



F U N D A Ç Ã O
GETULIO VARGAS

EPGE

Escola de Pós-Graduação
em Economia

Ensaio Econômico

Escola de

Pós Graduação

em Economia

da Fundação

Getúlio Vargas

Nº 598

ISSN 0104-8910

***Investimento Direto Estrangeiro no Mercosul:
Uma Visão Geral***

Renato G. Flôres Jr

Agosto de 2005

**Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões
neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Fundação
Getulio Vargas.**

Investimento Direto Estrangeiro no Mercosul: Uma Visão Geral

Renato G. Flôres Jr^{*}

(Julho, 2005)

Esse texto aborda, sob uma visão abrangente, a questão do investimento direto estrangeiro (IDE) no Mercosul. Discute, de início, duas medidas de base, imprescindíveis para se pensar em termos sérios o investimento direto, e aborda, então, os problemas afetos a uma área unificada de IDE e como atacar, com ações concretas, a sua realização. Considera ainda o tema da postura comum *vis à vis* os parceiros externos, particularmente nas negociações comerciais. Analisa, de forma geral, itens relativos à implementação das idéias, ressaltando a importância da Secretaria do Mercosul e tratando, brevemente, de uma dualidade chave nos processos de integração: a interação *supranacionalidade - subsidiariedade*. Também enfatiza a importância da transparência e da disseminação de informação no seio do bloco. Talvez a sua maior mensagem seja que os passos que levam a um mercado comum pleno, atrativo ao IDE, não se dão com facilidade, não sendo nem obra do acaso, nem o resultado de um processo contínuo, sem sobressaltos. Somente a absoluta convicção da sua necessidade, expressa em forte vontade política de realizar as tarefas devidas, fará com que os resultados esperados se tornem realidade.

^{*} Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia, da Fundação Getúlio Vargas e Presidente do capítulo brasileiro da ECSA - European Community Studies Association.

1. Introdução: A questão do investimento.

1.1. O cenário.

O Mercosul, esforço de integração regional com profunda assimetria interna, é ainda um projeto jovem. Devido a essa característica, necessita de tempo para resolver ou, pelo menos, acomodar, os seus inúmeros problemas. Uma história curta significa também que, no seio do bloco, ainda não se deu a necessária convergência de preferências, a nível microeconômico, o que faz com que muitas iniciativas comuns estejam ainda em busca de chão firme onde se apoiar.

A questão da assimetria é grave. Ela resulta, por vezes, em um cansativo diálogo entre a Argentina e o Brasil, no qual não é raro ver cada um, a seu turno, prestar cuidadosa desatenção ao seu interlocutor. A falta de um terceiro parceiro de peso, que alterasse a combinatória de alianças, evitando o monótono conflito entre os dois maiores membros, é preocupante. Na situação atual, as disparidades ora se concentram em um dos membros menores, ora em um dos grandes. No primeiro caso, são consideradas de baixa prioridade e, na melhor das hipóteses, vertidas em uma demanda por exceções ou fundos. No segundo, passam a ser um item adicional na agenda de conflitos, sendo então confinados ao geralmente improdutivo diálogo bilateral. Enquanto o Mercosul permanecer nessa quadratura, isso será uma incontornável realidade.

Nesse contexto, a disparidade se transforma em um passivo na agenda bilateral do país grande que a causa, e um ativo na estratégia de negociação do membro oposto. A construção de espaços de políticas, tão caros atualmente, é tarefa sumamente difícil, em meio a esse jogo de “toma lá, dá cá”, que inibe a criação de soluções globais. A forma de minimizar os transtornos e distorções, causados por essa situação, consiste em consolidar e aprofundar os instrumentos da integração. A progressiva implantação dos dispositivos básicos do mercado comum é a única maneira de contrariar essa perversa tendência no Mercosul.

É dentro dessa ótica que será discutida a questão do investimento direto estrangeiro (IDE).

1.2. Alguns pontos metodológicos.

Identificamos dois eixos importantes, segundo os quais deve ser tratado o tema do investimento:

- i) políticas para dar lugar a um ambiente sustentável e sem barreiras, propício a um fluxo construtivo de IDE nos países do bloco;
- ii) a harmonização das políticas individuais de concorrência e industrial, tendo em vista uma *política regional comum*, que cuidaria da questão dos incentivos fiscais, especialmente no que toca o IDE e os investimentos intra-bloco.

Ao abordar esses pontos, dois aspectos distintos devem ser levados em consideração. Um é como coordenar as políticas nacionais existentes, de modo a minimizar a probabilidade de conflitos ou de geração de problemas ao projeto de integração. Isso implica na identificação das medidas nacionais a serem implementadas, reformuladas ou até eliminadas, de modo a permitir a execução das propostas regionais. Essa tarefa não é simples e um seu maior aprofundamento foge aos objetivos desse texto, ainda que voltemos a tecer considerações sobre ela. O outro é o projetar políticas realmente comuns, à feição das que a União Europeia (UE) logrou fazer.

Embora levando em consideração o estado atual, apresentamos aqui idéias e sugestões referentes a esforços *comuns*. Além de consideradas como tal, elas podem também ser um ponto de partida provocador, que suscite o debate sobre o IDE, tanto sob uma perspectiva mais global, como uma mais específica, onde se aprofunde a análise de que medidas seriam mais factíveis e eficazes. De uma certa forma, parte das questões tratadas vem atraindo atenção desde, pelo menos, 1994 - quando o exitoso estabelecimento da área de livre comércio sinalizava um início promissor -, para não mencionar algumas reflexões pioneiras como Ferrer e Lavagna (1992).

Adotaremos, ao longo do texto, uma hipótese de trabalho que pode parecer evidente, mas é fundamental: aceita-se o Mercosul como uma realidade incontornável, cujo principal objetivo continua sendo a implantação de um mercado comum entre os seus membros, como disposto no Art. 1 do Tratado de

Assunção. Tal hipótese não nega as inúmeras dificuldades inerentes à completa execução desse objetivo, nem as diferentes visões sobre como realizá-lo.

Uma segunda hipótese pressupõe que iniciativas setoriais ora em curso, e com relevante impacto seja no processo de integração como nos fluxos de investimento, prosseguirão. Talvez o melhor exemplo de tais esforços sejam os diversos projetos – sul-americanos até – de criação ou melhoria de infraestruturas. As propostas abaixo devem ser avaliadas *em adição* a tais medidas fundamentais; que devem ser mantidas, e totalmente executadas, para propiciar um ambiente adequado e atraente para o IDE.

Finalmente, quase toda idéia de uma iniciativa regional toca, em grau maior ou menor, na questão da supranacionalidade. A supranacionalidade *per se* tem sido discutida no contexto jurídico, muitas vezes no âmbito do chamado Direito da Integração¹; entretanto, está presente na maioria das sugestões aqui contidas, de cunho econômico ou institucional, e uma preocupação importante quanto à sua implementação é: *até que ponto o grau de supranacionalidade por elas requerido será aceito pelos membros do Mercosul ?*

As atitudes dos quatro membros em relação à supranacionalidade não têm sido homogêneas, com a Argentina sendo talvez o mais predisposto a aceitá-la, dentro de uma ótica moderna do direito internacional público. O Brasil tem, de longe, sido o mais relutante: episódios sintomáticos - como o da “Carta Rogatória nº 7618, da República Argentina”, quando o Supremo Tribunal Federal se mostrou pouco inclinado a reconhecer as resoluções acordadas no Protocolos de Las Leñas e de Buenos Aires, Magalhães (2000) - gerando forte desapontamento entre os seus demais parceiros. Persistem dúvidas legítimas sobre até aonde cada país do acordo estará disposto a abdicar dos seus direitos estritos de soberania, em favor de uma integração mais profunda.

Entretanto, embora importante, a supranacionalidade não chega a ser uma pedra no caminho, e muito pode ser feito enquanto uma visão mais madura sobre ela toma forma no seio do bloco. Para isso concorre um uso inteligente do

¹ Disciplina fortemente motivada pela experiência da integração européia e seu concomitante corpo jurídico.

princípio da subsidiariedade, através do qual as políticas nacionais transformam-se em dispositivos funcionais a auxiliar os objetivos regionais; ponto ao qual voltaremos mais adiante.

1.3. Aspectos Teóricos.

A literatura sobre o IDE é vasta e cobre diferentes aspectos dessa atividade. Ela também se relaciona ao debate, renascido, sobre política industrial e à questão da inovação e da concorrência internacional. Muitos desses assuntos podem ser o objeto de modelos mais ou menos formais. Rodrik (2004a, b), em particular, inspirado em raciocínios advindos do modelo teórico em Hausmann and Rodrik (2003), apresentou recentemente um conjunto de idéias bastante interessantes para resolver as difíceis questões de priorização e sequenciação de políticas referentes aos temas aqui tratados.

Outro conjunto de idéias está ligado aos modelos desenvolvidos no âmbito da “nova” geografia econômica. Embora inventivos, tais modelos são em geral baseados em hipóteses excessivamente restritivas, além de ainda terem sido pouco submetidos a rigorosos teste empíricos. Ademais, as profundas assimetrias do Mercosul, anteriormente mencionadas, invalidam a maioria das suas conclusões, usualmente advindas de cenários com fortes *simetrias*. Ainda assim, os princípios fundamentais, associados às forças de aglomeração e dispersão espacial, devem ser levados em conta ao se desenhar políticas com o objetivo de melhorar a competitividade e incentivar o IDE numa perspectiva regional mais equilibrada.

A geografia econômica também ajuda a analisar os limites de iniciativas *top-down*, visando a criação de processos ideais de aglomeração e desenvolvimento. A experiência européia apresenta evidências quase conflitantes a respeito do efeito combinado de ajudas nacionais e comunitárias para estabelecer aglomerações geradoras de bem estar ou contrabalançar os efeitos destrutivos das economias de escala, devido ao aprofundamento da integração. A conclusão básica tem sido que, embora essa combinação tenha garantido uma certa equalização *entre* os membros, ela tem promovido, ou sido incapaz de

evitar, uma maior desigualdade e concentração de renda no *interior* dos países. Uma tendência no sentido de criação de “buracos negros” (aglomerações com apenas um ou poucos setores distintos, não geradoras de maior bem estar) parece também evidente (vide, por exemplo, Midelfart-Knarvik and Overman (2001)).

O claro campeão que emergiu das políticas européias, a Irlanda, deve o seu sucesso muito mais a políticas internas de reestruturação da economia que propriamente aos fundos comunitários. Esses, com a exceção ainda da Espanha, foram incapazes de atrair fluxos sustentados de IDE a Portugal e Grécia, países generosamente dotados de diversos tipos de ajuda.

Uma crítica autorizada e construtiva aos modelos de geografia econômica em geral pode ser encontrada em Neary (2001). Outra área que poderia ser de utilidade é a dos modelos sobre as integrações Sul-Sul. Infelizmente, o conjunto restrito de exercícios existentes desenvolveu a falsa percepção de que tais iniciativas estão condenadas ao fracasso e frustração. Baseados em uma estrutura ricardiana bastante rígida e esquemática, tais modelos, embora contribuam ao debate, não podem ser transformados em argumento opondo as integrações Sul-Sul às de tipo Norte-Sul.

1.4. Estrutura do texto.

O capítulo está estruturado da seguinte maneira. Na seção 2 discutimos duas medidas de base, imprescindíveis para se pensar em termos sérios o IDE no bloco. As de números 3 e 4 são o centro do nosso argumento, abordando os problemas afetos a uma área unificada de IDE e como atacar, com ações concretas, a sua realização.

A seguir, consideramos o tema da postura comum *vis à vis* os parceiros externos, particularmente nas negociações comerciais. A seção 6 discute, de forma geral, itens relativos à implementação das nossas idéias, ressaltando a importância – em todo o processo – da Secretaria do Mercosul e abordando brevemente uma dualidade chave nos processos de integração²: a interação *supranacionalidade versus subsidiariedade*. Também se enfatiza a importância

² Geralmente esquecida pelos economistas.

da transparência e da disseminação de informação no seio do bloco. Conclusões finais se encontram na seção 7.

Talvez a maior mensagem, não exatamente inédita, desse capítulo seja que os passos que levam a um mercado comum pleno, atrativo ao IDE, não se dão com facilidade, não sendo nem obra do acaso, nem o resultado de um processo contínuo, sem sobressaltos. A sua consecução é fruto de luta contra tendências e grupos contrários a eles, por vezes desagregadores; depende também da conjuntura internacional. Somente a absoluta convicção da sua necessidade, expressa em forte vontade política de realizar, pouco a pouco, as tarefas devidas, fará com que os resultados esperados se tornem realidade.

2. Políticas Adicionais para Criar um Ambiente Favorável ao IDE no Mercosul.

É impossível falar de IDE em um mercado comum se os fluxos internos não se dão de modo livre e sustentado, muito próximo ao livre comércio ideal. Sem levar a cabo o pleno funcionamento da união aduaneira, é totalmente sem sentido discutir-se a questão, sobretudo em um contexto de competitividade regional. Qualquer idéia proposta irá esbarrar em empecilhos devidos a uma das tarefas inconclusas. A imagem cunhada pelo Relatório Cecchini, Cecchini (1988), dos custos da ‘não união aduaneira’ encaixa-se perfeitamente aqui, pois a presente situação inviabiliza, no caso, diversas políticas de IDE.

Descrevemos – ou talvez devêssemos dizer, relembremos – nessa seção duas medidas, pré-requisitos para um tratamento maduro do IDE no Mercosul. Ambas já foram sobremaneira discutidas, “esquecidas” e desencavadas, para serem novamente abandonadas. Há que executá-las de modo definitivo:

I. Revisão da Tarifa Externa Comum - TEC.

Já lá são transcorridos mais de dez anos do Protocolo de Ouro Preto e muitos se esquecem que a TEC produto daquelas negociações refletia, para o bem e o mal,

a economia política à época³. Além dos diversos adiamentos, exceções e perfurações que ocorreram desde então, muito mais do que eles, mudaram as economias e o contexto global, e uma revisão torna-se imperiosa.

Essa revisão deve claramente ter um viés para baixo e contemplar dois pontos fundamentais. Um é a questão dos bens de capital, sendo sabido que o Brasil, à época das negociações em Ouro Preto, foi responsável pela manutenção dessas tarifas em patamares altos, relativamente aos vigentes em seus parceiros. O país deve agora ter a coragem de concordar com valores mais baixos, cedendo às evidências de que os em vigor foram fonte de sérios problemas para os outros membros. O outro é a Rodada Doha, que terá como uma de suas consequências uma nova lista de concessões tarifárias entre os membros da OMC.

Qualquer que seja a data fixada para o início dessa revisão, estudos e debates devem ser promovidos antes da mesma, de modo a minimizar as forças e *lobbies* protecionistas que certamente atuarão. Não antes do primeiro semestre de 2006 ou, mais realisticamente, o segundo, quando os resultados da Rodada deverão estar bem definidos, ela deveria ocorrer.

II. *Estabelecimento definitivo de um Protocolo sobre Salvaguardas e Antidumping para o Mercosul.*

A proposta original de um Protocolo sobre Salvaguardas e Antidumping encontrou oposição primeiro pelo Brasil e depois pela Argentina, o que emperrou as discussões e fez com que o texto fosse esquecido em alguma gaveta da burocracia oficial. Os atritos, por seu turno, não cessaram, e continuam a se agravar.

É inconcebível aprofundar a integração, e discutir os problemas afetos ao IDE, sem a existência de um protocolo abrangente sobre os mecanismos básicos de proteção contingencial no seio do bloco, que gerem a necessária tranquilidade entre os quatro parceiros, contra “avalanches” de importações, e evitem, ou melhor, excluam nesses casos, o uso de recursos junto à OMC.

³ Vide, entre outros, Calfat et al. (2003). Alguns autores vão mais além e consideram a atual TEC como responsável não somente por ter aprofundado as assimetrias no interior do bloco, como por concentrar os custos dos desvios de comércio nos membros menores e os benefícios nos maiores.

Recentemente, a Argentina apresentou nova proposta na qual quotas de importação seriam adotadas, para compensar desequilíbrios devidos a fases distintas do ciclo econômico ou evoluções adversas das taxas de câmbio. As quotas não seriam inferiores à média aritmética simples dos *market share* do membro exportador, no consumo aparente do parceiro prejudicado, nos últimos três anos. Seriam autorizadas por períodos renováveis de seis meses, enquanto os desequilíbrios permanecessem.

A proposta argentina tem o mérito de colocar na mesa, uma vez mais, uma sugestão, embora apresente problemas delicados. Os valores que disparariam a imposição automática das salvaguardas – seja nos casos contra-cíclicos ou de desequilíbrios cambiais – não estão definidos, e isso é um ponto que pode levar a intermináveis e infrutíferas discussões. Ela é também omissa quanto aos mecanismos, ou as providências imediatas que a parte atingida deve acionar de modo a, com a ajuda das salvaguardas, corrigir o problema. Infelizmente, se correto ao levantar críticas dessa ordem, o Brasil tem de fato jogado um jogo duplo, ao evitar, ao menos até agora, uma discussão franca e direta sobre a forma e o conteúdo de um texto definitivo.

Em lugar de imaginar novas fórmulas, cremos que uma adaptação do Artigo XIX do GATT 1994, com esclarecimentos adicionais como os constantes no Acordo sobre Salvaguardas da Rodada Uruguai, WTO (1994), resolveria o problema. O texto final poderia ainda incorporar idéias contidas nos Arts. XI e XII do mesmo GATT. Se alguns pontos “argentinos”, como o uso de quotas ao invés da suspensão total das importações, e a bastante razoável periodização de seis meses, poderiam ser mantidos, conceitos chave como o de “sério dano” e as condições de renovação deveriam seguir de perto o disposto na OMC⁴.

Repetimos que, na ausência de um protocolo nesses termos, os fluxos de comércio entre os membros estarão sempre sujeitos aos caprichos de condições

⁴ Talvez deva ser lembrado que estamos falando de uma medida *interna*; estritamente, salvaguardas *à la* OMC não são permitidas no interior de uma união aduaneira mesmo imperfeita como o Mercosul. Uma outra questão, não tratada aqui, é o *design* do mecanismo institucional para salvaguardas *externas*, tipo OMC, aplicadas pelo Mercosul contra outros parceiros.

macroeconômicas adversas e às constantes demandas protecionistas dos grupos de produtores menos competitivos.

3. Uma Área Unificada para o IDE.

A performance do Mercosul, no que tange o IDE, tem-se alternado entre períodos mais e menos expressivos, embora o bloco continue a se qualificar como uma área atrativa, em termos mundiais. A significativa assimetria entre o Brasil e os seus demais parceiros tem geralmente levado os investidores estrangeiros – seja em uma estratégia de mercado mercosulina ou sul-americana – a dar preferência à economia maior. Em termos dos investimentos internos, intra-bloco, grosso modo o padrão se repete, com as firmas dos outros membros (especialmente as argentinas) usualmente se re-localizando no Brasil, particularmente em São Paulo. A guerra fiscal ora agrava, ora altera esse quadro geral, criando tensões adicionais não somente entre o Brasil e a Argentina, como no interior de cada um desses países.

Seria possível diminuir as disparidades e coordenar melhor as políticas nacionais nessa área ? Uma resposta, que vem recebendo o apoio, por vezes entusiasta, do parceiro argentino, é o estabelecimento de *cadeias produtivas* transfronteiras, o que favoreceria um ambiente de cooperação, evitando muitos dos problemas acima mencionados. As oportunidades de investimento seriam claramente identificadas, a um nível geográfico detalhado, e canalizadas para áreas específicas, com o consentimento de todos os envolvidos⁵.

Sob uma ótica mais abrangente, acreditamos que o ponto de partida deva ser outro conjunto de protocolos que foram deixados de lado: o Protocolo de Colonia para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul, tratando do investimento inter-membros, assinado aos 17 de janeiro de 1994, em Colônia, no Uruguai, e o Protocolo do Mercosul para a Promoção e Proteção dos Investimentos de Terceiros Estados (Protocolo de Buenos Aires), de 5 de agosto do mesmo ano, regulando os fluxos externos e inclusive tocando na questão das

⁵ Esta opção será ainda discutida mais abaixo.

guerras fiscais. Ambos nunca foram adotados – somente a Argentina os ratificou -, apesar da existência da Resolução 92 do GMC – *Grupo do Mercado Comum*, criando uma comissão para a proteção recíproca dos investimentos. Claro que, ambos os textos originais se encontram desatualizados, novos itens, senão toda uma nova redação, necessitando ser incluídos.

Além dessa medida de cunho jurídico, uma melhor integração dos distintos mecanismos de investimento deve ser empreendida. Em um primeiro momento, os principais atores deveriam ser o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e as suas contrapartes nos demais membros, que desenvolveriam programas conjuntos que implicitamente dirigiriam, ou encorajariam, investimentos específicos, geograficamente determinados. Passos nesse sentido já se encontram, felizmente, em curso.

Fora dessas duas ações básicas, parece-nos infeliz querer intervir mais nas oportunidades de investimento, sob o risco de criar um ambiente artificial que, de fato, desencorajaria tentativas originais e o aparecimento de novas oportunidades ou dinâmicas. Tampouco é aconselhável tentar resolver as disparidades em termos de investimento, seja com diretivas muito detalhadas, seja privilegiando uma determinada política de caráter regional. Não há sentido em *forçar* os investidores a colocar o seu dinheiro onde os burocratas ou as associações regionais querem, e não de acordo com os seus interesses e percepção de risco, além das motivações de ordem técnica que possam ter.

Isso é particularmente verdadeiro com relação ao problema da guerra fiscal, inerente às integrações regionais e mesmo às federações, e que, até na UE, re-emergiu com o alargamento a leste, ocorrido em maio de 2004 ⁶. A guerra fiscal entre a Argentina e o Brasil, por exemplo, é, antes de tudo, um assunto de política nacional, depois, sob o ponto de vista de um subsídio distorcivo, deve ser coibida por uma legislação *regional* de concorrência e, finalmente, no caso de uma distorção muito complexa, ser talvez o objeto de uma negociação *ad hoc*. A médio-longo prazo, o problema diminuirá, devido a medidas globais de

⁶ Embora, naturalmente, de modo não idêntico ao que se apresenta no Mercosul. Em termos gerais, o que ocorre é que, nos dez novos membros, a maioria das taxas e impostos relacionadas com o IDE são mais baixas do que nos outros quinze.

harmonização fiscal – algo mais relacionado ao, e dependente do, pacote de harmonização macroeconômica – e à consolidação de uma estrutura de produção mais diversificada no seio do espaço de integração.

Por outro lado, as considerações acima não significam que não existam formas mais ou menos indiretas de minorar as distorções causadas pelas guerras fiscais ou pela concentração excessiva do investimento em determinadas áreas. Para a discussão das mesmas, algumas hipóteses se fazem necessárias.

A primeira afirma que, mais do que a possibilidade de “buracos negros”, no âmbito do Mercosul é o efeito de desertificação que deve ser temido. Tal resultaria, em larga proporção, da assimetria de tamanho brasileira, juntamente com a existência de poucas porém poderosas aglomerações centrípetas como São Paulo, Porto Alegre – em termos relativos, para os vizinhos uruguaios e argentinos –, Rio de Janeiro – merecendo, talvez, também ser incluído - e Buenos Aires, a única aglomeração de peso fora do Brasil.

A segunda é que, contrariamente ao que ocorre no espaço europeu, à exceção do agronegócio, o Mercosul não apresenta um número mínimo de *redes de produção regional* que sejam internacionalmente competitivas, além de ter uma inserção precária nas que existem a nível do sistema produtivo global. Acrescentando a isto uma baixa a mediana competitividade em serviços – com exceção talvez dos de cunho financeiro -, fica difícil aceitar que as políticas oficiais *per se* serão capazes de gerar ambientes com externalidades positivas.

Entretanto, um certo progresso tem ocorrido, e associações naturais vêm emergindo de modo autônomo em vários subsectores da química, ou entre os fabricantes do ramo papel & papelão. Mesmo na siderurgia, responsável por infelizes casos de antidumping no interior do bloco, começam a serem detectados movimentos em busca de uma visão comum. Pode-se argumentar que todos esses ramos são oligopólios bem estabelecidos, que estariam redefinindo *em conjunto* as suas novas posições no mercado alargado. O que haveria contra essas manobras, se qualquer integração contém uma forte componente concentradora ? Além de inevitável, isso deve ser encarado como normal.

Nesse contexto, qual o papel das ‘cadeias de produção mercosulinas’ ? No caso do setor de alimentação e das atividades relacionadas ao agronegócio, podem ser uma solução, embora não seja evidente a integração entre as prováveis cadeias bem sucedidas e os poderosos oligopólios exportadores na Argentina e no Brasil. Se em setores como a uva e o vinho, uma cadeia mercosulina parece possível e auto-suficiente, em outros, como calçados, uma ‘cadeia sul-americana’, admitindo também o México, seria em princípio viável, unindo forças em uma estratégia comum junto aos grandes mercados como os EUA e a UE, e fazendo face a competidores como a China.

As cadeias produtivas regionais deveriam ser perseguidas nos setores mais pulverizados, próximos ao padrão da concorrência perfeita. Sendo mais fragmentados, é comum que, por vezes, “ilhas” de pequenos produtores sofram um forte impacto advindo de rivais maiores e mais competitivos; ao mesmo tempo, a possibilidade de maior diversificação *entre* os produtores, e consequentes especializações – concomitantes a uma criativa discriminação de preços – é alta. Passando aos setores industriais mais ‘pesados’ e intensivos em tecnologia, a situação se torna mais complexa. Infelizmente, histórias de sucesso como a EMBRAER permanecem, em termos do bloco, um fenômeno *nacional*, com pouco ou nenhum desdobramento no âmbito do Mercosul, pelo menos até agora. Em áreas como aparelhos elétricos e eletrônicos, observa-se uma tendência de realocações na direção do Brasil, gerando reações protecionistas nos outros membros; partes do setor químico ainda não se comunicam. Apesar disso, certos oligopólios específicos terminarão por encontrar um *modus vivendi* comum. Outros talvez sejam muito pequenos para justificar o esforço ou, em um dado membro, estejam a sofrer competição também de fora do bloco. Nesse caso, em vez de ajuda, o necessário é a existência de uma autoridade regional de concorrência, para prevenir ou coibir situações injustas. Há ainda a indústria automotiva que, mesmo a nível internacional, revela uma tendência preocupante em se agrupar em alguns buracos negros cuja sustentabilidade – dado o caráter volátil (ou dinâmico) do setor – é, ao menos, discutível.

Uma insistência excessiva na criação de cadeias de produção *internas ao bloco* pode assim se tornar em fonte de decepção. Para cada uma que seja possível, há que se dar a devida consideração a como, uma vez estabelecida, ela poderá ser proveitosamente inserida na moderna lógica de produção global, onde o valor adicionado termina por ser segmentado ao longo de uma cadeia *internacional*. Com esta ressalva, a identificação das cadeias obedeceria às tres situações básicas assim resumidas:

- i) merecendo ser tentadas, com talvez ajuda regional, nos setores de alimentação e relacionados ao agronegócio, bem como nos das manufaturas tradicionais (mais ou menos pulverizados), típicos da maioria dos membros, como calçados & couro ou textiles;
- ii) talvez se estabeleçam naturalmente, dependendo como agirem as “forças naturais da integração”, em diversos setores oligopolizados de manufaturas, sem necessidade de uma intervenção regional oficial;
- iii) o dilema do setor automotivo deve ser encarado e resolvido; além disso, algumas cadeias *high-tech* ou da indústria pesada podem fazer sentido.

A lógica internacional de produção pode também ser incorporada mediante o alargamento do espaço dos parceiros. Associações que pareçam improváveis ou insustentáveis sob a perspectiva do Mercosul ganham sentido em um contexto sul-americano ou, em uma visão ainda mais ampla e ousada, em alianças com a UE, os EUA ou mesmo economias asiáticas emergentes. De fato, as relações industriais do Brasil com a Colombia têm tanto potencial como as com a Argentina; esse último deve, sem dúvida, tornar-se um parceiro mais íntimo do Chile, e ambos, por exemplo, podem e devem reforçar os seus laços produtivos com os EUA. Tudo isso implica em que, pelo menos, parte das “políticas regionais” deve ter um caráter mais amplo, indo além das fronteiras exteriores do Mercosul. O que então distinguiria tais iniciativas das de cunho nacional, em cada membro ? Basicamente que a sua concepção e respectivos projetos tomariam sempre o Mercosul como a unidade de análise, o nacional recebendo segunda ou nenhuma prioridade. Isso induzirá, inevitavelmente, uma

nova orientação na agenda negociadora externa, que passará a considerar as necessidades e potencialidades de uma estrutura de produção integrada.

Para complicar as coisas, a existência e aplicação de uma legislação comum de concorrência ainda apresenta discrepâncias perturbadoras. Apesar dos avanços originados – direta ou indiretamente – pelo Protocolo de Fortaleza⁷, as crises recentes têm prejudicado a integração das instituições nacionais de concorrência. Tais esforços não devem entretanto ser abandonados: urge retomá-los dentro de um cronograma claro, enviando um sinal explícito de que a concorrência, nos âmbitos interno e externo, está sendo levada a sério no bloco. Este sinal, essencial para a questão do investimento, pode se traduzir, em futuro próximo, em uma Autoridade de Concorrência no Mercosul.

4. Atacando de Frente a Questão do Investimento.

Podemos agora explicitar as três medidas que nos parecem fundamentais para a boa organização do problema do investimento no Mercosul.

Medida 1. Rediscussão e implementação definitiva de um protocolo de investimento.

Há que reabrir os Protocolos de Colonia e Buenos Aires. Uma idéia seria fundí-los em um único documento, contemplando, entre outros, os seguintes pontos:

a) o mecanismo de solução de disputas associado, ao invés de recorrer ao *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)⁸ do Banco Mundial - um produto da *Washington Convention* de 1965, ou do “Teorema de Broches”⁹ -, como as versões anteriores de ambos os protocolos propunham,

⁷ Para visões anteriores sobre o Protocolo e concorrência em geral, no âmbito do Mercosul, ver Flôres (2001) e o tratamento básico, porém abrangente, em Silveira (1998).

⁸ Um ponto que suscitou preocupação em mais de um membro que não internalizou os dois protocolos.

⁹ Aron Broches, membro do *General Counsel* do Banco Mundial, apresentou, em 1961, a proposta da *Convention*, apoiado no seguinte silogismo: “os países em desenvolvimento necessitam de IDE, o IDE necessita de segurança jurídica, a arbitragem internacional garante segurança jurídica em países menos desenvolvidos, LOGO o uso da arbitragem na solução de conflitos entre os investidores estrangeiros e o estado ajudará a promover o IDE nas economias em desenvolvimento”. Abstendo-se de comentar aqui sobre o rigor ou a consistência desse argumento, apenas mencionamos que alguns atribuem a sua origem a Dölle (1958).

deve se referir ao sistema ora em vigor no Mercosul, significativamente melhorado após a criação do tribunal permanente em Assunção;

b) com respeito às guerras fiscais, algo semelhante e não muito além do *Code of Conduct for Multinational Enterprises* da OECD deveria ser implementado; como vem sendo sugerido pelo Brasil, com respeito às queixas argentinas no que toca a competição fiscal;

c) atenção particular, e uma abordagem moderna, deve ser consagrada à definição de investimento e à verdadeira abrangência dos conceitos de nação mais favorecida e de tratamento nacional para os investimentos diretos no interior do bloco. A atenção deve se estender às restrições impostas pelo acordo TRIMS - *Trade Related Investment Measures*, da OMC, com as qualificações devidas incluídas no protocolo, se necessário;

d) finalmente, o Uruguai, sob a última presidência, sem consultar os seus parceiros no Mercosul, assinou um acordo de investimento com os EUA. Embora ainda não ratificado – e não sendo certo que o novo Presidente o fará -, é interessante examiná-lo no sentido de, se possível e razoável, acomodar as demandas legítimas que porventura contenha.

A adoção de um instrumento ao longo dessas linhas traria uma aumento de confiança aos investidores estrangeiros e contribuiria significativamente na criação de um ambiente comum, e melhor coordenado, no que toca ao IDE.

Medida 2. Estabelecimento de ligações externas, internacionalmente competitivas.

Faz-se necessário estabelecer redes de produção, internas ou englobando o Mercosul, que aumentem a sua competitividade, levando à diversificação e ao *upgrading* de seus produtos, inseridos em cadeias internacionais de valor agregado. Isso pressupõe uma abordagem estratégica à questão da concorrência, visando ajudar a consolidar cadeias que expandiriam a capacidade exportadora do Mercosul em setores industriais selecionados. Esse último ponto sempre levanta a delicada questão de como identificar tais setores/cadeias, para a qual não existe uma resposta clara e inatacável. Entretanto, aceitando-se o objetivo de prover incentivos a atividades potencialmente competitivas, engajadas em

inovação e desejosas de assumir riscos, indicadores técnicos podem ser usados para auxiliar a escolha. Tais índices levariam em conta as potencialidades do Mercosul, no comércio internacional, ao lado das possibilidades de estabelecer conexões com parceiros fora do bloco, de modo a criar ligações verticais¹⁰ em ambos os lados. O potencial do setor em suprir o mercado do próprio Mercosul também seria levado em conta¹¹.

É fato que isso implica em custos adicionais de análise e identificação dos setores candidatos, bem como das políticas nacionais a eles afetas. O resultado final deve surgir de um processo *social*, combinando os dados técnicos com as preferências coletivas. Um portfólio *não-exclusivo* de setores prioritários seria então produzido, oferecendo oportunidade às iniciativas individuais. Lembrando que o orçamento do BNDES é maior do que o do Banco Mundial, ele certamente poderia ser um dos financiadores de uma tal iniciativa.

A conexão entre o particular projeto e os governos nacionais caberia à Secretaria do Mercosul, reduzindo as burocracias internas em cada país e os trâmites que poderiam prejudicar uma pronta operação. Nem todas as medidas ou projetos implicariam necessariamente em recursos adicionais. O desmantelamento, ou aperfeiçoamento, de regulamentações prejudiciais ou inócuas, relativas aos setores em pauta, seria algo prioritário e, em princípio, de custo insignificante. À raiz da proposta, se encontra a coordenação entre, de um lado, as instituições e os agentes governamentais nacionais e, de outro, os objetivos regionais/internacionais. Por fim, é quase desnecessário lembrar que um sistema de controles e avaliações deve ser parte integrante do projeto de qualquer atividade relacionada com esta medida.

Medida 3. Criação de uma Autoridade de Concorrência para o Mercosul.

Trata-se de um objetivo a mais longo prazo. Em sua forma final, teríamos uma instituição supranacional que iria progressivamente adquirindo um papel capital no aprofundamento da integração. A Autoridade seria sediada em Montevideú,

¹⁰ Idealmente, tanto *upstream* como *downstream*. O vertical também não significa necessariamente comércio intra-indústria, embora esse seja também bem-vindo, tanto vertical como horizontal.

¹¹ Uma breve elaboração dessas idéias se encontra no Anexo.

embora possa começar com uma estrutura modesta. Dentro da lógica que vimos desenvolvendo nesse texto, as suas responsabilidades iniciais poderiam consistir na administração do Protocolo sobre Salvaguardas e Antidumping, e em atividades relacionadas ao Protocolo de Fortaleza e seus desdobramentos. O uso intensivo da subsidiariedade deveria ser encorajado, as questões de concorrência devendo, tanto quanto possível, ser resolvidas no âmbito das legislações nacionais. Isso, em primeiro lugar, reforçaria tal prática nos países menores – Paraguai e Uruguai – ao passo que auxiliaria a integração dos dois sistemas bem mais avançados: o brasileiro e o argentino. Além do mais, nesse estágio inicial, casos de concorrência intrinsecamente mercosulinos ainda seriam poucos.

A Autoridade trataria também dos subsídios estatais, a competição entre eles e os seus efeitos distorcivos no IDE. Poderia ainda atuar como um árbitro alternativo em casos graves de concorrência fiscal. A caracterização precisa das situações em que interviria, e os requisitos legais para tais demandas, devem ser cuidadosamente estipulados. Em princípio, estar-se-ia deslocando para o nível da Autoridade, todos os casos de concorrência que, até então, eram resolvidos em outras instâncias de solução de controvérsias do bloco.

5. A Posição Negociadora.

A melhor fonte para avaliar como o Mercosul procede nas negociações internacionais sobre o IED talvez seja a última oferta que fez, nessa área, à UE, nas negociações sobre a área de livre comércio entre os dois blocos, Mercosur (2004) ¹². Trata-se, em termos gerais, de uma oferta razoável, não existindo limitações, seja a acesso de mercado, seja ao tratamento nacional, para um bom número de setores. Em alguns casos notórios, como o da *mineração*, tanto o Uruguai como, particularmente, o Brasil mantém certos limites ao acesso ao mercado, embora tenha indubitavelmente ocorrido uma abertura com relação a posições anteriores.

¹² Para uma visão das negociações (também inconclusas) no âmbito da ALCA, vide Kistler (2003).

Os compromissos horizontais lidam, sobretudo, com as restrições legais habituais, além de medidas para proteger os mercados de trabalho locais – uma preocupação fundamental hoje em dia em todos os membros do Mercosul, especialmente a Argentina.

Em termos conceituais, o Mercosul mantém uma posição firme no tocante a uma precisa – e mais restrita, se comparada à usualmente ambicionada pelos EUA – definição de IED, o uso de listas positivas e a autonomia das unidades administrativas ao nível governamental e sub-federal. Além disso, como sabido, o bloco continua firme em sua posição quanto à chamada cláusula empresa-estado. Isso não significa porém que formas de proteção jurídica aos investidores não possam ser introduzidas em um acordo específico.

Na realidade, o bloco exhibe diferenças internas a esse respeito, dentre as quais salienta-se uma posição um tanto controversa do Brasil. Embora globalmente unidos contra a cláusula empresa-estado, todos os membros, à exceção do Brasil terminaram por se filiar ao ICSID: o Paraguai em 1981, a Argentina em 1991, e o Uruguai em 1992. Tal não se deu sem oposição doméstica: na Argentina, a internalização levou três anos e meio, enquanto, no Uruguai, oito ! Apesar disso, o Brasil é o único membro não afiliado. Curiosamente porém, o país aderiu, em 1992, à *Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA, outro organismo do Banco Mundial que faculta o recurso à arbitragem internacional, no caso de disputas entre a Agência e o país receptor do investimento. Além do mais, todos os seus principais investidores são membros do ICSID que, ao menos teoricamente (e a um custo político a ser cuidadosamente ponderado), podem, mediante a cláusula de extensão da *Convention*, remeter um caso à arbitragem internacional. Por fim, o país, após quase duas décadas de intensas disputas, aprovou em 1996 a Lei nº 9.307, diploma bastante moderno sobre a arbitragem privada, e, logo após, em 1999, ratificou a *Panama Convention* de 1995, que é quase idêntica à *UN Convention on the Recognition and Execution of Foreign Arbitrage Decisions*, de 1958, que foi definitivamente internalizada em 2002.

Esses fatos ilustram que a proteção juridical ao IED, se talvez indireta, não está ausente do bloco. Em conseqüência, avanços moderados, claramente definidos e convenientemente restritos, se aceitos pelos outros tres membros, não.são um sonho impossível.

Outra questão de relevância é a dos subsídios internos. Os casos Canada *versus* Brasil (Bombardier *versus* EMBRAER) na OMC, levantaram uma série de questões sobre as políticas domésticas nessa área que não só ainda não foram completamente equacionadas no Mercosul (e no Canadá), como podem surgir novamente, em outros contenciosos¹³. Um ponto a considerar em acordos de investimento envolvendo o bloco seria a elaboração de um *understanding*¹⁴ sobre o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, bem como sobre o TRIMS, esclarecendo os itens desses acordos que fossem de interesse e, se couber, adicionando alguns OMC-*plus*. Bem mais do que apenas um exercício construtivo a ser seguido em instâncias negociadoras, isso poderia ser um modo efetivo de dinamizar o IDE recíproco e *joint ventures* correlatas.

Finalmente há a questão das transnacionais do Mercosul. Embora, em termos absolutos, de dimensões menores do que as dos países desenvolvidos, são companhias agressivas e competitivas, em busca de oportunidades de mercado fora do bloco. Além de investirem nas economias vizinhas da América do Sul e nos EUA, elas se encontram em alguns países asiáticos, na UE (especialmente Portugal) e até no Canadá. Techint, Odebrecht, Gerdau, Cofap, Marco Polo, Sabo e Petrobrás são alguns exemplos dessa nova geração de investidores mercosulinos.

Em uma negociação internacional, esses agentes podem desempenhar um papel duplo. Primeiro, tendo em vista os seus interesses próprios, podem apoiar propostas visando uma posição mais flexível quanto ao IDE por parte do Mercosul. Ao fazer isso, podem auxiliar a encontrar um denominador comum

¹³ Como sabido, o Canadá requereu alterações no PROEX brasileiro, e que as taxas de juro dos financiamentos se alinhassem aos valores do acordo da OECD sobre as taxas dos créditos oficiais conhecido como CIRR – *Commercial Interest Reference Rate*. O Brasil, por seu turno, questionou o programa *Technology Partnership Canada* - TPC, além de outros administrados pela *Export Development Corporation* e até a Província do Quebec.

¹⁴ No sentido da OMC.

entre posições mais abertas, ou radicais, como a dos EUA. Em segundo lugar, a maioria deles pode ser parceiro de empresas similares no outro país/bloco em empreendimentos em países terceiros. Medidas de facilitação de comércio para essa facilidade não deveriam então ser esquecidas.

Finalmente, as Parcerias Público-Privadas - PPP, muito em voga hoje em dia no Brasil, podem abrir novas oportunidades para o IDE. Oferecendo um baixo risco – dado que garantem uma taxa mínima de retorno –, certamente serão uma alternativa atraente. No caso brasileiro, importantes decisões contábeis, tal como classificar o investimento fixo realizado pelo sócio privado, ainda se fazem necessárias, devido ao seu impacto nos indicadores macroeconomicos. Além disso, questões de constitucionalidade e controle dos diversos estatutos talvez retardem ainda um pouco a sua efetiva aplicação e efeitos.

6. Implementação.

6.1. A relevância da Secretaria em Montevidéu.

Não só para assegurar o bom funcionamento do que advogamos nesse capítulo, como por ser *o instrumento chave para a implementação das políticas de integração*, um considerável poder deve ser dado à Secretaria do Mercosul, que provavelmente necessitará recursos extras, tanto humanos como em capital. Obviamente, a Secretaria pode ir assumindo progressivamente as suas responsabilidades adicionais, enquanto as políticas vão sendo implementadas. Mesmo assim, a atribuição das tarefas aqui delineadas representa uma carga que, ainda que coberta pelos fundos correspondentes, provavelmente demandará recursos suplementares. Organizações internacionais e a UE – essa última como já tem feito – poderiam cooperar em tal esforço.

Sem um foco sistemático na Secretaria, que deve se constituir no local, *par excellence*, de todas as atividades relativas ao conjunto do Mercosul, o projeto da integração sofrerá de falta de credibilidade e eficiência.

6.2. Aprendendo a usar inteligentemente a supranacionalidade e a subsidiariedade no Mercosul.

Em que pese a afirmação no final da seção 1.2, vale a pena aprofundar um pouco a análise das demandas por supranacionalidade contidas nas idéias aqui expostas. Discutiremos primeiro dois exemplos.

O Protocolo sobre Salvaguardas e Antidumping, bloqueado pela oposição entre a Argentina e o Brasil: Além de fundamental para a credibilidade de uma política integrada e clara de IDE, simboliza algo muito importante que talvez explique a intensidade das reações que suscita: o início definitivo de uma *política comercial do Mercosul*, que terminará por levar a uma voz negociadora comum em Genebra, na OMC. Isso causa medo e insegurança não só entre os sócios maiores; o Uruguai, por exemplo, sob a presidência de Jorge Battle, tentou ensaiar uma política comercial independente. O Protocolo se torna assim um teste crucial do engajamento dos membros em criar um verdadeiro espaço comum, não sendo possíveis meias medidas ou acomodações quanto a ele. Trata-se de uma pequena cessão de autonomia que, sem dúvida, abre a porta para uma maior supranacionalidade no bloco.

A Autoridade de Concorrência, embora seja algo mais amplo e ambicioso, talvez coloque menos problemas. Os órgãos nacionais da Argentina e do Brasil estão cientes da sua importância, a experiência européia é bem vista em praticamente todo o mundo e a Autoridade pode começar as suas funções apoiando-se substancialmente na subsidiariedade, dando o maior peso possível às câortes e legislações nacionais.

As duas medidas acima não precisam seguir uma relação causal estrita; basta que o Protocolo esteja razoavelmente “avançado” para que se implemente a Autoridade de Concorrência. De fato, supondo que por volta do final de junho do ano próximo o Protocolo tenha sido assinado e adotado, a Autoridade – cuja preparação teria se iniciado meses antes – poderia ser oficialmente instaurada em julho do mesmo ano.

Convencer os diferentes governos nacionais a transferir um pouco da sua soberania às autoridades mercosulinas necessita mais do que um projeto bem

feito. As medidas descritas na seção 6.3 abaixo devem incorporar esse tema nas suas atividades de *marketing* e, enquanto a Argentina e o Paraguai têm – seja oficial¹⁵ ou informalmente – uma posição favorável a dar precedência aos tratados internacionais sobre a legislação nacional, um trabalho de convencimento mais abrangente terá que ser feito junto ao Uruguai e, especialmente, o Brasil.

Uma dimensão correlata é até que ponto as políticas nacionais conflitariam com as propostas regionais. Em um extenso estudo patrocinado pelo BID¹⁶, as políticas nacionais foram classificadas em quatro categorias: promoção de exportações, de investimento, melhorias de capacidade e de desempenho. O impacto de cada uma, em cada categoria, no projeto de integração, foi avaliado qualitativamente, de positivo a negativo. A análise das oito matrizes resultantes (quatro por membro) revela que o Brasil, Uruguai e o Paraguai seriam as fontes de mais incompatibilidades¹⁷; ainda assim, o quadro final é menos grave do que esperado.

As medidas brasileiras mais negativas se encontram exatamente na categoria de promoção ao investimento, enquanto as do Uruguai e Paraguai na de promoção às exportações. O Uruguai – ironicamente confirmando evidências econométricas em Calfat et al. (2003) e estudos similares – é o campeão das iniciativas setoriais, beneficiando produtos como o vinho, açúcar, arroz, chocolates e produtos lácteos, entre outros. A conciliação desses interesses é um convite ao bom uso da subsidiariedade.

6.3. Suporte à Côte de Assunção e disseminação, administração e controle do *acquis* jurídico do Mercosul.

Poucos conhecem o Protocolo de Olivos, menos ainda sabem da existência da Côte de Assunção e fazem uma idéia mínima de como ela os poderia ajudar. Os

¹⁵ A saber, de modo explícito na Constituição, como ocorre na Argentina.

¹⁶ Vide Kosacoff (2005).

¹⁷ No caso da Argentina, as políticas negativas tem usualmente um caráter geográfico, sendo relacionadas à Terra do Fogo, à Patagonia e à região de La Rioja.

que sabem são incapazes de dizer se o ‘antigo’ sistema de solução de controvérsias, mediante arbitragem, está ou não extinto.

Muitas das sugestões nesse capítulo amparam-se em protocolos ou outros documentos legais, existentes ou a serem completados ou criados. Achar o texto de um protocolo do Mercosul não é uma tarefa fácil para o cidadão comum, o acompanhamento dos que foram *ou não* assinados é obscuro e, por vezes, até os advogados não sabem se já se encontram em vigor.

Transparência, disseminação e *marketing* são urgentemente necessários na gestão do *acquis* jurídico, e um melhor controle administrativo dos prazos e fluxos de documentos em geral seria muito bem-vindo. Essa política materializar-se-ia em algumas iniciativas concretas: uma campanha “Conheça o Mercosul”, que levaria a segmentos selecionados da sociedade um conhecimento básico dos direitos, obrigações e facilidades devidas ao mercado comum, e a simplificação e melhoria dos sistemas administrativos, onde especial prioridade seria dada à transparência. Ambas iniciativas, como outras semelhantes, seriam conduzidas sob a responsabilidade e coordenação do Secretariado em Montevideu.

7. Considerações Finais.

Procuramos abordar a questão do IDE no Mercosul de uma forma abrangente onde, ao invés de examinarmos tendências estatísticas ou determinantes econômicos específicos, discutimos o definitivo estabelecimento de um “ambiente Mercosul” que propiciasse o exercício normal e sustentado dessa atividade. Essa opção implicou em tratar desde temas correlatos como a concorrência entre e a competitividade dos setores produtivos do bloco, a questões aparentemente mais distantes porém fundamentais para assegurar a própria existência da integração.

O fenômeno do IDE, entretanto, não se esgota nessa moldura. Se o anteriormente discutido pode ser justificado como um processo de criação de condições atrativas, a atratividade que, em última análise, dirige os fluxos internacionais de IDE, transcende às considerações de base aqui analisadas. Os

quesitos e fatores nacionais voltam então à tona, juntamente com as condições alternativas oferecidas em outras áreas do planeta. Muito há, ainda, por examinar.

Anexo. Selecionando setores.

A identificação dos setores a serem incluídos na iniciativa descrita na seção 4 pode ser auxiliada, tecnicamente, mediante recurso a índices de intensidade de comércio. Exemplificamos como, através dois dos mais conhecidos, definidos para cada produto k , exportado do Mercosul para o país/bloco j ¹⁸. Seja,

X_i^k = as exportações do produto k pelo Mercosul ou o membro i ,

X_i = as exportações totais do Mercosul ou o membro i ,

M_j^k = as importações do produto k pelo país/bloco j ,

M_j = as importações totais do país/bloco j ,

M_w^k = as importações mundiais do produto k ,

M_w = as importações mundiais totais;

os índices de *Vantagem Comparativa Revelada ou de Especialização na Exportação* (VCR) do país exportador i e o da *Desvantagem Comparativa Revelada ou de Especialização na Importação* (DCR) do país importador j , podem ser expressos como:

$$VCR_i^k = \frac{X_i^k / X_i}{M_w^k / M_w},$$

$$DCR_j^k = \frac{M_j^k / M_j}{M_w^k / M_w}.$$

¹⁸ A idéia desses índices remonta a Balassa (1965); vide Flôres (2005), para uma visão crítica moderna.

O VCR resulta do quociente entre a parte do dado produto no total das exportações do país e a do mesmo produto no comércio mundial (exportações); é uma medida aproximada (e às vezes grosseira) do grau de especialização das exportações de um país. Se maior do que 1, o país é mais orientado na exportação do particular produto do que a “média mundial” e, portanto, *revela* uma vantagem comparativa no mesmo.

Analogamente, o DCR é a razão entre a parte das importações do produto no total das importações do país e a parte correspondente no comércio mundial. Caso o seu DCR, para um dado produto, seja superior a 1, o país *revela* uma desvantagem comparativa naquele produto.

Na situação que nos interessa, ao lado de outros critérios, poder-se-ia dar prioridade às firmas/setores cujos produtos apresentassem um $VCR < 1$, pois, em princípio, são as que necessitam uma melhoria em sua competitividade. A seleção seria refinada computando-se os DCR correspondentes para diferentes mercados-chave para as exportações do Mercosul. Preferência seria dada aos produtos para os quais os maiores valores de DCR fossem encontrados.

Relembrando que isso nada mais é do que um elemento complementar para orientar as escolhas e a consequente alocação de recursos, ressaltamos que o procedimento se coaduna com as idéias em Hausmann and Rodrik (2003), no sentido de que as áreas/setores ainda inexplorados (traduzidos, no caso, nos baixos VCR) seriam favorecidos. É desnecessário dizer que tal critério deve ser acompanhado de outras considerações e uma dose de bom senso.

Referências

- Balassa, B. 1965. Trade liberalisation and ‘revealed’ comparative advantage. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 33, n° 2; 99-123.
- Calfat, G., R. G. Flôres Jr. and M. C. Ganame. 2003. Endogenous Protection in Mercosur: An Empirical Analysis, in G. Basevi, V. Donato and A. O’Connel, eds., *Real Effects of Regional Integration in the European Union and the Mercosur*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Bologna en Buenos Aires.
- Cecchini, P. 1988. *The European Challenge, 1992 – The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House Ltd.

- Dölle, H. 1958. Der rechtliche Schutz von Auslandsinvestitionen. *Mitteilungen aus der Max-Planck Gesellschaft* 2, 75-87.
- Ferrer, A. e R. Lavagna. 1992. Mercosul e a coordenação de políticas econômicas. *Rev. Brasileira de Comércio Exterior*, v.8, n.31.
- Flôres, R. G., Jr. 2001. Concorrência no Mercosul: para além do Protocolo de Fortaleza. *Arché Interdisciplinar* 10, n.29; 47-62.
- Flôres, R. G., Jr. 2005. Trade Intensity Indexes: Limits, Extensions and their Use in an Integrated Policy Analysis Framework. Mimeo; Summer School, 7th edition. Lisboa: ISEG / Universidade Técnica de Lisboa.
- Hausmann, R. and D. Rodrik. 2003. Economic development as self-discovery. *J. of Development Economics*, vol. 72.
- Kistler, H. E. S. 2003. Alca – O Processo de Negociação sobre Investimentos, in A. do Amaral Jr. e M. R. Sanchez, orgs., *O Brasil e a Alca: os Desafios da Integração*. São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda
- Kosacoff, B., coord. 2005. Políticas Nacionales de Competitividad y Su Impacto Sobre la Profundización del Mercosur. Versión Preliminar (Enero de 2005) presentada en el IDB, Washington, D.C., 3 y 4 de Febrero 2005.
- Magalhães, J. C. de. 2000. *O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional: Uma Análise Crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- MERCOSUR. 2004. *Mercosur-European Union: Mercosur's Completed Offer on Investment, 24 September 2004*. (available at, for instance, www.mre.br)
- Midelfart-Knarvik, K. H. and H. G. Overman. 2001. Delocation and European integration: is structural spending justified ? (with discussion) *Economic Policy*; 323-59.
- Neary, J. P. 2001. Of hype and hyperbolas: introducing the new economic geography. *J. of Economic Literature* 49; 536-61.
- Rodrik, D. 2004a. Growth strategies. (available at www.ksg.harvard.edu/rodrik/).
- Rodrik, D. 2004b. Industrial policy for the twenty-first century. (available at www.ksg.harvard.edu/rodrik/).
- Silveira, P. A. C. V. da. 1998. *Defesa da Concorrência no Mercosul*. São Paulo: LTr Editora Ltda.
- WTO. 1995. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations – The Legal Texts*. Geneva: World Trade Organisation.

Últimos Ensaio Econômicos da EPGE

- [573] Renato Galvão Flôres Junior. *Os desafios da integração legal*. Ensaio Econômicos da EPGE 573, EPGE-FGV, Dez 2004.
- [574] Gustavo M. de Athayde e Renato Galvão Flôres Junior. *Do Higher Moments Really Matter in Portfolio Choice?*. Ensaio Econômicos da EPGE 574, EPGE-FGV, Dez 2004.
- [575] Germán Calfat e Renato Galvão Flôres Junior. *The EU-Mercosul free trade agreement: Quantifying mutual gains*. Ensaio Econômicos da EPGE 575, EPGE-FGV, Dez 2004.
- [576] Andrew W. Horowitz e Renato Galvão Flôres Junior. *Beyond indifferent players: On the existence of Prisoners Dilemmas in games with amicable and adversarial preferences*. Ensaio Econômicos da EPGE 576, EPGE-FGV, Dez 2004.
- [577] Rubens Penha Cysne. *Is There a Price Puzzle in Brazil? An Application of Bias-Corrected Bootstrap*. Ensaio Econômicos da EPGE 577, EPGE-FGV, Dez 2004.
- [578] Fernando de Holanda Barbosa, Alexandre Barros da Cunha, e Elvia Mureb Salum. *Competitive Equilibrium Hyperinflation under Rational Expectations*. Ensaio Econômicos da EPGE 578, EPGE-FGV, Jan 2005.
- [579] Rubens Penha Cysne. *Public Debt Indexation and Denomination, The Case of Brazil: A Comment*. Ensaio Econômicos da EPGE 579, EPGE-FGV, Mar 2005.
- [580] Gina E. Acosta Rojas, Germán Calfat, e Renato Galvão Flôres Junior. *Trade and Infrastructure: evidences from the Andean Community*. Ensaio Econômicos da EPGE 580, EPGE-FGV, Mar 2005.
- [581] Edmundo Maia de Oliveira Ribeiro e Fernando de Holanda Barbosa. *A Demanda de Reservas Bancárias no Brasil*. Ensaio Econômicos da EPGE 581, EPGE-FGV, Mar 2005.
- [582] Fernando de Holanda Barbosa. *A Paridade do Poder de Compra: Existe um Quebra-Cabeça?*. Ensaio Econômicos da EPGE 582, EPGE-FGV, Mar 2005.
- [583] Fabio Araujo, João Victor Issler, e Marcelo Fernandes. *Estimating the Stochastic Discount Factor without a Utility Function*. Ensaio Econômicos da EPGE 583, EPGE-FGV, Mar 2005.
- [584] Rubens Penha Cysne. *What Happens After the Central Bank of Brazil Increases the Target Interbank Rate by 1%?*. Ensaio Econômicos da EPGE 584, EPGE-FGV, Mar 2005.

- [585] GUSTAVO GONZAGA, Naércio Menezes Filho, e Maria Cristina Trindade Terra. *Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil*. Ensaios Econômicos da EPGE 585, EPGE-FGV, Abr 2005.
- [586] Rubens Penha Cysne. *Equity–Premium Puzzle: Evidence From Brazilian Data*. Ensaios Econômicos da EPGE 586, EPGE-FGV, Abr 2005.
- [587] Luiz Renato Regis de Oliveira Lima e Andrei Simonassi. *Dinâmica Não-Linear e Sustentabilidade da Dívida Pública Brasileira*. Ensaios Econômicos da EPGE 587, EPGE-FGV, Abr 2005.
- [588] Maria Cristina Trindade Terra e Ana Lucia Vahia de Abreu. *Purchasing Power Parity: The Choice of Price Index*. Ensaios Econômicos da EPGE 588, EPGE-FGV, Abr 2005.
- [589] Osmani Teixeira de Carvalho Guillén, João Victor Issler, e George Athanasopoulos. *Forecasting Accuracy and Estimation Uncertainty using VAR Models with Short- and Long-Term Economic Restrictions: A Monte-Carlo Study*. Ensaios Econômicos da EPGE 589, EPGE-FGV, Abr 2005.
- [590] Pedro Cavalcanti Gomes Ferreira e Samuel de Abreu Pessôa. *The Effects of Longevity and Distortions on Education and Retirement*. Ensaios Econômicos da EPGE 590, EPGE-FGV, Jun 2005.
- [591] Fernando de Holanda Barbosa. *The Contagion Effect of Public Debt on Monetary Policy: The Brazilian Experience*. Ensaios Econômicos da EPGE 591, EPGE-FGV, Jun 2005.
- [592] Rubens Penha Cysne. *An Overview of Some Historical Brazilian Macroeconomic Series and Some Open Questions*. Ensaios Econômicos da EPGE 592, EPGE-FGV, Jun 2005.
- [593] Luiz Renato Regis de Oliveira Lima e Raquel Menezes Bezerra Sampaio. *The Asymmetric Behavior of the U.S. Public Debt..* Ensaios Econômicos da EPGE 593, EPGE-FGV, Jul 2005.
- [594] Pedro Cavalcanti Gomes Ferreira, Roberto de Góes Ellery Junior, e Victor Gomes. *Produtividade Agregada Brasileira (1970–2000): declínio robusto e fraca recuperação*. Ensaios Econômicos da EPGE 594, EPGE-FGV, Jul 2005.
- [595] Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa e Lucas Jóver Maestri. *The Interaction Between Unemployment Insurance and Human Capital Policies*. Ensaios Econômicos da EPGE 595, EPGE-FGV, Jul 2005.
- [596] Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa. *Yet Another Reason to Tax Goods*. Ensaios Econômicos da EPGE 596, EPGE-FGV, Jul 2005.
- [597] Marco Antonio Cesar Bonomo e Maria Cristina Trindade Terra. *Special Interests and Political Business Cycles*. Ensaios Econômicos da EPGE 597, EPGE-FGV, Ago 2005.