

Reestruturação industrial e integração econômica: as perspectivas do Mercosul*

José Tavares de Araujo Jr.**

Com base nas teorias recentes do comércio internacional, este artigo discute as perspectivas de longo prazo do Mercosul. Três tipos de impactos potenciais são examinados: a) a expansão do comércio intra-regional; b) economias de escala e de escopo advindas de mudanças nas pautas de produção das empresas; c) realocização industrial. Em seguida, as peculiaridades dos vínculos entre as economias da região são analisadas, com ênfase especial dedicada à escassez de fluxos de comércio intra-industrial. Por fim, alguns tópicos cruciais da agenda de negociações para os próximos anos são comentados. A principal conclusão é a de que o Mercosul é um projeto viável, não obstante o irrealismo de suas metas de curto e médio prazos.

1. Introdução; 2. Configuração industrial, localização e padrões de comércio; 3. Mercosul: impactos previsíveis; 4. Política industrial e tarifa externa comum; 5. Conclusão.

1. Introdução

A instabilidade cambial e a fragilidade dos vínculos econômicos entre seus membros são dois obstáculos fundamentais à formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Não há registro histórico de experiências bem-sucedidas de integração entre economias com tais características.

Discutimos em trabalho anterior (Araujo Jr., 1991b) as possibilidades de harmonizar políticas cambiais num contexto em que o problema da inflação ainda não foi superado. Mostramos que é factível fixar, embora transitória-

*Este artigo foi preparado para a United Nations Industrial Development Organization (Unido). O autor agradece a Honório Kume e Lia Valls Pereira pelas informações sobre as atuais políticas de importação dos membros do Mercosul, e sobre a evolução recente das negociações governamentais relativas a esse projeto.

**Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

mente, a taxa de câmbio real, e que esta medida pode contribuir para um ajustamento macroeconômico duradouro.

Assumindo que a questão monetária tenha sido resolvida, este artigo examina as condições em que o Mercosul mudaria o padrão de relacionamento que vigorou nas últimas décadas entre as economias da região. Assim, com base nos avanços recentes da teoria do comércio internacional, a seção 2 indica a tipologia de impactos que, em princípio, a integração econômica impõe à estrutura produtiva e aos fluxos comerciais. A seção 3 discute as qualificações necessárias à aplicação deste esquema analítico no caso do Mercosul. A seção 4 comenta a agenda de providências governamentais a ser cumprida nos próximos anos. Por fim, a seção 5 resume as principais conclusões do texto.

2. Configuração industrial, localização e padrões de comércio

Na década de 80, as teorias do comércio internacional e da organização industrial tornaram-se uma área unificada de conhecimentos, em virtude de dois processos convergentes.

Por um lado, no âmbito do debate sobre padrões de comércio, encerrou-se o longo ciclo de contestações à versão Ricardo-Heckscher-Ohlin-Samuelson da teoria das vantagens comparativas. Este ciclo, inaugurado com as teses de Prebisch e o Paradoxo de Leontiev, produziu instrumentos importantes para a análise da economia internacional contemporânea, como as idéias de Linder, a teoria do ciclo do produto e os índices de comércio intra-industrial. Entretanto, até o início dos anos 80, tais instrumentos serviam apenas para subsidiar críticas parciais à teoria estabelecida. Desde então, com o advento da abordagem de Helpman e Krugman (1985), tornou-se possível integrá-los numa nova teoria que destaca as economias de escala e a concorrência imperfeita como fatores centrais para explicar o comércio internacional. Esta teoria não abandona a tese fundamental da teoria anterior, a de que vale a pena comerciar sempre que existam disparidades nos custos de oportunidades entre duas economias, mas acrescenta dois reparos importantes: a) nem sempre os custos de mão-de-obra e a proporção dos fatores produtivos são as variáveis explicativas dos custos de oportunidade; b) não basta identificar a origem das vantagens comparativas; é preciso considerar também seu ritmo de mudança.

Por outro lado, na literatura sobre organização industrial, as teorias da concorrência schumpeteriana e dos mercados contestáveis estimularam a pesquisa de temas afins à abordagem de Helpman e Krugman, ao enfatizar a importância das interações entre progresso técnico, concorrência e tamanho do mercado.¹ Dadas

¹ A teoria da concorrência schumpeteriana encontra-se descrita em Nelson & Winter (1982), e a dos mercados contestáveis em Baumol et alii (1982).

as economias de escala e de escopo inerentes às tecnologias contemporâneas, as estratégias empresariais compatíveis com a exploração desses ganhos potenciais e as dimensões do vetor de demanda final dos bens e serviços produzidos a partir daquelas tecnologias, tem sido crescente o número de setores nos quais só é possível a sobrevivência de firmas que operem em escala internacional. Assim, a análise da dinâmica industrial passou a abranger, obrigatoriamente, o exame dos padrões de comércio e vice-versa.

Esta visão integrada da dinâmica industrial recebeu recentemente mais uma contribuição importante de Paul Krugman, com seu livro *Geography and trade* (1991). De acordo com o argumento ali desenvolvido, o tema do intercâmbio continuaria a ser relevante mesmo sob a hipótese extrema de que a atual tendência de formação de espaços econômicos unificados seja realizada completamente e desapareçam todas as fronteiras nacionais. Ainda assim, os bens e serviços continuariam a ser produzidos em determinadas localidades e consumidos em outras, devido ao efeito combinado de três fatores principais:

- a) tamanho e distribuição geográfica dos mercados consumidores;
- b) custos de transporte;
- c) economias de escala.

Neste modelo, os fatores acima não são tratados como variáveis exógenas para explicar o volume de comércio, mas como resultados de eventos históricos, de progresso técnico e de política econômica. A proposição central do modelo constitui um retorno aos temas clássicos nos estudos sobre economia regional. Uma vez estabelecido um determinado pólo industrial, começam a operar as economias de aglomeração, que passam a atrair novos investimentos, numa função direta do tamanho do mercado já constituído ali e das economias de escala inerentes aos novos empreendimentos, e numa função inversa da relação entre os custos de transporte dos insumos produtivos e dos bens finais.

O processo de concentração industrial que emerge daí será regulado: pelo ritmo das inovações tecnológicas, que poderá afetar tanto os custos de transporte quanto as economias de escala; pelo desempenho dos demais pólos já existentes; e por decisões públicas ou privadas de estabelecer novos pólos em outras regiões.

Duas aplicações do modelo de Krugman são particularmente relevantes para os objetivos deste trabalho. Uma diz respeito à economia política da proteção, e a outra à teoria da integração econômica.

Há cerca de 60 anos, John Maynard Keynes deixou estarecida a comunidade acadêmica com uma declaração que ficou célebre: "I sympathize, therefore, with those who would minimize, rather than those who would maximize, economic entanglement between nations. Ideas, knowledge, art, hospitality, travel-these are things which should of their nature be international. But let goods be home-spun whenever it is reasonably and conveniently possible; and, above all, let finance be primarily national. Yet, at the same time, those who

seek to disembarrass a country of its entanglements should be very slow and wary. It should not be a matter of tearing up roots, but of slowly training a plant to grow in a different direction.”²

Através do modelo de Krugman, é possível reconciliar não só a heresia de Keynes com a liturgia acadêmica como também grande parte da velha polêmica entre protecionistas e liberais. De fato, sempre que as perspectivas de crescimento de um mercado local e as tendências do progresso técnico tornarem factíveis a mudança planejada de custos de oportunidade, vale a pena investir na criação de novos pólos industriais, desde que os custos de proteção temporária às indústrias nascentes não superem o valor atual dos benefícios sociais esperados.

Um dos temores freqüentes nos projetos de integração econômica refere-se às disparidades de eficiência das estruturas produtivas envolvidas no projeto. De acordo com o senso comum, o desmantelamento das barreiras comerciais implicaria que, em cada país, só sobreviveriam as indústrias mais competitivas *vis-à-vis* as congêneres dos demais parceiros. Embora esse resultado seja eventualmente benéfico a longo prazo, os custos de realocização industrial podem-se tornar insuportáveis para alguns países no curto prazo.

É interessante observar, entretanto, que esse problema praticamente não ocorreu nos casos do Mercado Comum Europeu e da Associação Européia de Livre Comércio. Com base no modelo de Krugman, podemos perceber que estes casos não foram excepcionais, já que a formação de um espaço econômico unificado provoca outros efeitos que tendem a evitar a necessidade da realocização industrial.

Em princípio, três tipos de impactos são previsíveis. O primeiro seria o simples crescimento do comércio, mantendo-se inalteradas as configurações industriais preexistentes. Estariam incluídas neste caso aquelas indústrias que, antes da integração, já operassem segundo os padrões internacionais de qualidade e eficiência em mais de um dos países-membros. Após a integração, surgiriam fluxos de comércio intra-setorial, baseados essencialmente em estratégias de diferenciação de produtos e segmentação de mercados, como bem ilustram as vendas de Beaujolais, em Veneza, e de Valpolicella, em Lyon, de Fiat Uno, em Londres, e de Rolls Royce, em Roma, de Jerez, em Glasgow, e Drambuie em Madri, etc.

O segundo tipo de impacto seria a mudança de pautas de produção de firmas, advinda de fusões, incorporações e associações, ou da reestruturação de empresas individuais, visando a exploração de economias de escala e de escopo geradas pelo projeto de integração. Examinadas sob a ótica setorial, tais mudanças significariam que, em cada país, passariam a existir configurações industriais mais ajustadas às características das tecnologias disponíveis e à

² Citado por Harrod (1972, p. 526).

dimensão do mercado. Neste caso, os ganhos de integração decorreriam basicamente da especialização intra-setorial: tornos do tipo *A* seriam produzidos na Argentina e os do tipo *B* no Brasil; corantes e pigmentos em Montevideú, e tintas em São Paulo.

O terceiro tipo de impacto seria a realocização industrial, que tenderia a ocorrer quando não fosse possível corrigir os desníveis de competitividade através das mudanças descritas no parágrafo anterior. Obviamente, este tipo de impacto se tornará um obstáculo à integração nos casos em que as estruturas produtivas dos países-membros sejam tão díspares que não gerem oportunidades para a realização dos demais tipos de efeitos.

3. Mercosul: impactos previsíveis

No caso do Mercosul, a aplicação da tipologia de impactos referida na seção anterior requer algumas qualificações preliminares, dadas as peculiaridades dos vínculos entre essas economias nas últimas décadas.

O primeiro aspecto a ser considerado é a distribuição geográfica do comércio exterior dos países do Mercosul, descrita na tabela 1. Por um lado, Paraguai e Uruguai tenderam a concentrar, ao longo dos últimos 30 anos, suas transações na área da Aladi, realizando ali parcelas da ordem de 40 a 45% no período mais recente. Por outro lado, o Brasil diversificou seus parceiros, embora mantendo, quase sempre, mais de 50% de seu comércio com a CEE e os Estados Unidos, e apenas 10 a 15% com a Aladi. A Argentina configurou um perfil intermediário: no início dos anos 60, seu intercâmbio com a América Latina era pouco superior a 10%, enquanto que na segunda metade da década de 80 esta parcela já alcançara o patamar de 25%.

Este padrão de comércio constitui, em parte, um resultado natural das diferenças de tamanho e de níveis de complexidade das estruturas produtivas dessas economias. Cabe registrar, entretanto, os impactos advindos de três fatores adicionais: o estilo de crescimento industrial que prevaleceu na região até o final dos anos 70, a crise da dívida externa e a instabilidade cambial.

A característica que define uma política industrial orientada à substituição de importações é a de cercar a entrada no país de produtos competitivos à oferta local. No Brasil, esta estratégia foi levada ao paroxismo, posto que a criação de novos ramos de atividade implicou, sistematicamente, a reserva do mercado interno para as firmas ali estabelecidas. Isto impediu que a política comercial brasileira cumprisse adequadamente um papel que é inerente à conduta das economias de grande porte nos processos de integração regional: a promoção de comércio através da geração de poder de compra nas economias vizinhas com suas importações.

Tabela 1
Distribuição regional do comércio exterior dos países do Mercosul

Período/área	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1961-63				
Aladi	12,8	10,7	27,2	14,5
EUA	18,4	35,6	23,7	6,0
CEE	50,1	27,0	28,1	26,1
Outros	18,7	26,7	21,0	53,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1970-72				
Aladi	21,5	9,9	29,3	24,8
EUA	15,8	27,0	18,5	8,4
CEE	43,1	33,4	32,6	39,1
Outros	19,6	29,7	19,6	27,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1980-82				
Aladi	21,3	15,0	47,7	37,1
EUA	16,5	18,2	7,8	9,0
CEE	25,8	20,3	19,7	21,9
Outros	36,4	46,5	24,8	32,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
1986-88				
Aladi	25,4	12,0	45,5	40,1
EUA	14,5	23,8	8,5	10,7
CEE	29,5	24,7	23,6	23,7
Outros	30,6	39,5	22,4	25,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Aladi.

Este traço perverso da economia brasileira acentuou-se na primeira metade dos anos 80 com a crise da dívida externa, conforme mostra a tabela 2. Entre 1980 e 1983, as importações brasileiras provenientes da área que hoje conforma o Mercosul caíram em 46%. Em consequência, o comércio intra-regional se reduziu exatamente na mesma proporção, e agravou o problema de balanço de pagamentos no Brasil naquele momento, já que o saldo comercial do país na região passou de US\$816 para US\$463 milhões.

Conforme documentamos em outros trabalhos (Araujo Jr., 1991a, 1991b), variações bruscas na taxa de câmbio tornaram-se, nas últimas décadas, um fenômeno intenso e generalizado na América Latina. Embora não seja um obstáculo ao crescimento do comércio, a instabilidade cambial inviabiliza os

Tabela 2
O comércio do Brasil com os países do Mercosul: 1980-90
(US\$ milhões)

Ano	Brasil			Comércio intra- Mercosul	Participação brasileira (1+2)/(4)
	Exportações (1)	Importações (2)	Saldo (3)		
1980	1.812	996	816	3.434	0,82
1981	1.703	802	901	2.995	0,84
1982	1.112	797	315	2.353	0,81
1983	999	536	463	1.836	0,84
1984	1.322	646	676	2.289	0,86
1985	987	700	287	1.950	0,87
1986	1.215	1.089	126	2.636	0,87
1987	1.306	810	496	2.531	0,84
1988	1.637	954	683	3.003	0,86
1989	1.367	1.906	(539)	3.717	0,88
1990	1.197	2.237	(1.040)	4.036	0,85

Fonte: Index Mercosur.

contratos internacionais de longo prazo entre firmas independentes. Veremos adiante as conseqüências deste problema, quando analisarmos o comportamento do comércio intra-industrial entre Argentina e Brasil.

A recuperação do intercâmbio regional na segunda metade dos anos 80, indicada na tabela 2, resultou de um conjunto de acordos bilaterais precursores do Tratado de Assunção, o qual deu origem ao projeto Mercosul em março de 1991. De 1986 a 1988, os governos da Argentina e do Brasil assinaram 22 protocolos visando implementar o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre os dois países. Argentina e Uruguai resolveram ampliar o Convênio Argentino/Uruguaio de Cooperação Econômica (Cauce). Brasil e Uruguai renegociaram o Programa de Expansão Comercial (PEC).

Não obstante o sucesso no plano comercial, os acordos bilaterais não conseguiram superar duas fragilidades que marcam o relacionamento dessas economias: a geração sistemática de superávits brasileiros, que só não ocorreu em 1989 e 1990 devido à extrema sobrevalorização do cruzeiro nesse período (ver Araujo Jr., 1991a), e à ausência de transações intra-industriais estáveis. A acumulação de saldos comerciais, sem uma compensação equivalente nos fluxos de investimentos brasileiros nos países vizinhos, implica, por um lado, uma subutilização do intercâmbio potencial, dada a criação insuficiente de poder de compra na região. Por outro lado, obriga renegociações periódicas de dívidas entre os bancos centrais. As soluções possíveis desses problemas serão

discutidas na seção 4. Antes disso, para que possamos avaliar os impactos prováveis do Mercosul, é necessário considerar a última peculiaridade deste projeto: o comércio intra-industrial.

As transações intra-industriais tratadas na literatura são fluxos regulares que decorrem da exploração de economias de escala e de padrões de concorrência baseados em diferenciação de produtos e segmentação de mercados. Os fluxos podem ser de três tipos: a) comércio intrafirma; b) importações competitivas à oferta local; c) compra e venda de insumos entre firmas independentes, através de contratos de longo prazo. Assim, os índices de comércio intra-industrial medem o grau de integração das economias em análise, abrangendo não só os vínculos entre as estruturas produtivas como também a interação dos mercados de bens finais.

As oportunidades para a realização deste tipo de comércio entre os membros do Mercosul foram escassas nas últimas décadas, devido ao exacerbado protecionismo brasileiro e à instabilidade cambial. De fato, a única modalidade viável teria sido o comércio intrafirma, e, mesmo assim, sob condições bastante restritivas.

Um indicador dessas condições é o comportamento das empresas argentinas e brasileiras que operam em ambas as economias. Segundo o *Guia interinvest*, existiam, em 1986, 130 empresas instaladas no Brasil com participação de capitais argentinos, enquanto que, segundo o *Atlas financeiro*, apenas 15 firmas brasileiras possuíam subsidiárias na Argentina em 1989. Ao contrário do que é típico da relação matriz/filial, nenhuma dessas firmas aparece na lista dos 300 maiores exportadores e importadores responsáveis pelo intercâmbio bilateral dos últimos cinco anos.

A tabela 3 fornece um quadro mais completo, mostrando a evolução do comércio intra-industrial argentino/brasileiro de um conjunto selecionado de setores entre 1975 e 1987. Foram incluídos todos os ramos que alcançaram, simultaneamente, pelo menos uma vez nos quatro anos considerados, índices de comércio intra-industrial não inferiores a 40% e montantes de transações superiores a US\$20 milhões. Dos oito setores que tiveram esse desempenho, apenas dois conseguiram repeti-lo outras vezes: autopeças e produtos para fotografia, cinema e outros ramos.

O setor de autopeças, que, desde o início da década de 80, vem registrando índices elevados com volumes crescentes de transações, talvez seja, a rigor, o único exemplo efetivo de comércio intra-setorial no Mercosul, embora limitado às operações de apenas três empresas multinacionais. Conforme apontou Fonseca (1989), as subsidiárias da Autolatina, Fiat e Saab-Scania nos dois países foram as responsáveis exclusivas por este evento.

O setor de produtos para fotografia, cinema e outros ramos, cujos índices também foram elevados e os montantes de comércio menos expressivos, agrega um conjunto demasiadamente heterogêneo de mercadorias submetidas

Tabela 3
Comércio intra-industrial Argentina/Brasil: 1975-87

Indústria	1975		1980		1985		1987	
	<i>Bi</i>	(X+M)	<i>Bi</i>	(X+M)	<i>Bi</i>	(X+M)	<i>Bi</i>	(X+M)
Derivados de petróleo	2,8	1,3	6,3	22,8	6,4	10,4	76,9	36,1
Produtos químicos orgânicos	72,5	2,9	92,0	9,1	29,2	9,3	45,8	21,5
Motores de combustão	83,0	4,4	30,0	22,8	76,7	12,7	78,2	20,9
Máquinas de escritório	99,2	20,2	16,9	20,7	4,7	3,9	0,5	3,8
Bombas e compressores	46,7	7,1	89,2	20,9	92,4	7,6	62,3	11,9
Aparelhos domésticos	13,0	4,8	81,2	26,8	84,6	3,8	73,0	3,7
Autopeças	39,2	7,6	68,2	54,5	90,0	62,7	79,2	91,8
Produtos para fotografia, cinema, etc.	67,9	1,3	89,3	19,3	66,6	28,9	85,5	25,9

Fonte: Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil.

Bi = Índice de comércio intra-industrial = $1 - [X-M]/(X+M)$.

X = Exportações brasileiras em milhões de dólares correntes.

M = Importações brasileiras em milhões de dólares correntes.

a padrões distintos de concorrência. Nele estão incluídos, dentre outros bens, instrumentação científica, equipamentos médicos, brinquedos, etc. Assim, seus índices podem significar, por exemplo, exportações de bonecas *versus* importações de lentes.

A despeito da fragilidade dos vínculos atuais entre as economias do Mercosul, os dados das tabelas 2 e 3 sugerem que o projeto de integração poderá gerar impactos relevantes tanto no plano da expansão do comércio quanto no da reestruturação de firmas. O ritmo de recuperação dos níveis de intercâmbio a partir de 1986, em resposta a um tímido conjunto de medidas liberalizantes, comprovou a existência de um amplo potencial de comércio a ser explorado. Além disso, os índices de trocas intra-setoriais mostraram que — sob condições de estabilidade cambial — existiriam, entre Brasil e Argentina, oportunidades simétricas de especialização em áreas importantes dos complexos químico e metal-mecânico, e bens de consumo final. Assim, os eventuais custos de realocização que venham a surgir poderão ser compensados através dos ganhos advindos dos outros dois tipos de efeitos da integração.

4. Política industrial e tarifa externa comum

Além da estabilidade cambial, outro requisito necessário à realização dos impactos potenciais do Mercosul é o de que as empresas estejam submetidas a condições de concorrência similares nos quatro países. Se isso não acontecer, poderão surgir focos de resistência ao processo de integração, localizados nos setores em que as diferenças regionais de lucratividade sejam devidas a assimetrias institucionais ou de política econômica.

Os esforços de harmonização de metas governamentais, de legislações e de condutas das agências públicas implicam uma agenda de providências a ser cumprida em três cronogramas que, teoricamente, começaram no mesmo dia, em 26 de março de 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção. O primeiro cronograma termina em 31 de dezembro de 1994, quando terão sido eliminadas as barreiras comerciais entre as economias. O segundo não tem uma data precisa de encerramento, e durará enquanto não forem estabelecidas todas as condições que definem um mercado comum (políticas idênticas, ou, pelo menos, convergentes, nas áreas monetária, fiscal, cambial, comercial, industrial e agrícola). De acordo com o discurso oficial, tudo isso será feito até 1994, mas essa previsão é, sabidamente, irrealista. O terceiro cronograma tem um prazo ainda mais longo, porque corresponde à execução de uma estratégia industrial que assegure ao Mercosul um sistema produtivo apto a acompanhar o ritmo do progresso técnico internacional.

Até dezembro de 1994, as tarifas aduaneiras declinarão semestralmente de forma linear e generalizada. Nesse ínterim, três questões serão prioritárias: a) os tributos que incidem exclusivamente sobre a produção local, como é o caso, no Brasil, do PIS, Finsocial e, eventualmente, o imposto sobre a emissão de cheques, se esse barbarismo vier a ser criado, conforme indicam as discussões em curso no Congresso; b) a regulação da oferta de produtos agrícolas; c) as disparidades significativas nas estruturas de proteção efetiva em relação a terceiros mercados, que estimulam a burla das regras de origem de mercadorias, através de importações triangulares.

Nos projetos de integração, impostos sobre o valor do faturamento, e outros que não incidem sobre as importações, constituem uma forma nítida de desestímulo à indústria local, dada a facilidade de cálculo do viés em favor dos bens produzidos nos demais países-membros do projeto. Quando o governo não tem condições de abolir a discriminação diretamente, retirando tais impostos, é necessário impor tarifas aduaneiras compensatórias, a fim de não provocar resistências legítimas à integração. Entretanto, mesmo em caráter transitório, não é simples implementar essa alternativa, já que ela denota uma fragilidade evidente do projeto de integração. Por isso, no caso do Mercosul, a solução mais sensata seria realizar um levantamento completo e preciso desses tributos nos quatro países e negociar sua efetiva eliminação até 1994.

Devido a peculiaridades como quebra de safra, sazonalidade e superprodução, a agricultura é um setor que não se ajusta facilmente a esquemas automáticos de liberalização. Para evitar que tais incertezas prejudiquem o avanço da integração em outras áreas, seria conveniente isolar as negociações deste setor, criando-se um fórum encarregado de regular a oferta regional de produtos agrícolas. Nos primeiros anos de funcionamento, esse fórum seria apenas um mecanismo de coordenação e consulta entre os ministros de agricultura dos quatro países. Semestralmente, seriam avaliadas as perspectivas de produção e abastecimento na região e definidos os ajustes requeridos nas políticas de preços, subsídios, comércio intra-regional e com terceiros mercados. Através dessas atividades de coordenação e consulta, seriam gradualmente unificadas as políticas agrícolas da região, tal como ocorreu na Europa.

Segundo as diretrizes do Tratado de Assunção, a tarifa externa comum do Mercosul será implantada até 1994. Entretanto, a história de outros projetos de integração e a evolução recente da política comercial brasileira sugerem que, provavelmente, esta meta não será cumprida. Desde 1987, a reforma da tarifa aduaneira tem sido objeto de negociações entre o governo e setor privado no Brasil. Na gestão Collor, foi estabelecido um cronograma de redução gradual de alíquotas a ser concluído em 1994. Assim, serão consumidos oito anos para realizar uma transição, talvez parcial, de um regime comercial a outro.

De fato, a estrutura tarifária que vigorará em 1994 representa apenas o ponto de partida de um novo regime ainda incompleto. Em primeiro lugar, porque não foram fixadas regras para futuras mudanças daquela estrutura, e, em segundo, porque ela contém algumas distorções que, provavelmente, serão corrigidas antes de 1994.

A tabela 4 apresenta a distribuição dos níveis de proteção efetiva previstos para 1994, sem levar em conta a incidência de outros tributos e subsídios, segundo cálculos realizados pela Coordenadoria Técnica de Tarifas. Num total de 64 setores, sete estarão desprotegidos e dois terão níveis de proteção superiores a 30%; a indústria automobilística, com 62,5%, e, a de rádio, televisão e equipamentos de som, com 36%.³ Tais distorções podem não vir a resultar em pressões por mudanças na tarifa aduaneira, se forem amenizadas através de outros tributos, subsídios ou variações na taxa de câmbio real.

Para se avaliar a dimensão exata dos esforços requeridos para implantar a tarifa externa comum do Mercosul, seria necessário comparar estruturas de proteção efetiva em vigor nos quatro países. Como esses dados não estão disponíveis, utilizaremos os índices de proteção nominal.⁴

³ Os setores com proteção negativa são: extração de minerais não-metálicos. Extração de petróleo e gás natural, carvão, cimento, refino de petróleo, celulose e moagem de trigo.

⁴ Os índices de proteção nominal devem ser interpretados com cautela, sobretudo quando referidos a médias de capítulos da nomenclatura de mercadorias, já que essa agregação frequentemente reúne bens de várias indústrias. Em alguns casos, a informação pode ser

Tabela 4
Níveis de proteção efetiva previstos para o Brasil em 1994

Nível de proteção (%)	Número de setores
Negativo	7
0 a 10%	10
10 a 20%	17
20 a 30%	28
Mais de 30%	2

Fonte: Brasil, Ministério da Economia, Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT).

As tabelas 5 e 6 fornecem uma primeira aproximação ao tema, listando as alíquotas médias e máximas do imposto de importação e a dispersão dos níveis de proteção nominal. Conforme se observa ali, as estruturas tarifárias atuais ⁵ constituem um forte estímulo a práticas desleais de comércio, dados os lucros que podem ser auferidos através de importações triangulares. Em 87 capítulos da nomenclatura de mercadorias existem diferenças superiores a 10 pontos percentuais entre as alíquotas médias do mesmo capítulo nos quatro países.

Tabela 5
Tarifas aduaneiras nos países do Mercosul

País	Média	Máxima
Argentina	9,6	35,0
Brasil	14,2	40,0
Paraguai	16,0	72,0
Uruguai	21,5	30,0

Fonte: CTT.

Assim, a harmonização das políticas de importação afetará os interesses de quase todos os setores dessas economias. Como é impraticável realizar essa tarefa numa única rodada de negociações, torna-se necessário definir uma

completamente distorcida. Por exemplo, no Brasil, em 1994, a alíquota média do capítulo 87 que engloba automóveis, tratores, bicicletas e outros veículos, será 24,2%, enquanto que a proteção efetiva da indústria automobilística será, conforme vimos, de 62,5%.

⁵ Para o Brasil, foram usadas as tarifas previstas para 1994.

Tabela 6
Mercosul: dispersão dos níveis de proteção nominal

Grau de dispersão	Número de capítulos
0 a 10	8
10 a 20	62
20 a 30	20
Mais de 30	5

Fonte: CTT.

Grau de dispersão: diferença entre os valores máximos e mínimos das alíquotas médias, por capítulo da nomenclatura de mercadorias, em vigor entre os países do Mercosul.

hierarquia de prioridades, que destaque as metas requeridas para 1994 e aquelas que podem ser cumpridas em prazos mais longos. Os dados das tabelas 7 e 8 são úteis para esse propósito.

A tabela 7 mostra que algumas disparidades são destituídas de significado econômico, ou estão localizadas num único país, e podem, portanto, ser corrigidas mais facilmente. Um exemplo do primeiro tipo é o de aviões, cujo único fabricante na região é o Brasil, embora as alíquotas mais elevadas sejam as do Paraguai e Uruguai. O complexo têxtil ilustra o segundo caso: os níveis de proteção efetiva na Argentina, Brasil e Uruguai são aparentemente similares, considerando-se as alíquotas que incidem sobre algodão, fibras sintéticas, tecidos e vestuário. Entretanto, no Paraguai, a indústria de tecidos de algodão é desprotegida, já que a alíquota do insumo é superior à do produto final, enquanto que o setor de vestuário é superprotegido.

A tabela 8 revela outro aspecto que pode facilitar bastante as negociações: a semelhança das pautas de comércio exterior com o resto do mundo. As quatro economias são importadoras líquidas de produtos energéticos, químicos, mecânicos, elétricos e eletrônicos; e são exportadoras líquidas de bens agroalimentícios, têxteis e de couro.

Assim, a lista de prioridades no cronograma de implementação da tarifa externa comum é, de fato, bem reduzida. Nela estariam incluídos os produtos químicos, bens de capital e componentes mecânicos e eletro-eletrônicos porque, além de serem itens relevantes na pauta de importação dos quatro países, suas características técnicas dificultam a aplicação rigorosa da legislação de origem. Poderiam ser incluídas também as mercadorias cuja harmonização tarifária seja simples, para desobstruir a agenda de negociações e dar credibilidade ao programa de integração.

As demais tarifas aduaneiras podem ser harmonizadas a longo prazo, à medida que avançar o processo de convergência de políticas econômicas. No setor agrícola, as importações seriam administradas nos próximos anos através

Tabela 7
Mercosul: alíquotas médias do imposto de importação

Capítulo	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Animais vivos	0,0	0,0	11,6	22,3
Carne	1,1	10,0	35,5	25,4
Peixes e crustáceos	0,0	9,4	10,1	24,4
Leite e laticínios	0,0	19,4	31,2	23,3
Cereais	0,0	9,6	11,2	14,8
Indústria de moagem	0,0	10,4	14,6	28,4
Sementes	0,0	8,1	11,7	16,0
Alimentos diversos	3,3	20,0	13,1	25,9
Bebidas e vinagres	11,3	19,7	26,7	26,8
Algodão	14,7	12,5	24,8	25,5
Fibras sintéticas	20,1	19,3	13,3	22,7
Tecidos	22,0	20,0	20,2	28,6
Vestuário	22,0	20,0	34,9	29,8
Peles e couros	11,0	5,0	41,0	10,0
Calçados	22,0	20,0	34,7	26,7
Caldeiras e máquinas	14,9	19,6	9,9	21,4
Máquinas elétricas	10,8	19,9	15,9	22,3
Veículos ferroviários	17,6	20,0	0,6	13,6
Automóveis e tratores	15,1	27,2	12,4	24,2
Aviões	2,0	5,7	15,5	12,2
Produtos químicos				
inorgânicos	5,2	4,6	3,1	13,5
Produtos químicos orgânicos	2,4	12,2	3,0	12,6
Produtos farmacêuticos	3,1	12,6	8,9	19,8
Adbulos e fertilizantes	3,2	3,7	0,0	22,5
Produtos químicos diversos	4,0	18,0	4,7	21,1
Celulose	0,0	0,0	4,4	16,4
Papel e papelão	8,6	10,5	19,5	23,9

Fonte: CTT.

do fórum ministerial de coordenação e consulta. A tarifa externa surgiria gradualmente, em decorrência da unificação das políticas agrícolas. No caso de produtos como automóveis e outros bens duráveis de consumo, eventuais importações triangulares podem ser coibidas facilmente através da aplicação das regras de origem. Por fim, em setores como o de celulose, cujas tarifas são nulas na Argentina e no Brasil porque a produção é competitiva, o declínio da

Tabela 8

Saldos comerciais do Mercosul com o resto do mundo: 1986/1988
(percentagens sobre as transações de cada setor, média trienal)

Setor	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Energia	(1,5)	(10,3)	(11,4)	(6,4)
Agroalimentício	42,8	19,5	24,5	25,5
Têxteis e produtos de couro	5,7	5,8	1,0	32,7
Madeira, papel e outros	(0,2)	2,7	0,2	(0,5)
Produtos químicos	(8,2)	(3,0)	(6,1)	(9,8)
Siderurgia	1,6	9,7	(1,1)	(0,4)
Metais não-ferrosos	1,2	2,3	(0,1)	(0,1)
Mecânica	(7,3)	(1,9)	(8,8)	(5,5)
Veículos	(1,5)	3,9	(5,2)	(1,9)
Material elétrico	(1,9)	(1,2)	(2,7)	(0,9)
Eletrônica	(6,1)	(1,7)	(12,7)	(5,0)

Fonte: Aladi.

proteção no Paraguai e Uruguai pode aguardar o advento de uma política industrial comum na região.

As negociações em torno da tarifa externa comum seriam bastante simplificadas se houvesse uma estratégia industrial para o Mercosul, nos moldes da que foi anunciada pela CEE em novembro de 1990, através do documento *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment*. Para tanto, seria necessário um empenho especial por parte do Governo brasileiro, já que a indústria desse país seria o principal centro de referência da estratégia a ser formulada.

Tal como no exemplo europeu, as metas de longo prazo seriam as de assegurar competitividade internacional ao sistema produtivo do Mercosul e evitar desequilíbrios sistemáticos nas relações econômicas intra-regionais, num ambiente de crescimento com estabilidade de preços e distribuição de renda. Os mecanismos a serem usados também seriam similares aos da CEE e de outros países desenvolvidos: investimentos públicos em educação, ciência e tecnologia; o poder de compra do Estado; e um sistema financeiro apto a oferecer créditos de longo prazo. Em tese, tudo isso está contido no Tratado de Assunção. Falta apenas implementar.

5. Conclusão

Não obstante a magnitude dos obstáculos a superar, o Mercosul é um projeto viável. As economias que dele participam possuem sinergias potenciais suficientes para formar uma comunidade aberta à competição internacional e capaz de incorporar os padrões contemporâneos de bem-estar.

Como em todas experiências de integração, cabe aos governos um papel indelegável: o de construir o marco institucional do novo mercado. Isto depende de um extenso processo de negociações cuja lógica não é a da barganha mercantilista, nem a da pressão imperialista, mas a da cooperação num arriscado exercício político de compartilhar soberanias nacionais. Conforme vimos neste artigo, tal empreendimento pode ser realizado gradualmente, ao longo de vários anos, desde que suas metas intermediárias sejam fixadas com realismo, o que não aconteceu até o momento, no caso do Mercosul.

Abstract

Based on the recent international trade theories, the paper discusses the long run outlook for Mercosur. Three types of potential effects are examined: a) the growth of intra-regional trade; b) economies of scale and scope generated by changes in company product mixes; c) industrial relocation. Subsequently, the peculiarities of the linkages among the region's economies are analyzed, with special emphasis on the scarcity of intra-industry trade flows. Finally, some crucial topics of the negotiating agenda for the next years are commented. The main conclusion is that Mercosur is a feasible project, despite the unreality of its intermediate goals.

Referências bibliográficas

Araujo Jr., J.T. Uma estratégia não-liberal para a abertura da economia brasileira. Rio de Janeiro, IEL/UFRJ, *Texto para discussão*, n. 255, 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*. Rio de Janeiro, Funcex, 1991b.

Baumol, W.; Panzar, J. & Willig, R. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York, Harcourt Brace, 1982.

Fonseca, R. O intercâmbio Brasil-Argentina e o comércio intra-indústria: 1900/1987. Tese de mestrado. PUC/RJ, 1989.

Harrod, R. *The life of John Maynard Keynes*. Penguin Books, 1972.

Helpman, E. & Krugman, P. *Market structure and foreign trade*. MIT Press, 1985.

Krugman, P. *Geography and trade*. MIT Press, 1991.

Nelson, R. & Winter, S. *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press, 1982.