

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ESTRUTURA DO COMÉRCIO ARGENTINO-BRASILEIRO

Guilherme Fontoura Ramos de Miranda
No de matrícula: 9414649-7

Orientador: Luiz Roberto A. Cunha

Dezembro de 1997

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ESTRUTURA DO COMÉRCIO ARGENTINO-BRASILEIRO

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorre para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo tutor."



Guilherme Fontoura Ramos de Miranda
No de matrícula: 9414649-7

Orientador: Luiz Roberto A. Cunha

Dezembro de 1997

“As opiniões por mim expressas expressas neste trabalho são de responsabilidade unica e exclusiva do autor”

ÍNDICE

Capítulo I - Globalização, blocos econômicos e o Mercosul

Capítulo II - A estrutura do comércio argentino-brasileiro antes do Real

**Capítulo III - A recente conjuntura econômica da Argentina e do Brasil e suas
repercussões sobre o comércio bilateral**

Capítulo IV - Política Industrial e competitividade

Capítulo V - Conclusão

Bibliografia

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer ao professor Luiz Roberto pela orientação técnica na elaboração desta monografia, mas principalmente por sua atenção e interesse.

CAPÍTULO I - GLOBALIZAÇÃO, BLOCOS ECONÔMICOS E O **MERCOSUL**

Num mundo globalizado são poucos os que ainda querem ficar sozinhos. Calcula-se que, hoje, cerca de 60% das trocas comerciais que acontecem no planeta são feitas dentro de acordos de livre comércio (gráfico 1). Os blocos representam aos seus integrantes a possibilidade de expandir mercados e ganhar força comercial. Além disto, propiciam melhoria na competitividade internacional e maior harmonização de políticas macroeconômicas.

O aprofundamento das cooperações regionais, característica dos anos 90, apareceu juntamente com a abertura dos mercados e foi acentuado pelo progresso tecnológico. Enquanto que a diminuição das barreiras comerciais entre países fez que a globalização de mercados e da produção fosse teoricamente possível, o desenvolvimento tecnológico é que possibilitou sua realização de fato. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, houve importantes avanços nas área de telecomunicações, processamento de informação e de transporte, incluindo, mais recentemente, a explosiva emergência da rede global *Internet*.

Porém, advertências são lançadas contra os efeitos da globalização na economia. A UNCTAD, órgão das Nações Unidas que se ocupa do desenvolvimento por meio do comércio e do investimento, adverte no seu “Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento 1997” que o aumento das disparidades econômicas e sociais entre os países, e no interior deles, está atingindo tal proporção que o próprio fenômeno da globalização está ameaçado por fortes reações políticas.

De acordo com a UNCTAD, o crescimento da economia internacional é ainda lento demais para gerar suficiente número de empregos remunerados para atenuar a pobreza. O fosso entre país desenvolvido e país em desenvolvimento se amplia cada vez mais. Em 1965, o PNB médio por habitante nos mais ricos, representando 20% da população mundial, era 30 vezes maior que o dos 20% mais pobres. Em 1990, essa diferença dobrou, passando para 60 vezes. Na África, a renda média per capita é hoje de apenas 7% daquela dos países industrializados. Na América Latina, a mudança é ainda mais abrupta: a média per capita, que era de um terço da renda do Norte nos fins dos anos 70, caiu para um quarto atualmente.

Tanto em países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, a erosão da classe média - fator de desestabilização social e política - tornou-se uma característica marcante da repartição de renda. A liberalização financeira provocou uma rápida expansão da dívida pública e privada. Uma nova classe de “rentiers” emergiu com a expansão substancial dos fluxos internacionais e de capital e a busca por altas taxas de juros. Em vários países em desenvolvimento, o pagamento de juros da dívida atinge 15% do PIB.

Além disto, a desigualdade entre trabalhadores qualificados e não qualificados tornou-se um problema mundial. A redução, em valor absoluto, dos salários reais dos trabalhadores não-qualificados varia de 20% a 30%.

A UNCTAD, afirma em seus estudos que uma concorrência mundial maior não provoca automaticamente crescimento e desenvolvimento mais rápido, e tampouco crescimento e desenvolvimento provocam automaticamente uma redução das desigualdades.

No entanto, as teorias econômicas de Smith, Ricardo e Heckscher-Ohlin, que identificam com precisão os benefícios do comércio internacional, parecem na prática apresentarem vantagens que compensam os riscos da globalização profecidos pela UNCTAD.

De acordo com a teoria de Heckscher-Ohlin, países diferentes teriam diferentes dotações de fatores, o que explicaria a diferença nos custos dos fatores. Partindo-se desta premissa, países exportarão aqueles produtos que fazem uso intensivo dos fatores localmente abundantes, enquanto importarão produtos que fazem uso de fatores localmente escassos. Como a teoria Ricardiana, que se baseia porém na **produtividade** dos fatores produção e não em suas **dotações**, o modelo de Heckscher-Ohlin chega à conclusão de que com o livre comércio a produção potencial no mundo é maior que quando há restrições de comércio. A teoria de Ricardo sugere que consumidores em todo o mundo poderão consumir mais num ambiente de livre comércio.

Na década de 70, a Nova Teoria de Comércio começou a emergir. De acordo com esta teoria, as economias de escala são de extrema importância para a determinação das relações comerciais entre as nações. Nota-se que a Nova Teoria de Comércio não é uma variação da teoria de Ricardo, pois sabendo-se que economias de escala resultam em ganho de eficiência, e portanto de produtividade, esta nova teoria identifica nas economias de escala uma nova fonte de vantagem comparativa.

As reconhecidas teorias de comércio internacional apontam para o livre comércio como uma solução mais eficiente a nível agregado. Os fluxos de capitais também seguiriam o mesmo caminho, direcionando-se para onde seu uso fosse mais eficiente. A UNCTAD aponta questões que não devem ser ignoradas, porém as vantagens da globalização a nível macro são grandes o suficiente para que os riscos inerentes a este processo sejam desafiados.

É neste contexto de crescimento do comércio internacional, principalmente intra-blocos, que se insere o Mercosul, como um bom exemplo de como a cooperação regional pode servir como impulso econômico. A troca comercial entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai cresceu 212% entre 1990 e 1995, saltando de um total de US\$ 3.9 bilhões para US\$ 12.4 bilhões, sendo que 60% deste comércio foi no setor industrial. As exportações do bloco chegaram a US\$ 10.7 bilhões em 1994, registrando um crescimento de 13,8% em relação ao ano anterior.

Contrariando velhas rivalidades políticas e militares, Brasil e Argentina estão em processo de crescente integração econômica. E por trás deste fenômeno existe o Mercosul, a união aduaneira que reúne Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

É deste cenário de livre comércio, ainda em aperfeiçoamento, que a Argentina, em especial, tem-se beneficiado enormemente. Após o plano Real, que baixou a inflação brasileira para níveis muito inferiores aos que vigoravam há décadas e com o crescimento da demanda trazida pela estabilização da moeda, o mercado brasileiro passou a representar uma importante fonte de divisas para a economia argentina.

A Argentina, em 1994, ano que foi lançado o plano Real, passava por dificuldades que foram seriamente agravadas pela crise de desvalorização do peso mexicano. Mas antes mesmo da crise do México, havia indícios claros de que estava em processo de esgotamento a expansão econômica que caracterizou os primeiros anos do plano de estabilização econômica argentino. Com o declínio da taxa de crescimento da economia argentina, diminuíram suas condições de sustentar confortavelmente os elevados déficits fiscal e de conta corrente.

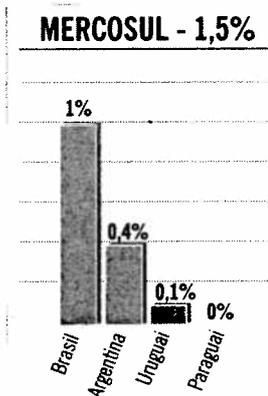
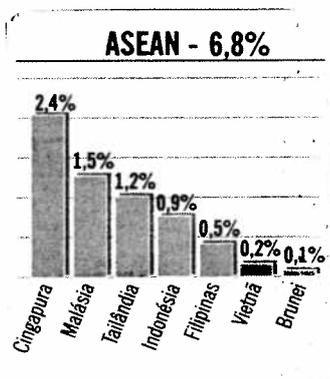
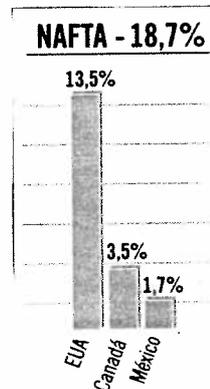
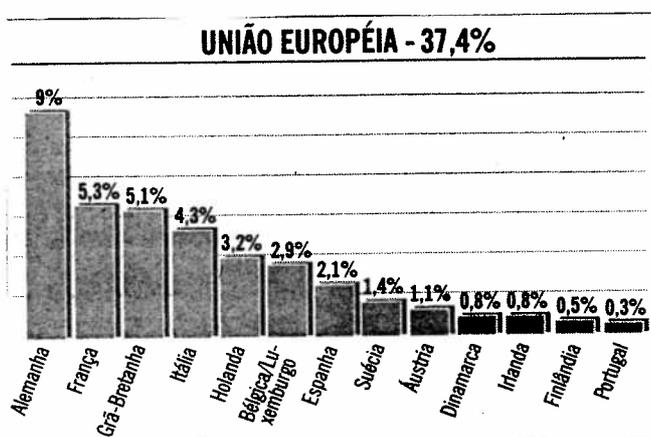
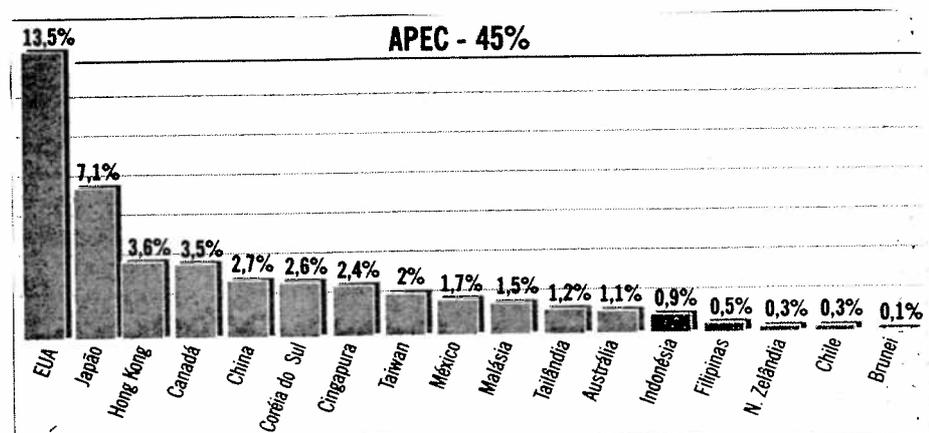
A manutenção da paridade cambial do peso argentino em relação ao dólar americano fez com que duras medidas de contenção fiscal e restrição do crédito fossem adotadas para que a economia pudesse se ajustar sem que houvesse desvalorização cambial. Com isso, houve contração da demanda doméstica. As contas externas, como reflexo, melhoraram, mas a recessão e o grande aumento do desemprego eram as faces cruéis do necessário ajuste.

Neste contexto de crise interna e externa, a Argentina tirou proveito do crescimento da demanda agregada no Brasil e da situação cambial favorável às suas exportações. Além de o Brasil ser a principal economia do Mercosul, com um Produto Interno Bruto (PIB) que representa 70% do PIB total dos países do bloco, o Real sobrevalorizado em relação ao dólar barateou os produtos argentinos no mercado brasileiro, tornando-os mais competitivos. As exportações para o Mercosul se transformaram em um componente chave para o equilíbrio de sua balança comercial, sendo o Brasil responsável por cerca de 80% das exportações argentinas para os países do Mercosul.

Vale a pena observar que, no entanto, apesar da intensificação do vínculo comercial da Argentina com o Brasil, as exportações brasileiras para a Argentina não tiveram crescimento de mesma importância, apesar de terem crescido. É importante investigar os fatores que estão por trás deste quadro de desequilíbrio comercial entre os dois países.

O exame do processo integração econômica da Argentina e Brasil, juntamente com suas consequências para ambas economias será o cerne deste trabalho.

Gráfico I



Fonte: Banco Mundial

CAPÍTULO II - A ESTRUTURA DO COMÉRCIO ARGENTINO- BRASILEIRO ANTES DO REAL

Embora a análise dos fluxos de comércio argentino-brasileiro revele uma forte influência dos respectivos contextos macroeconômicos - em especial nos níveis de atividade e paridade relativas - que impactam decisivamente sobre o saldo do intercâmbio, a partir de 1986 registrou-se uma inegável aceleração do comércio bilateral, que parece associada de várias maneiras ao “ambiente” criado pelas negociações visando à integração econômica entre os dois países.

Essas tendências assinalariam a presença de uma dinâmica de incremento do comércio bilateral, que se apóia não só no cronograma de desgravações tarifárias pactado no Tratado de Assunção, mas, também, no fator geográfico (cuja importância aumenta à medida que são facilitados os trâmites aduaneiros e o transporte entre os dois países, em comparação com o resto do mundo), nas complementaridades entre as estruturas produtivas dos dois países e nas próprias respostas que o processo de integração gera nas empresas privadas argentinas e brasileiras, assim como nas empresas estrangeiras atraídas pelo novo mercado.

A influência do contexto macroeconômico sobre os fluxos de comércio é evidente. As variações no nível de atividade e na taxa de câmbio afetam as correntes de comércio bilateral, sendo mais significativo o impacto do nível de atividade. Este resultado parece confirmar alguns estudos demonstrando que as importações dos países latino-americanos registram elasticidades-preço reduzidas e elasticidades-renda elevadas¹.

Tanto o nível do PIB como a taxa de câmbio real afetam significativamente as importações argentinas provenientes do Brasil. Por seu lado, os efeitos do PIB brasileiro e de sua taxa de câmbio real sobre as importações provenientes da Argentina também são estatisticamente significativos. Resta explicar a mudança estrutural dos anos oitenta comparada à década anterior, onde se passa uma regra de saldos favoráveis ao Brasil. Sem dúvida, essa determinação da relação de intercâmbio para a Argentina não obedece a um maior crescimento *vis-a-vis* do Brasil durante os anos oitenta, nem tampouco a uma deterioração da paridade da moeda doméstica frente à brasileira.

Cabe formular algumas hipóteses: a) melhora da competitividade micro da economia brasileira, baseada em um ritmo superior de investimentos produtivos e atualizações tecnológicas nos anos 70 e princípio dos anos 80; b) o mesmo para a competitividade macro, como por exemplo uma aplicação mais consistente das políticas de promoção das exportações no Brasil, vantagens em matéria de salários, etc; c) a existência de uma matriz insumo-produto mais completa no Brasil, em relação a uma estrutura produtiva com um grau relativamente alto de desarticulação na Argentina; d) as

¹ Goldstein y Kahn, 1985; Bond, 1987, citados em CEPAL, 1992.

diferentes estruturas de exportações recíprocas, mais vinculadas relativamente a produtos de consumo não durável na Argentina e insumos básicos no Brasil; e) pela mesma razão, problemas de deterioração nos termos de troca para a Argentina, comprovado segundo os dados de Heyman y Navajas (1992), pelo menos até 1987.

Deve-se levar em conta, também, que a Argentina vem perdendo peso - pelo menos até 1990 - na pauta exportadora brasileira, conseqüência não apenas do desaquescimento do mercado doméstico, mas também do fenomenal crescimento das exportações do país vizinho para o resto do mundo, fato que evidencia que o aumento da competitividade micro e macro da economia brasileira não se deu apenas em relação à Argentina.

Os manufaturados de origem industrial (MOI) têm maior peso nas vendas argentinas para o Brasil do que para o resto do mundo. Isso significa que a estrutura de comércio com o Brasil não está inclinada particularmente para um tipo de intercâmbio baseado na venda de produtos primários e compra de produtos industriais; ao contrário, aparece voltada no sentido inverso em relação aos fluxos de comércio com o resto do mundo. Essa tendência para uma maior presença das MOI na estrutura das exportações para o Brasil surge vinculada temporalmente ao início do processo de integração e, em especial, com os protocolos das indústrias de bens de capital e automotiva e com a intensificação de certas correntes de comércio administrado e intrafirma em itens como petroquímica, material fotográfico etc.

É possível argumentar que as exportações de MOI perderam importância na estrutura de exportações argentinas para o Brasil em 1990-1991, em comparação a 1988-1989. Esta seria, todavia, uma conclusão bastante apressada. Em primeiro lugar, se tomarmos o ano de 1984 ou de 1986, as MOI têm uma participação muito superior; tanto em 1990 como em 1991, do que a registrada naqueles períodos. Em segundo lugar, a queda é, em todo caso, relativa e não absoluta, já que as exportações de MOI no Brasil cresceram em dólares correntes de maneira sustentada de 1987 a 1991.

Na estrutura do comércio bilateral entre 1986 e 1991 destacam-se três tipos de setores: a) um composto por aqueles produtos em que a Argentina apresenta vantagens “naturais” (de origem agropecuária) ou nos quais gerou-se um tipo de comércio intrafirma ou administrado com saldos favoráveis, independentemente das respectivas configurações macroeconômicas; b) sua contrapartida para o Brasil, também vinculada a vantagens naturais (café, cacau, minério de ferro, outros minerais), porém com a presença de setores que têm vantagens competitivas frente à Argentina ou onde este país apresenta falhas no tecido produtivo (máquinas elétricas, siderurgia, alguns químicos); c) um grupo mais interessante, do ponto de vista da análise, e que apresentou em 1989 e 1990 superávites para a Argentina e, nos anos restantes, saldos favoráveis para o Brasil. Este terceiro grupo é o que cresceu mais em participação na estrutura das exportações argentinas, especialmente até 1989; de fato, quase a metade do crescimento das vendas argentinas ao Brasil entre 1986 e 1989 provém destes setores. Este agrupamento contém, fundamentalmente, produtos MOI, tais como máquinas e equipamentos não elétricos, automóveis, instrumentos de ótica e precisão, plásticos, farmacêuticos, alumínio, papel e suas manufaturas, borracha e suas manufaturas.

Este mesmo grupo de setores foi o que mais contribuiu para o grande crescimento das importações provenientes do Brasil em 1991 e, nesse ano, participou com cerca da metade das compras argentinas originárias daquele país. No mesmo ano, esses setores passaram a liderar a pauta do comércio bilateral sendo que entre 1986 e 1991 representavam cerca da metade do crescimento do intercâmbio argentino-brasileiro. Em consequência, poderia-se afirmar que esses segmentos e não as vantagens naturais, que lideraram a dinâmica de criação de nosso comércio.

Em relação a esta questão, Lucángeli (1992) afirmam que a redução das barreiras comerciais entre os dois países intensificou o comércio intra-industrial, permitindo maior especialização na produção e exploração de economias de escala em conjunto significativo de segmentos industriais. Este fenômeno trouxe junto com ele o desvio de comércio nessas atividades, que atingiram maiores níveis de eficiência.

O surgimento de um enorme saldo negativo para a Argentina no comércio bilateral para o ano de 1992 obedece a um conjunto de circunstâncias concorrentes. Seguramente, a causa principal está nas respectivas evoluções das variáveis macroeconômicas chaves nos dois países: a) o nível de atividade: no Brasil uma situação recessiva desde 1991, enquanto na Argentina, tanto em 1991 quanto em 1992 foram anos de reativação econômica; b) a paridade entre as duas moedas: a paridade peso/cruzeiro em julho de 1992 encontrava-se 16,3% abaixo da média de 1991 e 43,8% abaixo da média de 1990²; esta evolução é explicada, fundamentalmente, pela evolução

² Fonte: IEERAL. Informação compilada por Cepada (1992).

da relação peso/dólar, já que no Brasil não se estimou uma desvalorização do cruzeiro em relação à sua média histórica, embora se tenha recuperado parcialmente a sobrevalorização acumulada nos anos de 1990 e 1991.

Certamente, a questão da paridade peso-cruzeiro não apresenta dúvidas. Tomando-se, por exemplo, os cálculos do CEI (1992), observa-se que, utilizando como deflator das taxas de câmbio o Índice de Preços ao Consumidor surge, efetivamente, uma paridade média em 1992 inferior à de quaisquer dos anos entre 1986 e 1991; com relação a 1986, a queda situa-se em torno de 25% e é quase de 20% em comparação com a de 1991. Para qualquer dos anos intermediários, a deterioração é ainda maior.

Por outro lado, considerando-se as estimativas baseadas no Índice de Preços no Atacado como deflator, as conclusões não são tão nítidas. Em primeiro lugar, a paridade relativa de 1992 é superior à de 1986 (ano com superávit comercial para a Argentina) e não se encontra muito abaixo de anos como 1987 (2%), 1988 (1%). Seguindo este raciocínio e considerando-se que o uso do IPA como deflator refletiria mais eficazmente a evolução dos custos produtivos, a configuração de paridades de 1992 não pareceria tão excepcional como para justificar um déficit comercial tão elevado.

De fato, além desta controvérsia em relação à paridade peso-cruzeiro, a configuração macroeconômica doméstica promoveu, na Argentina, tendências a um déficit na balança comercial, enquanto que no Brasil ocorreu exatamente o oposto. Durante 1992, a balança comercial argentina apresentou saldo negativo, enquanto a brasileira registrava um superávit extraordinário. Nesse contexto, o aprofundamento das

preferências comerciais bilaterais, somado ao fator geográfico, não só da proximidade física entre os dois países mas, também, da facilitação dos trâmites aduaneiros e normas de transporte de mercadorias entre ambos levou a uma concentração do déficit externo da Argentina em seu principal parceiro comercial no Mercosul.

A evolução das variáveis macro determinou outros fenômenos que também atuaram no sentido de um déficit para a Argentina em seu intercâmbio com o Brasil. Alguns desses fatores são consequência da evolução das respectivas taxas de câmbio (por exemplo, o aumento dos custos salariais ou o preço dos serviços públicos argentinos medidos em dólares). Outros, se enquadram dentro das assimetrias entre os dois países, como por exemplo a subsistência no Brasil de alguns subsídios e promoção de determinadas atividades produtivas, volume superior de encargos trabalhistas na Argentina etc.

Há influência, também, das estratégias adotadas pelas empresas privadas dos dois países diante do novo cenário da integração e os respectivos panoramas macroeconômicos domésticos, como a falta de cumprimento das cotas de exportação fixadas para a Argentina no protocolo de automotores devido à preferência das empresas nacionais para atender à aquecida demanda local. Finalmente, há a questão dos respectivos níveis de competitividade estrutural das duas economias.

O crescimento do comércio bilateral pode ser explicado pelas tendências das políticas globais dos dois países e pela forte política de integração no Mercosul. Para explicar as fortes oscilações nos saldos globais, deve-se considerar por sua vez, a

configuração macroeconômica entre a Argentina e o Brasil. Entende-se por configuração macroeconômica bilateral os sucessivos modos que se combinam as tendências no nível de atividade de ambos e a tendência do nível de paridade bilateral.

Se a influência do nível de atividade e, em menor medida, do nível da taxa de câmbio sobre as respectivas importações é significativa, esse efeito foi fortalecido pela forma específica em que se combinaram os ciclos econômicos nos dois países e a evolução da paridade bilateral.

Essa influência parece ser mais acentuada a partir de 1988, precisamente, quando cresceram substancialmente os níveis de comércio total. Os saldos superavitários para a Argentina em 1989 e 1990 correspondem a um ciclo de recessão na Argentina e um crescimento moderado no Brasil e a uma tendência de desvalorização na relação peso/cruzeiro. A situação de 1991 e 1992, quando volta o déficit para a Argentina no comércio bilateral, apresenta uma configuração inversa.

Presume-se que os bens classificados como manufaturados de origem industrial (MOI) sejam os mais sensíveis às variações de configurações macroeconômicas por ser o menos vinculado a vantagens naturais específicas ou a situações de oferta complementar. O maior crescimento relativo desse grupo no comércio total e suas características de maior volatilidade contribuíram crescentemente para traçar o perfil do comportamento dos saldos totais de comércio entre os dois países.

É interessante perguntar em que medida as correntes comerciais argentino-brasileiras responderam a vantagens competitivas genuínas e de determinar a influência de outros fatores como as respectivas configurações macroeconômicas, a existência de assimetrias, as estratégias empresariais etc até o plano Real³.

Embora pareça bastante evidente existirem certas vantagens competitivas para a Argentina nas produções agrícolas de clima temperado, laticínios e carne bovina, e para o Brasil em alguns recursos minerais e em produtos agrícolas de clima tropical, essas vantagens não se traduziram, necessariamente, em conseqüentes fluxos de comércio, ou pelo menos em muitas ocasiões, o fizeram apenas parcialmente.

Certamente, uma parte relativamente importante do comércio argentino-brasileiro baseia-se em vantagens comparativas estáticas associadas a recursos naturais, como no caso do café, cacau, estanho, minério de ferro - produtos que o Brasil exporta regularmente para a Argentina - e trigo, milho, maçãs, pêras, óleos vegetais, couros e peles, legumes e hortaliças - que a Argentina exporta permanentemente ao Brasil. Em geral, esses fluxos comerciais vêm se registrando há muito tempo e, nesse sentido, constituem um fator bastante estável dentro do intercâmbio bilateral argentino-brasileiro.

Nos últimos anos, com o início do processo de integração, a importância relativa desses segmentos na pauta do comércio entre os dois países vem decrescendo, diante do surgimento de novos fluxos comerciais em diversas áreas da indústria de manufaturados.

³ López y Porta (1993).

Por outro lado, o uso de políticas de proteção e promoção à produção local em segmentos onde o parceiro conta com vantagens comparativas fez com que em muitas ocasiões o sinal ou a magnitude dos saldos comerciais não correspondesse aos respectivos níveis de competitividade. Assim, durante toda a década de oitenta o Brasil manteve políticas de preços mínimos, formação e vendas de estoques governamentais e contingenciamento das exportações na área agrícola; em 1992 foi lançado o novo “pacote” de características menos discricionárias, porém também com incidência importante em alguns setores.

Pelo lado argentino, a aplicação desse tipo de políticas em segmentos onde o Brasil conta com vantagens comparativas naturais parece ter sido menor; no entanto, na lista inicial de exceções do cronograma de desgravações no Mercosul, apareciam produtos como atum, sardinhas, alguns derivados de cacau, açúcar, café solúvel e suco de laranja, sendo a maioria deles com fortes vantagens competitivas para a produção brasileira.

Cabe também considerar que nem todo desvio do padrão de comércio referente às respectivas dotações de recursos naturais obedece a influências de políticas distorcidas de preços. Em alguns casos, as políticas estatais ou as estratégias empresariais podem propiciar elevados níveis de competitividade genuínos; em outros, as vantagens competitivas podem ver-se anuladas por configurações macroeconômicas particulares.

Na maioria dos itens alimentícios, a Argentina sempre manteve apreciáveis vantagens comparativas em custos de produção, qualidade de insumos e custo e

produtividade de mão-de-obra qualificada. No entanto, nas linhas em que são relevantes as economias de escala, o tamanho do mercado brasileiro deu-lhe vantagens sobre a produção do país vizinho. Também é favorável ao Brasil o *packaging*, tanto em custo como em qualidade, levando-se em conta que os custos das embalagens são cada vez mais importantes para diferenciação de produto e por necessidades de conservação.

Assim, em algumas agroindústrias, as empresas brasileiras parecem contar com certas vantagens que compensam os maiores custos das matérias primas. Por exemplo, em óleo de soja as plantas brasileiras possuiriam como fator favorável a maior capacidade instalada que a indústria argentina, além de gozar de uma situação preferencial em matéria de custos de energia e trabalhistas.

Além disso, em alguns setores as vantagens naturais podem ser anuladas por uma configuração macroeconômica particularmente adversa. Em 1992, por exemplo, o segmento de laticínios registrou um saldo negativo no intercâmbio com o Brasil, devido, fundamentalmente, a uma queda vertical nas exportações para esse mercado.

O inesperado aumento de importações de carnes de aves e suínos provenientes do Brasil em 1992 não tem relação apenas com as respectivas configurações macroeconômicas; embora o Brasil conte com vantagens de custos nessas produções, foram necessárias mudanças na relação entre as respectivas moedas (Plano Cavallo) e a combinação de recessão no Brasil e reativação na Argentina, juntamente com a instalação de *tradings* e filiais dos maiores produtores brasileiros para que se efetivasse essa vantagem potencial com que contava a indústria brasileira.

Além dos produtos primários, nos setores industriais produtores de insumos de ampla utilização, as maiores vantagens pareciam estar, em princípio, do lado brasileiro. Sendo esses setores intensivos em escalas, o tamanho maior do mercado brasileiro e a magnitude superior do processo de investimentos, estimulados pelo Estado, nesses segmentos durante os últimos vinte anos levaram a uma configuração na qual as fábricas brasileiras apresentam, com poucas exceções, uma escala maior que a de suas similares argentinas, mesmo que, boa parte destas últimas possua escalas consideradas eficientes internacionalmente.

Provavelmente o segmento mais afetado entre essas produções na Argentina seja o de papel, no qual a comparação de escalas e de obsolescência do parque se apresenta particularmente desfavorável. Além disso, no complexo de papel e celulose o Brasil conta com algumas vantagens como custo mais baixo da matéria prima e a existência de políticas de incentivo ao reflorestamento e à inovação tecnológica em todas as fases do complexo. Apesar das vantagens relativas para o Brasil nesse setor, no período 1985-1991 houve saldos favoráveis para a Argentina em celulose e pasta de madeira em 1988, 1989 e 1990 e, nesses dois últimos anos também para papel e suas manufaturas. Esses dados refletem a influência das respectivas configurações macroeconômicas.

No caso da siderurgia, a Argentina conta com vantagens comparativas apenas em um item - tubos sem costura - no qual a fábrica da Siderca situa-se, tanto em escala como em tecnologia alinhada com o primeiro nível internacional. Todavia, nesse setor há uma influência relativamente maior de disponibilidade de mão-de-obra qualificada.

Também em aços especiais, no qual a Acindar busca se especializar, a mão de obra qualificada desempenha papel importante. Nas demais área siderúrgicas o Brasil conta com a vantagem de custo de minério de ferro, recurso que a Argentina sempre importou, e maior densidade do tecido industrial, enquanto a Argentina tem problemas de qualidade em alguns segmentos (laminação a quente, por exemplo). Esse conjunto de fatores leva a que no comércio bilateral setorial a Argentina apareça como um importador líquido estrutural.

No caso do complexo químico-petro-químico, nos seguimentos mais próximos à produção de *commodities* registra-se uma situação de equilíbrio relativo em matéria de competitividade. As diferenças em termos de escala não são importantes. A produção argentina conta, inclusive, com vantagens como custos de matérias primas (gás natural, eteno e nafta). O Brasil, especialmente em petroquímica, conta, por sua vez, com uma matriz setorial mais completa.

O reflexo dessa situação são fluxos comerciais baseados fundamentalmente em excedentes e faltas. Assim, a Argentina aparece como exportador líquido em químicos inorgânicos básicos e o Brasil em químicos orgânicos básicos. Em plásticos houve um pequeno superávit para a Argentina apenas em 1990. No caso de materiais fotográficos e cinematográficos, o fato de que tenha havido superávit para a Argentina entre 1986 e 1991 deve ser atribuído principalmente à estratégia da Kodak, que importava daquele país todo o material que utilizava no Brasil. Nesse setor, porém, em seu conjunto, a maior articulação da indústria brasileira faz com que a balança comercial tenda a ser deficitária para a Argentina.

Em geral, a presença dominante de grandes firmas nesses segmentos nos dois lados da fronteira permite acordos em nível regional, que garantam a regulação ou administração dos fluxos regionais de comércio

No ramos metal mecânico, a posição competitiva Argentina é mais frágil. Apenas em um segmento desse complexo - navegação aérea - a Argentina teve saldos positivos em todos os anos entre 1986 e 1991. O mesmo acontece com o Brasil, porém, neste caso, o segmento em questão é o de máquinas elétricas, muito mais relevante quanto à magnitude do comércio envolvido.

Os casos de instrumentos e aparelhos de ótica, medicina, precisão, automotriz, ferramentas e cutelaria e máquinas não elétricas correspondem a casos onde apenas em situações macroeconômicas excepcionalmente favoráveis para as exportações Argentinas - 1989 e 1990 - foram registrados superávits para a Argentina.

A escala aparecia como uma desvantagem comum à maior parte dessas indústrias. Na indústria automotriz, por exemplo, enquanto as plantas brasileiras poderiam - reduzindo seu grau de diversificação - alcançar escalas internacionalmente eficientes, o mesmo não seria possível na Argentina. Também em segmentos como aparelhos domésticos as escalas argentinas são muito menores que as brasileiras.

No entanto, a Argentina mantém a competitividade em alguns segmentos vinculados à produção de bens de ciclo curto com uso intensivo de mão-de-obra

qualificada. As firmas de grande porte parecem estar se aproveitando destas vantagens em suas estratégias, como a Whirlpool, Siemens e outras.

Quanto ao complexo eletrônico, em geral a situação competitiva das indústrias dos dois países sempre foi frágil. Em eletrônica de consumo compartilham as características de possuírem indústrias com uma localização geográfica desfavorável e baseadas fundamentalmente na montagem de componentes importados, mais acentuadamente na Argentina. Em informática e telecomunicações, as firmas brasileiras de origem local parecem haver realizado alguns progressos superiores a suas similares argentinas. Porém, como será discutido posteriormente, deve-se notar o efeito do fim da reserva de mercado no Brasil e dos processos de privatização das prestadoras de serviço telefônico em ambos os países.

A formação de espaços econômicos integrados entre duas ou mais nações gera uma série de respostas por parte dos agentes privados que atuam nos países membros. Foram as empresas argentinas, e fundamentalmente as localizadas nos setores nos quais se podia presumir vantagens ou possibilidades de complementação com a produção brasileira, as que primeiro mostraram interesse no processo de integração com o Brasil. Com a aceleração das etapas de tal processo, passaram a ser também os empresários argentinos, desta vez nos segmentos presumivelmente menos competitivos que seus similares brasileiros, os que demonstraram um temor maior pelas eventuais consequências do Mercosul.

Esta desigualdade no interesse pelo mercado comum regional parece haver começado a diminuir nos últimos tempos. Indubitavelmente contribui para isso o fato de a Argentina passar a ser o segundo país no *ranking* de destino das exportações brasileiras. No começo, empresários brasileiros percebiam que os mercados dos países membros do Mercosul eram pouco atraentes, sendo justamente as empresas de tais países, especialmente as Argentinas, as beneficiárias da integração, no acesso preferencial ao mercado brasileiro. Mas esta percepção começou gradualmente a mudar, como demonstraram as sucessivas pesquisas realizadas sobre o interesse dos empresários de cada um dos países do Mercosul nas potencialidades do processo de integração.

CAPÍTULO III - A RECENTE CONJUNTURA ECONÔMICA DA
ARGENTINA E DO BRASIL E SUAS
REPERCUSSÕES SOBRE O COMÉRCIO
BILATERAL

A atual experiência argentina de estabilização - o Plano de Conversibilidade - iniciou-se em abril de 1991. A inflação ao consumidor caiu de uma média de 25% ao mês em 1990 para uma média inferior a 0,3% mensais em 1994. O importante sucesso em matéria de estabilização resultou na adequação de alguns elementos do plano à natureza da inflação argentina. Junto com o a estabilização, implementou-se um conjunto de reformas estruturais na economia: a reforma do estado, a desregulação de um conjunto de atividades e a abertura comercial e financeira. Os objetivos dessas reformas foram: (1) a consolidação da estabilização, logrando um equilíbrio fiscal duradouro, que eliminasse de forma permanente a necessidade de financiamento inflacionário do setor público; (2) a eliminação do viés anti-exportador e das ineficiências do sistema produtivo, com o objetivo de um crescimento sustentado e balanceado do produto. Portanto, com estas reformas procurou-se eliminar os desequilíbrios estruturais e acelerar o crescimento econômico, expandindo a produção de bens, especialmente dos bens comercializáveis.

Os principais resultados desta combinação de estabilização e reformas foram, além da queda da inflação, uma expansão significativa da produção, um persistente déficit na balança comercial, um crescimento da taxa de desemprego e mudança na estrutura de preços relativos e de incentivos da economia.

Pode-se argumentar, porém, que o plano foi muito pouco exitoso em alcançar um crescimento equilibrado do produto e em expandir a produção de bens comercializáveis⁴. Isto foi assim porque a ancoragem cambial, as condições da privatização, e a liberalização comercial e financeira consolidaram uma estrutura de preços relativos que incentivou a expansão da produção de bens não comercializáveis e o direcionamento da maior parte do investimento da economia a esses setores. A abertura econômica e a apreciação da taxa de câmbio real contraíram relativamente a rentabilidade dos bens comercializáveis. A queda da rentabilidade afetou a expansão da produção e o emprego nos setores produtores daqueles bens.

Para apresentar algumas evidências sobre a menor expansão dos bens comercializáveis durante a Conversibilidade pode-se observar o comportamento dos preços relativos, as mudanças na estrutura produtiva, no investimento e no emprego.

Os preços no atacado dos bens industriais sofreram o impacto disciplinador da taxa de câmbio e da abertura comercial. Houve deflação em importantes preços industriais. O complexo alimentício sofreu oscilações de preços dos insumos agrícolas. Os preços ao consumidor cresceram muito mais que os produtos no atacado,

⁴ A queda da arrecadação tributária e o déficit fiscal desde o segundo semestre de 1994 mostram que há importantes problemas fiscais não resolvidos na economia argentina.

especialmente no primeiro ano, tendo a dispersão no comportamento dos preços sido muito importante. Os preços industriais em dólares constantes eram muito altos no início do programa e, mesmo com deflação dos preços comercializáveis, eles ainda se encontram acima da média dos valores 1987-1988, que sustentaram uma corrente exportadora sem subsídios, na segunda metade da década de oitenta. Esses altos preços em dólares constantes abre uma interrogação sobre o futuro exportador da indústria manufatureira argentina (Tabela I).

A relação entre os preços no atacado e os preços ao consumidor caiu em torno de 30% entre o início do plano e março de 1994 (Tabela II). Isto implica que o atrativo de produzir serviços, ou comercializar bens e serviços, em relação a produzir bens comercializáveis aumentou na Argentina da Conversibilidade.

Os resultados são claros quando apontam que os setores de bens comercializáveis tiveram resultados negativos ao longo de 1991-1993, especialmente as indústrias de química e papel. Os setores não comercializáveis, como a indústria automobilística, tiveram rentabilidade positiva e, finalmente os serviços - bancos e a telefonia privatizada - foram os que maior rentabilidade obtiveram durante o plano de conversibilidade.⁵

O PIB cresceu quase 35% entre 1990 e 1994⁶. No mesmo período, a agricultura e a indústria manufatureira, os dois setores que genericamente poderiam ser definidos como produtores de comercializáveis, cresceram menos, 7% e 30,7% respectivamente⁷.

⁵ Fanelli, Kacef e Machineal (1994).

⁶ Robbio (1994).

⁷ Banco Central e CEPAL - Buenos Aires.

Em ambos os casos se observa o comportamento temporal típico destes planos: um alto crescimento no início do programa - se bem que a agricultura diminuiu seu ritmo de crescimento em relação a 1990 - e depois uma redução das taxas de crescimento⁸. Em contraste com este desempenho dos bens comercializáveis, e em concordância com os estímulos da rentabilidade relativa, a construção cresceu 89,3% no mesmo período e os serviços cresceram mais que a produção de bens a partir do segundo ano, acumulando 34% entre 1990 e 1994.

Em relação ao comportamento da demanda agregada, observa-se que na Argentina o investimento é o componente da demanda agregada que mais cresceu com o plano. Partindo de uma base muito baixa - 14% do PIB em 1990 -, a taxa de investimento chegou a 23,2% em 1994, valor que ainda é inferior à média dos anos setenta. Ainda que positivo, o dado de investimento teve pouco peso na explicação do crescimento da demanda agregada, pois é o consumo total o componente individual que explica a maior parte do aumento da demanda agregada. Entre 1991 e 1994, o consumo explica 63,3% da demanda agregada, o investimento 34,6% e as exportações 2,2%.

O equipamento importado cresceu de 22% para 32% do investimento total, o que resulta consistente com os incentivos de preços (ancoragem cambial mais redução tarifária) e financiamento existentes na economia. No entanto, 90% do crescimento na participação do equipamento importado foi para a indústria de bens não comercializáveis.

⁸ O pobre desempenho da agricultura foi revertido em 1994, pelo crescimento dos preços internacionais de seus produtos, que já vinha acontecendo desde 1993.

A produção física da indústria, entre 1991 e 1993, cresceu 20,2%, a produtividade da mão-de-obra 30,6% e o emprego caiu 8%. Os setores com baixa exposição ao comércio internacional cresceram 50,7% entre esses dois anos, liderados por material de transporte - a indústria automobilística e de autopeças - que cresceu 88%. Nos setores competitivos com as importações, a produção física cresceu 25,6%, a produtividade subiu 33,2%, enquanto que o emprego caiu 5,7%.

Em relação com os custos de mão-de-obra, entre março de 1991 e março de 1994, a relação salário-preços industriais, exclusive alimentos, cresceu 53,2%. Uma melhor aproximação é o custo relativo de mão-de-obra, onde estão incluídos os impostos e outros custos não salariais da mão-de-obra. O governo tentou reduzir de diversas maneiras esses custos, e de fato eles são menores em 1994 que em 1993, mas o custo salarial relativo da indústria em seu conjunto era, em março de 1991, 17% superior a março de 1991 e 25% superior à média de 1987-1988.

O crescimento do custo relativo da mão-de-obra, a perda de *market share* frente aos produtos importados e a diminuição do custo relativo da maquinaria importada foram os fatores mais importantes que levaram à diminuição do emprego. A modernização produtiva e a compra de equipamentos foram gerais atingindo todos os setores industriais, mas a queda do emprego concentrou-se nos produtores de bens comercializáveis, portanto, não deve atribuir-se excessiva influência ao processo de modernização no comportamento do emprego.

Ao longo da sua implementação, o programa foi acumulando um desequilíbrio interno - desemprego - e um equilíbrio externo - déficit na balança comercial -, temporariamente financiado com a entrada de capitais. Essa situação tem colocado um ponto de interrogação sobre a capacidade de sobreviver a uma queda do financiamento externo.

No Brasil, comemorou-se em julho deste ano o terceiro aniversário do Plano Real. Pode até parecer estranho continuar comemorando os seguidos aniversários do Real. Entretanto, cada ano de inflação mais baixa representa um passo a mais no arranjo institucional que beneficia uma economia estável. Devemos lembrar que antes do Plano Real, o mais longo plano de estabilização havia sido o Plano Cruzado, implantado em fevereiro de 1986. Já em julho do mesmo ano o plano estava consideravelmente fora de rumo e por volta de novembro era reconhecido seu fracasso. O Real, por outro lado, foi cuidadosamente planejado desde o início de forma a evitar os erros anteriores.

Provavelmente, três anos atrás, mesmo os economistas mais otimistas não teriam previsto o tamanho do sucesso da estabilização. A taxa de inflação despencou de mais de 5000% nos 12 meses até junho de 1994 para 7,1% nos 12 meses até junho de 1997. O crescimento foi lento, mas não houve recessão. Segundo o Ministério da Indústria e Comércio, a produtividade média no setor industrial aumentou 9,7% ao ano entre 1994 e 1997, fato estritamente relacionado à abertura da economia. Apesar dos protestos quanto ao crescimento do desemprego, a taxa de desemprego aumentou de fato muito pouco, o que representa um resultado muito diferente do plano de estabilização brasileiro se comparado ao argentino.

O último dado para a taxa média de desemprego antes do terceiro aniversário do Real, divulgado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) nas seis maiores regiões metropolitanas, foi de 6,80% em junho, comparado com 5,86% em junho de 1994 (taxa relativa ao período de referência de 30 dias). Os trabalhadores do setor industrial foram os que mais sofreram, mas o aumento da demanda por trabalho nos outros setores da economia reduziu o impacto negativo das demissões na indústria. Logo, fica claro que as taxas de desemprego correntes ficam longe daquelas consideradas politicamente problemáticas.

Desde a implantação do Plano Real, a cesta de consumo básica para a família média (4 membros) aumentou 4,9% ao mesmo tempo que o salário mínimo aumentou 85,2%. Segundo um estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) usando estatísticas de renda do trabalho, a proporção daqueles considerados pobres sobre o número total de trabalhadores caiu de 33,3% em 1994 para 25,1% em 1996. O aumento do rendimento médio real foi positivo, apesar de pequeno, nos primeiros cinco meses de 1997, pois estes haviam crescido drasticamente em 1995 (18,3%) e em 1996 (7,8%). Entre janeiro e maio de 1997, o rendimento médio real cresceu apenas 1,32% em relação ao período correspondente em 1996.

Apesar de ainda faltar muito para descartarmos completamente a ameaça da inflação persistente, um bom indicador da consolidação gradual da estabilidade de preços é o fato das divergências entre os índices de preços terem diminuído substancialmente. O que deve ser especialmente ressaltado é que o aumento dos preços dos *non-tradables*

(bens não comercializáveis), que foi enorme nos primeiros estágios do plano, tem rapidamente convergido para a média da inflação ao consumidor, como medido pelo IPC-Fipe (Gráfico I). Em 1995, os preços dos serviços aumentaram incríveis 83% contra uma inflação de 23% computada pelo IPC-Fipe. Por outro lado, nos últimos 12 meses até junho, os serviços aumentaram 12,7%, comparado com uma variação de 7,1% do IPC-Fipe. É interessante notar que desde 1996 a maior pressão na taxa de inflação tem sido por parte das tarifas públicas (telefone, eletricidade, combustíveis, transportes públicos, etc.), em parte devido ao objetivo do governo de tornar as empresas públicas mais atrativas por conta das privatizações. O IPC-Fipe desagregado mostra que esses preços cresceram 23,6% em 1996, ao mesmo tempo que os preços dos serviços aumentaram 22,3% e os preços ao consumidor, 10%. Nos 12 meses até junho de 1997, os preços das tarifas públicas cresceram 18,8%, enquanto que os serviços e o IPC-Fipe aumentaram, respectivamente, 12,7% e 7,1%. Uma simulação eliminando apenas os ajustes das tarifas públicas mostra que o IPC-Fipe teria registrado uma taxa de inflação de apenas 5,4% nos últimos 12 meses.

Em relação à melhora dos fundamentos macroeconômicos necessários para a consolidação definitiva da estabilização, o maior desafio ainda é o de encontrar uma solução estrutural para o déficit fiscal. Enquanto o setor público não começar a contribuir positivamente para a poupança doméstica, continuará havendo uma crescente necessidade por poupança externa. O setor público ainda apresenta, de fato, um alto déficit nominal (5,53% do PIB nos 12 meses até maio deste ano) e as chances de que este resultado melhore substancialmente nos próximos dois anos é pequena. Ainda, dada a falta de instrumentos políticos com os quais o governo tem contado para reduzir as

necessidades de financiamento do setor público, deve-se admitir que a evolução das contas públicas vem refletindo algum compromisso com o ajuste fiscal, principalmente desde meados de 1996. As taxas de juros reais tem diminuído, melhorando conseqüentemente as condições dos serviços da dívida interna. Há um esforço para impor medidas de ajuste fiscal em estados e municípios através de programas de rolagem da dívida, financiados pelo governo federal. O déficit primário consolidado vem diminuindo, apesar do desempenho das contas públicas ainda estar longe da meta de um superávit primário de 1,5% do PIB este ano. Entretanto, o fluxo acumulado nos 12 últimos meses das necessidades de financiamento do setor público apresenta uma melhora. O déficit nominal, que havia chegado a 7,8% do PIB nos 12 meses até maio de 1996, fechou em 5,5% do PIB nos 12 meses até maio deste ano. Nestes mesmos períodos, o déficit operacional caiu de 5,5% para 3,5% do PIB.

No que tange ao setor externo, a balança comercial tem apresentados constantes déficits de conta-corrente, provocados pelo conjunto de políticas de abertura e manutenção da taxa cambial sobrevalorizada. Os dados do balanço de pagamentos relativos ao primeiro semestre de 1997 mostraram que o déficit em conta-corrente já correspondia a 4,2% do PIB, totalizando US\$ 32,29 bilhões nos 12 meses anteriores a junho. No acumulado do ano o déficit cresceu de US\$ 7,68 bilhões em 1996 para US\$ 15,62 bilhões em 1997. Uma boa parte dessa deterioração é atribuída ao aumento do déficit da balança comercial. Apesar de flutuações mensais, o financiamento externo tem se mostrado suficiente devido ao grande fluxo de capitais atraídos pelas privatizações e o mercado de capitais brasileiro. Mas a posição brasileira de dependência de poupança externa é preocupante, pois a estabilização interna pode ser bastante afetada por

conturbações externas que por acaso venham a provocar um afluxo de recursos do país. O horizonte do plano brasileiro depende de variáveis que não são controladas internamente, como as taxas de juros internacionais, que devem continuar baixas para que assegurar a entrada de capitais no país.

Segundo a equipe econômica, enquanto não se tiver os instrumentos necessários para cortar gastos, a variável de ajuste terá que ser a taxa de crescimento econômico, já que as contas externas devem ser preservadas. Isto não significa que haverá recessão, mas sim que o Brasil não terá altas taxas de crescimento por algum tempo. Apesar disso, como a população está atualmente crescendo a uma taxa de 1,4% ao ano, o PIB per capita tem crescido a taxas positivas todos os anos desde 1993, o que não acontecia no Brasil desde os anos 70.

Comparando-se os planos de estabilização da Argentina e Brasil, encontram-se características de contexto que o fazem diferentes. O que pesa muito nestas diferenças são as condições iniciais em que se encontravam os dois países.

O Brasil iniciou o plano com o acordo da dívida externa consolidado com bancos internacionais. Esta foi uma vantagem inicial do Brasil em relação ao plano de Conversibilidade, que na época em que foi sancionado não tinha nenhum acordo com o Fundo Monetário.

Ainda no setor externo, é importante o montante de reservas com que cada país iniciou o plano de estabilização. O Brasil estava com US\$40 bilhões de reservas, o que

equivalia a 16 meses de importações e 12 vezes a base monetária do país. Este foi um respaldo, em termos de reserva, que a Argentina não possuía. Em termos de saldos comerciais, o Brasil os tinha há 12 anos superavitários e razoavelmente estáveis - e essa é uma diferença. A Argentina, na década de oitenta teve saldos superavitários durante anos, mas relativamente instáveis.

O desequilíbrio primário no setor público argentino era bem mais pronunciado que o brasileiro no início do plano, mas o Brasil tem pela frente um conjunto de dívidas implícitas e explícitas importantes que devem ser levadas em conta quando se pretende examinar o equilíbrio do setor público, tais como a previdência, o FGTS e o INSS. A Argentina também tem até hoje problemas previdenciários. Mas de qualquer maneira, a situação brasileira é mais confortável. Porém, a dívida pública se apresenta até hoje no Brasil como fator complicador, montando a 10% do PIB às vésperas do plano.

O grau de dolarização da economia argentina *vis-a-vis* da brasileira era muito maior antes da estabilização. O Brasil é um caso de resistência à dolarização, através de seus mecanismos de indexação e talvez pela solidez e sofisticação do sistema financeiro em produzir moedas indexadas aceitas pelo público.

Na Argentina a inflação era muito variável; no semestre precedente ao plano, a média de inflação foi de 15% ao mês, enquanto no Brasil a inflação era inercial e crescente, com média de 45% ao mês no semestre anterior ao plano. A redução da inflação no Brasil foi, portanto, muito mais drástica que na Argentina.

O setor externo após a estabilização

Como já foi dito anteriormente, até julho de 1994, quando se lançou o Plano Real, uma das principais características do setor externo brasileiro era de uma balança comercial superavitária e um saldo de conta-corrente quase equilibrado. Desde então, e pelo terceiro ano consecutivo, a balança comercial tem sido crescentemente deficitária assim como o saldo de conta-corrente, que já apresentou déficit superior a 4% do PIB em meados de 1997.

As causas desta mudança na tendência da balança comercial são diversas. A balança comercial e a conta-corrente deficitárias tem sido freqüentemente observadas em distintos países onde foram aplicados programas anti-inflacionários com ancoragem cambial. Boa parte destes programas foram acompanhados de liberalização do regime de comércio exterior e de movimentos de capitais e caracterizaram-se, também, por expandir o nível de demanda interna. Houve em consequência um aumento no intercâmbio total com o exterior, especialmente no que tange ao aumento das importações.

Em 1990 foi anunciado um cronograma que anunciava a reforma tarifária que deveria ser cumprida nos próximos anos. Este cronograma foi mantido até outubro de 1992, quando se anteciparam as reduções tarifárias previstas para os anos seguintes, o que significou sensível redução no tempo de aplicação da reforma. Mais tarde, os fatores macroeconômicos condicionaram novamente a marcha da política comercial. O Plano

Real tinha entre um de seus aspectos um agressivo disciplinamento dos preços internos mediante a liberalização comercial e a adoção de um novo regime cambial que visava manter o câmbio real estável.

A política comercial praticada até a aplicação do Real não estava isenta de custos, na forma de subsídios implícitos e explícitos, que eram repassados à toda a sociedade. Isto implicava a socialização do denominado “custo Brasil”. A nova política comercial tirou grande quantidade destes subsídios da economia, expondo ao mundo as ineficiências do país, e portanto prejudicando seu desempenho como exportador.

O plano de estabilização brasileiro subordinou a política comercial ao objetivo de estabilidade macroeconômica. A partir de março de 1994 as alíquotas de importação de produtos de mais influência nos índices de preços foram reduzidas para 0% e 2%. Em setembro de 1994 entrou em vigência antecipada a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, programada para somente entrar em vigor em janeiro de 1995. Isto implicou uma forte redução no nível de proteção de setores tais como o de automóveis, eletrônica de consumo e indústria de plásticos. Estes elementos, juntamente à significativa recuperação do salário real como consequência da queda da inflação e o mais significativo ingresso de capitais em muitos anos, terminaram originando um forte impulso da demanda interna que determinou o surgimento de déficits na balança comercial.

Seguindo o mesma tendência, houve uma modificação no comércio argentino-brasileiro nos últimos dois anos, que fez com que a balança pendesse para o lado

argentino. A Argentina, ao contrário do Brasil, chegou em uma fase madura do seu plano de estabilização em que o aquecimento da economia já se dissipou. O desaquecimento da economia argentina conjugado com o crescimento da demanda no Brasil e a nova política comercial de abertura fez com que o Brasil registrasse déficits de US\$ 1,5 bilhão em 1995 e US\$ 1,6 bilhão em 1996 com a Argentina. De janeiro a agosto de 1997 o fenômeno repete-se, com um saldo negativo de US\$ 1,2 bilhão para o Brasil, resultado de US\$ 4,2 bilhões em exportações para a Argentina e US\$ 5,4 bilhões em importações originárias daquele país.

Porém, no caso argentino, este déficit não se deve exclusivamente às condições macroeconômicas e de política comercial expostas acima. Através do acordo de Ouro Preto, a Argentina incluiu 213 produtos na lista de exceções do livre comércio no Mercosul, com tarifas de 17 a 30%. O Brasil pôs somente 29 itens na lista, com tarifas de no máximo 12%. A Argentina exporta US\$ 3 bilhões só para o Estado de São Paulo, mais do que o total de suas exportações para os Estados Unidos.

As vantagens dadas à Argentina são inúmeras. A alíquota de 20% para o açúcar brasileiro encarece o produto no mercado argentino, enquanto que no Brasil o produto entra com tarifa de apenas 2%. Muitas das cotas de importação favorecem a Argentina, como a de pneus: enquanto o Brasil pode exportar apenas 6.500 toneladas, não há limites para as importações argentinas. No comércio bilateral de automóveis, a conta pendia para o Brasil. Hoje, para cada carro brasileiro exportado, importa-se um argentino. Até mesmo o regime de crédito destinado às importações abre exceção para a

Argentina quando restringe o crédito para todos os países, mas o libera até R\$ 40.000 reais para produtos argentinos.

O problema do déficit comercial tanto com a Argentina quanto com o resto do mundo ter mais origem em fatores estruturais que macroeconômicos. O nível atual de importações é correspondente à maior abertura da economia e acesso ao financiamento a um custo menor. O caminho, portanto, deve ser o de tornar as exportações brasileiras mais competitivas e tentar-se eliminar quaisquer distorções na política comercial adotada pelo Brasil, inclusive com os seus parceiros do Mercosul.

Tabela I

Taxas de crescimento do produto e seus componentes durante o Programa de Convertibilidade (percentagens)						
	1990	1991	1992	1993	1994	94/90
PIB	0.1	8.9	8.7	6.0	7.4	34.8
BENS	1.8	10.1	7.6	4.4	6.1	31.2
Agricultura	11.3	4.0	0.1	-1.0	3.8	7.0
Indústria Manufatureira	2.0	11.9	7.3	4.5	4.2	30.7
Construção	-15.7	21.3	21.7	10.9	15.6	69.3
SERVIÇOS	-0.2	7.0	7.7	7.3	8.3	34.0
Serv. Básicos	-0.8	3.8	9.5	8.0	7.3	31.7
Elet. gás e água	8.7	2.3	5.4	11.0	5.9	26.6
Transp. e Comun.	-4.3	4.4	11.2	6.9	7.6	33.8
Outros Serv.	-0.1	7.4	7.4	7.2	8.5	34.2
Comércio	1.8	16.5	9.2	4.5	8.0	43.6
Financeiros	-2.3	10.0	13.2	10.0	12.8	54.5
Governo e Serv. Pessoais	0.1	-1.4	1.0	7.2	4.9	12.0

Fonte: Banco Central e Cepal - Buenos Aires

Tabela II

BRASIL - INDICADORES ECONÔMICOS SELECIONADOS

	2º Sem. 94 ¹	1995	1996	1º Sem. 97 ¹
Inflação-Preços ao Consumidor (IPC-FIPE)	18,3	23,17	10,03	4,12
Inflação-Preços Industriais	5,67	13,06	3,89	1,74
Juros (Taxa Overnight Selic) % a.a.	67,29	53,16	27,11	21,57
Desvalorização Nominal	-15,4	13,90	7,13	3,59
PIB (Trim. / Igual Trim. ano anterior)	8,04	4,31	2,97	4,83
Taxa de Desemprego Aberto (%)	4,98	4,96	5,81	6,18
Exportações (US\$ bilhões)	43,58 ²	46,51	47,75	24,79
Importações (US\$ bilhões)	32,66 ²	49,86	53,29	29,5
Saldo Comercial (US\$ bilhões)	10,92 ²	-3,35	-5,54	-4,71
Reservas Internacionais (US\$ bilhões)	38,81	51,84	60,11	57,62
Déficit Operacional (% do PIB)	-1,32 ²	4,79	3,88	3,47 ³

Fonte: FGV, Bacen, IBGE

Notas: Acumulado no ano

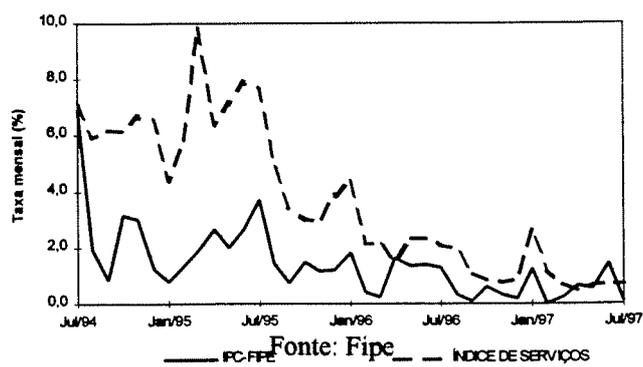
¹Acumulado no semestre

²Dados anuais de 1994

³Mai 1997

Gráfico I

IPC-FIPE vs. ÍNDICE DE SERVIÇOS



CAPÍTULO IV - POLÍTICA INDUSTRIAL E COMPETITIVIDADE

A política de reestruturação industrial é uma política setorial de horizonte temporal definido, cujo objetivo consiste em, através de ações articuladas desenvolvidas pelas firmas e por entidades públicas e privadas, recompor a competitividade de segmentos industriais maduros tecnologicamente e ameaçados pelo processo de transição entre modelos de desenvolvimento industrial e, em especial, pela liberalização comercial e pela integração regional.

Neste sentido, a reestruturação não se confunde com o esforço permanente de incremento da produtividade industrial, que também exige a mobilização coordenada de recursos e de instituições, neste caso em torno de uma política de competitividade. Este esforço depende essencialmente da implementação de políticas permanentes e do estabelecimento de um quadro sistêmico que induza uma estratégia de aumento da produtividade. Por outro lado, a reestruturação industrial não é a única modalidade de política industrial setorial praticada pelos diversos países. Vêm adquirindo crescente importância as políticas de promoções das chamadas indústrias estratégicas, geradoras e difusoras de processo técnico e de externalidades positivas.

A reestruturação industrial é um tipo específico de política setorial que se caracteriza pelo:

- uso concentrado no tempo de instrumentos essencialmente horizontais, combinados segundo os objetivos de cada programa setorial de reestruturação
- estabelecimento de um marco institucional e regulatório especial para os setores selecionados, combinando a oferta de condições favoráveis às iniciativas de reestruturação e de recuperação de competitividade com a definição de regras e procedimentos que imponham às empresas algum tipo de disciplina quanto ao atendimento dos objetivos do programa setorial (metas, sistema de monitoramento do desempenho, sanções etc).

No Brasil, o marco regulatório e a política industrial da substituição de importações visavam viabilizar a expansão horizontal do parque industrial, criando, através de mecanismos administrativos de proteção e promoção, condições de rentabilidade para os investimentos, independente de quaisquer considerações relacionadas à competitividade internacional dos bens a serem produzidos. Esta estrutura regulatória era coerente com o objetivo prioritário de constituição da capacidade produtiva local e ocupação do mercado interno, e assumia a forma de instituições e políticas detalhadas de controle sobre questões tais como condições de entrada e saída, investimento em expansão, controle de preços e controle de mercado.⁹

⁹ ECIB (1993)

As políticas de promoção e de proteção à indústria local contribuíram para consolidar estruturas industriais pouco competitivas e tiveram significativo impacto sobre as decisões de investimento privado e sobre as estratégias empresariais de desenvolvimento, voltadas basicamente para a obtenção de elevados níveis de rentabilidade no mercado interno. No caso de diversos setores, o marco regulatório induziu a verticalização das empresas, desestimulou a articulação virtuosa entre produtos e fornecedores e conferiu demasiado poder de mercado a produtores domésticos.

A crise fiscal do Estado conferiu um impulso particularmente forte à revisão inicial dos regimes de promoção industrial e a liberalização comercial restringiu drasticamente a capacidade de fazer política industrial através do manejo de instrumentos de gestão de importações. O agravamento da crise macro econômica, a liberalização comercial e a integração regional redefiniram assim o quadro de condicionantes para a implementação de políticas industriais.

Ao mesmo tempo, a elaboração e a operacionalização da nova agenda de política enfrentavam, nos anos recentes, dificuldades de três tipos: de identificar novos instrumentos de política que sejam adequados a um novo padrão de crescimento industrial e, mesmo, de libertar-se dos mecanismos e instrumentos em torno dos quais se estruturou a política industrial no passado; carência de instrumentos legais e de quadro institucional adequados às novas exigências e características da política industrial ou, mesmo, a existência de dispositivos legais e de marco institucional inadequados à nova política, bem como a baixa capacidade de implementar a legislação existente; o despreparo das agências governamentais envolvidas para definir e implementar a nova

política, seja pela falta de capacitação ou inexperiência dos seus quadros técnicos para gerir os novos instrumentos, seja pela carência material que têm enfrentado a quase totalidade dessas agências; o despreparo - além de refletir problemas naturais de uma estrutura burocrática que deve se ajustar, em breve espaço de tempo, ao desempenho de novas funções - decorre sobretudo do processo de deterioração do setor público que se manifestou ao longo dos anos oitenta e se acentuou substancialmente nos anos noventa.

Essas dificuldades respondem pelo pouco progresso registrado na formulação e implementação da política de concorrência e da política de competitividade, bem como por entraves que têm impedido a gestão eficiente de instrumentos e mecanismos inerentes à política de abertura (*anti-dumping* e *anti-subsídios* etc)

Além disso, as dificuldades e processo de deterioração do setor público têm ainda, efeito significativo sobre diversos dos condicionantes sistêmicos da competitividade industrial - por exemplo, ao determinar a deterioração da infra-estrutura de transporte pela escassez dos investimentos de manutenção ou ao se traduzir na incapacidade do Governo Federal em implementar a nova legislação portuária e, portanto, em levar adiante a modernização dos serviços portuários.

O contraste entre a rápida mudança no quadro de condicionantes e objetivos de política industrial e a inércia institucional e regulatória configurou um ambiente que:

- as empresas são colocadas sob intensa pressão competitiva, demandando recursos para aumentar sua produtividade;

- os fatores sistêmicos de competitividade (tributação, infra-estrutura etc) continuaram a funcionar segundo lógica típica de uma economia protegida e com muitos instrumentos de promoção subsidiados; e
- o quadro regulatório da política industrial não foi capaz de ofertar, em bases compatíveis com o novo quadro de condicionantes e de objetivos, os recursos informacionais, de capacitação e de financiamento necessários para que as empresas potencialmente viáveis de setores ou segmentos ameaçados levem adiante uma estratégia de recuperação de sua competitividade.

Apesar desta configuração, as empresas brasileiras responderam espontaneamente ao processo de abertura comercial. Elas se ajustaram e tornaram-se mais competitivas, mas o processo de ajuste do sistema produtivo ao novo quadro criado pela abertura comercial, embora significativo, não foi geral - não atingiu todos os setores e abrangeu apenas parcela das empresas nos segmentos industriais onde ocorreu. Em segundo lugar, o impacto do processo de abertura ainda não se esgotou. De fato, o fluxo de importações tende a responder lentamente à redução do nível de proteção, refletindo entre outros fatores a necessidade de estabelecer canais de comercialização para os produtos importados; o quadro recessivo que prevaleceu no início da década, ao reduzir a atratividade do mercado brasileiro, contribuiu também para que o efeito potencial da abertura não se manifestasse inteiramente. Além disso, o impacto do processo de abertura ainda não se esgotou porque o próprio processo de abertura ainda não se esgotou - e está em processo de aprofundamento através da nova rodada de redução tarifária associada à implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), do processo de valorização cambial propiciado pela política de estabilização e inclusive da maior pressão

dos parceiros do Mercosul, principalmente da Argentina, induzida pela conclusão do programa de remoção de tarifas no interior do mercado comum.

Nesse contexto, a política de reestruturação tem um papel importante a desempenhar nos próximos anos no sentido de assegurar condições de competitividade a segmentos específicos da indústria, apoiando o aprofundamento do ajuste nos setores já engajados nesse processo e induzindo a transformação daqueles segmentos industriais que não respondem espontaneamente à intensificação da concorrência provocada pela abertura comercial.

De fato, a capacidade de resposta empresarial ao novo ambiente - a cujas características se pode agregar à recuperação pelo Brasil da capacidade de atração de investimentos externos - tem sido marcada por uma forte heterogeneidade, opondo as grandes empresas, em geral exportadoras e integradas a grandes grupos empresariais, ao conjunto de pequenas e médias empresas - estas diretamente ameaçadas e sem capacidade de reação autônoma à abertura comercial e à deterioração no quadro sistêmico e regulatório pertinentes à atividade industrial. Daí porque o papel do governo na coordenação da política de reestruturação é particularmente importante no tocante às pequenas e médias empresas.

Dos processos de abertura e integração regional, pelo menos três efeitos são, em alguma medida, esperados: a especialização intra-industrial; a especialização da produção industrial em segmentos que apresentam vantagens comparativas reveladas,

decorrentes de especialização inter-industrial; e a aglomeração das indústrias em determinadas regiões.

Os dois primeiros efeitos, em si desejáveis porque associados à maior eficiência na alocação de recursos, são parte do processo de reestruturação industrial. Mas três tipos de obstáculos devem ser ultrapassados: a indisponibilidade de recursos financeiros, técnicos e informacionais; a existência de distorções importantes no processo de concorrência; e a mobilidade incompleta do capital e do trabalho. A preponderância destes fatores ou a definição de políticas que não agissem sobre eles resultaria no prolongamento da sobrevivência de firmas ou linhas de produto economicamente ineficientes ou no impedimento do restabelecimento de empresas/linhas de produção economicamente viáveis.

O terceiro efeito, de aglomeração industrial, embora apenas de médio prazo, representa a tendência de surgimento de pólos industriais na razão direta das economias de escala inerentes aos novos investimentos, do tamanho do mercado ali existente na função inversa dos custos de transporte envolvidos. Para tratar da concentração geográfica, uma das principais expressões da distribuição desigual dos custos e dos benefícios do processo de integração regional, duas soluções podem ser adotadas: a adoção de medidas fiscais compensatórias, ou adoção de medidas de reestruturação industrial que disciplinem a concentração industrial e minimizem os custos de esvaziamento de certas localidades.

A experiência passada de política setorial - voltada para induzir a expansão da capacidade produtiva e envolvendo basicamente a concessão de proteção e o manejo de um conjunto de subsídios e incentivos - contribuiu pouco para a formulação de políticas setoriais no contexto do novo padrão de crescimento industrial do país, seja porque os objetivos dessa política são hoje distintos, seja porque os instrumentos e mecanismos a serem implementados também devem ser outros.

Do ponto de vista de seus objetivos, o espaço atual para políticas setoriais compreende: a promoção de indústrias estratégicas, notadamente aquelas que apresentam intenso ritmo de progresso técnico e são difusoras de tecnologia e geradoras de externalidades; e a reestruturação industrial, através da qual se induza transformações capazes de assegurar a competitividade da indústria.

A formulação de políticas de promoção de setores de alta tecnologia parece se ressentir hoje, no país, da dificuldade de definir objetivos concretos para essa política - o que envolve uma avaliação das reais possibilidades desses objetivos e uma estratégia de articulação e integração do setor ao mercado mundial. Esse impasse reflete possivelmente a experiência recente da política de informática - como se, após um projeto excessivamente ambicioso e desvinculado das tendências em curso na economia mundial, fosse difícil reencontrar o realismo e avaliar com clareza quais são os objetivos viáveis, isto é, o que se pode pretender do ponto de vista da implantação de setores de alta tecnologia no contexto do atual processo de globalização.

Vale notar a possibilidade de que políticas de promoção de setores estratégicos tenham impacto negativo em segmentos industriais em processo de reestruturação. Isto pode ocorrer, por exemplo, em virtude da concessão de algum grau de proteção aos setores que se pretende promover - impondo, em consequência, a segmentos industriais em reestruturação, condições menos favoráveis de acesso a determinados insumos e equipamentos. Tal possibilidade além de indicar a importância na seletividade na identificação de setores a serem objeto de políticas de promoção, sugere também que, com frequência, o subsídio constitui um mecanismo de política preferível à proteção.

Mais do que isto, pode-se dizer, de maneira geral, que no contexto atual da economia brasileira, a transformação do parque produtivo instalado - que venha aumentar sua competitividade e assegurar sua capacidade de fazer face à concorrência externa e a expandir sua participação no mercado mundial - constitui um objetivo prioritário *vis-a-vis* a implantação de novos segmentos produtivos.

Portanto, a formulação e a implementação de políticas de reestruturação são hoje os principais desafios a serem enfrentados pela política industrial. Possivelmente, os esporádicos programas de modernização implementados no passado, envolvendo sobretudo a substituição de equipamentos e notadamente a indústria têxtil, constituem a experiência mais próxima da política de reestruturação hoje requerida. Contudo, tal política se defronta, como se viu, com requisitos mais complexos do que a modernização do estoque de bens de capital ou mesmo da incorporação de novas técnicas e métodos organizacionais e gerenciais.

CAPÍTULO V - CONCLUSÕES

É fato que existe uma relação especial entre Brasil e Argentina. Durante muito tempo esta relação foi marcada pelo conflito, pela desconfiança e suspeita. Mas as duas nações recentemente optaram em compartilhar as oportunidades de um mundo globalizado.

Lideranças políticas trataram de orientar a relação bilateral nos últimos dez anos. Esta relação frutificou por interpretar profundas forças econômicas e culturais, que se expressaram na volta da democracia aos dois países e no renascimento de valores e comportamentos sociais próprios de sociedades abertas.

O Mercosul representa uma relação baseada na idéia de que compartilhar recursos e mercados, limitar os reflexos condicionados ao unilateralismo e gerar

gradualmente disciplinas coletivas é a forma racional e madura da Argentina e Brasil encararem os desafios e oportunidades neste final de século.

Mas a relação especial entre Brasil e Argentina não se deu inicialmente devido ao Mercosul. A relação entre os dois países é, ao contrário, o berço do Mercosul. O comércio recíproco aumentou oito vezes desde que em 1986 os dois países começaram formalmente a fazer esforços para estreitar suas relações. No entanto, Brasil e Argentina fizeram do Mercosul a expressão mais visível de sua relação de parceria. Não podem, sem pagar um alto preço econômico e político, deixar que tal integração regional fracasse ou se dilua, como ocorreu no passado com outros projetos. O fracasso do Mercosul representaria perda de capacidade de inserção na economia internacional e comprometeria o desempenho para os dois países perda de competitividade e de seu desempenho como *global traders*.

O comércio bilateral tem gerado, nos últimos três anos, saldos positivos recorrentes para a Argentina. As razões macroeconômicas são inegáveis: com o lançamento do plano Real no Brasil, que valorizou o câmbio e aumentou a renda real, e o esgotamento da expansão econômica argentina que caracterizou os primeiros anos do plano de Conversibilidade, os produtos argentino aumentaram seu influxo no Brasil significativamente.

No entanto, este recente padrão no fluxo de comércio dos dois países também tem raízes na política comercial de abertura adotada pelo Brasil nos últimos anos, especialmente em relação ao Mercosul. O patamar das tarifas externas brasileiras em

geral caiu notadamente desde 1991, mas foi principalmente a aceleração da liberalização do comércio intra-mercosul que beneficiou a Argentina. Atualmente o Brasil concede à Argentina substanciais vantagens que permitem que mais produtos argentinos entrem no país com alíquota zero, e os que ainda são taxados os são com alíquotas inferiores às argentinas. Desse modo, existe uma demanda por coordenação das políticas e quadros regulatórios nacionais para que desequilíbrios como estes sejam minimizados.

No entanto, apesar das variáveis macroeconômicas e de política de comércio exterior, a competitividade das exportações brasileiras e a capacidade de manter os mercados domésticos frente às importações passa pela questão da estrutura industrial do país. Ao invés de se tentar culpar a taxa de câmbio sobrevalorizada ou a abertura econômica excessiva, deve-se procurar as razões microeconômicas para a questão da balança comercial. Um programa sério de investimentos que modifique a estrutura produtiva das empresas do país deve ser perseguido afim de se criar uma nova microeconomia que torne o produto brasileiro mais tecnologicamente avançado e comercialmente atrativo no mercado mundial.

Bibliografia

Onuki, Janina “Integração Regional - O mercosul, a Argentina ... e o Brasil?”, Pensando o Brasil: ano IV n.13, p. 8-10, São Paulo, Dezembro de 1995.

“Relação com Argentina é prioridade de FH”, CEDEP - Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata - Noticiário de Imprensa da América Latina: Vol.12, No.7, p:64-65. Porto Alegre, Março de 1997.

Cardoso, Eliana “A Economia da América Latina”, Editora Ática S.A., 1993

Ferrer, Aldo “Mercosul: Trajetória, Situação Atual e Perspectivas”, in Revista Brasileira de Comércio Exterior, No 46, JAN/MAR 1996

Kosacoff, Bernardo “A indústria argentina: da substituição das importações à conversibilidade”, in Revista Brasileira de Comércio Exterior, No 40, JUL/SET 1994

O'Connel, Arturo "Análise comparativa das políticas de estabilização na Argentina e no Brasil: O Plano de Conversibilidade e o Plano Real" in Revista Brasileira de Comércio Exterior, No 41, OUT/DEZ 1994

Carta Econômica, Banco Icatu S.A. - Julho de 1997

Sintesis de la Economía Real, No 2, abril de 1997

Notas de la Economía Real, No 3, Julio de 1997

Informe Economico Año 1996, No 20, abril de 1997- Ministerio de Economia y Obras y Servicios Publicos

Jornal *Gazeta Mercantil*.

Jornal *O Globo*.

Periódico *The Economist*.

Jornal *The Wall Street Journal*.