos, convergência de resultados -- é um mecanismo importante para poupar os fluxos comerciais de impactos decorrentes de variações acentuadas nas taxas de câmbio.

Assim, o cumprimento das metas necessárias para viabilizar a integração pode vir a ser prejudicado pela incapacidade das autoridades monetárias dos países de produzir algum grau de coordenação entre as respectivas políticas cambiais.

Trata-se de questionar a viabilidade da adoção de uma tarifa externa comum para um conjunto de países para os quais se tem observado uma enorme instabilidade entre as taxas de câmbio. Neste contexto, os sistemas produtivos tendem a sofrer impactos negativos decorrentes de alterações bruscas dos níveis de proteção entre os países. Este quadro se torna ainda mais dramático se considerado o estilo de integração no MERCOSUL, que, precedido, como foi, de reformas comerciais nacionais de caráter liberalizante, define-se fundamentalmente como um processo de integração aberto. Assim, a fixação de barreiras tarifárias externas ao mercado integrado, em níveis relativamente baixos, impõe a necessidade de definir mecanismos de gestão da política cambial que assegurem algum grau de estabilidade entre as taxas de câmbio dos países da região, sob pena de se gerarem distorções no sistema protecionista que coloquem em risco não só a sobrevivência de setores industriais, mas também do próprio processo de integração.

Por outro lado, o tratamento da questão industrial no cronograma de Las Leñas apresenta algumas insuficiências. Em primeiro lugar, a metodologia utilizada no cronograma,

quando aplicada a este item, resume a definição de uma política industrial comum à simples redução de assimetrias pontuais. Este procedimento, segundo Lavagna (1991), no limite, faz com que a supressão das assimetrias provoque a perda da unidade das políticas industriais nacionais. A renúncia a uma política industrial ativa parece ser, ainda, reiterada nos itens da agenda de negociação em que se nota a inconsistência temporal entre a elaboração de diagnósticos de competitividade e a definição de instrumentos. Este, por exemplo, é o caso do diagnóstico de competitividade setorial intra-MERCOSUL, cuja data de apresentação coincide com a definição de alguns instrumentos da política industrial (política de qualidade e produtividade, políticas de compra do governo, política para micro, pequena e média empresa) que supostamente só poderiam ser estabelecidos a partir de um exame metuculoso daquele diagnóstico.

É o caso, portanto, de se indagar acerca da pertinência do estabelecimento de uma política industrial (ativa) comum para a viabilização do projeto de formação de uma união aduaneira no Cone Sul, considerados os desníveis de competitividade, o baixo grau de integração comercial, a reduzida complementariedade industrial e os diferentes estilos de desenvolvimento dos países da região.

A definição de uma tarifa externa comum, a eliminação dos entraves ao comércio intra-regional e o caráter aberto da integração estabelecem a necessidade de uma política industrial comum, à medida que requerem a instrumentalização da reestruturação e da reconversão industrial e da inserção ativa da região na economia mundial, aspectos intrínsecos ao processo de integração no MERCOSUL.

Definir uma estrutura tarifária comum no MERCOSUL implica suprimir as particularidades das políticas de comércio exterior de cada país, em particular no que se refere ao emprego seletivo das tarifas aduaneiras como instrumento de promoção industrial. Sua supressão demandaria, portanto, a adoção de mecanismos compensatórios que, na ausência de alternativas no âmbito do MERCOSUL, tenderiam a ser buscadas isoladamente pelos países, provocando a competição entre regimes regulatórios. Neste sentido, Araújo Jr. (1991b), salienta

que "(...) (a)s negociações em torno da tarifa externa comum seriam bastante simplificadas se houvesse uma estratégia industrial para o MERCOSUL." Deste modo, "(...) em setores como o da celulose, cujas tarifas são nulas no Brasil e na Argentina porque a produção é competitiva, o declínio da proteção no Paraguai e no Uruguai pode aguardar o advento de uma política industrial na região".

A eliminação das barreiras comerciais intra-regionais, num contexto onde vigoram significativos desníveis de competitividade, provoca dois tipos de efeitos: altera a pauta de produção das firmas através de fusões e associações e gera mudanças de localização industrial no interior da região, quando não for possível corrigir os desníveis de competitividade através da opção anterior. Krugman (1991) sugere que não é possível negligenciar os efeitos das economias de aglomeração sobre a eficiência e competitividade das indústrias. Neste caso, as decisões quanto à localização e à concentração das indústrias passam a ser vistas como resultado da interação entre economias de escala e custos de transporte, passando, portanto, a ser uma variável de atuação importante nas estratégias de integração. A natureza dessa variável requer, "per se" um tratamento supranacional por parte das políticas de promoção industrial.

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 permanente mudança das vantagens comparativas estabelecidas. Esta visão sustenta-se teoricamente nas modernas teorias do comércio internacional, como por exemplo Helpman e Krugman (1985) e Krugman (1985), para quem a inserção internacional de um país resulta de vantagens comparativas adquiridas, sendo o comércio exterior explicado pela ocorrência de economias de escala e concorrência imperfeita. A constatação de políticas industriais, explícitas ou não, nos diversos países industrializados encontra-se, por exemplo, em Jacquemin & Sapir (1991) e Araújo Jr. & outros (1991a) onde "(...) a busca de mecanismos que criem condições privilegiadas de acumulação de capital sem a contrapartida de entraves diretos às transações

internacionais tornou-se (...) um dos dilemas centrais da política industrial contemporânea."

Além dos argumentos estritamente econômicos em favor de uma política industrial comum, sua importância para a viabilização do MERCOSUL vincula-se às condições em que ocorre o processo, que dificultam a obtenção de avanços na integração pela via da harmonização das políticas macroeconômicas, uma vez que os países realizam esforços prioritários de ajustamento doméstico. Finalmente, dadas as diferentes distribuições de benefícios decorrentes da unificação, parece ser provável que, na ausência de incentivos explícitos ao aprimoramento da inserção internacional das economias, surjam pressões para a adoção de políticas nacionais de promoção que redundariam em obstáculos ao processo de integração².

A discussão precedente sugere que, dadas as características das economias do MERCOSUL, um processo de unificação aduaneira na região requer para sua viabilização, o estabelecimento de uma política industrial comum. De fato, para Veiga (1992a) "(...) (a) institucionalização do MERCOSUL e a elaboração de políticas comunitárias na área industrial, tecnológica e de comércio exterior (...) aparecem como instrumentos mais adequados para gerenciar as assimetrias estruturais, atuais e futuras (...) da região. Nos termos de Tussie (1991), significa admitir que, no âmbito do MERCOSUL, a harmonização "positiva" das políticas econômicas -- que estabelece regras comuns e específicas para o funcionamento da economia da região e políticas específicas que determinam suas condições de produção -- é uma estratégia superior à simples correção das assimetrias, cujo intuito é de evitar que instrumentos não-tarifários sejam utilizados para contornar os compromissos de abertura.

Assim, do ponto de vista de uma integração mais profunda e de constituição de uma política industrial comum, a análise do Cronograma de Las Leñas apontaria para uma importante debilidade: ele em nenhum momento reserva espaço para a definição de diretrizes globais de desenvolvimento industrial para a explicitação de um padrão de especialização produtiva e de inserção internacional para o MERCOSUL.

Sua metodologia de trabalho praticamente define uma estratégia liberal de desenvolvimento industrial (em que pesem referências a programas de qualidade e produtividade e apoio às pequenas empresas) sem que o tema fosse explicitamente debatido anteriormente. As significativas diferenças nas estruturas industriais de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e as particularidades dos estilos de desenvolvimento de cada país, contudo, indicam que esta, dificilmente, será uma discussão de consenso trivial e não deixam de apontar para problemas próprios à economia política da integração.

A ausência de diretrizes globais para o desenvolvimento industrial da região, não apenas dificulta o estabelecimento de uma visão conjunta do modelo de desenvolvimento eleito, como impede que se estabeleçam os instrumentos de política industrial necessários para o tratamento de problemas que surgem normalmente com o desenvolvimento do processo de integração. O documento omite qualquer referência à discussão dos mecanismos de reestruturação e reconversão industrial -- em suas dimensões setorial, regional e social -- e à maior exposição de segmentos industriais "tradicionais" dessas economias à concorrência internacional.

III. Hipóteses alternativas e cenários para o período de transição.

Em que pese o fato de manter as políticas de promoção em uma espécie de "zona cinzenta", a agenda de Las Leñas explicita a estratégia de avanço, até 1995, em direção a uma união aduaneira, priorizando a harmonização de políticas comerciais e minimizando o grau de cessão de soberania implicado, tanto pela hipótese da coordenação macroeconômica quanto pelo desenvolvimento de instituições supranacionais e de políticas comunitárias. Os limites de uma tal estratégia foram apontados na seção II deste trabalho.

A agenda de Las Leñas pretende fornecer uma resposta ao quadro que se aprofunda a partir do final de 1991, com o agravamento dos efeitos da assincronia e das divergências de trajetória entre os processos de estabilização macroeconômicos

no Brasil e na Argentina -- em detrimento deste último país. Não sendo as discrepâncias temporais e de conteúdo neutras, do ponto de vista do comércio bilateral e das atitudes e disposições empresariais em relação ao processo de integração, gerou-se a partir daí uma importante fonte de tensão e de incerteza em relação ao futuro do MERCOSUL. Emergem na Argentina, segundo Veiga (1992b), "(...) resistências difusas que, somadas às resistências setoriais (...) levam a um reforço do eixo setorial de negociações, com um componente defensivo e de proteção do mercado doméstico." Dada a elevada prioridade concedida por ambos os países à estabilização doméstica o "ataque" a esta fonte de incerteza não poderia se dirigir diretamente às variáveis macroeconômicas, centrando-se, como a agenda de Las Leñas explicita, na correção das assimetrias das políticas microeconômicas e, especialmente, dos regimes de comércio.

Na suposição de que se consiga atingir um grau significativo de harmonização dos regimes comerciais, o desenho de cenários para o período de transição deveria levar em consideração prioritariamente hipóteses alternativas a cerca do comportamento de suas variáveis: a paridade do câmbio bilateral Argentina-Brasil e a configuração das políticas de promoção em vigor no MERCOSUL, nesta fase.

No que se refere à paridade bilateral, três hipóteses devem ser consideradas, na perspectiva dos próximos dois anos:

- . a relativa estabilidade da paridade real bilateral obtida nos últimos meses, em função dos baixos índices inflacionários na Argentina e de uma política cambial neutra no Brasil se manteria, configurando uma "convergência de resultados" no nível da paridade atual, sem ajustes reais e em prejuízo da Argentina³. Nesta hipótese, ou os índices de inflação cairiam a níveis "residuais" na Argentina, ou o governo compensaria com devolução de impostos e outros instrumentos uma parcela da sobrevalorização, ou ainda se implementaria um

mecanismo de "crawling peg" para compensar a futura (e não aquela relativa ao período decorrido de março de 1991 até agora) inflação doméstica.

. após um ajuste significativo da taxa de câmbio real argentina, para compensar, ainda que parcialmente, a defasagem acumulada desde março de 1991, mantém-se uma situação de estabilidade da paridade bilateral, em função da sustentação pelo Brasil de uma política cambial neutra e da instituição, pelo lado argentino, de algum mecanismo que impeça novas deteriorações da paridade do peso frente o dólar.

. em função do agravamento da situação macroeconômica nos dois países, a paridade real bilateral volta a experimentar uma significativa instabilidade⁴.

No que diz respeito à configuração das políticas de promoção, pode-se definir três hipóteses:

. os esforços de harmonização "corretiva" são bem sucedidos, ao longo do vetor definido pela agenda de Las Leñas, reduzindo-se as tensões e fricções originárias das discrepâncias entre regimes regulatórios nesta área de política.

. consolida-se um quadro onde prevalece a regra da competição entre os regimes regulatórios nacionais, em função das dificuldades de implementação da estratégia de harmonização "corretiva". Esta regra de competição pode envolver não somente as regulações já existentes, mas ainda novos instrumentos e mecanismos que os Estados nacionais venham a implementar ao longo do processo de estabilização e de reformas estruturais em curso nas duas economias.

. estabelecem-se as diretrizes e os instrumentos principais de uma política comunitária de promoção, em especial na

área industrial. Avança-se no sentido de uma estratégia de harmonização "positiva" nesta área, minimizando a competição regulatória e redefinindo o papel da redução "corretiva" das assimetrias.

A mais provável evolução da primeira variável sugere que se manterá a estabilidade na paridade real bilateral sendo seus efeitos assimétricos atuais atenuados parcialmente em um primeiro momento, através de "compensações tributárias". Em um segundo momento, um ajuste mais significativo da paridade real peso-dólar seria intraoduzido, reduzindo-se o nível de assimetria atual e assegurando-se, a partir daí, uma estabilidade relativa na taxa de câmbio bilateral Argentina-Brasil.

Quando à segunda variável, pode-se supor que ela evoluirá ao longo do vetor de harmonização "corretiva", sem que se exclua a manutenção de certo grau de competição regulatória, em função de dois fatores

. no Brasil, a capacidade de resistência de grupos de interesses regionais beneficiados por sistemas de promoção (Zona Franca de Manaus, ZPE's, etc.).

. na Argentina, a emergência de insenções fiscais e de incentivos setoriais/regionais como mecanismos compensatórios aos efeitos da sobrevalorização cambial e ao viés pró-importação do atual plano de estatização.

As evoluções mais prováveis das duas variáveis indiciam a combinação de um nível de paridade real bilateral gerador de desequilíbrio nos fluxos comerciais com esforços de harmonização corretiva e persistência de competição regulatória -- cenário mais provável para os próximos meses -- tenda a produzir aumento de fricções e de tensões tanto genéricas quanto setorialmente localizadas. As demandas por proteção já são significativas na Argentina e não se pode excluir que a aplicação de salvaguardas setoriais leve a negociações de restrições "voluntárias" aplicáveis às exportações brasileiras.

Em um segundo momento, o ajuste cambial argentino levaria a paridade real bilateral a níveis capazes de reduzir a distorção hoje evidente. As demandas por proteção se atenuariam, ao mesmo tempo em que os primeiros resultados dos esforços de harmonização nas áreas de política comercial e de promoção começariam a se fazer sentir. A obtenção de uma razoável estabilidade na paridade real, em níveis aceitáveis para os dois países, permitiria que se avançasse na definição de algum mecanismo de gestão da paridade (partindo da concepção da "serpente" do Sistema Monetário Europeu). Reduzidas as tensões geradas pela atual paridade bilateral e relativamente estabilizadas as expectativas quanto à evolução futura desta variável, radicalmente atenuadas as assimetrias nos regimes comerciais pode-se considerar que, a partir do final de 1993, o tema do conteúdo e dos objetivos da harmonização das políticas de promoção venha a emergir como "insumo" prioritário no MERCOSUL.

Neste cenário, no último ano do período de transição do mercosul, se evidenciará a insuficiência do modelo de harmonização "corretiva" centrado, segundo Veiga (1992b) "(...) na preocupação com a criação de condições equitativas de concorrência nos diferentes países da subregião", emergindo o "(...) debate da funcionalidade do processo de integração para a estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional dos países-embros."

IV. Conclusões

Com o intuito de objetivar o processo de integração no MERCOSUL, o cronograma de Las Leñas constitui um importante instrumento para redução das assimetrias e para o estabelecimento de cursos de convergência entre as diversas políticas nacionais. Nestes termos, a priorização dos temas de comércio exterior em detrimento dos demais revela um pragmática estratégia de evolução através de áreas temáticas de baixa resistência e de prioridade elevada para a integração.

Não obstante esses méritos, é relevante fazer duas considerações sobre a estratégia implícita no cronograma. Frente

à diversidade das políticas cambiais dos países e à relevância do problema da coordenação das paridades cambiais, o cronograma parece conferir ao tema menos atenção do que ele evidentemente requer. A necessidade de definir mecanismos de gestão da política cambial é contingência de um processo de integração aberto.

A reestruturação e a reconversão industrial e a importância da política industrial ativa na definição de uma inserção internacional baseada em vantagens comparativas dinâmicas, decorrentes do processo de integração aberto, em curso no MERCOSUL, sugerem que a redução pontual de assimetrias é um tratamento insuficiente para a questão industrial. A definição de uma tarifa externa comum, a supressão dos entraves ao comércio intra-regional e o caráter aberto da integração, no contexto do MERCOSUL, parecem indicar que uma política industrial comum é essencial para que se alcance uma integração profunda que maximize os ganhos dos países envolvidos.

Até o presente momento, contudo, o cenário mais provável para os próximos dois anos, combina alguma convergência de resultados em termos de política cambial com a redução pontual das principais assimetrias de política microeconômica, não obstante possam persistir algumas divergências nesse plano. Tal contexto, embora seja positivo para a integração no curto prazo (até 1994), apenas adia o enfrentamento das questões relativas à definição de um aparato de políticas de promoção comuns que serão recorrentes sempre que se considere o objetivo de constituição de uma integração efetiva e profunda na região do Cone Sul.

Bibliografia

- ARAÚJO Jr., J.T. (1991a): "A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira". *In Motta Veiga, P. (org.): "Cone Sul: a economia política da Integração"*. FUNCEX.
- ARAÚJO Jr., J.T. (1991b): "Reestruturação Industrial e Integração econômica: as perspectivas do Mercosul". Relatório elaborado para a UNIDO.
- ARAÚJO Jr., J.T.; CORREA, P.G.; CASTILHO, M.R. (1992): "Oportunidades estratégicas da indústria brasileira nos anos 90". Série Documento nº. 6. IEI-UFRJ.
- helpman, e. & krugman, p. (1985): "Market Structure and Foreign Trade". MIT Press.
- JACQUEMIN, A. & SAPIR, A. (1990): "La perspective 1992 et l'après Uruguay Round". *In Économie Prospective Internationale*, nº. 44.
- KRUGMAN, P. (ed.) (1986): "Strategic trade policy and the new International economics". MIT Press..
- KRUGMAN, P. (1991 "Geography and trade". MIT Press.
- LAVAGNA, R. (1991): "Mercosur: asimetrías y política económica comparada". DEAS.
- LAWRENCE, R. (1991): "Cenários para o sistema de comércio mundial e implicações para os países em desenvolvimento". *In Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº. 29. FUNCEX.
- NOFAL, M.B. (1991): "Asimetrías de política industrial e de comércio exterior entre BBrasil e Argentina". Texto preparado para o XXVII coloquio de IDEAS.
- TUSSIE, D. (1991): "Los Países en desarrollo y la ronda de Uruguay: resultados hasta el presente y dilemas a futuro". Série Documentos e Informes de Investigación. FLACSO.
- VEIGA (1992a): "Abertura externa e Integração no Mercosul: cenários para o período de transição". *In Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº. 32. FUNXEC.
- VEIGA (1992b): "A evolução do Mercosul no período de transição: hipótese alternativas e cenários". Texto para Discussão nº. 269. IPEA.

NOTAS

- 1 - Lavagna (1991) argumenta que "(...) no hay simultaneidad posible entre el cronograma ya establecido de rebajas arancelarias y la coordinación de políticas específicas." Sugere, alternativamente, que a estratégia prossiga através de uma aproximação setorial -- mesmo que preservando alguns instrumentos gerais e lineares -- e do ajuste sistêmico das políticas.
- 2 - Em particular, no caso brasileiro, dados os limitados benefícios provenientes da integração, é pouco realista supor que se renuncie à políticas industriais ativas, e, com isso, ao padrão de inserção internacional até o momento obtido, em favor da integração.
- 3 - Não se pode excluir a hipótese de uma deterioração ainda maior da posição relativa da Argentina, em função de um certo aumento da sobrevalorização do peso frente ao dólar em contraste com a manutenção de uma política cambial neutra, do lado brasileiro. Considera-se, porém, que esta hipótese é uma variante da anterior, na medida em que apenas exacerba tensões que se explicitam na situação atual.
- 4 - Deve ser observado que, ao longo do período de transição, pode se ter uma combinação de duas (ou até três) das hipóteses apresentadas. De fato, é plausível supor que a primeira hipótese prevaleça ao longo dos próximos meses -- em função das prioridades do plano de estabilização argentino -- sendo substituída pela segunda, em um momento posterior.