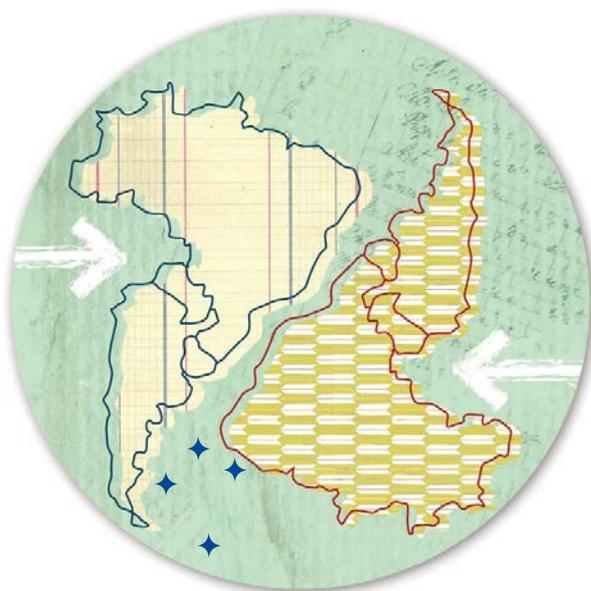

Estudos para o diálogo macroeconômico no MERCOSUL





Estudos para o diálogo macroeconômico no MERCOSUL





Escritório	Mail de contacto
Argentina	
Direção Nacional de Programação macroeconômica- Ministério de Economia e Finanças Públicas.....	dic@mecon.gov.ar
Gerência Principal de Investigações Econômicas - Banco Central da República Argentina.....	investig@bcra.gov.ar
Brasil	
Secretaria de Assuntos Internacionais - Ministério da Fazenda	gab.df.sain@fazenda.gov.br
Departamento Econômico - Banco Central do Brasil.....	depec@bcb.gov.br
Paraguai	
Direção de Estudos Econômicos - Ministério de Fazenda.....	dee@hacienda.gov.py
Uruguai	
Assessoria Macroeconômica e Financeira - Ministério de Economia e Finanças.....	secmacro@mef.gub.uy

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Estudios para o diálogo Macroeconômico no MERCOSUL. - a ed. - Buenos Aires : Ministerio de Economía y
Finanzas Públicas, 2011.
216 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-950-32-0029-2

1. Macroeconomía. 2. Economía Internacional. 3. Mercosul.
CDD 337

Data de Catalogação: 03/05/2011

Desenho de capa e interiores:
Muchnik, Alurralde, Jasper & Asoc. / MS&L

Impresso em: : CK PRINT S. A.
Endereço: Andalgalá 2372 - C.A.B.A. (C1440ENV)
Tel: 4687-7117
www.ckprint.com.ar

O conteúdo deste documento é de exclusiva responsabilidade dos autores e em caso nenhum, expressa pontos de vista da União Européia.



Este documento foi elaborado no marco do Projeto de Cooperação Técnica e Financeira da União Europeia e o MERCOSUL, “Apoio ao Monitoramento Macroeconômico” (AMM).

O Projeto AMM possui como principais objetivos desenvolver, harmonizar, validar e divulgar estatísticas fiscais, monetárias e da balança de pagamentos do Bloco, bem como aprofundar os espaços de reflexão e diálogo macroeconômico entre os Estados Parte.

A consecução dos objetivos do Projeto logrou-se através do fortalecimento das atividades que estão desenvolvendo os Ministérios de Economia (Fazenda e/ou Finanças) e Bancos Centrais dos países do Bloco no âmbito de trabalho do Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM).

AUTORIDADES

Diretor Regional: Octavio Groppa

Coordenador Técnico: Fernando Curi

Responsável primário do Componente Diálogo Macroeconômico: Horacio Rovelli

Os Estudos 1, 2 e 3 foram coordenados por:

Damian Bonari na Direção Regional, Julia Frenkel e Cintia Gasparini na Coordenação Técnica.





ÍNDICE GERAL

Prólogo.....	10
Estudo 1. Coordenação de políticas em um contexto de crise.....	13
Estudo 2. Assimetrias macroeconômicas entre os países do Mercosul.....	55
Estudo 3. A mobilidade do fator trabalho no Mercosul.....	97
Estudo 4. Mobilidade de fatores no Mercosul. Livre circulação de capitais produtivos (IED).....	147
Estudo 5. Complementaridade produtiva e integração regional. A experiência europeia e o caso do Mercosul.....	177

PRÓLOGO

É um prazer para nos apresentar cinco estudos que analisam distintos aspectos a considerar no caminho a uma maior convergência entre os países que integram o MERCOSUL. A temática geral dos trabalhos foi estabelecida pelo Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) e especificada junto com os integrantes do componente Dialogo Macroeconômico do Projeto Apoio ao Monitoramento Macroeconômico do MERCOSUL (AMM).

Nestes estudos, consideram-se aspectos relacionados com a incidência que geram as distintas políticas macroeconômicas implementadas na região assim como os aspectos que relacionam as suas economias. Uma breve apresentação de cada um ajudará o leitor a compreender a uniformidade que sustentam os diversos temas tratados.

O título do primeiro trabalho, “Coordenação de políticas num contexto de crise”, a cargo de J. M. Fanelli y R. Albrieu, exprime com clareza a temática que aborda. O estudo destes mecanismos é de extrema importância, tendo em conta o contexto atual, no qual está mudando radicalmente o cenário internacional em que a região está inserida. A coordenação macroeconômica, em momentos de crise deveria contribuir a suavizar a consequência díspar que os choques internacionais provocam em cada economia. Para atingir este objetivo, identificam-se os canais de transmissão específicos que afetam o MERCOSUL no presente contexto de crise. A importância do trabalho é dupla se consideramos que quase toda a literatura sobre coordenação macroeconômica e áreas monetárias ótimas foi escrita com antecedência ao surgimento da crise internacional atual e, portanto, não contempla as alterações que dela surgirem. Além disso, a relevância internacional que recentemente adquiriram os membros do MERCOSUL, por exemplo, no âmbito do G-20, obriga a pensar nos aportes que podem dar à região em matéria de desenho e implementação da nova arquitetura internacional e as recomendações para melhorar a integração da região com o resto do mundo.

Por outra parte, em todo processo de integração econômica as assimetrias entre os distintos estados par-

te são decisivas na hora de determinar como muda o bem-estar dos seus membros em virtude da integração. Em muitos casos estas diferenças poderiam até inclusive interromper o processo devido a que os países que partem de uma situação menos favorável compreendem suas desvantagens como uma restrição para o seu crescimento. Neste sentido, o segundo trabalho, “Assimetrias macroeconômicas entre os países do MERCOSUL”, elaborado por uma equipe coordenada por F. Lorenzo, demonstra que um dos aspectos característicos da região é a importante desigualdade existente entre os seus membros, sobre todo no que respeita ao tamanho da economia. É suficiente com um exame superficial de alguns algarismos gerais para evidenciá-lo: enquanto que Brasil representa 80% da população e gera mais de 70% do PIB do MERCOSUL, a somatória da população de Uruguai e Paraguai não consegue representar 4% do total, à vez que ambos os países produzem 5% do PIB total. O trabalho verifica também que as assimetrias afetam geralmente a forma em que os países menores são influenciados pelas políticas econômicas realizadas por aqueles de maior tamanho dentro de todo o espectro econômico, e que os problemas derivados dessas assimetrias se tornam mais evidentes e urgentes em momentos de crise.

O terceiro trabalho, “A mobilidade do fator trabalho no MERCOSUL”, de M. Perera se detém num outro fator, que leva a analisar o relacionamento entre o fenómeno migratório e a produção. Na última década, o assunto tomou especial relevância na agenda dos governos. A definição de uma estratégia que favoreça a mobilidade do fator trabalho tem prioridade desde o ponto de vista da solução geral: a maior mobilidade permite um funcionamento mais estável entre a oferta e a demanda de trabalho no mercado ampliado, facilitando a adaptação e a resposta do mercado de trabalho aos choques (fundamentalmente os de caráter assimétrico e permanente) e fortalecendo a região na competência internacional.

O quarto trabalho, “Mobilidade de fatores no MERCOSUL – Livre circulação de Capitais Produtivos”, a cargo de R. Rozemberg y C. Leroux, analisa o grau de



mobilidade fatorial na região, em particular a referida ao investimento estrangeiro direto (IED). A análise é pertinente já que o tópico da mobilidade fatorial é próprio dos processos de integrados nos mercados comuns, que é o objetivo final do MERCOSUL e ao qual se dirige. Por causa de que a região está ultrapassando a etapa da União Aduaneira, a problemática da mobilidade fatorial unicamente figura na agenda a longo prazo do processo de integração. Apesar disso, a expansão de algumas companhias pertencentes a alguns dos estados parte a escala regional constitui um avanço neste sentido. Assim, a mobilidade do fator capital é importante para o MERCOSUL em vista da forte expansão do IED nos últimos anos na região (US\$ 57.000 milhões em 2008). Assim mesmo, a internacionalização de algumas companhias da região (principalmente as brasileiras e, em menor medida, as argentinas) e que significou um importante incremento dos fluxos de IED desde o MERCOSUL para o resto do mundo.

Finalmente, o trabalho intitulado “Políticas industriais e integração produtiva”, cujos autores são J. B. M. Machado e A. Lopez, revela que são poucos os avanços que se registram nesta matéria por causa de que neste sentido não existe uma idéia clara que oriente aos Estados e ao sector privado para contribuir à sua consecução. Os processos de integração regional, como é o caso do MERCOSUL, favorecem o início dos processos de cooperação e complementação a nível microeconômico. Em particular, a eliminação das barreiras tarifárias e de regulamentações contribui a desenvolver processos de especialização baseados no intercâmbio de bens e serviços finais (como se dá, por exemplo, no sector automobilístico); possibilita também aos produtores de um país a incluir fornecedores dos países membros nas suas cadeias de subministração, ou a estabelecer relações de subcontratação em determinadas atividades. A criação de empresas conjuntas ou alianças estratégicas é outra consequência possível dos processos de integração, assim como a conformação de redes supranacionais e empresariais ou de conglomerados. Este tipo de esquemas contribui também a oferecer um sustento importante para as pequenas e médias empresas, mediante a coope-

ração e a integração de atividades com seus pares. Isso permite atingir melhorias significativas na eficiência, devido ao sucesso de economias de escala para o conjunto, o que lhes seria impossível atingir de forma individual.

Por último, resulta importante mencionar, que estes trabalhos foram realizados no marco do Projeto de Cooperação Financeira da UE-MERCOSUL Apoio ao Monitoramento Macroeconômico do MERCOSUL. Seu objetivo central é apoiar iniciativas concretas que fomentem o desenvolvimento de um plano de convergência macroeconômica definido pelo MERCOSUL que sirva como elemento de integração regional dos estados parte membros do grupo e que favoreça o fortalecimento institucional do bloco.

Grupo de Monitoramento Macroeconômico
do MERCOSUL (GMM)

Estudo 1.

Coordenação de políticas em um contexto de crise

José María Fanelli
CEDES e Rede MERCOSUL

Ramiro Albrieu
CEDES e Rede MERCOSUL

ÍNDICE

1. Introdução.....	16
2. A crise do subprime e o Mercosul: mecanismos de transmissão, respostas de política e desempenho macroeconômico.....	18
3. Choques externos e vulnerabilidade em um contexto de crise.....	30
4. Coordenação Macroeconômica em um contexto de crise	39
5. Conclusões e reflexões finais.....	49
Referencias.....	52

1. Introdução

Este trabalho faz parte de um projeto cujo objetivo central é o de “apoiar iniciativas concretas que promovam o desenvolvimento de um plano de convergência macroeconômica estipulado pelo Mercosul, que sirva como elemento de integração regional dos Estados Partes membros do grupo e que favoreça o fortalecimento institucional do bloco”. Dentro deste quadro geral, o objetivo específico deste documento é o de analisar a coordenação macroeconômica em um contexto de crise. Existem várias razões que justificam este estudo, e uma breve revisão das mais importantes, pode ser útil para esclarecer os objetivos almejados.

A primeira razão que poderia se destacar é que a crise está mudando o cenário global onde o Mercosul está inserido, e ter uma ideia clara de como isso atinge a região é vital na hora de avaliar possíveis estratégias para facilitar a convergência macroeconômica. Esta questão possui duas facetas. Por um lado, é necessário identificar os canais pelos quais os desequilíbrios internacionais atingem o Mercosul. Por outro, deve-se levar em conta que o impacto dos choques internacionais, no que diz respeito a sua forma e intensidade, não é independente do nível de vulnerabilidade da região. Este ponto é especialmente relevante atualmente, já que a situação macroeconômica que apresentavam os sócios no momento em que a crise se desencadeou, era muito diferente a que haviam mostrado em ocasiões anteriores no momento de receber o impacto de choques financeiros ou comerciais exógenos.

Um segundo motivo é que boa parte da literatura, tanto empírica quanto teórica, sobre coordenação macroeconômica regional e áreas monetárias ótimas foi escrita em período de pré-crise e muitas das conclusões e lições sobre política podem não ser relevantes ou podem precisar ser elaboradas à luz dos fortes

desequilíbrios globais hoje observados. Além disso, não cabe dúvida de que a macroeconomia do mundo pós-crise será muito diferente a do período de “grande moderação” dos últimos vinte e cinco anos. Dificilmente os desequilíbrios internacionais irão se atenuar sem que a economia global passe por uma fase de maior volatilidade no plano monetário, no comércio e nas finanças internacionais. Do mesmo modo, é indubitável que muitos dos efeitos da crise vão deixar uma marca irreversível. Assim, as autoridades da região terão a necessidade de redesenhar as estratégias de coordenação macroeconômica em função deste novo cenário.

Bons exemplos dos novos desafios que surgem para a coordenação macroeconômica em um contexto de crise, são os que está enfrentando a Eurozona. A gestão dos desequilíbrios de seus membros está exigindo bem mais do que a operação mais ou menos automática dos estabilizadores fiscais nos marcos de uma política monetária comum. Estão produzindo mutações na intermediação financeira, e em suas regras de jogo, e o nível de fragilidade financeira do setor público está aumentando por causa dos resgates financeiros e as políticas anti-cíclicas. Isto certamente exigirá adaptações na estrutura institucional da região; adaptações que deverão estar em sintonia, e complementar as reformas em curso na arquitetura financeira internacional (ver os debates recentes no site www.voxeu.org).

Uma última razão para ressaltar, é que a importância política dos países membros no cenário internacional também tem mudado no período recente. Um fato importante para o Mercosul é que dois de seus sócios são membros do Grupo dos 20, e foram convidados a participar do Financial Stability Forum (FSF). Isto realça a presença da região no cenário global, em um momento em que está sendo redesenhada a arquitetura financeira internacional.

Questões naturais para levar em conta no que diz respeito a isto são, por exemplo: Qual é a contribuição que pode fazer o Mercosul para o desenho e a implementação da nova arquitetura? Quais iniciativas poderiam ser tomadas em nível regional? E, que significariam elas do ponto de vista da coordenação macroeconômica? Neste sentido convém indicar que outros acordos regionais têm estado muito ativos, como no caso dos países da ASEAN + 3 e da iniciativa Chiang Mai.

No que diz respeito ao enfoque geral do trabalho, as noções de convergência macroeconômica e fortalecimento institucional são dois pivôs fundamentais. Isto é, tenta-se definir os tópicos particulares e realizar os estudos para, não apenas esclarecer cada tema em si mesmo, como também para buscar iluminar a interação entre convergência macroeconômica e construção institucional.

Nossa análise dos desafios da coordenação macroeconômica em um contexto de crise está organizado da seguinte forma. Na Seção II são avaliados os efeitos da crise do subprime nos países do Mercosul. Com este objetivo são revisados os acontecimentos da crise global que são relevantes para a macroeconomia do Mercosul e são discutidos seus efeitos específicos sobre cada um dos sócios com uma perspectiva que privilegia a comparação intra regional e a análise da evolução das variáveis agregadas que podem influenciar, tanto positiva quanto negativamente, no processo de convergência macroeconômica. Veremos ali que o desempenho macroeconômico da região foi positivo, tanto em comparação com as outras regiões, quanto em comparação com a própria história de crise dos países do Mercosul. A Seção III está dedicada a caracterizar de forma mais precisa o que provocou esta “novidade”, explorando tanto a natureza e magnitude dos choques que estão

atingindo o bloco, como também as mudanças na vulnerabilidade macroeconômica que possam ter ocorrido nos anos prévios à crise. Uma conclusão importante do exercício, é que os países do bloco foram atingidos simultaneamente por dois choques: uma parada súbita (sudden stop) nos fluxos de capital e um colapso exógeno de comércio; e apesar disso, os países puderam aplicar políticas anticíclicas num contexto de baixa vulnerabilidade macroeconômica. A Seção IV trata da coordenação macroeconômica em um contexto de crise. Primeiro mostra-se que um contexto de crise não é um acontecimento novo para a região, e logo é analisada uma série de fatos estilizados referentes à dinâmica macroeconômica do bloco, durante o processo de integração iniciado no começo dos noventa.

O objetivo é avaliar esses fatos da perspectiva da convergência e da coordenação macroeconômica regional. A Seção V conclui o estudo. Sem deixar de lado as lições de outras experiências de integração – particularmente a europeia – a ênfase é colocada: (a) na identificação de linhas de ação que ao mesmo tempo sejam funcionais para amortizar os efeitos das crises e para aprofundar a convergência macroeconômica dos países que integram o Mercosul; (b) em definir tópicos específicos de debate de políticas para a convergência macroeconômica regional que incluam e reflitam de forma correta as variáveis que vinculam as economias da região.

2. A crise do subprime e o Mercosul: mecanismos de transmissão, respostas de política e desempenho macroeconômico

Esta seção analisa a crise global e seus efeitos no Mercosul, e possui quatro objetivos básicos. O primeiro é o de identificar quais são os fatores que estão funcionando como mecanismos de transmissão entre os desequilíbrios internacionais e o Mercosul¹. O segundo é identificar que tipo de efeitos estão sendo observados no bloco nos planos comercial e financeiro. O terceiro é revisar as respostas de política diante do crash mundial, enquanto que o quarto e último, refere-se ao desempenho relativo da região ao longo do período.

Os países do Mercosul na dinâmica global de crescimento prévia à crise

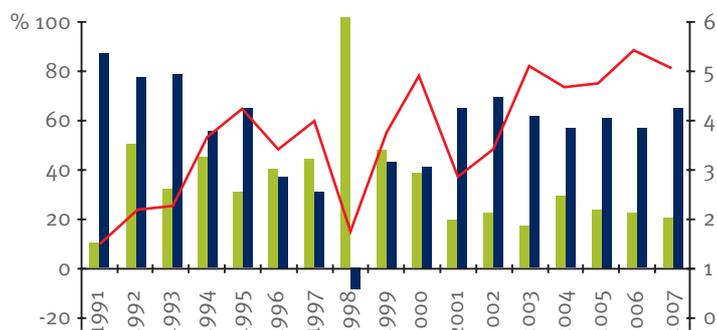
Nas primeiras fases do desenvolvimento da crise do subprime especulou-se com a hipótese de que o mundo

emergente poderia se descolar da má evolução das economias desenvolvidas. A hipótese era de que haveria uma diferença nas fases do ciclo econômico entre os países desenvolvidos por um lado, e os emergentes por outro (ver Kose et al., 2008). Havia vários fatos que davam plausibilidade a esta hipótese. Vale a pena comentar estes fatos, já que isso será útil para avaliar as consequências da crise na região.

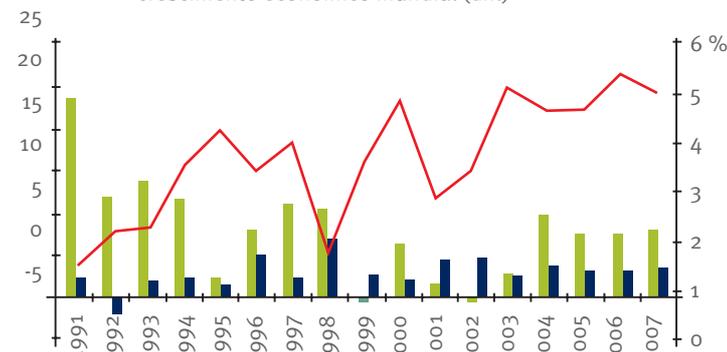
O primeiro fato é que o crescimento mundial vinha sendo impulsionado, em grande parte, pelos países emergentes. Os países asiáticos, com a Índia e a China à frente, lideravam o crescimento. A América Latina, por sua vez, estava experimentando um ritmo de crescimento que não se observava desde a década dos sessenta. O painel 1 ilustra esse ponto. Os Gráficos (a) e (b) mostram a evolução do crescimento mundial até 2007 e a proporção explicada por Ásia e América Latina respectivamente.

Painel 1

(a) ■ participação OCDE (excl. Japão, Coreia y México, esq.)
■ participação de Ásia (esq.)
— crescimento econômico mundial (dir.)



(b) ■ participação América Latina (esq.)
■ participação de África (esq.)
— crescimento econômico mundial (dir.)



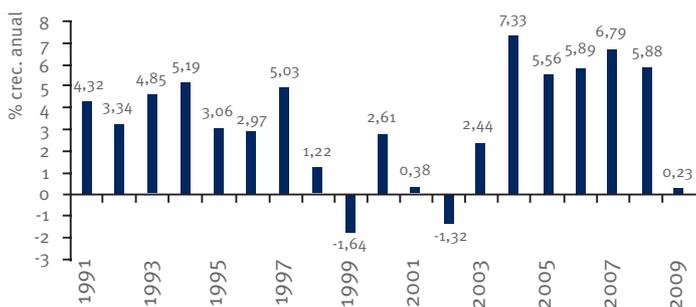
Fonte: elaboração própria com base em dados do Conference Board

O crescimento do mundo em geral, e da Ásia em particular, beneficiou a América do Sul devido a que esse crescimento incentivou o aumento no preço dos recursos naturais e a região é rica nesses recursos. Os países do Mercosul explicam

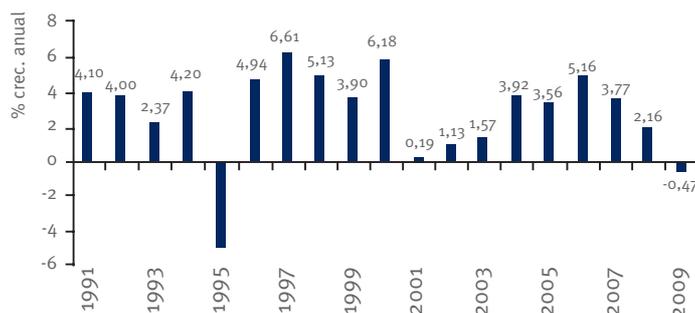
a maior parte deste crescimento, já que representam uma grande proporção do PIB da América do Sul. O painel 2, mostra a evolução do crescimento na América do Sul (gráfico a) e o resto (gráfico b).

Painel 2

(a) América do Sul



(b) Resto



Fonte: elaboração própria com base em dados do Conference Board

1. É claro que não é nossa intenção realizar uma análise exaustiva da crise ou de como ela foi gestada, um tema que continua sendo objeto de intenso debate (ver, entre outros, Diamond e Rajan, 2009; Acharya e Richardson, 2009; Brunnermeier, 2008).

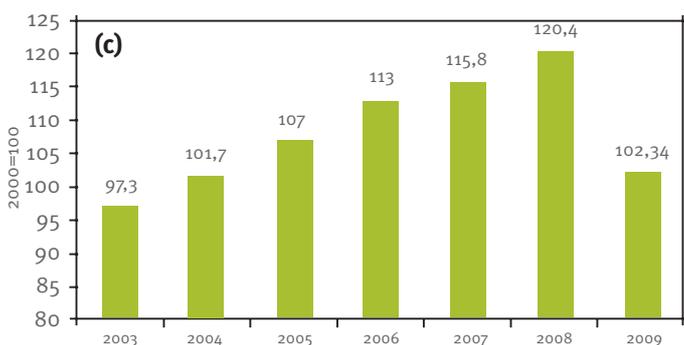
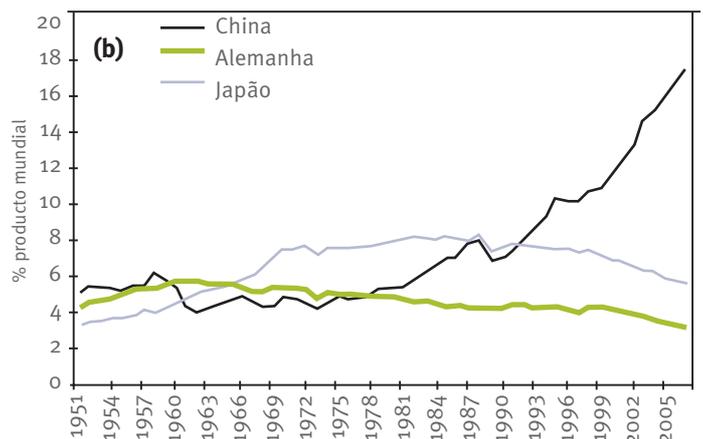
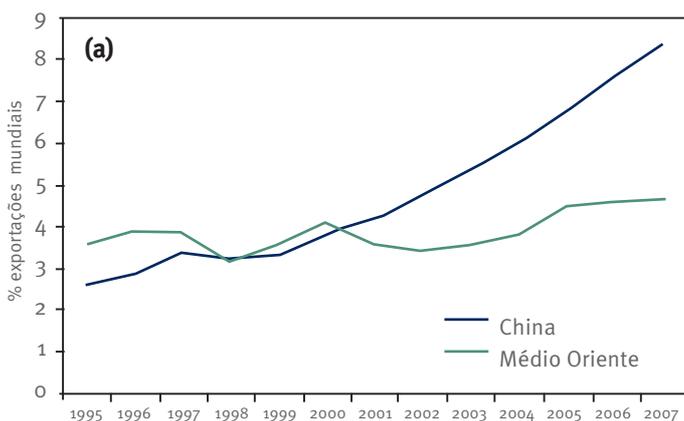
Este processo de crescimento foi acompanhado por uma maior presença relativa dos países emergentes na economia mundial. Dentre os fatores que se traduziram num aumento na importância dos emergentes, cabe mencionar: um ritmo maior de aumento da produtividade (Índia, China), as altas nos preços relativos dos recursos naturais, e as políticas cambiais favoráveis à geração de exportações e de superávit de comércio. Por causa destes fatores, a participação destes países no produto e nas exportações mundiais, cresceram substancialmente em um período relativamente curto de tempo. O painel 3 mostra exemplos ilustrativos deste processo que abrangem diversas regiões. O primeiro gráfico é sobre as exportações do Oriente Médio e China, e mostra que as exportações da China, que em 1997

representavam 3% das exportações mundiais, atingem 8% em 2007. O Oriente Médio, por sua vez, graças aos países exportadores de petróleo teve um crescimento de 30% em sua participação nas exportações mundiais de 1996 a 2007. O segundo gráfico mostra o crescimento da participação da China no PIB mundial, comparado com a participação de outros dois países cuja produtividade também subiu de maneira marcada (Japão e Alemanha). O outro gráfico, registra o forte aumento nos termos de intercâmbio da América Latina (para mais detalhes sobre a evolução da economia internacional ver o World Economic Outlook do FMI de abril de 2009).

Painel 3

O comércio mundial nos últimos anos:

(a) exportações da China e Oriente Médio; (b) participação da China, Alemanha e Japão no PIB mundial; (c) termos de intercâmbio da América Latina

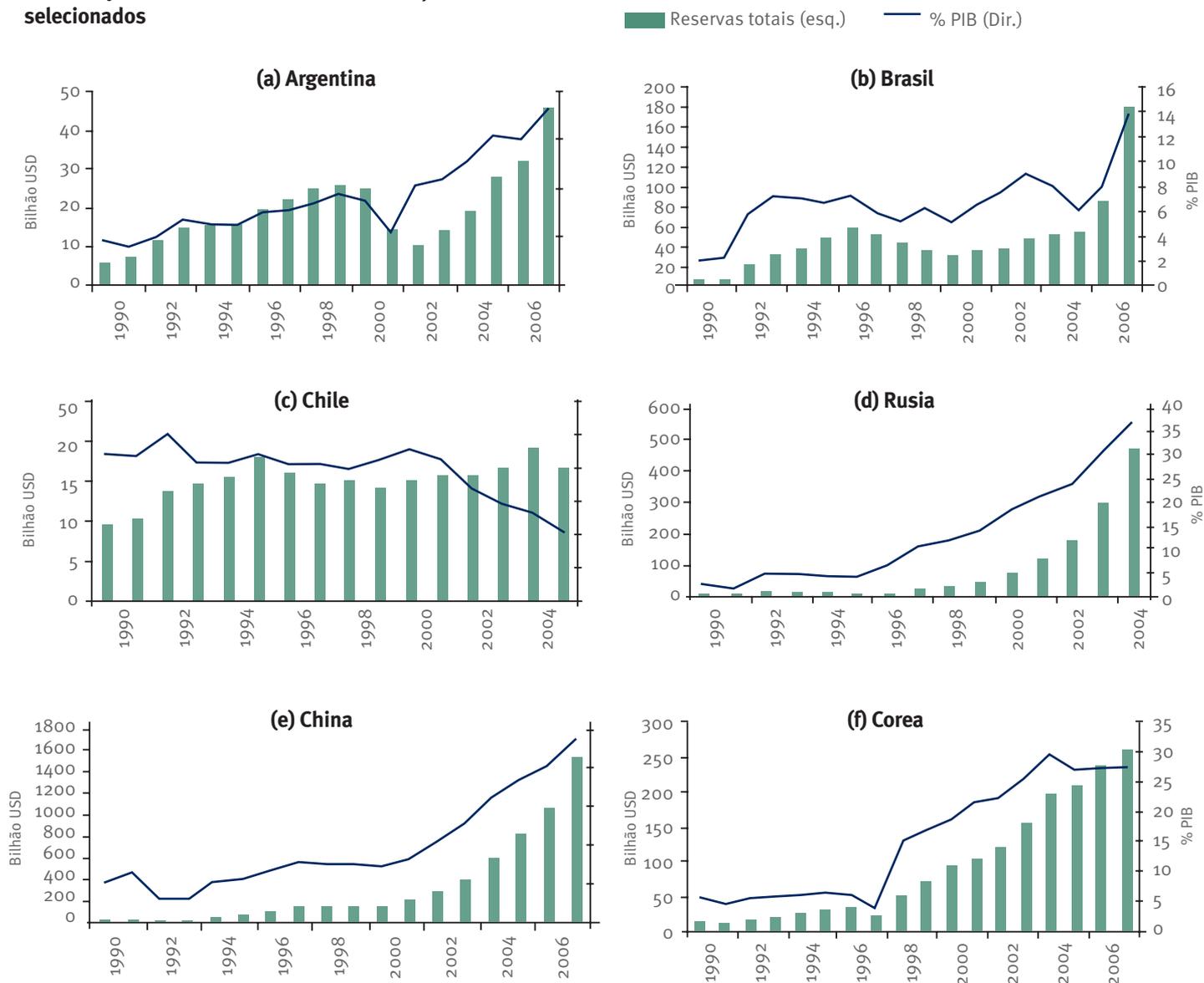


Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPAL e do Conference Board

Um segundo fato que dava plausibilidade à hipótese do descolamento, era de que os países emergentes teriam ficado blindados contra choques financeiros e, portanto,

estavam em melhores condições de resistir ao embate. A sucessão de episódios de sudden stop e contágio, de 1997 a 2002 em vários países da Ásia, Rússia e Argentina, teve como consequência verdadeiros colapsos de crescimento nestes países. Para evitar novos episódios, um bom número de países emergentes optou por se auto-assegurar recorrendo à geração de fortes superávits de conta corrente e acumulação de reservas (ver Ocampo, 2009 e CEPAL 2008). A região não foi alheia a esta estratégia. As duas maiores economias do bloco geraram repetidos superávits de conta corrente e aumentaram significativamente suas reservas internacionais, em consonância com o feito por outros países da região, como Chile, ou de fora dela como Rússia e Coreia (ver o seguinte painel).

Painel 4 Acumulação de reservas internacionais em países selecionados



Fonte: Elaboração própria com base em dados do WDI

Nota: No caso do Chile, o gráfico não computa os estoques do Fundo de Estabilização Econômica e Social, que está sob custódia do Banco Central do Chile. Em março de 2009, esse fundo atingia 19 bilhões de dólares.

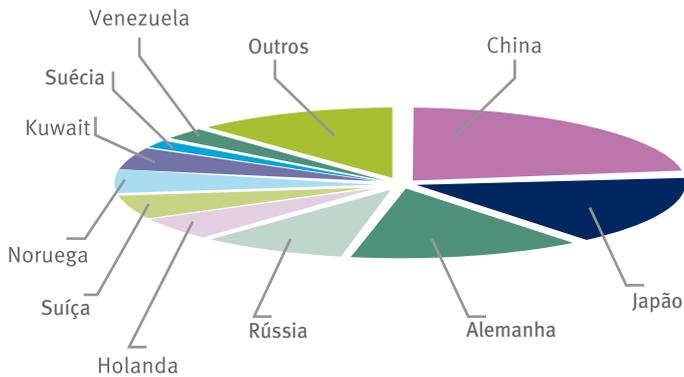
Esta estratégia de auto-segurança foi possível devido a dois fatores. O primeiro é que o crescimento mundial estava gerando fortes aumentos nas receitas de exportações. O segundo é que havia um conjunto de países liderados pelos Estados Unidos que estava gerando sistematicamente déficits de

conta corrente. No painel 5, as figuras (a) e (b) mostram como distribuíam-se os fundos emprestáveis mundiais entre países ofertantes e tomadores de empréstimos no ano imediatamente anterior à eclosão da crise do *subprime*.

Painel 5 Composição da conta corrente mundial

(a) Principais financiadores, 2006

Financiadores



Esta configuração de países tomadores e ofertantes é uma das formas que tomaram os desequilíbrios globais, que tanta atenção têm recebido nos últimos anos (ver ao respeito: Lane e Milesi Ferretti, 2008). O grupo de ofertantes de fundos emprestáveis é liderado por China, Japão, Alemanha e um conjunto de países exportadores de petróleo. Do lado dos devedores, além dos Estados Unidos, que explica uma grande proporção destacam-se vários europeus. De fato, existe uma divisão geográfica e de tipo de financiamento: enquanto que o excesso de poupança da Alemanha financia via operações de crédito bancário o resto da Europa, o excesso de poupança da China e Japão financia via compras de mercado, o déficit dos Estados Unidos.

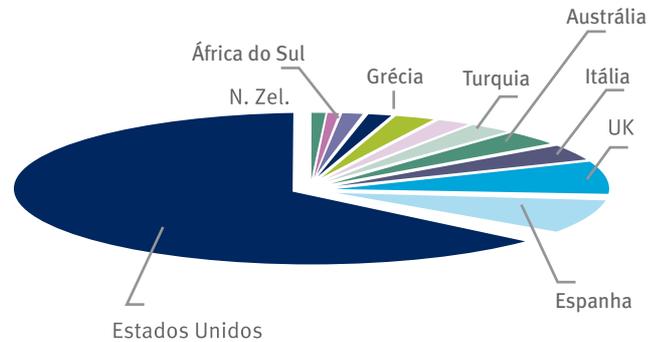
Os fatores que tornavam viável a estratégia de auto-segurança, no entanto, desapareceram com a crise. Atualmente, as exportações estão caindo de maneira muito marcada e os países com déficit de conta corrente serão forçados a corrigi-los devido a que a oferta de crédito internacional é muito escassa. Este fato tem consequências diretas para o Mercosul, já que a Argentina e o Brasil não poderão continuar acumulando reservas da forma em que o fizeram nos últimos anos, e será mais difícil manter o superávit de conta corrente. De fato, ambos países têm passado a desacumular reservas no último período. Para esclarecer melhor este ponto, vale a pena analisar com um pouco mais de detalhe as consequências da crise na região.

O colapso da economia global e o MERCOSUL

A hipótese do descolamento rapidamente perdeu força à medida que a crise financeira se aprofundou, depois que

(b) Principais receptores, 2006

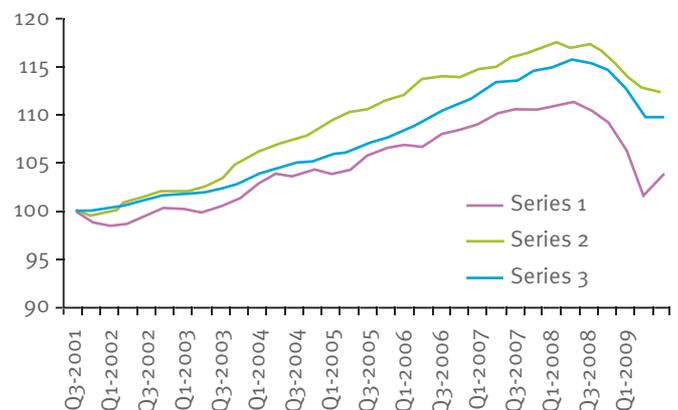
Financiados



Fonte: Elaboração própria com base em dados do WDI

a queda de Lehman Brothers e a subsequente paralisação dos mercados de money market induziram um colapso do crédito. Os dois acontecimentos básicos que refutaram a hipótese do descolamento foram, o colapso das exportações e a reversão dos fluxos de capital desencadeada pelo racionamento do crédito associado ao processo de desalavancamento das entidades financeiras nos países centrais. Estes dois fatos, por outro lado, não são independentes já que o credit crunch não só fez colapsar os níveis de atividade na Europa e nos Estados Unidos, como colocou em andamento um processo acelerado de destruição de comércio internacional.

Gráfico 1 Crescimento no mundo desenvolvido



Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE

Como se observa no Gráfico 1, durante 2008 a situação macroeconômica dos países desenvolvidos deteriorou-se marcadamente, registrando seus valores mínimos para o fim do ano. Os dados de 2009 mostram que o piso da crise registrou-se na metade do ano. Note-se ainda, que a recessão não é própria de alguma região particular, mas que é sentida tanto na América do Norte quanto na Europa e na Ásia. Em relação à absorção doméstica, a evidência mostra que tanto o consumo privado quanto o investimento, retraíram-se entre o último trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2009. A queda no gasto privado foi pronunciada, em particular nos Estados Unidos e na Itália, ambos com sérios problemas de déficit externo no período prévio à crise, com contrações maiores a 5% em termos inter anuais.

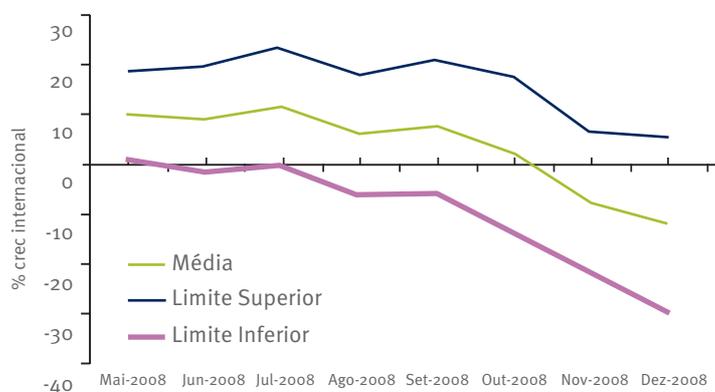
A importância dos efeitos sobre o comércio reflete-se no fato de que, apesar de a crise ter se desencadeado nos Estados Unidos, a maior queda foi registrada no Japão (3% em relação ao mesmo período do ano anterior). As economias asiáticas registram uma alta dependência do

comércio internacional e a evidência em momentos prévios e durante as crises do período prévio e –compilada no Painel 6– parece confirmar as hipóteses de um forte laço entre o crescimento do PIB mundial e o crescimento do comércio internacional.

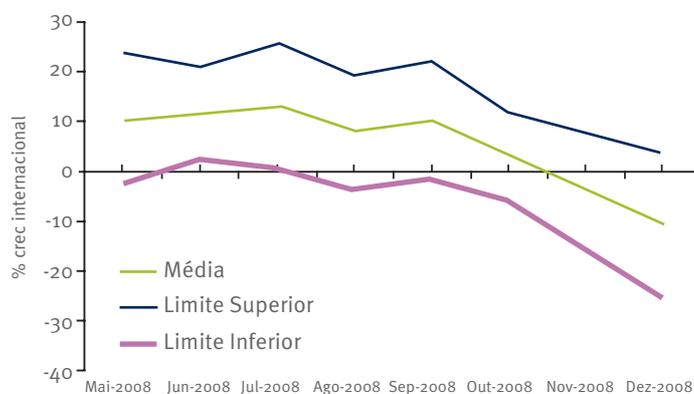
O comércio reduziu-se dramaticamente em todo o mundo. O gráfico (a) mostra o crescimento interanual das exportações dos países da OCDE. Note-se ali, que em dezembro as exportações se reduziram a uma taxa de dois dígitos. Uma situação similar ocorreu com as importações (gráfico b). Além disso, muito poucos países se distanciaram da norma (ou seja, estavam fora das faixas dos gráficos). Dito de outra maneira, mesmo havendo algo de heterogeneidade, o comércio mundial contraiu-se durante a crise, e esse processo foi bastante generalizado em todo o mundo. Nos países que compõem o grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), a situação não é diferente: as quedas foram igual ou mais pronunciadas do que nos países centrais

Painel 6 A crise e o comércio mundial

(a) exportações



(b) importações



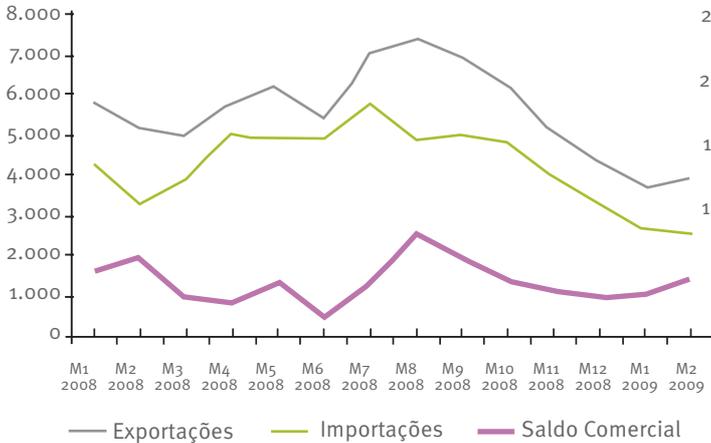
Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI

As economias do MERCOSUL não puderam se divorciar desta evolução e a quantia de comércio exterior ressentiu-se. Por um lado, acompanhando a desaceleração das economias domésticas e a depreciação cambial, houve uma forte retração nas importações. Como se observa no Painel 7 no caso da Argentina e do Brasil também houve uma queda nas receitas de exportações e, inclusive, esta queda antecipou-se ao ajustamento para baixo nas importações; queda que

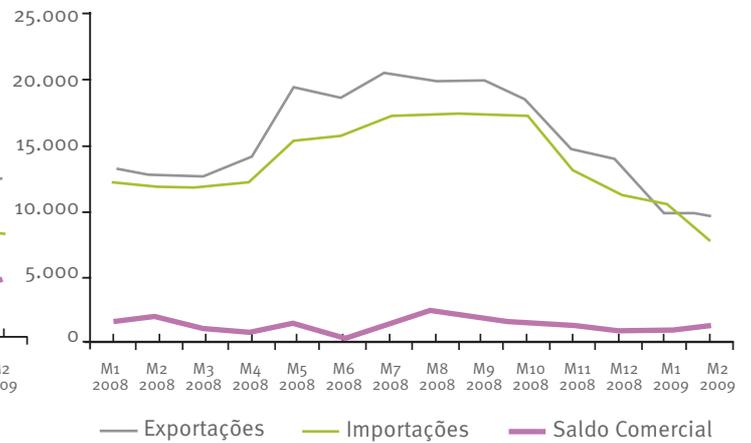
está muito relacionada ao colapso nos preços das matérias primas. Como as exportações e as importações caíram de maneira simultânea, o resultado comercial não piorou substancialmente; de fato, melhorou nos primeiros meses de 2009. No caso dos sócios menores, a situação é mais complexa, devido a que no momento em que se desencadeou a crise, mostravam um saldo comercial deficitário, que no caso de Paraguai era mais pronunciado.

Painel 7 A crise e o comércio no MERCOSUL

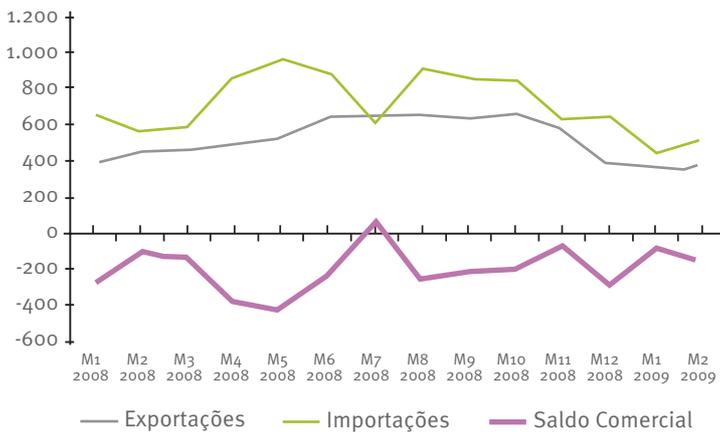
Argentina



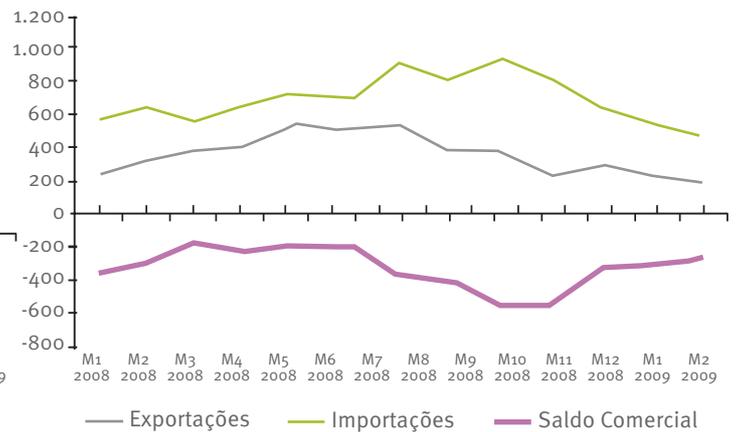
Brasil



Uruguai



Paraguai



Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI.

A redução das exportações se explica tanto pela diminuição nas quantidades, quanto pela queda dos termos de intercâmbio. A respeito disto, o gráfico (a) do Painel 8 mostra a evolução recente do preço dos recursos naturais e o gráfico (b) registra o efeito (impacto) da crise nas exportações dos países do MERCOSUL, entre o segundo e o quarto trimestre de 2008. Desagregando os efeitos preço e quantidade pode se observar que: primeiro, a receita de exportações caiu 18% na Argentina, 19% no Uruguai, 49% no Paraguai, e 9% no Brasil; segundo, exceto no caso do Paraguai, a principal causa desta diminuição foi a queda dos preços (particularmente forte no Brasil e no Uruguai); terceiro, a evolução das quantidades foi díspar: cresceram no Brasil e no Uruguai, e caíram na Argentina e no Paraguai. Apesar de os preços das

commodities terem detido sua queda para fim de 2008, a evidência do primeiro trimestre de 2009 não é positiva: a receita de exportações caiu 17% no Brasil, 26% na Argentina, e no Uruguai e Paraguai 13%.

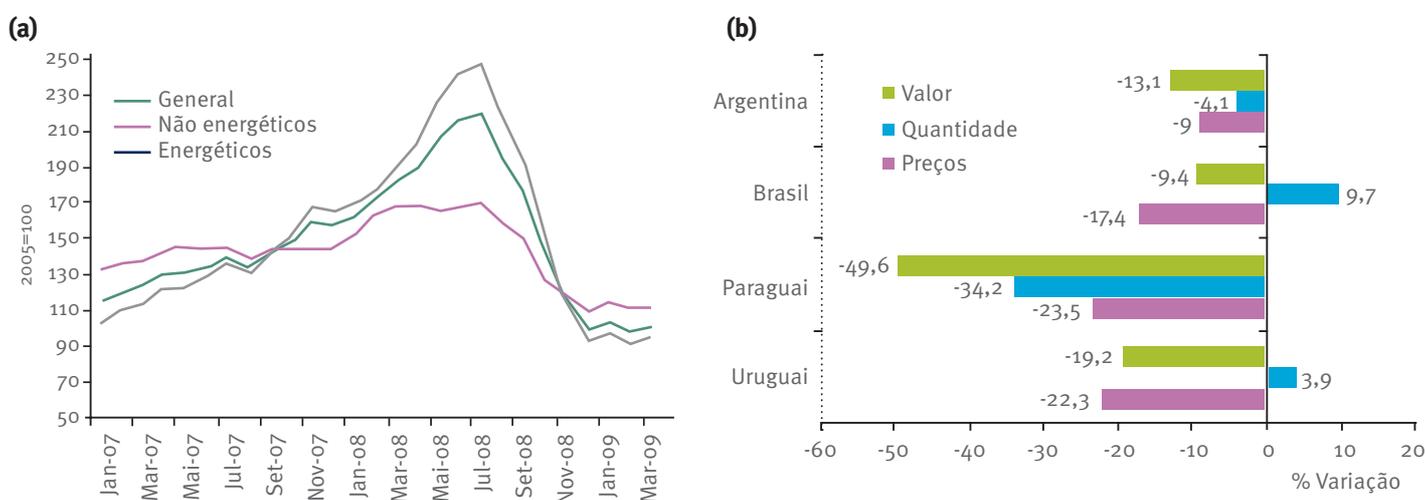
Uma consequência de grande relevância para o MERCOSUL é que o colapso do comércio alimentou a tentação protecionista. Mesmo havendo consenso sobre os efeitos negativos do protecionismo (e isso refletiu-se no comunicado de Londres do G-20), na prática um bom número de países tomaram medidas que restringem as importações, com os Estados Unidos e suas cláusulas de “Compre Americano” como o exemplo paradigmático. No entanto, não são uma exceção: em todo o mundo estão sendo implementadas me-

didadas protecionistas; o Global Monitoring Report de maio de 2009 inclui dentro dos países que têm implementado medidas de política comercial frente à crise, não só os Estados Unidos, como também Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Rússia, Canadá, China, Índia, Indonésia, Malásia e os países do MERCOSUL. Além disso, muitas medidas protecionistas -tais como a salvaguarda do emprego nacional e o direcionamento do sistema financeiro- não estão contempladas na regulação da Organização Mundial do Comércio (OMC). De

fato, Hufbauer e Stephenson (2009) mostram que, a não ser em alguns casos como o do Canadá, Estados Unidos e China, o resto dos países estipulou tarifas ao comércio exterior muito abaixo do permitido pelos acordos internacionais. Em troca, as medidas de salvaguarda do emprego nacional, as medidas de promoção ao investimento e o direcionamento do crédito, em geral fora do perímetro regulatório da OMC, têm sido as práticas protecionistas mais utilizadas.

Painel 8

Comércio externo: (a) preço de commodities; (b) ajuste de preços e quantidades



Fonte: elaboração própria com base em dados do CEI e COMTRADE

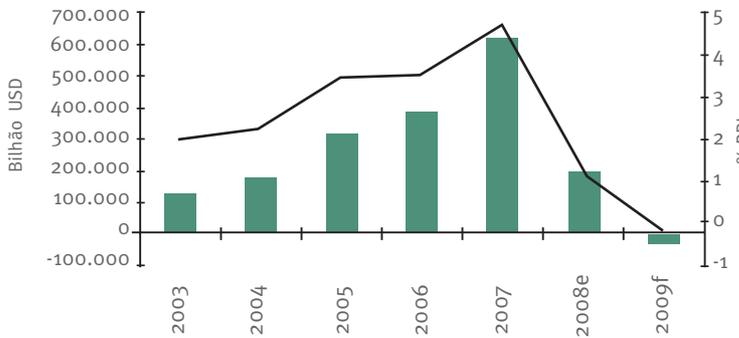
O que aconteceu com as finanças? O agravamento da crise desencadeou uma “fuga para qualidade” que prejudicou os países emergentes. Os fluxos de capital financeiro para as economias emergentes, que atingiam um 4% do PIB em 2004-2007, se reduziram a zero para o ano de 2009, conforme as projeções do painel 9, gráfico (a). Além disso, como mostra o gráfico (b) desse painel, este processo é acompanhado por uma reversão no processo de integração financeira: os ativos externos em poder dos bancos como proporção de seus ativos totais está caindo fortemente. Este fato é um reflexo do aprofundamento do “viés doméstico”.

Têm sido indicadas várias razões para explicar um “viés doméstico” maior. Primeiro, a diminuição do apetite pelo risco, já que os bancos consideram mais difícil administrar o risco de crédito à distância (IMF Global Stability Report 2009). Segundo, os investimentos financeiros no exterior estão sujeitos aos vai-e-vens do risco soberano e do risco

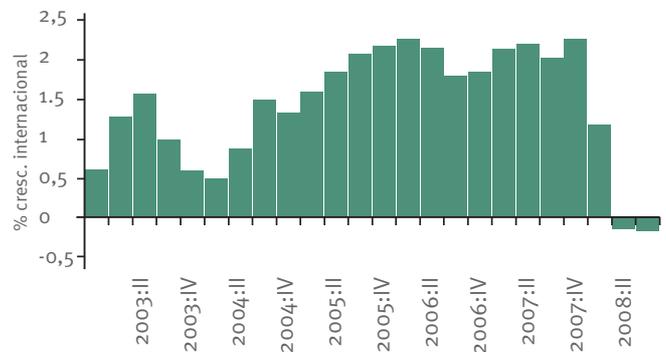
cambial, e isso pode piorar os balanços dos bancos. Terceiro, os governos das economias centrais, ao tomar controle de uma parte importante dos sistemas financeiros nacionais, têm aplicado políticas de direcionamento de crédito com o objetivo de manter a demanda doméstica, que nos fatos tem significado uma queda no financiamento ao exterior. Um caso ilustrativo é o do Royal Bank of Scotia: ao ser comprado pelo governo britânico em novembro de 2008, a diretriz de privilegiar o financiamento aos residentes resultou na venda de suas sucursais em 15 países, incluídos os Estados Unidos (cf. Hufbauer e Stephenson, 2009). Isto também ocorre, claro, com aqueles bancos que estão sujeitos a estresse, e que são incentivados pelo banco central al “preste nacional” através do melhoramento de seu balanço. Neste caso, um exemplo é a Suíça, onde o banco central não computa os créditos domésticos na hora de determinar os requisitos de capital, mas faz isto com os créditos ao setor externo.

Painel 9

(a) Financiamento às economias emergentes



(b) Bancos: Ativos externos / ativos totais



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IFI e do BIS

Estes fatos tiveram, evidentemente, efeitos na capacidade dos países do MERCOSUL para ter acesso ao crédito de origem externo. Como se vê no gráfico (a) do seguinte painel, os fluxos netos de capital caíram fortemente para os maiores países da América Latina, até se tornarem negativos. Em relação ao financiamento às empresas, a evidência mostra um forte retrocesso: se em 2007 e metade de 2008, o financiamento total era de cerca de 50 bilhões de dólares, para os últimos trimestres de 2008 e o primeiro de 2009, essa quantia se aproximou a 20 bilhões (ver IMF perspectivas econômicas para as Américas, 2009). O efeito foi particularmente forte no que diz respeito à emissão de bônus no exterior e empréstimos sindicados. O gráfico (b) do painel 10 indica que isso refletiu-se rapidamente em um aumento do prêmio de risco da dívida soberana dos dois maiores sócios do bloco,

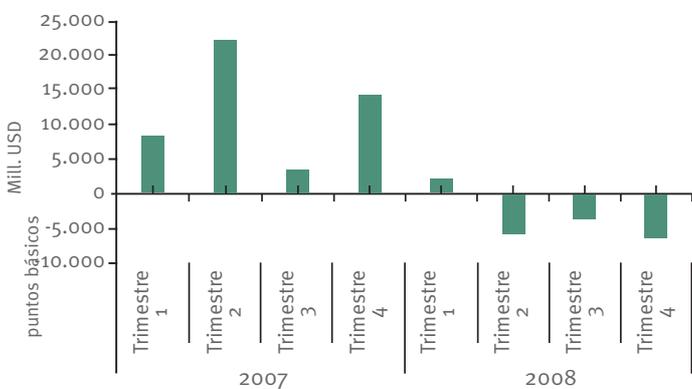
embora o impacto é bem menor no Brasil e logo começa a cair, como indicado mais abaixo.

A evolução do risco soberano indica que o custo de financiamento nas economias emergentes sentiu o impacto da crise internacional: passou de 250 pontos básicos em junho de 2008 a 850 em outubro do mesmo ano. A situação foi muito pior na Argentina, onde os valores registrados igualaram os imediatos prévios ao default de 2001-2002. Em troca, no caso do Brasil, apesar de ter sentido o impacto, deve se destacar que logo o risco país iniciou uma trajetória descendente (assim como os emergentes como um todo). A Argentina, com um certo atraso, mostra evidência de uma correção para baixo no risco país, porém, ainda muito acima da média.

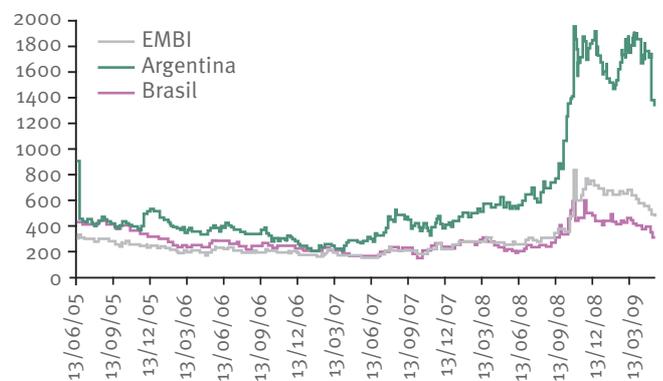
Painel 10

A crise e as finanças

(a) Financiamento externo para LAC 7



(b) Risco país em economias selecionadas



Fonte: Elaboração própria com base na CEPAL e CEI

As reações dos governos no MERCOSUL

Como reagiram os governos diante da instabilidade macroeconômica? Em geral, os países do MERCOSUL puderam implementar variadas políticas de compensação frente à queda na demanda externa e privada, situação que não havia sido possível em situações prévias de estresse. Junto ao sustento direto da demanda através de pacotes de gasto público, houve cortes impositivos e estratégias de política monetária baseadas na redução do custo do dinheiro e do ajuste para cima na taxa de câmbio.

Pelo lado da política fiscal, os pacotes de estímulo foram variados. Por um lado, operaram os estabilizadores automáticos, principalmente na arrecadação de impostos. Estes se desaceleraram sensivelmente durante o último trimestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009, chegando a registrar crescimento nulo no caso da Argentina (se excluirmos rendas excepcionais associadas a novas imposições e a lucros do BCRA). A atuação dos estabilizadores automáticos tem sido particularmente forte no Brasil, chegando a representar a metade da mudança no déficit primário entre 2007 e 2009 (V. FMI Fiscal Monitor; 2010)

De todos modos, a diferença principal com as experiências do passado é a implementação de políticas fiscais anti-crise de carácter discricionárias. Pelo lado das despesas, os planos de estímulo aplicados por Argentina, Brasil e Paraguai focaram-se no investimento em infra-estrutura e obras públicas. Conforme a CEPAL (2010), na Argentina os novos

gastos em moradia, hospitais, redes de esgotos e estradas atingiram em 2009 15,9 bilhões de dólares, o que significou o dobro do gasto em 2008. No Brasil foi ampliado para 62 bilhões de dólares o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo aumentou em 4,5 bilhões o investimento público, enquanto que dedicou uma quantia um pouco maior do Fundo Soberano para conter a demanda agregada.

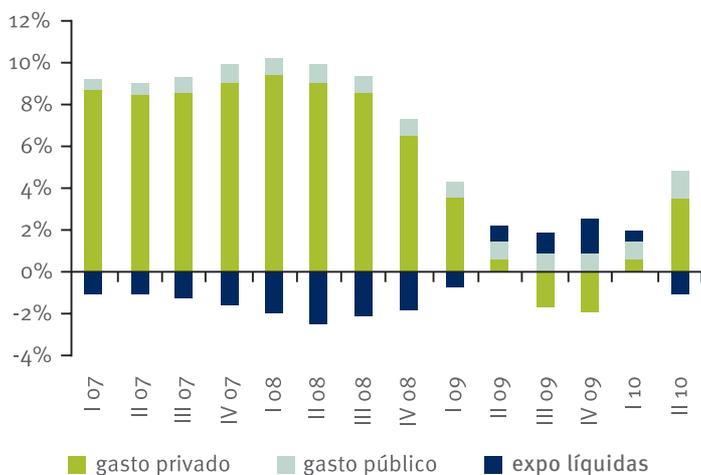
As ações discricionárias de política fiscal incluíram no Brasil, no Uruguai e em menor medida na Argentina, fortes cortes e isenções na carga impositiva. Na Argentina eliminou-se o esquema de deduções do pagamento do imposto de renda para os assalariados, no Uruguai foi reduzido o pagamento do Imposto de Renda da Atividade Econômica para os gastos de capital das empresas, e no Brasil foi implementada uma generalizada redução de impostos orientada a incentivar os gastos de consumo.

Os fortes pacotes de estímulo implementados em um contexto de contração, tanto da demanda privada quanto da demanda externa, funcionaram efetivamente como um contrapeso à contração do nível de atividade. Como se observa no painel 11, nos quatro países a contribuição ao crescimento do PIB correspondente ao gasto público foi positiva nos trimestres de estresse. No caso do Uruguai foi menor, mas isso foi devido a que os efeitos da instabilidade global sobre a demanda privada foram mais benévolos nesse país que no resto do MERCOSUL.

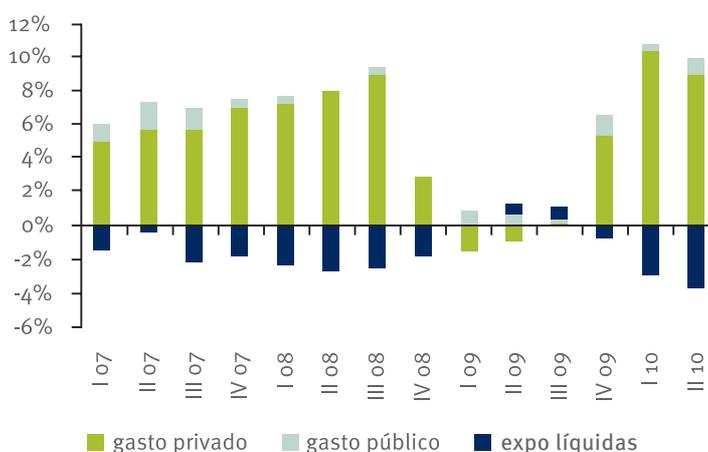
Painel 11. O papel da política fiscal na crise.

Contribución de los ítems de la demanda agregada al crecimiento del PBI

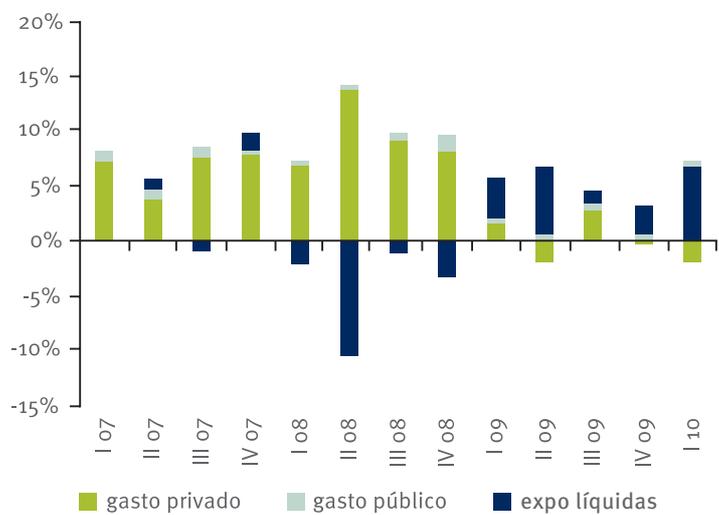
(a) Argentina



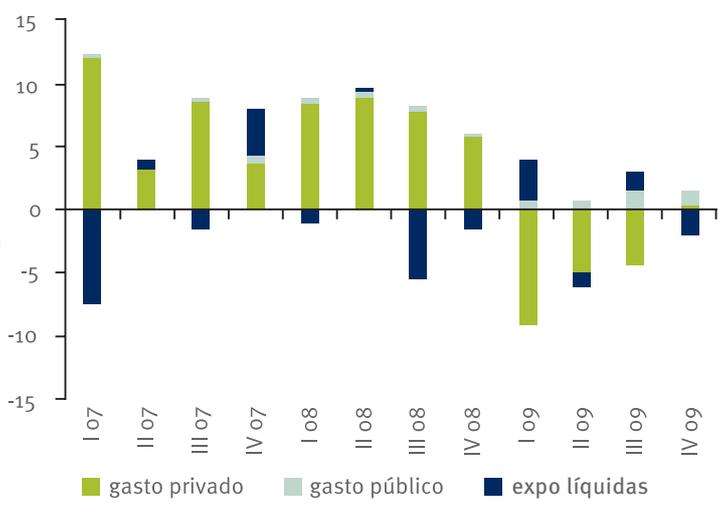
(b) Brasil



(c) Uruguai



(d) Paraguai



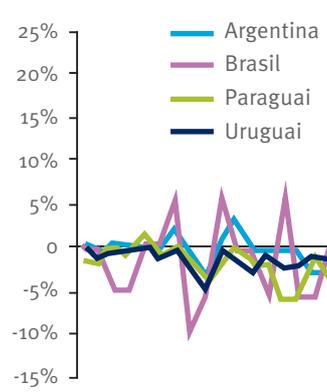
Fonte: Elaboração própria com base em dados do GMM, BCP, BCU e BCB

Os movimentos registrados no painel anterior chamam a atenção para a novidade que representa a resposta da política fiscal na presente crise. Se no passado as situações de estresse macroeconômico coincidiam com um aumento na fragilidade fiscal, de modo que o governo devia se direcionar para a frugalidade junto com o setor privado, durante o fim de 2008 e início de 2009 a situação foi a oposta. Em conclusão, estamos destacando que desta vez os governos dos países do MERCOSUL puderam utilizar uma estratégia de política fiscal que é usual nas economias avançadas: a política fiscal anticíclica.

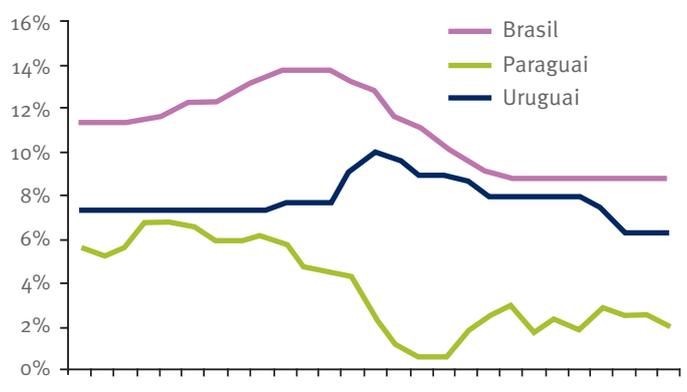
No terreno da política monetária também houve modificações importantes. A primeira é que, à diferença de situações passadas, os esquemas cambiais mostraram uma maior flexibilidade, deixando que as moedas se desvalorizem como resposta à escassez de divisas (ver gráfico a do painel 12). No caso do Brasil, Paraguai e Uruguai isso foi devido principalmente à implementação de estratégias de política monetária associadas às metas de inflação, enquanto que no caso argentino o governo administrava de facto a taxa de câmbio, sem mecanismos de jure que lhe tirassem flexibilidade.

Painel 12 Estratégias de política monetária durante a crise

(a)



(b)



Fonte: Elaboração própria com base em GMM; BCRA, BCP, BCU e BCB

Para incentivar a demanda os bancos centrais reduziram as taxas de juros de referência para a política monetária (ver gráfico b do painel 12). No Brasil, esta política foi complementada com reduções nas taxas –já subsidiadas– do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), particularmente no que diz respeito às compras de bens de capital, ao tempo que foram estendidos os prazos em empréstimos específicos.

Por último, a política monetária tentou fornecer liquidez em moeda doméstica ao mercado. Em todos os países os bancos centrais aumentaram as linhas de assistência financeira aos bancos, ao tempo que no Brasil, o BCB foi autorizado a comprar carteiras de bancos pequenos e médios com problemas de solvência. Nos três países restantes foram agilizadas as políticas de recompra de instrumentos de esterilização, enquanto que na Argentina, Brasil e Paraguai foram reduzidos os depósitos compulsórios. No Brasil, o Tesouro autorizou um crédito de 43 bilhões de dólares ao BNDES com a intenção de aumentar o financiamento para as empresas. Por tudo isto, o crédito bancário para o

setor privado, que em outras situações de estresse havia colapsado junto com o nível de atividade, manteve-se relativamente estável durante a crise atual.

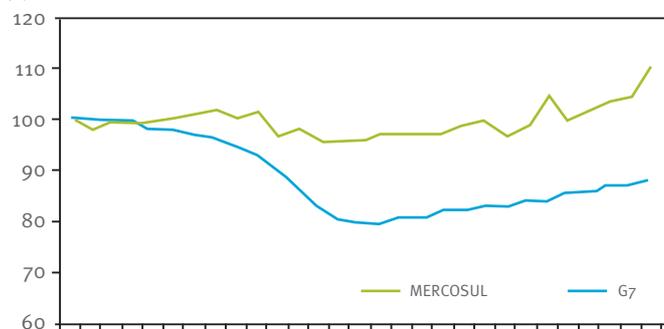
Crise e recuperação: o desempenho macroeconômico do MERCOSUL

O desempenho macroeconômico da região durante a crise foi muito bom, tanto em relação às outras regiões, quanto ao próprio passado de instabilidade da região. O nível de atividade recebeu o impacto da crise, mas foi sensivelmente menor do que o registrado nas economias avançadas. A atividade industrial, por exemplo, reduziu-se um 8% em média nos países do MERCOSUL entre setembro de 2008 e abril de 2009, enquanto que nos países do G7 a redução foi de 18% (ver gráfico a do painel 13). Nos meses seguintes, a indústria recuperou-se em todo o mundo, mas aqui também aparecem diferenças: enquanto no Mercosul o pico prévio à crise foi atingido em dezembro de 2009, nas economias avançadas a informação preliminar de agosto de 2010, nos diz que o pico ainda não tem sido atingido.

Panel 13

O desempenho do MERCOSUL em perspectiva comparada

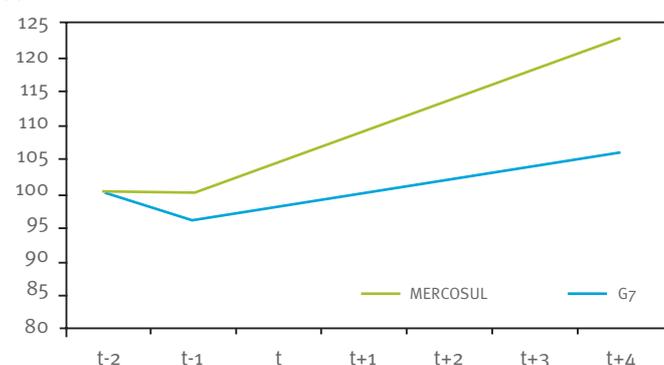
(a) Nível de atividade industrial



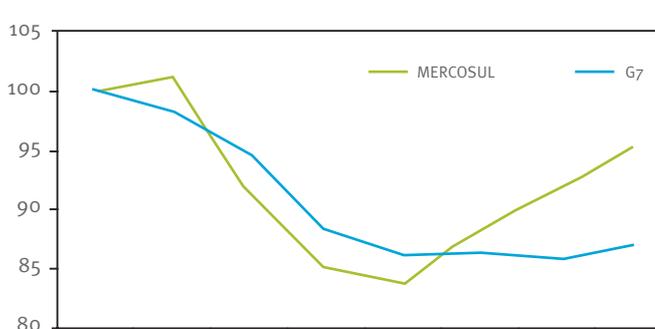
(b) Desemprego



(c) PIB real



(d) Taxa de Investimento



Fonte: Elaboração própria com base em FMI, IADB e OECD

Nota: os prognósticos do PIB correspondem ao FMI World Economic Outlook, outubro de 2010.

Ao mesmo tempo, isso teve um forte efeito nas variáveis sensíveis do ponto de vista social. A taxa de desemprego, por exemplo, tem aumentado sensivelmente nos países ricos, chegando a dois dígitos em média para o último trimestre de 2010. Em particular, na Espanha, Irlanda e Turquia os picos de desemprego têm sido altos, superando em vários pontos o 10% da PEA. Nos países do Mercosul, por outro lado, o desemprego também aumentou por causa da crise internacional, embora em menor medida que o mundo avançado (ver gráfico b do painel 13). A evidência sobre a recuperação mostra que as taxas de desemprego no Mercosul têm continuado a trajetória descendente que vinham tendo antes da crise, enquanto que nas economias avançadas os problemas de emprego ainda persistem.

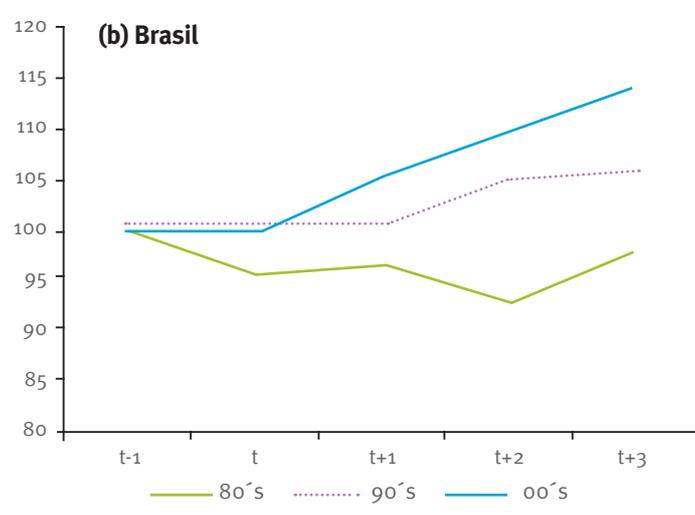
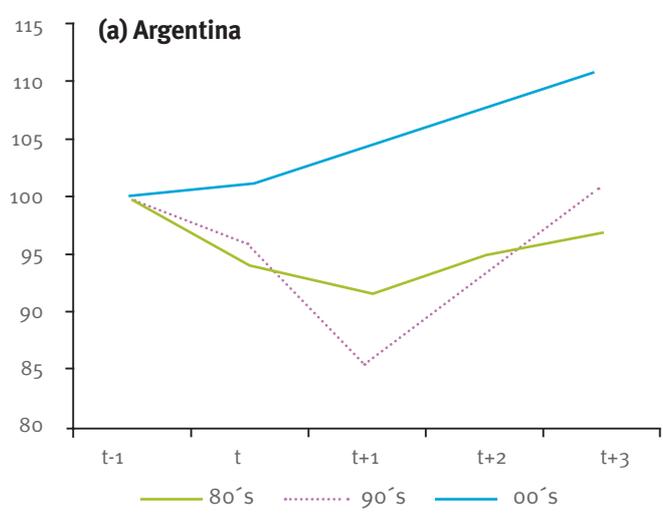
¿Este bom desempenho relativo durante a crise, poderá ser mantido no futuro próximo? Para responder esta pergunta recorreremos às estimativas do FMI (Gráfico c do painel 13). Note-se ali, que não só a crise foi menor no Mercosul; também a recuperação será mais rápida. Da perspectiva da dinâmica de crescimento liderada pelos emergentes que comentamos acima, parece que pouco mudou: estes últimos expandiram-se a taxas mais altas durante o ciclo de crescimento de 2003-2008, puderam evitar a contração do nível de atividade durante a crise de 2009, e se espera que cresçam a taxas diferenciais nos próximos anos. Isto tem consequências para a convergência macroeconômica entre regiões, como reflete o Mercosul. De 2003 a 2008, os países do Mercosul se aproximaram um 3% ao ano aos países avançados, de 2009 a 2010 se espera que seja 2% ao ano, e entre 2011 e 2015, 1% ao ano. Caso estes prognósticos sejam confirmados, em pouco mais de uma década, a região terá reduzido em um quarto a brecha que existia em 2003. A evidência sobre taxas de investimento,

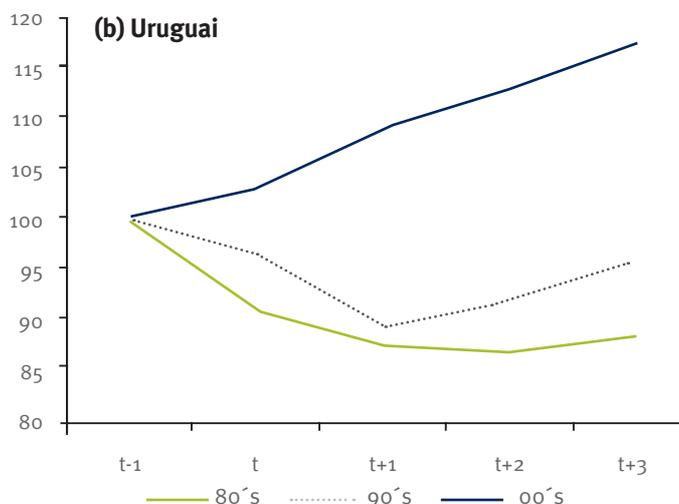
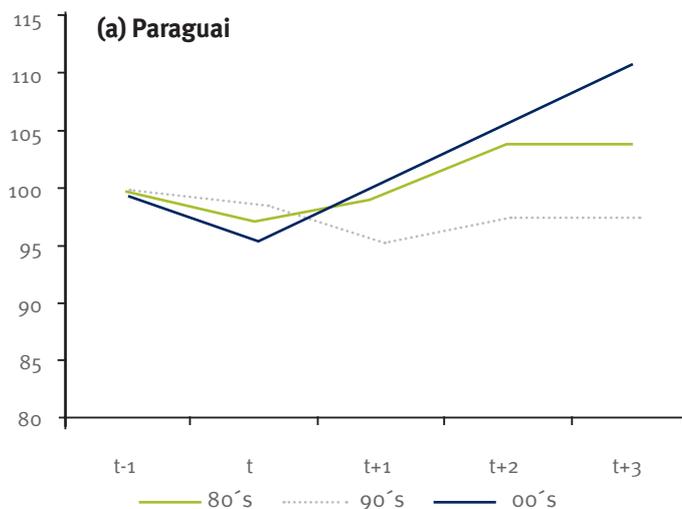
como proxy do produto potencial futuro, é consistente com a hipótese de uma continuidade no processo de convergência entre as regiões (ver gráfico d do painel 13).

Este desempenho positivo é mais destacável ainda se comparado com situações de estresse do passado. No painel 14, mostramos a evolução do PIB real dos quatro países do MERCOSUL em três momentos de crise: início dos oitenta (a crise da dívida), fim dos noventa (a crise dos emergentes) e atualmente (crise do subprime). Ali pode se observar que em todos os casos menos no do Paraguai, o impacto da crise no nível de atividade tem sido menor desta vez. O contraste é mais marcado no caso do Uruguai, que tem se expandido 2,9% em 2009, enquanto em 1982 caía 9,3%. A contração do Paraguai atual, por sua vez, explica-se pela alta participação do setor agropecuário no PIB. Isso gerou uma forte dependência da macro ao comércio internacional de matérias primas, cujos preços –como vimos acima, colapsaram com a crise (ver FMI, Paraguay Selected Issues, 2010). Os efeitos pequenos da crise da dívida nesse país, explicam-se por sua baixa integração financeira na década dos oitenta.

Do painel 14 também surge que a velocidade da recuperação será mais rápida nesta ocasião que no passado. As linhas pretas mostram uma dinâmica onde o pico anterior se recupera em um ano, para logo continuar por um caminho de alto crescimento. No passado, em troca, o colapso do nível de atividade era mais profundo e persistente, enquanto que o ritmo de recuperação era mais lento. Ao observar os gráficos percebe-se que o estancamento foi a norma na crise dos oitenta, enquanto que nos noventa predominou o crash. Nenhum destes elementos, então, parece estar presente na crise atual.

Painel 14
A crise do subprime em perspectiva comparada





Fonte: Elaboração própria com base em: FMI, IADB, BCU, BM e outras.

3. Choques externos e vulnerabilidade em um contexto de crise

Quais consequências pode se esperar que tenham as perturbações do comércio internacional e as finanças na macroeconomia do Mercosul? Esta é a pergunta central tratada nesta seção. Na primeira parte considera-se a hipótese de que o bloco sofreu simultaneamente dois choques: um parada súbita nos fluxos de capital ou sudden stop e um colapso exógeno de comércio. Para avaliar esta hipótese, são quantificadas as perturbações observadas utilizando indicadores, como os sugeridos por Calvo e outros (2006). Logo, é analisada a evolução dos indicadores de vulnerabilidade perante perturbações financeiras e de comércio no período prévio à crise, um período caracterizado por um crescimento alto e um melhoramento nos fundamentos macroeconômicos da região. A seção termina revisando as consequências que tiveram os choques externos no nível de vulnerabilidade, o que é fundamental para avaliar a capacidade do bloco para reduzir o efeito dos choques.

Sudden stops e colapsos de comércio

Para analisar se existiu ou não uma situação de sudden stop, utilizamos um indicador similar ao de Calvo et al. (2008) que baseia-se em informação mensal sobre a transferência externa líquida. Conforme este indicador, existe uma situação de parada súbita sempre que, pelo menos em um mês as transferências externas líquidas tenham caído abaixo de um limiar mínimo; um limiar mínimo definido como a média dos últimos 24 meses menos dois desvios-padrão. O começo do período

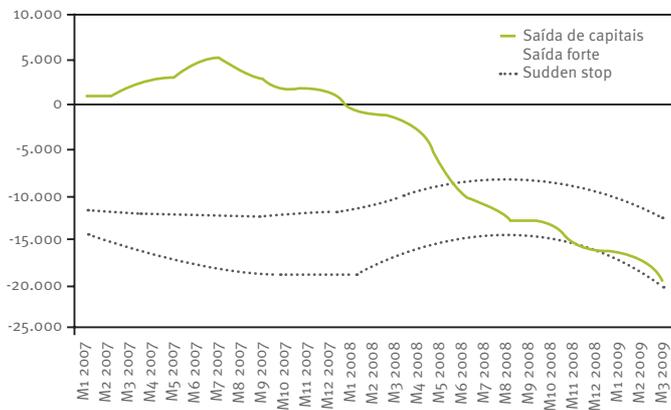
de sudden stop, por sua vez, é estipulado no primeiro mês em que a transferência externa líquida foi inferior a um limiar similar ao anterior, mas considerando apenas um desvio-padrão. O Painel 11 mostra os indicadores que temos calculado para as economias do Mercosul. Mostramos o período que vai de janeiro de 2007 até o último dado disponível.

Como se observa no Gráfico (a), a Argentina entra em uma situação de sudden stop em maio de 2008. No entanto, já havia uma saída significativa de capitais a meados de 2007, em pleno boom de exportações. A fuga de capitais diminuiu nos primeiros meses de 2009, mas em março voltou a recrudescer. No caso do Brasil, o início do sudden stop coincide com a chegada da crise (outubro-novembro de 2008). A saída de capitais parece atingir um piso em dezembro de 2008 e deter sua queda nos meses subsequentes. No Uruguai e no Paraguai, pelo contrário, os movimentos de capital seguem uma trajetória distanciada do limiar mínimo e, de fato, há entrada líquida de capitais.

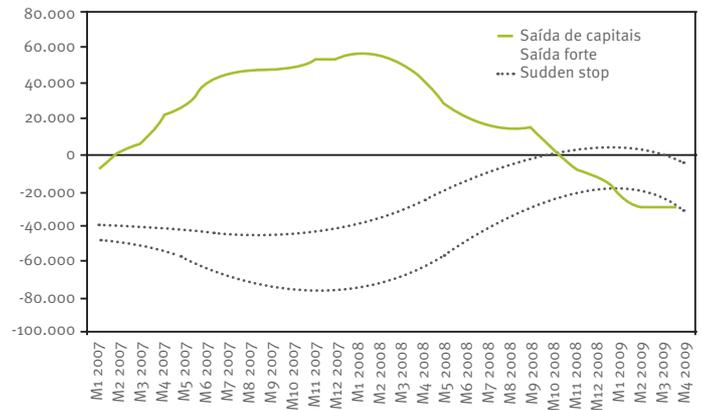
Em síntese, Argentina e Brasil passam por uma situação de sudden stop, mas enquanto no Brasil a causa parece ser o contágio da crise, na Argentina existem outros fatores operando, além da incerteza internacional, provavelmente fatores de caráter político. Cabe notar, não obstante, que o Brasil foi a economia onde o contágio financeiro foi mais forte. Os sócios menores não estão sofrendo uma parada súbita. No caso do Uruguai, a entrada de capitais pode estar refletindo a saída deles da Argentina.

Painel 15
A crise e o *sudden stop*

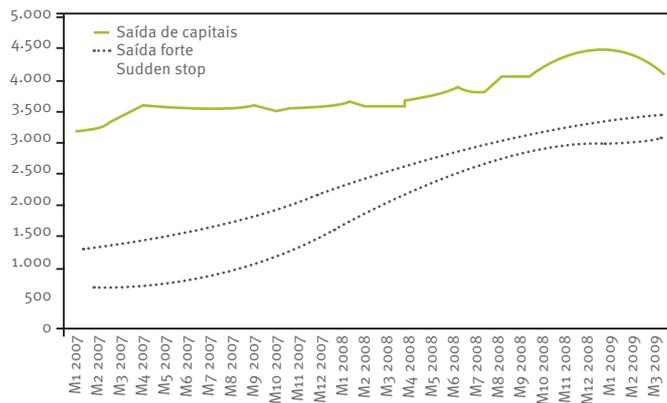
(a) Argentina



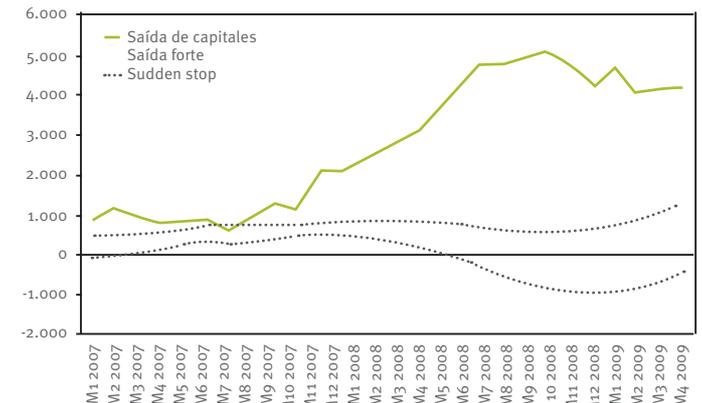
(b) Brasil



(c) Paraguai



(d) Uruguai



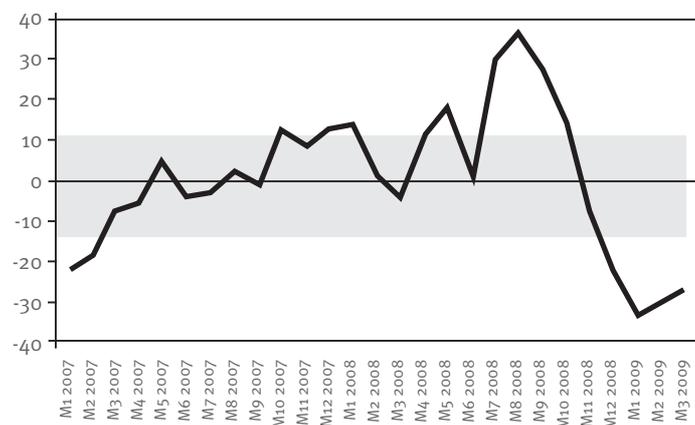
Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais

Para avaliar o tamanho dos choques de comércio, utilizamos um indicador calculado com base no desvio cíclico das exportações e com dados de frequência mensal para o período que vai de janeiro de 2000 a março de 2009. O limiar que utilizamos é um desvio padrão: acima de um desvio é um boom e abaixo é um crash. O Painel 12 mostra os resultados: as observações fora da região cinza representam períodos excepcionais.

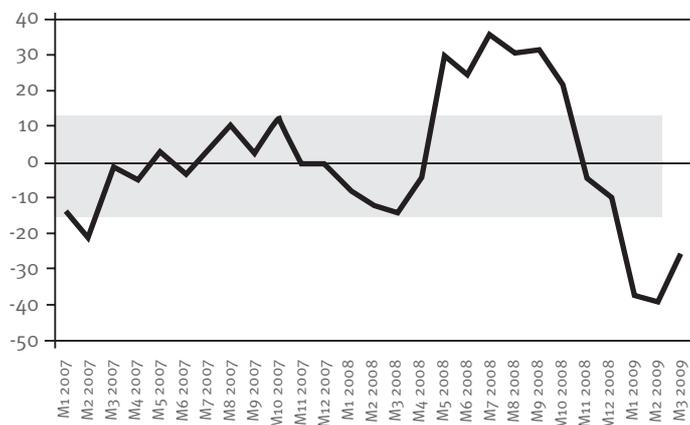
À diferença do contágio financeiro, neste caso, a evidência é uniforme: os quatro países estão experimentando um colapso comercial em coincidência com a crise internacional. O tamanho da queda é muito forte, e maior que em outras regiões do mundo, devido a que nos meses prévios à crise os quatro sócios estavam vivendo um *boom* de comércio.

Painel 16 A crise e a quebra do comércio

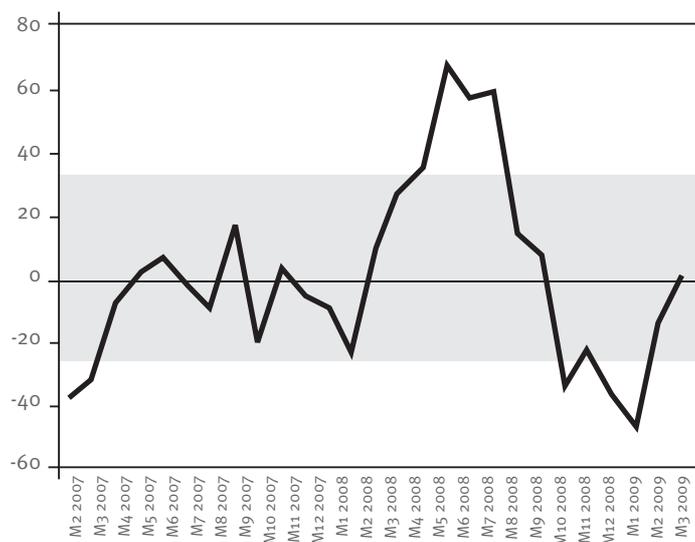
(a) Argentina



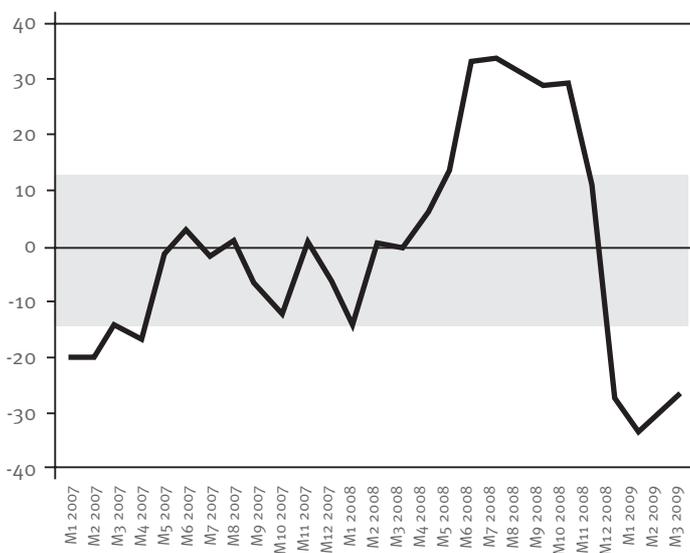
(b) Brasil



(c) Paraguai



(d) Uruguai



Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais

Um ponto muito importante a levar em conta é que os efeitos sobre o comércio extra e intrarregional não são uniformes, como pode se observar no Quadro 1.

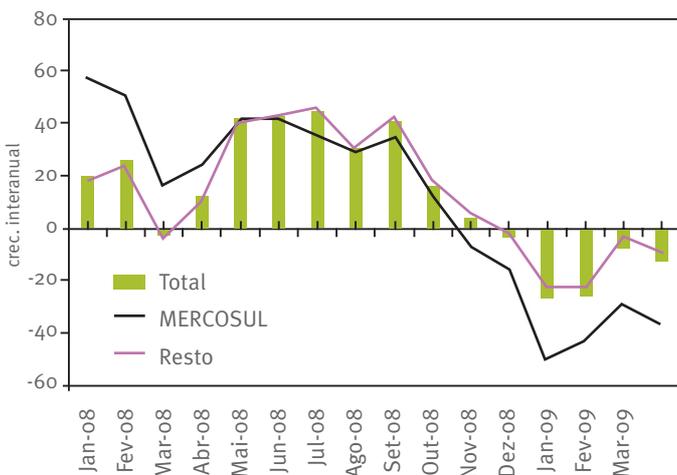
Quadro 1
Exportações dos países do Mercosul por destino

	4 Trimestre de 2008		1 Trimestre de 2009	
	Valor (Mill USD)	Cresc .a/a	Valor (Mill USD)	Cresc .a/a
Argentina	15.352,08	-7,64	12.285,03	-19,88
MERCOSUL	3.775,17	-0,79	2.873,14	-26,29
Resto	11.576,91	-9,68	9.951,90	-17,822
Brasil	47.082,28	6,88	31.177,55	-19,42
MERCOSUL	4.777,80	-2,37	2.824,30	-41,15
Resto	42.304,48	8,04	28.353,25	-16,34
Paraguai	740,75	-8,97	900,05	-4,224
MERCOSUL	3220,03	-29,06	468,93	-0,69
Resto	420,72	16,05	431,13	-7,84
Uruguai	1.390,90	8,48	837,00	-13,86
MERCOSUL	386,00	0,81	229,60	-3,14
Resto	963,60	11,89	607,40	-17,91

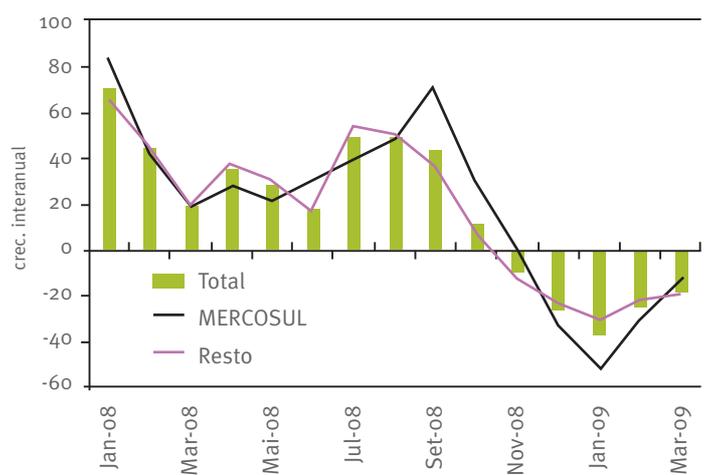
Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais

Painel 17
A crise e as exportações

(a) Exportações da Argentina



(b) Exportações do Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais

Vulnerabilidade e choques externos

A literatura sobre choques externos (Calvo et al., 2006; Edwards, 2007; CEPAL, 2008; Ocampo, 2009) destaca que o mesmo choque pode gerar diferentes resultados, dependendo de uma série de elementos que atuam como fatores de risco e que, tomados em conjunto, determinam o grau de vulnerabilidade das economias diante de choques de diferentes tipos. No caso dos choques externos, essa

No caso dos dois sócios maiores – que explicam uma grande proporção do comércio – no início da crise, os efeitos não foram tão intensos, mas recentemente têm se intensificado de maneira expressiva. Provavelmente, isso deve-se a uma maior elasticidade dos fluxos intrarregionais em relação com o nível de atividade dos clientes do bloco (ver Heymann e Navajas, 1998, sobre a demanda de exportações do Mercosul). Isto também é consistente com os achados de Fanelli e Rozada (2006) que mostram que boa parte da correlação entre os ciclos se explica pela resposta aos choques nos períodos posteriores à ocorrência deles. Os gráficos do Painel 13 ilustram este tipo de dinâmica no contexto da crise atual.

literatura associa a vulnerabilidade com indicadores da frente fiscal, externa e financeira (ver CEPAL, 2008 e Fanelli e Jiménez, 2009). Vale a pena, então, revisar estes indicadores.

O quadro 2 mostra a evolução dos indicadores fiscais chave nas economias do Mercosul, entre meados dos noventa e o ano anterior à agudização da crise. A parte superior mostra os estoques, e a inferior, os fluxos.

Quadro 2
Vulnerabilidade fiscal nos países do MERCOSUL

		Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Variables stock					
Dívida pública (%PBI)	1995	33,80	36,50	13,40	29,00
	2001/02	145,90	38,30	59,20	106,00
	2007	63,60	31,30	24,80	62,60
Dívida pública externa GC (% Dívida pública)	1995	76,33	39,20	94,03	88,62
	2001/02	63,81	45,17	86,15	76,04
	2007	41,19	18,53	87,50	77,64
Reservas internacionais (%PBI)	1995	6,19	6,74	13,72	8,68
	2001/02	7,23	6,49	11,22	16,70
	2007	17,59	13,87	20,60	17,81
Variables Flujo					
Receitas Totais (%PBI)	1995	12,94	18,28	13,59	22,67
	2001/02	12,47	21,55	11,96	23,34
	2007	17,20	25,35	12,92	24,15
Despesas Totais (%PBI)	1995	14,82	20,30	13,96	24,61
	2001/02	16,46	23,63	13,16	27,83
	2007	16,30	27,34	11,93	25,81
Resultado Primario GC (%PBI)	1995	-0,25	0,50	0,40	-0,57
	2001/02	0,02	1,72	0,17	-2,01
	2007	2,74	2,34	1,84	2,17
Resultado Financeiro (%PBI)	1995	-1,88	-2,02	-0,37	-1,94
	2001/02	-3,99	-2,08	-1,20	-4,49
	2007	0,90	-1,99	0,99	-1,66

Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais, FMI, WDI e CEPAL

A literatura sobre paradas súbitas considera dois fatores de risco chave, a relação dívida pública/produto e a proporção dela denominada em dólares. Como pode se observar, ambos indicadores melhoraram de maneira significativa nas duas maiores economias. O Brasil em particular, tem tido muito êxito em reduzir a proporção de dívida financiada no exterior, não sendo este o caso dos sócios menores. De qualquer forma, é notável a reversão da situação de vulnerabilidade em que havia ficado a região após os episódios de *sudden stops* de fim dos noventa. Por outro lado, para avaliar em toda a sua magnitude a melhoria na exposição financeira, deve-se levar em conta que tem havido uma substancial acumulação de reservas. Como é possível ver no quadro, elas representavam um valor muito superior como proporção do PIB em 2007, em comparação com os períodos anteriores. Assim, todos os países conseguiram reduzir sua exposição ao risco cambial – mais notavelmente a Argentina e o Brasil.

Os indicadores de fluxo também apresentam mudanças positivas no que diz respeito à vulnerabilidade. No início da década de 2000, as economias do bloco registravam déficits financeiros em todos os casos. Em 2007, os desequilíbrios

têm melhorado. Os superávits primários são positivos em todos os casos e os déficits financeiros se reduziram. Porém, estas melhorias, não são devidas a ajustes do gasto mas, sobretudo, a aumentos da pressão tributária. Durante o período de crescimento prévio à crise, tanto os gastos como a pressão tributária expandiram-se fortemente. Isto é particularmente certo no caso do Brasil e da Argentina, onde, se forem consideradas as contas consolidadas do governo, a pressão tributária situa-se ao redor de 40% e 30% do PIB, respectivamente.

Em suma, a frente fiscal parece ter reduzido sua vulnerabilidade nos anos de bonança. Porém, cabe mencionar que, como indicam os trabalhos incluídos em Fanelli (2008) e Fanelli (2009), provavelmente esta evolução fiscal teve um custo em termos de menor crescimento devido ao aumento da pressão tributária, e ao fato de que o investimento público não aumentou em concordância com o ritmo de crescimento.

Quadro 3
Vulnerabilidade externa no MERCOSUL

		Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Variables stock					
Posição de Investimento Internacional (%PBI)	1995	-10,25	-16,89	-3,89	-20,54
	2001/02	-21,93	-41,74	-16,43	-9,78
	2007	13,45	-36,12	-4,64	-5,61
Investimento Direto (%PBI)	1995	-6,70	-3,40	-6,53	-9,69
	2001/02	-21,67	-8,41	-15,00	-12,25
	2007	-14,93	-12,21	-16,44	-22,25
Investimento Financeiro (%PBI)	1995	-3,55	-13,49	2,64	-10,85
	2001/02	-0,26	-33,33	-1,42	2,48
	2007	28,38	-23,91	11,80	16,64
Variables Flujo					
Conta Corrente (%PBI)	1995	-1,98	-2,61	-1,00	-1,10
	2001/02	-1,41	-4,60	-4,10	-2,60
	2007	2,77	0,30	1,50	0,80
Transferência líquida de recursos (%PBI)	1995	0,15	2,59	3,25	1,05
	2001/02	-20,36	-2,03	-2,62	-21,19
	2007	0,02	4,37	4,25	3,97

Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais, FMI, WDI e CEPAL

Nota: “investimento direto” e “investimento financeiro” são itens definidos seguindo a metodologia de “posição de investimento internacional” do FMI e em termos líquidos; isto é, ativos menos passivos do país com o resto do mundo. Note-se que o fluxo de “investimento direto” medido segundo o FMI, tem sinal contrário ao do tradicional item “investimento estrangeiro direto” dos balanços de pagamentos nacionais.

O quadro 3 apresenta a evolução dos indicadores de vulnerabilidade do setor externo. Em termos de estoques o indicador utilizado é a posição internacional de investimento líquido (primeira fila), que tem dois componentes: o IED e o investimento financeiro. É claro que outro indicador de estoques fundamental, são as reservas do Banco Central, que já foram comentadas acima. No que diz respeito aos fluxos, o quadro mostra dois indicadores tradicionais de vulnerabilidade: o déficit em conta corrente como proporção do PIB e a transferência líquida de recursos em relação ao PIB.

Tanto em termos de estoques quanto de fluxos, a Argentina mostra uma melhoria muito marcada em sua posição externa: em 2007 tem uma posição internacional líquida positiva em mais de 10 pontos percentuais do produto, gera superávit de conta corrente próximo a 3% do produto, e não realiza uma transferência líquida de recursos. Apesar de no começo do ano mencionado, esta melhoria ter se refletido em uma queda muito forte do prêmio sobre sua dívida soberana, essa situação não se manteve e o prêmio aumentou refletindo uma maior incerteza originada no plano político doméstico. O fato de não terem sido concluídas as negociações relacionadas com os chamados “holdouts”, e com o Clube de Paris, tampouco ajudou a capitalizar essa menor vulnerabilidade. O reduzido acesso da Argentina aos mercados de dívida tem como contrapartida uma reduzida quantia de transferências netas do exterior.

O Paraguai e o Uruguai também mostram mudanças muito positivas nos níveis de vulnerabilidade, embora menos marcadas que as da Argentina. No caso do Uruguai, deve-se levar em conta que após a crise de 2001-2002, o país mostra uma situação mais ordenada que a da Argentina, no que diz respeito à dívida externa.

Em relação aos fluxos, o Brasil seguiu um caminho similar ao resto: passa de déficit a superávit de conta corrente e, assim como Uruguai e Paraguai, recebe transferências positivas do resto do mundo, em consonância com seus progressos no plano macroeconômico. Porém, quanto aos estoques, mostra uma trajetória que se diferencia marcadamente dos outros sócios. A sua posição de investimento internacional líquido só melhorou um pouco em comparação com 2001-2002, e é muito superior à registrada a meados dos noventa. É, por outro lado, o único que tem um investimento financeiro negativo em relação ao resto

do mundo. Certamente, isto reflete o fato de os investidores brasileiros terem portfólios menos dolarizados que seus pares do Mercosul. Mas isso não impede que o setor privado esteja mais exposto a uma reversão nos fluxos de capital. Note-se, neste sentido, que o setor público brasileiro tem seguido uma política de redução de sua dívida externa, confiando no mercado de capitais doméstico para se financiar.

É evidente que ao avaliar a posição brasileira é necessário levar em conta os ganhos e perdas de capital associados às variações na cotação do real. A revalorização do real inflou o valor em dólares das ações e outros passivos externos denominados em moeda doméstica. Além disso, o boom de preços nesses mercados produziu um fenômeno similar². Ao subtrair o efeito da mudança de preços, a posição de investimento internacional em 2007 continua sendo negativa, mas em 2 pontos do PIB, o que significa uma exposição menor.

Em suma, julgados de maneira global, os indicadores de fragilidade revelam que, assim como no caso dos indicadores fiscais, a vulnerabilidade externa vinha evoluindo muito positivamente no período imediatamente anterior à crise.

Passemos agora a analisar as mudanças na vulnerabilidade associadas à intermediação doméstica financeira. Ao avaliar este ponto, deve-se levar em conta que trata-se de sistemas financeiros pouco profundos, que têm um nível de desenvolvimento menor que o que caberia esperar em função do PIB per capita da região (ver Albrieu, Bebczuk e Fanelli, 2008). Além do que mostram indicadores quantitativos como M2/PIB ou crédito privado/PIB, existem características qualitativas que indicam falta de profundidade. Uma importante, é a debilidade da oferta de crédito de longo prazo e a presença de taxas variáveis, indexação e dolarização nos mercados de dívida de maior duração. O Brasil não está dolarizado. Outra característica negativa, é que os mercados estão muito segmentados. Somente as grandes empresas têm acesso aos mercados de bônus corporativos ou aos mercados externos, ao tempo que as pequenas empresas e as famílias enfrentam um nível significativo de racionamento. Em alguns casos, o Estado conta com políticas para paliar estas falhas de mercado. É o caso do crédito hipotecário no Uruguai e do BNDES no Brasil.

2. Talvez alguns números sejam de utilidade. O Índice de ações da Bovespa passou de valores próximos a 12.000 a meados de 2003 a 70.000 no fim da crise. No mesmo lapso, o dólar passou de valer 3 reais a valer 1,90.

Quadro 4 Vulnerabilidade financeira no Mercosul

		Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Crescimento do ratio crédito ao Spriv / PBI anos prévios	1995	98,45	47,50	57,99	6,86
	2001/02	-20,30	-24,30	-6,58	107,56
	2007	3,20	33,65	-13,87	-55,06
Ratio empréstimos/depósitos	1995	1,24	1,47	1,86	0,81
	2001/02	0,84	0,64	1,22	1,86
	2007	0,67	0,72	1,01	0,65
Préstamos em mora/préstamos totales (1)	1995	15,10	n.d.	9,70	11,30
	2001/02	20,40	5,20	17,40	22,60
	2007	4,50	3,50	2,50	3,80
Depósitos em moneda extranjera / base monetaria ampliada	1995	45,10	0,03	27,60	73,70
	2001/02	62,80	2,30	55,30	82,20
	2007	8,50	-	37,80	68,80
Ratio capital/ativos de los bancos	1995	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2001/02	11,90	12,40	12,10	7,20
	2007	13,20	10,10	10,40	10,10

Fonte: Elaboração própria com base em dados de bancos centrais, FMI, WDI e CEPAL

Dentro deste contexto de baixo desenvolvimento financeiro, existe um número de fatores de risco que a literatura coloca em primeiro lugar: a razão empréstimos/depósitos; os créditos não performados sobre o total da carteira; o nível de dolarização dos depósitos –que pode se traduzir num descasamento entre ativos não comercializáveis e passivos em dólares– e o grau de capitalização dos bancos. O Quadro 4 mostra estes indicadores e mostra, também, a evolução do crédito ao setor privado nos anos que aparecem no quadro.

No que diz respeito à dolarização e, portanto, ao risco de descasamento, a região revela uma situação de diversidade. Uruguai e Paraguai ainda apresentam níveis importantes de dolarização, e o Brasil nunca esteve dolarizado. Um fato positivo quanto à vulnerabilidade é que os instrumentos financeiros domésticos têm se desdolarizado na Argentina posteriormente à “pesificação” induzida pelo governo durante a crise. Isto reduziu o risco de descasamento. De fato, os investidores argentinos estão mais do que protegidos contra o risco de descasamento já que, como vimos, possuem uma enorme quantidade de ativos em dólares fora do sistema financeiro doméstico.

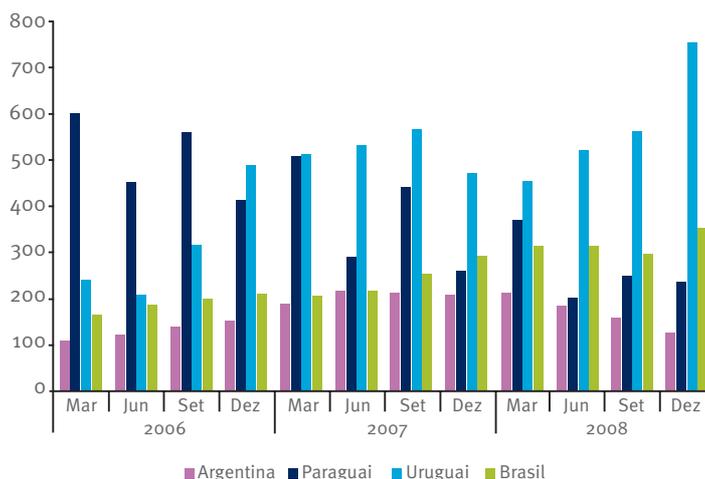
A vulnerabilidade, que significa um aumento exagerado do crédito em um período breve, não é relevante. À exceção do Brasil, o crédito não tem subido e, além disso, a razão empréstimos/depósitos se reduziu, enquanto os indicadores de qualidade dos créditos, como a mora, também se

reduziram. Uma razão que explica a falta de dinamismo na geração de crédito é de que os sistemas financeiros não se recuperaram do colapso do fim da década passada. Obviamente, isto não se refere ao Brasil, que não sofreu episódios traumáticos comparáveis aos da Argentina ou do Uruguai, e vários segmentos de seu sistema financeiro cresceram fortemente nestes anos.

A vulnerabilidade diante da crise

Encerramos esta seção com uma avaliação da evolução dos indicadores de fragilidade ao longo da crise, começando pelo setor externo. O gráfico 2 mostra o quociente entre as reservas internacionais e a dívida externa de curto prazo por vencimento residual³. A crise não atingiu sensivelmente este indicador no caso do Brasil e do Uruguai, que de fato, têm melhorado seu perfil externo. O caso mais problemático é o da Argentina, onde a razão reservas/dívida se deteriorou por causa da saída de capitais, e passou de 214% a 125%, cifra que de qualquer modo é mais do que aceitável, sobretudo se for levado em conta que o país registra um importante superávit de comércio e de conta corrente, o setor privado tem uma grande quantidade de ativos externos líquidos e possui um regime cambial flexível, embora não dentro de um regime de objetivos de inflação.

Gráfico 2
Vulnerabilidade externa na crise atual:
reservas internacionais / dívida de curto prazo



Fonte: Elaboração própria com base em dados do GMM e de bancos centrais

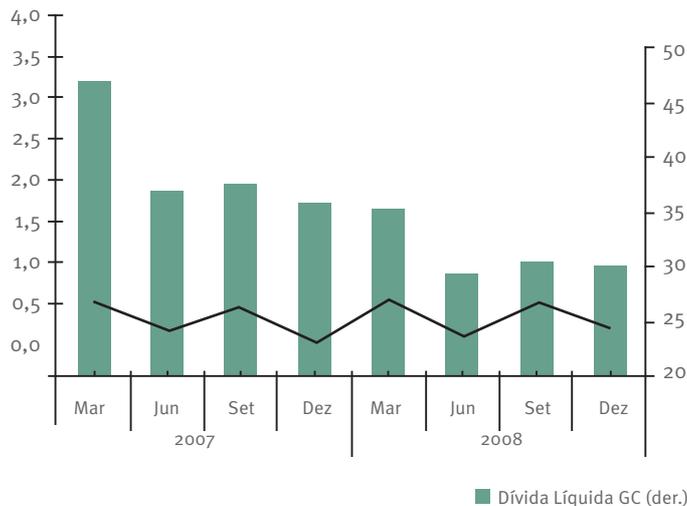
3. É claro que um indicador mais preciso da vulnerabilidade externa deveria levar em conta as posses de ativos externos do setor privado. A ausência de dados impede realizar essa análise.

No plano fiscal, a crise produziu um conjunto de efeitos que colocam o setor público em situação de estresse. Em primeiro lugar, a desaceleração na absorção doméstica e nas vendas externas reduziu as receitas dos governos. No Paraguai, o país mais atingido pela queda do comércio exterior, a arrecadação da Direção Nacional de Aduanas em abril de 2009, foi 11% mais baixa do que em abril de 2008. Gómez Sabaini e Jiménez (2009) mostram que os efeitos na Argentina, Brasil e Uruguai, apesar de serem menos marcados do que em outros países da região, continuam sendo altos em relação ao efeito nas contas fiscais dos países desenvolvidos. Além disso, a desaceleração ou contração do nível de atividade tem influenciado de forma sensível na arrecadação de impostos internos. No Brasil, por exemplo, a arrecadação do governo federal crescia 20% em termos interanuais antes da crise e no primeiro bimestre registrou um recuo de 3%.

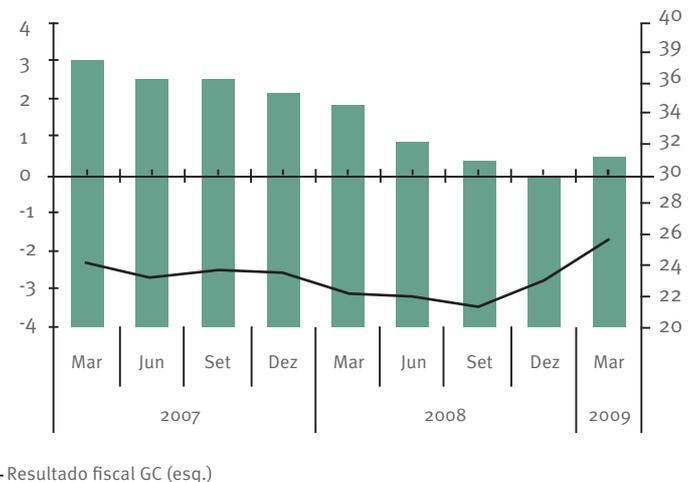
Em segundo lugar, *sob sudden stop*, é difícil ter acesso ao financiamento externo. As condições de financiamento pioraram especifica e significativamente para a Argentina. Neste contexto, os efeitos da crise no nível de atividade poderiam ser exacerbados caso a restrição financeira impedir que o governo atue de forma contra-cíclica (ver Faneli e Jiménez, 2009). A Argentina e o Brasil têm implementado políticas ativas para enfrentar a crise com um custo fiscal estimado entre 0,8% e 1,3% do PIB. É claro que as margens neste sentido são muito limitadas. Para o Brasil a questão é mais complexa: parte de um déficit financeiro próximo a 2% do PIB (ver Painel 14). Neste contexto, o papel das instituições financeiras internacionais pode ser de relevância.

Painel 14 Vulnerabilidade fiscal na crise atual

(a) Argentina



(b) Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em dados do GMM e de bancos centrais

A intermediação financeira e os mercados de capital foram influenciados negativamente pela crise. O Painel 15 mostra indicadores chave. Os mercados de ações receberam um forte impacto no fim de 2008, mas logo se recuperaram um pouco (gráfico a). Na Argentina, Uruguai e Paraguai, os depósitos bancários desaceleraram seu ritmo de crescimento e tenderam a se dolarizar (gráficos b e c) em consonância com uma pressão maior sobre os mercados

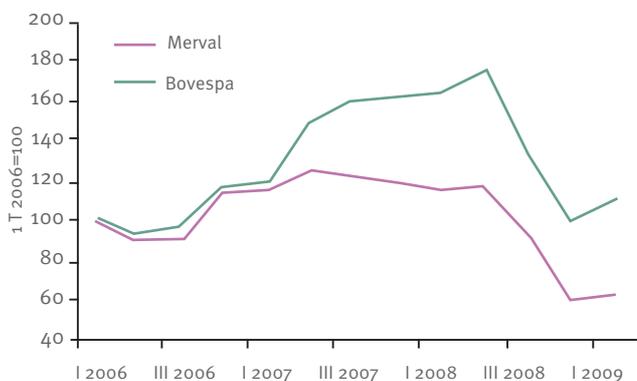
de divisas, que se traduziu em depreciações cambiais. O Brasil é o país onde depósitos e créditos sofreram menos o impacto. A taxa de mora, não obstante, subiu em todos os membros. Cabe destacar que, além destes fatos, não se observa na região um debilitamento da intermediação que seja comparável ao que aconteceu nos noventa, quando o bloco sofreu o impacto dos *sudden stops*.

Em síntese, devido à acumulação de reservas internacionais, à desdolarização dos passivos e à redução da dívida pública, ao eclodir a crise atual, os países do MERCOSUL estavam em uma situação de maior fortaleza em relação a períodos anteriores. Sem prejuízo deste fato, também é certo que o colapso do comércio e o sudden stop que temos identificado são importantes e, o que talvez seja mais preocupante, é possível que os desequilíbrios globais tenham duração e alcance superiores aos que ocorreram anteriormente, na segunda globalização. Daqui conclui-se que, apesar de as melhoras nos fundamentos

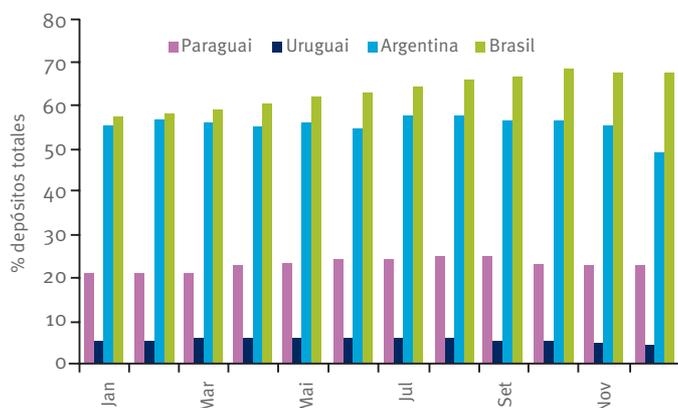
macroeconômicos terem dado seus frutos, a intensidade da crise e a incerteza sobre o futuro, não só deixa pouco espaço para realizar política anti-cíclica, como exige um monitoramento permanente dos indicadores de fragilidade. À luz destes fatos, parece razoável perguntar, por um lado, qual é a influência que isto tem no que diz respeito à convergência macroeconômica em uma perspectiva de longo prazo e, por outro, se os governos nacionais poderiam aumentar o espaço para fazer política de estabilização, a partir de iniciativas acordadas em nível regional. Estas questões serão abordadas agora.

Painel 19
Vulnerabilidade financeira na crise atual

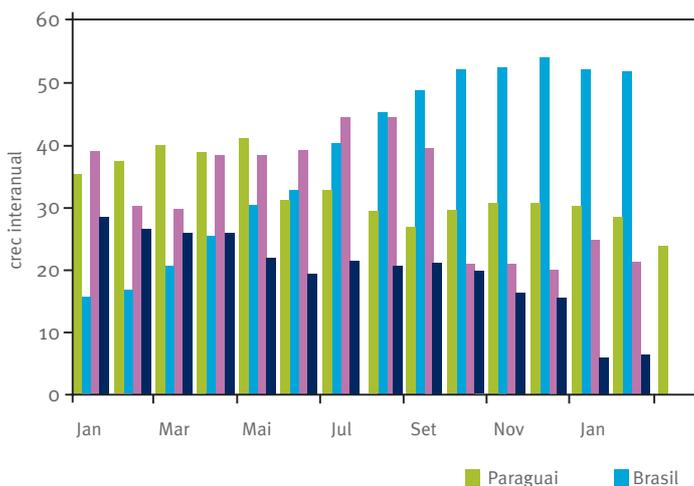
(a) Bolsas de valores



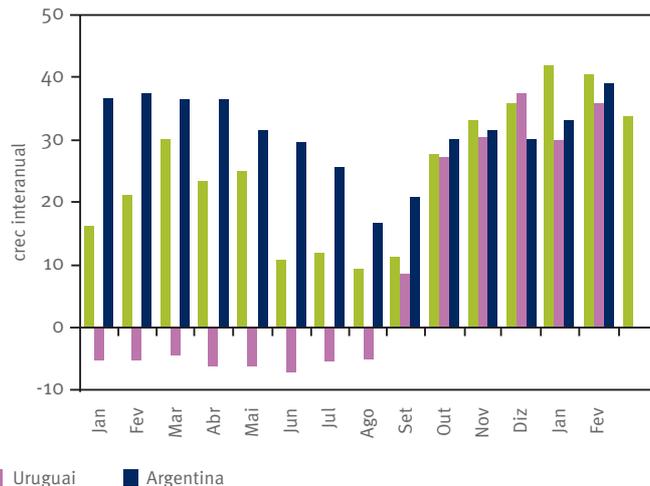
(b) Depósitos a prazo



(c) Depósitos totais



(d) Depósitos em dólares



Fonte: Elaboração própria com base em dados do GMM e de bancos centrais.

4. Coordenação Macroeconômica em um contexto de crise

Um contexto de crise não é um acontecimento novo para a região. O bloco tem sofrido várias crises nas últimas décadas e elas têm estado intimamente associadas com perturbações de origem externa, como no caso atual. Na verdade, a dinâmica macroeconômica da região tem sido muito influenciada pelas mudanças no cenário internacional: enquanto no período de vigência do regime de Bretton Woods, as crises eram eventos raros, no período da segunda globalização que se seguiu após esse regime, as crises tornaram-se mais frequentes e a volatilidade agregada aumentou significativamente⁴. Segue-se que o processo de integração nos marcos do Mercosul, aconteceu em um contexto volátil e de repetidas crises. Não surpreende, portanto, que estas últimas tenham influenciado de forma singular no processo de convergência macroeconômica, e que tenham sido um obstáculo difícil de superar para as políticas de coordenação que os sócios tentaram colocar em andamento. Esta seção está dedicada a analisar estas questões, que são fonte de lições que podem ser importantes para um contexto de crise como o atual.

As crises na “segunda globalização” e o MERCOSUL

As mudanças na dinâmica macroeconômica da região de Bretton Woods até a Segunda Globalização estão muito relacionados com as transformações no mercado internacional de capitais, que resultaram em uma intensificação dos movimentos de capital e na progressiva liberalização da conta capital tanto nos países ricos quanto nos emergentes. A reciclagem dos petrodólares nos anos setenta, abriu a possibilidade de que os países da região aumentassem seu nível de endividamento externo, e esse aumento resultou letal nos oitenta, quando o abrupto aumento das taxas de juros internacionais desencadeou a primeira crise da nova globalização na América Latina. O ponto que interessa destacar, é que esta crise teve consequências irreversíveis e não apenas transitórias sobre o caráter das flutuações agregadas nas economias do bloco: após a crise da dívida, o crescimento é menor e a volatilidade maior. O contraste na dinâmica macroeconômica é particularmente marcado no Brasil, onde a crise põe fim ao período de “milagre”. No Paraguai, por sua vez, termina a “década de ouro”, enquanto que na Argentina e no Uruguai inicia-se o pior quinquênio de crescimento do PIB por habitante desde a crise dos trinta.

O quadro 5 fornece evidência relativa às mudanças na evolução agregada. Se compararmos as décadas de 1960 e

1970 com as subseqüentes, vemos que no médio prazo o crescimento moderou-se sensivelmente. O caso mais evidente é o do Brasil, onde a taxa de expansão passou de 4,3% no primeiro período a 1,4% no segundo. Além disso, foi mais difícil atingir o crescimento (exceto, em alguma medida, para o Uruguai) Paraguai e Brasil, que apenas conheciam os retrocessos no nível de atividade, registraram, a partir desse momento, quedas no produto per capita em pouco mais de três anos cada dez. Na Argentina e no Paraguai, a situação foi ainda pior. Por último, com a exceção do Brasil, no resto se observou um marcado crescimento na volatilidade.

Quadro 5
Dinâmica de crescimento no Mercosul

	1961-1975			1976-2008		
	g_t^*	$g_t > 0$	s	g_t^*	$g_t > 0$	s
Argentina	2,3	73,3	3,8	1,1	57,6	5,9
Brasil	4,3	80,0	4,1	1,4	66,7	3,5
Paraguai	2,8	93,3	2,1	1,5	72,7	3,8
Uruguai	0,9	66,7	3,0	2,1	69,7	5,2
América Latina	3,0	100,0	1,6	1,2	69,7	2,4

Nota: Considera-se o PIB per capita em dólares constantes. “ g_t^* ” é a taxa de crescimento médio no período considerado. “ $g_t > 0$ ” mostra a proporção de anos do período com crescimento positivo. “ s ” é o desvio padrão do crescimento.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPAL

O quadro 6 coloca as flutuações em uma perspectiva de longo prazo, e tenta identificar a frequência com que ocorrem crises. Define-se crise como uma queda no nível de produto por habitante, que dura um período maior a dois anos. Um fato que surge claramente, é que trata-se de uma região propensa aos colapsos de crescimento. Mesmo sendo certo que a comparação entre Bretton Woods (1945-75) e o período de globalização (1975-2008) favorece o primeiro, também é certo que o Brasil é o único país que não experimenta uma crise durante o período de Bretton Woods⁵. Um fato negativo adicional da segunda globalização, é que as recessões tornam-se mais duradouras e mais profundas. A duração chega a ser, em média, de 4 anos nos casos do Uruguai e do Paraguai, e a média das quedas acumuladas por recessão atingem os dois dígitos nos casos da Argentina e do Uruguai.

4. Sobre os regimes de Bretton Woods e a segunda globalização, ver Basu e Taylor (1999). Sobre volatilidade e crise na América Latina, ver CEPAL (2008) e a bibliografia ali citada.

5. No caso do Brasil e do Paraguai, isto é mais evidente se for considerado o período 1960-75, onde não foram registradas quedas do PIB per capita.

É claro que a “década perdida” dos oitenta influi negativamente nos resultados da segunda globalização. No entanto, se tomarmos somente o período 1991-2008, que coincide com a vida do Mercosul, veremos que os resultados não mudam substancialmente; de fato, os quatro países sofreram uma crise que chegou a destruir o PIB per capita em 9% no Brasil, 15% no Paraguai e 23% na Argentina e no Uruguai. Tudo isto permite-nos concluir que uma das explicações para o pobre desempenho da região nas últimas décadas, se relaciona com quedas profundas do nível de atividade, isto é, com as crises.

Quadro 6
Eventos de recessão nos países do Mercosul

	Brasil			Argentina		
	Número de eventos	Duração (anos)	Caída acumulada	Número de eventos	Duração (anos)	Caída acumulada
1900-1930	3	2,6	5,3	1	5	34,1
1931-1945	1	4	4,97	2	2,5	11,2
1946-1975	-	-	-	2	2	5,8
1975-2008	3	2,6	7,8	4	2,7	13

	Uruguai			Paraguai		
	Número de eventos	Duração (anos)	Caída acumulada	Número de eventos	Duração (anos)	Caída acumulada
1900-1930	1	3	33,2	n.d	n.d	n.d
1931-1945	2	3	28,7	n.d	n.d	n.d
1946-1975	3	2,3	6,2	2	2,3	9
1975-2008	2	4	21,3	3	4,3	9,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados da OXLAD e bancos centrais

Não só a década perdida influenciou negativamente nos resultados da segunda globalização; os episódios de colapso que se seguiram à crise russa de 1998, também. Assim, deve-se levar em conta que o período 2003-2008 tem sido muito mais positivo, tanto no que diz respeito ao crescimento, quanto à volatilidade. O quadro 7 mostra a dinâmica de crescimento na segunda globalização tomando quatro sub-períodos: a década perdida, que já mencionamos como um episódio negativo em termos de crescimento, a fase de liberalização e reformas pró-mercado que estendeu-se nos países do Mercosul durante a década de noventa (Fanelli, 2006), a fase das crises que fustigaram a região no fim do século XX, e a fase de bonança econômica, como foi denominada por Ocampo (2007). Mais especificamente, as periodizações são: 1980-1990; 1991-1998; 1999-2002; 2003-2008.

Como se observa no quadro, as diferenças são expressivas. Queremos frisar dois pontos. O primeiro é que as fases das reformas e a de bonança são, em geral, fases de crescimento alto e de extensa duração. O segundo é mais relevante: nos últimos anos a dinâmica de crescimento tem sido excepcionalmente boa: em todos os casos o crescimento dobrou em comparação com a fase de reformas, não foram registradas recessões (exceto no caso do Brasil, com crescimento nulo do PIB per capita em 2003), e a volatilidade, em geral, reduziu-se sensivelmente. Assim, os países do Mercosul, efetivamente, têm vivido uma bonança nos últimos anos, embora isto provavelmente mudará como resultado da crise.

Quadro 7
Dinâmica de crescimento do Mercosul na segunda globalização

	A década perdida			A etapa das reformas		
	g_t^*	$g_t > 0$	σ	g_t^*	$g_t > 0$	σ
Argentina	-2,3	36,4	4,6	4,5	87,5	4,1
Brasil	0,3	54,5	4,9	1,0	62,5	2,3
Paraguai	1,0	72,7	4,2	0,5	62,5	1,6
Uruguai	0,4	54,5	5,4	3,7	87,5	2,9
América Latina	-0,4	45,5	2,4	1,8	87,5	1,5

	A crise de 1999-2002			A bonança de 2003 - 2008		
	g_t^*	$g_t > 0$	σ	g_t^*	$g_t > 0$	σ
Argentina	-5,8	0,0	4,2	7,5	100,0	0,8
Brasil	0,6	50,0	1,7	2,7	83,3	1,8
Paraguai	-2,7	25,0	2,3	2,7	100,0	1,5
Uruguai	-4,9	0,0	4,1	6,8	100,0	3,3
América Latina	-0,4	25,0	1,9	3,4	100,0	1,5

Nota: Considera-se o PIB per capita em dólares constantes. “ g_t^* ” é taxa de crescimento médio no período considerado. “ $g_t > 0$ ” mostra a proporção de anos do período com crescimento positivo. “ σ ” é o desvio padrão do crescimento.

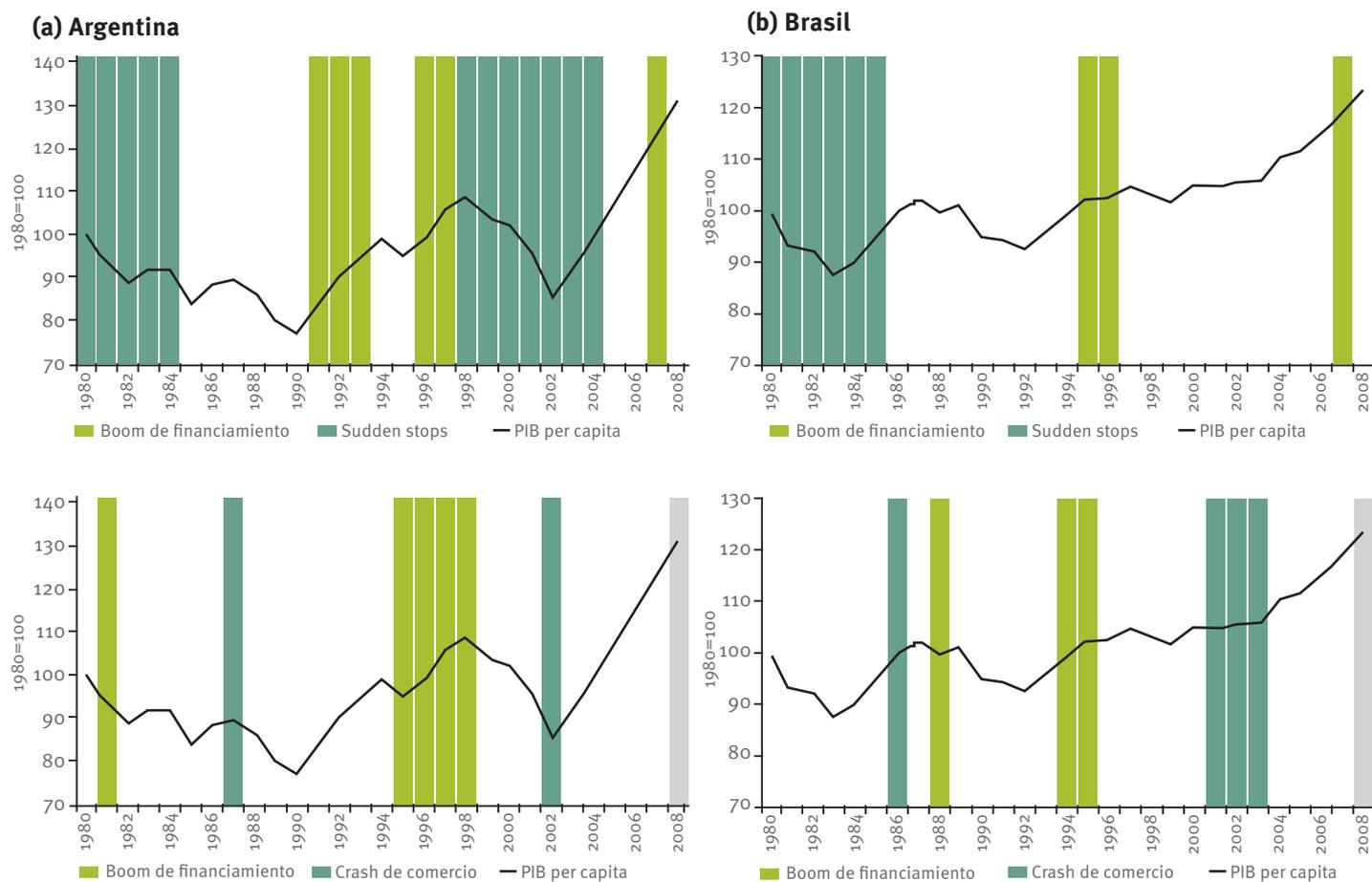
Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPAL

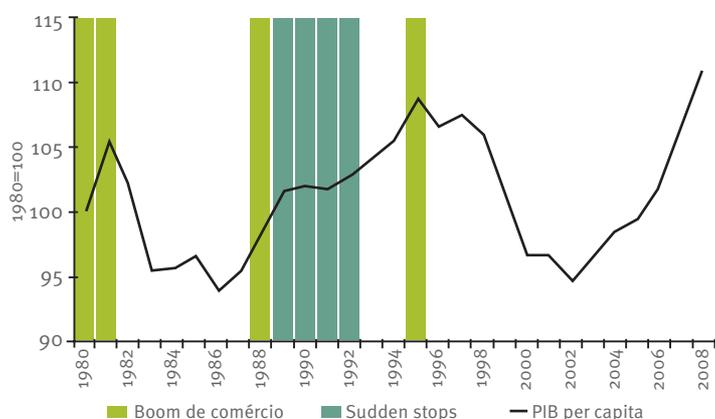
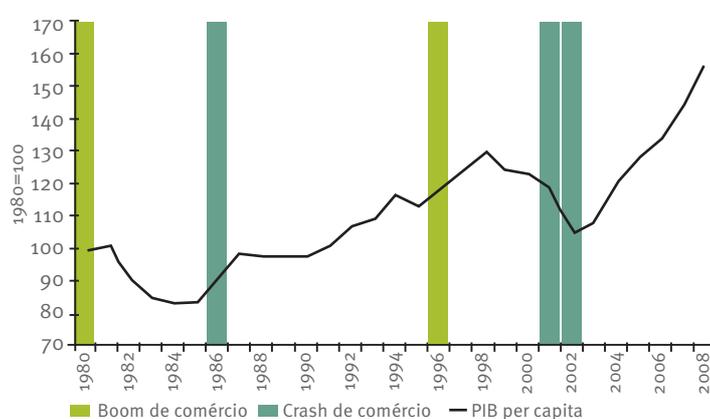
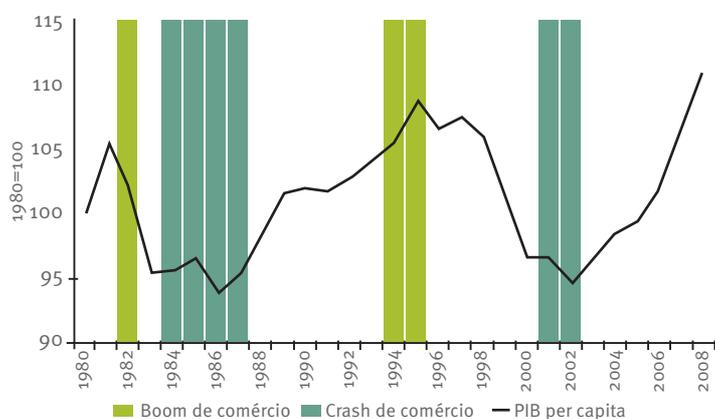
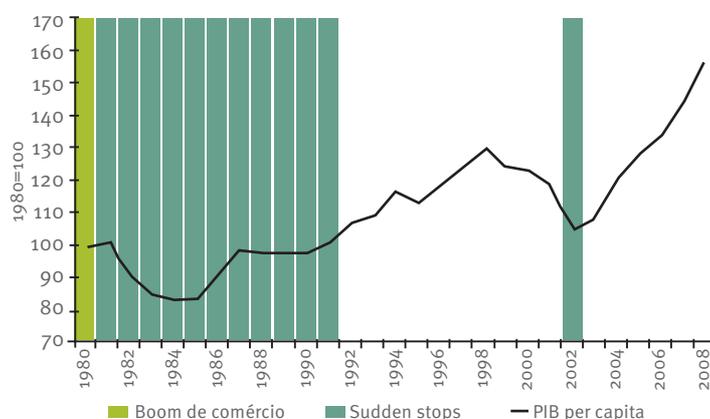
Uma questão relevante é, definir se o tipo de perturbações de comércio e financeiras que estão jogando um papel na crise atual, também tiveram esse papel em relação com as crises que ocorreram durante a segunda globalização e, particularmente, em relação com as ocorridas no começo do processo de integração no Mercosul. A evidência empírica sobre a América Latina indica que, efetivamente, as perturbações externas associadas aos termos de intercâmbio, com variações no comércio mundial e com as condições financeiras internacionais, são fundamentais para explicar a ocorrência de crises (Izquierdo et al., 2008; CEPAL, 2008). A evidência que comentamos a seguir, sugere que o bloco não é uma exceção na América Latina.

O Painel 16 mostra os períodos de sudden stop (gráficos superiores) e de colapso do comércio (gráficos inferiores) para os quatro países. A metodologia de identificação é a mesma utilizada anteriormente, com a diferença de que agora recorreu-se a dados anuais. Como mostram os gráficos correspondentes, na Argentina predominam as perturbações

de tipo financeiro: sudden stop no início dos anos oitenta e no fim dos noventa, e entradas de capital importantes nos noventa e, de forma transitória, em 2007. No caso do Brasil, as perturbações financeiras negativas não chegam a representar sudden stops, com a notável exceção do episódio de parada súbita durante a crise da dívida. Os choques financeiros positivos de tamanho excepcional são esporádicos e de curta duração. Nos sócios menores, também ocorrem episódios excepcionais, tanto financeiros quanto de comércio. Um acontecimento interessante é que praticamente não há nenhum ano em que pelo menos um dos sócios não esteja sob o efeito de uma perturbação externa de caráter anormal, seja ela positiva ou negativa. Isto fala da relevância deste tipo de perturbação para o bloco e, também, da necessidade de encontrar mecanismos para diversificar riscos ou para transferi-los. Necessidade que, de qualquer forma, é difícil de cobrir, dadas as imperfeições existentes nos mercados internacionais de capital.

Painel 20
Choques externos no MERCOSUL 1980-2008



(c) Paraguai**(d) Uruguai**

Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPAL

Quando à ocorrência simultânea dos dois tipos de perturbação –comercial e financeira–, esse fato só é observado no Uruguai, nos anos oitenta, e na Argentina e Uruguai na década de dois mil. Como mostram os gráficos, as consequências sobre o crescimento na década de dois mil, foram extremamente negativas. Isto alimenta a incerteza sobre os resultados últimos do que está acontecendo atualmente.

Coordenação, convergência e crise no MERCOSUL

Como não poderia ser de outra forma, as crises ocorridas após a criação do Mercosul tiveram um impacto significativo, não só no comércio, como também nas tentativas de coordenar a macroeconomia e atingir uma convergência maior na evolução das variáveis chave. Neste sentido podem ser distinguidas, basicamente, três fases: uma primeira fase a partir da criação do Mercosul até 1998, que é uma fase de menor turbulência relativa; de 1999 a 2002, que é o período de maior turbulência macroeconômica, e

os últimos anos, até a ocorrência da crise global que, certamente, está abrindo um novo período.

Na primeira fase, o comércio intrarregional cresce fortemente, as economias se expandem e os fazedores de política veem o Mercosul como uma opção proveitosa para se integrar ao mundo e para tentar resolver seus problemas de fragilidade. Houve um forte aumento nos coeficientes de abertura unidos a uma importância maior dos efeitos de transbordamento de demanda entre os países. Isto criou incentivos para que as políticas buscassem mecanismos para coordenar a macroeconomia. Além disso, a unificação monetária europeia exercia um forte efeito de demonstração, de modo que as questões de interdependência e coordenação de política foram priorizadas na agenda de integração.

Na segunda fase -de 1999 a 2002- um forte choque global (a crise russa de 1998) atinge financeiramente a região

e repercute no comércio. Os incentivos para avançar na construção institucional de um regime de convergência se debilitam. A depreciação do real em 1999 e as crises da Argentina e do Uruguai, no começo da presente década mudaram substancialmente a visão do cone sul sobre o Mercosul. A região passou, de fato, de um esquema de crescimento/comércio intrarregional crescente, a outro onde o comércio se deprimia junto com o PIB. Evidentemente, diante desta situação os incentivos de coordenação diminuíram. A agenda de política, que em momentos prévios à crise estava enfocada nas questões relativas a mais integração e mais coordenação, mudou para a questão de como resistir aos embates de uma crise internacional que tomava a forma de um *sudden stop*.

Neste contexto, os temas das agendas nacionais sofreram uma profunda mudança. No centro dos problemas estava, claro, a questão cambial: era preciso adotar regimês com mais flexibilidade para amortizar os choques externos e recompor a competitividade, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa e incentivar a demanda agregada mediante as exportações e a substituição de importações. Por outro lado, aqui ficou clara a importância das assimetrias de tamanho entre os países. Além das consequências diretas do choque global, o Uruguai e o Paraguai sofreram os efeitos de transbordamento dos colapsos dos dois maiores membros.

Esta experiência mostrou que um contexto de crise:

- Reduz o comércio intrarregional significativa e repentinamente.
- Reduz o espaço para fazer política regional, devido a restrições maiores associadas ao desemprego, às demandas protecionistas e à necessidade de assegurar a sustentabilidade da dívida pública.
- Debilita a vontade para buscar a convergência de variáveis macro-chaves, como a inflação, o déficit fiscal e os coeficientes de dívida pública, e induzem ao aumento da volatilidade nas taxas de câmbio reais.

Na terceira fase, que estende-se de 2003 até a crise do *sub-prime*, os sócios recuperam o caminho do crescimento, e houve mudanças no perfil de integração com o resto do mundo, com novos destinos (como China ou Índia) adquirindo importância, e gerando maior concentração da base exportadora em produtos primários e seus derivados. No plano macroeconômico, consolidaram-se regimês

que foram adotados individualmente por cada país e com bastante independência sobre suas consequências para a convergência macroeconômica regional. Dentro do novo regime, os países da região voltaram ao crescimento num contexto em que surgiram “superávits gêmeos” (fiscal primário e externo). Apesar desta situação ter conferido margens mais amplas para ações de política e um horizonte temporário maior, as iniciativas para avançar na convergência macroeconômica não ressurgiram. Na verdade, os sócios optaram por uma estratégia de auto-segurança que supõe a busca de soluções de maneira isolada. Este período mostra que um maior crescimento pode impulsionar o processo de integração e tentativas tímidas de coordenação macroeconômica –como aconteceu em 1994-1998–, mas que isso não ocorre necessariamente assim: o comércio pode aumentar sem que, nem o processo de integração (2003-2008) nem a coordenação macroeconômica, se aprofundem.

Na nova fase que começa em 2008, e que está em pleno desenvolvimento, mais uma vez os choques globais trazem à tona a questão da estabilidade macroeconômica. Uma ameaça importante para o bloco é que os países optem por soluções unilaterais que prejudicam o processo de integração. Por exemplo, implementar políticas de caráter protecionista na área comercial, ou buscar compensar a redução na demanda internacional mediante depreciações agressivas. O desafio para o Mercosul neste contexto é como conseguir aumentar a competitividade de cada sócio, buscando oportunidades para a integração produtiva setorial, e como fazer para que uma mobilidade de fatores maior potencie a produtividade do bloco.

Dada a magnitude deste desafio, vale a pena analisar mais detalhadamente o que tem acontecido com a convergência macroeconômica desde a criação do bloco. Os seguintes fatos estilizados são altamente relevantes.

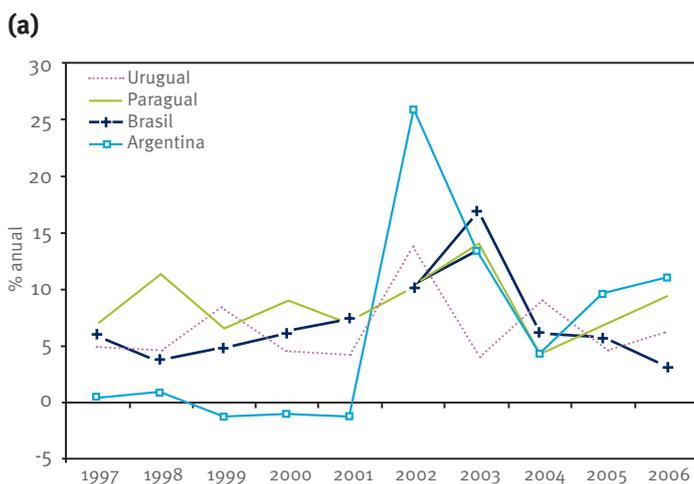
- *O processo de integração caracterizou-se por uma sensível volatilidade das taxas de câmbio reais, que reflete a falta de convergência nas variáveis macroeconômicas fundamentais.*

A volatilidade das taxas de câmbio faz com que a região ainda esteja longe de poder iniciar um eventual processo de unificação monetária na linha da União Europeia, como indicam Fanelli (2001), Barros de Castro e Pires de Souza, (2001), Fanelli e González Rozada (2006) e Lorenzo et al. (2006). Assim, um objetivo mais viável parece ser o de promover acordos sobre a evolução das variáveis

macroeconômicas fundamentais. De fato, foram dados alguns passos nesta direção, mas uma grande debilidade é a falta de incentivos dos governos para se ater às metas estipuladas. Lorenzo et al. (2006) ressaltam as limitantes de economia política, ao incorporar as assimetrias de poder existentes, e encontram que para os países pequenos é factível uma coordenação maior, caso os poderes se distribuíssem de forma igualitária, enquanto que para os sócios maiores a distribuição deve ser feita em função do tamanho relativo.

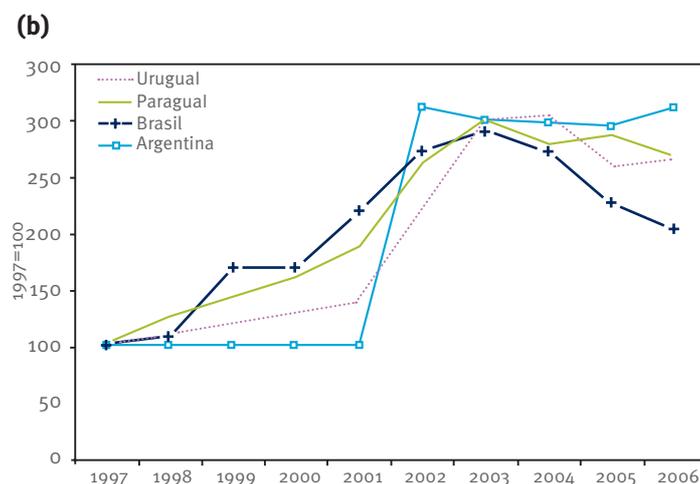
Fanelli e González Rozada (2006) indicam que a volatilidade da taxa de câmbio real associa-se com a baixa sincronia dos ciclos econômicos e a alta volatilidade presente em cada economia, que tem origens tanto nas perturbações externas já analisadas, quanto em choques nominais fiscais domésticos. O Painel 17 mostra as assimetrias na evolução das variáveis nominais, que são um reflexo da falta de coordenação de políticas monetárias e cambiais e representam uma fonte de volatilidade real.

Painel 21
Preços e taxa de câmbio nominal no MERCOSUL:
inflação (a) e taxa de câmbio nominal (b)



Fonte: Albrieu (2009).

Como se observa, existe uma grande dispersão nas taxas de inflação, tanto através do tempo quanto entre países. Apesar de as taxas de inflação serem altas na comparação internacional, um fato muito positivo é a redução significativa do ritmo de aumento dos preços que o Brasil tem obtido nos últimos anos. Dadas as assimetrias existentes, uma estabilidade maior de preços na maior economia, melhora a credibilidade monetária do bloco, e poderia abrir no futuro, novas opções para uma convergência do resto para a inflação do sócio maior. Fora isso, ainda resta caminho a percorrer. Conforme os critérios de Maastricht, por exemplo, a inflação dos países membros não podia exceder um teto que teve seu máximo de 3% em 2001, enquanto que nos países do Mercosul, somente a Argentina, durante o regime de conversibilidade –que



acabou sendo insustentável – atingiu uma inflação menor a 3% em toda a história do tratado.

O gráfico (b) do painel mostra a evolução das taxas de câmbio nominais bilaterais em relação ao dólar estadunidense, tomando como ano base 1997. Caso houvesse convergência nominal, teríamos que observar pouca volatilidade em todas as séries. No entanto, o gráfico mostra uma situação bem diferente. Por um lado, as taxas de câmbio nominais são altamente voláteis, registrando saltos descontínuos (como no caso da Argentina em 2001). Por outro lado, não parecem seguir uma trajetória comum: nos primeiros anos, a taxa de câmbio nominal da Argentina parece estancada em relação ao resto; numa segunda fase, a taxa de câmbio da Argentina dá um salto e supera os

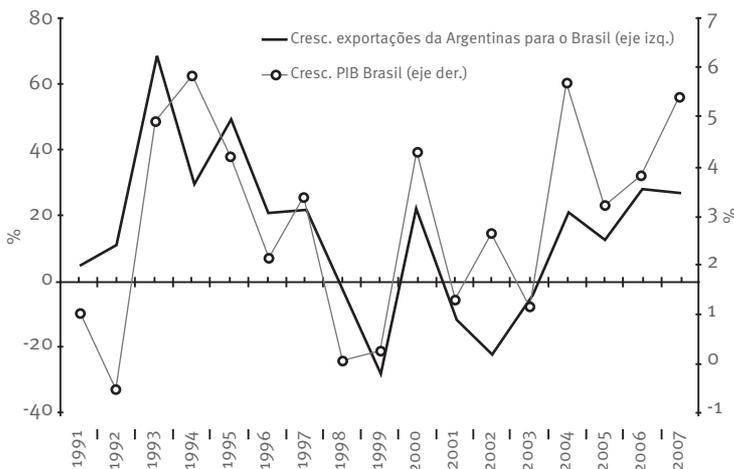
demais; em uma terceira fase, as taxas de câmbio seguem trajetórias divergentes: enquanto algumas valorizam-se notavelmente (Brasil e Uruguai) outras se mantêm estáveis (Argentina e, em menor medida, Paraguai). Um ponto importante é que as acelerações da inflação coincidem com ajustes altistas da taxa de câmbio nominal; ajustes que, por sua vez, relacionam-se com as perturbações externas já analisadas. Nesse sentido, as crises não só geram divergência real, como também instabilidade das variáveis nominais da economia.

• *Além dos efeitos da taxa de câmbio real, o crescimento incentiva as exportações intrarregionais.*

O aumento na demanda agregada dos sócios transborda para o resto dos países, como mostram as estimativas econométricas, onde os efeitos renda são muito mais

Painel 22 Os efeitos transbordamento. Crescimento e comércio no MERCOSUL

(a)



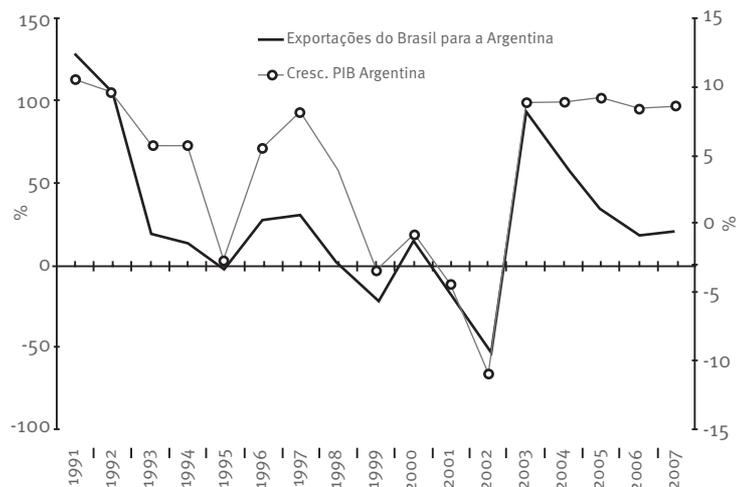
Fonte: Albrieu (2009)

• *As crises macroeconômicas e as mudanças de regime repercutem negativamente na integração regional*

Além dos efeitos do crescimento, evitar as crises também é importante para o comércio intrarregional já que elas castigam especialmente esse tipo de comércio. Duas razões devem ser destacadas. A primeira é que os colapsos produtivos fazem com que o comércio entre vizinhos colapse. Como mostra o Painel 19, como consequência da sucessão de colapsos nos países sócios após a crise russa de 1998 (gráfico a), no início da década de dois mil, o comércio intrarregional estava abaixo dos picos de participação registrados durante a década dos noventa (gráfico b). A segunda razão é que as crises

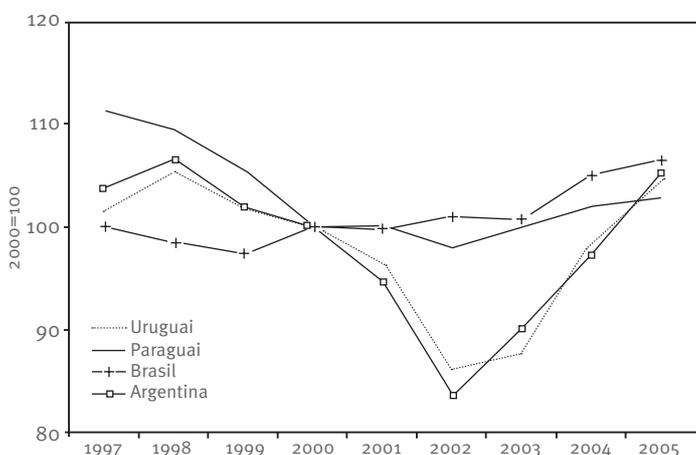
importantes do que os efeitos preço como fatores explicativos do comércio regional (Heymann e Navajas, 1998). O seguinte painel mostra a correlação entre (a taxa de crescimento das) exportações da Argentina para o Brasil e (a taxa de crescimento do) PIB do Brasil no gráfico (a), e o caso contrário no gráfico (b). Como se observa, o crescimento do comércio bilateral está muito relacionado ao crescimento do nível de atividade do país vizinho, embora também seja certo que nos últimos anos o crescimento das exportações tem sido menor ao do PIB, o que significa que o comércio intrarregional tem estado perdendo importância relativa. A associação entre crescimento e comércio sugere que, além do efeito da taxa de câmbio real, se o regime cambial favorece o crescimento sustentado da demanda efetiva de um país, isso possui um efeito positivo sobre o comércio intrarregional.

(b)

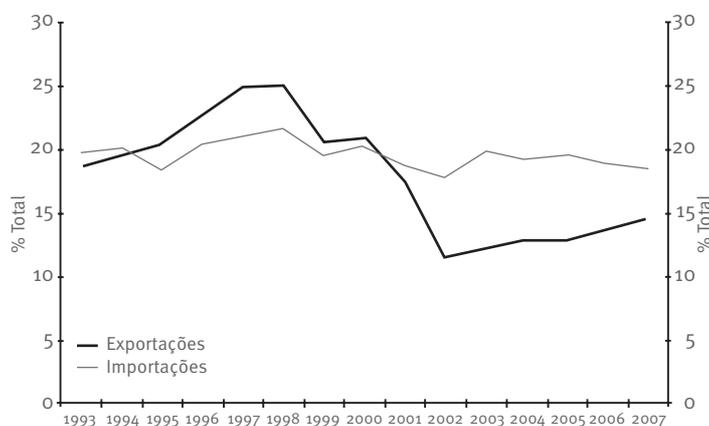


desencadeiam depreciações unilaterais e, frequentemente, mudanças de regime. Assim, em um contexto de crise atua um duplo efeito regional: por causa do colapso na renda do sócio em crise, caem as importações provenientes do resto dos sócios que são complementares da produção do país que está sofrendo o colapso e, por causa do ajuste cambial, gera-se um efeito de “empobrecer o vizinho”, nos mercados em que o país em crise concorre com os outros membros. Evidentemente, se a depreciação for “bem-sucedida” em empobrecer o vizinho, isso gerará queda na renda dele, e uma segunda rodada de redução do comércio. Como observa-se no gráfico (b) do painel para o caso da crise do fim dos noventa, o resultado de tudo isso é um menor comércio intrarregional.

Painel 23 As crises e o comércio intrarregional (a) nível de atividade



(b) Comércio intrarregional



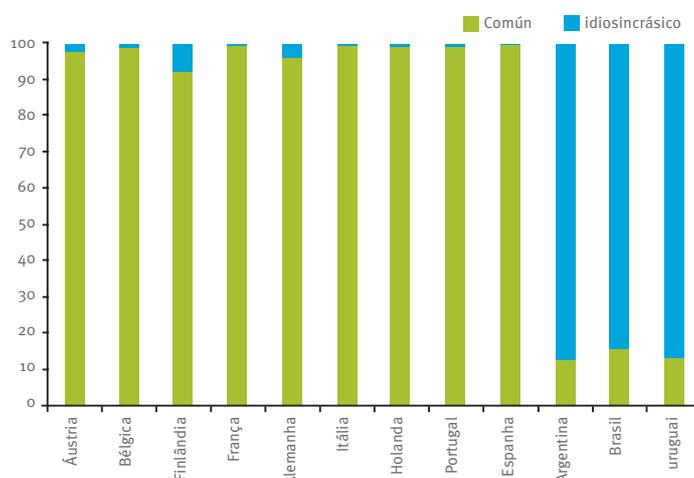
Fonte: elaboração própria com base na CEPAL e o Centro de Economia Internacional

• *O ciclo econômico de cada país tem componentes idiossincráticos, de transbordamento e comuns, que devem ser levados em conta ao avaliar alternativas de coordenação.*

No MERCOSUL, os choques que geram flutuações originam-se em grande medida nos problemas específicos de cada país. No entanto, devem ser considerados dois pontos. O primeiro é que quando ocorrem, as perturbações têm efeitos de transbordamento e, como já foi visto, o comércio é um canal fundamental de transmissão. O segundo é que os choques comuns não estão ausentes.

Fanelli e Gonzalez Rozada (2006) utilizam um conjunto de técnicas econométricas que permitem decompor o ciclo de cada país em: um componente comum à região, um componente idiossincrático, e um de transbordamento. Os choques que atingem de maneira particular uma economia, podem estar relacionados com ações das políticas domésticas, enquanto que os choques comuns estão relacionados, por exemplo, com a situação macroeconômica em terceiros países (uma recessão nos países industrializados), ou com mudanças nas condições de acesso aos mercados de capitais internacionais (interrupção dos fluxos para os países emergentes). Os mecanismos de propagação, por sua vez, são importantes porque um choque que é inicialmente específico de um país, pode ter efeitos de transbordamento nos outros países.

Gráfico 3 Componentes regionais e idiossincráticos das flutuações cíclicas na Europa e MERCOSUL.



Fonte: Fanelli e Gonzalez Rozada (2006)

O Gráfico 3 mostra a decomposição das flutuações cíclicas em um componente comum ou regional (do Mercosul para Argentina, Brasil e Uruguai; da União Europeia para o resto) e um idiossincrático, específico de cada país. A sincronia dos ciclos econômicos nos países europeus é muito alta: mais de 90% das flutuações de curto prazo são explicadas por movimentos regionais. A situação no Mercosul é bem diferente: os vai-e-vens específicos de cada país explicam mais de 80% do total das flutuações cíclicas⁶. Além da

6. A comparação pode parecer enganosa, ao considerar a evidência da Europa ex post a unificação monetária. No entanto, a comparação dá uma ideia do longe que se está em termos de condições iniciais.

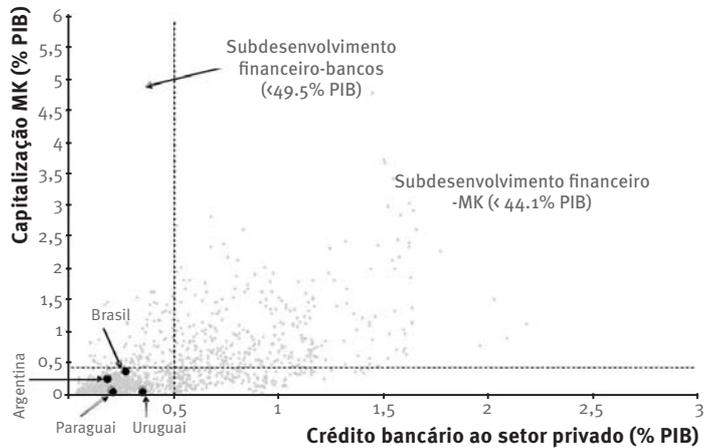
volatilidade idiossincrática que mencionamos acima, é inegável que, ao estar integrados ao mundo, os sócios do Mercosul são atingidos por dinâmicas globais, tais como o comércio mundial, ou os fluxos financeiros. Fanelli e Gonzalez Rozada (2006) encontram que o componente comum do ciclo econômico relaciona-se fortemente com as condições de acesso aos mercados financeiros internacionais. Os estudos também mostram que os choques originados num país têm efeitos de “segunda rodada” no resto dos sócios; os efeitos que vão dos sócios maiores para os sócios menores são particularmente importantes.

Ao projetar um caminho de convergência macroeconômica e levar em conta as lições de outras regiões, deve-se considerar o fato de que as flutuações cíclicas no Mercosul têm características que são próprias da região. Por exemplo, enquanto que o alto componente idiossincrático do ciclo é um obstáculo para coordenar estritamente as políticas monetária e fiscal, um alto componente idiossincrático abre também a possibilidade de diversificação intrarregional do risco macroeconômico; uma possibilidade que não está presente em economias como as europeias, onde o que domina é o componente comum, não diversificável em nível regional. Porém, para explorar este tipo de oportunidade de diversificação, o desenvolvimento financeiro é fundamental.

- *A falta de desenvolvimento financeiro é um obstáculo para a convergência macroeconômica. No Brasil, no entanto, se observa um crescente aprofundamento financeiro nos últimos anos.*

A construção de uma arquitetura financeira regional de acordo com o objetivo de acelerar a convergência macroeconômica, tem como pré-requisito um grau mínimo de desenvolvimento financeiro. O Gráfico 4 mostra o nível de desenvolvimento financeiro dos países do Mercosul em uma perspectiva comparada. São utilizadas duas medidas de desenvolvimento financeiro: crédito bancário ao setor privado e capitalização dos mercados de capitais, ambos como proporção do PIB. Considera-se uma amostra de 104 países para o período 1990-2005. Nosso critério para determinar o desenvolvimento financeiro baseia-se no valor médio de toda a amostra: se a média do país estiver abaixo da média da amostra, esse país possui um sistema financeiro subdesenvolvido. Tanto a Argentina quanto o Brasil, o Uruguai e o Paraguai estão subdesenvolvidos financeiramente. Além disso, Albrieu et al. (2008) mostram evidência de que os fluxos de capital intrarregião são muito baixos.

Gráfico 4
O subdesenvolvimento financeiro no MERCOSUL



Fonte: Albrieu et al. (2008)

Mêsmo assim, deve-se levar em conta, que o sistema financeiro do Brasil tem crescido fortemente nos últimos anos, conseguindo desenvolver segmentos de mercados de capital que não existiam na região (cf. Pires de Souza et al., 2008). Além disso, a experiência acumulada por um banco de desenvolvimento como o BNDES não pode se deixar de lado num contexto em que os fluxos de crédito privado estão debilitados pela crise.

- *Os países do MERCOSUL contam com um espaço de política fiscal reduzido e muito influenciado pela padrão cíclico dos movimentos de capital.*

O espaço de política com que os governos contam para fazer política fiscal anti-cíclica é muito reduzido. Isto põe limites na capacidade para comprometer a autonomia da política monetária num exercício de coordenação em nível regional.

O fato de o espaço fiscal ser reduzido, tem a ver com dois motivos. Por um lado, têm havido no passado problemas para garantir a sustentabilidade da dívida pública e, por outro, os fluxos de capital tendem a ser pró-cíclicos, de forma que o governo tem dificuldades para ter acesso a crédito necessário para financiar um déficit maior na parte baixa do ciclo (Fanelli e Jiménez, 2009).

Como mostram Badagian e Cresta (2006), nos países do Mercosul, tanto as receitas como os gastos fiscais são voláteis e pró-cíclicos, o que fala de uma certa debilidade dos estabilizadores automáticos. O quadro seguinte mostra

evidência sobre o co-movimento das contas fiscais. As receitas estão mais correlacionadas do que as despesas, o que faz pensar em certa margem discricionária para estas últimas. Além disso, o resultado primário tem correlação positiva. Dado que os choques financeiros externos geram co-movimentos cíclicos comuns, provavelmente a correlação positiva dos superávits primários associa-se com esse fato: quando as condições de acesso ao crédito externo pioram, o governo se vê obrigado a gerar um superávit primário maior. Isto, obviamente, imprime um viés pró-cíclico às contas públicas. Um desenvolvimento financeiro maior, que reduzisse o viés pró-cíclico dos fluxos de capital seria de grande ajuda em relação a isto. Por outro lado, a redução no coeficiente dívida pública/produto, destacado acima, contribui a reduzir o viés pró-cíclico: ao reforçar a sustentabilidade da dívida, melhora o acesso ao crédito que tem o governo na recessão.

Quadro 5 Co-movimento das contas fiscais

Receitas Tributárias Governo Central (%PIB)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Argentina	1,00	0,57	0,34	0,80	0,50
Brasil		1,00	0,62	0,44	0,84
Paraguai			1,00	0,40	0,79
Uruguai				1,00	0,55
Venezuela					1,00

Gastos Totais Governo Central (%PIB)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Argentina	1,00	0,11	0,78	0,64	-0,13
Brasil		1,00	0,05	0,20	0,32
Paraguai			1,00	0,79	-0,15
Uruguai				1,00	0,34
Venezuela					1,00

Resultado primário Governo Central (%PIB)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Argentina	1,00	0,46	0,33	0,73	0,09
Brasil		1,00	0,36	0,22	-0,25
Paraguai			1,00	0,68	-0,05
Uruguai				1,00	0,35
Venezuela					1,00

Fonte: Albrieu e Fanelli (2008)

- *Os países do Mercosul acumularam reservas internacionais e deveria-se analisar as consequências disto para a política de coordenação.*

O espaço de política se amplia quando aumenta o número de instrumentos independentes à disposição das autoridades. Uma forma de fazê-lo, é mediante a implementação de

mecanismos regionais para a administração dos problemas de liquidez de curto prazo. Isto significa coordenar a administração de reservas em nível regional, e criar instituições para esse fim. Ocampo (2006) propõe construir, para isto, arquiteturas financeiras regionais (Ocampo, 2006). Um exemplo importante é o Fundo Latinoamericano de Administração de Reservas (FLAR). Nele, os países da CAN (Comunidade Andina) criaram um fundo de divisas que facilita a administração da liquidez externa (Ver FLAR, 2004). Machinea e Titelman (2006) mostram que esse fundo tem sido bem sucedido em atenuar as flutuações da liquidez internacional.

Perguntar sobre a importância destas experiências para o Mercosul é fundamental pois, como vimos, as reservas internacionais conjuntas têm crescido de forma sustentada, acumulando uma quantia superior a 200 bilhões de dólares. Em termos de PIB, em 2007, as reservas internacionais do Mercosul atingiram 13%. Apesar de inéditas, estas cifras possuem um antecedente na era da globalização financeira: os primeiros anos da década de noventa (atingiu-se um máximo de 9% do PIB). A novidade é que a situação atual ocorre em um contexto de contas correntes superavitárias e políticas de desendividamento público e externo.

Quadro 6 Co-movimento das contas externas

conta corrente (1978-2005)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Argentina	1,00	0,60	0,52	0,68	0,31
Brasil		1,00	0,42	0,58	0,04
Paraguai			1,00	0,50	0,25
Uruguai				1,00	0,01
Venezuela					1,00

Balança de pagamentos (1978-2005)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Argentina	1,00	0,48	0,24	0,50	0,61
Brasil		1,00	0,48	0,47	0,20
Paraguai			1,00	0,46	0,08
Uruguai				1,00	0,39
Venezuela					1,00

Termos de intercâmbio (1980-2005)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
Argentina	1,00	0,36	0,34	-0,41	0,48
Brasil		1,00	-0,03	-0,11	-0,07
Paraguai			1,00	0,19	-0,26
Uruguai				1,00	-0,36
Venezuela					1,00

Fonte: Albrieu e Fanelli (2008)

É claro que para que haja ganhos de coordenação a realizar na administração de reservas é necessário que não haja correlação positiva entre as variáveis envolvidas. Barbosa Filho (2006) estuda em detalhe o co-movimento dos termos de intercâmbio para Argentina e Brasil, e conclui que existe uma baixa correlação entre eles, e que boa parte disso, se explica pelas correlações cruzadas derivadas do comércio internacional. O quadro 6 mostra evidência sobre co-movimento de fluxos de divisas e de preços. Note-se que a baixa correlação revela elementos idiossincráticos ativos; isto é, pode haver ali, espaço para a coordenação regional que permita melhorar a sustentabilidade externa.

5. Conclusões e reflexões finais

Quais são as consequências dos fatos analisados para a coordenação macroeconômica em um contexto de crise no MERCOSUL? Quais deveriam ser os tópicos a considerar para aprofundar a convergência macroeconômica dos países que integram o Mercosul no atual contexto de crise? À luz dos fatos estilizados sobre convergência da última seção: qual orientação podem nos fornecer as experiências de outros blocos regionais, para esclarecer os problemas do Mercosul na difícil conjuntura atual? Começamos com esta última pergunta, e logo abordaremos as outras.

Um ponto a ter em mente ao abordar a pergunta sobre outras experiências, é que esta crise global é inédita. Nunca houve desequilíbrios similares em profundidade e amplitude durante a fase da segunda globalização. Isto quer dizer que uma boa parte das lições sobre política de coordenação referentes aos processos de integração na fase anterior podem ter ficado obsoletas. Isto é particularmente assim no que diz respeito aos processos de integração no mundo desenvolvido, devido a que eles ocorreram no contexto da chamada “grande moderação” do ciclo, caracterizada por recessões mais leves e curtas, e expansões mais longas (Basu e Taylor, 1999; Stock e Watson, 2003).

Mêsmo assim, no caso dos países emergentes, não é estritamente correto dizer que os eventos associados à crise atual são totalmente novos. A dinâmica macroeconômica associada aos *sudden stops* apresenta analogias com o que hoje se observa no mundo desenvolvido. Portanto, a experiência macroeconômica das economias emergentes que estavam envolvidas em processos de integração, no momento em que sofrem um *sudden stop*, adquire uma renovada atualidade e relevância. Obviamente, este é o caso

do Mercosul que temos analisado neste documento, mas também é o de países asiáticos que lançaram uma série de iniciativas –como a de Chiang Mai– para paliar os efeitos das perturbações financeiras que os assolaram a partir de 1997. Estas iniciativas tiveram três características muito importantes: estruturaram um sistema de acordos de swaps entre bancos centrais para atenuar os problemas de liquidez, e adotaram uma atitude ativa diante da ocorrência de choques internacionais; num plano mais estrutural tentaram desenvolver um mercado regional de títulos para promover os fluxos de capital intrarregião; e fizeram isto dentro de um enquadramento institucional flexível que privilegiou o envolvimento das autoridades políticas.

De forma muito simplificada e um pouco pragmática poderia se dizer, então, que existem dois caminhos para cooperar em nível regional em situações de crise: um mais estruturado e intensivo em institucionalidade: o europeu; e outro, mais flexível e desestruturado: o asiático da ASEAN + 3.

Porém, existe um aspecto da crise atual, que é novo para os emergentes: a queda coordenada do comércio internacional. Este fato inibe o uso do instrumento fundamental que utilizaram os países atingidos pela parada súbita na Ásia: a promoção das exportações líquidas através da depreciação cambial. Este instrumento foi fundamental porque permitiu que atingissem dois objetivos com apenas um instrumento: reverter a vulnerabilidade financeira externa, e reativar a demanda agregada para reverter o colapso produtivo. Esta característica da crise faz com que hoje seja muito mais importante coordenar soluções em nível global. É fundamental evitar a falha de coordenação que poderia acontecer, se todos os países decidissem depreciar competitivamente suas moedas, e proteger suas economias ao mesmo tempo. É por isto que é difícil ignorar, ainda em nível regional, o papel fundamental que estão chamadas a desempenhar, as instituições financeiras internacionais e o G-20.

Evidentemente, com várias décadas de trajetória e de sucessos, o processo de integração europeu representa um parâmetro natural na hora de avaliar processos de convergência macroeconômica. Em função de nossos objetivos cabe ressaltar os seguintes pontos. Primeiro, a experiência de integração europeia esteve motivada sempre por um forte componente político, tanto em suas origens quanto em seu desenvolvimento ulterior. A visão estratégica de seus líderes foi muito além da criação de uma zona de preferências comerciais com algumas políticas comuns. Segundo,

a construção de instituições comuns teve um papel vital. A combinação de características “supranacionais” e “intergovernamentais” na rede de regras de jogo e procedimentos, é uma característica distintiva da experiência. Terceiro, o processo de formulação de políticas na UE inclui regras e procedimentos que –longe de serem estáticos– têm evoluído durante as últimas quatro décadas e têm favorecido a interação entre os fazedores de política, o que gerou um processo de aprendizagem que tem fortalecido a confiança mútua, e que tem criado redes inter-burocráticas e grupos de interesse e afinidade. Destaca-se neste sentido, a criação do Banco Central Europeu e os acordos de Maastricht, com suas posteriores modificações em 2005.

A lição básica europeia pareceria ser de que, mesmo sendo possível atuar flexivelmente diante de uma crise, não se deve descuidar do aspecto institucional. Dito isto, também pouco deve se descuidar das lições próprias do Mercosul no aspecto institucional. A experiência da região com as iniciativas de coordenação macroeconômica sugerem três lições: (1) Estabelecer um blueprint ou conjunto de regras que deveriam ser seguidas para atingir a convergência macroeconômica pode acabar sendo um exercício vazio, se os fundamentos macroeconômicos entre os sócios não forem consistentes; (2) a construção de um regime macroeconômico regional harmônico com o objetivo de convergência, implica mudanças nas regras de jogo ou instituições, e essas regras devem ser implementadas e sustentadas pelas políticas de cada um dos sócios. Para que isso aconteça, os incentivos políticos devem estar alinhados com o objetivo de atingir a convergência; (3) mesmo quando existam os incentivos, e os fundamentos possam parecer estar em sintonia, nunca deve ser tida como certa que a convergência acontecerá realmente, já que os países da região são vulneráveis a choques tanto domésticos quanto globais que podem, ou desalinhar os fundamentos, ou mudar a estrutura de incentivos das respectivas políticas.

Como se relaciona o processo de convergência europeu com os contextos de crises? As crises não estiveram ausentes. Não parece exagerado dizer que o Euro é o fruto da crise do regime de Bretton Woods e das turbulências monetárias e de preços que se seguiram. Além disso, o processo de convergência macroeconômica não foi abortado quando foi posto à prova por eventos de crise. O exemplo mais ilustrativo são as perturbações cambiais que ocorreram em 1992. Não pode ser ignorado, no entanto, o fato de que boa parte do processo de convergência para a moeda única, e a implementação dos acordos fiscais, ocorreram no período da grande moderação do ciclo. Isto significa que, na verdade,

o regime monetário e fiscal da Eurozona não foi submetido a stress tests de grande intensidade, até que surgiram as turbulências associadas ao mercado sub-prime. Isto contrasta fortemente com o Mercosul, região onde, como foi visto, os choques importantes são frequentes.

Evidentemente é muito cedo para extrair lições sobre a funcionalidade do regime monetário e fiscal da Eurozona, para administrar contextos de crises. No entanto, vale a pena mencionar alguns pontos que são relevantes para nossos propósitos. O primeiro é que, é surpreendente que um acordo de coordenação na área monetária e fiscal da qualidade institucional europeia, não estivesse em condições de prevenir um choque financeiro da magnitude do atual. O segundo é que as tentativas de reduzir as consequências dos desequilíbrios financeiros e macroeconômicos estão colocando sob tensão toda a estrutura da Eurozona. No aspecto fiscal, não está claro se as políticas anti-crise poderão ser implementadas respeitando estritamente os limites impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e, além disso, têm surgido questões a respeito da sustentabilidade da dívida pública em alguns países; um fato que se refletiu no aumento do prêmio de risco da dívida soberana desses países. No aspecto monetário também surgiram tensões por causa da crise. Dada a situação externa e a falta de flexibilidade dos preços nominais, a taxa de câmbio nominal, que cada país precisa para restaurar o pleno emprego após o choques, pode ser diferente. A Europa conta com espaço de política para tentar enfrentar estes problemas, mas esse tipo de espaço é muito reduzido no MERCOSUL.

Como mostram os estudos sobre as propriedades pró-cíclicas da política fiscal na América Latina –e que mencionamos acima para o caso do Mercosul–, dois elementos que eliminam a possibilidade de fazer política anti-cíclica são: dívida pública com problemas de sustentabilidade e falhas no mercado financeiro. Portanto, um mercado de crédito que não funcione, e uma dívida fiscal excessiva, poderiam limitar os graus de liberdade de algumas economias europeias para realizarem políticas discricionárias anti-cíclicas como complemento da ação dos estabilizadores automáticos. Esta situação, claro, piora se não houver autonomia monetária. Este ponto é central para os países do Mercosul que, como vimos, têm tido sistemáticas dificuldades para administrar os níveis de endividamento do setor público. Por isso, em função dos repetidos choques externos e da falta de sincronia do ciclo no Mercosul, parece evidente que os países da região estão longe de poder renunciar a um certo grau de autonomia na administração de sua política monetária.

De fato, ao enfrentar a crise do fim da década de noventa, as autoridades utilizaram intensamente todo o espaço de autonomia monetária que estava disponível ou que podia ser criado. Este fato é, na verdade, uma das causas das assimetrias entre as políticas cambiais existentes nos países da região. Mesmo que depois das crises, todos os países tenham anunciado a livre flutuação das moedas, os resultados que surgem dos estudos especializados mostram que o Brasil e o Uruguai optaram na prática, por regimes mais próximos ao paradigma de flutuação livre, enquanto que a Argentina e o Paraguai parecem se situar dentro do amplo grupo de economias emergentes que praticam formas de administração da taxa de câmbio. Para os fins da coordenação de políticas é interessante notar que estas opções refletem em grande medida, as especificidades institucionais, e os desafios que cada país teve que enfrentar após a crise. Além disto, parece claro que seria muito positivo para a convergência, que houvesse uma vontade clara de convergir no médio prazo para taxas de inflação e regimes monetários similares. Em relação a isto, deve-se levar em conta que as políticas econômicas diferem não apenas nos contextos de crises. De fato, os países do Mercosul têm dado respostas variadas ao choque positivo de termos de intercâmbio registrado entre 2002 e 2008. Um regime de políticas razoável é vital para anular os incentivos que a evolução favorável dos termos de intercâmbio cria para aumentar o gasto público de forma exagerada, ou para evitar a ameaça que significa para o setor de bens comercializáveis um incremento sensível na oferta de divisas (doença holandesa). A situação atual da região mostra um quadro misto em relação a isto. Se por um lado a inflação e os equilíbrios fiscais registram progressos, também é certo que até os países mais ordenados, podem ter dificuldades para evitar uma apreciação exagerada da moeda que prejudique a competitividade.

Considerando a história do MERCOSUL e as lições de outras experiências pareceria que a melhor estratégia para a região é investir no longo prazo imitando a União Europeia e enfrentar no curto prazo, o contexto de crise com base em dois elementos: as estratégias asiáticas de cooperação regional flexível e as lições que o próprio Mercosul fornece em função da gestão que fez de outras crises no passado. Entende-se por investimento de longo prazo, a dedicação de recursos políticos e esforços institucionais à exploração de todas as oportunidades possíveis para estruturar as regras de jogo que a coordenação macroeconômica precisa para induzir uma convergência maior na dinâmica macroeconômica e nos regimes de política dentro de um horizonte amplo. Por ingredientes asiáticos entende-se o

avanço em esquemas de acordos na linha de Chiang Mai, no que diz respeito a melhorar a gestão de reservas internacionais e desenvolver mercados de títulos regionais que sejam a ponta de lança para atingir uma integração financeira maior. Esta estratégia deveria incluir também, a participação ativa e concertada dos membros maiores do bloco no G-20 e no FSF, com o objetivo de que os interesses da região estejam presentes em relação a dois temas: a construção da arquitetura financeira internacional e os esforços concertados para evitar o protecionismo e as políticas de empobrecimento do vizinho em nível global. No que diz respeito a isto, deve-se levar em conta que as crises anteriores foram superadas sobre a base de incentivar as exportações num mundo “normal” que aparecia como uma oportunidade, e não como uma ameaça, como é o caso atualmente.

Em função de nossa análise, uma lista curta de possíveis tópicos a serem considerados na discussão de políticas para a convergência macroeconômica em um contexto de crise poderia incluir:

1. Fazer tudo o possível para não aprofundar o choque de comércio

Os países tendem a sair das crises através das exportações e, hoje, a economia global está em recessão.

O protecionismo e taxas de câmbio muito divergentes não só vão contra a integração; também aumentarão a probabilidade de crises e colapsos produtivos.

Seria o momento de explorar todas as possibilidades de integrar mais o comércio entre os países do bloco. Deve-se levar em conta que o processo de integração que resultaria no Mercosul, surgiu na década dos oitenta diante das dificuldades de aumentar o comércio no contexto da década perdida.

2. Fazer tudo o possível para não aprofundar o sudden stop, o que significa fortalecer os fluxos de capital.

Deveria-se procurar formas de aumentar os fluxos de IED entre as economias da região.

Deveriam ser promovidas iniciativas mais agressivas para integrar mais os mercados de capital do bloco. Como vimos, os investidores da Argentina, Uruguai e Paraguai têm uma grande quantidade de fundos no exterior que poderiam ser internalizados no Mercosul. Os investidores

brasileiros tem uma posição financeira menos positiva, mas o Brasil pode fornecer a plataforma para desenvolver o mercado de capitais do Mercosul, a partir de seus avanços recentes no aprofundamento financeiro.

Deveriam ser desenvolvidos mercados de títulos, à exemplo da iniciativa Chiang Mai .

3. Utilizar toda a margem fiscal e monetária para ampliar o espaço de política no âmbito regional com o objetivo de reduzir os efeitos da crise sobre a demanda agregada

A construção da infra-estrutura física do Mercosul pode fornecer os grandes projetos de investimentos necessários para sustentar a demanda e também, contribuiria a aumentar a oferta de papéis negociáveis, se esses projetos permitissem a emissão de bônus para esse fim específico.

Avançar no desenho de mecanismos de financiamento através de bancos de desenvolvimento. A experiência do BNDES deveria ser internalizada e aproveitada no bloco.

4. 4. Participar no G-20 e no FSF com propostas criativas elaboradas no âmbito regional e dando participação aos sócios menores

5. Fortalecer a institucionalidade do bloco.

Começar a discutir metas credíveis de convergência nominal

Referências

- Acharya, V. e M. Richardson (2009), *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, Wiley, Marzo.
- Albrieu, R. (2009), “Instituciones, convergencia y coordinación en la macroeconomía del MERCOSUR”. Em Caetano, G. (ed.) *Reforma institucional en el MERCOSUR*, en prensa.
- Albrieu, R.; Bebczuk, R. e J.M. Fanelli (2008), “Desarrollo e integración de los mercados financieros en Argentina”. Em Fanelli (ed.), *MERCOSUR: Integración y Profundización de los Mercados Financieros*. Red MERCOSUR.
- Albrieu, R. e J. M. Fanelli (2008), “Diagnóstico de Crecimiento para la Argentina desde una Perspectiva Regional”. Em Fanelli, J.M. (ed), *Diagnóstico de crecimiento para el MERCOSUR: la Dimensión Regional y la Competitividad*. Ed. Red MERCOSUR:
- Badagian, A. e J. Cresta (2006), “Fluctuaciones Cíclicas en las Variables Fiscales de los Países del Mercosur”. Em Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.
- Barbosa-Filho, N. (2006), “Terms of Trade Fluctuations and their Implications for Exchange-Rate Coordination in MERCOSUR” . Em Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.
- Basu, Susanto and Taylor, Alan M., *Business Cycles in International Historical Perspective*(April 1999). NBER Working Paper No. W7090
- Brunnermeier, Markus K. (2008), “Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-08”. NBER Working Paper No. w14612.
- Calvo, G. A., Izquierdo, A. e E. Talvi, Ernesto (2006), “Phoenix Miracles in Emerging Markets: Recovering without Credit from Systemic Financial Crises”. NBER Working Paper No. W12101.
- Calvo, G. A., Izquierdo, A. e L. Mejia (2008), “Systemic Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects and Financial Integration”. NBER Working Paper No. W14026.
- CEPAL (2008), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P)*, Santiago do Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.08.II.G.2.
- Dewatripont, M.; Freixas, X. e R. Porter (2009): *Macroeconomic Stability and Financial Regulation: Key Issues for the G20*. e-book disponível em www.voxeu.org

- Diamond, D. W. e Rajan, R. G., (2009), "The Credit Crisis: Conjectures About Causes and Remedies". NBER Working Paper No. w14739.
- Edwards, S. (2007), Crises and Growth: A Latin American Perspective", NBER Working Paper 13019.
- Fanelli, J.M. (2001), Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. Siglo XXI.
- Fanelli, J. (Ed) (2006), Understanding Market Reform in Latin America. Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results, Palgrave, Macmillan, New York.
- Fanelli, J.M. (2008), Diagnóstico de crecimiento para el MERCOSUR: la Dimensión Regional y la Competitividad. Ed. Red MERCOSUR
- Fanelli, J.M. (2009), Espacio Fiscal para el Crecimiento en el MERCOSUR. Ed. Red MERCOSUR.
- Fanelli, J. M. e M. González Rozada (2006), "Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in Mercosur" . Em Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI
- Fanelli, J. M. e J. P. Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina", Santiago do Chile, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), inédito.
- Fondo de Latinoamericano Administración de Reservas (2004), "Estados Financieros".
- Gómez Sabaini, J. C. e J. P. Jiménez (2009), "El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas", artículo preparado para el Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe. Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas. Montevideo, 19 e 20 de Maio de 2009.
- Heymann, D. e F. Navajas (1998), "Coordinación de Políticas Económicas en Mercosur: algunas reflexiones". Documento de trabalho da CEPAL.
- Hufbauer G. e S. Stephenson (2009), "Trade policy in a time of crisis: Suggestions for developing countries". CEPR Policy Insight N 23.
- International Monetary Fund (2009a), World Economic Outlook, abril.
- International Monetary Fund (2009b), Global Stability Report, abril.
- International Monetary Fund (2009c), Regional Economic Outlook: the Americas, mayo.
- International Monetary Fund e World Bank (2009), Global Monitoring Report. Maio.
- Kose, M. A.; Otrok, C. e Prasad, E.S., (2008). Global Business Cycles: Convergence or Decoupling?(October 2008). NBER Working Paper No. W14292.
- Lane, P y Milesi Ferretti, G. (2008), "The Drivers of Financial Globalization", American Economic Review (Papers and Proceedings) 98(2), 327-332, Maio.
- Lorenzo, F.; Aboal, D. e A. Badagián (2006), "Cooperación Monetaria en el Mercosur: Aportes de un modelo simplificado". Em Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.
- Machinea, J.L. e D. Titelman (2006), "External Shocks: How can regional financial institutions help to reduce the volatility of Latin American economies?", Paper preparado para a XXIII reunião técnica do G24, Cingapura, setembro de 2006.
- OECD (2009), "Composite Leading Indicators press release". Maio.
- Ocampo, J. A. (2006), "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos", en Ocampo, J. A. (Compilador), Cooperación Financiera Regional, Livros CEPAL, Nro. 91, Santiago.
- Ocampo, J. A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana". Revista da CEPAL N° 93, dezembro.
- Ocampo, J. A. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina". Revista da CEPAL N° 97, abril.
- Pires de Souza, F.E.; Cardim de Carvalho, F.J. e C. R. Hoff (2008), "Sistema financeiro e integração internacional: Brasil". Em Fanelli (ed.), MERCOSUR: Integración y Profundización de los Mercados Financieros. Ed. Red MERCOSUR.
- Stock, J. e M. Watson (2003). "Has the Business Cycle Changed? Evidence and Explanations," preparado para o Federal Reserve Bank of Kansas City symposium, "Monetary Policy and Uncertainty," Jackson Hole, Wyoming.

Estudo 2.

Assimetrias macroeconômicas entre os países do MERCOSUL

Coordenador: Fernando Lorenzo

Equipe de Trabalho:
Guillermo Carlomagno
CINVE
Bibiana Lanzilotta
CINVE
Juan Cresta Arias
CADEP
Nelson Noya
CINVE

ÍNDICE

1. Introdução.....	58
2. Assimetrias macroeconômicas.....	59
2.1. Assimetrias estruturais.....	60
2.2. Assimetrias de política o regulatorias.....	61
2.3. Tratamento das assimetrias no MERCOSUL.....	62
2.4. Em síntese.....	63
3. Lições de outras experiências de integração.....	64
3.1. O impulso inicial do processo de integração.....	64
3.2. As primeiras tentativas de unificação monetária.....	65
3.3. Mecanismos alternativos à taxa de câmbio: as experiências de estabilização e ajuste na União Econômica e Monetária.....	66
3.4. Lições para o MERCOSUL.....	70
4. Estudo de co-movimentos cíclicos.....	71
4.1. Aproximação metodológica.....	72
4.2. Resultados: co-movimentos entre os ciclos dos PIBs regionais.....	74
4.3. Co-movimentos cíclicos nas TCR regionais.....	78
4.4. Em síntese.....	80
5. Efeitos assimétricos dos choques externos.....	81
5.1. Metodologia SVAR.....	81
5.2. Resultados por país.....	85
5.3. Principais consequências para a análise da integração.....	88
6. Algumas conclusões sobre política.....	88
Referencias bibliográficas.....	90

1. Introdução

Nos processos de integração econômica, as assimetrias entre os países ou regiões que eles compõem, representam aspectos muito importantes pelo fato de possuírem o potencial de aumentar ou diminuir o bem-estar dos habitantes dos países membros. Por sua vez, dependendo do grau de disparidades existentes, as assimetrias influem na distribuição dos benefícios da integração. Enquanto ela for percebida pelos sócios menos favorecidos como um obstáculo para o crescimento econômico, pode debilitar o processo de integração, mesmo quando a integração possa beneficiar toda a região em seu conjunto, subtraindo o sustento político necessário para consolidá-lo e aprofundá-lo.

Tanto a evidência empírica em nível internacional quanto a do Mercosul fortalecem a hipótese de que os países menores dentro de um bloco regional são sujeitos mais passivos do que ativos nos processos de transmissão dos efeitos e ações de política econômica como resposta a choques internacionais (no sentido de que não atingem os países grandes). Por sua vez, devido a que em geral possuem altos níveis de integração à região e ao seu menor tamanho relativo, são altamente atingidos por causa da volatilidade regional.

Um aspecto característico dentro do processo de integração do Mercosul é a marcada assimetria existente entre seus sócios, sobretudo em aspectos relativos ao tamanho territorial e, portanto, entre as suas economias. Ao mesmo tempo, o aumento do comércio intra-regional no Mercosul veio junto com um aumento da interdependência, o que pareceria ter aumentado a sincronia dos ciclos (conforme têm documentado trabalhos como os de Fanelli e González Rozada, 2006).

Deve-se destacar o papel fundamental que cumprem as assimetrias de caráter estrutural (Lorenzo et al., 2006).

Estas assimetrias não apenas são importantes no que diz respeito à convergência da renda per capita no longo prazo, mas também para gerar incentivos para a integração no caso dos sócios menores. A respeito disto, as assimetrias mais notórias têm a ver com o tamanho do território, o da população e o do PIB: O Brasil representa quase 80% da população e gera mais de 70% do PIB da região, enquanto que a soma dos territórios do Uruguai e do Paraguai não supera 4% do total, sua população é menor a 5% do total da região e seu PIB representa menos de 3% do da região. Na comparação do PIB per capita, altera-se parcialmente a ordem dos países: em termos de paridade do poder aquisitivo, a Argentina é o país que tem o maior PIB per capita, seguido pelo Uruguai, Brasil e Paraguai.

As assimetrias macroeconômicas poderão ser diminuídas ou aumentadas pelas políticas macroeconômicas adotadas, e dentre elas a política monetária-cambial, as políticas de promoção e política fiscal possuem um papel fundamental. Por exemplo, a evidência fornecida neste sentido por Badagián e Cresta (2004) permite afirmar que em vista das assimetrias existentes entre as economias do Mercosul, os efeitos de transbordamento das políticas fiscais da Argentina e do Brasil agem como fator de amplificação das flutuações macroeconômicas nas economias de menor tamanho relativo do bloco. Isso representa maiores dificuldades para a condução das políticas fiscais no Paraguai e no Uruguai.

Na atual conjuntura internacional, a intensidade com a que os efeitos da crise atingir as distintas economias será variável e díspar, dependendo das características de cada país ou região, da situação de partida e das políticas macroeconômicas que forem levadas adiante. Nestes marcos, o estudo apresentado aqui tem como objetivo específico analisar as inter-relações e assimetrias macroeconômicas

existentes entre os países que integram o bloco, identificando e discutindo as consequências dos efeitos assimétricos dos choques globais. A partir disto derivam-se lineamentos sobre os mecanismos para amortizar essas assimetrias e os seus efeitos.

O documento se organiza da forma seguinte. Logo desta seção há uma revisão exaustiva das principais assimetrias macroeconômicas, incluindo um debate sobre as assimetrias de política econômica regulatória e sua interação com os problemas mencionados para a integração. No terceiro capítulo são revisados os conhecimentos acerca do processo de ajuste empírico e teórico numa união monetária, dando ênfase especial à experiência européia, com o objetivo principal de extrair conclusões e lições de política que sejam úteis para o funcionamento do MERCOSUL.

A quarta seção está dedicada a documentar o grau de inter-relação existente entre as quatro economias do Mercosul, a partir do estudo dos co-movimentos de suas principais variáveis macroeconômicas, dando conta das mudanças que ocorreram ao longo do período estudado (de 1980 a 2008). Por sua vez, o quinto capítulo orienta-se a analisar as assimetrias dentro do Mercosul, caracterizando os efeitos dos choques estruturais aos que estão expostos os países e suas consequências nas variáveis relevantes, destacando a importância dos choques externos, sob a base da aplicação de técnicas de SVAR (Structural Vector Autoregressive). Por último, à luz da evidência empírica recolhida nos capítulos anteriores, o sexto capítulo visa fornecer recomendações sobre mecanismos que permitam amortizar as assimetrias e os seus efeitos, bem como comentar algumas reflexões finais.

2. Assimetrias macroeconômicas

No caso do Mercosul, as diferenças entre os sócios são muito marcadas em vários aspectos, como por exemplo, o tamanho geográfico, a população e a atividade econômica. Neste sentido, conforme o Quadro II.1, o Brasil ocupa mais de 2/3 da superfície e do produto regional, e possui mais de 3/4 da população do Mercosul. Enquanto, que tomados em conjunto, Paraguai e Uruguai representam cerca de 4% do território e da população, e menos de 3% do PIB agregado do bloco. Por sua vez, a Argentina tem uma participação territorial próxima a 29%, cerca de 16% da população e pouco menos de 30% da produção total agregada.

As diferenças também são evidentes em termos de PIB per capita. No entanto, levada em conta esta variável, os sócios maiores não são necessariamente os de maior renda. O Brasil, sendo o maior país em termos de território, tem um PIB per capita menor ao da Argentina e do Uruguai (o menor país), mas superior ao do Paraguai que é o país mais pobre do MERCOSUL.

A evidência para o Mercosul, no que diz respeito à estrutura produtiva, demonstra que as economias maiores não têm obtido uma participação maior da produção industrial manufatureira no PIB. Em todas as economias a razão tem se reduzido com o avanço do processo de integração.

Quadro II.1. MERCOSUL: Assimetrias estruturais. Indicadores selecionados

Países	População Total		Área Geográfica		PIB por habitante	PIB real		Importância do setor de indústrias manufatureiras	
	Milhares de pessoas	%	Milhares de km ²	%	USD constantes de 2000	USD constantes de 2000	Participação en el MERCOSUL	Participação no PIB total	
	2008		2008		2000-2008			1990-1999	2000-2008
Argentina	39.746	16,1	3.761	29,3	8.021	307.651	28,9	18,4	16,8
Brasil	195.138	79,2	8.498	66,2	3.918	726.273	68,3	16,0	14,8
Paraguai	6.230	2,5	407	3,2	1.376	7.982	0,8	16,0	14,4
Uruguai	3.342	1,4	176	1,4	6.520	21.670	2,0	13,0	11,4
MERCOSUL	246.464		12.842			1.063.576		16,6	11,4

Fonte: CEPALSTAT, INDEC, IPEA DATA, DGEEC e INE.

Além das assimetrias estruturais como as já mencionadas, a literatura econômica também reconhece a existência de outro tipo de assimetrias, as de política ou regulatórias. Enquanto as assimetrias estruturais respondem a fatores como diferenças na dimensão econômica dos países, a dotação de fatores, estruturas de mercado, grau de desenvolvimento ou níveis de pobreza e exclusão social, as assimetrias de política ou regulatórias têm a ver com diferenças na implementação de políticas públicas. Elas adquirem importância num processo de integração quando os seus efeitos de transbordamento ultrapassam as fronteiras do país que as colocou em prática (Bouzas, 2005).

No caso do Mercosul, as assimetrias de política ou regulatórias são consequência da debilidade da região na coordenação de políticas macroeconômicas e políticas de competitividade, bem como da inconsistência ao interior dos próprios países na aplicação dos incentivos. Neste sentido, políticas que têm gerado conflitos ao longo da história do processo de integração do Mercosul, têm sido as políticas cambiais, junto com os incentivos ao investimento e às exportações (Terra, 2008).

O propósito destas linhas é apresentar uma breve análise das assimetrias estruturais e de política ou regulatórias que têm surgido no Mercosul, e a forma em que elas têm sido tratadas dentro do bloco.

2.1 Assimetrias estruturais

Como demonstrou-se acima e conforme Bouzas e Da Motta Veiga (2008), no Mercosul as assimetrias estruturais entre países são muito importantes, seja qual for o indicador; e o mesmo acontece com as assimetrias entre regiões sub-nacionais. A maioria das regiões do interior do Brasil, o maior país em território e o mais complexo em estrutura produtiva, estão entre as mais pobres. Em relação a isto, ao dividir as regiões em quartis, Cresta (2008) encontra que no período 1985-1994, os estados do Centro – Oeste, Norte e Nordeste do Brasil situam-se no quartil inferior; enquanto que a Patagônia, a Grande Buenos Aires, a região Pampeana, Cuyo e o Uruguai são as regiões de maior renda. Por outro lado, no período 1995-2003 a região do Centro – Oeste do Brasil sai do grupo de menor renda, mas o Norte e o Nordeste junto

com o Paraguai continuam sendo as regiões mais pobres. Neste segundo sub-período, o Sudeste do Brasil soma-se ao grupo de renda per capita alta, junto com a Patagônia, a Grande Buenos Aires, a região Pampeana, o Uruguai e Cuyo.

As diferenças de renda por habitantes entre regiões não têm sofrido variações substanciais, apesar de algumas das regiões brasileiras mais pobres terem se aproximado aos quartis superiores de renda. Isto pode ser devido a que, ao longo dos anos a Argentina e o Uruguai têm demonstrado um desempenho mais dinâmico, ou tem sido mais bem-sucedidos em termos de distribuição da renda do que o Brasil e o Paraguai. Este último, é o país mais pobre do Mercosul, e sua senda de crescimento econômico tem se estancado desde meados dos noventa.

Quanto às diferenças na atividade econômica agregada e as sendas de crescimento que tem seguido cada país, tanto Cresta (2008) quanto Blyde (2005) encontram acentuadas e persistentes disparidades entre regiões, tanto em tamanho quanto em desenvolvimento, que têm potenciado a velocidade de convergência das regiões de maior renda, enquanto que tem acontecido o contrário nas de menor renda.

Embora as diferenças na renda per capita das regiões têm sido grandes e persistentes, em termos de estrutura produtiva aparentemente as diferenças não têm sido muito acentuadas. A respeito disto, Sanguinetti e González (2006), analisando a relação entre assimetrias de tamanho, estrutura produtiva e distribuição do lucro da integração no Mercosul, não têm encontrado evidência concludente de que as economias maiores tenham ampliado a sua participação na produção industrial num grau significativamente maior do que o seu PIB. O mesmo estudo tampouco encontra evidência de que a liberalização comercial regional tenha representado prejuízos para as economias menores do bloco em termos de uma redução do Investimento Estrangeiro Direto no setor manufatureiro. No entanto, são encontradas evidências de uma maior especialização produtiva em todas as economias do MERCOSUL, e não apenas no Brasil, como poderia se *pensar a priori*.

Por sua vez, Lo Turco (2008), revela que as indústrias intensivas em recursos naturais tenderam a se concentrar no Uruguai, Paraguai e Argentina e que tem havido uma dispersão de indústrias intensivas em mão-de-obra qualificada da Argentina e do Uruguai para o Brasil. A autora também encontra evidência de que o Brasil tem sido o país que mais tem diversificado a sua estrutura produtiva, ao tempo que

tem concentrado quase exclusivamente a indústria da alta tecnologia do Mercosul. Isto ocorre devido em parte, à existência de desvios de comércio ao longo do processo de integração, mas também a fatores como a escala do mercado, a qualificação e especialização da mão-de-obra, e outros fatores estruturais.

2.2 Assimetrias de política ou regulatórias

No que diz respeito às assimetrias de política ou regulatórias, Bouzas e Da Motta Veiga (2008) afirmam que nos quatro países existe uma longa tradição de intervenções do estado com o objetivo de promover atividades produtivas, dentre elas, políticas de promoção da produção, do investimento e de exportações ou importações para determinados setores produtivos ou regiões geográficas. Como consequência disto, apesar da tentativa de liberalização das economias nos anos noventa mediante a introdução de políticas que foram destinadas a substituir os instrumentos setoriais por outros que favorecessem todos os setores, em cada um dos países do MERCOSUL coexistem instrumentos de política contrapostos que limitam o grau de concorrência entre empresas situadas em diferentes regiões ou países, ou em diferentes setores produtivos.

Como exemplos destes instrumentos podem ser mencionados os regimês automobilísticos da Argentina e do Brasil, e o regime deste para equipamentos de informática e telecomunicações. O ativismo em matéria de concessões de incentivos aprofundou-se, sobretudo no Brasil, mediante facilidades concedidas pelos governos estaduais e municipais. No entanto, apesar do alto grau de discricionariedade na concessão de incentivos industriais e comerciais, Bouzas e Da Motta Veiga afirmam que a superposição de instrumentos de política foi complementada pela ação de *lobbies* setoriais e interesses burocráticos que limitaram a consistência e eficácia dos instrumentos utilizados.

Em suma, a maior parte das políticas de incentivos implementadas em cada um dos países do Mercosul têm sido desenhadas para enfrentar problemas individuais, e não tem se avançado na formulação de políticas de competitividade em nível regional. Este fato tem obstaculizado o processo de integração.

Porém, no MERCOSUL não só têm havido diferenças nas políticas comerciais, de incentivos à produção ou de atração de investimentos. Embora os fatos estilizados históricos na condução econômica dos países têm sido muito similares, passando por episódios de crises de dívida ex-

terna e de alta inflação, também puderam ser notadas as diferenças na condução das políticas macroeconômicas, sobretudo dos regimês monetário-cambiais e da política fiscal.

De fato, apesar de os ciclos nas variáveis fiscais dos diferentes países da região apresentarem um certo grau de sincronização (como é demonstrado por Badagián e Cresta, 2006), tanto as estruturas de gastos como especialmente a de renda apresentam características muito diferentes nos distintos países (ver Aboal et al, 2009). Por sua vez, existem importantes divergências nas políticas de endividamento seguidas pelos diferentes países do bloco, bem como as diferentes estruturas de suas dívidas públicas. Tudo isto tem impedido avançar no desenho e implementação de políticas de cooperação na área tributária e de convergência rumo a regras fiscais comuns.

Por outro lado, se bem todas estas economias têm avançado rumo à aplicação de regimês cambiais relativamente mais flexíveis, as diferenças relativas nas políticas macroeconômicas monetárias e cambiais seguidas no passado, têm se refletido nas diversas respostas que estas economias tiveram diante dos choques externos comuns.

As diferenças quanto à condução das políticas monetário-cambiais e fiscais, ficaram mais evidentes durante as fases finais do plano Real do Brasil e o *Currency Board* da Argentina, onde as desvalorizações das moedas, combinadas com acelerações da inflação junto com desequilíbrios fiscais e a ameaça da insustentabilidade da dívida pública, levaram a desequilíbrios nos mercados financeiros e no comércio exterior, que se estenderam rapidamente para os sócios menores, com efeitos negativos significativos. Estes problemas potenciaram os efeitos negativos desencadeados no fim dos anos noventa pelas crises econômicas na Rússia e na Ásia que se espalharam para a maioria dos países da América Latina, e da qual os países do Mercosul não ficaram alheios.

Foram estas crises macroeconômicas as que estimularam uma análise mais profunda do tema das assimetrias, tanto em nível acadêmico quanto político no Mercosul. Os sócios menores começaram a exigir tratamentos mais diferenciados, enquanto que os sócios maiores iniciaram negociações para resolver os conflitos comerciais que haviam se instalado depois das crises. Mas, este novo giro ao tratamento das assimetrias em nível regional não limitou-se às demandas de tratamentos diferenciados, já que no fim do ano 2003 foram iniciadas as negociações para a instau-

ração de um fundo para o financiamento de projetos tendentes a reduzir as assimetrias estruturais, que acabaram na criação, regulamentação e colocação em funcionamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) de 2004 a 2006.

2.3 Tratamento das assimetrias no MERCOSUL

O tratamento das assimetrias no interior do Mercosul não foi realizado mediante a implementação de políticas ou programas explícitos em nível regional, foi levado adiante concedendo mais flexibilidade e exceções aos compromissos de cada país com o processo de integração. Mais precisamente, foram concedidas prorrogações para que o processo de convergência das tarifas atingisse as cifras negociadas, junto com extensões às listas de produtos excetuados da liberalização interna, e a conservação dos regimês nacionais como as zonas francas e os mecanismos de admissão temporária “*draw back*”.

No que diz respeito à Tarifa Externa Comum (TEC), foram ampliadas as listas de exceções aplicadas por Paraguai e Uruguai; e permitiram-lhes aplicar alíquotas menores para a importação de alguns bens intermédios, de capital, telecomunicações e informática. Também foram concedidas condições mais favoráveis para o Paraguai nas regras de origem, quanto à percentagem de conteúdo regional dos bens, e além disso lhe foi concedido um tratamento diferenciado nas negociações com terceiros países.

O tratamento das assimetrias tem adquirido um caráter diferente recentemente, com o desenho de políticas e instrumentos de convergência explícitos ou discriminatórios orientados a combatê-las ou corrigí-las. Dentre as decisões mais importantes está a criação e regulamentação dos Fundos de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), mediante as decisões do CMC Nº 45/04 e 18/05. Este instrumento foi criado com o objetivo de promover projetos de infra-estrutura física e econômica, estimular a concorrência nas regiões e países menores ou atrasados, e promover a coesão social. O FOCEM terá uma vigência de 10 anos, sendo que os recursos comprometidos de cada membro são de 100 milhões de dólares americanos por ano, a partir do terceiro ano. As contribuições de cada país são determinadas conforme a sua participação no PIB regional, e a sua atribuição está mais concentrada nos países menores.

Em suma, o tratamento conjunto das assimetrias no MERCOSUL tem sido relativamente recente, sobretudo no que tem a ver com as assimetrias estruturais. E principalmente, tem

procurado garantir às economias menores um acesso maior aos mercados internacionais e reduzir os custos do desvio de comércio. No entanto, conforme Sanguinetti (2007), estas medidas não seriam inócuas no que diz respeito ao objetivo principal de livre circulação interna dos bens, já que esse objetivo não poderá se consolidar caso existirem “perfurações” constantes à TEC. Para evitar estes problemas, este autor propõe uma readequação da TEC reduzindo-a para bens de capital e insumos intermédios. Isto permitirá completar a convergência para uma União Aduaneira sem comprometer a competitividade das economias menores.

Por outro lado, a criação do FOCEM tem sido muito importante porque significa tratar de forma explícita o problema das assimetrias em nível regional. Porém, conforme Bouzas e Da Motta Veiga, a modesta dotação de recursos, a dispersão de objetivos e a ausência de um marco estratégico para avaliar a consistência dos projetos com os objetivos de desenvolvimento regional, dariam ao FOCEM um caráter mais redistributivo do que de incentivo à convergência e à coesão social.

2.4 Em síntese

As assimetrias entre os países que compõem um processo de integração como o Mercosul, podem limitar a apropriação dos benefícios desse processo, bem como aumentar os seus custos, debilitando o aprofundamento da integração, ao aumentar a percepção dos países menos favorecidos de que ela diminui o bem-estar de seus habitantes.

Nesse sentido, no Mercosul existem divergências acentuadas entre os membros, não apenas em termos estruturais como também quanto às políticas implementadas por cada um deles. Estas divergências têm sido enfrentadas historicamente mediante a concessão de exceções para com os compromissos da integração, e com maior flexibilidade para os sócios menores. No entanto, este tipo de políticas tem sido consideradas obstrutoras do processo de aprofundamento do livre comércio, pelo que o bem-estar geral aumentaria caso estas concessões fossem eliminadas.

Um tipo diferente de tratamento das assimetrias foi implementado no Mercosul recentemente com a criação dos Fundos de Convergência Estrutural (FOCEM), que explicitamente procurarão abranger projetos de infra-estrutura física, aumento da competitividade e coesão social. No entanto, devido a diversos fatores ainda é considerado por alguns autores meramente redistributivo mais do que de fomento da convergência e da coesão.

Em suma, como sustenta Sanguinetti, além de fornecer recursos muito importantes para financiar projetos que reduzam as assimetrias, sobretudo para os países menores, a relevância do FOCEM tem seu fundamento no caráter de foro consultivo onde é possível discutir e coordenar as políticas dentro de um marco mais compatível com o processo de integração. Se os parâmetros estabelecidos para a aprovação dos programas a serem financiados pelo FOCEM, fossem aplicados às políticas nacionais a serem implementadas individualmente, isto contribuiria, por sua vez, a melhorar a qualidade delas.

3. Lições de outras experiências de integração

Um dos temas que tem provocado mais debate nos últimos tempos, sobretudo na Europa, tem sido o processo que tem levado um grupo de países muito importantes dentro desse continente à integração econômica e posterior unificação monetária.

Um dos temas que tem provocado mais debate nos últimos tempos, sobretudo na Europa, tem sido o processo que tem levado um grupo de países muito importantes dentro desse continente à integração econômica e posterior unificação monetária.

Em uma união monetária, os países renunciam à política monetária individual e todas as decisões relacionadas a ela são passadas a um sistema monetário comum. No caso da UEM, este sistema é presidido pelo Banco Central Europeu. Portanto, na união monetária, a política monetária comum só pode ser utilizada eficientemente para enfrentar os choques comuns a todos os países. Isto é, com a ausência da taxa de câmbio nominal e das taxas de juros independentes como instrumentos de política econômica, para ajustar as economias aos choques assimétricos (perturbações que atingem apenas um país de forma específica, ou choques comuns a todos mas que possuem efeitos diferentes sobre algum país), os países têm que recorrer a outros instrumentos

de política econômica. Em tese, o ajuste diante deste tipo de choques e o posterior retorno ao equilíbrio pode se obter através dos seguintes canais: i) flexibilidade de preços e salários; ii) mudanças na política fiscal; iii) diversificação do risco através do sistema financeiro e; iv) mobilidade de fatores e principalmente da mão-de-obra entre países.

Dada a importância da mudança que tem representado a UEM para seus países, a análise apresentada neste trabalho é sobre o funcionamento que ela tem tido no complexo trabalho de compensar ou acomodar os choques assimétricos que têm surgido em seu seio. Mas, devido à importância de conhecer os antecedentes históricos prévios à constituição da UEM, também é apresentada uma síntese do processo de integração antes de sua entrada em vigor.

3.1 O impulso inicial do processo de integração

Ao terminar a segunda guerra mundial, a necessidade de reconstruir a Europa e de acabar definitivamente com os conflitos entre os países, forçou uma maior aproximação entre eles. Com este objetivo, inúmeras tentativas de integração foram iniciadas, mas foi em ocasião da assinatura do Tratado de Roma, no dia 25 de março de 1957 (data em que são instituídas a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM), que estas tentativas de integração recebem o impulso definitivo¹.

Enquanto o tratado EURATOM tentava criar um mercado comum para a energia nuclear, caracterizado pela livre circulação da matéria-prima, a tecnologia e a mão-de-obra especializada, o tratado CEE visava a criação de um mercado comum mediante a liberalização dos movimentos de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, que por sua vez estariam protegidos por uma tarifa aduaneira comum. Além disso, também visava estabelecer políticas comuns nos âmbitos da agricultura e transportes, bem como avançar na harmonização das políticas econômicas de cada um dos países. Para levar à prática estes objetivos, o tratado incluía a criação do Conselho, o Tribunal de Justiça e o Parlamento.

Nesta etapa também foi criado o Banco Europeu de Investimentos (BEI), cuja missão era a de contribuir com o desenvolvimento equilibrado do território comunitário através da integração econômica e a coesão social. O BEI apóia as estratégias de pré-adesão dos países candidatos a fazerem parte da União, e aplica a seção financeira dos acordos celebrados nos marcos das políticas européias de ajuda e cooperação com o desenvolvimento. Este banco não fornece

financiamento geral a um Estado, mas sim co-financia projetos concretos, de forma parcial e subsidiária.

Nos anos seguintes à entrada em vigor dos tratados foram obtidos novos avanços no processo de integração que permitiram estabelecer uma zona de livre comércio entre os países membros, já que foram suprimidas as restrições à circulação das mercadorias produzidas na zona, mas foi conservada a independência comercial em relação a terceiros países. Além disso, no dia 1º de julho de 1968, o sucesso da integração permitia a entrada em vigor da União Aduaneira que tornava possível a eliminação dos últimos direitos aduaneiros sobre os produtos industriais e a aplicação de uma tarifa comum para produtos provenientes de terceiros países. Com o passar dos anos, a integração fortaleceu-se e novos sócios foram se unindo ao processo.

Depois da consecução do Mercado Comum e a ampliação da Comunidade, nos anos setenta pretendeu-se avançar no anseio de estabelecer uma política econômica e monetária comum.

3.2 As primeiras tentativas de unificação monetária

Após a turbulência econômica que acompanhou as crises do dólar de 1971-1973, Alemanha, Holanda, Bélgica e Luxemburgo decidiram participar de uma flutuação informal conjunta contra o dólar, conhecida como a “serpente”. Outros países como França, Itália e Grã-Bretanha uniram-se depois. Este mecanismo de câmbios consistia na manutenção de paridades cambiais entre as moedas nacionais e o Dólar mantendo uma margem de flutuação máxima de 2,25%. Porém, os problemas monetários internacionais e as crises energéticas impediram que o sistema fosse bem-sucedido. De fato, as participações francesa, italiana e britânica nos acordos da serpente monetária durante a década de setenta, foram breves e esporádicas, ficando limitada ao Marco e às moedas mais estreitamente relacionadas a ele. No entanto, a serpente serviu de prólogo para um mais completo, **Sistema Monetário Europeu (SME)**²; já que a meados de julho de 1978, depois do Conselho Europeu de Bremen, Alemanha e França apresentaram o projeto de cooperação que resultou depois no SME.

Os oito participantes iniciais do mecanismo de taxas de câmbio fixas do Sistema Monetário Europeu começaram a operar numa rede formal de taxas de câmbio fixados mutuamente em março de 1979. Um conjunto complexo de acordos de intervenção no SME servia para restringir as taxas de câmbio das moedas participantes a margens de flutuação específicas³.

1. Os países originalmente signatários do Tratado de Roma foram França, Itália, Alemanha (naquele então somente a República Federal da Alemanha), Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

2. Estes países foram: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo e Holanda.

3. Tecnicamente, todos os membros da UE eram automaticamente membros do SME, mas somente aqueles que assumiam as margens de flutuação pertenciam ao mecanismo de taxas de câmbio do SME.

Os ataques especulativos sobre as moedas do SME não demoraram em abalar as paridades, forçando França, Itália, e alguns dos países menores, a sair do sistema. Este cenário trouxe consigo uma alta heterogeneidade das taxas de inflação anuais, que iam do 2,7% da Alemanha ao 12,1% da Itália. No entanto, mediante uma combinação de cooperação de políticas e realinhamentos, o clube de taxas de câmbio fixas do SME sobreviveu e inclusive cresceu, unindo às suas fileiras, a Espanha em 1989, a Grã-Bretanha em 1990 e Portugal no começo de 1992. Foi somente em setembro de 1992 que esta expansão sofreu um súbito retrocesso, quando a Grã-Bretanha e a Itália abandonaram o mecanismo de taxas de câmbio do SME no começo da crise monetária européia que fez com que, um ano depois, os membros tivessem que alargar as margens das taxas de câmbio.

Como foi mencionado, o funcionamento do SME teve a colaboração de importantes válvulas de escape que inicialmente ajudavam a mitigar os efeitos das crises. A maioria das taxas de câmbio “fixadas” pelo SME até agosto de 1993 podiam flutuar al alza o a la baja em un 2,25% em relação a um valor de paridade atribuído. A peseta espanhola e o escudo português tinham margens de $\pm 6\%$, bem como a libra esterlina até que em setembro de 1992 começou a flutuar frente as outras moedas do SME. A lira italiana teve, de forma similar uma margem de 6% até janeiro de 1990, quando a Itália adotou a margem estreita de $\pm 2\%$. A instabilidade inflacionária foi habitual na Itália dos anos setenta, e a margem especial desse país pretendia dar mais liberdade para escolher as suas políticas monetárias, que a que tinham outros países membros. Analogamente, os membros mais novos, Espanha, Portugal e Grã-Bretanha, almejavam uma margem maior de manobra durante os períodos de início e por isso escolheram também começar com margens amplas. Em agosto de 1993, novamente todas as margens do SME (exceto a existente entre o Marco e o Florim holandês) foram alargadas para $\pm 15\%$ sob a pressão dos ataques especulativos.

Como outra válvula de escape fundamental, o SME forneceu empréstimos generosos através dos membros de moeda forte, para os de moeda fraca. Se o Franco francês se depreciava muito contra o Marco, por exemplo, o banco central da Alemanha, o Bundesbank, devia emprestar ao banco central da França, Marcos alemães que podiam ser vendidos em troca de Francos no mercado de divisas.

Além disso, durante os primeiros anos de funcionamento do sistema, vários membros (fundamentalmente a França

e a Itália) reduziram a possibilidade de ataques especulativos ao manter controles de câmbios que limitavam diretamente que residentes internos vendessem moeda nacional em troca de divisas. Todos os controles franceses, italianos, dinamarqueses e belgas foram desmantelados em uma série de fases que acabaram em 1990. O resto das restrições aos pagamentos dentro da UE foram eliminadas em 1995.

Durante um período de cinco anos e meio, a partir de janeiro de 1987, nenhum acontecimento econômico adverso foi capaz de romper o compromisso do SME com as suas taxas de câmbio fixas. No entanto, esta situação complicou-se em 1992 quando as perturbações econômicas provocadas pela reunificação da Alemanha em 1990, geraram pressões macroeconômicas assimétricas nesse país, e em seus principais sócios no SME.

A reunificação alemã foi acompanhada de uma expansão fiscal interna massiva, na medida em que o governo tomava empréstimos para reconstruir a parte oriental e transferia recursos para seus cidadãos relativamente mais pobres. Ao mesmo tempo, a reunificação aumentou as aspirações econômicas dos alemães do leste, que consumiam mais e requeriam salários maiores. O resultado destas mudanças foi uma expansão na Alemanha que trouxe mais inflação, à qual o banco central deste país combateu mediante aumentos nas taxas de juros.

No entanto, outros países do SME, como a França, Itália e Grã-Bretanha, não estavam experimentando uma expansão similar à da Alemanha. Ao igualar as altas taxas de juros alemãs para manter fixas as suas taxas de câmbio contra o Marco, sem querer, pressionaram as suas economias para uma profunda recessão. A Alemanha negou-se a ouvir os pedidos de seus sócios para que reduzisse as suas taxas de juros, sob o temor de disparar a sua inflação interna. Ao mesmo tempo, outros países do SME temiam que, caso desvalorizassem as suas próprias moedas para estimular as suas economias, fossem deter o progresso rumo a uma moeda única da UE, e perdessem a credibilidade política que haviam construído evitando, durante cinco anos, os realinhamentos das suas moedas. O conflito político entre a Alemanha e seus sócios provocou, a partir de setembro de 1992, uma série de fortes ataques especulativos contra as paridades do SME. Em agosto de 1993, como já foi mencionado, o SME foi forçado a aumentar em muito as margens de flutuação ($\pm 15\%$), que foram mantidas em vigor até a introdução do Euro em 1999.

Em suma, no começo, o SME caracterizou-se por frequentes realinhamentos das moedas, e um generalizado controle público dos movimentos de capital, deixando muito espaço para a política monetária nacional.

Finalmente, nesta fase do processo de integração perseguiu-se com mais intensidade, uma coordenação maior das políticas econômicas. Mas o objetivo explícito não foi apenas a coordenação das políticas econômicas, já que a partir do Conselho de Paris de 1972 também foram estipuladas as primeiras diretrizes em termos de política regional, que acabaram na criação em 1975, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a atenuar as disparidades crescentes entre as regiões comunitárias através do financiamento de infra-estruturas e de investimentos industriais.

Em 1989, ainda durante a plena vigência do SME e coincidindo com a realização da Cúpula de Madri, reuniu-se um comitê presidido por Jacques Delors, presidente da Comissão Européia, com o objetivo de avaliar o funcionamento do SME e a possibilidade de aprofundar os acordos de integração no interior da UE. Como resultado desta reunião, o comitê recomendou uma transição em três fases para a criação de uma União Econômica e Monetária. Este objetivo seria materializado na forma de uma União Européia onde as moedas nacionais seriam substituídas por uma moeda única, controlada por um único banco central que agiria em nome de todos os membros da união.

Na primeira fase do plano Delors, todos os membros da UE tinham que participar no Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) do SME. Na segunda fase, as margens de flutuação das taxas de câmbio tinham que ser reduzidas, e algumas decisões de política econômica deviam ficar sob um controle da UE mais centralizado. Finalmente, a terceira fase do plano Delors significava substituir as divisas nacionais por uma única moeda européia, e a transferência de todas as decisões de política monetária para um Sistema Europeu de Bancos Centrais, análogo ao Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, e presidido pelo Banco Central Europeu.

No dia 10 de dezembro de 1991, os líderes dos países da UE reuniram-se em Maastricht, Holanda e decidiram realizar a ratificação nacional de emendas ao Tratado de Roma que deveriam colocar a UE no caminho da União Econômica e Monetária. No Tratado de Maastricht estavam incluídas as disposições para que a segunda fase do plano Delors começasse no dia 1º de janeiro de 1994; e para que o início da

terceira fase acontecesse, no máximo, no dia 1º de janeiro de 1999.

Considerando a experiência prévia do SME, a criação da União Econômica e Monetária, que significava a perda da política monetária nacional e a fixação irrevogável das taxas de câmbio ao seu interior, trouxe consigo um amplo debate sobre os futuros mecanismos ou instrumentos que deveriam ser implementados pelos países ou pela UE perante perturbações externas que os atingissem de forma assimétrica.

3.3 Mecanismos alternativos à taxa de câmbio: as experiências de estabilização e ajuste na União Econômica e Monetária

Um amplo conjunto de estudos realizados antes da entrada em vigor da UEM, tanto para os países desta zona da Europa quanto para outros países industrializados, têm evidenciado que um melhor funcionamento dos mercados de trabalho e de produtos permitiria fortalecer o processo de ajuste diante de perturbações macroeconômicas de curto prazo na ausência da taxa de câmbio nominal. Um acionamento correto deste tipo de mecanismos de mercado teria mais utilidade nos processos de ajuste, porque permitiria contornar os efeitos das perturbações com uma rapidez maior, aliviaria o peso que teria que suportar a política fiscal, e inclusive permitiria aumentar o potencial de crescimento de longo prazo das economias.

Outro aspecto que tem sido considerado de fundamental importância no ajuste dentro de uma união monetária é um maior desenvolvimento junto com uma integração mais profunda dos mercados financeiros, já que isto permitiria a suavização do consumo e da renda entre período, e a realocação do capital entre regiões ou setores econômicos.

A experiência da política econômica dentro da UEM ainda é muito escassa devido ao relativo curto tempo de vida dela. Isto impossibilitaria uma medição exata da efetividade dos diversos mecanismos de ajuste alternativos à taxa de câmbio. Mesmo assim, conforme relatórios elaborados pela Comissão Econômica e Financeira da União Européia, nos dez anos de funcionamento da UEM já foi completado um ciclo econômico⁴, o que permite examinar a experiência de ajuste mais seriamente.

Nas páginas seguintes são analisados os mecanismos alternativos à taxa de câmbio que têm sido utilizados dentro da UEM para ajustar as economias individuais. Antes de tratar estes temas apresenta-se uma breve descrição da dinâmi-

ca dos tipos de perturbações que têm experimentado as economias europeias. Isto último é importante porque as escolhas dos instrumentos de política que serão utilizados no momento em que os mecanismos de mercado falharem, dependem da frequência com a qual acontecerem os choques, além das características que apresentarem. O correto funcionamento destes últimos reforça a efetividade dos mecanismos institucionais.

Características das perturbações

A frequência dos choques de demanda específicos de cada país, que foram um fator de preocupação fundamental nas fases prévias à adoção da moeda comum, e portanto, da eliminação da taxa de câmbio nominal em cada país, foi se reduzindo (Giannone e Reichlin, 2006). Os choques gerados pela má condução da política monetária ou por desalinhamentos da taxa de câmbio nominal têm desaparecido. Os choques provenientes da política fiscal também têm se tornado menos frequentes devido à adoção das “regras fiscais” estipuladas na normativa da UE, e operativizadas através do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Darvas, Rose, e Szapáry, 2006). Isto não só tem acontecido nos países grandes como também naqueles países menores considerados “periféricos”.

Pelo contrário, a influência relativa dos choques comuns vinculados a flutuações do Euro no mercado cambial internacional, os choques de oferta, como os vaivéns dos preços dos commodities e insumos, e as mudanças nas vantagens comparativas no resto do mundo têm se tornado mais importantes.

Dentro deste novo cenário, as políticas desenhadas pela UEM têm sido muito efetivas para enfrentar a dinâmica dos choques. A política monetária tem sido utilizada de forma muito efetiva para enfrentar as perturbações de demanda agregada comuns. Pois bem, embora os choques assimétricos de demanda terem sido mais escassos, eles requerem outros mecanismos alternativos à política monetária.

O papel dos mercados de produtos e o mercado de trabalho

Estudos empíricos desenvolvidos pela Comissão Econômica e Financeira Europeia sugerem que os mecanismos de mercado foram se fortalecendo período após período depois da adoção plena do Euro, embora ainda reste caminho a percorrer, para que eles se transformem na principal ferramenta de estabilização.

Considerando primeiro a capacidade dos preços de respon-

der com rapidez às perturbações, pesquisas em nível microeconômico indicam que em média, eles permanecem fixos cerca de quatro trimestres na zona do Euro, o que no caso dos EUA seriam menos de dois trimestres, (Dhyne et al. 2006). Os resultados no caso dos salários são similares, sua duração é de aproximadamente cinco trimestres na UEM, enquanto que nos EUA permanecem fixos menos de três trimestres (Comissão Europeia, 2008).

Quadro III.1. Média de trimestres em que os salários e preços permanecem fixos

Tipo de pesquisas	Zona Euro	EUA
Pesquisas de preços (Dhyne et al. 2006)	4,3	1,6
Pesquisas de salários (Comissão Europeia)	5,0	2,4

Por sua vez, o impacto da mobilidade da mão-de-obra também tem sido objeto de uma extensa análise⁵. A maioria dos estudos relacionados à rigidez da força de trabalho sugerem que os aspectos institucionais e de previdência social, embora persigam importantes objetivos sociais de bem-estar, têm gerado obstáculos para uma maior participação do trabalho e para a geração de empregos. Como mostra o quadro III.2, os altos níveis de desemprego também têm sido mais persistentes dentro da UEM, em comparação com outros países industrializados como os EUA.

Devido a que a resposta do mercado de trabalho é mais rápida nos EUA do que nos países da zona Euro, uma perturbação particular que atingir a demanda de emprego irá requerer uma reação de quantia maior nos salários e preços nesta última.

4. O ciclo completo dentro da UEM tem se caracterizado por um auge que atingiu seu ápice no período de 1999-2000; a partir dali inicia-se a contração que termina no ano de 2003. Em 2004 inicia-se a recuperação que manteve-se até o fim de 2008.

5. Os principais resultados das pesquisas referentes ao mercado de trabalho na Europa são recolhidos num trabalho de Arpaia e Mourre (2005).

Quadro III.2. Indicadores do mercado de trabalho

Indicadores	Unidade de medição	Zona Euro		Estados Unidos	
		1989-1998	1999-2008	1989-1998	1999-2008
Emprego	% de variação anual	0,6	1,3	1,5	1,0
Produtividade do trabalho	% de variação anual	1,6	0,8	1,5	1,6
Desemprego	% da força de trabalho	9,3	8,3	5,8	5,8
Inflação	% de variação anual	3,3	2,2	3,3	2,8

Fonte: União Européia, Comissão Econômica e Financeira.

Levando em conta a menor flexibilidade dos preços e salários na UEM em comparação com outros mercados, a atenção de vários economistas tem se centrado em tratar de explicar a origem dessas rigidezes.

Com este objetivo, tem se mencionado que as regulações severas dos mercados de produtos, a alta proteção do emprego, um salário mínimo alto, um forte poder sindical e benefícios generosos por desemprego, são aparentemente os responsáveis pela redução do grau de resposta relativa dos preços e salários diante de perturbações econômicas de curto prazo (Holden, 2004).

Porém, outros estudos realizados pela Comissão Econômica e Financeira da União Européia indicam que o impacto dos poderosos sindicatos foi se reduzindo nos anos posteriores à adoção da moeda comum, o que sugere uma mudança no comportamento sindical dentro da UEM. Estes últimos resultados atribuem a causa da pouca flexibilidade de preços e salários a aspectos institucionais e regulações estritas que inibem a concorrência nos mercados de produtos e de trabalho.

A evidência empírica também sugere que os preços dentro da zona Euro são ajustados com menor frequência no setor de serviços. As reduções de preços neste setor são marcadamente menos comuns, se comparadas ao resto da economia (Dhyne et al 2006 e Fabiani et al. 2005). Aparentemente existem três motivos principais pelos quais as empresas mantêm fixos os preços: i) manter relações de longo prazo com os clientes; ii) negociação de contratos explícitos para

prevenir mudanças nos preços e; iii) as empresas prefeririam alterar os preços somente depois de que seus concorrentes o fizessem.

O papel dos mercados financeiros

O papel dos mercados financeiros tem crescido em importância dentro da UEM, num contexto onde os salários e os preços têm sido relativamente menos flexíveis que em outras regiões do mundo, a mobilidade da mão-de-obra entre países da zona Euro tem sido muito reduzida, e a integração dos mercados de produtos ainda é imperfeita. Os mercados financeiros têm sido importantes sobretudo através da suavização intertemporal do consumo e da renda. Mas também têm sido importantes ao aliviar o peso imposto sobre a política fiscal e ao melhorar a transmissão da política monetária comum (Baele et al, 2004).

Os mercados financeiros dos diversos países da união monetária permitiriam suavizar os padrões de consumo no tempo, e possibilitariam a diversificação do risco dos choques específicos de cada país através de um maior fluxo de capitais entre eles.

Se os mercados de capitais estão suficientemente desenvolvidos e integrados, o nível de renda dos habitantes de um país determinado pode ser suavizado mediante a obtenção dos lucros gerados pela posse de ativos financeiros em diversos países, já que estes lucros não dependeriam exclusivamente da produção doméstica. Desta forma, a sua-

vização da renda no mercado de capitais obtém-se graças à diversificação de investimentos em diferentes espaços geográficos antes da ocorrência dos choques. Portanto, estes instrumentos do mercado de capitais fornecem uma espécie de seguro tanto contra perturbações permanentes quanto transitórias.

Por sua vez, se o crédito pode fluir livremente de um país para o outro, seus habitantes podem suavizar sua renda através de diferentes mecanismos de créditos. Mesmo assim, o canal do crédito só é relevante de forma temporária, já que os empréstimos não serão sustentáveis se os efeitos dos choques se apresentarem como persistentes.

A evidência empírica indica que na UE nenhum dos dois canais teve um impacto significativo na suavização da renda até depois dos anos 80 (Asdrubaldi e Kim, 2004). O papel dos mercados financeiros na suavização dos níveis de renda tem se fortalecido dentro da UE depois da plena vigência da UEM, embora ainda continue sendo relativamente menos importante do que nos EUA (Comissão Européia, 2008 e Sorensen et al. 2007). Neste sentido, o canal do mercado de capitais tem ganhado em importância em comparação ao canal do crédito. Este resultado é consistente com a evidência do aumento na contratação de seguros e a diversificação da pasta de investimentos, mantendo ativos em diferentes países, à medida que a integração financeira se aprofunda.

O papel da política fiscal

Desde as etapas prévias à adoção do Euro, a política fiscal foi considerada o instrumento mais importante para absorver ou contornar os choques específicos de cada país, ou aqueles choques comuns a todos os países mas com efeitos assimétricos entre eles, dentro da área de influência da UEM.

No entanto, a política fiscal como instrumento de estabilização na UEM tem enfrentado muitas restrições:

- Em primeiro lugar, a maior integração e o desenvolvimento dos mercados financeiros tem agido como um substituto dela, e tem diminuído a sua efetividade.
- Em segundo lugar, as mudanças que têm acontecido nos tipos de choques que atingem os países da UEM, onde têm prevalecido os choques de oferta, têm significado uma redução maior na efetividade da política fiscal discricionária e dos estabilizadores automáticos.

- E em terceiro lugar, vários estudos empíricos têm encontrado que a política fiscal tem se comportado de forma pró-cíclica, e este comportamento tem sido mais notório nos períodos de auge. Além disso, a maioria dos países têm estado comprometidos em melhorar as suas contas fiscais depois do lançamento da moeda comum, com o objetivo de se ajustar aos lineamentos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Finalmente, as reduções na taxa de crescimento populacional e o conseqüente envelhecimento da população dentro da UEM poderiam restringir ainda mais a disponibilidade da política fiscal como instrumento de estabilização no futuro. Este fenômeno já iniciou um debate sobre os ajustes orçamentários que serão necessários para garantir a sustentabilidade das contas fiscais nos próximos anos.

Instituições de créditos

Além dos orçamentos nacionais, na União Européia os Estados membros têm a sua disposição vários instrumentos de empréstimos, a maioria deles concedidos diretamente pelo Banco Europeu de Investimentos (BEI)⁶. Uma boa percentagem destes empréstimos são concedidos aos estados membros, mas os créditos concedidos fora da União Européia têm aumentado em importância.

Os empréstimos do BEI são feitos conforme prioridades de investimento, com um ênfase especial no financiamento das redes de transporte (Trans-European Networks, TENs), transferências energéticas e telecomunicações. No entanto, depois das linhas traçadas pelo Programa Especial de Ação de Amsterdã (ASAP) foram introduzidas inovações que incluíram a participação do BEI no financiamento de pequenas e médias empresas com alto potencial de crescimento (Small and Medium – Sized Enterprises, SMês).

Outros instrumentos de financiamento de projetos existem através do Fundo Europeu de Investimentos (European Investment Fund, EIF), que tem financiado iniciativas que enquadram-se tanto dentro dos TENs quanto dos SMês. Também existem facilidades de fundos de apoio de médio prazo para corrigir desequilíbrios da balança de pagamentos dos Estados membros.

Finalmente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é um instrumento financeiro da Comissão Européia cuja finalidade é a ajuda para o desenvolvimento econômico das regiões deprimidas da União Européia. Estes fundos são subvenções que devem ser gerenciadas

6. Detalhes das operações anuais de créditos do BEI estão nos Commission's Annual Report on the Community's Borrowing and Lending Activities.

diretamente pelas administrações públicas, não por empresas ou organizações privadas; cada uma delas possui uma quota de fundos atribuída a priori para realizar projetos em suas zonas geográficas. As ações financiáveis, portanto, devem estar incluídas dentro dos Programas Operativos Regionais que cada Estado elabora seguindo os Marcos Comunitários de Apoio aprovados.

O FEDER financia mais comumente as seguintes áreas de desenvolvimento: transportes, telecomunicações, energia, meio ambiente, pesquisa e inovação, as infra-estruturas sociais, a formação, a reabilitação urbana e a reconversão industrial, o desenvolvimento rural, a pesca, e inclusive o turismo e a cultura.

3.4 Lições para o MERCOSUL

Neste capítulo tem se realizado uma revisão dos diferentes mecanismos que mais tem sido utilizados dentro da UEM para contornar os efeitos negativos dos choques assimétricos dos países, ou daqueles que são comuns, mas cujos efeitos são diferentes em cada país. Com este objetivo, foram comparados os resultados de inúmeros estudos teóricos e empíricos que têm tratado este tema, tanto nos anos prévios à adoção da moeda única quanto nos subsequentes.

Os resultados para a UEM indicam que o aprofundamento da integração financeira agiram como um importante mecanismo de ajuste, conseguindo suavizar o consumo entre períodos mediante a diversificação da pasta de investimentos em diferentes países. A maior integração financeira também tem tido um papel importante na transmissão da política monetária comum.

No entanto, a pesar de a introdução do Euro ter contribuído a fortalecer o papel estabilizador dos mercados financeiros, os níveis de diversificação de risco ainda são baixos devido a regulações estritas em alguns setores -como o de negócios financeiros varejistas- que têm limitado o canal de crédito entre países. Portanto, o canal mais utilizado tem sido o do mercado de capitais.

Por outro lado, a mobilidade da mão-de-obra ao ser escassa não age eficientemente como mecanismo de ajuste dentro da zona Euro. E ainda esta baixa mobilidade do trabalho, combinada com uma forte integração dos mercados financeiros, poderia significar custos mais altos de ajuste se o capital fluir com facilidade para as regiões não atingidas pelos choques. Dada a baixa mobilidade da mão-de-

obra, o ajuste nos salários para estabilizar as economias que têm sofrido perturbações que geraram desemprego, teria que ser muito profundo, comparado com outros países mais flexíveis como os EUA. No entanto, a evidência empírica sugere que os salários dentro da UEM são muito rígidos, sobretudo devido a suas regulações muito rigorosas. O ajuste então deveria ser procurado através de outros mecanismos.

A efetividade da política fiscal como ferramenta de estabilização dentro da UEM ainda enfrenta muitas restrições. Primeiramente, uma maior integração dos mercados financeiros tem agido como um substituto dela. Em segundo lugar, a prevalência dos choques de oferta tem limitado a margem de ação dos estabilizadores automáticos. E finalmente, o compromisso de vários países de melhorar a saúde de suas contas fiscais depois do lançamento da moeda única, com o objetivo de se ajustarem aos lineamentos da Comissão Econômica e Financeira, tem mantido limitada a política fiscal.

Desta forma, excetuando o aprofundamento da integração monetária e financeira⁷ como mecanismo amortecedor de choques e redutor das assimetrias, o resto das características analisadas não apresenta grandes diferenças na comparação com o Mercosul. De fato, a baixa mobilidade da mão-de-obra, a rigidez dos salários e as limitadas margens fiscais, também funcionam no Mercosul como obstáculos ao amortecimento eficiente dos choques. Mesmo assim, é possível encontrar grandes diferenças entre ambos processos de integração, no tratamento das assimetrias estruturais e de políticas.

Conforme indicam Bouzas e Veiga (2008), "... o contexto institucional e político no qual foi implementado o tratamento das assimetrias estruturais e regulatórias possui distâncias importantes com o Mercosul. Os requisitos políticos e institucionais para a adoção e implementação de políticas comunitárias que limitem a autonomia das políticas nacionais ou possam redistribuir recursos orçamentários são muito altos e não estão presentes no caso do Mercosul." Neste sentido, os autores destacam que enquanto na União Européia foram instrumentadas políticas específicas bem desenhadas para atenuar as assimetrias estruturais (criação de fundos de convergência estrutural, entre outras), no Mercosul o tratamento do problema tem se limitado à implementação de regimês transitórios de exceção, o que finalmente restringe a integração plena dos mercados.

.....

7. Conforme documentam Aboal et al. (2008), os países do Mercosul mostram um nível de integração financeira quase nulo, o que se reflete tanto nos baixos fluxos bilaterais de capitais, quanto nas assimetrias normativas entre os países do bloco. Se bem a experiência européia fornece elementos importantes para explicar as forças que conduzem a um aprofundamento da integração, as condições de partida do Mercosul e da UE são muito diferentes. Em particular, deve-se levar em conta que no Mercosul, à diferença do que acontece na União Européia, todas as economias são importadoras de capital.

O fato de se tratar de um bloco de países de renda média com fortes disparidades regionais dificulta a implementação de mecanismos de redistribuição de recursos ao estilo dos desenhados na União Européia. A ausência de políticas redistributivas, unida ao alto nível de discricionariedade na aplicação das políticas nacionais, longe de solucionar o problema, tem contribuído a agravar as assimetrias estruturais.

Este diagnóstico leva os autores a concluir que o tratamento das assimetrias no Mercosul deveria estar focado no desenho de políticas que evitem distorções nos fluxos de comércio e investimento, com o objetivo de combater a fragmentação dos mercados dentro do bloco.

IV. Estudo de co-movimentos cíclicos

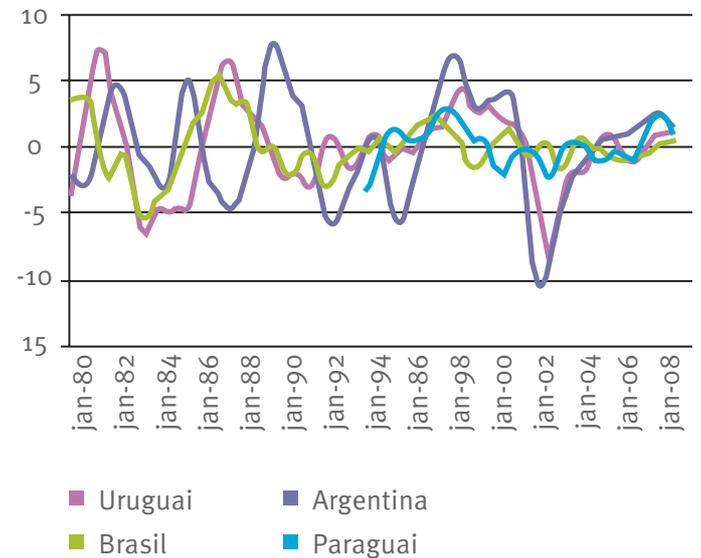
O objetivo central deste capítulo é documentar o grau de inter-relacionamento existente entre as quatro economias do MERCOSUL. Conhecer o grau de coordenação e integração entre as economias do bloco é um insumo fundamental para o desenho de políticas regionais eficientes que tendam a reduzir a volatilidade macroeconômica, limitar a propagação dos choques e aumentar os níveis de bem-estar nos países membros. Diferentes graus de integração e correlação cíclica entre as economias influirão no desenho de melhores mecanismos para combater riscos macroeconômicos; mas conhecer as fontes dessas correlações é também um aspecto importante.

O desenho dos melhores mecanismos para dissipar os riscos poderá variar em função do diagnóstico que surgir das regularidades encontradas na análise dos co-movimentos cíclicos. Isto é, se elas estiverem associadas a um esquema com presença de países líderes cujas flutuações se propagam para o resto do bloco, ou se estiverem associadas a um esquema onde a inserção internacional similar for a fonte da sincronia das flutuações, ou, se resultam de uma combinação de ambos motivos. Neste último caso, analisar a importância de cada um dos fatores também será de interesse para o desenho das políticas.

A atenção foi colocada na caracterização das flutuações do PIB e na taxa de câmbio real (bilateral com os EUA).

No gráfico IV.1 representa-se o componente cíclico do PIB dos quatro membros do MERCOSUL, e o quadro IV.1 trata das estatísticas de volatilidade das flutuações de ambas variáveis.

Gráfico IV.1. Componente cíclico do PIB dos membros do MERCOSUL
(Em % tendência de LP– Hodrick Prescott)



Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

Quadro IV.1 Estatísticas dos componentes cíclicos dos PIBs regionais e da desvalorização real (1980-2008)

	Todo el período \b		
	Desviación Estándar	Máximo \c	Mínimo \c
PIB Argentina	3,937	7,870 (Jul-89)	-10,423 (Jul-02)
PIB Brasil	2,083	5,467 (Ene-87)	-5,405 (Jul-83)
PIB Uruguai	3,163	7,404 (Abr-81)	-8,164 (Oct-02)
PIB Paraguai	1,410	2,800 (Oct-97)	-3,318 (Ene-94)
Δ tr Argentina	0,102	1,156 (Abr-89)	-0,436 (Ene-90)
Δ tr Brasil	0,041	0,233 (Feb-99)	-0,130 (Mar-90)
Δ tr Uruguai	0,043	0,598 (Dic-82)	-0,149 (Mar-92)
Δ tr Paraguai	0,028	0,109 (Jun-02)	-0,058 (Abr-08)

	1980-1990		
	Desviación Estándar	Máximo \c	Mínimo \c
PIB Argentina	3,627	7,870 (Jul-89)	-4,665 (Jul-87)
PIB Brasil	3,038	5,467 (Ene-87)	-5,405 (Jul-83)
PIB Uruguai	4,102	7,404 (Abr-81)	-6,704 (Jul-83)
PIB Paraguai	...	...	...
Δ cr Argentina	0,156	1,156 (Abr-89)	-0,436 (Ene-90)
Δ cr Brasil	0,040	0,168 (Mar-83)	-0,130 (Mar-90)
Δ cr Uruguai	0,060	0,598 (Dic-82)	-0,098 (Sep-90)
Δ cr Paraguai	...	...	...

	1991-2008		
	Desviación Estándar	Máximo \c	Mínimo \c
PIB Argentina	4,092	7,022 (Abr-98)	-10,423 (Jul-02)
PIB Brasil	1,136	2,303 (Abr-97)	-3,122 (Abr-92)
PIB Uruguai	2,419	4,425 (Jul-98)	-8,164 (Oct-02)
PIB Paraguai	1,410	2,800 (Oct-97)	-3,318 (Ene-94)
Δ cr Argentina	0,047	0,576 (Ene-02)	-0,093 (Mar-91)
Δ cr Brasil	0,041	0,233 (Feb-99)	-0,112 (Abr-03)
Δ cr Uruguai	0,028	0,191 (Jul-02)	-0,149 (Mar-92)
Δ cr Paraguai	0,028	0,109 (Jun-02)	-0,058 (Abr-08)

\a Se consideró la diferencia logarítmica del tipo de cambio real.

\b Para o caso do Paraguai conta-se com dados do PIB desde 1994 e da TCR desde 1997.

\c Data entre parênteses.

Tanto o gráfico quanto o quadro precedentes refletem a alta volatilidade das duas variáveis macroeconômicas, especialmente exacerbada no caso da Argentina e do Uruguai⁸. Exceto para a Argentina, o período prévio ao aprofundamento do processo de integração (anterior a 1991), mostra níveis de volatilidade no produto significativamente maiores (para o Paraguai não conta-se com dados para todo o período). No caso do Brasil, a variabilidade do PIB baixa para menos da metade, e no Uruguai se reduz a um 60% da observada na década precedente. Quanto à desvalorização real, se bem ambos podem ser considerados períodos com alta volatilidade nos preços relativos, em termos gerais a volatilidade do último período é menor nos casos da Argentina e do Uruguai. Em ambos países a volatilidade se reduz substantivamente. No Brasil, a volatilidade se mantém mais ou menos constante desde 1980 até 2008.

4.1 Aproximação metodológica

Esta seção concentra-se no estudo das correlações cíclicas das variáveis macroeconômicas mais relevantes das economias do Mercosul. O principal objetivo nesta seção é determinar a natureza da inter-relação cíclica entre os sócios do bloco, analisando as mudanças que ela pode ter experimentado ao longo do período estudado. Para isto, será explorada tanto a sua magnitude, como o timing (ou sincronização), colocando ênfase no estudo das mudanças que tenham surgido depois do tratado de Assunção em 1991. Deve-se levar em conta que, nesta seção não pretende-se estudar as causas da similaridade ou dissimilaridade entre os padrões cíclicos, mas simplesmente documentá-la.

Os componentes cíclicos foram calculados mediante a aplicação do filtro de Hodrick-Prescott aos componentes de tendência-ciclo que surgiram da estimativa dos modelos univariados (com o programa TRAMO-SEATS) aplicados às séries trimestrais do PIB e às séries mensais de taxa de câmbio real dos quatro países.

Uma primeira aproximação empírica para tratar os co-movimentos cíclicos entre as economias do bloco foi realizado mediante o estudo das correlações cruzadas simples. No entanto, esta análise não permite observar as mudanças que na sincronização dos ciclos podem ter acontecido ao longo do período de estudo. Portanto, a aproximação empírica ao estudo dos co-movimentos foi completado com a análise de correlações dinâmicas, similar ao proposto por Montoya e de Haan (2007). Foram construídas janelas

8. árias explicações têm sido dadas para este fenômeno que caracteriza as economias do MERCOSUL. Fanelli e Heymann (2002) chamam a atenção sobre o papel que têm a fragilidade financeira e a dolarização destas economias. Também, Fanelli e González Rozada (2006) sugerem que os aspectos financeiros têm um papel fundamental na análise dos choques e seus mecanismos de propagação.

móveis para observar a evolução dos coeficientes de correlação ao longo do tempo. Desta forma, para uma janela de amplitude igual a i trimestres (mês), i trimestres (mês), o coeficiente de correlação (ρ) entre os países a e b em el trimestre (mês) i calcula-se como indica a Equação 1.

Equação 1

$$P_i^{a,b} = P^{a,b} \text{ avaliada en el período desde } i \text{ a } (i+\alpha)$$

Deve-se notar que se bem esta forma de cálculo permite detectar possíveis modificações no padrão de movimentos cíclicos, ela só leva em conta correlações contemporâneas entre os ciclos. Caso existisse um país líder cujas oscilações cíclicas fossem transmitidas a algum dos sócios do bloco com certo atraso, a forma de cálculo proposta poderia dar correlações não significativas ao longo de todo o período, levando a extrair conclusões errôneas. Com o objetivo de superar esta limitação amplia-se a análise mediante o cálculo das correlações cruzadas que, a priori, podem ter um significado econômico relevante. É analisada então a estrutura dinâmica de correlações cruzadas entre os padrões cíclicos dos sócios do bloco. Na equação 2, descreve-se a forma de cálculo das correlações cruzadas entre um eventual país líder (l) e outro sócio do bloco (ρ) defasada i trimestres.

Equação 2

$$P_i(l, \rho) = P_i(l, \rho (+i))$$

As estruturas de correlações cruzadas calculadas como é indicado pela Equação 2 apresentam duas utilidades de interesse para os objetivos deste capítulo. Em primeiro lugar, permitem identificar os líderes regionais cujos padrões cíclicos forneçam informação relevante para prever o ciclo do resto dos sócios do bloco. Além disso, conhecendo a frequência para a qual os coeficientes de correlação são mais significativos, é possível reconstruir a análise de janelas móveis considerando a defasagem cíclica que corresponder, o que permite superar a limitação de considerar somente as correlações contemporâneas na análise dinâmica.

Finalmente, as correlações cruzadas entre os eventuais líderes e o resto dos sócios podem estar influenciadas pela própria estrutura de correlações entre esses líderes e pela influência de fatores extra-regionais. Portanto, a interpretação de coeficientes de correlação, deve levar em conta esta limitação.

Para colmatar esta limitação, também estimam-se os movimentos mediante uma metodologia baseada em regressões lineares, como a proposta por Lane (2002). Propõe-se a estimativa de coeficientes depurados de possíveis efeitos de terceiros variáveis no cálculo das correlações entre duas variáveis. Desta forma, os novos coeficientes depurados de terceiros efeitos significam uma aproximação mais realista da influência das oscilações cíclicas dos líderes nos ciclos dos outros sócios. Conforme detalha-se na Equação 3, o processo de depuração consiste em estimar por MQO uma equação onde é regressado o componente cíclico do país i (c^i) em função do ciclo dos dois eventuais líderes (c^{l1} y c^{l2}) e, no caso dos ciclos do PIB, o ciclo do PIB mundial c^m .

Equação 3

$$c_t^i = \beta_0 + \beta_{1,1} c_t^{l1} + \dots + \beta_{1,j} c_{t-(j-1)}^{l1} + \beta_{2,1} c_t^{l2} + \dots + \beta_{2,k} c_{t-(k-1)}^{l2} + \beta_{3,1} c_t^m + \dots + \beta_{2,r} c_{t-(r-1)}^m + \varepsilon_t$$

Nesta equação, os coeficientes β_i podem ser interpretados como os efeitos “próprios” de cada um dos líderes sobre o ciclo do país i . Um valor positivo de β_i representa um comportamento pró-cíclico em relação ao país líder e um valor superior à unidade significa uma resposta mais do que proporcional às flutuações do líder. A equação é estimada mediante Mínimos Quadrados Ordinários.

4.2 Resultados: co-movimentos entre os ciclos dos PIBs regionais

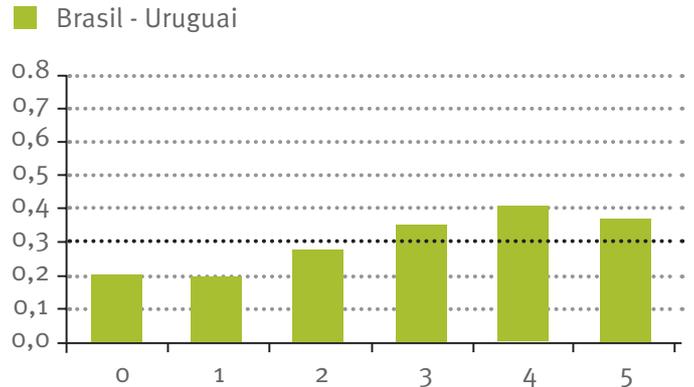
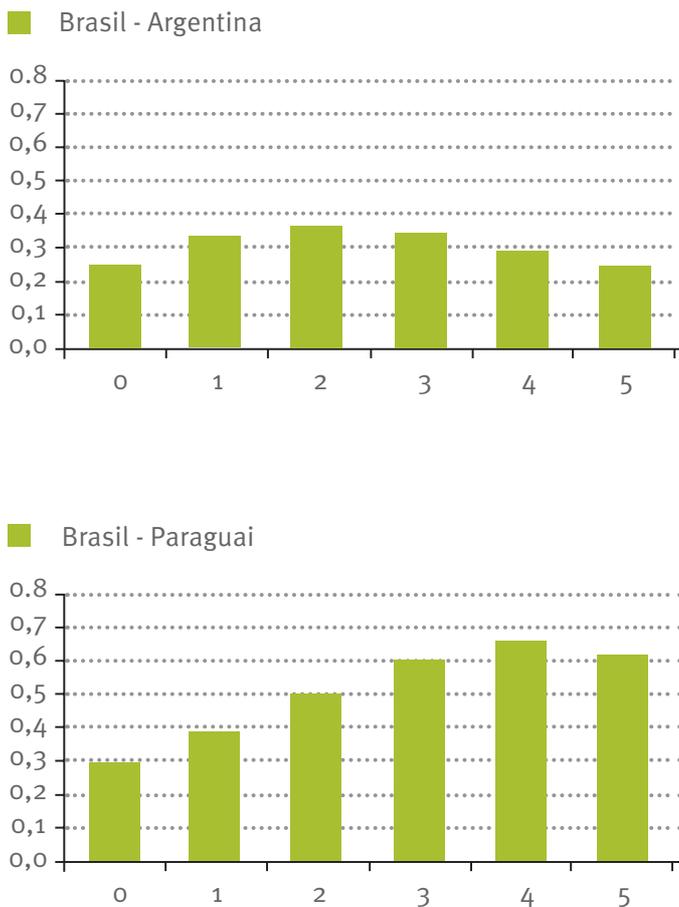
Aqui são apresentados separadamente, os resultados dos três tipos de análises antes descritos: o das correlações cruzadas simples, o das correlações cruzadas dinâmicas e o das correlações depuradas. O cálculo das correlações cruzadas foi realizado para o período de 1990.I a 2008.IV (último dado disponível para os quatro países), exceto para as correlações cruzadas que incluem Paraguai, já que nesse país só dispõe-se de dados trimestrais a partir do primeiro trimestre de 1994.

Análises das correlações cruzadas

Da análise das correlações cruzadas entre os quatro países surgiu o diagnóstico de países líderes e seguidores. Nos gráficos IV.2 e IV.3 são apresentadas as correlações cruzadas com o objetivo de analisar se tanto o padrão cíclico do Brasil quanto o da Argentina se antecipam ao do resto dos sócios do bloco.

Como se observa no gráfico IV.2, em todos os casos, alguma das correlações cruzadas do ciclo do Brasil – em comparação as dos restantes sócios- é significativa, com uma defasagem menor a um ano. Isso significaria que o Brasil atua como líder regional, já que as oscilações cíclicas em seu nível de atividade antecedem em maior ou menor medida às dos restantes países do Mercosul. Destaca-se por sua magnitude, a correlação do ciclo brasileiro com o paraguaio; o antecede em até um ano. No caso do Uruguai observa-se um comportamento análogo – embora as correlações sejam menores-. Para a Argentina o coeficiente de correlação mais significativo (menos elevado que nos casos anteriores) é atingido na segunda defasagem, concluindo-se portanto que o PIB brasileiro anteciparia o argentino em dois trimestres. Vale destacar que a correlação contemporânea não foi particularmente significativa em nenhum caso.

Gráfico IV.2. Coeficiente de correlação cruzada com defasagens de zero a seis trimestres. Líder, Brasil *

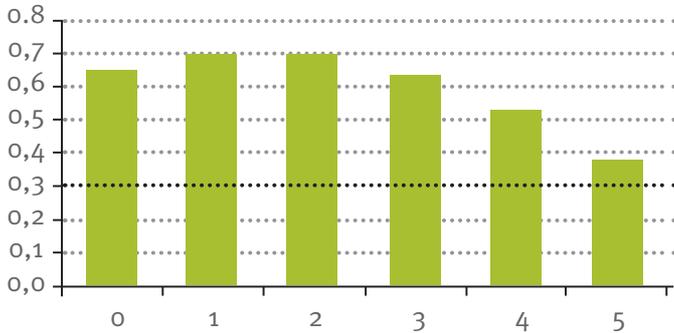


* As linhas pontilhadas indicam o limite superior do intervalo de 2,5 desvios-padrão de amplitude.

Fonte: Estimativas do cinze sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

Gráfico IV.3. Coeficiente de correlação cruzada com defasagens de zero a seis trimestres. Líder, Argentina*

■ Argentina - Uruguai



* As linhas pontilhadas indicam o limite superior do intervalo de 2,5 desvios-padrão de amplitude.
 Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

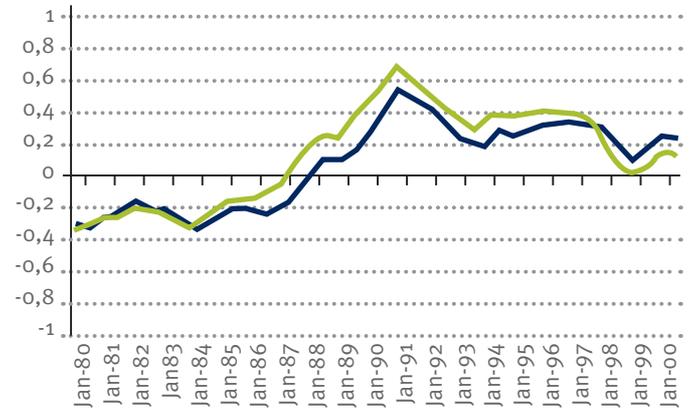
Os resultados incluídos no gráfico IV.3 mostram algumas diferenças em comparação com o anterior. Em primeiro lugar, quando as correlações cruzadas são computadas supondo a Argentina como líder, não são encontrados coeficientes significativos com o Brasil, o que unido aos resultados do gráfico anterior permitiria concluir que o ciclo brasileiro antecede o argentino.

Também é interessante notar que se bem as oscilações cíclicas de ambos países antecedem em alguma medida às dos dois sócios menores, o ciclo brasileiro apresenta uma correlação muito mais significativa em relação ao paraguaio que ao uruguaio, ao contrário do que acontece com o ciclo argentino. Estes resultados estariam então apoiando a hipótese da existência de dois líderes regionais com diferentes graus de correlação cíclica com os sócios menores.

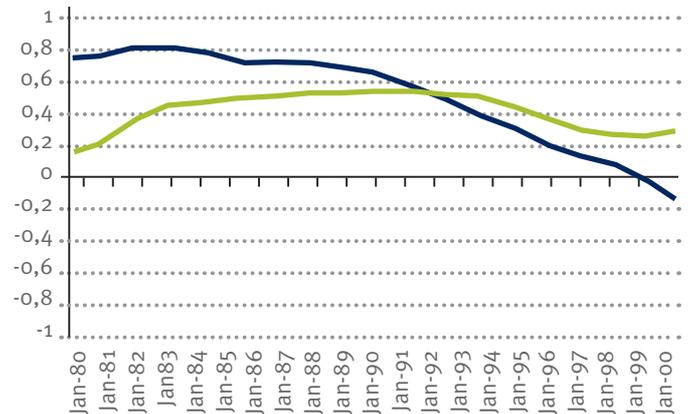
Correlações dinâmicas defasadas

Seguindo a metodologia explicada na seção a, foram estimadas as correlações cruzadas dinâmicas, em janelas móveis de 32 trimestres (8 anos), levando em conta as defasagens relevantes identificadas no ponto anterior.⁹ Também foram calculadas as correlações dinâmicas contemporâneas. Os resultados são sintetizados no gráfico IV.4.

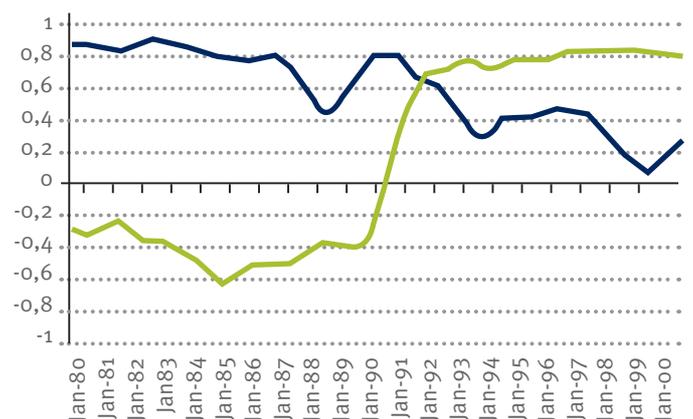
Gráfico IV.4. Correlações dinâmicas defasadas dos ciclos do PIB (janelas móveis de 32 trimestres)



■ Brasil-Argentina cont ■ Brasil-Argentina desfas



■ Brasil-Paraguai ■ Argentina-Paraguai



■ Brasil-Uruguaui ■ Argentina-Uruguaui

Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

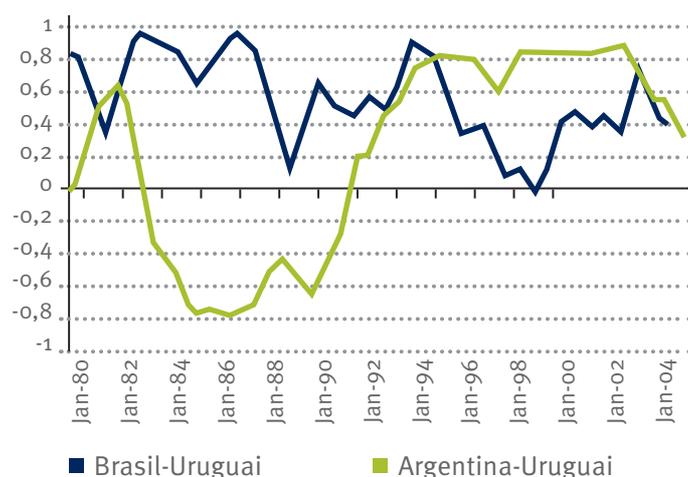
9. Como se observa nos gráficos IV.2 e IV.3 no caso das correlações entre Brasil e Uruguai a defasagem foi de quatro trimestres, assim como para Brasil-Paraguai. Nos casos Argentina-Uruguaui e Argentina-Paraguai, a defasagem foi de um trimestre. Também foram calculadas as correlações cruzadas para Brasil-Argentina obtendo uma defasagem de dois trimestres.

Os resultados das correlações dinâmicas entre os ciclos de atividade parecem indicar que ao longo do período estudado, principalmente a partir da década de '90, teria se assistido a uma perda de liderança direta do Brasil em relação às economias menores, o que poderia levar a concluir que a economia brasileira tem perdido importância como antecessor do padrão cíclico dos sócios menores, enquanto que a Argentina teria aumentado a sua importância.

Nesse sentido, destaca-se a alta correlação entre os ciclos da Argentina e o Uruguai no final do período, que atinge magnitudes muito próximas à unidade. No entanto, devem ser feitos dois comentários a estas observações. Em primeiro lugar, no caso da Argentina e do Uruguai, dada a significativa amplitude das janelas móveis (32 trimestres), a profunda crise registrada em ambas economias em 2002 afeta o cálculo das correlações de 1994 até o fim da amostra, o que explica a persistência das correlações tão altas. Para evitar este problema foram calculadas as correlações dinâmicas defasadas entre a Argentina e o Uruguai em janelas móveis de menor amplitude (16 trimestres).

Como se observa no gráfico IV.5 ao reduzir a amplitude das janelas, é possível ver como os coeficientes de correlação tendem a diminuir ao final do período, quando as crises de 2002 já não afetam o cálculo das correlações.

Gráfico IV.5. Correlações dinâmicas entre a Argentina e o Uruguai (janelas móveis de 16 trimestres)



Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

Em segundo lugar, se bem a economia brasileira parece perder relevância na antecipação do ciclo dos sócios menores e, pelo contrário, a economia argentina aumenta a sua importância, no gráfico IV.4 observa-se que as correlações cíclicas entre o Brasil e a Argentina não se mantiveram constantes ao longo do tempo. De fato, as correlações, mesmo que com oscilações, têm aumentado em comparação com o início do período considerado, o que poderia estar afetando os resultados antes comentados. Desta forma, torna-se relevante considerar as correlações entre os líderes e os sócios menores sem os efeitos entre os próprios líderes.

Correlações depuradas

De acordo com a metodologia das regressões lineares proposta por Lane (2002), mediante a estimação da equação 3 para os componentes cíclicos do Paraguai e do Uruguai, estimam-se as correlações cíclicas entre os líderes regionais e os sócios menores, controlando eventuais terceiras influências. Conforme observa-se nessa equação, na estimativa inclui-se como variável explicativa o ciclo do PIB mundial para evitar que os efeitos cíclicos da economia internacional nos sócios menores sejam captados pelos coeficientes dos sócios maiores, o que poderia levar a conclusões errôneas. Como aproximação ao componente cíclico do PIB mundial foi considerado o ciclo do PIB dos Estados Unidos.

O processo de estimação consistiu na especificação de equações que incluíam quatro defasagens de cada uma das variáveis explicativas e a eliminação recursiva daquelas que não eram significativas. Os resultados finais são apresentados no quadros IV.2 e IV.3.

Já que todos os padrões cíclicos foram considerados como percentagem da tendência de longo prazo, os coeficientes estimados podem ser interpretados como elasticidades aos desvios cíclicos. Desta forma no quadro IV.2 observa-se a significativa importância do ciclo brasileiro no Paraguai: um desvio cíclico de 1% do PIB brasileiro em relação a sua tendência, se traduz após quatro trimestres num aumento do ciclo paraguaio de 0,86% em relação a sua tendência, pelo que depois de um ano, as oscilações cíclicas no Brasil transferem-se quase totalmente ao Paraguai. No caso da Argentina, se bem foi encontrado um efeito contemporâneo relevante, sua magnitude é menos importante. Vale destacar que não foram encontrados coeficientes significativos para o ciclo dos Estados Unidos.

Cuadro IV.2. Determinantes do ciclo paraguaio

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB_BR	0.25	0.16	1.61	0.11
PIB_BR(-4)	0.61	0.15	3.98	0.00
PIB_AR	0.09	0.04	2.31	0.02
R-squared	0.36			
Adjusted R-squared	0.34			

Fonte: Estimativas do *cinve* sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

No caso do ciclo uruguaio, o que mais salienta-se tem a ver com que, ao contrário do que indicava a análise de correlações cruzadas, o ciclo brasileiro é o que apresenta mais correlação sobre a sua evolução. Uma oscilação cíclica de 1% no Brasil, após um ano se traduz numa oscilação um pouco menor a 0,8% no Uruguai. Em segundo lugar, observa-se uma influência muito mais importante do ciclo argentino que no caso do Paraguai. Por último, neste caso, o ciclo dos Estados Unidos foi significativo.

Cuadro IV.3. Determinantes del ciclo uruguayo

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB_BR	0.39	0.17	2.30	0.02
PIB_BR(-4)	0.37	0.19	2.00	0.00
PIB_AR(-2)	0.28	0.07	3.72	0.00
GDP_USA	1.08	0.26	4.10	0.00
GDP_USA(-3)	-0.65	0.32	-2.60	0.04
R-squared	0.57			
Adjusted R-squared	0.55			

Fonte: Estimativas do *cinve* sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

Além das elasticidades específicas dos ciclos dos sócios menores em relação com os líderes regionais e o contexto mundial, as estimativas realizadas permitem obter uma aproximação à importância da região na determinação dos ciclos dos sócios menores.

Os coeficientes de determinação (R-quadrado) incluídos nos quadros anteriores indicam, para o caso paraguaio, que as oscilações regionais explicam 35% das oscilações cíclicas nesse país. O restante 65% deve ser encontrado em determinantes internas (lembre que o PIB dos Estados Unidos não foi significativo nas estimativas).

Para o Uruguai, o coeficiente de determinação foi muito mais elevado. Neste caso, a soma dos efeitos regionais e internacionais explicaria 55% das oscilações cíclicas, pelo que o restante 45% responderia a fatores internos. Ao excluir as variáveis extra-regionais da estimativa, o coeficiente de determinação diminui para 45%, que seria imputável exclusivamente a fatores regionais. Desta forma, a economia uruguaia apresentaria uma dependência regional (45%) mais significativa do que a paraguaia (35%).

4 Co-movimentos cíclicos nas TCR regionais

Conforme indicam Fanelli e González Rozada (2006), nas últimas décadas as modificações nas condições financeiras internacionais têm se transformado na principal fonte de choques que atingem as economias da região, tendo como influência o forte crescimento dos fluxos de capital. Calvo e Reinhart (1999), e Calvo, Izquierdo e Talvi (2002) têm argumentado que os deterioramentos nas condições financeiras internacionais podem gerar “*sudden stops*” na entrada de capitais, que se traduzem em fortes pressões depreciativas sobre a TCR. Dado o alto grau de dolarização e descasamentos monetários observados nestas economias (a não ser a brasileira, as restantes economias possuem este problema), este tipo de choques tem importantes consequências recessivas no nível de atividade.

A significativa importância que as oscilações da TCR têm sobre o nível de atividade nos países da região, torna importante ampliar para essa variável a análise de co-movimentos e sincronia cíclica realizada para o PIB na seção anterior.

Correlações cruzadas simples

No gráfico IV.6 são apresentados os coeficientes de correlação cruzada entre o Brasil e o resto dos sócios do bloco, repetindo o cálculo para a Argentina. Conforme se observa ali, tanto a TCR da Argentina quanto a do Brasil apresentam uma estrutura de correlações cruzadas muito significativa para com o resto dos sócios, ou seja que ambas TCR contêm informação relevante para prever a dos outros países.

dos ciclos dos sócios menores. Os coeficientes de determinação (R-quadrado) incluídos nos quadros anteriores indicam, para o caso paraguaio, que as oscilações regionais explicam 35% das oscilações cíclicas nesse país. O restante 65% deve ser encontrado em determinantes internas (lembre que o PIB dos Estados Unidos não foi significativo nas estimativas).

Para o Uruguai, o coeficiente de determinação foi muito mais elevado. Neste caso, a soma dos efeitos regionais e internacionais explicaria 55% das oscilações cíclicas, pelo que o restante 45% responderia a fatores internos. Ao excluir as variáveis extra-regionais da estimativa, o coeficiente de determinação diminui para 45%, que seria imputável exclusivamente a fatores regionais. Desta forma, a economia uruguaia apresentaria uma dependência regional (45%) mais significativa do que a paraguaia (35%).

4.3 Co-movimentos cíclicos nas TCR regionais

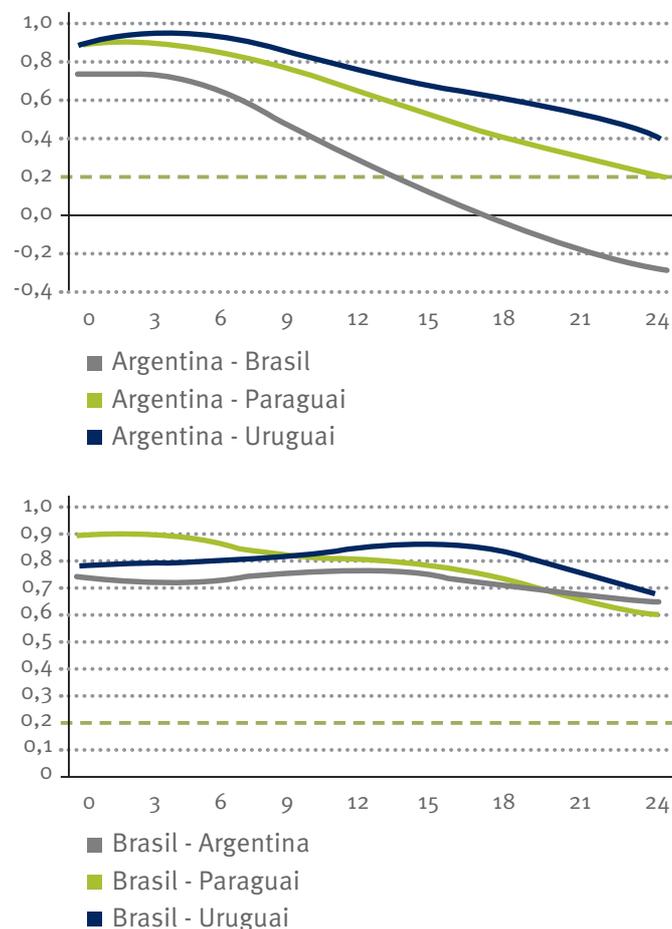
Conforme indicam Fanelli e González Rozada (2006), nas últimas décadas as modificações nas condições financeiras internacionais têm se transformado na principal fonte de choques que atingem as economias da região, tendo como influência o forte crescimento dos fluxos de capital. Calvo e Reinhart (1999), e Calvo, Izquierdo e Talvi (2002) têm argumentado que os deterioramentos nas condições financeiras internacionais podem gerar “*sudden stops*” na entrada de capitais, que se traduzem em fortes pressões depreciativas sobre a TCR. Dado o alto grau de dolarização e descasamentos monetários observados nestas economias (a não ser a brasileira, as restantes economias possuem este problema), este tipo de choques tem importantes consequências recessivas no nível de atividade.

A significativa importância que as oscilações da TCR têm sobre o nível de atividade nos países da região, torna importante ampliar para essa variável a análise de co-movimentos e sincronia cíclica realizada para o PIB na seção anterior.

Correlações cruzadas simples

No gráfico IV.6 são apresentados os coeficientes de correlação cruzada entre o Brasil e o resto dos sócios do bloco, repetindo o cálculo para a Argentina. Conforme se observa ali, tanto a TCR da Argentina quanto a do Brasil apresentam uma estrutura de correlações cruzadas muito significativa para com o resto dos sócios, ou seja que ambas TCR contêm informação relevante para prever a dos outros países.

Gráfico IV.6. Coeficientes de correlação cruzada com defasagens de 0 a 24 meses¹⁰



* As linhas pontilhadas indicam o limite superior do intervalo de 2,5 desvios-padrão de amplitude.

Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU

Deve-se salientar a diferença na quantidade de defasagens significativas entre as TCR argentina e brasileira em relação a dos outros países. No caso do Brasil, se bem a magnitude das correlações cruzadas começa a diminuir após um ano, depois de dois anos ela continua apresentando níveis elevados. Isso situaria o Brasil como um claro líder regional na determinação das paridades cambiais, já que o que acontece nesse país transfere-se para a região de forma muito rápida e duradoura.

Outra observação relevante tem a ver com o aparente posicionamento da Argentina como ator relevante na determinação das TCR regionais, incluída a do Brasil. Estes

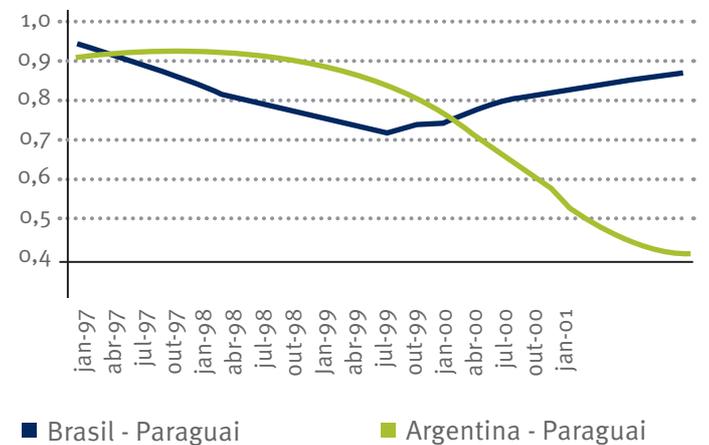
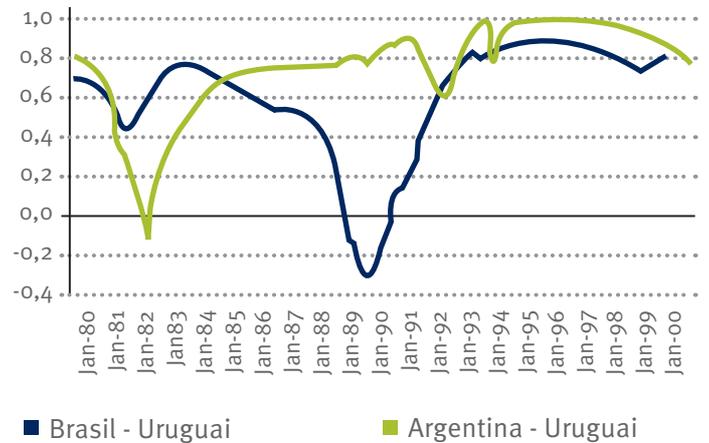
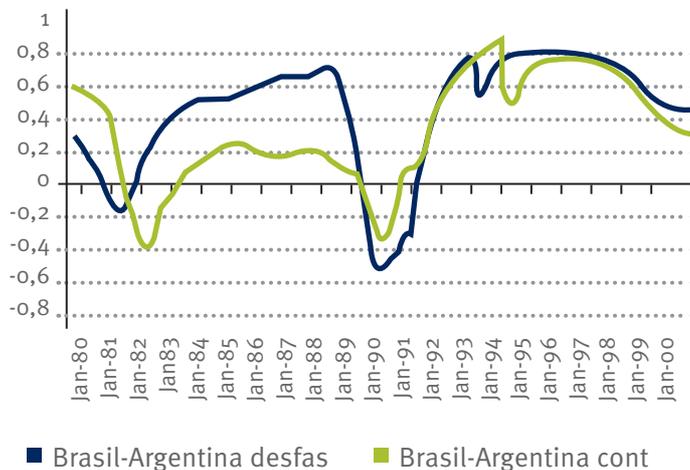
10. Os cálculos foram realizados com dados a partir de 1997. I por ser o primeiro dado com o que se contou para a economia paraguaia.

resultados poderiam ocorrer devido a duas situações: a primeira, que efetivamente as oscilações da TCR na Argentina transfirmam-se numa proporção muito significativa para a região, como o indica o gráfico IV.6. A segunda, que a estrutura de correlações entre o Brasil e a Argentina e de auto-correlações no Brasil esteja influenciando nos resultados, o que invalidaria a conclusão de que a Argentina opera como um líder regional na determinação das TCR. Para resolver este problema, assim como no caso dos ciclos do PIB, propõe-se a aplicação da equação 3 para o caso das TCR. Antes disto, realiza-se a análise das correlações dinâmicas por janelas móveis com o objetivo de estudar possíveis modificações na estrutura de correlações ao longo do tempo.

Correlações dinâmicas defasadas

A metodologia aplicada neste ponto é a mesma que para o caso dos PIBs; são construídas janelas móveis defasadas em função da frequência correspondente ao coeficiente de correlação mais alto encontrado na análise das correlações cruzadas.

Gráfico IV.7. Correlações dinâmicas defasadas das TCR (janelas móveis de 96 meses)



Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

À diferença do observado para os ciclos do PIB, a partir dos anos 90 percebe-se um significativo aumento da influência do Brasil nos sócios menores, enquanto que a influência da TCR argentina mostra uma diminuição. Sobre a evolução da influência do Brasil sobre a Argentina, se bem observa-se um aumento no início da década de 90, a meados desse decênio registra-se uma pronunciada redução.

Em suma, nos últimos anos o Brasil tem aumentado a sua influência nas oscilações da TCR do Paraguai e Uruguai, e perdido sobre a Argentina. Por sua vez, a TCR da Argentina tem perdido relevância como determinante da TCR dos sócios menores.

Correlações depuradas

Novamente mediante a estimativa da equação 3 sobre a primeira diferença logarítmica da TCR do Paraguai e do Uruguai estimam-se as correlações entre os líderes regionais e os sócios menores, depuradas de possíveis terceiras influências. O processo de estimação consistiu na especificação de equações que incluíam quatro defasagens de cada uma das variáveis explicativas e a eliminação recursiva das que não eram significativas. Os resultados finais são apresentados no quadro IV.4 (para o Uruguai) e no quadro IV.5 (para o Paraguai). As estimativas foram realizadas com dados a partir de 1997 (período para o que conta-se com dados para os dois países).

Para o caso do Uruguai, a magnitude da transferência aos seus preços relativos da mudança na taxa de desvalorização real de ambos líderes é muito similar (a elasticidade estimada é de 0,33 em relação à desvalorização brasileira e de 0,3 em relação a argentina). O efeito total ocorre após 10 meses.

Cuadro IV.4. Influência dos líderes na desvalorização real do Uruguai (Jan.1997-Dez.2008)

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(TCR_BR)	0.14	0.04	3.10	0.00
DLOG(TCR_BR(-1))	0.09	0.04	2.09	0.04
DLOG(TCR_BR(-10))	0.10	0.04	2.17	0.03
DLOG(TCR_BR(-2))	0.09	0.04	2.42	0.02
DLOG(TCR_BR(-3))	0.13	0.04	3.66	0.00
DLOG(TCR_BR(-7))	0.10	0.04	2.63	0.01
Adjusted R-squared	0.31			
S.E. of Regression	0.02			

Fonte: Estimativas do *cinve* sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

As mesmas estimações para o Paraguai revelam que a influência da evolução dos preços do Brasil é levemente superior à da Argentina (as elasticidades são de 0,34 e 0,28, respectivamente), e o total não leva mais de cinco meses em verificar-se.

Cuadro IV.5. Influência dos líderes na desvalorização real do Paraguai (Jan.1997-Diz.2008)

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(TCR_BR)	0.19	0.04	4.38	0.00
DLOG(TCR_BR(-1))	0.16	0.04	3.70	0.00
DLOG(TCR_BR(-10))	0.09	0.04	2.37	0.02
DLOG(TCR_BR(-2))	0.08	0.04	2.01	0.05
DLOG(TCR_BR(-3))	0.12	0.04	3.10	0.00
Adjusted R-squared	0.31			
S.E. of Regression	0.02			

Fonte: Estimativas do *cinve* sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

As estimações anteriores permitem obter uma aproximação à importância da região na determinação da desvalorização real dos sócios menores. Os coeficientes de determinação (R-quadrado) incluídos nos quadros anteriores indicam, em ambos casos, que os determinantes regionais explicam 31% da desvalorização real nesses países.

4.4 Em síntese

O estudo dos co-movimentos entre os ciclos dos PIBs regionais e o da taxa de desvalorização real, tanto a partir das correlações cruzadas simples, das correlações defasadas, quanto das regressões lineares, indica a existência de dois líderes regionais com diferente influência nos países menores.

Na verdade, se bem tanto a Argentina quanto o Brasil atuam em certa medida como líderes dos países menores, as oscilações cíclicas no nível de atividade do Brasil antecedem em maior ou menor medida ao de todos os restantes países do Mercosul. Isto situaria o Brasil como um claro líder regional, já que o que acontece nesse país propaga-se para a região de forma rápida e duradoura. A influência das flutuações cíclicas do PIB brasileiro é particularmente importante sobre o ciclo de atividade da economia paraguaia.

É preciso assinalar que se bem as correlações dinâmicas parecem indicar uma perda de liderança do Brasil sobre

as restantes economias na década dos 90, os resultados que surgem da análise das regressões lineares contradiz esta observação.

A liderança dos países maiores ratifica-se no estudo das correlações simples e dinâmicas da taxa de desvalorização real. À diferença do que se observa para os ciclos do PIB, nos últimos anos o Brasil tem aumentado a sua influência nas oscilações da TCR no Paraguai e no Uruguai, e diminuído na Argentina. Por sua vez, a TCR da Argentina tem perdido relevância como determinante da TCR dos sócios menores.

V. Efeitos assimétricos dos choques externos

O estudo de co-movimentos cíclicos realizado no capítulo anterior mediante o cálculo de correlações cíclicas entre as variáveis macroeconômicas relevantes, é uma ferramenta descritiva muito útil para identificar as principais regularidades entre as flutuações macroeconômicas dos países da região. No entanto, conforme indicam Fanelli e González Rozada (2006), esta metodologia tem a limitação de não permitir identificar as fontes e os mecanismos de propagação dos choques que provocam os diferentes padrões cíclicos na região. Para superar este problema os mencionados autores aplicam por um lado, a metodologia proposta por Blanchard e Quah (1988) para a identificação de choques de oferta e demanda. No entanto, reconhecem as limitações de aplicar esse procedimento em economias pequenas, abertas e dolarizadas como as do Uruguai e do Paraguai. Por esta razão utilizam um enfoque alternativo (proposto por Den Haan (2000) e Den Hann e Sumner (2001) para avaliar o co-movimento cíclico entre preços e quantidades.

A análise de Fanelli e González Rozada finaliza com a caracterização das flutuações cíclicas do PIB dos países do Mercosul, mediante sua decomposição em choques comuns e idiossincráticos. Os principais resultados a que chegam estes autores são os seguintes: “... o ciclo específico explica 87,6% do total da variabilidade cíclica da Argentina, enquanto que o componente comum representa 12,4%...” ... “Para o Brasil, esses números são: a variabilidade do ciclo específico explica 84,5% do total da variabilidade cíclica e a variabilidade do ciclo comum explica 15,5%. No Uruguai, 87% da variabilidade total cíclica é explicada pela variação no ciclo específico e 13% pela variabilidade do ciclo comum.” Para considerar possíveis efeitos extra-regionais os autores estimam uma regressão entre o ciclo comum e uma média ponderada

dos índices de risco-país, e encontram um alto nível de significação do prêmio do risco na determinação do ciclo regional comum.

A metodologia descrita não permite estimar a influência que tem cada um dos choques macroeconômicos mais relevantes para as economias do Mercosul, nas flutuações cíclicas. Em particular, não é possível identificar os efeitos específicos em cada país dos choques financeiros internacionais, das modificações no sentimento dos mercados e dos choques de preços relativos.

Portanto, o objetivo central deste capítulo é analisar as assimetrias no interior do Mercosul mediante a caracterização dos efeitos dos choques estruturais aos que estão expostos estes países, colocando ênfase na importância dos choques externos. Este estudo é realizado mediante a aplicação de técnicas de SVAR (Structural Vector Autoregressive).

5.1 Metodologia SVAR

As técnicas de Vetores Auto-regressivos têm provado serem eficazes na descrição da dinâmica conjunta e na realização de predições das variáveis selecionadas. No entanto, quando o objetivo é fazer inferências sobre as relações estruturais entre as variáveis surge o “problema de identificação”. Conforme indicam Stock e Watson (2001), dado que em geral as variáveis endógenas do VAR estão correlacionadas, os termos de erro das diferentes equações da forma reduzida também o estão. Portanto, a função de impulso-resposta calculada com a base do VAR em sua forma reduzida representa o efeito conjunto de todos os choques primários que podem afetar uma variável. Assim, esse efeito não possui sentido econômico. Portanto, mediante esta metodologia não é possível quantificar por separado o efeito de cada um dos choques que atingem as economias do Mercosul, choques financeiros internacionais, no sentimento dos mercados, etc.

Uma solução ao problema da correlação dos erros nos VAR tem sido a estimativa recursiva do modelo. Esta metodologia permite obter resíduos não correlacionados entre as equações, pelo que a função de impulso-resposta calcula-se sobre a base de impulsos ortogonais entre si. No entanto, deve-se notar que os resultados dependerão da ordem em que tenham sido incluídas as variáveis no VAR; ao mudar a ordem podem ser obtidos resultados completamente diferentes. Portanto, a ordem

das variáveis, não deveria ser escolhida de modo aleatório. Por outro lado, a estrutura de restrições que impõe a estimação recursiva pode não ser adequada em alguns casos. Para que a função de impulso-resposta tenha sentido econômico, a ordem escolhida para a estimação recursiva, ou a estrutura de restrições escolhida, deverá surgir de um modelo teórico que o apóie (Stock e Watson, 2001).

En este capítulo se propone entonces la construcción de un SVAR Neste capítulo propõe-se então a construção de um SVAR que permita identificar os efeitos dos choques estruturais ($\varepsilon_{i,t}$), sobretudo o sistema, o que daria uma aproximação dos efeitos dos choques internacionais nas variáveis internas. A estimação de um SVAR para cada país, permite conhecer os efeitos diferenciais dos choques externos. Como foi comentado, esta metodologia requer fundamentos teóricos que permitam identificar as relações estruturais entre as variáveis do modelo. Por este motivo, na seguinte seção desenvolve-se o modelo macroeconômico que servirá de base para a análise.

Modelo de referência

Descreve-se aqui o modelo teórico que permitirá identificar os choques estruturais mais relevantes que atingem as variáveis de interesse. Não se pretende identificar todas as inovações primárias, somente as mais relevantes, para trabalhar assim com um número reduzido de equações nas estimações econométricas.¹¹

O modelo keynesiano apresentado nesta seção é uma adaptação do modelo de Blanchard e Quah (1988). As modificações mais significativas têm a ver com a inclusão de equações de determinação da taxa de câmbio real bilateral com os Estados Unidos (TCR), do risco-país (prim) e da taxa de juros mediante a imposição de uma regra de Taylor. O modelo compõe-se então de uma função de demanda agregada, uma de produção, uma regra de fixação salarial, um mecanismo de formação de preços, uma equação para a taxa de câmbio real, uma para a determinação do risco-país e uma regra de política monetária:

Equação 4

$$y_t = a_1 \Theta_t + a_2 (e + p^* - p)_t - r_t$$

Equação 5

$$r_t = i_t - p_t$$

Equação 6

$$y_t = n_t + \Theta_t$$

Equação 7

$$\begin{aligned} p_t &= (1 - b_1) w_t + b_1 (e + p^*)_t \Rightarrow \\ p_t &= w_t + b_1 / (1 - b_1) (e + p^* - p)_t \Rightarrow \\ &\Rightarrow p_t = w_t + f(e + p^* - p)_t \end{aligned}$$

Equação 8

$$w_t = w / E_{t-1} n_t = \bar{N}$$

Equação 9

$$prim_t = d_1 \Delta (e + p^* - p)_{t-1} + d_2 (\bar{N} - n_t) + \mu_t$$

Equação 10

$$(e + p^* - p)_t = c_1 \Theta_t + c_2 \mu_t + \lambda_t \varepsilon_t^n$$

Equação 11

$$i_t = [\varphi_\pi (\pi_t - \bar{\pi}) + \varphi_y (y_t - \bar{y})] + \delta_t \mu_t$$

Onde y_t , é o log do PIB, Θ el log de la productividad de los factores productivos, p_t el log del nivel de precios domésticos, p_t^* log do nível de preços internacionais (considera-se o nível de preços dos Estados Unidos), e_t o log da taxa de câmbio nominal, $prim_t$ o indicador de risco-país da economia, n_t o log do nível de emprego, N o nível de emprego de pleno emprego, w_t o log do salário nominal médio da economia, i_t é a taxa de juros em moeda nacional, r_t la taxa de interesse real, e $\bar{\pi}$ e \bar{y} são o objetivo de inflação do Banco Central e o produto de pleno emprego dos fatores produtivos. Supõe-se que a dotação de fatores produtivos é fixa, pelo que N é constante no tempo.¹²

Para resolver o modelo supõe-se que as variáveis Θ_t , μ_t , λ_t y δ_t comportam-se como passeios aleatórios, da forma seguinte:

11. Quanto maiores forem as dimensões adotadas pelo modelo, maior será a precisão das estimações, mas as restrições que impõe a longitude das séries estatísticas disponíveis tornam obrigatório trabalhar com um número reduzido de variáveis.

12. A Equação 4 representa a demanda agregada como função da produtividade dos fatores produtivos, da TCR e da taxa real de juros. A Equação 6 representa a função de produção (Cobb-Douglas com rendimentos a escala constantes) dependente da dotação de fatores (toma-se um único fator produtivo, o trabalho), e de sua produtividade.

Na Equação 7 representa-se o nível de preços internos como uma combinação linear dos preços dos bens e serviços transaccionáveis e não-transaccionáveis, representados pelos preços internacionais denominados em moeda doméstica e o salário nominal médio, respectivamente. Considera-se que estes últimos são fixados para maximizar o emprego no seguinte período (Equação 8).

A Equação 9 representa uma versão simplificada de uma das especificações propostas por Powell e Martínez (2008) para a qualificação de risco-país, que depende da volatilidade da TCR, do estado geral da economia (representado aqui pelo nível de desemprego), e de outros fatores (μ_t).

Equação 12

$$\Theta_t = \Theta_{t-1} + \varepsilon_t^r$$

Equação 13

$$\lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_t^p$$

Equação 14

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \varepsilon_t^*$$

Equação 15

$$\delta_t = \delta_{t-1} + \varepsilon_t^n$$

Onde os ε_t^i comportam-se como ruído branco. Os choques $\varepsilon_t^r, \varepsilon_t^*, \varepsilon_t^p, \varepsilon_t^n$ são interpretados então, como os principais choques econômicos estruturais ou primários que atingem a economia. Os ε_t^r representam os choques reais ou de oferta, os ε_t^* dão conta dos choques financeiros internacionais que atingem o sentimento dos mercados, os ε_t^p representam os outros choques internacionais que atingem os preços relativos, e ε_t^n , os choques de política monetária. Os choques primários identificados no modelo estão não-correlacionados dois a dois, isto é, sua matriz de variâncias e covariâncias é diagonal.

A solução do modelo indica¹³ que no longo prazo o PIB só é atingido pelos choques reais. O prêmio por risco-país no longo prazo é atingido tanto por choques reais quanto pelos choques financeiros internacionais. Por sua vez, a TCR de longo prazo é afetada tanto pelos choques reais quanto pelos de preços relativos e os financeiros internacionais.¹⁴ Por último, a taxa de juros de longo prazo está determinada tanto pelos choques reais, quanto pelos financeiros e os choques nominais.

Aspectos metodológicos para a construção do SVAR

Nesta seção são apresentados os aspectos metodológicos fundamentais associados à construção do SVAR, onde se incluirá a transformação estacionária das variáveis que permitam identificar os choques estruturais.

Assim, os vetores X_t y ε_t serão $[\Delta y, \Delta prim, \Delta(TCR), \Delta(1+i)]$ y $(\varepsilon_t^r, \varepsilon_t^*, \varepsilon_t^p, \varepsilon_t^n)$, respectivamente. Assumindo que o vetor X_t segue um processo estacionário em covariância, o modelo estrutural pode ser representado como um processo infinito de médias móveis. Isto é, existe a decomposição de Wald do modelo e pode-se expressar da seguinte forma:

Equação 16

$$X_t = A_0 \varepsilon_t + A_1 \varepsilon_{t-1} + A_2 \varepsilon_{t-2} \dots = A(L) \varepsilon_t$$

con $\varepsilon_t \approx (0, \Sigma)$

Onde L é o operador de defasagens, de maneira que;

Equação 17

$$A(L) = \sum_{s=0}^{\infty} A_s L^s = A_0 + A_1 L + A_2 L^2 + \dots$$

O objetivo desta seção é identificar as matrizes A_s que, como indicou-se antes, contém as funções de impulso-resposta das variáveis aos choques estruturais.

O suposto de que os ε_t^i são ortogonais entre si significa que a matriz Σ é diagonal. Isso permite, sem perda de generalidade, normalizar a matriz de tal maneira que $\Sigma = \mathbf{1}$. Dado que o vetor X_t apresenta um comportamento estacionário em covariância, pode se estimar um modelo VAR e expressá-lo como um processo infinito de médias móveis;

Equação 18

$$X_t = u_t + \psi_1 u_{t-1} + \psi_2 u_{t-2} + \dots = \Psi(L) u_t$$

con $u_t \approx (0, \Omega)$

Comparando a equação 16 e 18 observa-se que as inovações originais estão relacionadas às do VAR de tal maneira que;

Equação 19

$$u_t = A_0 \varepsilon_t + \psi A_s = \Psi_s A_0$$

A Equação 10 supõe que a evolução da TCR está determinada pela de seus fundamentos, por outras variáveis exógenas (λ_t) – como alterações nos termos de intercâmbio ou na taxa de juros internacional-, por fatores exógenos que atingem o risco-país, e por inovações de política monetária que geram efeitos de curto prazo sobre a TCR (ε_t^n).

A Equação 11 estabelece que a taxa de juros doméstica é determinada por uma regra de Taylor -os coeficientes φ_{π} y φ_y , r representam a ponderação da estabilidade de preços e do nível de atividade na função das preferências do BC-, por outros fatores aleatórios que influenciam as decisões do BC (δ_t), e pelos efeitos dos choques no risco-país.

13. A solução do modelo não é apresentada no documento; caso houver interesse pode ser solicitada aos autores.

14. Calvo, Izquierdo e Talvi (2002), dão uma explicação ao fato de os choques no prêmio por risco-país gerarem efeitos permanentes no nível da TCR. Um choque negativo no prêmio de risco- derivado, por exemplo, de um aumento da aversão ao risco dos agentes – provoca uma saída de capitais e desequilíbrios externos, que só são corrigidos a partir de um melhoramento do resultado comercial, que se atinge mediante uma desvalorização real da moeda. Já que os efeitos do choques sobre o prêmio por risco são de caráter permanente, preservar o equilíbrio externo inicial requer manter o resultado comercial atingido depois da desvalorização, pelo que a TCR deve ser mantida em seu novo nível. Para uma análise mais detalhada, ver Calvo, Izquierdo e Talvi (2002).

Portanto, conhecer a matriz A_0 permite construir os vetores ε_t e as matrizes A_s a partir dos vetores u_t e as matrizes Ψ_s e surgem da estimativa do VAR em sua forma reduzida. Da Equação 18 e da Equação 19 deduz-se que,

Equação 20

$$\Omega = A_0 \Sigma A_0'$$

Devido a que Ω é simétrica, a Equação 20 impõe $n(n+1)/2$ restrições (com n = número de variáveis do modelo) sobre os n^2 elementos diferentes de A_0 e os $n(n+1)/2$ elementos diferentes de Σ . Portanto, a identificação do sistema requer n^2 restrições adicionais. Assumir que $\Sigma=1$, acrescenta $n(n+1)/2$ restrições, pelo que finalmente, $n(n-1)/2$ restrições adicionais continuam sendo necessárias para identificar o sistema. No caso aqui tratado (um modelo de quatro variáveis), a identificação requer seis restrições adicionais.

Na literatura referente aos SVAR, estas restrições têm tomado diversas formas. Alguns autores impõem restrições nas interações contemporâneas entre as variáveis do sistema. Elas significam a exclusão de algum elemento da matriz A_0 que em geral, se justifica mediante supostos de “resposta demorada” de alguma variável em relação a mudanças em outra. Estes supostos podem abranger todas as interações relevantes entre as variáveis¹⁵, ou somente algumas. Neste último caso, mediante as relações causais determinadas a priori, são construídas variáveis instrumentais que permitem estimar as relações contemporâneas, mediante a utilização de regressões de variáveis instrumentais.¹⁶ Conforme indicam Faust e Leeper (1997) esta metodologia tem mostrado ser de grande utilidade, mas nem sempre é possível encontrar na teoria as restrições contemporâneas necessárias para identificar o modelo. Para superar essa limitação, Blanchard e Quah (1988) propõem uma metodologia alternativa para a identificação do sistema que consiste na imposição de restrições de longo prazo provenientes de um modelo da teoria macroeconômica.

Conforme se observa na Equação 16, o efeito contemporâneo do vetor ε_t sobre el X_t é dado pela matriz A_0 , que os efeitos defasados estão determinados pelos elementos (a_{ij}) das matrizes A_s ($s \geq 1$). pelo que as restrições de longo prazo devem ser realizadas sobre os elementos das matrizes A_s .

A partir do modelo macroeconômico de referência derivam-se sete restrições de longo prazo ao sistema.¹⁷ O fato de que no longo prazo o PIB só seja atingido pelos choques reais, impõe três restrições. As outras quatro restrições têm a ver com que nem os choques nominais nem os de preços relativos atingem no longo prazo o prêmio por risco-país, com que os choques nominais não atingem a TCR, e com que a taxa de juros não é atingida no longo prazo pelos choques de preços relativos. Em termos matemáticos, estas restrições significam que:

$$\begin{aligned} \sum_{s=0}^{\infty} a_{12}(s) &= \sum_{s=0}^{\infty} a_{13}(s) = \sum_{s=0}^{\infty} a_{14}(s) = \\ \sum_{s=0}^{\infty} a_{23}(s) &= \sum_{s=0}^{\infty} a_{24}(s) = \sum_{s=0}^{\infty} a_{34}(s) = \\ \sum_{s=0}^{\infty} a_{43}(s) &= 0 \end{aligned}$$

Note-se que as restrições indicadas anteriormente representam restrições aos efeitos das inovações no nível das séries. A modo de exemplo, o elemento a_{12} da matriz A_s representa o efeito sobre Δy de uma inovação em $\Delta prim$ após s períodos, portanto $\sum_{s=0}^k a_{12}(s)$ toma o efeito sobre após k períodos.

Denominando $A(1) = A_0 + A_1 + A_2 + \dots$; as sete condições significam a exclusão de sete elementos na matriz $A(1)$ ¹⁸ pelo que essa matriz toma a seguinte forma:

Equação 21

$$A(1) = \begin{bmatrix} A_{11}(1) & 0 & 0 & 0 \\ A_{21}(1) & A_{22}(1) & 0 & 0 \\ A_{31}(1) & A_{32}(1) & A_{33}(1) & 0 \\ A_{41}(1) & A_{41}(1) & 0 & A_{44}(1) \end{bmatrix}$$

Conforme Hamilton (1994), a função de impulso-resposta sobre os choques estruturais pode ser calculada estimando a matriz $A(1)$ por máxima verossimilhança e utilizando a igualdade estabelecida na Equação 19.

15. A aplicação desta metodologia significa neste caso a exclusão de seis elementos da matriz A_0 .

16. Para aplicações desta metodologia ver, por exemplo, Blanchard e Perotti (2002), ou De Castro e Hernández de Cos (2006).

17. As restrições de longo prazo apresentam algumas limitações. Faust e Leeper (1997) estabelecem que não existem provas de hipótese consistentes para os parâmetros das funções de impulso-resposta devido à incerteza associada à estimativa de $\Psi(1)$ com base em amostras finitas. Essa incerteza transfere-se, através das restrições de longo prazo, às funções de impulso-resposta. Esta limitação pode ser superada assumindo uma ordem conhecida para o VAR. De maneira alternativa, é possível generalizar as restrições de longo prazo mediante outras que representam restrições “neighborhood of frequency zero, instead of just a restriction at the point zero” (Blanchard e Quah (1988)).

18. Note-se que $A(1) = A_0 + A_1 + A_2 + \dots$, de onde $a_{12}(1) = \sum_{s=1}^{\infty} a_{12}(s)$.

5.2 Resultados por país

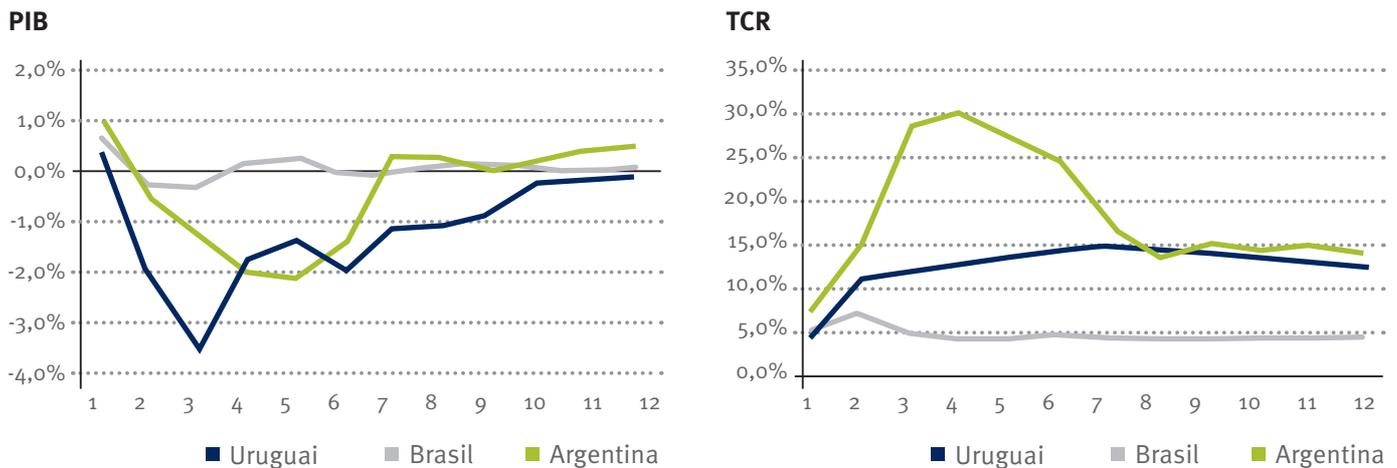
Foi estimado um SVAR para cada país do bloco, exceto o Paraguai pela falta de dados suficientes. Na estimativa dos modelos foram consideradas as primeiras diferenças das séries trimestrais do PIB (y), risco-país (prim), taxa de câmbio real e taxa de juros, em sua transformação logarítmica para o período 1991.1 - 2008.4.¹⁹ O vetor de variáveis endógenas é o seguinte:

Equação 22

$$[\Delta y, \Delta prim, \Delta(TCR), \Delta(I+i)]$$

Também foram incluídas algumas variáveis deterministas como dummies estacionais e o efeito páscoa. Como variável exógena também foi incluída a taxa de referência da FED, que em alguns casos foi significativa na equação

Gráfico V.1. Função de Impulso-Resposta trimestral a um choque financeiro internacional (três desvios-padrão)



Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

O gráfico mostra claramente o maior risco macroeconômico que apresentam a Argentina e o Uruguai aos choques nos mercados financeiros internacionais. Enquanto que no Brasil o choque financeiro tem um impacto sobre o PIB menor a 1%, na Argentina supera 2%, e no Uruguai situa-se próximo a 4%. Além disso, enquanto que no Brasil os efeitos são diluídos completamente após um ano, na Argentina e Uruguai duram dois anos.

A menor estabilidade macroeconômica e os maiores níveis de endividamento e descasamento de moedas entre as fontes de renda e a dívida do setor público tornam as

da taxa de juros local. Para determinar a quantidade de defasagens a serem incluídas, foram levados em conta os critérios usuais de informação e os testes de exclusão de defasagens. Finalmente, os modelos estimados para Argentina, Brasil e Uruguai incluíram sete, dois e três defasagens, respectivamente²⁰.

Como foi mencionado anteriormente, a construção do SVAR permite estimar funções de impulso-resposta das variáveis endógenas, perante choques estruturais identificados. A partir das simulações de impulso-resposta, foram identificados os efeitos diferenciais e as eventuais assimetrias nas respostas que estes choques geram nas variáveis macroeconômicas mais relevantes para cada país.

No gráfico V.1 apresenta-se a resposta do PIB e da TCR nos três países analisados perante um choque financeiro internacional equivalente a três desvios-padrão.

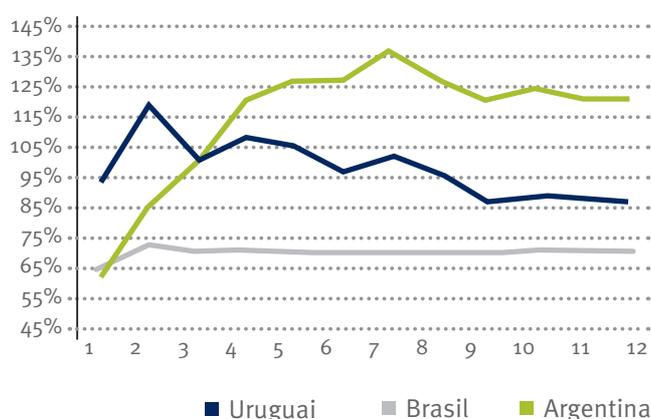
19. Os testes ADF deram como resultado uma raiz unitária em todos os casos. A escolha do período obedece à falta de dados dos EMBI, anteriores ao primeiro trimestre de 1991.

20. Não são apresentadas aqui as estimativas completas (que podem ser solicitadas aos autores), somente são comentados os resultados da análise de impulso-resposta dos modelos.

Destaca-se o importante impacto do choque financeiro sobre a TCR na Argentina, que mostra uma super-reação que persiste durante dois anos. Uma possível explicação - pelo menos parcial - é o maior impacto do choque inicial sobre o EMBI Argentina que sobre as outras duas economias. O último episódio de default nesse país poderia ter tido consequências duradouras na percepção dos mercados internacionais sobre o risco inerente de abrir suas posições na Argentina. Se este fosse o caso, as notícias negativas nos mercados financeiros internacionais, como mostra o gráfico V.2, se amplificam significativamente na Argentina, gerando mais saídas de capitais, e aumentando a magnitude necessária da correção cambial. Neste sentido, é interessante notar que depois do impacto inicial do choques, à diferença dos outros sócios, o EMBI Argentina continua aumentando; amplificando-se o efeito, resultado que apóia a hipótese proposta.

Por outro lado, o gráfico V.1, mostra que os choques financeiros que elevam o nível do EMBI, têm efeitos permanentes sobre a TCR dos três países. Os argumentos antes comentados de Calvo, Izquierdo e Talvi (2002) explicam esse comportamento. Uma realização positiva do termo ε_t^* gerada, por exemplo, por um aumento da aversão ao risco dos agentes, provoca uma saída de capitais e portanto um desequilíbrio dos balanços externos. Para recuperar o equilíbrio é necessário um maior resultado comercial, que se atinge com uma desvalorização real da moeda. Já que os efeitos de ε_t^* sobre o prêmio por risco são de caráter permanente (ver gráfico V.2), manter o equilíbrio externo inicial requer que a TCR mantenha-se em seu novo nível para preservar o resultado comercial atingido depois da desvalorização.

Gráfico V.2. Função de Impulso-Resposta trimestral do EMBI a um choque financeiro internacional (três desvios-padrão)



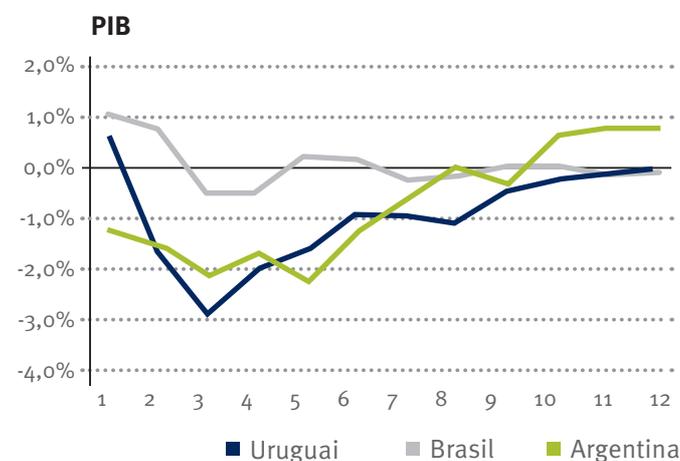
Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

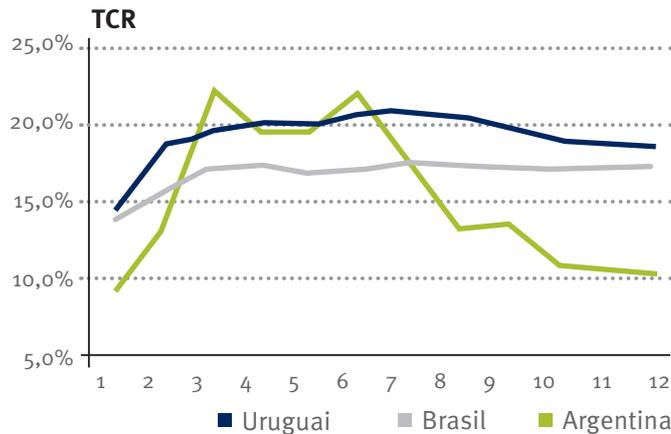
Em suma, a análise dos impactos dos choques financeiros mostra a economia brasileira muito menos vulnerável que a de seus sócios regionais. Os resultados encontrados também fornecem evidência a favor de que o recente antecedente de *default* na Argentina é um fator muito relevante para explicar a volatilidade macro nesse país.

Ao examinar as consequências dos choques de termos de intercâmbio sobre as variáveis macroeconômicas, as conclusões são similares às derivadas da análise do choques financeiros; os efeitos são mais profundos e duradouros na Argentina e no Uruguai, do que no Brasil. O gráfico V.3 dá conta destes resultados. Como ali se observa, um choque de três desvios-padrão gera na Argentina e no Uruguai reduções do PIB próximas a 3%, e os efeitos não terminam de se dissipar até passados dois anos. Por sua vez, no Brasil, os impactos são muito pouco significativos (menores a 0,5%) e de muito curta duração.

Estes diferentes comportamentos provavelmente estejam associados a dois fatores que diferenciam a economia brasileira de seus sócios regionais. Em primeiro lugar, a maior diversificação de sua estrutura produtiva permite que esta economia amortize as consequências de uma mudança de preços relativos de tal maneira que o efeito agregado surja da somatória de setores vencedores e perdedores produto do choque de preços. Na Argentina e no Uruguai, a alta especialização produtiva e sua acentuada orientação exportadora dificultam a diversificação dos riscos derivados das mudanças de preços. Em segundo lugar, novamente, o alto grau de dolarização e descasamento de moedas dos setores público e privado observado na Argentina e no Uruguai faz com que o “efeito de balanço patrimonial” derivado da correção cambial necessária para compensar o choque, tenha uma magnitude que possa se traduzir em consequências relevantes no nível de atividade.

Gráfico V.3. Função de Impulso-Resposta trimestral a um choque de preços relativos (três desvios-padrão)





Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

Os efeitos do choque de preços sobre a TCR fornecem evidência nesse sentido, o Brasil processa todo o ajuste necessário em três trimestres, enquanto que na Argentina e no Uruguai o processo leva mais tempo e é mais profundo. Um fator adicional que poderia explicar este comportamento é que dada a menor dolarização da economia brasileira o “*fear of floating*”²¹ não operaria com tanta intensidade como nos outros dois países, permitindo realizar o ajuste de forma rápida. A correção oportuna evita acumular desequilíbrios nas contas externas que tornam necessário um ajuste posterior mais significativo. Conforme se observa no Gráfico V.3, no Uruguai e principalmente na Argentina, depois do choque observa-se uma super-reação da TCR, que poderia estar associada ao adiamento deliberado do ajuste necessário. Neste sentido, enquanto que realizar todo o ajuste no Brasil leva três trimestres, no Uruguai são necessários mais de oito.

Até aqui, foram analisadas as diversas reações das variáveis macroeconômicas fundamentais aos diversos choques primários ou estruturais identificados, sua magnitude e tempo de assimilação. No entanto, é necessário perguntar quanto da variabilidade do produto destas economias é explicado por cada um dos choques analisados. Isto será estudado mediante a análise de decomposição de variância, complementar ao de impulso-resposta. Ela mede a contribuição de cada choque primário à variância total das variáveis endógenas.²²

Os resultados, apresentados no quadro V.1, reafirmam os achados derivados da análise de impulso-resposta. Nesse quadro expõe-se a percentagem da variância explicada por cada um dos choques primários, depois do primeiro, quarto e oitavo trimestre.²³

Quadro V.1. Análise de decomposição de variância do PIB

Horizonte de predição (trim.)

	ε^r	ε^*	ε^p	ε^n
Argentina				
1	77.9	3.4	5.1	13.7
4	75.5	7.1	3.4	14.0
8	70.6	10.2	5.9	13.3
Brasil				
1	90.2	1.8	6.5	1.4
4	81.4	5.6	10.7	2.4
8	80.6	5.4	11.7	2.3
Uruguai				
1	95.8	0.3	1.1	2.8
4	66.2	15.5	11.0	7.3
8	64.9	15.9	11.1	8.2

ε_t^r : choques reais ou de oferta

ε_t^* : choques internacionais que atingem os preços relativos,

ε_t^p : choques internacionais que atingem os preços relativos,

ε_t^n : choques de política monetária.

Fonte: Estimativas do cinve sobre a base de dados do BCB, BCRA, BCP e BCU.

A conclusão mais relevante diz respeito a que os choques financeiros mundiais (ε_t^*) explicam uma maior proporção da variância do PIB na Argentina e no Uruguai do que no Brasil. Depois de processado todo o efeito do choque, enquanto que na Argentina e no Uruguai a contribuição desse choque atinge 10% e 16%, respectivamente, no Brasil situa-se apenas acima de 5%. Estas cifras apóiam a hipótese da maior vulnerabilidade e exposição das economias argentina e uruguaia aos choques nos mercados financeiros internacionais, associado às diferenças nas estruturas produtivas destes países, mais abertos e com uma estrutura produtiva menos diversificada.

Pelo contrário, no Brasil observa-se uma influência maior dos choques reais ou de oferta (ε_t^r) do que nas outras duas economias. Quase 81% da variabilidade do PIB brasileiro é explicada por este tipo de choque, o que evidencia uma maior influência dos fatores internos na determinação do

21. Calvo e Reinhart (2002).

22. Para o seu cálculo computa-se a contribuição de cada choque primário ao erro de predição de cada variável s passos à frente.

23. Considerou-se apenas até o oitavo trimestre por que posteriormente não são produzidas modificações significativas nas percentagens explicadas por cada choque.

PIB. Por sua vez, a influência destes choques no PIB da Argentina é um pouco maior do que no Uruguai. A combinação de um maior tamanho da economia e do mercado interno, certamente ajude a explicar estas diferenças de comportamento.

Por sua vez, os choques de política monetária têm influência relevante nas economias argentina e uruguaia. É consideravelmente mais importante na explicação da variabilidade do PIB na Argentina.

Dois fatores poderiam explicar estes resultados. Em primeiro lugar, se bem o menor grau de dolarização e descasamento de moedas e a maior profundidade dos mercados financeiro e de crédito operariam a favor de uma eficácia maior da política monetária no Brasil através do canal tradicional da taxa de juros, é um fato bem documentado na literatura²⁴ que as ineficiências nos mercados financeiro e de crédito, através do canal de crédito, amplificam os efeitos da política. Assim, uma importância maior do canal de crédito na transmissão da política monetária na Argentina e no Uruguai poderia explicar, pelo menos uma parte de uma influência maior da política monetária nesses países.

Outra possível explicação poderia encontrar-se em eventuais dificuldades na identificação dos choques de preços relativos, principalmente no caso da Argentina. A significativa influência do período de conversibilidade e outros períodos de importantes desalinhamentos da TCR em relação a seus níveis de equilíbrio –tanto em magnitude como em duração– impõem dificuldades à correta estimação dos choques de preços relativos. Desta forma, poderia ocorrer o caso de que uma parte do que foi identificado como choques de política monetária tenha a ver na verdade com choques de preços relativos, sobrestimando assim a importância da política monetária.

5.3 Principais consequências para a análise da integração

Os resultados das análises de impulso-resposta e de decomposição de variância assinalam significativas diferenças na vulnerabilidade e exposição aos riscos externos entre Brasil, Argentina e Uruguai. Os resultados indicam de maneira muito robusta a maior solidez e estabilidade que possui a economia brasileira devido à menor influência dos choques internacionais na determinação de seu contexto macroeconômico interno. As consequências desses choques no nível de atividade e a estabilidade da TCR são claramente menos significativas –tanto em magnitude quanto em duração– do que na Argentina e no Uruguai.

Se bem não é um tema tratado em detalhe no trabalho, podem ser elaboradas algumas conjecturas sobre os fatores determinantes destas regularidades. A maior especialização produtiva, abertura externa, dolarização e descasamento de moedas nos balanços dos setores público e privado, bem como o tamanho menor da Argentina e do Uruguai, são os principais fatores que poderiam explicar sua maior exposição aos choques nos mercados mundiais.

No caso da Argentina, a esses fatores poderia somar-se o recente episódio de default; os resultados encontrados fornecem evidência a favor da hipótese de que esse episódio teria gerado consequências duradouras na percepção dos mercados internacionais em relação ao risco inerente de abrir suas posições nesse país. Este fato faria com que um choque que aumente a aversão ao risco nos mercados financeiros seja amplificado na economia argentina, amplificando por sua vez as consequências negativas.

Como resultado destas considerações conclui-se que os determinantes internos no Brasil são mais importantes na determinação do PIB, da TCR e do risco-país do que o são para a Argentina e o Uruguai, onde o contexto internacional adquire maior importância.

VI. Algumas conclusões de política

Do ponto-de-vista da gestão das políticas econômicas, os problemas tratados por este trabalho vinculam-se com a gestão do ciclo macroeconômico. Isto é, relacionam-se com os objetivos de suavização dos impactos do ciclo no nível de bem-estar, geralmente associado ao nível de atividade e de emprego.

Vários dos resultados obtidos neste trabalho estão claramente ligados à assimetria mais notória do Mercosul: a importância maior da economia brasileira em relação com os seus sócios. Isso se traduz numa influência relevante do Brasil na determinação do ciclo de atividade e da taxa de câmbio real dos restantes países do Mercosul. Se bem existem alguns indícios de que a influência do ciclo macroeconômico brasileiro nas duas menores economias tem perdido algo de impacto nos últimos anos, por outro lado, o aumento da sincronia do ciclo brasileiro com o argentino não oferece possibilidades de diversificação dentro da região para as economias menores.

Essa mesma assimetria de tamanho está por trás de várias características da evolução macroeconômica encontradas no trabalho: que a economia brasileira tenha mais capaci-

.....
24. Bernanke y Blinder (1988).

dade de ajuste macroeconômico a choques internacionais, sobretudo os reais, e que os choques internos tenham mais importância em sua evolução macroeconômica.

A consequência mais direta em termos de política é que as possibilidades de coordenação macroeconômicas do bloco estão fortemente condicionadas pelas preferências e oportunidades das políticas macroeconômicas brasileiras.

A interação entre os aspectos macroeconômicos e os aspectos microeconômicos e estruturais do processo da integração, também deveria levar em conta este condicionamento básico. Por exemplo, se for pensado em estabelecer algum mecanismo mais ou menos automático que forneça cláusulas de excepcionalidade ou de salvaguarda em políticas comerciais, seu desenho deveria se preocupar fundamentalmente com a sustentabilidade macroeconômica do Brasil. Se a economia líder estiver numa senda de sustentabilidade de maneira que não é de se esperar mudanças de grande magnitude em suas variáveis macroeconômicas, o processo de aplicação das restantes políticas de integração não deveria sofrer readaptações. Pelo contrário, se for pensado estipular eventuais mecanismos de contrapeso para choques macroeconômicos, como cláusulas de salvaguarda de política comercial em função de situações extremas do ciclo geradas na região devido a mudanças em preços relativos ou nível de atividade, eles devem ser estruturados principalmente em função do que possa acontecer na economia brasileira. Além disso, já que existe um efeito de liderança significativo exercido pela Argentina sobre o Paraguai e o Uruguai, as possíveis cláusulas de salvaguarda também deveriam ser desenhadas com a preocupação do impacto da primeira sobre os segundos.

Com este marco de referência e além destas considerações, é possível traçar algumas ações de política concretas que podem contribuir a diminuir os efeitos das assimetrias entre as economias do bloco, com benefícios indiscutíveis para os sócios menores do bloco e sobre o funcionamento do Mercosul em seu conjunto. A seguir, são feitas algumas propostas concretas que dizem respeito à integração financeira, às políticas comerciais e de investimento, e aos acordos sobre políticas fiscais comuns.

A respeito do primeiro conjunto de medidas, os resultados para a UEM indicam que o aprofundamento da integração financeira tem agido como um importante mecanismo de ajuste, conseguindo suavizar o consumo entre períodos mediante a diversificação da pasta de investimentos em diversos países. E também a maior integração financeira

também tem jogado um papel importante na transmissão da política monetária comum.

No MERCOSUL, o escasso desenvolvimento financeiro tem sido um obstáculo para a convergência macroeconômica, se bem, como o indicam Fanelli e Albrieu (2009), no primeiro Relatório que faz parte deste mesmo projeto²⁵, o Brasil tem experimentado um crescente aprofundamento financeiro nos últimos anos. Por sua vez, Albrieu et al. (2008) mostram evidência de que os fluxos de capital intra-região são muito baixos. Portanto, é de se esperar que o caminho de aprofundamento financeiro e a construção de uma arquitetura financeira regional contribuam no mesmo sentido nas economias do Mercosul. Conforme Fanelli e Albrieu, uma forma de fazê-lo é através da implementação de mecanismos regionais para a administração dos problemas de liquidez de curto prazo, coordenando a administração de reservas no nível regional e criando instituições com essa finalidade. Um exemplo importante é o Fundo de Administração de Reservas (FLAR) entre os países da CAN (Comunidade Andina de Nações), que tem sido considerado bem-sucedido em seu objetivo de suavizar as flutuações da liquidez internacional.

Quais são os fatores factíveis de serem atingidos pela política econômica, pelo menos a médio prazo, com o objetivo de aprofundar os vínculos financeiros entre os sócios? Aboal et al (2008), mencionam alguns destes fatores: a harmonização dos sistemas legais, uma abertura financeira dos mercados maior, e um maior desenvolvimento da atividade financeira dos países.

Um exemplo a seguir da experiência européia quanto à criação de instrumentos financeiros para a integração, é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Este instrumento tem como objetivo apoiar financeiramente o desenvolvimento econômico das regiões deprimidas desse bloco. As áreas comumente mais financiadas têm sido: os transportes, telecomunicações, energia, meio ambiente, pesquisa e inovação, as infra-estruturas sociais, a formação, a reabilitação urbana e a reconversão industrial, o desenvolvimento rural, a pesca, e inclusive o turismo e a cultura.

A respeito das políticas comerciais e de investimentos, o tratamento das assimetrias no Mercosul (segundo Bouzas e Veiga (2008)) deveria se concentrar no desenho de políticas que evitem distorções nos fluxos de comércio e investimentos, com o objetivo de combater a fragmentação dos mercados no interior do bloco. Em outras palavras, evitar

25. Fanelli, J.M e Albrieu R. (2009), "Coordenação de políticas num contexto de crise", Primeiro relatório do contrato "EF-2008 diálogo" pertencente ao projeto CE-MERCOSUL de Apoio ao Monitoramento Macroeconômico.

políticas comerciais e de incentivos aos investimentos que gerem essas distorções.

Quanto aos lineamentos de política fiscal, leve-se em conta que os países do bloco contam com um reduzido espaço fiscal, devido aos problemas que têm tido estas economias para garantir a sustentabilidade da dívida pública e a que os fluxos de capital tendem a ser pró-cíclicos. Parece claro, portanto, que algum tipo de regra comum que represente um papel estabilizador, ou pelo menos neutro, da política fiscal seria desejável. Isto poderia ser feito, por exemplo, estipulando metas de déficit fiscal que levem em conta a fase do ciclo em que estão as economias do bloco.

Isto também requeriria a conformação de um fundo de estabilização que pudesse ser utilizado nas fases recessivas do ciclo para amortizar os efeitos da crise na demanda agregada daquelas economias que o precisarem. Conforme Ángel e Valdés (2000), os fundos de estabilização são uma parte do desenho ótimo da política fiscal. No entanto, existe sempre um risco de que o resto da política fiscal desfaça um parte das oportunidades que esta política pode gerar. Por sua vez, nos fatos não existem diferenças entre um fundo de estabilização e um bom desenho de regra fiscal (Perotti (2007)). Por exemplo, uma regra fiscal de déficit ajustado pelo ciclo, como a que existe no Chile, pode se interpretar como a incorporação de um fundo de estabilização com a vantagem de que o governo não pode desfazer o auto-seguro sem violar a regra que se impôs.

Na verdade, o desenho de todas estas medidas deverá se circunscrever ao condicionamento básico que antes fora mencionado, derivado dos principais achados empíricos desta pesquisa, a liderança geral da economia brasileira sobre todo o bloco e a particular da Argentina sobre as economias menores.

Referências

- Aboal, D., Lorenzo, F., & Noya, N. (2003). "La inflación como objetivo en Uruguay: Consideraciones sobre los mecanismos de transmisión de la política monetaria y cambiaria. Montevideo". Banco Central del Uruguay.
- Aboal, D., Lanzilotta, B. y Perera M. (2009). "Espacio Fiscal para el Crecimiento en Uruguay". (En Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur. Coord. : J. M: Fanelli). Red Mercosur.
- Aboal, D., Lanzilotta, B. y Perera M. (2008). "Integración Financiera en el Mercosur". (En Mercosur: Integración y profundización de los mercados financieros. Coord. : J. M: Fanelli). Red Mercosur.
- Agenor, P.-R., & Montiel, P. (2000). "La Macroeconomía del Desarrollo. México: Fondo de Cultura Económica".
- Arpaia, A. y G. Mourre. (2005). "Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature". Labour and Demography.
- Asdrubali, P. y S. Kim. (2004). "Dynamic Risk Sharing in the United States and Europe". Journal of Monetary Economics, 51, pp. 809-836.
- Badagian, A, y J. Cresta. (2006). "Fluctuaciones Cíclicas en las Variables Fiscales de los Países del MERCOSUR". En Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. F. Lorenzo (Ed.). Siglo XXI Editora Iberoamericana. Buenos Aires, Argentina.
- Baele, L., A. Ferrando, P. Hördahl, E. Krylova y C. Monnet. (2004). "Measuring European Financial Integration". European Central Bank Occasional Papers, 14.
- Barbosa-Filho, N. (2006a), "Terms of Trade Fluctuations and their Implications for Exchange-Rate Coordination in MERCOSUR". En Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.
- Barbosa-Filho, N. (2006b), "Trends and Fluctuations in Brazilian and Argentine Trade Flows". En Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.

- Barros De Castro, A., & Pires De Souza, F. (2001). "Coordinación Macroeconómica en el Mercosur: Reflexiones a partir de la Experiencia Brasileña". En J. M. Fanelli, Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur. Buenos Aires: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.
- Begg, I. (1995). "Factor Mobility and Regional Disparities in the European Union" *Oxford Review of Economic Policy*, 11, pp. 96-112.
- Bensiñ, A. (2006). "Las Reformas Económicas de Uruguay (1974-2004)". CEPAL, Serie La Macroeconomía del Desarrollo.
- Bentolila, S. (1997). "La Inmovilidad del Trabajo en las Provincias Españolas". Servicio de Estudios del Banco de España, Documento de Trabajo 9718.
- Bentolila, S. y Jimeno, J. (1995). "Regional Unemployment Persistence". CEPR Discusión Paper 1259.
- Bernanke, B. y Blinder, A. (1988) - "Credit, Money, and Aggregate Demand", NBER Working Paper Series Nº 2534
- Bertola, G. (2007). "Finance and Welfare States in Globalizing Markets". Mimeo, European University Institute.
- Blanchard, O. y F. Giavazzi. (2002) "Current Account Déficits in the Euro Area: The End of the Feldstein-Horioka puzzle?" MIT Working Papers, 03-05.
- Blanchard, O. y L. Katz. (1992). "Regional Evolutions". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-75.
- Blanchard, O; Quah, D (1988): "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances" NBER WP/2737
- Blanchard, O; Watson, M (1984): "Are Business Cycles Alike?" NBER WP/1392
- Blyde, J. (2005). "Convergent Dynamics in MERCOSUR". Inter American Development Bank
- Borda, D., & Masi, F. (1998). "Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción". Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Bouzas, R. (2002). "La Argentina Después de las Reformas". En R. Bouzas, Realidades Nacionales Comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.
- Bouzas, R. (2005). "Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades. MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda". Seminario Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, BID/INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de Julio.
- Bouzas, R. y P. Da Motta Veiga (2008). "La Experiencia Europea en el Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y de Política: Implicaciones para el MERCOSUR". En Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento? Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonilibro. Mayo, 2008.
- Buckle, R; Kunhong, K; Tam, J (2001): "A Structural VAR Approach to Estimating Budget Balance Targets" New Zealand Treasury WP 01/11 .
- Calvo, G; Izquierdo, A; Mejia, L.F (2004): "On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects" NBER, Cambridge, MA, DT 10520.
- Calvo, G; Izquierdo, A; Talvi, E (2002): "Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons" IADB.
- Calvo, G; Reinhart, C (1999): "Capital Flow Reversals, the Exchange Rate Debate, and Dollarization". IMF
- Calvo, G; Reinhart, C (2002). "Fear of Floating". NBER Working Paper No. 7993.
- Carlomagno, G; Egger, D; Sicilia, G (2008): "Hacia un Estudio Comprehensivo de la Vulnerabilidad y Sostenibilidad Fiscal: Una Metodología Complementaria para el Análisis de la Deuda" FCC y A, UdelaR
- Carrera, J., & Sturzenegger, F. (2000). "Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur. Buenos Aires". Fondo de Cultura Económica.
- Castelar Pinheiro, A., Gill, I., Servén, L., & Roland, M. (2005). "Brazilian Economic Growth, 1900-2000: Lessons and Policy Implications". En E. Fernandez Arias, R. Manuelli, & J. Blyde "Sources of Growth in Latin America, What is Missing? Washington: Inter American Development Bank".
- Cavallo, D. (2008). "Estanflación, Inflación con Recesión". Buenos Aires: Sudamericana.

- Central Bank of the Republic of Turkey (2006): "Dollarization: Consequences and Policy Options"
- Creel, J; Monperrus-Véroni, P (2005): "Discretionary Policy Interactions and the Fiscal Theory of the Price Level: A SVAR Analysis on French Data" Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Document de Travail N° 2005-12.
- Cresta, J. y D. Duarte. (2006). "Caracterización del Régimen Cambiario en Paraguay". En 15 Años de MERCOSUR: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras. Serie Red MERCOSUR No. 8. IDRC-RED MERCOSUR. Editorial Zonalibro. Montevideo, Uruguay.
- Cresta, J. (2008). "Asimetrías en el MERCOSUR: Un enfoque macroeconómico". En Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento? Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonalibro. Mayo, 2008.
- Chari, V; Kehoe, P; McGrattan, E (2007): "Are Structural VARs with Long-Run Restrictions Useful in Developing Business Cycle Theory?" Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report 364
- Christiano, L; Eichenbaum, M; Evans, C (1998): "Monetary Policy Shocks: What Have We Learned and to What End?"
- Da Motta Veiga, P. (2002). "Brasil al Inicio del Nuevo Milenio: Herencias y Desafíos de la Transición. En R. Bouzas, Realidades Nacionales Comparadas". Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.
- Darvas, Z., A. Rose y G. Szapáry. (2006). "Fiscal Divergence and Business Cycle Synchronization: Irresponsibility is Idiosyncratic". NBER Working Papers, 11580.
- De Brun, J. (2005). "Growth in Uruguay: Factor Accumulation or Productivity Gains? En E. Fernandez Arias, R. Manuelli, & J. Blyde, Sources of Growth in Latin America, What is Missing?" Washington: Inter American Development Bank.
- De Castro, F; Hernández de Cos, P (2006): "The Economic Effects of Exogenous Fiscal a.C. in Spain: A SVAR Approach" Banco de España Documentos de Trabajo N° 0604
- Decressin, J. y A. Fatás. (1995). "Regional Labour Market Dynamics in Europe". European Economic Review, 39, pp. 1627-1655.
- Del Negro, M; Schorfheide, F (2006): "How Good Is What You've Got? DGSE- VAR as a Toolkit for Evaluating DSGE Models" Federal Reserve Bank of Atlanta
- Den Hann, W.J; Sumner, S (2001). "The comovements between real activity and prices in the G7". NBER w/p 8195
- Dhyne, E., L.J. Alvarez, H. Le Bihan, G. Veronesi, D. Dias, J. Hoffmann, N. Jonker, P. Lunnemann, F. Ruml y J. Vilmunen. (2006). "Price Changes in the Euro Area and the United States: Some Facts from Individual Consumer Price Data". Journal of Economic Perspectives, 20(2), American Economic Association, pp. 171-192.
- Eichengreen, B. (1993). "Labor Markets and European Monetary Unification". En Mason, P. y Taylor, M. (Eds.). Policy Issues in the Operation of Currency Unions, Cambridge University Press, Cambridge.
- EMU@10 (2008). "Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union". European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Economy (2006). European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 6.
- Ereeg, C; Guerrieri, L; Gust, C (2005): "Can Long-Run Restrictions Identify Technology Shocks?" Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers Number 792 (updated version).
- Fabiani, S., M. Druant, I. Hernando, C. Kwapił, B. Landau, C. Loupias, F. Martins, T. Matha, R. Sabbatini, H. Stahl y A. Stockman. (2005). "The Pricing Behavior of Firms in the Euro Area: New Survey Evidence". International Journal of Central Banking, 2.
- Fanelli, J. M. (1998). "Estabilidad, Reforma Estructural y Crecimiento: Reflexiones sobre el Régimen de Convertibilidad en la Argentina". En D. Borda, & F. Masi, Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- Fanelli y González Rozada (2006). "Ciclo Económico y Coordinación de la Política Macroeconómica en el MERCOSUR". Serie Red Mercosur N° 6 - 2006
- Faust, J; Leeper, E (1997): "When Do Long-Run Identifying Restrictions Give Reliable Results?" American Statistical Association, Journal of Business & Economic Statistics. Vol. 15 No. 3
- Fernandez Arias, E., Manuelli, R., & Blyde, J. (2005). "Sources of growth in Latin America". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- Fernandez Valdovinos, C., & Monje Naranjo, A. (2005). "Economic Growth in Paraguay". En E. Fernandez Arias, R. Manuelli, & J. Blyde, *Sources of Growth in Latin American, What is Missing?* Washington: Inter American Development Bank.
- Fernández-Villaverde, J; Ruibio-Ramírez, J: "Structural Vector Autoregressions" Federal Reserve Bank of Atlanta
- Giambiagi, F. (1998). "Estabilización Económica y Ajuste Estructural: El Caso Brasileño". En D. Borda, & F. Masi, *Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- Giannone, D. y L. Reichlin. (2006). "Trends and Cycles in the Euro Area: How Much heterogeneity and should we worry about it?" ECB Workshop "What effects is EMU having on the Euro Area and its member countries", Frankfurt 17 June 2005.
- Gross, D. (1996). "A Reconsideration of the Cost of EMU: The Importance of External Shocks and Labour Mobility". European University Institute Working Paper 96/15.
- Gross, D. y A. Hobza. (2003). "Exchange Rate Variability as an OCA Criterion: Are the Candidates Ripe for the Euro?" ICEG Working Papers, 23.
- Grubb, D., R. Jackman y R. Layard. (1983). "Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries". *European Economic Review*, 21, pp. 11-39.
- Hamilton, J (1994): "Time Series Analysis", Princeton: Princeton University Press
- Heterogeneity and Should We Worry About it?" European Central Bank Working Papers, 595.
- Holden, S. (2004). "Wage Formation Under Low Inflation". En Piekola, H. y K. Snellman. (Eds.). *Collective Bargaining and Wage Formation Challenges for a European Labour Market*, Springer Verlag.
- Hopenhayn, H., & Neumeyer, P. (2005). "Explaining Argentina's Great Depression of 1975-90". En E. Fernandez Arias, E. Manuelli, & J. Blyde, *Sources of Growth in Latin America, What is Missing?* Washington: Inter American Development Bank.
- Kano, T (2003): "A Structural VAR Approach to the Inter-temporal Model of the Current Account" Bank of Canada WP/2003-42
- Kenen, P. (1969). "The Theory of Optimum Currency: An Eclectic View". En Mundell, R, y Swoboda, A. (Eds.). *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago University Press, Chicago, pp. 41-60.
- Krugman, P. (1993). "Lessons of Massachusetts for EMU". En Torres, F. y Giavazzi, F. (Eds.). *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 241-261.
- Laens, S. (1998). "Apertura comercial e integración: Reflexiones a partir de la experiencia uruguaya". En D. Borda, & F. Masi, *Estabilización y Ajuste de la Economías del Mercosur*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Lane, P.R. (2002). "The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD". Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR.
- Layard, R., S. Nickell y R. Jackman. (1991). "Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market". Oxford University Press, Oxford.
- Lo Turco, A. (2008). "Integración Regional Sur-Sur y Desarrollo Industrial Asimétrico: El caso del MERCOSUR". En *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonilibro. Mayo, 2008.
- Lorenzo, F.; Aboal, D. y A. Badagián (2006), "Cooperación Monetaria en el Mercosur: Aportes de un modelo simplificado". En Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.
- López Murphy, R., Artana, D., & Navajas, F. (2003). "The Argentine Economic Crisis". *Cato Journal*.
- Mercosur, G. d. (2005). "Política Monetaria de los Países del Mercosur. Seminario de Política Monetaria. Montevideo".
- Montoya, L; de Hann, J (2007). "Regional Business Cycle Synchronization in Europe?" BEER paper n ° 11
- Mundell, R. (1961). "A Theory of Optimum Currency Areas". *American Economic Review*, 51, pp. 657-665.
- Obstfeld, M. y G. Peri. (1999). "Regional Nonadjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU". NBER Working Paper 6431.

- Ocampo, J. (2004). "América Latina y la Economía Mundial en el Largo Siglo XX". *El Trimêstre Económico*, 284.
- Patterson, B. y S. Amati. (1998) "Adjustment to Asymmetric Shocks". European Parliament, Directorate-General for Research. Economic Affaire Series. Econ-104.
- Perotti, R. (2007)), "Fiscal Policy in Developing Countries: a Framework and Some Questions" Policy Research Working Paper N^o4365.
- Powell, A and Martínez, J.F (2008), "On Emerging Economy Sovereign Spreads and Ratings". Inter-American Development Bank. Working Paper #629.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2002). "The Modern History of Exchange Rate Arrangements: A Reinterpretation. Cambridge". National Bureau of Economic Research Working Paper 8963.
- Rojas, P. y J. Cresta. (2004). "Objetivos de inflación en Paraguay: ¿Están dadas las condiciones?". Ministerio de Hacienda de Paraguay. MIMEO.
- Sanguinetti, P. (2007). "Las Asimetrías y la Integración en el MERCOSUR: ¿Oportunidad o amenaza?" FIEL, Indicadores de Coyuntura No 479, Agosto de 2007.
- Sanguinetti, P. y R. González (2006). "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?" Secretaría del MERCOSUR.
- Sanromá, E. y R. Ramos. (1998). "El Mercado de Trabajo Español en la Unión Monetaria: Mecanismos de Ajuste y Política Laboral". En Velarde, J. García-Delgado, J. L. y A. Pedreño. (Eds.). *La Economía Española Ante una Nueva Moneda: el Euro*. Documento de Trabajo 97R56c, Grup d'Análisi Quantitativa Regional, Universitat de Barcelona, Ed. Civitas, Madrid, pp. 133-176.
- Scarpetta, S. (1996). "Assessing the Role of Labor Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study". *OECD Economic Studies*, 26, pp. 43-98.
- Sorensen, B., Y. Wu, O. Yosha y Y. Zhu. (2007). "Home Bias and International Risk Sharing: Twin Puzzles Separated at Birth". *Journal for International Money and Finance*, 26(4), pp. 587-605.
- Stock, J; Watson, M (2005): "Implications of Dynamic Factor Models for VAR Analysis" NBER WP/11467
- Terra, M. I. (2008). "Asimetrías y Crecimiento Económico en el MERCOSUR". En *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonalibro. Mayo, 2008.
- Traistaru-Siedschlag, I. (2006). "Macroeconomic Differentials and Adjustment in the Euro Area". Economic and Social Research Institute, Working Paper 175. Dublin, Ireland.
- Uhlig, H. (2003). "One Money, But Many Fiscal Policies in Europe: What are the Consequences?" En Buti, M. (Ed.). *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*. Cambridge University Press, Cambridge, New York and Melbourne.

Estudio 3.

A mobilidade do fator trabalho no MERCOSUL

Marcelo Perera •
CINVE, Red MERCOSUR

Março de 2010

• Com a colaboração de Alexis Gerschuni.

ÍNDICE

1. Introdução.....	100
2. Aspectos econômicos da mobilidade do fator trabalho.....	101
2.1. Os determinantes da migração.....	104
2.2. Os efeitos da Migração no país anfitrião e no país de origem.....	106
3. As migrações no Mercosul e na América Latina.....	108
3.1. Caracterização dos fluxos intra-bloco nos anos 90.....	114
3.2. A imigração e os efeitos no mercado de trabalho: o caso argentino.....	117
4. Uma análise da propensão à migração internacional na região.....	122
5. A matéria migratória e laboral no Mercosul.....	128
6. Considerações finais.....	131
7. Referências bibliográficas.....	134
8. Anexo.....	136

1. Introdução

A referência à livre mobilidade de trabalhadores, e pessoas, na origem do MERCOSUL aparece implícita na Ata de Assunção, ao se referir à livre circulação de fatores como uma das implicações do mercado comum (Art. 1º). Porém, não existe referência direta à questão do trabalho, e tampouco foi indicada como objetivo programático na criação do bloco.

Se bem o fenômeno migratório tem estado presente ao longo da história, tem readquirido especial relevância na agenda dos governos na última década. Agora, qual é a importância deste assunto no atual esquema de integração? A necessidade de considerar o tema da mobilidade das pessoas entre as economias do bloco possui dois tipos de argumentos, por um lado os estritamente sociais ou relativos aos direitos das pessoas e, por outro, os de natureza puramente econômica.

O primeiro tem a ver com a extensão, para o mercado ampliado, do princípio de igualdade das pessoas. A debilidade deste princípio possui consequências diretas, que podem se observar atualmente nos países do bloco, como por exemplo, uma maior vulnerabilidade em relação ao trabalho (instabilidade, precariedade e irregularidade), dos imigrantes nos mercados de trabalho da região. A relevância do conceito de livre mobilidade é importante, inclusive para a própria identidade do bloco regional. A maioria dos cidadãos europeus, ao serem interrogados sobre o significado da União Européia (UE), considera que os aspectos mais simbólicos da união são, a liberdade de movimento e a igualdade de direitos em todos os estados¹.

O segundo argumento favorável à mobilidade do fator trabalho é a eficiência econômica. Uma mobilidade maior permite igualar melhor a oferta e a demanda de trabalho no mercado ampliado. Neste sentido, a livre mobilidade do trabalho facilita uma maior adaptação do mercado de trabalho aos choques (fundamentalmente assimétricos e permanentes), e fortalece a região na concorrência internacional. Do ponto-de-vista da teoria do comércio internacional, as migrações produziram ganhos em termos de bem-estar².

A necessidade de determinar até que ponto o segundo argumento é uma prioridade para o Mercosul, é fundamental para definir uma estratégia que favoreça a mobilidade do fator trabalho. Dito de outro modo, uma coisa é garantir a livre mobilidade, e outra coisa é incentivar a mobilidade de trabalhadores num mercado de trabalho ampliado, por entender que ela contribui à eficiência econômica.

O presente estudo baseia-se em uma revisão da literatura sobre mobilidade do fator trabalho e na análise da informação disponível sobre os fluxos migratórios nas economias do Mercosul. Vale precisar que em escala intra-regional, um dos gargalos para conhecer as tendências e padrões migratórios é a disponibilidade de dados. O CELADE³ (Divisão de População da CEPAL) tem destacado reiteradamente que a falta de informação apropriada, oportuna e pertinente vai contra a possibilidade de formular políticas e acordos destinados a atingir a governabilidade migratória. No entanto, as carências de informação no que diz respeito à migração internacional

.....
1. Na pesquisa Eurobarômetro de 2005, 53% indicou esta resposta, e em segundo lugar (44%) apareceu a referência à introdução do Euro como moeda comum.

2. Enquanto houver diferenças na produtividade marginal do trabalho entre as economias, existirá espaço para que a migração tenha efeitos positivos em termos de bem-estar (Glover et al., 2001)

3. Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia – Divisão de População da CEPAL.

persistem, e tornam-se mais notórias diante da demanda de dados sobre novas dimensões do fenômeno, como o retorno, a circulação, o tráfico de bens e de mulheres, as remessas, a mobilidade temporária, entre outras.

Os países ainda não contam com uma capacidade adequada para recopilar e produzir informação. Do ponto-de-vista dos fluxos, os registros de entradas e saídas não possuem fins estatísticos e possuem limitações graves, tais como a falta de identificação dos migrantes propriamente ditos, a cobertura de entradas e saídas diferentes entre os diversos lugares de controle, a escassez de antecedentes das pessoas que circulam entre os países e seu reduzido potencial analítico, entre outras. As pesquisas sobre migração são muito escassas e as pesquisas domiciliares ainda não têm sido aproveitadas plenamente. Mesmo que estas últimas possam ter problemas de representatividade dos migrantes, podem servir para o estudo dos lares dos emigrados e as remessas (CELADE, 2006).

Por estes motivos, em vários dos aspectos analisados neste estudo recorre-se à informação dos censos nacionais de população e domicílios, que mesmo não sendo informação muito recente e não possuindo uma frequência desejável, é a alternativa mais precisa para o conhecimento das tendências migratórias. No entanto, como veremos na seção 3 (nº 3.2), em algum caso recorreremos à informação das pesquisas domiciliares para averiguar sobre os efeitos da imigração no mercado de trabalho. Por último, vale indicar que a impossibilidade de dispor de séries temporárias sobre fluxos de trabalhadores nas economias da região, impede caracterizar de forma mais

precisa o fenômeno, como por exemplo a análise dos movimentos com as variáveis macroeconômicas e o ciclo de atividade.

O trabalho se organiza desta maneira: na seguinte seção realiza-se uma revisão da literatura sobre os determinantes dos movimentos do fator trabalho e dos efeitos nas economias emissoras e receptoras. Na seção 3, nº 3.1, são caracterizados os fluxos migratórios na América Latina e no Mercosul, à luz da informação disponível. No nº 3.2, para a Argentina, o país da região que tem sido um polo de atração da migração regional, realiza-se uma análise dos efeitos da imigração na situação do trabalho da população nativa, com base em informação da Pesquisa Permanente Domiciliar. Na seção 4 estima-se um modelo descritivo da propensão à migração internacional dos habitantes da região, com base na pesquisa Latinobarômetro de 2005. Na seção 6 são resumidos os avanços em matéria migratória e de trabalho no Mercosul. Na seção 7 são apresentadas as considerações finais.

2. Aspectos econômicos da mobilidade do fator trabalho

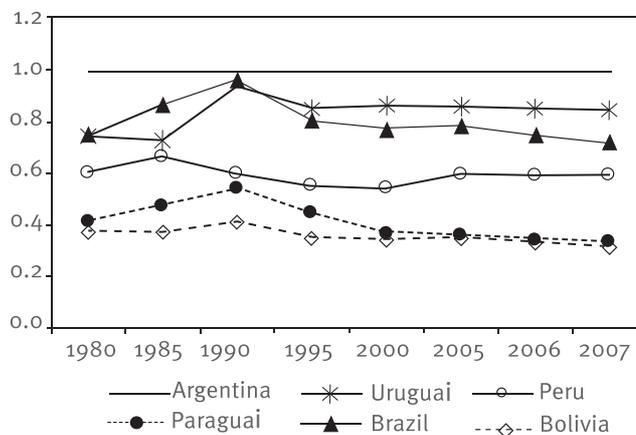
Uma das hipóteses mais aceitas entre os economistas é de que a mobilidade geográfica do fator trabalho responde fundamentalmente às diferenças de rendas, ou às disparidades entre os salários reais das economias de origem e de destino dos trabalhadores que se deslocam. Por sua vez, na medida em que a renda é uma função da produtividade marginal dos fatores, os movimentos migratórios, refletiriam a existência de diferenças de produtividade entre os países.

Nesta perspectiva, a decisão de emigrar não depende exclusivamente do diferencial de renda atual, mas também da probabilidade de dispor de um posto de trabalho no futuro. As fases de crescimento econômico acelerado que são acompanhadas por uma escassez de mão-de-obra nos países receptores, aumentam as probabilidades de que o imigrante obtenha trabalho. Em troca, em períodos de lenta expansão e maior desemprego, essa probabilidade diminui. Embora a decisão de emigrar dependa em grande medida das diferenças entre os salários reais dos países, a oportunidade de emigrar parece estar relacionada ao ciclo econômico do país de origem e do país receptor (Ferreiro e Serrano, 2007). Quanto maior for o problema do desemprego, menor será a probabilidade de ter acesso a um trabalho remunerado, e maior a de emigrar. Portanto, as economias com menores taxas de desemprego geram menores incentivos para a emigração, e vice-versa.

No seguinte gráfico apresenta-se a relação entre os PIBs per capita (PPP) dos países do bloco (mais Peru e Bolívia) em relação ao PIB per capita da Argentina para alguns anos selecionados entre 1980 e 2007. As diferenças nas rendas per capita são significativas. Por exemplo, o PIB per capita do Paraguai é inferior à metade do PIB per capita de qualquer de seus restantes sócios comerciais. Por outro lado, num lapso de quase 30 anos não percebe-se uma convergência real entre as economias da região, medida em termos desta variável (gráfico 2.1). Estas conclusões mantêm-se, se ao invés do PIB per capita levarmos em conta, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano elaborado pelas Nações Unidas. Existem importantes diferenças no nível de desenvolvimento atingido nas economias do Mercosul, e portanto a região cumpre uma das condições mais importantes para a mobilidade do fator trabalho entre essas economias.

Se observarmos diretamente alguns indicadores do mercado de trabalho, como por exemplo, a taxa de desemprego, perceberemos uma convergência maior entre as economias da região nos últimos anos (8%). No entanto, existem diferenças na qualidade do emprego. Por exemplo, ao considerar a percentagem de trabalhadores que contribuem para os sistemas de previdência social, as diferenças nos mercados de trabalho da região, quanto ao problema do emprego, tornam-se significativas (ver gráfico 2.2).

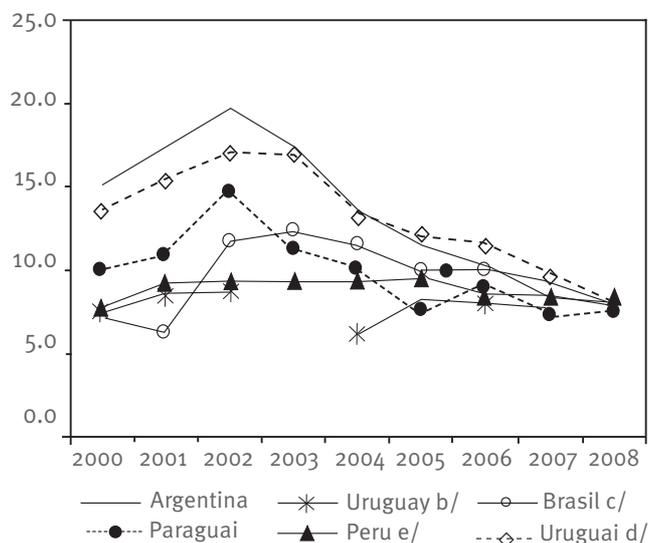
Gráfico 2.1. . PIB per capita em PPP em relação ao PIB per capita da Argentina. Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Peru para anos selecionados entre 1980 e 2007.



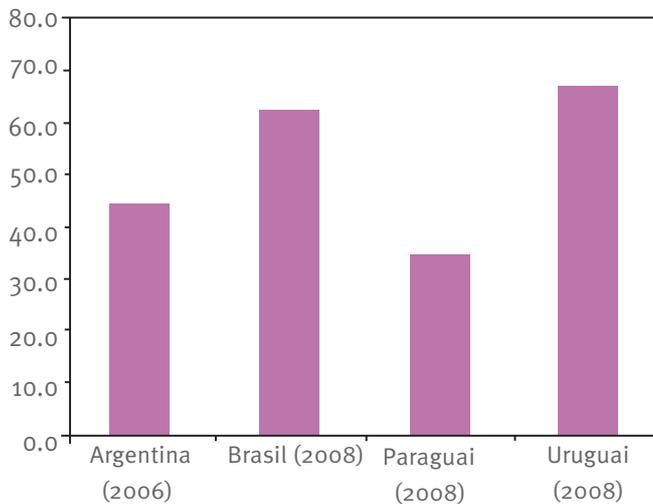
Fonte: elaboração própria com base em dados das Nações Unidas

Gráfico 2.2. Indicadores do mercado de trabalho nos países da região. Taxa de desemprego aberto urbano entre 2000, e 2008 e percentagem de ocupados com direitos à aposentadoria.

Taxa de desemprego urbana



Percentagem de ocupados com direitos à aposentadoria



a/ Nova medição a partir de 2003; dados não comparáveis com anos anteriores.

b/ Área urbana. Dado de 2004 com base na pesquisa realizada entre novembro de 2003 e outubro de 2004. Cifras preliminares a partir de 2005.

c/ Seis regiões metropolitanas. Nova medição a partir de 2002; dados não comparáveis com anos anteriores.

d/ Nacional urbano.

e/ Lima Metropolitana. Nova medição a partir de 2002; dados não comparáveis com anos anteriores.

Fonte: com base no Panorama Laboral 2007 da OIT

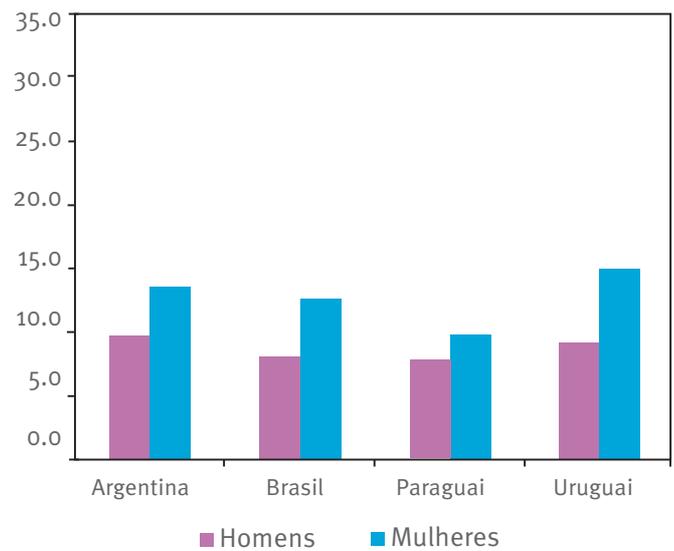
Também encontram-se diferenças importantes nas taxas de desemprego específicas por sexo e idade. No gráfico 2.3, percebe-se que o problema do desemprego atinge em maior medida as mulheres e os jovens em todas as economias, porém, a brecha que separa estes grupos do resto, é significativamente maior em alguns países, como o Uruguai. Portanto, mesmo quando alguns indicadores agregados do mercado de trabalho demonstram semelhanças entre as economias da região (p. ex. em taxas de desemprego aberto), ao analisar dimensões tais como, a qualidade dos empregos e a situação específica de determinados coletivos, percebem-se diferenças que representam incentivos à mobilidade do trabalho dentro do bloco.

Além destas diferenças no desenvolvimento relativo e a heterogeneidade dos mercados de trabalho na região, como veremos mais adiante, os fluxos migratórios observados no passado transcendem o âmbito regional. Em particular, o fenômeno da emigração para países desenvolvidos adquiriu importância nas últimas décadas. A evolução desfavorável

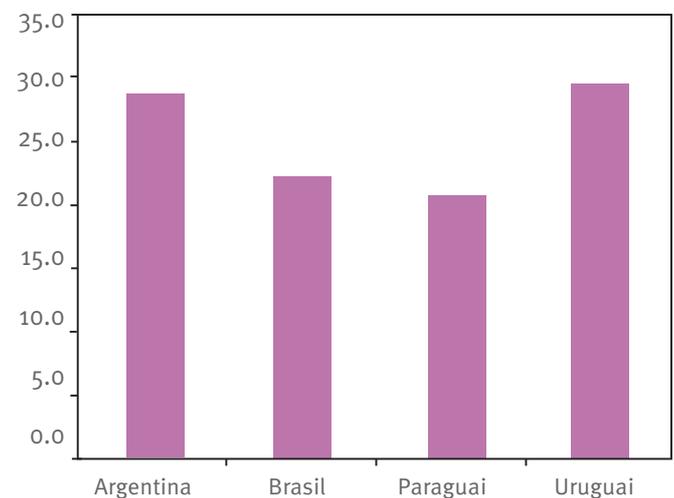
do desenvolvimento relativo da região, em relação às economias desenvolvidas, fundamentalmente a partir da segunda metade do século XX, está na base deste fenômeno (ver gráfico A.1. do anexo).

Gráfico 2.3. Taxas específicas de Desemprego nos países do Mercosul. Média 2003-2008.

Desemprego por sexo



Desemprego juvenil. a/



O desemprego juvenil corresponde à população de 15 a 24 anos, exceto no Uruguai, onde corresponde à população de 14 a 24 anos. A taxa de desemprego juvenil da Argentina e do Paraguai corresponde à média 2003-2006. Fonte: com base no Panorama Laboral 2007 da OIT.

Nos marcos da teoria das áreas monetárias ótimas, um processo de integração econômica, que resultar ou não em uma união monetária, contribui para a criação das condições necessárias para que sejam produzidos os fluxos migratórios. Porém, para que tais fluxos aconteçam, deve ocorrer uma série de condições, como a existência de informação sobre as possibilidades de emprego nas diferentes regiões, a inexistência de obstáculos legais à mobilidade, a superação das restrições culturais e institucionais e a existência de assimetrias na evolução dos mercados de trabalhos.

Por exemplo, a União Monetária Européia, em tese, deveria agir como um incentivo aos fluxos migratórios entre os países que a integram. A perda das políticas monetárias e cambiais nacionais, junto com os limites impostos ao manejo da política fiscal (no Pacto de Estabilidade e Crescimento), limitam as opções para a gestão de choques assimétricos que induzem comportamentos opostos das taxas de emprego e desemprego nacionais. Diante disto, os mecanismos de ajuste factíveis são, a flexibilidade dos preços e os salários, a aplicação de políticas fiscais domésticas anti-cíclicas, a existência de transferências fiscais compensatórias inter-regionais, a mobilidade do capital e a mobilidade da mão-de-obra.

Naturalmente, a aplicação das políticas fiscais é recomendável somente quando os choques são de natureza transitória. Mesmo assim, quando os choques são persistentes, a mobilidade de fatores e a flexibilidade de preços e salários são os mecanismos naturais para absorvê-los. Portanto, a mobilidade da mão-de-obra adquire relevância para corrigir os choques assimétricos quando existem rigidezes de preços e salários, e quando a aplicação de políticas fiscais compensatórias é limitada (Bayoumi e Eichengreen, 1992; De Grauwe, 1994; Eichengreen, 1990; Mundell, 1961).

Neste sentido, diversos estudos têm constatado as diferenças existentes entre a União Européia e os Estados Unidos. Enquanto que nos Estados Unidos os choques assimétricos são absorvidos, em parte, através da mobilidade geográfica entre estados e regiões, no caso europeu o reajuste é feito através de variações na taxa de atividade (Bayoumi e Eichengreen, 1992; Decressin e Fatás, 1995; Eichengreen, 1990; European Commission, 2004).

Nos EUA, cerca de 3% da população em idade ativa, muda de residência anualmente entre diferentes estados. Na UE-15 somente 0,1% da população em idade ativa muda seu país de residência em um ano (European Commission, 2006). No entanto, a consideração da mobilidade nos EUA

como referência da escassa mobilidade européia não está isenta de dificuldades. Em primeiro lugar, os EUA são um Estado federal e uma única nação, enquanto que a UE é um conjunto de nações. Portanto, a livre mobilidade nos EUA é tão antiga como a própria nação, enquanto que a formação da UE e a livre mobilidade do trabalho em seu interior, são fenômenos muito mais recentes. Por outro lado, a legislação trabalhista não é homogênea entre os diferentes Estados membros da União, mas sim nos EUA. Finalmente, as barreiras linguísticas, sociais e culturais são bem mais acentuadas entre os países membros da UE.

Portanto, uma comparação mais adequada entre o grau de mobilidade da Europa e os EUA, significa considerar não apenas os deslocamentos transfronteiriços na UE, como também a mobilidade entre regiões, incluindo a que ocorre no interior das nações. Esta última atinge 1% da população em idade ativa em um ano, em comparação com 0,28-3,4% nos EUA. Portanto, ainda levando em conta a mobilidade no interior dos países, os resultados sugerem que a força de trabalho nos EUA é mais móvel que a européia, embora a motivação predominante deste fenômeno não seja a relação com o mercado de trabalho. Em muitos casos a mobilidade neste país está vinculada a decisões em relação com a moradia, e não tanto com o trabalho⁴.

2.1 Os determinantes da migração

O enfoque teórico predominante considera que os determinantes da migração são os fatores referentes ao país de origem (fatores de impulsionamento) e ao país de destino (fatores de atração), bem como as características das pessoas. A partir do trabalho seminal de Harris e Todaro (1970), a hipótese sobre a decisão de migrar de uma pessoa resulta de um exercício de otimização individual onde intervêm os diferenciais econômicos entre o país de origem e o país receptor.

Os fatores destacados são as oportunidades de emprego e os diferenciais na renda esperada entre o país de origem e o país de destino. Os custos financeiros diretos da migração, os benefícios dos sistemas de previdência e proteção social, e as características dos mercados de moradias (OCDE, 2005) aparecem também como fatores de atração-expulsão da migração internacional, conforme a literatura. O nível médio de imposição e as estruturas tributárias podem agir como incentivos à mobilidade, fundamentalmente de trabalhadores qualificados que podem maximizar seus lucros migrando para regiões com menor carga impositiva. Também incluem-se as condições de

4. Em Theodos (2006) indica-se que apenas um de cada cinco norte-americanos que muda seu lugar de residência, considera o trabalho como principal motivo para se deslocar.

vida, a segurança cidadã, a disponibilidade e qualidade da educação, o idioma, etc.

Para a teoria do mercado de trabalho dual, a situação laboral das economias de destino da emigração é o principal elemento de atração, e portanto os fluxos migratórios são o resultado da demanda de trabalhadores estrangeiros nas economias desenvolvidas (Jennissen, 2003). Esta demanda pode ser produto da escassez de mão-de-obra nestes países, e especificamente no mercado de trabalho secundário, caracterizado pelo uso intensivo de mão-de-obra pouco qualificada e com baixa produtividade e salários (Piore, 1979). Desta forma, a demanda crescente de trabalhadores imigrantes seria um atributo característico das economias com um maior desenvolvimento relativo (Massey et al., 1993; Piore, 1979).

O enfoque da Nova Economia da Migração Laboral ampliou a unidade de análise, considerando a migração como uma decisão tomada por uma família, e não tanto por um indivíduo. Em termos econômicos, uma família decide migrar se o ganho de lucro de alguns de seus membros supera a perda de lucro de outros membros da casa, sendo este o resultado de uma avaliação intertemporal. A migração é uma conduta cujos riscos são compartilhados pelos integrantes do mesmo lar, onde a decisão apóia-se na maximização da renda e a minimização dos riscos laborais de seus integrantes (Stark, 1991).

As redes sociais jogam um papel importante na mitigação do risco da migração. As redes nos países de destino são um fator de atração para a migração (Massey et al., 1994; Hatton e Williamson, 2002) já que permitem a transferibilidade do capital social facilitando a inserção dos novos emigrantes. Desta forma, os custos da mobilidade são endógenos ao processo de migração; assim as populações de regiões com altas taxas de migração tendem a criar redes maiores, e portanto reduzem o custo dos futuros migrantes.

As visões estruturalistas destacam as expectativas dos emigrantes e o contexto institucional e social do país de origem e do país receptor. Trata-se portanto de um enfoque que procura complementar a falta de conteúdo institucional da visão neoclássica. Neste enfoque, destaca-se a importância da própria política migratória e das políticas de bem-estar. Uma área relevante da política, relacionada com os benefícios sociais, é a portabilidade dos direitos sociais acumulados. A capacidade de deslocar as pensões e os serviços de saúde entre os países anfitriões e os países de origem, tem adquirido crescente interesse. As pesquisas recentes sugerem que a portabilidade das pensões poderia significar uma política de fomento ao retorno dos migrantes a seus países de origem; inclusive mais eficaz

do que os incentivos econômicos ao retorno que, alguns países têm utilizado recentemente (ver por exemplo Holzmann et al., 2005). Isto fundamenta-se no fato de que os benefícios sociais são uma parte essencial do diferencial de renda que as pessoas levam em conta ao avaliar a mobilidade transfronteiriça. No entanto, o tema ainda é matéria de debate; por exemplo Bonin et al. (2008) analisam diversas travas à mobilidade na Europa, dentre elas as barreiras à portabilidade das pensões, e encontram que possuem um impacto pouco significativo nas expectativas de mobilidade, enquanto que o domínio da língua, as expectativas de trabalho e a adaptação cultural, são mais importantes (OCDE, 2009).

Quadro 2.1 Escolas de pensamento sobre os motivos da migração

Escola de Pensamento	Determinantes da migração	Determinantes do regresso e dos fluxos circulares
Neoclássica (Harris e Todaro, 1970)	Fatores de impulsionamento-atração. Os benefícios da migração são superiores aos custos	Os benefícios de retorno são superiores aos custos
Nova Economia da Migração Laboral (Stark, 1978)	Estratégia Familiar, relativa privação	Consecução do objetivo de poupar, parte da estratégia familiar, preferência
Estruturalista.	Motivos pessoais, sociais e contextuais.	Situação econômica e institucional nos países de origem e nos receptores, e expectativas dos migrantes
Transnacional/ Mêso	Deslocamento e vida em, e dentro de espaços transnacionais. Redes sociais	Mobilidade circular para manter os vínculos transnacionais, o espaço de trabalho abrange mais de um país, considerações relativas ao ciclo de vida (p. ex. educação, aposentadoria)

Fuente: extraído de OCDE (2009)

Alguns achados indicam a dependência temporal na ação de migrar (Vandenbrande et al., 2006; Liebig e Sousa-Poza, 2004); a mobilidade no passado atinge positivamente a probabilidade de migrar no futuro (“movers tend to stay movers”). A hipótese que sustenta este achado é de que a experiência da migração reduz os custos da futura mobilidade. O fato de ter sido migrante no passado, reduz certas incertezas -maior informação- e reduz os “custos psicológicos” da migração.

5. Estas redes possuem externalidades positivas na comunidade de migrantes, mas também podem ter externalidades negativas sobre os nativos, se a concentração de população estrangeira num país de destino possuir algum efeito negativo no lucro dos nacionais (p. ex. maior concorrência ou substituição).

Sobre a possível relação entre os fluxos migratórios e o nível de riqueza de um país, alguns autores afirmam que é de se esperar uma relação não linear (ver por exemplo Pedersen et al., 2004). Uma hipótese plausível indica uma relação em forma de U invertido: com baixos níveis de riqueza, a emigração é escassa porque predomina a restrição financeira para enfrentá-la, à medida que a riqueza aumenta, aumenta a emigração, ao desaparecerem tais restrições (os lares contam com recursos para cobrir os custos financeiros diretos da mobilidade); porém, há um ponto onde o nível da renda é tão alto que desaparecem os incentivos econômicos para a emigração.

Um ponto central na literatura sobre migração é o que diz respeito à heterogeneidade da população migrante e ao tamanho e direção dos fluxos. A auto-seleção da população migrante ocupa um lugar destacado neste âmbito. Dentre as hipóteses que têm recebido mais atenção está a de Borjas (1987). Este autor argumenta que com processos similares de geração de salários em duas economias, há uma correlação positiva entre o salário esperado dos migrantes de um e de outro país. As diferenças na variância da distribuição salarial entre dois países determinam a seleção dos migrantes conforme a qualificação. Se a desigualdade no país de origem for menor do que a do país de destino, então os trabalhadores mais qualificados terão um incentivo para emigrar; um entorno econômico mais desigual estaria associado a uma estrutura impositiva menos pesada para o trabalho qualificado. Neste caso, ocorre uma seleção positiva. Pelo contrário, se no país de origem a desigualdade for maior à do país de destino, então os menos qualificados terão um incentivo para emigrar, ocorrendo assim, uma seleção negativa.

A hipótese de Borjas, chamada também modelo de Roy, tem sido testada, encontrando-se evidência variada. Em geral, a hipótese de seleção positiva tem mais suporte empírico do que a hipótese de seleção negativa (Chiquiar e Hanson, 2002).

2.2. Os efeitos da migração no país anfitrião e no país de origem

Existe uma crescente ênfase na literatura em destacar que as migrações incluem várias atividades, e não apenas o deslocamento de pessoas entre duas regiões. Hoje em dia, as migrações possuem várias formas, do deslocamento internacional de estudantes ou os modelos de migração temporária (como os relativos à atividade agrícola), até a relocação definitiva de uma família; ou o retorno de uma

família emigrante a seu país de origem. Destaca-se ainda, a crescente circularidade ou periodicidade das migrações nas últimas décadas, coincidindo com o notável desenvolvimento da mídia e do transporte.

Grande parte da análise econômica e dos estudos empíricos têm concentrado esforços em entender os **impactos da migração nos países de destino**. O foco tem estado nos efeitos no mercado de trabalho, especialmente nos salários e no desemprego dos trabalhadores nativos. O enfoque da teoria econômica básica, que ocasionalmente alimenta a percepção negativa sobre a migração nos países receptores, indica que o aumento da mão-de-obra devido à imigração, conduz a uma redução dos salários, ou a um aumento do desemprego, se tal ajuste salarial não ocorrer. No entanto, este enfoque não abrange a totalidade dos efeitos da imigração. Por exemplo, não leva em conta o aumento da demanda agregada derivado do crescimento populacional, e portanto uma maior demanda de mão-de-obra, efeito que pode mais do que compensar o impacto indicado anteriormente, no mercado de trabalho. Outro âmbito com impactos ambíguos é o das finanças públicas; novamente, o efeito mais visível pode ser o “negativo”, sendo que os imigrantes vão gerar mais gastos no que diz respeito a serviços públicos (consumo de educação, saúde, moradia). Mesmo assim, os imigrantes também vão gerar rendas maiores, sobretudo levando em conta que são principalmente pessoas em idades ativas (contribuintes netos ao orçamento público).

Um grande volume de pesquisas empíricas nos EUA e na Europa tem concluído que os efeitos negativos de imigração sobre os mercados de trabalho local são muito mais difíceis de detectar do que o que poderia se suspeitar a priori. Por exemplo, em Longui et al. (2008) encontram-se efeitos negativos muito pequenos ou nulos, já que os trabalhadores imigrantes, em geral, não concorrem pelos mesmos postos de trabalho que os nativos. De fato, os imigrantes tendem a ocupar os vazios no mercado de trabalho deixados pelos nativos. A imigração costuma aumentar a taxa de participação no país anfitrião, tanto pela maior propensão à atividade dos imigrantes (por um efeito idade e/ou por fatores idiossincráticos), quanto pela indução a uma participação maior da população nativa feminina qualificada. Isto último deriva-se de uma oferta maior e de um barateamento de serviços para os lares autóctones (atividades domésticas, cuidado de crianças, etc.) que tem como efeito, o aumento da taxa de participação das mulheres nativas (ver por exemplo Ferré et al., 2009, para Espanha).

Diante da frágil relação encontrada entre a imigração e os salários dos trabalhadores nativos pouco qualificados nos EUA, Card (2005) encontra uma explicação no aumento da demanda de mão-de-obra pouco qualificada, induzido pela imigração no país de destino, que compensa assim o efeito negativo inicial. A imigração poderia desestimular alguns empresários a incorporarem tecnologias poupadoras de mão-de-obra, e portanto aumentar a demanda dessa mão-de-obra.

O importante volume de pesquisas empíricas em vários países europeus tem fornecido novas evidências sobre os efeitos da imigração nas economias mais desenvolvidas. Por exemplo, os resultados para a economia espanhola, que atravessou um boom migratório na presente década, refutam em muito as falácias de escassez de trabalho e de “roubo de trabalho” dos imigrantes, e destacam os benefícios e desafios que acarreta a imigração (ver por exemplo Dolado e Vázquez, 2008).

O impacto da imigração nas finanças públicas do país anfitrião, vai depender de se os imigrantes são contribuintes líquidos ou beneficiários líquidos dos orçamentos públicos. Isto dependerá do grau de inclusão social da população estrangeira, de suas características (idade, qualificação, composição familiar, uso dos serviços públicos), de decisões tais como a duração da permanência, e das instituições do país anfitrião (critérios para gozar dos benefícios sociais, convênios bilaterais com os países de origem, etc.). A literatura tende a indicar que o impacto de um imigrante médio, caso estiver razoavelmente integrado ao mercado de trabalho, é positivo, porém não é amplo, e decresce com o tempo (OCDE, 2009).

Com relação aos impactos da migração nos países de origem, a literatura não é abundante. Novamente, os impactos esperados não são evidentes; a composição da população emigrante (por exemplo, segundo qualificação) é um aspecto fundamental, mas também são importantes os canais de transmissão não imediatos ou indiretos, bem como a possível migração de retorno, ou os fluxos financeiros para o país de origem (remessas). Os impactos econômicos sobre os países de origem passam pelas mudanças ocorridas no mercado de trabalho e na estrutura demográfica. As remessas atingem as possibilidades de consumo e de investimento dos lares receptores, e podem gerar externalidades e efeitos de equilíbrio geral. A emigração também pode ter efeitos nas redes sociais e atingir toda a comunidade de origem (Mckenzie e Rapoport, 2007).

As consequências da emigração são inclusive ambíguas em zonas rurais isoladas, onde os mercados de trabalho são praticamente inexistentes. O efeito negativo imediato que tem o fluxo de saída da mão-de-obra diante da impossibilidade de contratar mão-de-obra substituta, pode ser compensado por outros efeitos. Por exemplo, na OCDE (2009) indica-se que a migração pode favorecer o crescimento da produtividade ao substituir mercados inexistentes como o de créditos e seguros; as remessas podem fornecer um fundo de maneio, e os lucros dos emigrantes no exterior são uma forma de seguro. Para Taylor e López-Feldman (2007), a migração de lares agrícolas no México teve efeitos positivos na produtividade marginal da terra.

Existem algumas evidências empíricas sobre o impacto da emigração no salário da população de origem. Por exemplo, Mishra (2007) encontra que a emigração mexicana para os EUA tem tido um impacto positivo nos salários dos mexicanos. A autora estima que a emigração para os EUA de 1970 a 2000, teria explicado 8% do crescimento real do salário no México, com um aumento maior nos trabalhadores mais qualificados, devido a que estes teriam registrado um maior fluxo de saídas em termos relativos.

Um efeito que adquire interesse na análise das emigrações é o da chamada “fuga de cérebros”, isto é, altas taxas de emigração de mão-de-obra qualificada. Conforme informação recentemente fornecida pela OCDE (2009) em relação às taxas de emigração de pessoas com educação universitária nos países da América Latina e o Caribe (com destino aos países da OCDE), os países sul-americanos não são atingidos por este fenômeno, mas sim alguns países do Caribe (Jamaica, Haiti, Trinidad e Tobago, Barbados) que apresentam taxas superiores a 60% em alguns casos. Para os países do Mercosul, a percentagem de emigrantes com educação universitária em relação à população de origem com mesmo nível educacional, é inferior a 5%, sendo o Uruguai, o país que apresenta a maior percentagem.

A emigração de trabalhadores qualificados deve ser motivo de preocupação quando ocorre em grande escala, já que, no caso contrário, pode trazer benefícios. Os laços que mantêm os emigrantes qualificados com o país de origem podem beneficiar o país através das remessas ou mediante canais comerciais ou de investimento. Em quaisquer casos, o impacto líquido da “fuga de cérebros” é um assunto de debate, e certamente depende das características da migração de cada país.

Por último, é impossível analisar o impacto da migração nos países de origem sem levar em conta o impacto das remessas. Como em tantos outros âmbitos relativos à migração, não existe um consenso sobre o efeito das remessas no desenvolvimento dos países que as recebem. A visão pessimista destaca a relação positiva entre os fluxos financeiros e a fuga de cérebros, bem como os problemas de tipo “doença holandesa” que podem acarretar as remessas, como por exemplo, em nível micro, o desestímulo ao trabalho nos lares receptores, e em nível macro, a apreciação da taxa de câmbio real.

Por outro lado, a visão positiva associa as remessas ao aumento da renda disponível nos países receptores, ao aumento da demanda de bens e serviços domésticos e ao possível efeito positivo no desenvolvimento do mercado local de capitais e de infra-estrutura. As remessas ainda podem impactar positivamente nos balanços de pagamentos e nas oportunidades de investimento. Mesmo quando os impactos macroeconômicos não são significativos, em nível individual as remessas funcionam como um seguro, diante do risco de desemprego nos lares receptores.

Quanto à evidência sobre os impactos em nível microeconômico, alguns trabalhos demonstram que existe um efeito das remessas na oferta de trabalho dos lares receptores. Por exemplo, existem indícios de que os lares nicaraguenses receptores de remessas das zonas urbanas reduzem o tempo de trabalho (ou consomem mais lazer) (Andersen et al., 2005). Amuedo-Dorantes e Pozo (2006) encontram algo similar nas mulheres mexicanas das zonas rurais, porém, esta evidência não é encontrada no conjunto dos lares mexicanos receptores de remessas (Taylor e López-Feldamn, 2007).

As remessas podem ter efeitos no investimento em educação dos membros dos lares receptores. Por exemplo, Calero et al. (2008) encontram que a recepção de remessas no Equador está associada a maiores níveis de matrícula e menores índices de trabalho infantil. Embora existam achados similares para outros países, também existem achados opostos; por exemplo McKenzie e Rapoport (2006) encontram que a migração familiar debilita as escolaridades das crianças mexicanas das zonas rurais.

3. As migrações no Mercosul e na América Latina

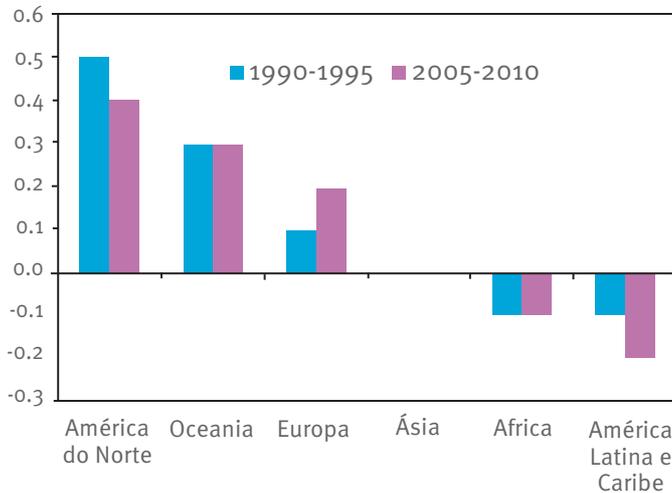
Em geral, os estudos existentes sobre migrações dos países do Mercosul estão dentro de estudos mais gerais sobre a América Latina e o Caribe (ALC). Os países da

América Latina se caracterizaram no passado, por serem receptores líquidos dos fluxos migratórios provenientes fundamentalmente da Europa. A primeira grande onda de imigração ocorreu durante o processo de colonização iniciado no século XVI. O segundo grande fluxo migratório ocorreu entre 1870 e 1940, com destino fundamentalmente aos países do Cone Sul e Venezuela (Clark et al., 2003).

A partir da segunda metade do século XX, a América Latina transforma-se numa região emissora de população em termos líquidos, ao ponto de se transformar na região com a maior taxa líquida de emigração. No ano de 2000, pouco mais de 20 milhões de latino-americanos viviam fora de seu país, o que representa 10% do total de migrantes no mundo. ALC é ainda a única região que, entre o começo dos 90 e o fim desta década, aumentou seu viés emigratório (ver gráfico 3.1).

Com algumas exceções, as migrações latino-americanas recentes têm como principais destinos, países de fora da região. EUA tem sido tradicionalmente o mais importante deles, embora na última década adquiriram importância países europeus (Espanha, Itália e Reino Unido). A deterioração da situação econômica na América Latina e o dinamismo de algumas economias européias, a partir do fim dos noventa, favoreceram esta reorientação. Este processo foi facilitado pela possibilidade de que latino-americanos descendentes de emigrantes europeus tivessem acesso, em certas situações, à cidadania de alguns países da Europa. Pellegrino (2002) acrescenta como fator explicativo adicional desta reorientação da emigração, as reformas da legislação migratória estadunidense, e o endurecimento dos controles à imigração a partir dos acontecimentos do 11 de setembro de 2001.

Gráfico 3.1: Taxa líquida de migração a cada 1.000 habitantes segundo região. Ano 2000



Fonte: Elaboração com base em dados do IDH 2009 das Nações Unidas.

O peso da região da ALC como destino dos migrantes latino-americanos é pequeno se comparado aos restantes destinos, e tem diminuído notoriamente no último meio século. Em 1960, 44% dos emigrantes latino-americanos e caribenhos tinham como destino os países da região; esta cifra diminuiu para 42% em 1970, para 30% em 1980, e para 21% em 1990 (Pellegrino, 2002). Conforme o recente Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2009) apenas 13,4% dos migrantes com origem na América Latina e Caribe têm como destino países desta mesma região.

Embora os movimentos intra-regionais tenham diminuído em termos relativos em relação aos fluxos para outras regiões, as migrações no interior da região continuam sendo importantes em termos absolutos. Facilitada pela proximidade cultural, os fluxos intra-regionais dirigiram-se para economias com estruturas produtivas favoráveis à criação de emprego, e para sociedades com níveis mais altos de equidade social (Martínez-Pizarro e Villa, 2005). Além destes fatores estruturais, os padrões migratórios têm sido influenciados pelos ciclos econômicos e sócio-políticos⁶ (Pellegrino, 2000).

Mêsmo que o fator econômico-laboral explique em grande medida o componente demográfico das migrações na região, deve-se levar em conta ainda outras dimensões: reunificação familiar, mais independência, e estratégias

familiares de sobrevivência (Stalker, 1994). Conforme Texidó et al. (2003), esta última dimensão é importante na maioria dos países expulsos de população do Cone Sul, sobretudo no Paraguai e no Brasil. Nestes países podem ser identificados alguns fluxos migratórios relacionados com uma migração de sobrevivência, composta por homens jovens, solteiros, provenientes de zonas rurais, pouco escolarizados e com um nível baixo de qualificação, que são impulsionados por forças estruturais em seus países de origem. Estes autores indicam que nos casos de emigração paraguaia para a Argentina, e de emigração brasileira para o Paraguai, constata-se porções importantes de migrantes com este perfil.

No ano de 2000, 59% dos imigrantes da ALC eram desta mesma região, uma cifra maior do que a registrada no conjunto da Europa, onde 54% dos imigrantes era de origem europeu, e inferior à observada na Ásia (72%) (ver quadro 3.3).

Uma característica importante dos fluxos intra-regionais tem sido a consolidação de certos destinos. Dois terços dos imigrantes latino-americanos que vivem na região da ALC moram, ou na Argentina ou na Venezuela. Estes países têm sido historicamente receptores de migrações internacionais, tanto de origem europeu quanto regional (ver por exemplo Texidó et al., 2003; Martínez-Pizarro e Villa, 2005). A Argentina tem sido um país que acolhe tradicionalmente imigrantes bolivianos, chilenos, paraguaios e uruguaios. Em 2001, os imigrantes provenientes da ALC representavam dois terços dos estrangeiros residentes nesse país, e os provenientes das quatro economias do Mercosul representavam 31%.

A função da Argentina como receptor de migrantes latino-americanos (fundamentalmente do Cone Sul) ocorreu inclusive num contexto de deterioração do mercado de trabalho; porém, no fim dos anos 90, a Argentina também tornou-se emissora de população, fundamentalmente para a Europa e para a América do Norte. A Argentina transformou-se, assim, num ponto de atração de emigrantes latino-americanos que por sua origem enfrentavam importantes restrições econômicas para ter acesso a destinos mais distantes como os EUA. Este é o caso de uma boa proporção de emigrantes bolivianos e paraguaios.

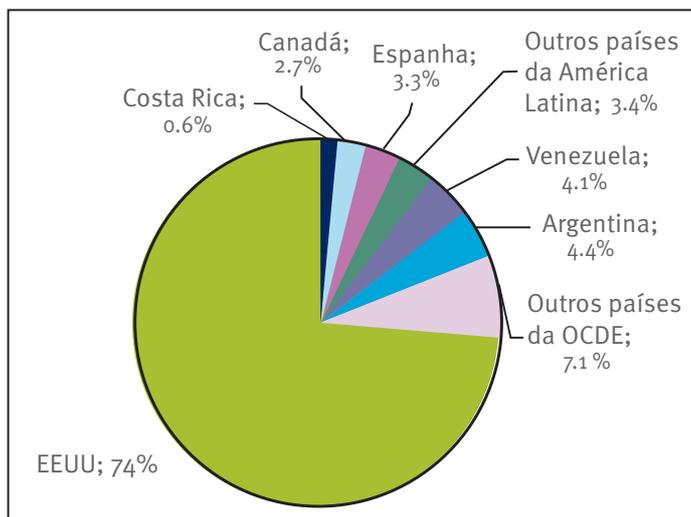
A Venezuela também foi um importante destino de migrantes latino-americanos a partir do *boom* petrolero dos anos 70, em sua maioria migrantes colombianos e

6. Os golpes de Estado determinaram importantes movimentos transfronteiriços de exilados e posteriormente, com a restauração dos governos democráticos, observou-se um fluxo de retorno deles.

exilados dos países do Cone Sul. Nos anos 90, o Chile também recebeu uma importante população dos países sul-americanos e também migração de retorno, sendo um dos períodos de maior imigração em termos absolutos na história recente do país transandino, embora seu impacto relativo foi pequeno (inferior a 1% de sua população segundo Martínez-Pizarro e Villa, 2005). A Costa Rica aparece como um país de destino de migrantes centro-americanos (fundamentalmente nicaragüenses) atraídos pela demanda de trabalho nos setores de Serviços e Agricultura. O México também é um país de destino de migrantes fundamentalmente da América Central (Guatemala e El Salvador).

Outro aspecto a destacar das tendências migratórias intra-regionais é o aumento da presença da mulher entre a população migrante. A composição por gênero dos fluxos migratórios está relacionada às características dos mercados de trabalho de origem e de destino, por exemplo em relação com a demanda de trabalho nas áreas de serviços; os processos de reunificação familiar também são mencionados comumente como explicativos de uma migração feminina maior.

Gráfico 3.2. Migrantes latino-americanos e caribenhos segundo país de destino. Ano 2000



Fonte: OCDE 2009

Veremos a seguir algumas características da migração nos países do Mercosul⁷ e alguns fatores estruturais que, conforme a literatura, são possíveis determinantes dos fluxos migratórios.

Estima-se que cerca de 2,4 milhões de imigrantes vivem atualmente nos países do Mercosul, isto é quase 1,8 milhões menos do que 50 anos atrás (ver quadro 2.1). Assim como ocorreu para o conjunto da América Latina, a região do Mercosul tem deixado de ser um destino da migração internacional. Países como Argentina e Uruguai, que em 1960 tinham 12,6% e 7,6% de população estrangeira respectivamente, atualmente têm apenas 4% e 2,5%. No caso do Brasil, apesar de possuir historicamente uma baixa proporção de população estrangeira, ela também tem se reduzido, a partir da segunda metade do século passado. O Paraguai, é o único país onde observou-se um crescimento dos imigrantes na comparação 1960-2010, porém, ao tomar 1990 como o ano-base de comparação, observa-se uma redução.

A redução absoluta do stock de imigrantes nos últimos 50 anos é uma característica quase exclusiva da região do Mercosul, se comparada ao resto dos países sul-americanos, e à média das restantes regiões do mundo (ver quadro 3.1).

7. Em geral, são apresentados os indicadores para os quatro Estados Partes, para os Países Associados ao bloco, e as médias das grandes regiões ou continentes. Atualmente, os países associados ao Mercosul são Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia, enquanto que está em processo de ratificação, a incorporação da Venezuela como membro pleno.

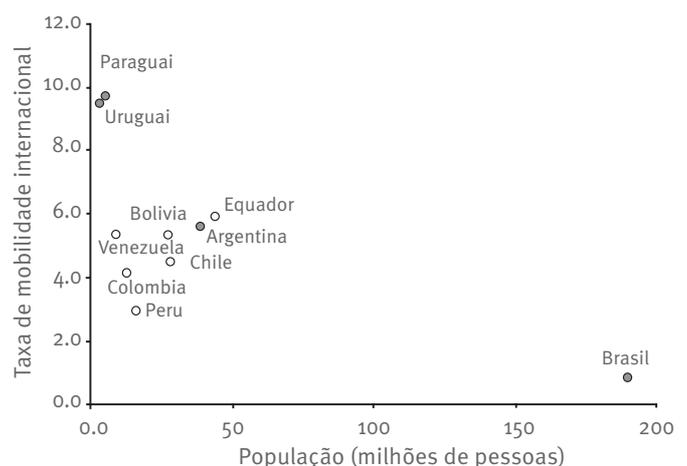
Quadro 3.1: Indicadores da Emigração Internacional nos países do Mercosul, países associados e de grandes regiões.

Ranking do IDH	Migração Internacional									
	Imigração					Emigração				
	Stock de Imigrantes ((milhares)				Crescimento anual (%)	% da população		Taxa de Emigração (%)	Taxa de mobilidade internacional (%)	
	1960	1990	2005	2010 ^a		1960	2005		2000–2002	2000–2002
49	Argentina	2,601	1,650	1,494	1,449	-1.2	12.6	3.9	1.6	5.6
75	Brasil	1,397	799	686	688	-1.6	1.9	0.4	0.5	0.8
101	Paraguai	50	183	168	161	2.7	2.6	2.8	6.9	9.8
50	Uruguai	192	98	84	80	-1.8	7.6	2.5	7.0	9.5
113	Bolívia	43	60	114	146	2.2	1.3	1.2	4.3	5.3
44	Chile	105	108	232	320	1.8	1.4	1.4	3.3	4.5
77	Colômbia	59	104	110	110	1.4	0.4	0.3	3.9	4.1
80	Equador	24	79	124	394	3.6	0.5	0.9	5.3	5.9
78	Peru	67	56	42	38	-1.0	0.7	0.1	2.7	2.9
58	Venezuela	510	1,024	1,011	1,007	1.5	6.7	3.8	1.4	5.3
América Latina e Caribe		6,151	7,130	6,869	7,480	0.2	2.8	1.2	5.0	..
América do Norte		13,604	27,774	45,597	50,042	2.8	6.7	13.6	1.1	..
Europa		17,512	49,361	64,330	69,745	2.9	3.0	8.8	7.3	..
África		9,176	15,958	17,679	19,191	1.7	3.2	1.9	2.9	..
Ásia		28,495	50,876	55,129	61,324	0.7	1.7	1.4	1.7	..
Oceania		2,143	4,365	5,516	6,015	1.7	13.5	16.4	4.9	..

Fonte: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Por sua vez, as taxas de emigração, considerando a média de 2000-2002, foram particularmente importantes nas duas menores economias do bloco. A taxa de mobilidade internacional, que é um indicador que não leva em conta o sinal dos fluxos migratórios, é importante no Paraguai e no Uruguai, mas também na Argentina. Neste caso, quando se observa a correlação entre a mobilidade e o tamanho dos países segundo sua população, percebe-se uma relação negativa fundamentalmente no subconjunto dos países sócios do Mercosul (ver gráfico 3.3). Em PNUD (2009) obtém-se um achado similar, ao encontrar uma relação negativa entre emigração e tamanho do país para uma amostra muito maior de países. Além disso, este último resultado é obtido com certa independência do grau de desenvolvimento do país.

Gráfico 3.3. Taxa de mobilidade internacional e tamanho dos países do Mercosul e associados.



Fonte: Elaboração com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

A população emigrante da região apresenta uma importante heterogeneidade segundo o continente de destino. Os emigrantes brasileiros não apresentam uma concentração importante, mostrando uma distribuição muito uniforme entre Ásia, Europa, ALC e América do Norte. A proporção de emigrantes argentinos com destino a ALC, Europa e América do Norte não divergem em muito (34%, 28% e 23% respectivamente), enquanto que uma proporção não desprezível (10,6%) tem como destino o continente asiático. Os emigrantes uruguaios têm a região como destino importante, embora uma proporção importante dirige-se para a Europa (17%) e para a América do Norte (13%). Por último, a população migrante do Paraguai mostra uma alta concentração do seu destino: 87% de seus emigrantes dirigem-se para países latino-americanos, basicamente Argentina e Brasil como veremos a seguir.

Embora o grau de abertura desta informação não permita analisar os fluxos entre os países do Mercosul, é possível obter uma aproximação às características dos fluxos bilaterais através da informação sobre a intenção de migração internacional fornecida pelo Latinobarômetro 2004. No quadro A.1 do anexo apresenta-se a distribuição das pessoas

que respondem ter “pensado migrar para outro país” segundo o destino declarado, para cada país do Mercosul. Os resultados sobre intenção de migração confirmam alguns dos fatos já comentados

Em primeiro lugar existe uma altíssima concentração de destinos, de 60% (Paraguai) a 80% (Argentina, Uruguai e Brasil) das respostas dos residentes no Mercosul indicam a Europa ou a América do Norte como possível destino. Porém, o mais importante é que 40% dos paraguaios com intenções de migrar consideram como destino as duas maiores economias da região: Argentina (29%) e Brasil (10%). Por outro lado, infere-se que o resto das intenções de fluxos bilaterais são muito pequenas; por exemplo 10% dos uruguaios com intenção de migrar consideram a Argentina e o Brasil como possíveis destinos, enquanto que apenas 5% dos argentinos indica algum país do Mercosul. Por último, vale destacar que o Mercosul surge como um dos principais destinos para os bolivianos, 40% daqueles que têm ou tiveram intenções de migrar mencionaram algum país do Mercosul como possível destino.

Quadro 3.2. Destino da Emigração Internacional nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

Rank IDH		“Continente de Residência 2000–2002 (% do total de migrantes)”						Categoria de desenvolvimento humano do país de residência 2000–2002” (% do total de emigrantes)			
		África	Ásia	Europa	América Latina e Caribe	América do Norte	Oceania	Muito alto	Alto	Médio	Baixo
49	Argentina	1.1	10.6	28.6	34.6	23.3	1.8	59.1	21.2	19.1	0.5
75	Brasil	1.0	30.4	23.8	18.9	25.3	0.6	69.3	8.8	21.4	0.5
101	Paraguai	1.1	3.9	2.9	87.4	4.6	0.1	8.2	87.1	4.2	0.5
50	Uruguai	1.1	3.5	17.2	61.4	13.0	3.8	34.0	60.4	5.1	0.5
113	Bolívia	1.1	4.9	8.2	70.5	15.1	0.2	24.4	70.7	4.4	0.5
44	Chile	1.1	3.6	20.2	50.1	20.6	4.5	45.3	49.5	4.7	0.5
77	Colômbia	1.1	3.5	18.9	43.3	33.0	0.3	52.2	43.8	3.5	0.5
80	Equador	1.0	3.3	41.7	8.5	45.3	0.2	86.7	9.6	3.2	0.5
78	Peru	1.0	9.4	20.0	27.4	41.3	0.8	66.6	26.7	6.2	0.5
58	Venezuela	1.0	3.4	37.1	22.5	35.6	0.4	72.7	21.6	5.2	0.5
	América Latina e Caribe	1.1	5.1	10.3	13.4	69.8	0.3	81.7	12.1	5.6	0.5
	América do Norte	2.2	14.7	23.6	21.0	34.9	3.7	62.8	23.5	12.6	1.1
	Europa	2.5	16.0	59.0	2.5	15.4	4.6	52.6	28.1	18.1	1.2
	África	52.6	12.5	28.9	0.2	4.9	0.9	35.9	8.3	25.7	30.0
	Ásia	1.7	54.7	24.5	0.5	16.4	2.2	41.7	23.2	34.5	0.6
	Oceania	1.4	8.7	20.1	0.6	22.5	46.7	84.3	2.8	12.3	0.6

Fonte: Com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Quadro 3.3. Origem da imigração nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

% sobre el total de inmigrantes de cada continente 2000–2002 (% del total de inmigrantes)						
	África	Ásia	Europa	América Latina e Caribe	América do Norte	Oceania
Argentina	0.04	0.13	0.30	3.58	0.36	0.22
Brazil	0.06	0.59	0.39	3.00	0.60	0.11
Paraguai	0.03	0.03	0.02	5.99	0.05	0.01
Uruguai	0.02	0.02	0.07	2.55	0.08	0.19
Bolívia	0.03	0.04	0.05	4.56	0.15	0.02
Chile	0.04	0.04	0.19	4.49	0.28	0.48
Colômbia	0.11	0.12	0.53	11.80	1.35	0.09
Equador	0.04	0.05	0.50	0.99	0.79	0.03
Peru	0.05	0.14	0.25	3.36	0.76	0.12
Venezuela	0.02	0.02	0.22	1.32	0.31	0.02
América Latina e Caribe	1.77 ^T	2.73 ^T	4.69 ^T	59.05 ^T	46.01 ^T	1.70 ^T
América do Norte	0.49 ^T	1.07 ^T	1.44 ^T	12.46 ^T	3.09 ^T	2.60 ^T
Europa	8.39 ^T	17.25 ^T	53.66 ^T	21.75 ^T	20.39 ^T	48.18 ^T
África	82.39 ^T	6.31 ^T	12.34 ^T	0.97 ^T	3.07 ^T	4.41 ^T
Ásia	6.83 ^T	72.37 ^T	27.34 ^T	5.62 ^T	26.57 ^T	28.68 ^T
Oceania	0.13 ^T	0.28 ^T	0.54 ^T	0.16 ^T	0.87 ^T	14.44 ^T

Fonte: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Os indicadores apresentados no quadro 3.4, demonstram algumas heterogeneidades demográficas entre os países do bloco. Estas diferenças podem explicar diferentes comportamentos das populações em relação à mobilidade territorial, bem como impactos diferenciais dos eventuais fluxos migratórios em cada uma das economias. As taxas de crescimento da população dos países do Mercosul, com exceção do Paraguai, são inferiores às dos outros países sul-americanos, e à média da ALC. As taxas de migração no quinquênio 2005-2010 são

negativas nas economias menores, e praticamente nulas no Brasil e na Argentina.

A percentagem de população urbana é superior a 92% no Uruguai e na Argentina, é de 86,5% no Brasil e de 61% no Paraguai. É provável que o baixo grau de urbanização do Paraguai explique, em parte, a maior predominância da região como destino de seus emigrantes. Parte destas migrações são uma extensão das migrações internas, particularmente as de tipo campo-cidade em uma escala ampliada.

No quadro 3.4, apresenta-se a relação de dependência de adultos, isto é, a relação entre a população de 65 ou mais anos e a população em idade ativa. Os países com maior relação de dependência são os que mais se beneficiam dos fluxos de entrada de imigrantes, ao atenuar a pressão que exerce a estrutura demográfica nos sistemas de previdência social. Dentre as economias do Mercosul, a do Uruguai possui uma relação de dependência de adultos particularmente alta, superando inclusive a da América do Norte, e sendo um pouco menor à européia. Na Argentina, a relação de dependência também é comparativamente alta, enquanto que no Brasil e no Paraguai está próxima à média da ALC.

As diferenças entre os PIBs per capita das economias da região são importantes, o que representa um fator de impulso à migração nas economias com menor riqueza relativa. O PIB per capita da Argentina (em PPP) é três vezes o do Paraguai e, enquanto os PIBs per capita da Argentina, Brasil e Uruguai cresceram a um ritmo superior a 1% anual de 1990 a 2007, o do Paraguai diminuiu 0,3% ao ano (ver quadro A.2 do anexo).

Quadro 3.4. Indicadores Demográficos nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

Rank IDH		População (milhões)			Taxa de Crescimento Natural (%)		Taxa Líquida de Migração (%)		População Urbana ^a (% del total)		Relação de Dependência Adultos	
		1990	2007	2020*	1990–1995	2005–2010	1990–1995	2005–2010	1990	2010	1990	2010
49	Argentina	32.5	39.5	44.3	1.3	1.0	0.1	0.0	87.0	92.4	15.3	16.6
75	Brasil	149.6	190.1	209.1	1.6	1.0	0.0	0.0	74.8	86.5	7.4	10.2
101	Paraguai	4.2	6.1	7.5	2.6	1.9	-0.1	-0.1	48.7	61.5	7.4	8.4
50	Uruguai	3.1	3.3	3.5	0.8	0.6	-0.1	-0.3	89.0	92.5	18.7	21.8
58	Venezuela	19.7	27.7	33.4	2.2	1.6	0.0	0.0	84.3	94.0	6.4	8.7
78	Peru	21.8	28.5	32.9	2.2	1.6	-0.3	-0.4	68.9	71.6	6.9	9.3
80	Equador	10.3	13.3	15.4	2.2	1.6	-0.1	-0.5	55.1	66.9	7.4	10.6
77	Colômbia	33.2	44.4	52.3	2.0	1.5	-0.1	-0.1	68.3	75.1	7.2	8.6
44	Chile	13.2	16.6	18.6	1.6	1.0	0.1	0.0	83.3	89.0	9.6	13.5
113	Bolívia	6.7	9.5	11.6	2.6	2.0	-0.3	-0.2	55.6	66.5	6.8	8.0
	América Latina e Caribe	438	564	640	1.9	1.3	-0.1	-0.2	70.6	79.2	8.2	10.5
	América do Norte	283	342	383	0.7	0.6	0.5	0.4	..	..	18.5	19.5
	Europa	721	731	733	0.0	-0.1	0.1	0.2	..	..	19.1	23.8
	África	639	965	1276	2.6	2.3	-0.1	-0.1	..	..	5.9	6.1
	Ásia	3179	4029	4596	1.7	1.2	0.0	0.0	..	..	7.8	10.0
	Oceania	27	35	40	1.2	1.0	0.3	0.3	..	..	14.3	16.6

Fonte: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Por outro lado, a teoria indicaria que Uruguai e Argentina são países que apresentam certos fatores de atração na região. Apresentam os maiores resultados em termos de equidade e de desenvolvimento humano médio dentro do bloco. Também são os que apresentam uma proporção maior do gasto público com destino social (ver quadros A.3 e A.4 do anexo).

3.1. Caracterização dos fluxos intra-bloco nos anos 90

A seguinte análise tem base na informação do projeto Pesquisa sobre Migrações Internacionais na América Latina (IMILA, CELADE), e na informação processada em Bologna e Falcón (2008). Em ambos casos, trata-se de dados de censos, e os últimos dados disponíveis correspondem ao entorno do ano 2000, exceto para o Uruguai, onde o último Censo foi feito em 1996⁸.

Nos quadros 3.5 e 3.6 apresenta-se a quantidade de pessoas residentes em cada um dos países do Mercosul nascidas em outro país da mesma região, tanto na última rodada de Censos como na anterior. Em primeiro lugar, destaca-se a Argentina como o principal destino das correntes migratórias no interior do bloco; do total da população migrante

dentro do bloco, 64% têm como destino este país. Por sua vez, quatro subpopulações determinam quase 80% do stock de migrantes: os paraguaios (325 mil) e uruguaios (117,6 mil) residentes na Argentina, e os brasileiros (81,3 mil) e argentinos (63 mil) residentes no Paraguai.

Estes grupos de migrantes tendem a feminizar-se na década dos noventa, com exceção dos paraguaios na Argentina, cuja composição por sexo tende a se equilibrar. Em geral, a idade média destas populações de migrantes aumentou significativamente na década dos noventa. Isto foi observado principalmente nos uruguaios residentes na Argentina e nos brasileiros residentes no Paraguai, ao tempo que a idade aumentou em menor medida nos argentinos residentes no Paraguai, e caiu um pouco nos paraguaios residentes na Argentina. Esta tendência da idade está muito correlacionada à antiguidade dos principais fluxos, por exemplo, a afluência de paraguaios para a Argentina (e de argentinos para o Paraguai) tem um caráter mais recente que a dos uruguaios para a Argentina (ver quadro A.6 do anexo).

Quadro 3.5. População nascida em países do Mercosul, residente em outros países da região. Últimos Censos.

País de nascimento	País de residência					Total	%
	Argentina (2001)	Brasil (2001)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)			
Argentina		27.531	63.006	26.256		116.793	5%
Brasil	34.712		81.337	13.521		129.57	5%
Paraguai	325.046	28.822		1.512		355.38	14%
Uruguai	117.564	24.74	3.155			145.543	6%
Total Mercosul	477.322	81.093	147.498	41.289		747.286	30%
Outros países	1,040,582	602.737	24.424	51.089		1,718,748	70%
Total estrangeiros	1,517,904	683.83	171.922	92.378		2,466,034	100%
População Total	36,260,130	169,799,160	5,163,198	3,163,763		214,386,251	
% Mercosul/Estrangeiros	31.4%	11.9%	85.8%	44.7%		30.3%	
% Mercosul/População	1.3%	0.05%	2.9%	1.3%		0.3%	
Distribuição dos migrantes do Mercosul (%)	64%	11%	20%	6%		100%	

Fonte: Com base nos dados IMILA – CELADE 2008

8. Em 2004 foi realizada uma contagem de população (Fase 1 do Censo)

Quadro 3.6. População nascida em países do MERCOSUL, residente em outros países da região. Censos do início dos anos '90

País de nascimento	País de residência					
	Argentina (1991)	Brasil (1991)	Paraguai (1992)	Uruguai (1985)	Total	%
Argentina		25.468	47.846	19.671	92.985	3%
Brasil	33.748		107.452	12.334	153.534	6%
Paraguai	251.13	19.018		nd	270.148	10%
Uruguai	133.653	22.143	3.029		158.825	6%
Total Mercosul	418.531	41.161	110.481	12.334	582.507	22%
Outros países	1,187,340	726.623	76.891	90.668	2,081,522	78%
Total estrangeiros	1,605,871	767.784	187.372	103.002	2,664,029	100%
População Total	32,615,528	146,825,475	4,152,588	2,955,241	186,548,832	
% Mercosul/Estrangeiros	26.1%	5.4%	59.0%	12.0%	21.9%	
% Mercosul/População	1.3%	0.03%	2.7%	0.4%	0.3%	
Distribuição dos migrantes do Mercosul (%)	72%	7%	19%	2%	100%	

Fonte: Com base em dados IMILA – CELADE 2008

A seguir veremos as principais características dos intercâmbios bilaterais mais importantes no interior do bloco, segundo os últimos censos, ou seja, entre argentinos e paraguaios, entre paraguaios e brasileiros, e entre argentinos e uruguaios. Essa caracterização surge da análise da informação apresentada nos quadros que vão do A.7 até o A.11, e no gráfico A.2 do anexo.

Migrantes entre Argentina e Paraguai

Como é indicado em Bologna e Falcón (2008), o intercâmbio de pessoas entre a Argentina e o Paraguai mostra-se assimétrico tanto em volume, quanto em termos relativos às populações de origem e de destino. Os argentinos no Paraguai (63 mil) representavam 0,2% da população de origem e 1,2% da população de destino, enquanto que os paraguaios na Argentina representavam em 2001, 6,3% da população paraguaia e apenas 0,9% da população argentina. Portanto, os fluxos bilaterais de pessoas são mais significativos para o Paraguai, já que tanto os emigrantes quanto os imigrantes nesse país têm um peso significativamente maior em relação a sua população.

Por outro lado, os paraguaios na Argentina têm uma idade média maior em relação à população de origem e à população destino; existe uma alta proporção de maiores de 64 anos e uma pequena proporção de menores de 15 anos. É

uma população com maioria feminina, tanto em comparação a de origem quanto a de destino. A distribuição por idades é compreensível se supormos que os imigrantes chegam em idades adultas jovens e, no caso de ter descendência, ela nasce no país de destino, pelo que não é contabilizada como parte da presença paraguaia na Argentina. Assim, trataria-se de uma característica geral das migrações, a não ser pelo fato do envelhecimento, que indica que uma parte dos migrantes não volta para seu país de origem (Bologna e Falcón, 2008).

A população paraguaia na Argentina apresenta uma estrutura típica de população migrante, com alta concentração de pessoas nas idades médias, poucas crianças e poucos adultos maiores. Por sua vez, os argentinos no Paraguai demonstram uma composição por idades mais similar a do país de destino que a do país de origem, em geral mais jovem e com uma proporção maior de homens que a da Argentina. A pirâmide de população dos argentinos no Paraguai tem forma piramidal e é similar à da população nativa (ver gráfico A.2 do anexo).

Para Bologna e Falcón (2008), as características da população de argentinos no Paraguai não possuem uma estrutura demográfica típica da população migrante, e trata-se predominantemente de retornos de filhos de paraguaios nascidos na Argentina.

Os paraguaios residentes na Argentina apresentam maiores taxas de atividade, tanto em comparação com os argentinos quanto com a população paraguaia de origem. Isto se explica por se tratar de uma população tipicamente migrante motivada por razões de trabalho. Por sua vez, os argentinos residentes no Paraguai apresentam taxas de participação maiores a dos nativos, embora um pouco menores a da população de origem, o que reafirma a hipótese de que a motivação trabalhista tem menor influência como fator explicativo do deslocamento desta população.

No que diz respeito à educação, destaca-se o escasso peso da população com baixo nível educacional entre os emigrantes argentinos para o Paraguai.

Migrantes entre Paraguai e Brasil

O Brasil é a principal origem dos imigrantes no Paraguai, representando 1,6% da população (81 mil). Por sua vez, apesar de a população de origem paraguaia no Brasil ser a maior dos imigrantes do Mercosul, seu peso é muito menor levando em conta o tamanho da população de destino (0,2 por mil).

A idade média dos brasileiros no Paraguai era maior que a dos paraguaios residentes no Brasil. Observa-se uma proporção um pouco maior de adultos maiores, e uma forte presença infantil entre os paraguaios que moram no Brasil, que se aproxima a das populações nativas. A pouca presença de menores entre os emigrantes brasileiros sugere a predominância da motivação de trabalho no deslocamento deste coletivo. Por sua vez, as crianças paraguaias no Brasil provavelmente sejam filhos de brasileiros, que voltaram a seu país com sua descendência nascida no exterior (Bologna e Falcón, 2008).

O alto índice de masculinidade dos brasileiros residentes no Paraguai indica que a migração por trabalho deste coletivo, está orientada a atividades de maior demanda masculina. Em particular, a metade dos brasileiros ativos estão empregados na agricultura, enquanto que essa percentagem é de apenas 7% no resto dos estrangeiros do Mercosul (argentinos e uruguaios).

No que diz respeito ao nível educacional, constata-se uma baixa percentagem de emigrantes brasileiros para o Paraguai com baixo nível educacional, tanto ao comparar com a população receptora, quanto ao comparar com a população de origem. Por outro lado, os migrantes

paraguaios no Brasil apresentaram uma alta percentagem de pessoas com baixo nível educacional (maior a 30%) superando a percentagem do país de destino e do país de origem. Ao se tratar de uma migração fronteiriça e vinculada a atividades agrícolas, e se os paraguaios no Brasil são predominantemente filhos de emigrantes que voltaram a seu país, a escassa escolarização pode se explicar pela existência de dificuldades de acesso à educação no meio rural ou a limitações linguísticas.

Migração entre Argentina e Uruguai

Os uruguaios residentes na Argentina no censo 2001 representavam 3,7% da população do Uruguai, sendo a Argentina o destino mais importante dos uruguaios migrantes na região, porém com uma tendência decrescente segundo constata-se entre os censos de 1991 e 2001 (o stock se reduz em 12%). No entanto, a população nascida na Argentina residente no Uruguai é muito pequena (26 mil), similar à residente no Brasil, e menor à metade da residente no Paraguai.

Conforme indica-se em Bologna e Falcón (2008), a forma piramidal da população de uruguaios na Argentina, se bem possui as características típicas de um grupo migrante, apresenta uma proporção não desprezível de adultos maiores. Isto sugere que trata-se de um fluxo migratório muito antigo, caracterizado por uma população envelhecida em relação à população do Uruguai e à população da Argentina, bem com em relação ao resto dos coletivos de migrantes da região. Por sua vez, a pirâmide migratória de argentinos no Uruguai, apresenta um peso maior nas idades mais jovens; o que indicaria uma alta presença de retornos de pais e mães uruguaios com filhos nascidos na Argentina.

Sobre as taxas de atividade dos uruguaios que residem na Argentina, percebe-se que, enquanto nas mulheres é a mais alta de todas as populações femininas consideradas nesta análise (53,2%), no caso dos homens ocorre exatamente o contrário, é a menor de todos os coletivos de homens considerados (52,5%) (ver quadro A.10). Finalmente, outra característica a destacar, é a pequena proporção de uruguaios residentes na Argentina com baixo nível educacional em comparação com a população receptora e com a população de origem.

3.2. A imigração e os efeitos no mercado de trabalho: o caso argentino

Dada a importância da Argentina como destino dos migrantes regionais, veremos em primeiro lugar, algumas características sócio-laborais dos estrangeiros residentes neste país com base na informação do censo do ano 2001. Em segundo lugar, com base na informação da Pesquisa Permanente Domiciliar de 2006, se estimará o impacto da imigração nos resultados laborais dos trabalhadores nativos.

No quadro 3.7 observa-se a distribuição por idades dos imigrantes na Argentina segundo o país de origem, incluindo a população boliviana por ser um dos coletivos estrangeiros de maior tamanho (232 mil) e que teve o maior crescimento na década dos noventa, crescendo 61% de 1991 a 2001 (88 mil).

A população boliviana é a que apresenta uma idade média menor, com um peso importante de pessoas de 20 a 39 anos, e com um peso relativo pequeno dos grupos de maior idade (50 e mais anos). A população paraguaia também é uma população relativamente jovem, embora a distribuição por idades seja mais uniforme do que a boliviana, a partir dos 20 anos. Esta característica compartilhada por ambos coletivos indica que trata-se de uma migração relativamente recente e provocada provavelmente por motivos de trabalho.

No caso da população uruguaia e, principalmente da brasileira, observa-se um maior peso das idades maiores. Por último, no total de pessoas nascidas no exterior, observa-se uma alta percentagem de pessoas maiores de 60 anos, o que se explica pelos restantes coletivos de imigrantes, fundamentalmente europeus, que chegaram durante a onda migratória de meados do século XX.

Quadro 3.7. Distribuição da população nascida em outros países, residente na Argentina segundo grupo de idade. Ano 2001.

Grupos de idade	País de nascimento				
	Total estrangeiros	Bolívia	Brasil	Paraguai	Uruguai
0 - 9	2	4	4	3	1
10 - 19	6	10	8	7	5
20 - 29	12	23	14	16	13
30 - 39	15	22	16	20	20
40 - 49	14	16	16	17	23
50 - 59	17	12	15	17	19
60 ou mais	33	13	28	20	19
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Com base em dados IMILA – CELADE 2008

No tocante à educação, a população de origem uruguaia é a que apresenta em média um nível educacional maior: a metade dos imigrantes maiores de 10 anos desta origem possuem 10 ou mais anos de educação formal (quadro 3.8).

Quadro 3.8. Distribuição da população de 10 ou mais anos, nascida em outros países e residentes na Argentina segundo anos de estudo aprovados. Ano 2001.

Anos de estudo	País de nascimento				
	Total estrangeiros	Bolívia	Brasil	Paraguai	Uruguai
Menos de 4	18	27	29	20	7
4 - 6	11	14	16	15	6
7 - 9	37	31	24	44	38
10 ou mais	34	28	31	22	50
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Com base em dados IMILA – CELADE 2008

Ao observar a distribuição dos imigrantes da região nos setores de atividade (quadro 3.9) percebe-se, em primeiro lugar, a alta incidência do problema do emprego que apresentavam os imigrantes no ano 2001. O desemprego foi particularmente alto nesse ano, devido à profunda fase recessiva que atravessou a economia, e sua incidência na população de imigrantes foi significativamente maior. Os imigrantes de origem paraguaia foram os mais atingidos por este problema.

A distribuição por atividades dos imigrantes bolivianos apresenta um alto emprego nos setores de agricultura, comércio, construção e indústria; estes setores em conjunto empregavam a metade da população imigrante ativa nascida na Bolívia.

Os trabalhadores paraguaios apresentam uma elevada participação no serviço doméstico, setor onde empregava-se quase um quinto deste coletivo no ano de 2001. Um outro quinto destes trabalhadores empregava-se no comércio e na construção.

No caso da população brasileira, destaca-se a elevada participação no setor da agricultura, onde empregava-se quase um terço destes trabalhadores. Os serviços coletivos, sociais e pessoais, bem como o comércio, foram também destinos importantes dos brasileiros residentes na Argentina.

Por outro lado, os imigrantes uruguaios empregam-se principalmente no comércio, nos serviços coletivos, sociais e pessoais, e na indústria. O emprego nos setores primários

é muito escasso neste coletivo, assim como no caso dos paraguaios, sendo uma diferença importante em comparação com os brasileiros.

Finalmente, ao observar a distribuição segundo grupos ocupacionais, percebe-se uma incidência maior das ocupações com nível alto de qualificação (por exemplo, profissionais e técnicos) nos brasileiros e uruguaios, em relação aos paraguaios.

Quadro 3.9. Distribuição da população ativa de 14 ou mais anos nascida em outros países, residentes na Argentina, segundo setor de atividade. Ano 2001.

Grupos de ocupação	País de nascimento				
	Total estrangeiros	Bolívia	Brasil	Paraguai	Uruguai
Agricultura	6	14	32	2	1
Mineração	0	0	0	0	0
Indústria	10	12	6	8	10
Eletricidade, Gás e Água	0	0	0	0	0
Construção	8	12	3	10	5
Comércio atacadista e varejista, restaurantes e hotéis	15	13	11	10	18
Transporte, armazenamento e comunicações	3	2	3	2	7
Serviços financeiros, de seguros, imobiliários e serviços às empresas	4	2	4	2	6
Serviços coletivos, sociais e pessoais	11	6	14	8	16
Serviço doméstico	11	7	5	19	6
Atividades não especificadas	3	2	3	3	3
Procuram trabalho	28	31	18	36	28
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Com base nos dados IMILA – CELADE 2008

Quadro 3.10. Distribuição da população ativa de 14 ou mais anos, nascida em outros países, residentes na Argentina, segundo grupos ocupacionais. Ano 2001.

Grupos de ocupação	País de nascimento				
	Total estrangeiros	Bolívia	Brasil	Paraguai	Uruguai
Profissionais	4	2	7	1	5
Técnicos	10	5	14	5	11
Qualificação operativa	33	41	52	29	36
Não qualificados	20	18	13	25	16
Ignora-se a qualificação	5	4	5	4	5
Buscam trabalho	28	31	21	36	28
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Com base em dados do IMILA – CELADE 2008

Em Texidó et al. (2003) é analisado o perfil dos imigrantes na Argentina, o principal destino de fluxos regionais, e sua relação com o mercado de trabalho. A inserção no mercado de trabalho dos imigrantes dos países limítrofes e do Peru apresenta características diferentes à da população nativa.

Concentram-se principalmente nas atividades de serviços (fundamentalmente o serviço doméstico no caso das mulheres), comércio, indústria e construção. Em segundo lugar, os imigrantes empregam-se predominantemente em ocupações informais de duração intermitente, em postos de trabalho de qualificação média ou baixa, desenvolvidos em empresas de pouca envergadura.

O nível de precariedade do trabalho dos imigrantes regionais na Argentina manifesta-se tanto nas relações de trabalho que mantêm com seus empregadores (alta informalidade) quanto pelas condições de subemprego visível e invisível sob as quais desenvolvem seus trabalhos. Por último, os trabalhadores migrantes possuem níveis de remunerações baixos e menores aos da mão-de-obra nativa. Portanto, conclui-se que a inserção sociolaboral dos imigrantes regionais, particularmente os que chegaram no fim dos noventa e início desta década, é desfavorável e precária (Texidó et al., 2003).

No que diz respeito à avaliação dos impactos da população migrante, e particularmente da situação laboral dos trabalhadores nativos, não existem praticamente antecedentes para os países da região. Isto contrasta com a abundante literatura empírica que tem pretendido avaliar o impacto da imigração no mercado de trabalho dos EUA e da Europa⁹, alguns de cujos resultados foram indicados na seção 2.

A seguir, nos aproximaremos a uma avaliação dos impactos da imigração no mercado de trabalho argentino, com base na análise da informação da Pesquisa Permanente Domiciliar do segundo semestre do ano de 2006 (PPD), representativa de 31 conglomerados urbanos. Com base na pergunta sobre o lugar de nascimento da pessoa, é possível identificar os nascidos no exterior, e dentre eles é possível distinguir os nascidos em países limítrofes dos nascidos em outros países. Mesmo que a categoria de país limítrofe não coincida com a categoria Mercosul, utilizaremos a primeira como uma proxy razoável da segunda. Vale indicar que as pesquisas domiciliares são as únicas fontes disponíveis para realizar uma abordagem microeconômica dos impactos da imigração. No entanto, as pesquisas contínuas não são desenhadas para obter uma representatividade da população migrante, ao ser um coletivo pequeno na população total, e portanto, os resultados devem ser tomados com certa precaução.

Na análise seguinte tentaremos indagar sobre os efeitos, nos trabalhadores nativos, da presença de trabalhadores imigrantes. Particularmente, a questão que tentaremos responder é se a presença de imigrantes no mercado de trabalho argentino prejudica as possibilidades de emprego,

9. Facilitada pela abundância de informação para realizar estes estudos.

a formalidade do trabalho e os salários dos trabalhadores argentinos.

A maioria dos estudos empíricos sobre o tema, utilizam o método de “análise por áreas”, que consiste em estudar a correlação, entre regiões ou mercados locais, da taxa de emprego dos nativos e a incidência da imigração, ou da renda por trabalho dos nacionais e a incidência da imigração. No entanto, as correlações espaciais poderiam não captar a substituição entre imigrantes e trabalhadores nativos, se o fator trabalho (e o capital) apresenta mobilidade entre as regiões. Por este motivo, Borjas (2003) propõe estudar as correlações entre grupos de diferente habilidade (educação e experiência de trabalho), já que no curto prazo os trabalhadores não poderão mudar estas características.

Seguindo este último enfoque, nossa análise terá base na correlação entre o stock de imigrantes e os resultados do mercado de trabalho para os trabalhadores nacionais de diferentes segmentos do mercado de trabalho. Foram definidos 90 segmentos com base no sexo, educação (5 níveis) e idade (9 grupos, dos 14 aos 60 anos). Para cada um destes segmentos foi definida a seguinte variável x ,

$$x_i = \frac{m_i}{(n_i + m_i)}$$

Onde m é o número de imigrantes, n o número de trabalhadores nacionais e o sub-índice i denota um segmento do mercado de trabalho. Sendo que o interesse é analisar o impacto no mercado de trabalho, m e n referem-se à população ativa, ou seja que a variável x indica o peso dos imigrantes na PEA de cada segmento. Foram utilizadas duas definições da variável x , uma que considera todos os imigrantes e outra que considera somente os imigrantes regionais (países limítrofes).

Para indagar sobre os efeitos nos trabalhadores autóctones, calculou-se em cada célula ou segmento, as seguintes variáveis:

(i) A taxa de emprego dos trabalhadores nacionais, calculada como a relação entre os ocupados e o total de ativos (e_i), sendo portanto, o complemento da taxa de desemprego dos trabalhadores nativos.

(ii) A percentagem de formalidade do trabalho entre os assalariados nacionais (f). A formalidade define-se com base na pergunta sobre a existência ou não de desconto por contribuição ao plano de aposentadoria no salário do trabalhador¹⁰.

(iii) O salário médio por hora dos trabalhadores assalariados autóctones.

Nos quadros A.12 e A.13 do anexo são apresentadas as cifras da PPD em relação à população imigrante, e uma descrição das variáveis calculadas. Conforme a PPD de 2006, 6,1% da população ativa nasceu em outro país e 4,6% nasceu em algum país limítrofe. A percentagem de ocupados é um pouco maior na população imigrante do que na população nativa. A formalidade é sensivelmente maior nos trabalhadores autóctones do que nos imigrantes, e também observa-se uma desvantagem salarial fundamentalmente nos imigrantes de países limítrofes em comparação com os nativos¹¹.

Nos gráficos A.3 e A.4 do anexo são apresentados os valores da variável x em cada segmento; ali, observa-se como característica mais notória, a incidência decrescente da população imigrante à medida que passamos para segmentos com níveis educativos mais altos.

Para estimar o efeito das taxas de imigração x nos resultados sobre o trabalho dos nacionais, foram estimadas as seguintes regressões¹²:

$$\log(e_i/(1-e_i)) = \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$\log(f_i/(1-f_i)) = \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$\log w = \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

Onde z é um vetor de variáveis de controle, que permite atenuar parte do viés na estimativa de nosso parâmetro de interesse. O objetivo das equações é obter a correlação parcial entre os resultados para o trabalho dos trabalhadores nacionais, e a incidência da imigração, ou seja o parâmetro β . Um valor estatisticamente significativo de β indicaria que a imigração tem um impacto nas condições laborais dos nativos. Em particular, um β significativo com sinal negativo nas equações (1) y (3) indicaria a presença de um efeito de substituição entre trabalhadores imigrantes e nativos.

Nos seguintes quadros são apresentados os resultados para as três variáveis, a taxa de emprego, a taxa de formalidade e o salário por hora. Em cada caso trabalhou-se com duas definições da variável x , uma que refere-se à incidência de todos os imigrantes sem levar em conta a origem, e outra que considera somente a imigração proveniente dos países limítrofes. Como tem se indicado anteriormente, as características dos imi-

10. Refere-se portanto à formalidade “legal”. Outra definição habitual de informalidade inclui os trabalhadores assalariados e donos de microempresas privadas de até 5 empregados, os trabalhadores independentes por conta própria (excluindo os trabalhadores por conta própria profissionais e técnicos), os trabalhadores familiares não remunerados e os empregados domésticos (ver OIT, 1993).

11. No entanto, não se observa uma distribuição dos salários muito diferente entre imigrantes e nativos (ver gráfico A.5 do anexo)

12. Observe que se optou por incluir as variáveis e e f em sua transformação logística por se tratarem de variáveis com uma faixa de variação limitada ao intervalo $[0,1]$.

grantes regionais são diferentes das dos extrarregionais; e por sua vez, dentre os imigrantes extrarregionais, estão os que provêm de fluxos migratórios menos recentes. Por último, em cada caso foram estimadas três equações: uma

sem controlar qualquer outra variável (sem variáveis z), outra controlando somente o efeito de setor de atividade, e outra controlando efeitos de setor de atividade e região geográfica.

Quadro 3.11. Estimativa do efeito da imigração no Emprego. Variável Dependente: $\log(e/(1-e))$

								Outros regressores	
	Coefficiente β	Erro Padrão	Efeito Marginal (1)	Prob.		Obs	R ² Aj.	Sector de atividade	Região
Total imigrantes									
[1]	0.26	2.50	0.014	0.917		90	0.000	NÃO	NÃO
[2]	3.12	2.15	0.157	0.150		90	0.610	SIM	NÃO
[3]	3.21	2.23	0.156	0.154		90	0.622	SIM	SIM
Imigrantes regionais									
[1]	-1.20	2.58	-0.062	0.644		90	0.002	NÃO	NÃO
[2]	3.50	2.59	0.176	0.180		90	0.608	SIM	NÃO
[3]	3.34	2.75	0.167	0.228		90	0.619	SIM	SIM

Notas: e = % de trabalhadores nativos ocupados em relação à PEA nativa (=1-Taxa de desemprego dos nativos).

[1] inclui como único regressor a % da PEA imigrante.

[2] além da % da PEA imigrante, são incluídas como regressores, as percentagens de ocupados em cada setor de atividade (11 grupos).

[3] além da % da PEA imigrante, são incluídas como regressores as percentagens de ocupados em cada setor de atividade (11 grupos) e as percentagens de trabalhadores por região geográfica (6 regiões).

.(1) Para mais detalhes sobre o cálculo do efeito marginal nas especificações anteriores, ver por exemplo Carrasco et al. (2004). Fonte: estimativas próprias com base na PPD do segundo semestre de 2006 (31 conglomerados urbanos).

Com relação à taxa de emprego não encontra-se efeitos significativos da presença de imigrantes nos segmentos do mercado de trabalho, seja de imigrantes em geral ou de imigrantes regionais. O coeficiente β não é significativo em nenhuma das especificações consideradas, portanto rejeita-se a hipótese de substituíbilidade entre os trabalhadores imigrantes e os trabalhadores nacionais (quadro 3.11).

No que diz respeito à taxa de formalidade, o β é significativo nas estimativas que não incluem efeitos de setor e efeitos regionais, tanto se considerarmos a incidência da imigração total, quanto se considerarmos a incidência da imigração regional. O sinal do coeficiente é negativo indicando que, quanto maior a presença de trabalhadores

imigrantes em um segmento, menor é a proporção de trabalhadores nativos formais.

Mêsimo assim, se controlado o efeito de setor, β deixa de ser significativo. Este último resultado não muda ao serem acrescentados os efeitos regionais. Isto indica que a correlação negativa entre a formalidade dos trabalhadores nacionais e a imigração, é espúria e deve-se a uma presença maior de trabalhadores imigrantes nos setores onde existe mais informalidade, mas se este efeito for controlado, a correlação deixa de ser significativa. Naturalmente, a evidência do impacto da imigração sobre a formalidade deve ser analisada à luz deste último resultado, que permite rejeitar a existência de um impacto significativo (quadro 3.12).

Quadro 3.12. Estimativa do efeito da imigração na formalidade. Variável Dependente: $\log(f/(1-f))$

							Outros regressores	
	Coefficiente β	Erro Padrão	Efeito Marginal (1)	Prob.	Obs	R2 Aj.	Sector de atividade	Região
Total imigrantes								
[1]	-10.15	3.12	-0.263	0.002	90	0.098	NÃO	NÃO
[2]	2.71	1.68	0.060	0.111	90	0.869	SIM	NÃO
[3]	2.52	1.62	0.055	0.124	90	0.889	SIM	SIM
Imigrantes regionais								
[1]	-14.78	2.98	-0.348	0.000	90	0.210	NÃO	NÃO
[2]	0.90	2.01	0.020	0.654	90	0.865	SIM	NÃO
[3]	1.34	1.99	0.029	0.505	90	0.886	SIM	SIM

Notas: f = % de trabalhadores nativos assalariados que recebem desconto por contribuição para aposentadoria em relação ao total de assalariados nativos. * indica significância de 95%. [1] inclui como único regressor a % da PEA imigrante. [2] além da % da PEA imigrante, são incluídas, como regressores as percentagens de ocupados em cada setor de atividade (11 grupos). [3] além da % da PEA imigrante, são incluídas como regressores as percentagens de ocupados em cada setor de atividade (11 grupos) e as percentagens de trabalhadores por região geográfica (6 regiões). Para mais detalhes sobre o cálculo o efeito marginal nas especificações anteriores ver por exemplo Carrasco et al. (2004). Fonte: estimativas próprias com base na PPD do segundo semestre de 2006 (31 conglomerados urbanos).

Por último, as estimativas para o impacto no salário são qualitativamente similares às analisadas anteriormente para a formalidade. Percebe-se uma correlação significativa e negativa entre o salário médio de um segmento e a presença de trabalhadores imigrantes, nas estimativas que não controlam o efeito de setor de atividade

e o efeito regional. No entanto, uma vez incluídos estes efeitos, β deixa de ser significativo (e inclusive muda de sinal), indicando que a hipótese de substituíbilidade entre mão-de-obra nacional e imigrante é rejeitada com a informação disponível (quadro 3.13).

Quadro 3.13. Estimativa do efeito da imigração no salário por hora. Variável Dependente: $\log(\text{salário por hora})$

							Outros regressores	
	Coefficiente β	Erro Padrão	Efeito Marginal (1)	Prob.	Obs	R2 Aj.	Sector de atividade	Região
Total imigrantes								
[1]	-17.41	5.73	-1,310	0.003	90	0.085	NÃO	NÃO
[2]	5.07	3.35	0.381	0.135	90	0.844	SIM	NÃO
[3]	4.65	3.51	0.350	0.190	90	0.844	SIM	SIM
Imigrantes regionais								
[1]	-25.38	5.52	-1,592	0.000	90	0.184	NÃO	NÃO
[2]	2.63	3.99	0.165	0.513	90	0.840	SIM	NÃO
[3]	2.45	4.31	0.153	0.572	90	0.841	SIM	SIM

Notas: salário por hora = isalário por hora = renda por hora proveniente de remunerações e salários dos assalariados nativos em pesos argentinos. * indica significância de 95%. [1] inclui como único regressor a % da PEA imigrante. [2] além da % da PEA imigrante, são incluídas como regressores, as percentagens de ocupados em cada setor de atividade (11 grupos). [3] além da % da PEA imigrante, são incluídas como regressores as percentagens de ocupados em cada setor de atividade (11 grupos) e as percentagens de trabalhadores por região geográfica (6 regiões). (1) Para mais detalhes sobre o cálculo do efeito marginal nas especificações anteriores ver por exemplo Carrasco et al. (2004).

Fonte: estimativas próprias com base na PPD do segundo semestre de 2006 (31 conglomerados urbanos)

Em suma, não se encontra evidência de um impacto da PEA imigrante nos resultados laborais dos trabalhadores argentinos. Portanto, com a informação analisada é difícil justificar as consequências do modelo de livro-texto padrão, onde um aumento da oferta de trabalho, provocada pela imigração, deveria ter como consequência uma diminuição nos salários dos trabalhadores autóctones, em mercados de trabalho flexíveis, onde os salários relativos se ajustam a fatores de demanda e oferta, ou deveria provocar uma diminuição da taxa de emprego em mercados onde as rigidezes de preços impedem o ajuste, através de salários relativos. As estimativas realizadas são mais consistentes com a hipótese de complementaridade entre trabalho imigrante e autóctone.

4. Uma análise da propensão à migração internacional na região

Na presente seção analisaremos a informação proporcionada pelo Latinobarômetro 2005 com o objetivo de contrastar algumas hipóteses sobre a propensão à mobilidade nos países da região e obter algumas regularidades empíricas que nos permitem entender os determinantes dessa mobilidade. O Latinobarômetro consiste num estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 19.000 entrevistas em 18 países da América Latina. As amostras representativas de cada país têm um tamanho de 1.000 a 1.200 pessoas maiores de 18 anos. A informação refere-se à opinião sobre um conjunto amplo de temas: cultura cívica, Estado de Direito, política, democracia, instituições, economia e relações internacionais entre outros. Por sua vez, recolhe informação sobre algumas características demográficas dos entrevistados, seu nível educacional e sua inserção laboral.

Dentro do módulo de informação sócio-demográfica, o Latinobarômetro realiza a seguinte pergunta: *¿Você e sua família têm pensado na possibilidade concreta de morar em outro país?* A resposta a esta pergunta permite dispor da **intenção** (passada ou presente) **de emigrar**. Esta informação, ao se referir à intenção, e não à ação concreta de emigrar, pode ser, em princípio uma simplificação, se levarmos em conta que o ato de emigrar envolve um processo complexo de decisão. Isto é especialmente verdadeiro quando a decisão tem a ver com distâncias longas e movimentos transfronteiriços. Emigrar significa em muitos casos, perder determinadas redes sociais (familiares ou de amigos), e se adaptar a um novo entorno social, entrar em um novo trabalho, interagir com novas instituições (p. ex.

um novo sistema de normas de trabalho e de previdência social), e em determinados casos, aprender um novo idioma (Krieger, 2006).

Algumas teorias do comportamento analisam a relação entre a intenção ou predisposição e a conduta futura, e estipulam sob quais circunstâncias a primeira é um preditor da segunda¹⁴. A utilização de informação deste tipo não é nova na literatura sobre migração; Fouarge e Ester (2007) realizam um estudo dos fatores determinantes da mobilidade internacional e regional na Europa com base na pesquisa Eurobarômetro sobre mobilidade laboral e geográfica levada adiante pela Comissão Européia em 2005¹⁵. Estes autores citam diversos estudos sobre migração realizados com base em respostas sobre intenção, que se apóiam no suposto de que a intenção é uma função monótona da conduta futura inobservada. Este argumento apóia-se em pesquisas empíricas, como por exemplo em Böheim e Taylor (2002) que com base em dados em painel da Grã-Bretanha demonstram que a probabilidade atual de mobilidade é três vezes maior nas pessoas que expressam preferência pela mobilidade do que naquelas que não manifestam essa preferência.

Fouarge e Ester (2007) mencionam algumas das vantagens de utilizar informação sobre intenção de migrar. Em primeiro lugar, indica-se que nos modelos, o importante não é a migração em si mesma, e sim o incentivo a migrar. É a partir da própria migração potencial (intenção ou predisposição da população) que determinados países estipulam políticas, como por exemplo barreiras à mobilidade das pessoas. Portanto, a própria intenção é relevante do ponto-de-vista da política. Em segundo lugar, a informação sobre intenção de migrar tem a vantagem de que a pessoa entrevistada ainda está em seu país de origem, e não em seu país de destino, como ocorreria se fosse utilizada informação sobre migração efetiva. Este não é um assunto menor para estimar um modelo empírico, já que muitas das variáveis explicativas (relativas à situação de origem que provocou a migração) já não existem ou têm sido modificadas, pelo próprio fato de migrar, quando os migrantes são entrevistados através de uma pesquisa no país de destino. Dito de outro modo, os modelos empíricos estimados com base na informação sobre intenção de migração não possuem os problemas de auto-seleção que podem ter os modelos com dados de migrantes captados no país de destino.

O gráfico A.6 do anexo demonstra a relação positiva entre a média de pessoas que respondem ter pensado na

.....
A amostra compreende os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Para mais informação pode se consultar: www.latinobarometro.org

14. Um exemplo é a Teoria da Ação Racional. Ver Fishbein e Ajzen (1975).

15. Neste caso, a pergunta refere-se à intenção de emigrar no futuro.

possibilidade de emigrar em 2005 e as taxas efetivas de emigração em 2000-2002 para a amostra de países da ALC. Esta relação observa-se em particular nos quatro países do Mercosul.

Vejamos a seguir algumas estatísticas sobre a informação fornecida pelo Latinobarômetro. No seguinte quadro observa-se a intenção em relação à emigração segundo sexo, constatando-se em geral, mais propensão entre os homens, porém, com alguma exceção, como por exemplo o Brasil, no caso do Mercosul. A maior divergência observa-se no Uruguai, onde a propensão à mobilidade é 6 pontos maior nos homens do que nas mulheres.

A propensão a emigrar em ambos os sexos nos países do Mercosul mostra num extremo o Brasil (16%) e no outro extremo o Paraguai (27%). A população do Uruguai também manifesta uma alta intenção de migrar no contexto do Mercosul (25%). No entanto, em comparação com outros países da região, os países do bloco mostram uma menor propensão à mobilidade internacional. Assim, o Brasil, país com menor propensão à migração dentro do Mercosul, não apresenta uma propensão à mobilidade muito diferente a dos países com menor propensão à migração em toda a América Latina (Venezuela e Panamá com 14%). No entanto, paraguaios e uruguaios, que são os que manifestam maior propensão à mobilidade entre os países do bloco, são bem menos propensos à migração internacional do que os peruanos (38%) ou os bolivianos (37%).

Cuadro 4.1: Porcentaje de personas que han pensado en la posibilidad de ir a vivir a otro país según sexos.

	Homem	Mulher	Total
Arg	22%	17%	19%
Bra	15%	17%	16%
Par	29%	25%	27%
Uru	28%	22%	25%
Bol	37%	36%	37%
Col	32%	30%	31%
CRic	20%	13%	16%
Chi	21%	16%	18%
Equ	29%	25%	27%
ELSal	39%	32%	35%
Gua	23%	21%	22%
Hon	31%	30%	31%
Mex	28%	26%	27%
Nic	32%	25%	29%
Pan	13%	15%	14%
Per	39%	36%	38%
RDom	50%	51%	50%
Ven	15%	13%	14%

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa Latino-barômetro 2005

A propensão à migração é significativamente maior entre os jovens e adultos jovens nos países do Mercosul. Ela diminui significativamente a partir dos 40 anos. Na Argentina, o país do Mercosul onde a relação entre a idade e a propensão a emigrar é menos marcada, observa-se que a propensão à migração é 40% mais alta na população de 26 a 40 anos, do que nos maiores de 60 anos. O Uruguai é o único país do bloco onde a propensão à migração é maior entre os mais jovens (de 18 a 25 anos) ao tempo que é significativamente menor nos maiores de 60 anos.

O fato de os adultos jovens em idade economicamente ativa terem uma maior disposição para a mobilidade, é observado em diversos estudos, e tende a corroborar a hipótese de que os migrantes respondem fundamentalmente a forças relacionadas com o mercado de trabalho (quadro 4.2).

Quadro 4.2: Intenção de migrar por grupo de idade em relação ao grupo de 26 a 40 anos (=100).

	18-25	26-40	41-60	61 ou mais
Arg	97	100%	72	56
Bra	84	100%	57	41
Par	98	100%	71	52
Uru	106	100%	71	39
Bol	101	100	86	52
Col	104	100	61	54
CRic	119	100	64	13
Chi	135	100	83	50
Ecu	115	100	79	57
ELSal	106	100	89	52
Gua	146	100	69	45
Hon	119	100	92	67
Mex	95	100	103	61
Nic	126	100	79	60
Pan	128	100	61	38
Per	97	100	83	33
RDom	95	100	72	46
Ven	90	100	87	57

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa Latino-barômetro 2005

O quadro 4.3 mostra a propensão relativa de migrar por nível educacional, em relação à população com ensino fundamental completo. Em geral, observa-se uma relação positiva entre o nível educacional e a intenção de migrar. O Uruguai é o país do Mercosul onde o perfil é mais marcado; a propensão a emigrar naqueles que chegam ao segundo grau, é mais do dobro em comparação com aqueles que apenas completaram o ensino fundamental. Paraguai e Brasil são os países onde a relação entre o nível educacional e a intenção de migrar é menos pronunciada.

Em síntese, um primeiro olhar sobre a informação sobre a intenção de migrar do Latinobarômetro de 2005 mostra que

existe uma maior propensão à mobilidade na população residente nas economias menores do bloco, embora ela seja significativamente menor que a que apresentam outras populações da região como as do Peru e da Bolívia. Os dados confirmam a predição da teoria sobre uma maior propensão a migrar entre os homens, jovens e população com maior qualificação (Massey et al., 1993).

Cuadro 4.3: Intenção de migrar por nível educacional em relação à população com ensino fundamental completo (=100).

	Analfabeto	1º grau incompleta	1º grau completa	Ensino, médio, profissionalizante incompleto	Ensino, médio, profissionalizante completo	Superior incompleto	Superior completo
Arg	76	76	100	100	156	178	286
Bra	53	61	100	100	144	148	158
Par	103	72	100	100	144	117	107
Uru	41	46	100	100	218	242	214
Bol	60	86	100	100	93	105	102
Col	86	88	100	100	138	173	164
CRic	61	68	100	100	82	134	131
Chi	0	68	100	100	146	148	187
Ecu	93	74	100	100	170	173	163
ELSal	83	97	100	100	154	166	152
Gua	86	80	100	100	94	157	112
Hon	80	89	100	100	119	122	57
Mex	90	77	100	100	99	129	160
Nic	60	70	100	100	146	103	127
Pan	25	53	100	100	167	245	260
Per	50	85	100	100	186	230	180
RDom	62	85	100	100	106	108	88
Ven	34	82	100	100	141	137	275

Fonte: Latinobarômetro 2005

Visando indagar com mais precaução a relação entre um conjunto de variáveis e a intenção de migrar, foi especificado e estimado um modelo empírico para a propensão à migração. Desta maneira é possível analisar a correlação parcial entre uma determinada característica ou percepção de uma pessoa, e sua intenção favorável à mobilidade internacional. O objetivo é explicar a propensão à mobilidade internacional da população do Mercosul independentemente de seu destino. Portanto, o objetivo não é explicar as migrações bilaterais entre os países do bloco, mas sim a mobilidade em geral da população do Mercosul. A pesquisa Latinobarômetro de 2005 não inclui a pergunta sobre o país de destino, mas na de 2004 esta pergunta é feita. Neste caso, do total de pessoas que manifestaram a intenção de migrar nos países do Mercosul, apenas 13% indicou como destino algum país do bloco regional, e deles, dois terços eram paraguaios. Portanto, dada a pequena proporção de casos que manifestam propensão à mobilidade regional transfronteiriça, e dada a concentração de sua origem, optou-se por indagar sobre os determinantes da mobilidade em geral, mais do que sobre a mobilidade específica intra-bloco.

As variáveis independentes consideradas nas estimativas referem-se a características sócio-demográficas e laborais do entrevistado, bem como a opiniões e percepções deles sobre aspectos que a priori seriam relevantes para explicar sua propensão a migrar. As variáveis sócio-demográficas são: sexo, idade e escolaridade. Quanto às características laborais, foram consideradas variáveis indicadoras da categoria de ocupação, incluída a categoria “desempregado” e “estudante”. Por sua vez, foi incluída uma variável indicadora da experiência de desemprego de algum membro da casa nos últimos 12 meses. Se bem é de se esperar que as forças do mercado de trabalho sejam relevantes para explicar a migração, também é verdade que a migração é uma decisão que pode envolver o lar em seu conjunto e portanto estar causada por problemas de trabalho específicos de algum membro.

Por outro lado foram selecionadas como variáveis independentes, o seguinte conjunto de variáveis binárias indicadoras das opiniões ou percepções dos entrevistados:

- **Desproteção do trabalho:** A pessoa opina que os trabalhadores de seu país não se sentem protegidos pela lei do trabalho.
- **Impostos altos:** A pessoa considera que os níveis de impostos em seu país são altos ou muito altos.
- **Impostos baixos:** A pessoa considera que os níveis de impostos em seu país são baixos ou muito baixos.
- **Situação econômica do país ruim:** A pessoa considera que a situação econômica atual de seu país é ruim ou muito ruim.
- **Renda familiar insuficiente:** A pessoa considera que seu salário e renda familiar não são suficientes para cobrir suas necessidades.
- **Confiança nas pessoas:** A pessoa considera que em geral pode-se confiar na maioria das pessoas.
- **Favorável à Integração econômica na AL:** A pessoa está muito a favor da integração econômica entre os países da América Latina.
- **Má opinião sobre Instituições Públicas:** A pessoa considera ruim ou muito ruim o funcionamento das instituições públicas.

A pessoa opina que uma criança de seu país tem poucas ou nulas oportunidades de receber uma educação adequada.

- **Insatisfação com Serviço de Saúde:** A pessoa opina estar insatisfeita com o serviço de saúde que recebe.

- **Aumento da Delinquência:** A pessoa opina que a delinquência tem aumentado muito nos últimos 12 meses.

Por último, para identificar o possível impacto das novos meios de comunicação na propensão à mobilidade geográfica, foi incluída uma Dummy indicadora do uso intensivo do correio eletrônico¹⁶. O avanço dos meios de comunicação diminui o custo da informação necessária para avaliar a decisão de mobilidade territorial, ao tempo que permitem participar do que alguns cientistas sociais chamam de “espaço transnacional”. Também foi considerada uma variável proxy do conhecimento da cultura de um dos principais países de destino da migração latino-americana dos últimos anos.

Trata-se precisamente de uma Dummy para aqueles que consideram conhecer algo ou muito da cultura espanhola. A menor incerteza sobre o contexto sócio-cultural de um eventual país de destino deveria favorecer a predisposição à migração.

A seguir são apresentados os resultados da estimativa de modelos probit¹⁷ sobre diferentes subamostras. Em primeiro lugar, estimou-se o modelo para o conjunto dos 18 países incluídos no Latinobarômetro de 2005, incluindo um efeito fixo (Dummy) por cada país. Em segundo lugar, estimou-se para a subamostra de países sul-americanos (Mercosul e seus sócios) controlando novamente os efeitos fixos de país. Logo, estimou-se o modelo somente para os países membros plenos do Mercosul (com efeitos fixos de país), e finalmente estimou-se o modelo separadamente para cada um destes quatro países.

Quadro 4.4: Estimativa do modelo (probit) explicativo da Propensão a emigrar na América Latina e no Mercosul.

	LAC	A.SUR	MERCO	ARG	BRA	PAR	URU
Gênero (mulher=1)	0.001	-0.00563074	-0.006	-0.020	0.031	0.023	-0.049*
Idade	-0.003***	-0.00289452***	-0.003***	-0.002**	-0.002	-0.005***	-0.003***
Educação (Omitida=fundamental incompleto ou menos)							
Ensino Fundamental Completo	0.028***	0.026*	0.044**	0.054	0.027	0.050	0.114*
Ensino Médio Incompleto	0.089***	0.097***	0.100***	0.051	0.041	0.087*	0.244***
Ensino Médio Completo	0.090***	0.110***	0.118***	0.093*	0.078**	0.136***	0.265***
Ensino Superior Incompleto	0.097***	0.117***	0.114***	0.123**	0.079	0.068	0.266***
Ensino Superior Completo	0.112***	0.144***	0.172***	0.270***	0.077	0.064	0.261***
Ocupação (Omitida=Assalariado Público)							
Assalariado Privado	0.026*	0.068***	0.053*	0.047	0.006	0.217***	0.020
Conta Própria	0.029**	0.076***	0.050*	0.039	-0.016	0.163**	0.057
Pensionista	0.003	0.050*	0.034	0.001	0.042	0.047	0.022
Trabalho em Casa	-0.021	0.030	0.014	0.011	-0.039	0.110	0.018
Desempregado	0.056***	0.098***	0.065*	0.057	-0.017	0.268***	0.046
Estudante	-0.031*	0.000	-0.027	-0.020	-0.072	0.008	0.045
Experiência de Desemprego na Casa	0.070***	0.061***	0.075***	0.023	0.059	0.116***	0.101***
Opinião/Percepções							
Desproteção no trabalho	0.029***	0.022**	0.039**	0.058**	-0.060**	0.090***	0.006
Impostos altos (omitida=nível imp. correto)	0.032***	0.052***	0.031***	-0.013	0.081	0.025	0.094
Impostos Baixos (omitida=nível imp. correto)	0.051***	0.090***	0.106***	0.082	0.320**	0.109*	0.064
Situação econômica do país ruim	0.052***	0.060***	0.053***	0.045*	0.055**	0.081***	0.030
Renda familiar insuficiente	0.017**	0.033***	0.036***	0.033	0.019	0.089***	0.024
Confiança nas pessoas	0.016*	0.018*	0.020	0.017	0.021	0.017	0.028
Favorável à Integração econômica na AL	0.045***	0.036***	0.053***	0.054*	0.041	0.104***	0.014
Má opinião sobre Instituições Públicas	0.032***	0.036***	0.013	0.027	0.017	0.006	0.012
A Educação não fornece oportunidades	0.025***	0.024***	0.043***	0.029	0.002	0.099***	0.064**
Insatisfação com Serviço de Saúde	0.011	0.016*	0.015	-0.011	0.039*	0.049*	0.006
Aumento da Delinquência	0.010	0.007	0.005	0.006	-0.007	-0.068*	0.058**
Uso diário de Correio Eletrônico	0.128***	0.140***	0.111***	0.144***	0.084*	0.036	0.058
Conhecimento da cultura espanhola	0.063***	0.059***	0.076***	0.016	0.140***	0.089**	0.104***
Dummy Países (Núm.) [Omitida=Brasil]	SI (17)	SI (9)	SI (4)	NO	NO	NO	NO
Núm. observações	19,181	11,331	4,567	1,137	1,153	1,152	1,125
Pseudo-R ²	0.09	0.09	0.10	0.09	0.10	0.12	0.12

1- Variável Dependente = Intenção de emigrar para outro país

2- Os coeficientes correspondem aos efeitos marginais

3- *** (***) [*] indica significância de 1% (5%) [10%].

Fonte: Estimativas próprias com base na pesquisa Latinobarômetro 2005

16. A pessoa reconhece utilizar diariamente o correio eletrônico para se comunicar.

17. Do ponto-de-vista econométrico, nosso interesse é explicar uma variável de natureza discreta (1= há ou houve intenção de emigrar, 0 = não existe nem existiu intenção de emigrar). Para isso especificamos um modelo para variável dependente discreta binária como o modelo probit: $\text{Prob}(\text{Migrar}/X) = \Phi(\beta'X)$.

Onde Φ é a função de distribuição normal, β é o vetor de coeficientes a ser estimado, e X é um vetor das variáveis independentes ou explicativas

O sexo não é uma variável significativa, uma vez controlado o efeito das restantes variáveis incluídas no modelo. Isto é válido em quase todas as subamostras consideradas, exceto no modelo específico para o Uruguai, onde encontra-se uma menor propensão à migração entre as mulheres (significativa a 10%).

O efeito da idade é o más robusto de todos, e atinge negativamente a propensão a emigrar. Aproximadamente por cada três anos de vida a intenção de emigrar diminui um ponto percentual em média. A relação entre a idade e a propensão à mobilidade tem sido amplamente constatada na Europa. Os jovens europeus mostram maior mobilidade territorial em relação aos cidadãos europeus de maior idade; este fato, dependendo se for um “efeito idade” ou um “efeito coorte”, tem consequências diretas sobre os futuros fluxos migratórios.

Em relação ao nível educativo, as estimativas para conjuntos de países, e em particular para o Mercosul, mostram uma relação positiva entre aquele e a propensão a migrar. Os coeficientes de todos os níveis educacionais são positivos e crescentes, o que indica uma maior propensão na população que tem no máximo educação básica incompleta, e por sua vez este efeito é crescente com o nível educativo. Porém, são observadas algumas heterogeneidades entre os países membros do Mercosul. Por exemplo, na Argentina é significativamente superior a propensão a emigrar na população com ensino superior, e principalmente aqueles que têm completado esse ciclo educacional. No Uruguai, há mais propensão à migração entre aqueles que possuem ensino superior incompleto, embora em geral a diferença está em ter chegado ou não ao ensino médio, ou seja, a partir desse nível observa-se um importante aumento da propensão à emigração. No Brasil, a relação entre a escolaridade e a propensão à migração não é muito significativa; o único nível educacional significativo é o do ensino médio completo, ao tempo que as pessoas que atingiram o ensino superior não têm uma propensão significativamente diferente daqueles que não completaram o nível médio. Na população do Paraguai constata-se algo similar a do Brasil; atingir o ensino médio como nível mais alto (e principalmente completá-lo), aumenta a intenção de emigrar, não havendo diferenças significativas entre os que obtiveram ensino superior e os que, como muito, completaram o ensino fundamental.

Portanto, em geral observa-se uma relação positiva entre o nível educacional atingido e a propensão à mobilidade internacional no Mercosul, embora esta relação não é monótona se olharmos cada um dos países separadamente. Na Argentina, a mais alta propensão está entre as pessoas

com ensino superior completo, no Uruguai entre os que ainda não completaram o ensino superior, enquanto que no Paraguai e no Brasil, entre aqueles que chegaram até o ensino médio.

Em princípio, o resultado anterior contrasta com a caracterização dos migrantes regionais que fizéramos na seção 3, onde indicara-se a inserção predominante dos imigrantes regionais em postos de trabalho de baixa qualificação. Porém, ambos resultados são compatíveis, considerando o fato de que a maioria das pessoas da amostra do Latinobarómetro manifestam intenções de emigrar para países fora da região¹⁸, concretamente países desenvolvidos. A sub-representação dos migrantes com destinos regionais nesta amostra, pode explicar a relação positiva entre educação e propensão à migração. A restrição financeira para cobrir os custos diretos da mobilidade, que possam enfrentar os lares dos trabalhadores com baixo nível educacional, provavelmente gere uma seleção dos emigrantes por educação, segundo destinos. Assim, os emigrantes com baixa qualificação teriam uma preferência maior pelos países limítrofes, enquanto que nos emigrantes para países desenvolvidos, haveria uma proporção maior de trabalhadores com maior nível educacional. Note ainda que na estimativa para o Paraguai, onde existe uma maior proporção relativa de pessoas que indicam como destino a região, a relação entre o nível educacional e a propensão a emigrar não é linear, e de fato, os emigrantes não são os de nível educacional mais alto.

Quanto à categoria de ocupação, as estimativas para o *pool* de países, mostra um efeito positivo dos trabalhadores privados em comparação com os públicos, e particularmente dos trabalhadores autônomos ou por conta própria, bem como dos desocupados. Ao observar a estimação conjunta para os 4 países do Mercosul encontramos que a condição de desocupado determina um aumento de 6,5 pontos na propensão à migração, indicando a preponderância dos determinantes relativos ao mercado de trabalho. As estimativas para cada país separadamente, demonstram que somente na população do Paraguai é significativo ser trabalhador do setor privado, e fundamentalmente desocupado, para ter mais preferência pela mobilidade internacional. Uma pessoa desocupada no Paraguai tem uma propensão à migração 27 pontos percentuais acima da de um ocupado no setor público. Por outro lado, a experiência recente de desocupação de algum membro da casa, torna-se um preditor significativo da propensão à emigração. Isto é constatado em quase todas as estimativas, exceto na amostra da Argentina.

.....
18. Conforme o Latinobarómetro 2004 (que permite identificar o potencial destino daqueles que têm ou tiveram intenções de emigrar) as intenções de fluxos bilaterais são muito pequenas; por exemplo aproximadamente 60% dos paraguaios, e 80% dos argentinos, brasileiros e uruguaios indica um país fora da região como possível destino.

Quanto ao coeficiente das restantes variáveis, percebe-se um efeito significativo positivo da percepção de desproteção no trabalho, com a exceção de que na estimativa para o Brasil esta variável é significativa, mas com o sinal contrário ao esperado, e na estimativa com os dados do Uruguai não é significativa.

A percepção de que os níveis gerais de impostos são altos ou baixos, atinge positivamente a propensão à emigração quando o modelo é estimado com todos os países da América Latina ou com os países da América do Sul. Isto estaria indicando que o importante é um sistema impositivo inadequado, tanto porque percebe-se uma alta carga tributária ou porque percebe-se uma baixa carga dos impostos. O efeito da percepção de altos impostos não é significativo se estimarmos com as subamostras de países do Mercosul. Inclusive nos modelos separados de cada país, observa-se que somente no Brasil, e em menor medida no Paraguai, é significativa a percepção de baixos níveis de impostos. Uma possível explicação de que a percepção de uma baixa carga impositiva esteja associada a uma alta propensão à emigração é que o migrante seja predominantemente um trabalhador de baixa ou média qualificação, que considere positivo um sistema impositivo mais progressivo, associando-o a uma política fiscal com mais impacto redistributivo. Esta poderia ser uma explicação razoável, levando em conta que a percepção de baixos impostos tem sinal positivo significativo no Paraguai e no Brasil, onde não é a população com nível educacional mais alto a mais propensa a migrar, e onde se observam os níveis de desigualdade da renda mais altos da região; no entanto, isto é apenas uma conjectura.

Uma percepção negativa sobre a situação econômica do país, associa-se positivamente à intenção de emigrar, aumentando-a em 5 pontos percentuais. A percepção de uma renda familiar insuficiente também explica positivamente a propensão à mobilidade internacional.

Um resultado importante é a relação positiva entre a opinião favorável à integração econômica e a propensão a migrar. Na estimativa conjunta dos países do Mercosul se obtém um coeficiente significativo a 1%, cujo valor indica que uma opinião muito favorável à integração aumenta em 5,3% a propensão à migração.

Por último, outra opinião associada significativamente à propensão a migrar no Mercosul é a de que a educação não fornece oportunidades de formação adequada.

Ao observar estas últimas variáveis para cada um dos países separadamente, surgem algumas diferenças em relação ao efeito destas variáveis de percepção. Por exemplo, a opinião negativa sobre a situação econômica do país não é significativa sobre a propensão a migrar na população do Uruguai, mas a má opinião sobre o sistema educacional é significativa, e com um efeito marginal considerável. A amostra do Uruguai é a única onde constata-se uma relação positiva entre a percepção do aumento da delinquência e a intenção de emigrar.

Na estimativa com a amostra do Paraguai destaca-se a significação e magnitude do efeito marginal da má percepção sobre a situação econômica do país, a insuficiência da renda familiar, a opinião favorável à integração, a opinião negativa sobre o sistema educacional, bem como a insatisfação com os serviços de saúde. Todas elas atingem positivamente na propensão à emigração.

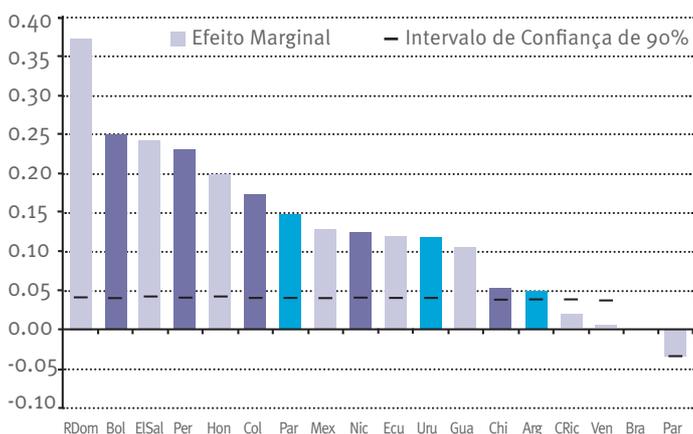
No Brasil, destaca-se a opinião negativa sobre a situação econômica do país como o fator mais importante, e em menor medida, a insatisfação com os serviços de saúde. Na Argentina não existe um fator destacado, sendo significativo o efeito da opinião favorável à integração e a percepção negativa da situação econômica.

Por último, vale destacar a importância do uso das novas tecnologias da comunicação na propensão a migrar, como também do conhecimento manifestado sobre a cultura espanhola. O sinal de ambas variáveis é positivo conforme o esperado.

No seguinte gráfico apresenta-se o valor dos efeitos fixos de país, utilizando a propensão à emigração da população do Brasil como referência (Dummy omitida). Um resultado a destacar é que as populações dos países do bloco não estão entre as mais propensas a migrar no conjunto dos países latino-americanos considerados. Populações geograficamente próximas, como a peruana ou a boliviana, apresentam uma propensão significativamente maior a do Mercosul. Note que os paraguaios, que manifestam-se mais propensos à mobilidade que o resto dos países do bloco, apresentam uma propensão 10 pontos inferior a dos peruanos, uma vez controlado o efeito das variáveis incluídas nos modelos.

Gráfico 4.1: Coeficiente das “Dummies País” no modelo explicativo da propensão a emigrar

(Nota: o valor indica a diferença entre a propensão a emigrar em cada país e a propensão a emigrar no Brasil, após controlar o conjunto das variáveis independentes)



Fonte: Estimativas próprias com base no Latinobarômetro 2005

Em síntese, os resultados obtidos das estimativas anteriores para os países do Mercosul se adaptam razoavelmente às hipóteses mais aceitas sobre os determinantes da migração. Mesmo assim, todos os resultados devem ser tomados com precaução na hora de interpretá-los como relações causais¹⁹. Os mais jovens e com qualificações médias e altas apresentam mais predisposição à mobilidade internacional. As experiências de desemprego, tanto pessoais quanto de alguns membros do lar são determinantes importantes da intenção de emigrar; bem como a percepção de uma insuficiente proteção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Isto indica que a decisão de migrar tem um forte componente de determinantes relativos ao mercado de trabalho e às perspectivas econômicas da economia de origem. Ter uma má percepção sobre a qualidade de serviços públicos, como a educação e a saúde, é um preditor significativo da propensão a migrar nos países da região. Um resultado que chama a atenção é o efeito positivo da percepção na baixa carga impositiva, observado fundamentalmente na população do Brasil e do Paraguai. O fato de aqueles que manifestam intenção à migração, terem mais aversão à desigualdade, e portanto preferirem uma sociedade mais equitativa do que a de origem, poderia estar explicando este resultado. Outro achado interessante é a relação positiva entre uma percepção favorável à integração econômica na América Latina e a intenção de migrar. Destaca-se também a importância do uso das no-

vas tecnologias da comunicação, e o conhecimento da cultura de um dos principais países de destino da emigração latino-americana, na propensão a migrar.

Por último, as estimativas demonstram uma menor propensão à mobilidade internacional da população do Mercosul em relação a outras populações da região, como por exemplo a peruana e a boliviana.

5. A matéria migratória e laboral no Mercosul

Apesar de o Tratado de Assunção, em sua declaração de missão, mencionar a justiça social e o melhoramento da qualidade de vida de seus habitantes, não foi estipulada em sua estrutura institucional um espaço para os temas laborais e sociais. A seguir, é realizada uma breve revisão das principais instâncias que deram forma ao estado atual da matéria laboral e migratória no Mercosul.

Um dos primeiros âmbitos de tratamento das políticas laborais e migratórias no Mercosul, foi o Subgrupo de Trabalho Nº11 (SGT11, de Relações de Trabalho, Emprego e Previdência Social), que representou o primeiro órgão sociolaboral do bloco, onde a questão da livre circulação era um de seus objetivos explícitos. O SGT11 funcionou de 1992 a 1995.

Os debates realizados após a criação desse grupo não avançaram muito em dimensões concretas da integração laboral, refletindo a questão de que a livre circulação era vista até certo ponto como uma ameaça para determinados países. Dentre os resultados do SGT11 está a proposta de um Sistema Integrado de Normas Migratórias, que se bem representava um ponto de partida para a discussão da livre circulação, nunca chegou a ser implementado.

A redefinição do MERCOSUL como União Aduaneira Imperfeita a partir do Protocolo de Ouro Preto, fez com que a questão laboral estivesse ausente durante vários anos. A partir de 1995 as questões sociolaborais são tratadas no Subgrupo de Trabalho Nº10 (SGT10) de Assuntos Laborais, Emprego e Previdência Social. As atividades do SGT10 estabeleceram a discussão em critérios fundamentalmente nacionais, os trabalhos orientaram-se para os diagnósticos e para a avaliação normativa (Perez Vichich, 2005).

Segundo alguns enfoques, o debilitamento da livre circulação como objetivo do bloco, não apenas deve-se à mudança do Cronograma de implementação do Mercosul, mas também à heterogeneidade econômica dos

19. Os coeficientes estimados não devem ser considerados, estritamente, como efeitos causais, e sim como meras correlações parciais, por causa da eventual endogeneidade de algumas variáveis

países, às assimetrias na legislação do trabalho e em seu cumprimento, e à heterogeneidade dos sistemas de formação profissional e de Previdência Social (Ribeiro De Sant’Ana, 2003).

Dentre os instrumentos mais importantes que surgiram do SGT10 está o Acordo Multilateral de Previdência Social (firmado em 1997 e sendo ratificado completamente por todos os países em 2005), que reconhece, aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer Estado Parte, os mesmos direitos e obrigações que possuem os nacionais.

Em dezembro de 1998, firma-se a Declaração Sociolaboral (DSL) da cúpula de mandatários do Mercosul que inclui princípios e direitos na área do trabalho, e cria a Comissão de seguimento da própria DSL (art. 20). Esta comissão tem uma composição tripartite (governos, empresários e trabalhadores), cada uma das partes possuindo poder de veto, e seu objetivo é elaborar relatórios sobre o desenvolvimento dos direitos individuais e coletivos promovidos pela DSL, e sua aplicação por parte dos Estados membros²⁰.

A DSL leva em conta a situação particular dos trabalhadores da fronteira. Estes trabalhadores, por suas características particulares, apresentam uma alta mobilidade entre países, que pode significar perda de direitos quando o trabalhador não está em seu país de origem. É por isto que: “Os Estados Partes se comprometem a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira, e a levar a cabo as ações necessárias com o objetivo de melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.”

Portanto, esta declaração observada do ponto-de-vista da mobilidade do fator trabalho representa um salto importante para flexibilizar a mobilidade intra-bloco, estipulando as bases da igualdade de direitos no mercado de trabalho para todos os cidadãos do bloco.

A DSL inclui ainda uma seção orientada à Previdência Social onde: “os Estados Partes comprometem-se a garantir uma rede mínima de amparo social que proteja seus habitantes”. Esta declaração inclui a intenção de buscar “coordenar as políticas na área social, visando suprimir eventuais discriminações derivadas da origem nacional dos beneficiários.”

De 1996 a 1997, são firmados dois protocolos para a Integração Educacional para Formação de Recursos Humanos

em Nível de Pós-Graduação e em nível de Graduação Universitária para o exercício de Atividades Acadêmicas.

Em 1997, é realizado o importante Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul onde se estipula que: “Os direitos à Previdência Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo.” E prossegue: “O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de quaisquer outras nacionalidades, residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes.”

Neste acordo é levada em conta a situação daqueles trabalhadores deslocados temporariamente ao território de outro Estado Parte, afirmando que as prestações de saúde serão outorgadas, desde que a Entidade Gestora do Estado de origem autorizar o seu outorgamento. Por último, este acordo regula aqueles países que possuam regimês de aposentadorias e pensões de capitalização individual, estipulando mecanismos de transferência de fundos com o objetivo de possibilitar a obtenção de prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, em quaisquer Estados Partes.

Em 1998, é aprovado o Plano Trienal e Metas do Setor Educacional. Este plano teve como marco referencial duas questões importantes, por um lado que na região aumentará a demanda para tornar realidade a meta de atingir educação de qualidade para todos, visando uma maior justiça social, a eliminação da pobreza e uma maior concorrência no mercado com base na capacidade e produtividade das pessoas. Em segundo lugar, entendendo que se intensificará a mobilidade da força laboral, atravessando fronteiras, buscando emprego em zonas de maior atividade econômica ou polos de desenvolvimento industrial, o que exigirá educação, formação de uma consciência de integração e aquisição de novos hábitos, atitudes e competências profissionais gerais.

No ano de 2000, celebra-se um importante acordo sobre Isenção de Vistos entre Estados Partes do Mercosul. Nele, estipula-se que os nacionais de quaisquer Estados Partes, cujo propósito seja o de desenvolver atividades no âmbito de suas profissões, poderão ter acesso, sem precisar de visto, ao território dos outros Estados Partes, com várias entradas.

20. O artigo 1º da DSL diz: “Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes.” E logo no artigo 4º referente aos direitos dos migrantes afirma-se: “Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação profissional de cada país.”

Outra instância orgânica que trata da matéria da migração laboral, embora não exclusivamente, é o Foro Econômico e Social (FES). À diferença das outras instâncias trata-se de um âmbito que exclui os setores governamentais, e está integrado por representantes de setores econômicos e sociais (empresários, trabalhadores, centros de pesquisa e organizações sociais).

Existem outras instâncias não estritamente laborais, que tratam da mobilidade das pessoas. É o caso do Grupo de Liberalização do Comércio de Serviços na Região. Neste âmbito foi criado o “Visto Mercosul” que procurou superar as barreiras legais à mobilidade das pessoas físicas prestadoras de serviços. Outra instância é o Grupo “*ad hoc*” de Integração Fronteiriça, que trata assuntos específicos destes espaços econômicos.

Conforme indica Pérez Vichich (2005), a norma intergovernamental mais importante em matéria de migração dentro do Mercosul surge a partir da Reunião dos Ministros do Interior e de Justiça em 2002. Ali, houve um avanço significativo na questão migratória, ao ser aprovado o Projeto de Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes. Dentre seus objetivos está o de criar normas comuns para a tramitação e autorização de residência, bem como para tratar o problema da irregularidade dos migrantes dos países membros. Representa ainda um marco jurídico multilateral para avançar nos temas laborais.

Em 2002, celebra-se um acordo que regula aspectos relativos à tramitação de residência, onde se estipula que os nacionais de um Estado Parte que estejam em território de outro Estado Parte, poderão efetuar a tramitação migratória de sua residência neste último, sem precisar sair desse país; os Estados Partes também poderão conceder residência temporária ou permanente, de acordo com as categorias migratórias previstas em suas legislações internas. Neste acordo é garantida a igualdade de direitos civis para todos os residentes de um Estado Parte –seja ou não nacional-, bem como para a sua família; especialmente se estipula um acordo sobre os direitos dos filhos dos imigrantes para garantir a eles a capacidade plena de seus direitos.

Em 2003, é aprovada a criação do “Visto Mercosul”, documento que será exigido às pessoas físicas nacionais de quaisquer Estados Partes, quando solicitarem entrar em outro Estado Parte para prestar serviços temporariamente.

Nesse mesmo ano, inicia-se um trabalho para implementar os Mecanismos para o Exercício Profissional Temporário. O

objetivo deste acordo é o de facilitar a mobilidade intra-bloco dos profissionais permitindo a concessão de licenças temporárias para o exercício da profissão em outro Estado Parte que não seja o mesmo onde foi emitida essa licença.

No ano de 2003, quando estipula-se um Programa de Trabalho do Mercosul para 2004-2006, um dos temas considerados prioritários, é o de avançar nas questões relativas à livre circulação da mão-de-obra e ao fomento dos direitos dos trabalhadores. Neste contexto, em 2004 é aprovado o Acordo para a Facilitação das Atividades Empresariais. Neste acordo estipula-se que “os empresários de nacionalidade dos Estados Partes poderão se estabelecer em território de quaisquer outros Estados Partes, para o exercício de suas atividades, sem outras restrições que aquelas emanadas das disposições que regem as atividades exercidas pelos empresários do Estado receptor.”

Em 2004, é criado um Grupo de Alto Nível para elaborar uma “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”. Este grupo está composto pelos Ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, de trabalho e sociais dos Estados Partes, com a participação das organizações econômicas e sociais que integram as seções nacionais do Foro Consultivo Econômico e Social, e da Comissão Socio-laboral.

Em 2007, nos marcos das Diretrizes Regionais para a Estratégia de Crescimento do Emprego, um dos principais objetivos era promover a integração das unidades produtivas para a sobrevivência num ambiente de concorrência intensa. Para o cumprimento desse objetivo, considera-se que devem ser elaboradas “propostas de estruturação de redes produtivas, que prioritariamente envolvam regiões fronteiriças e as de menor desenvolvimento econômico e social, para diminuir as desigualdades e diferenças entre as regiões e, desta forma, contribuir para que as populações não sejam forçadas a se deslocarem na procura de empregos e melhores condições de vida, promovendo os empreendimentos produtivos locais”.

Em 2008, são firmadas uma série de acordos e protocolos destinados a criar um Programa de Mobilidade Mercosul em Educação Superior. O objetivo dele é facilitar a mobilidade dos estudantes, bem como dos profissionais, flexibilizando e agilizando os processos de revalidação de diplomas entre os Estados Parte. Este programa tem como referência programas similares realizados pela União Européia.

Em 2008, é aprovado um Plano de Ação para o Aprofundamento do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços no Mercosul. Este plano tem como objetivo liberalizar definitivamente o comércio de serviços até 2015. Para atingir esse objetivo, o plano propõe fases intermédias para a eliminação das restrições de acesso aos mercados e ao tratamento nacional conforme o nível de dificuldade destas restrições.

Por último, num âmbito diferente ao do Mercosul, mas numa matéria fundamental para a integração laboral, a XVII Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado (2007) adotou o Convênio Multilateral Iberoamericano de Seguridade Social²¹. A área de aplicação do Convênio são os estados da Comunidade Iberoamericana, e é aplicada não apenas aos trabalhadores nacionais desses países e seus familiares, como também aos nacionais de terceiros países que prestarem serviços em algum dos estados que fazem parte do convênio.

O acordo limita-se às prestações de caráter contributivo relativas à invalidez, velhice, sobrevivência e acidentes de trabalho, e doenças profissionais nos termos definidos pelos diferentes estados. Mesmo assim, é prevista a possibilidade de que dois ou mais estados, através de acordos bilaterais ou multilaterais, possam ampliar seu âmbito para outras prestações. Ficam excluídas as prestações médicas, bem como os regimês não contributivos, de assistência social e os correspondientes às vítimas de guerra. O Convênio Multilateral não significa um desaparecimento dos pactos bilaterais que tenham sido firmados entre dois estados, ou os que sejam de aplicação multilateral no âmbito subregional.

6. Considerações finais

A análise presente demonstra que o mercado de trabalho é um dos principais fatores de expulsão-atração dos migrantes regionais. A decisão de mobilidade territorial transfronteiriça tem um forte componente de causas relativas ao mercado de trabalho e às perspectivas econômicas sobre a economia de origem. Os fluxos intra-regionais dirigiram-se para as economias com estruturas produtivas favoráveis à criação de emprego.

A Argentina aparece como o principal destino das correntes migratórias dentro do bloco. Por sua vez, quatro subpopulações determinam quase 80% do stock de migrantes, são eles: paraguaios e uruguaios residentes na Argentina, e brasileiros e argentinos residentes no Para-

guai. Estes grupos de migrantes tendem a se feminizar na década de noventa, com exceção dos paraguaios na Argentina, cuja composição por sexo tende a se equilibrar. Em geral, a idade média destas populações de migrantes aumentou significativamente na década dos noventa, exceto os paraguaios residentes na Argentina, cuja idade média diminuiu levemente. Esta tendência da idade explica o caráter recente que possui a emigração de paraguaios para a Argentina, em comparação com os restantes grupos de migrantes regionais.

A caracterização dos principais fluxos bilaterais no Mercosul apresentou alguns resultados interessantes. A subpopulação mais importante de migrantes regionais, os paraguaios na Argentina, apresenta uma estrutura típica de população migrante, com alta concentração de pessoas nas idades médias. Eles apresentam as maiores taxas de atividade tanto em comparação com os argentinos, quanto com a população paraguaia de origem. Trata-se portanto de uma população tipicamente migrante motivada pela procura de trabalho.

Por outro lado, os argentinos no Paraguai apresentam uma composição por idades mais parecida a do país de destino que a do país de origem, em geral mais jovem e com uma proporção maior de homens que a da Argentina. As taxas de participação deste coletivo são maiores a dos nativos, embora um pouco menores a da população de origem, o que reafirma a hipótese de que a motivação laboral tem menor influência como fator explicativo do deslocamento desta população. Provavelmente este fluxo seja explicado pelo retorno ao Paraguai de filhos de paraguaios nascidos na Argentina.

No que diz respeito à caracterização dos fluxos entre o Paraguai e o Brasil, observa-se um perfil típico de migrante laboral nos brasileiros que moram no Paraguai. O elevado índice de masculinidade desta população, indica que a migração deste coletivo está orientada a atividades com maior demanda masculina, concretamente no setor da agricultura.

Por outro lado, o perfil dos imigrantes paraguaios no Brasil, sugere uma alta incidência de paraguaios, filhos de brasileiros que voltaram para o Brasil. Neste coletivo destaca-se o baixo nível educativo. Esta escassa escolarização, ao se tratar de uma migração fronteiriça e ligada a atividades agrícolas, pode ser explicada pela existência de dificuldades no acesso à educação no meio rural ou a limitações linguísticas.

.....
 21. Este convênio foi firmado por quatorze países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela) e, até a data, foi ratificado por El Salvador, Equador, Chile, Brasil, Espanha, Uruguai e Venezuela.

Por último, no que diz respeito aos imigrantes uruguaios na Argentina, se bem neste coletivo percebem-se características típicas de um grupo migrante, a alta proporção de adultos maiores indica que trata-se de um fluxo migratório muito antigo. Por sua vez, a pirâmide migratória de argentinos no Uruguai, mostra um elevado peso nas idades mais jovens, o que indicaria uma alta presença de retornos de pais e mães uruguaios com filhos nascidos na Argentina.

Ao observar a inserção laboral dos imigrantes na Argentina (principal destino dos fluxos regionais), percebe-se que eles ocupam a parte inferior da escala sócio-profissional, desenvolvendo trabalhos no setor de serviços, comércio, construção e agrícola. As condições de sua inserção laboral são, em geral, precárias e por fora dos sistemas regulatórios. Porém, a informalidade do trabalho e a consequente desproteção diante dos riscos de trabalho é um problema que atinge as populações destes países em geral. Portanto, mesmo que a incidência da precariedade laboral seja maior nos imigrantes, as políticas favoráveis a sua integração devem fazer parte uma política de trabalho geral, cujo objetivo seja reduzir as vulnerabilidades dos trabalhadores da região, migrantes e nativos.

Os temores sobre os possíveis efeitos negativos da imigração nos países de destino (deslocamento da força de trabalho e redução dos salários), não possui um correlato nas realidades analisadas. O grande volume de pesquisas empíricas nos EUA e na Europa, tem concluído que os efeitos negativos da imigração nos mercados de trabalho local são dificilmente detectáveis. A principal explicação é que a maior parte dos trabalhadores imigrantes não concorre pelos mesmos postos de trabalho que os nativos, e de fato os imigrantes tendem a ocupar os vazios no mercado de trabalho que deixam os nativos. O fato de a relação entre a mão-de-obra migrante e a nativa ser mais complementar do que excludente, tem efeitos positivos em outros âmbitos; por exemplo, uma maior oferta de serviços para os lares, facilitada pela mão-de-obra imigrante, resultou no aumento da participação no trabalho das mulheres nativas em várias economias da OCDE.

No entanto, a pesquisa sobre os impactos da imigração nos países da região, e em geral nos países não desenvolvidos, é muito escassa. No presente trabalho, foi feita uma análise dos impactos da imigração no mercado de trabalho da Argentina, principal destino das migrações regionais. A análise, com base na PPD de 2006, permite rejeitar a hipótese de um impacto da PEA imigrante na taxa de ocupação, na taxa de formalidade e no salário dos trabalhadores argentinos.

Assim, torna-se difícil justificar as consequências do modelo de livro-texto padrão, onde um aumento da oferta de trabalho, provocada pela imigração, ou deveria significar uma diminuição dos salários dos trabalhadores autóctones, em mercados de trabalho flexíveis, onde os salários relativos se ajustam a fatores de demanda e oferta, ou deveria significar uma diminuição da taxa de emprego em mercados onde as rigidezes de preços impedem o ajuste via salários relativos. As estimativas realizadas são mais consistentes com a hipótese de complementaridade entre o trabalho imigrante e o autóctone.

Ao avaliar os impactos da mobilidade deve-se levar em conta que este fenômeno abrange muito mais do que o simples movimento permanente de pessoas de um país de origem para um país de destino. A migração atual possui novas facetas como a crescente circularidade ou periodicidade dos movimentos (a mobilidade de estudantes ou o trabalho temporal) que estão mudando o seu significado social. A mobilidade deve ser estimulada através de programas que estipulem incentivos adequados; um exemplo disto, são os programas destinados à mobilidade de estudantes, profissionais e acadêmicos.

A disparidade econômica costuma ser a causa das resistências mais fortes dos Estados nacionais à mobilidade laboral. Embora a reatribuição do fator trabalho entre regiões dentro de um bloco econômico seja positiva do ponto-de-vista da eficiência econômica, possui efeitos indesejados. Isto ocorre quando as migrações são processos muito seletivos, por exemplo quando são quase exclusivamente os trabalhadores qualificados e a população jovem os que migram. Se além disso, houver uma seleção por região de origem, a situação poderia acabar num processo perverso para determinados países ou regiões, onde haveria perda de capital humano (“*brain drain*” e “*youth drain*”).

Na literatura recente, a análise da migração qualificada, e particularmente da altamente qualificada, põe ênfase na circulação. A expressão “*brain drain*” tende a ser progressivamente eliminada, e são utilizadas outras, como “*brain exchange*”, que destacam a mobilidade que ocorre tanto para dentro dos países desenvolvidos quanto para fora deles, bem como aquela que ocorre entre os países em desenvolvimento, destacando as possibilidades de intercâmbio e de transferências de saberes e habilidades que esta modalidade acarreta. (Pellegrino e Cabella, 1995).

No caso do MERCOSUL, se bem constatou-se que o nível de qualificação é uma variável determinante da propensão à mobilidade, as cifras sobre emigração de pessoas com nível educacional alto não apresentam níveis preocupantes na comparação internacional. Mesmo assim, é evidente que o destino predominante desta emigração não é a região, mas sim os países desenvolvidos. Assim, mais do que um risco, o MERCOSUL tem uma oportunidade neste aspecto. A chave está em fornecer os incentivos adequados para que a região ocupe um lugar mais importante como destino dessa migração qualificada com origem nos países do bloco.

Um ponto fundamental em uma estratégia deste tipo, é promover mais intensamente a mobilidade regional de estudantes, através de programas de intercâmbio em uma escala quantitativamente significativa. O sucesso dos programas de intercâmbio na Europa, como o programa de ensino superior Erasmus, é um exemplo de que pode se aproveitar a propensão à mobilidade geográfica dos jovens e ao mesmo tempo estabelecer as bases para uma mobilidade maior no futuro.

As externalidades positivas destas experiências são diversas. Em primeiro lugar, favorece a mobilidade per se da população no futuro. A evidência empírica sugere que aquelas pessoas que têm experimentado mobilidade no passado, têm maior probabilidade de se mobilizarem territorialmente no futuro. Portanto, a expansão destes programas educacionais, teria um efeito positivo na propensão à mobilidade da população do Mercosul no futuro. Em segundo lugar, ao gerar vínculos acadêmicos e profissionais, a mobilidade de jovens estudantes fortalece as redes de contactos regionais que facilitarão a mobilidade futura, tanto de pessoas quanto de idéias.

A análise da informação sobre intenção à migração mostrou uma relação significativa entre a opinião positiva sobre a integração regional e a propensão a migrar. Assim, todos os esforços que facilitarem a percepção dos benefícios da integração dos habitantes do Mercosul, serão um incentivo à migração regional.

Outra medida necessária é a de garantir os benefícios sociais além das fronteiras. A portabilidade das pensões, ao reduzir os custos esperados da mobilidade, aumenta a propensão à migração, mas também significa uma política de fomento ao retorno dos migrantes a seus países de origem, isto é, favorece a circularidade das migrações. Também deve-se reconhecer que, apesar dos importantes avanços na

matéria, a elevada incidência da informalidade nas economias da região impõe um limite aos impactos esperados destas medidas. Aqui surge novamente a necessidade da integralidade das políticas sociais, e da definição de uma política de trabalho mais geral, cujo objetivo seja reduzir as vulnerabilidades dos trabalhadores da região, migrantes e não migrantes.

Por outro lado, é necessário fortalecer o status institucional em assuntos sociais e de trabalho. Isto significa garantir um lugar reconhecido e claramente definido na estrutura institucional do bloco, tanto técnica, como de decisões. Por último, para fortalecer a dimensão social da integração é necessário promover a concertação e o diálogo social e político. Como indica Campero (1999), isto significa que, além dos debates no seio do ordenamento interno do Mercosul, é necessário levar a questão social e de trabalho para espaços mais amplos de debate nos países, com o objetivo de construir uma consciência na sociedade sobre a importância dessa questão, de forma tal que sejam geradas convicções capazes de manter no longo prazo os compromissos adquiridos.

7. Referências bibliográficas

- Amuedo-Dorantes, C. e S. Pozo (2006) Migration, Remittances and Female Employment Patterns. *American Economic Review*, 96(2), pp 222-226
- Andersen, L.E., Christensen, B.J. e Molina, O. (2005) The Impact of Aid on Recipient Behavior: A Micro-Level Dynamic Analysis of Remittances, Schooling, Work, Consumption, Investment and Social Mobility in Nicaragua. Institute for Advanced Development Studies Development Research, Working Paper Series 02/2005.
- Böheim, R. e Taylor, M. (2002) Tied down or room to move? Investigating the relationships between housing tenure, employment status and residential mobility in Britain, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 49, No. 4, pp. 369-92.
- Bologna E. e M. Falcón (2008) Migración y desplazamientos de población entre países del MERCOSUR: estado alrededor del 2000 y cambios en la década del 90. Trabajo presentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu- MG –Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.
- Bonin, H., Eichhorst, W., Florman, C., Hansen M.O., Skiold, L., Stuhler, J., Tatsiramos K., Thomasen, H. e Zimmermann, K.F. (2008) Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits, IZA Research Report 19.
- Borjas, G. (1994) Self-selection and the earnings of immigrants, *American Economic Review*, Vol. 77, No. 4, pp. 531-53.
- Borjas, G. (1999) Immigration and welfare magnets, *Journal of Labor Economics*, Vol. 17, No. 4, pp. 607-37.
- Borjas G (2003) The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1335-1378.
- Bayoumi, T., y Eichengreen, B. (1992) Shocking aspects of European monetary integration, CEPR Discussion Paper Series, no. 643, Centre for Economic Policy Research.
- Campero, G. (1999) La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades. Mimeo.
- Calero, C., Bedi, A.S. y Sparrow, R. (2008) Remittances, Liquidity Constraints and Human Capital Investments in Ecuador. IZA Discussion Paper 3358, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Card, D. (2005) Is the New Immigration Really So Bad?, *The Economic Journal*, 115(507), pp 300-323.
- Carrasco R., J.F. Jimeno y C. Ortega (2004) The Effect Of Immigration On The Employment Opportunities Of Native-Born Workers: Some Evidence For Spain, *Economics Working Papers weo46122*, Universidad Carlos III, Departamento de Economía.
- CELADE (2006) Migración Internacional. Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Chiquiar, D. y Hanson, G. (2002) International migration, self-selection, and the distribution of wages: evidence from Mexico and the United States, *NBER Working Paper*, No. 9242.
- Clark, X., Hatton, T. y Williamson, J. (2003) What explains emigration out of Latin America?
- De Grauwe, P. (1994), *Teoría de la integración monetaria*. Madrid, Celeste Ediciones.
- Decressin, J., y Fatás, A. (1995) Regional labor market dynamics in Europe, *European Economic Review*, 39, pp. 1627-55.
- Dolado, J.J y Vazquez, P. (2008) Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España. *Estudios Económicos 01-08*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Eichengreen, B. (1990) One money for Europe? Lessons from the US currency union, *Economic Policy*, abril, pp. 117-87.
- European Commission (2003) "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment", COM (2003) 336 final, Brussels.
- European Commission (2004), EMU after five years, *European Economy, Special Report No. 1*, Bruselas, European Communities.

- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Commission.
- European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions (2007) "Labor Mobility in a transatlantic perspective", Conference Report, Dublin.
- Ferré, L., Gonzalez, L. y Ortega, F. (2009) *Immigration, Family Responsibilities and the Labor Supply of Skilled Native Women*, IZA Discussion Paper 4265.
- Ferreiro J. y F. Serrano (2007) *Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones*. Documento de Trabajo 107/2007 Fundación Alternativas.
- Fouarge y Ester (2007) *Factors determining international and regional migration in Europe*. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.
- Harris, J. y Todaro, M. (1970) *Migration, unemployment and development: a two-sector analysis*, *American Economic Review*, Vol. 60, No. 5, pp 126–42.
- Hatton, T. y Williamson, J. (2002) *What fundamentals drive world migration?*, NBER Working Paper No. 9159.
- Holzmann, R., Koettl, J. y Chernetsky, T. (2005) *Portability Regimês of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: an Analysis of Issues and Good Practices*, documento preparado para el programa Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission of International Migration.
- Jennissen, R. (2003) *Economic determinants of net international migration in Western Europe*, *European Journal of Population*, 19, pp. 171-98.
- Krieger, H. (2006) "Long distance mobility within the EU: considering the Lisbon Agenda and transitional arrangements". Discussion paper presented at a Foundation seminar with stakeholders of the Governing Board in Luxembourg.
- Liebig, T. y Sousa-Poza, A. (2004) *Migration, self-selection and income inequality: an international analysis*, *Kyklos*, Vol. 57, No. 1, 2004, pp. 125-46.
- Longui, S., Nijkamp, P. y Foot, J. (2008) *Meta-Analysis of Empirical Evidence of the Labour Market Impacts of Immigration*. *Region et Developpement*, 27, pp. 161-190.
- Mundell, R. (1961) *A theory of optimum currency areas*, *American Economic Review*, 51, pp. 657-65.
- Martínez-Pizarro, J y Villa, M. (2005) *International migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns*. United Nation Expert Group Meeting on International Migration and Development, UN/POP/MIG/2005/14.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J. (1993) *Theories of international migration: a review and appraisal*, *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 431-66.
- Massey, D., Goldring, L. y Durand, J. (1994) *Communities in transnational migration: an analysis of nineteen Mexican communities*, *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 6, pp. 1492-533.
- McKenzie, D. y Rapoport, H. (2006) *Can Migration Reduce Educational Attainment? Evidence from Mexico*, Policy Research Working Paper Series 3952, Banco Mundial, Washington DC.
- McKenzie, D. y Rapoport, H. (2007) *Self-selection patterns in Mexico-U.S. Migration: The Role of Migration Networks*. Policy Research Working Paper Series 4118, Banco Mundial, Washington DC.
- Mishra, P. (2007) *Emigration and Wages in Source Countries: Evidence from Mexico*. *Journal of Development Economics*, 82(1), pp 180-199.
- OIT (2003) *Panorama Laboral 2002: América Latina y Caribe*.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2005) *Employment Outlook*, Paris.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009) *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*. Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Paris.
- Pedersen, P., Pytlikova, M. y Smith, N. (2004) *Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries, 1990-2000*, IZA Discussion Paper, No. 1104, 2004.
- Pérez Vichich N. (2005) "El Mercosur y la Migración Internacional", Naciones Unidas, UN/POP/EGM-MIG/2005/05.

Pellegrino, A Cabella, W. (1995) Emigración de científicos: el caso de Uruguay. En: Charum, J. Meyer, J.B. (Editores) (1998) El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana. Bogotá, Colombia Escuela Superior de Administración Pública.

Pellegrino, A. (2000), Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE. Mimeo.

Pellegrino, A. (2002) Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on Argentina and Uruguay. International Migration Papers 58. Geneva: International Labour Office.

Piore, M. J. (1979), Birds of passage: migrant labour in industrial societies. Cambridge, Cambridge University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: movilidad y desarrollo humanos.

Ribeiro De Sant'Ana, M. (2003) "Libre Circulação de Trabalhadores no Mercosul", en Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Brasília.

Stalker, P., (1994) The Work of Strangers: A survey of international labour migration, OIT, Ginebra. Stark, O. (1991) The migration of labour, Blackwell.

Taylor, J.E y López-Feldman, A. (2007) Does Migration Make Rural Households More Productive? Evidence from Mexico. Working Papers 07-10, Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

Texidó, E.; G. Baer; N. Pérez Vichich; A.M. Santestevan y P. Gomês (2003) "Migraciones Laborales en Sudamérica: el MERCOSUR Ampliado", Estudios sobre Migraciones Internacionales 63, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Theodos, B.A. (2006) Geographic mobility and geographic labour mobility in the United States, Washington DC, The Urban Institute.

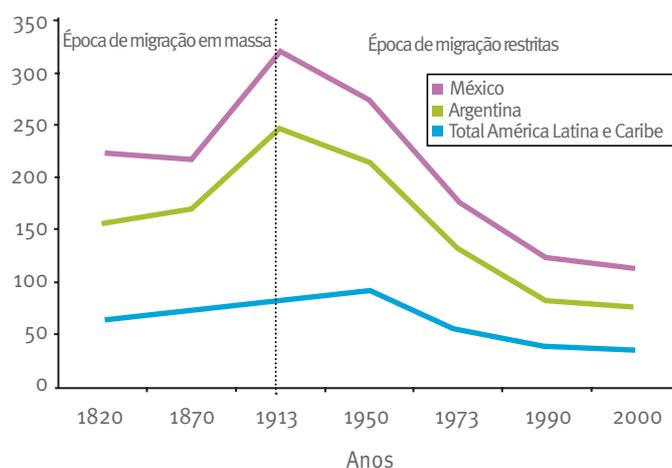
Vandenbrande, T. (ed.), Coppin, L., Ester, P., Fasang, A., Fouarge, D., Geerdes, S., Schömann, K., y van der Hallen, P.

(2006) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Mobility in Europe. Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

8. Anexo

Gráficos

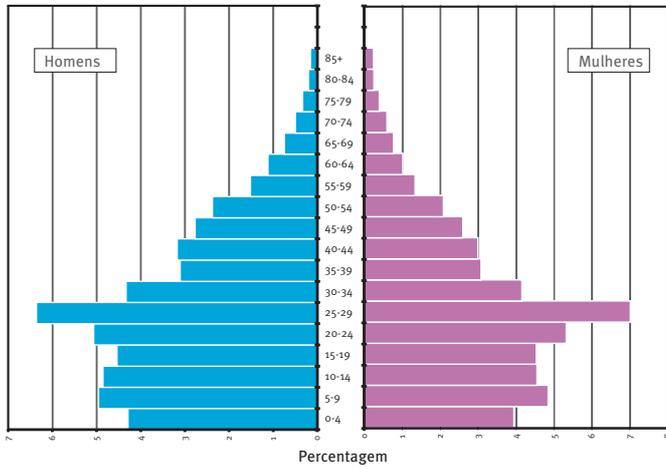
Gráfico A.1 Relação entre o PIB per capita da América Latina e Caribe e o de países europeus selecionados (Espanha, Itália, Noruega, Portugal e Suécia). 1820-2000



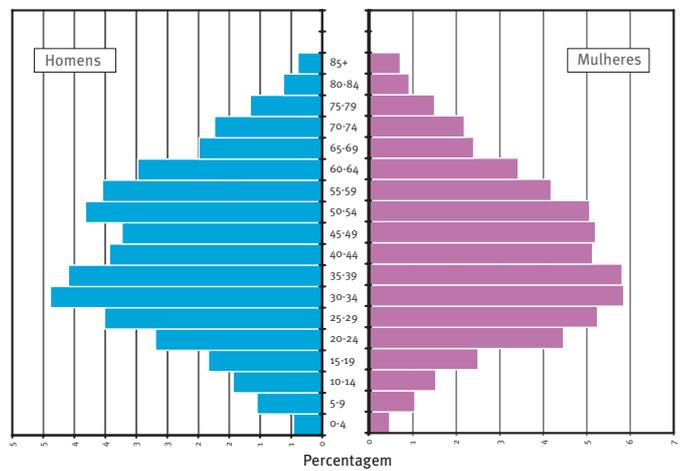
Fonte: Extraído da OIT (2002)

Gráfico A.2. Pirâmides de populações selecionadas nascidas em países do MERCOSUL e residentes em outro país da área.

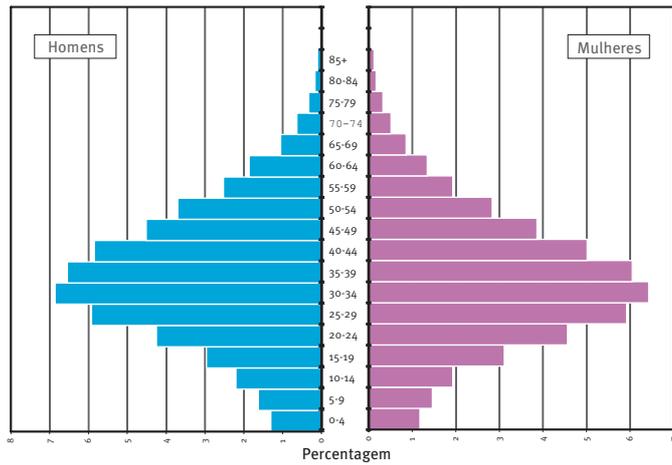
Argentinos em Paraguai - Percentagem da população total (63.006)



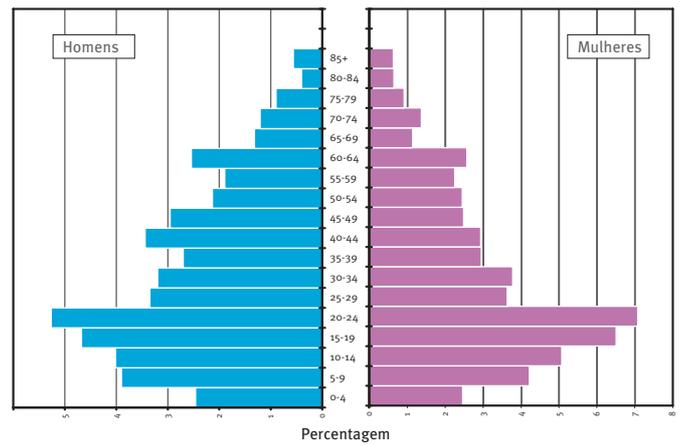
Paraguayos em Argentina 2001 - Percentagem da população total (325.046)



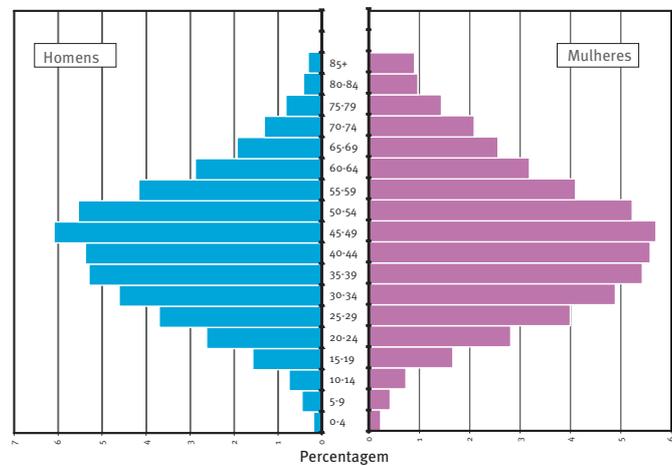
Brasileiros em Paraguai 2002 - Percentagem da população total (81.337)



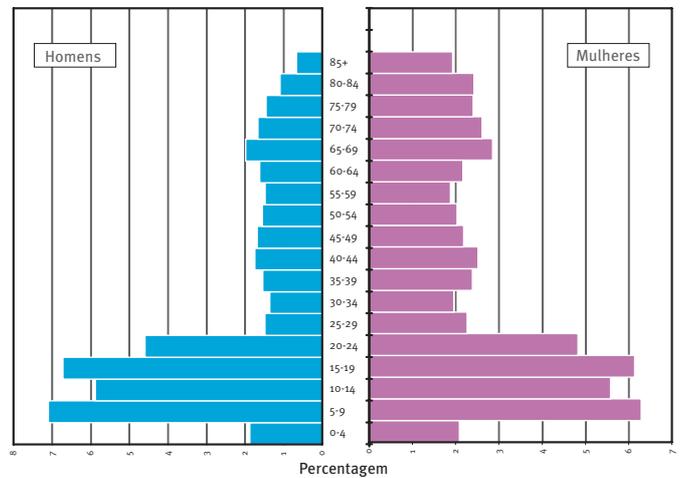
Paraguayos em Brasil 2000 - Percentagem da população total (38.833)



Uruguayos em Argentina 2001 - Percentagem da população total (117.568)

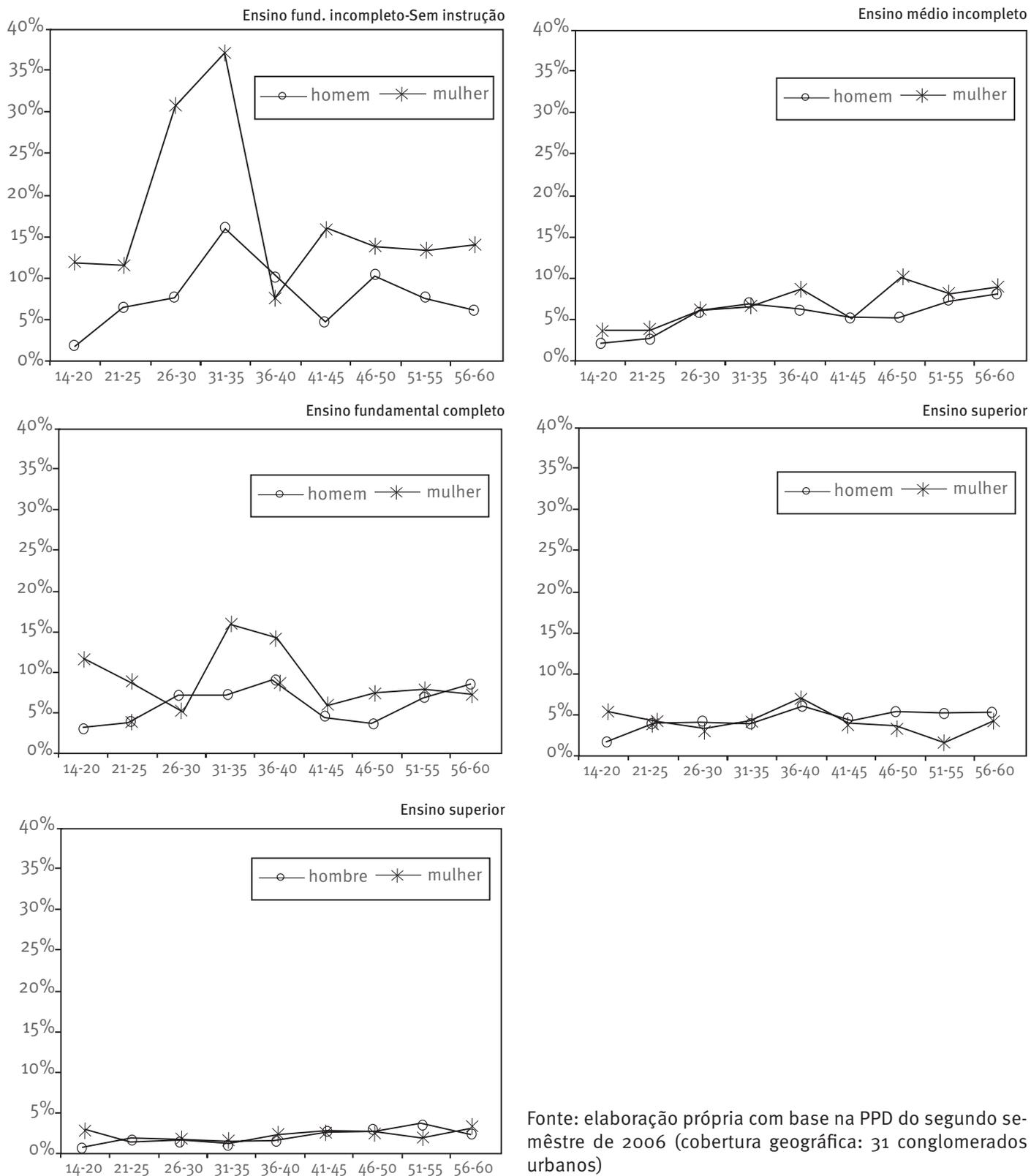


Argentinos em Uruguai 1996 - Percentagem da população total (36.356)



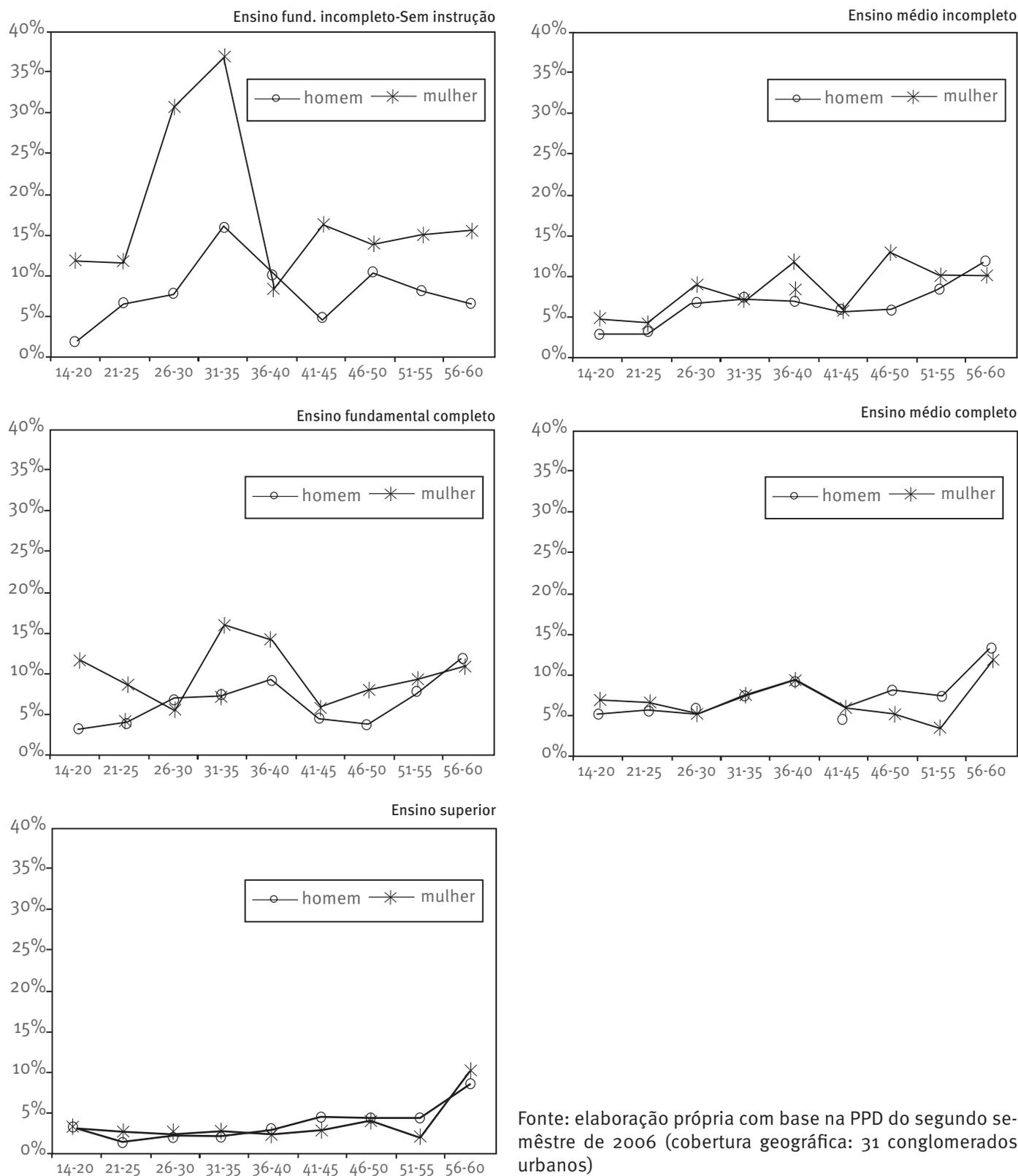
Fonte: Bologna e Falcón (2008) com base em IMILA-CELADE 2008.

Gráfico A.3. Percentagem de população ativa (de 14 ou mais anos) residente na Argentina e nascida nos países limítrofes. Ano 2006, 31 conglomerados urbanos.



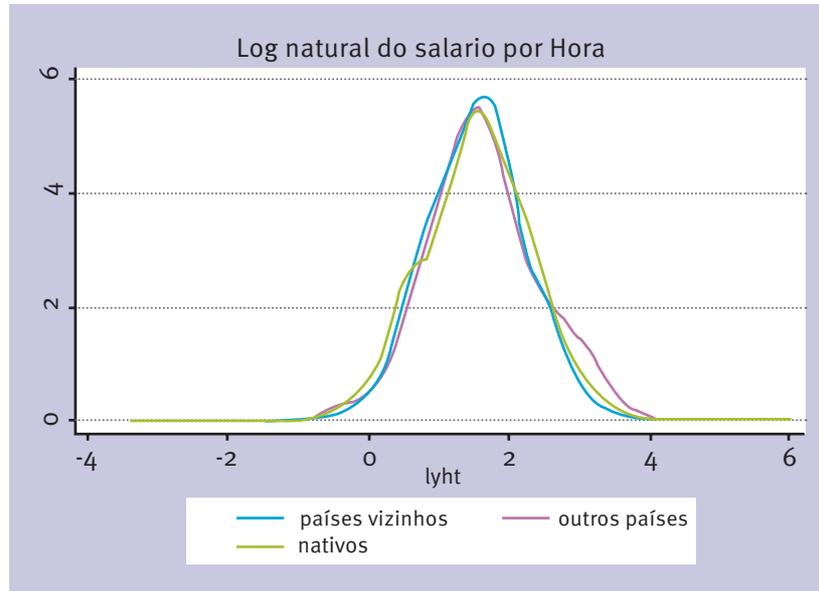
Fonte: elaboração própria com base na PPD do segundo semestre de 2006 (cobertura geográfica: 31 conglomerados urbanos)

Gráfico A.4. Percentagem da população ativa (de 14 ou mais anos) residente na Argentina e nascida em outros países. Ano 2006, 31 conglomerados urbanos.



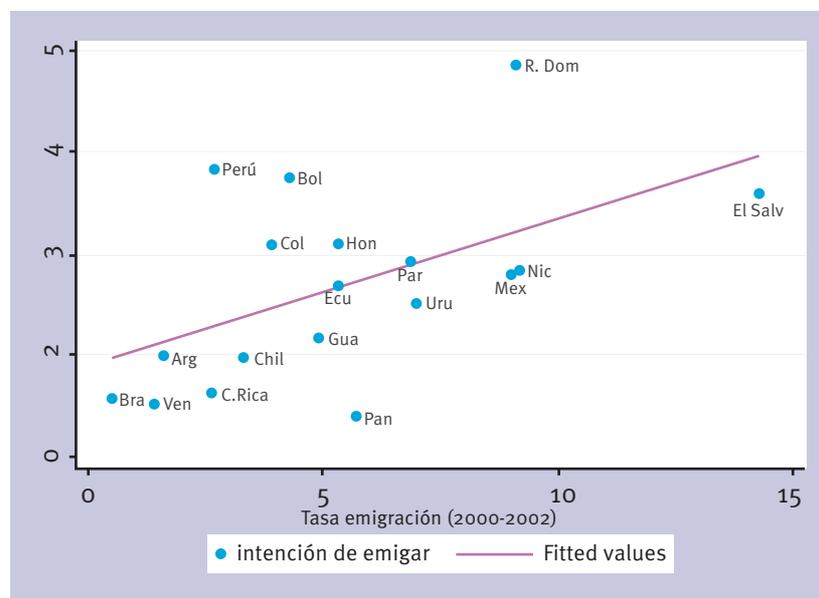
Fonte: elaboração própria com base na PPD do segundo semestre de 2006 (cobertura geográfica: 31 conglomerados urbanos)

Gráfico A.5. Densidade (Kernel) do logaritmo natural do salário por hora segundo origem da população residente na Argentina. Ano 2006



Fonte: estimativa própria com base na PPD 2006 do segundo semestre.

Gráfico A.6. Média da intenção de emigrar (Latinobarômetro 2005) e taxas de emigração em 2000-2002 em ALC.



Fonte: elaboração com base no IDH 2009 e Latinobarômetro de 2005.

Quadros

Quadro A1: Distribuição dos entrevistados que responderam “ter ou ter tido intenção de emigrar para outro país” segundo país de destino. Latinobarômetro 2004

Destino	Origem								Total
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela	Resto da ALC	
Argentina	-	0	29	6	30	3	2	1	5
Brasil	2	-	10	4	9	3	2	1	2
Paraguai	2	0	-	0	1	0	0	0	0
Uruguai	1	0	0	-	0	0	1	0	0
Bolívia	1	0	0	0	-	0	0	0	0
Chile	3	0	1	2	4	-	2	1	1
Venezuela	0	1	0	0	1	0	-	1	1
Resto da ALC	3	2	2	1	3	6	15	12	9
América do Norte	15	37	17	18	8	23	33	62	46
Europa	68	43	40	66	39	44	37	20	31
Outros	5	17	2	2	4	21	9	2	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte Latinobarômetro de 2004

Quadro A.2: PIB per capita e Medidas de Desigualdade de renda nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

Ranking do IDH	PIB per capita		Medidas de Desigualdade	
	US\$ PPP 2007	Taxa de crescimento anual 1990–2007 (%)	Rendas Decil 10 / Rendas Decil 1 ^c	Índice de GINI ^d
49 Argentina	13,238	1.5	31.6	50.0
75 Brasil	9,567	1.2	40.6	55.0
101 Paraguai	4,433	-0.3	38.8	53.2
50 Uruguai	11,216	1.5	20.1	46.2
113 Bolívia	4,206	1.3	93.9	58.2
44 Chile	13,880	3.7	26.2	52.0
77 Colômbia	8,587	1.2	60.4	58.5
80 Equador	7,449	1.2	35.2	54.4
78 Peru	7,836	2.7	26.1	49.6
58 Venezuela	12,156	-0.2	18.8	43.4
América Latina e Caribe	10,077 ⁱ	1.4 ⁱ	..	..
América do Norte	43,700 ⁱ	2.0 ⁱ	..	..
Europa	24,775 ⁱ	2.1 ⁱ	..	..
África	2,729 ⁱ	1.1 ⁱ	..	..
Ásia	5,837 ⁱ	2.0 ⁱ	..	..
Oceania	25,206 ⁱ	2.0 ⁱ	..	..

Fonte: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Quadro A.3: Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

Ranking do IDH	Índice de Desenvolvimento Humano	Esperança de Vida ao Nascer	Taxa de alfabetização de adultos	Taxa líquida combinada de matrículas no ensino	PIB per capita
	2007	2007	1999-2007 ^a	2007	2007
49 Argentina	0.866	75.2	97.6 ^l	88.6 ^d	13,238
75 Brasil	0.813	72.2	90.0 ^l	87.2 ^d	9,567
101 Paraguai	0.761	71.7	94.6 ^l	72.1 ^{d,g}	4,433
50 Uruguai	0.865	76.1	97.9	90.9	11,216
113 Bolívia	0.729	65.4	90.7	86.0	4,206
44 Chile	0.878	78.5	96.5	82.5	13,880
77 Colômbia	0.807	72.7	92.7 ^l	79.0	8,587
80 Equador	0.806	75.0	91.0 ^r	.. ⁿ	7,449
78 Peru	0.806	73.0	89.6 ^l	88.1 ^{d,g}	7,836
58 Venezuela	0.844	73.6	95.2	85.9	12,156
América Latina e Caribe	0.821	73.4	91.2	83.4	10,077
América do Norte	0.952	79.2	96.5	..	43,700
Europa	0.902	74.9	99.2	88.2	24,775
África	0.547	53.9	63.3	55.9	2,729
Ásia	0.724	68.8	82.1	64.5	5,837
Oceania	0.900	76.4	93.0	..	25,206

Fonte: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Quadro A.4: Indicadores de Gasto Social nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

Ranking do IDH	Tamanho das remessas					Região de origem			
	Remessas (US\$ millions)	per capita (US\$)	% da AOD	% do PIB	Razão Remessas / IED	Europa	América Latina e Caribe	América do Norte	Resto do mundo
49 Argentina	604	15	737	0.2	0.1	41.1	24.5	26.2	11.6
75 Brasil	4,382	23	1,475	0.3	0.1	27.3	11.2	29.1	33.6
101 Paraguai	469	77	434	3.2	2.4	4.6	82.9	11.3	5.6
50 Uruguai	97	29	286	0.4	0.1	29.2	48.4	17.9	0.4
113 Bolívia	927	97	194	6.6	4.5	16.7	49.3	31.7	2.5
44 Chile	3	0	2.1	0.0	0.0	25.7	42.0	27.2	0.3
77 Colômbia	4,523	98	619	3.0	0.5	29.1	26.7	43.7	..
80 Equador	3,094	232	1,437	6.9	16.9	52.7	3.9	43.3	..
78 Peru	2,131	76	810	1.9	0.4	26.7	16.4	48.7	..
58 Venezuela	136	5	191	0.1	0.2	47.1	14.7	37.8	0.4
África	36,850	44	..	..	..	57.4	0.0	12.5	30.1
Ásia	141,398	36	..	..	..	17.3	0.5	32.8	49.5
Europa	119,945	160	..	..	..	62.0	4.2	20.4	13.3
América Latina e Caribe	63,408	114	..	..	..	9.7	6.2	81.2	2.9
América do Norte	2,072	..	..	..	..	..	..	..	..

Fonte: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Quadro A.5: Remessas nos países do Mercosul, países associados e grandes regiões.

Ranking do IDH	Tamanho das remessas					Região de origem			
	Remessas (US\$ millions)	per capita (US\$)	% da AOD	% do PIB	Razão Remessas / IED	Europa	América Latina e Caribe	América do Norte	Resto do mundo
	2007	2007	2007	2007	2007				
49 Argentina	604	15	737	0.2	0.1	41.1	24.5	26.2	11.6
75 Brasil	4,382	23	1,475	0.3	0.1	27.3	11.2	29.1	33.6
101 Paraguai	469	77	434	3.2	2.4	4.6	82.9	11.3	5.6
50 Uruguai	97	29	286	0.4	0.1	29.2	48.4	17.9	0.4
113 Bolívia	927	97	194	6.6	4.5	16.7	49.3	31.7	2.5
44 Chile	3	0	2.1	0.0	0.0	25.7	42.0	27.2	0.3
77 Colômbia	4,523	98	619	3.0	0.5	29.1	26.7	43.7	
80 Equador	3,094	232	1,437	6.9	16.9	52.7	3.9	43.3	
78 Peru	2,131	76	810	1.9	0.4	26.7	16.4	48.7	
58 Venezuela	136	5	191	0.1	0.2	47.1	14.7	37.8	0.4
África	36,850	44	..	..	..	57.4	0.0	12.5	30.1
Ásia	141,398	36	..	..	..	17.3	0.5	32.8	49.5
Europa	119,945	160	..	..	..	62.0	4.2	20.4	13.3
América Latina e Caribe	63,408	114	..	..	..	9.7	6.2	81.2	2.9
América do Norte	2,972	..	..	..	..	..	..	..	..
Oceania	6,193	..	..	..	..	..	..	..	..

AOD: Assistência Oficial para o Desenvolvimento

IED: Investimento Estrangeiro Direto

Fuente: Elaborado com base em dados das Nações Unidas – Relatório de Desenvolvimento Humano 2009

Quadro A.6. Variações entre as décadas de 90 e 2000 no volume e composição dos quatro principais intercâmbios de população entre países do MERCOSUL

	Residentes na Argentina (censos 1991 e 2001)		Residentes no Paraguai (censos 1992 e 2002)	
	Paraguaios	Uruguaios	Brasileiros	Argentinos
Volume cerca de 2000	325.046	117.564	81.337	63.006
Mudança no volume 90 -2000	+29,4%	-12,0%	-24,3%	+31,7%
Composição por sexos cerca de 2000	Feminina	Feminina	Masculina	Levemente masculina
Mudança na composição por sexos 90 – 2000	Acentua feminilidade	Acentua feminilidade	Tende a se feminizar	Se equilibra
Idade média na década de 90	43,7	38,3	29,3	24,6
Idade média na década de 2000	42,7	44,7	35,8	27,9

Fuente: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais

Quadro A.7. Idade média de grupos de população selecionados, nascidos em países do Mercosul e residentes em outros países da região

País de Nascimento	País de residência (ano do censo)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)
Argentina	30,60		27,86	34,40
Brasil		28,17	35,35	
Paraguai	42,75	32,56	22,64	
Uruguai	44,73			34,07

Fuente: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguai 2002 e Uruguai 1996.

Quadro A.8. Proporção de maiores de 64 anos de grupos de população selecionados, nascidos em países do MERCOSUL e residentes em outros países da região

País de Nascimento	País de residência (ano do censo)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)
Argentina	9,20		4,16	19,07
Brasil		5,85	9,68	
Paraguai	13,61	9,09	4,60	
Uruguai	12,76			12,80

Fonte: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguai 2002 e Uruguai 1996.

Quadro A.9. Proporção de maiores de 64 anos de grupos de população selecionados, nascidos em países do MERCOSUL e residente em outros países da região

País de Nascimento	País de residência (ano do censo)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)
Argentina	29,30		27,39	28,81
Brasil		29,60	4,26	
Paraguai	6,00	22,12	32,60	
Uruguai	2,78			25,09

Fonte: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguai 2002 e Uruguai 1996.

Quadro A.9. Índice de masculinidade de grupos de população selecionados, nascidos em países do Mercosul e residentes em outros países da região

País de Nascimento	País de residência (ano do censo)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)
Argentina	95,40		101,41	70,40
Brasil		96,93	110,04	
Paraguai	73,52	88,35	101,70	
Uruguai	92,52			93,92

Fonte: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguai 2002 e Uruguai 1996.

Quadro A.10. Percentagem da população economicamente ativa segundo sexo. Grupos selecionados nascidos em países do Mercosul e residentes em outros países da região

País de Nascimento	País de residência (ano do censo)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)
<i>Mulheres</i>				
Argentina	45,13		43,48	39,12
Brasil		44,14	27,23	
Paraguai	52,50	41,25	30,60	
Uruguai	53,22			44,64
<i>Homens</i>				
Argentina	70,66		72,04	62,28
Brasil		69,63	88,35	
Paraguai	74,59	73,88	68,8	
Uruguai	52,50			70,56

Fonte: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguai 2002 e Uruguai 1996.

Quadro A.11. Percentagem da população maior de 10 anos com menos de 4 anos de escolarização segundo sexo. Grupos seleccionados nascidos em países do MERCOSUL e residentes em outros países da região

País de Nascimento	País de residência (ano do censo)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguai (2002)	Uruguai (1996)
<i>Mulheres</i>				
Argentina	10,60		0,68	8,76
Brasil		37,66	1,45	
Paraguai	19,08	31,55	22,40[1]	
Uruguai	6,55			11,60
<i>Homens</i>				
Argentina	10,70		0,59	19,61
Brasil		33,65	1,30	
Paraguai	19,88	30,30	20,90[2]	
Uruguai	7,07			12,60

Fonte: Bologna e Falcón (2008) com base nos dados IMILA – CELADE 2008 e Censos Nacionais: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguai 2002 e Uruguai 1996.

Quadro A.12. População total e população ativa segundo lugar de nascimento. Argentina, PPD do segundo semestre de 2006, 31 conglomerados urbanos

	Pessoas		%	
	Total	Ativos	Total	Ativos
Nascidos em países limítrofes	816,819	505,840	3.4%	4.6%
Total nascidos no exterior	1, 245,038	679,785	5.2%	6.1%
População total	24,007,368	11,089,703		

Fonte: estimativa própria com base na PPD 2006 do segundo semestre.

Quadro A.13. Percentagem de ocupados, percentagem de trabalhadores formais e salário por hora segundo lugar de nascimento. Argentina, PPD do segundo semestre de 2006, 31 conglomerados urbanos

	% ocupados (1)	% formais (2)	Salários por hora (3)	
			média	Desvio padrão
Nascidos em países limítrofes	91.1%	32.9%	4.4	4.0
Nascidos em outros países	92.3%	46.0%	5.4	5.5
Nativos	90.5%	58.2%	5.5	6.7

Nota: (1) percentagem de ocupados sobre a população economicamente ativa de 14 ou mais anos. (2) percentagem de trabalhadores assalariados que possuem um desconto por contribuições para aposentadoria sobre o total de assalariados. (3) diz respeito aos trabalhadores assalariados.

Fonte: estimativa própria com base na PPD 2006 do segundo semestre.

Estudio 4. Mobilidade de fatores no MERCOSUL

Livre circulação de capitais produtivos (IED)

Bel. Ricardo Rozemberg
Dr. Christian Leroux
CENIT

Fevereiro de 2010

ÍNDICE

1. Introdução.....	150
2. Regulação Normativa do IED na União Européia e no MERCOSUL.....	151
2.1. Regulação do Investimento Estrangeiro Direto na União Européia.....	151
2.2. Regulação do Investimento Estrangeiro Direto no MERCOSUL.....	154
3. Regulação Normativa do IED nos Estados Partes do Mercosul.....	159
3.1. O marco legal sobre IED na Argentina.....	159
3.2. O marco legal sobre IED em Brasil.....	160
3.3. O marco legal sobre IED no Paraguai.....	161
3.4. O marco legal sobre IED em Uruguai.....	161
3.5. Os Tratados de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (TPPRI): visões e experiências diferentes nos Estados Partes do MERCOSUL.....	162
3.6. Em síntese.....	163
4. Regulação dos Incentivos ao Investimento na União Européia e no MERCOSUL.....	164
4.1. Regulação dos Incentivos ao Investimento na União Européia.....	164
4.2. Regulação dos Incentivos ao Investimento no MERCOSUL.....	166
4.3. Em síntese.....	168
5. Conclusões. Notas para a construção de uma Agenda para o futuro.....	168
Bibliografía.....	174

1. Introdução

A integração regional apresenta diferentes modalidades e tipologias, que condizem com o alcance e profundidade dos compromissos assumidos pelos sócios. Assim, nas zonas de livre comércio, as partes integrantes apenas aderem à idéia de eliminar todos os obstáculos ao comércio intrazona.

Nas uniões aduaneiras, além de atingir uma zona de livre comércio, o objetivo é estipular uma política comercial externa comum (tarifa única em relação a terceiros países, disciplinas comerciais comuns, negociações em conjunto com países não membros).

A questão da livre mobilidade de fatores produtivos (trabalho e capital, basicamente) só é introduzida como temática própria da integração, nos mercados comuns. De fato, esta fase integradora abrange a criação de uma área de livre comércio e o estabelecimento de uma política comercial externa comum, onde o capital e o trabalho deslocam-se sem obstáculos ao longo do espaço ampliado.

Dado que tanto a União Européia quanto o Mercosul têm como objetivo final a conformação de um mercado comum, a livre circulação de fatores aparece como uma questão fundamental em ambas partes. Em relação a isto, no caso da UE a mobilidade do trabalho e do capital em nível regional está bem avançada, havendo atingido inclusive a união monetária em boa parte de seus sócios.

O MERCOSUL, por sua vez, está recém em processo de completar a sua União Aduaneira –ainda imperfeita-, e com não poucos inconvenientes; razão pela qual a problemática da livre mobilidade de fatores produtivos aparece como parte da agenda de longo prazo do processo integrador.

Apesar disto, a expansão das empresas de alguns Estados Partes em escala regional, investindo, produzindo e/ou distribuindo seus bens ou serviços em diversas partes do espaço ampliado, bem como um fluxo maior de empresários e cidadãos em geral, já fazem parte de uma realidade Mercosul, que corre paralelamente aos avanços negociadores.

Neste contexto, a livre mobilidade do capital produtivo –objeto de análise neste documento- é um dos aspectos relacionados com a conformação do mercado comum. Ela significa garantir a livre circulação e estabelecimento das empresas dos países sócios no âmbito do processo integrador (eliminando

obstáculos, concedendo tratamento nacional e não-discriminatório, tratamento tributário não-distorcivo, possibilidades de acesso a programas de apoio público, eventual tratamento preferencial em relação a terceiros países), bem como procurar condições de concorrência leal para a atração de capitais produtivos nacionais, regionais e internacionais (harmonizando incentivos e evitando uma concorrência de subsídios entre Estados).

Este tema adquire importância no Mercosul, uma vez levada em conta a forte expansão do IED que chega à região nos últimos anos, e que atingiu 57 bilhões de dólares em 2008 (ver Gráfico 1). No mesmo sentido, e junto a um processo de internacionalização de empresas da região, fundamentalmente brasileiras e em menor medida argentinas, os fluxos de IED do Mercosul no exterior, também têm demonstrado um particular dinamismo (Gráfico 2), superando a cifra de 22 bilhões de dólares no último ano.

Gráfico 1- Fluxos de IED no Mercosul

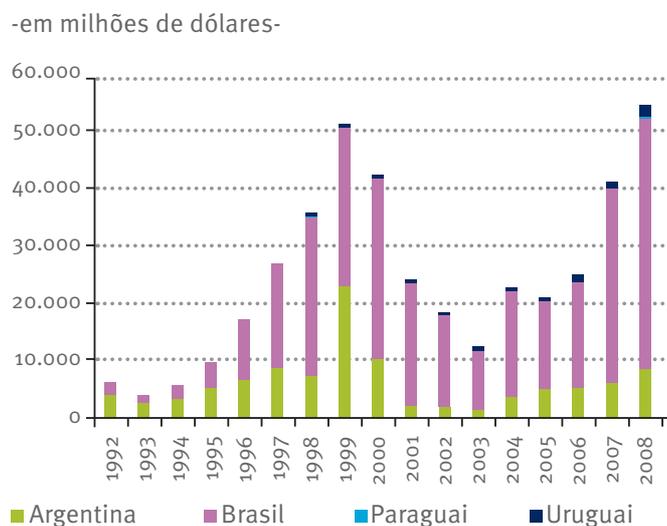
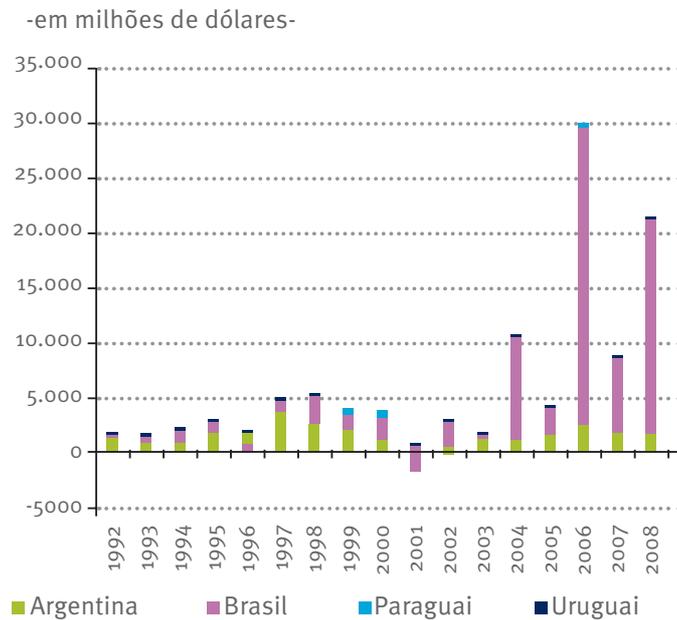


Gráfico 2- Fluxos de IED do Mercosul no exterior

Fonte: elaboração própria com base na UNCTAD

Sobre isto, vale destacar a relevância da região como parte do processo de internacionalização das empresas do MERCOSUL; cerca de 9% dos fluxos de IED do MERCOSUL no exterior, se explicam por investimentos feitos na própria região.

Em definitiva, tanto pela importância do capital estrangeiro no setor produtivo da região, quanto pelo crescente investimento no Mercosul e no mundo, por parte de empresas do Brasil –e em menor medida da Argentina-, a questão da livre mobilidade do capital adquire certa importância na atual conjuntura. Neste sentido, e além da crise internacional atual, com fortes consequências para os fluxos de IED em escala global durante 2009, é possível afirmar que o processo de internacionalização produtiva seguirá seu curso nos próximos anos.

Deste modo, aproveitar o fenômeno do IED não apenas em quantidade, mas também em “qualidade”, apresenta-se fundamental para a região; ou seja, obter capitais produtivos que não apenas venham para substituir a atuação de empresas públicas ou privadas nacionais –como ocorreu com as privatizações e outros investimentos nos 90-

com escassos efeitos na concorrência sistêmica do país, e sim procurar investimento de risco com fortes derramês sobre o tecido produtivo regional, e uma inserção ativa nas redes globais de produção.

Com respeito a isto, atingir uma adequada “administração” dos diferentes esquemas de incentivos ao investimento nos Estados Partes, surge como uma demanda latente afim de equilibrar as condições de concorrência no mercado ampliado.

Por último, a recuperação da Agenda Externa do bloco enfatiza –e enfatizará ainda mais no futuro- a importância de que o Mercosul conte com um marco regulatório próprio na matéria, como elemento de base para as negociações com terceiros países.

Dito isto, o presente documento avança em quatro aspectos relevantes vinculados à mobilidade do capital produtivo. Em primeiro lugar, se analisa a regulação comunitária vinculada a investimentos, tanto na União Européia quanto no MERCOSUL. Em segundo lugar, e dado que as regulações do MERCOSUL não estão em vigor, são avaliadas as semelhanças e diferenças nas legislações nacionais dos quatro Estados Partes que afetam o IED, bem como a existência ou não de Acordos de Proteção e Promoção Recíproca de Investimentos com terceiros países. Na terceira parte, são estudadas as experiências da UE e do Mercosul em matéria de incentivos ao investimento e seus marcos regulatórios. Por último, o documento termina com algumas notas para a construção de uma agenda de investimentos MERCOSUL para o futuro.

2. Regulação Normativa do IED na União Européia e no MERCOSUL

2.1 Regulação do Investimento Estrangeiro Direto na União Européia

Como mencionado na introdução, o espírito do processo de integração europeu incorporava desde seus inícios, o objetivo de criar um mercado comum, a fase mais avançada da integração regional, que não somente inclui a livre circulação de bens e uma política externa comum, como também a livre mobilidade de fatores produtivos.

Em outros termos, a construção do espaço regional desenvolve-se com base em “quatro liberdades fundamentais”: a livre circulação de bens, a livre circulação de serviços, a livre mobilidade do capital e por último, a livre mobilidade de pessoas.

Alguns autores¹ incorporam uma quinta liberdade: o “direito de estabelecimento”, entendendo-o como o exercício não apenas de circular livremente ao longo das fronteiras, como também, a possibilidade de se estabelecer e prestar serviços, produzir bens ou trabalhar, sem obstáculos em todo o território comunitário. Em outros termos, garantir o acesso ao mercado nacional dos Estados Partes sem restrições para os cidadãos da UE.

Portanto, a liberalização dos investimentos no espaço intrazona não faz parte de um objetivo pontual, é um elemento de um processo mais amplo orientado a estabelecer um mercado econômico unificado.

Ao analisar a normativa comunitária europeia, encontra-se que a regulação do investimento não faz parte de um capítulo especial do Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (TCEE), mas que é consequência da interação de dois princípios básicos consagrados nesse Tratado: o “livre movimento de capitais” e o “direito de estabelecimento”².

O “livre movimento de capitais” tem como antecedentes o Tratado de Roma, a Ata Única Europeia, a Comunicação 292 da Comissão Europeia (1986) e a Diretiva Nº 88/361/CEE do Conselho de Ministros. Estes marcos legais foram definindo as fases necessárias para levar adiante a liberalização completa dos movimentos de capitais a partir do 1º de julho de 1990. Considera-se movimentos de capital, o conjunto de operações que deve levar a cabo uma pessoa física ou jurídica, incluindo os investimentos diretos, investimentos imobiliários, as operações sobre títulos e em contas correntes, depósitos, empréstimos e créditos financeiros.

Sobre isto, vale destacar que a Diretiva 88/361 cria um mecanismo de cláusula de salvaguarda, com a finalidade de proteger um ou mais Estados Membros de eventuais pressões na direção de sua política monetária. Neste caso, a Comissão Europeia poderá –mediante prévia consulta ao Comitê Monetário e ao Comitê de Governadores dos Bancos Centrais-, autorizar que o Estado solicitante adote medidas extraordinárias de restrição do livre movimento de capitais por um período não maior a seis meses.

O conjunto da normativa vinculada à livre mobilidade do capital, consolidou-se na versão de 2006 do Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia, no Capítulo 4, Capital e Pagamentos, do Artigo 56 ao 60.

O Artigo 56 proíbe todo tipo de restrição aos movimentos de capital e pagamentos entre Estados Membros, e com terceiros países. No entanto, o Artigo 57 concede à UE o poder de adotar eventuais medidas restritivas em relação a terceiros países, em movimentos de capitais que signifiquem investimentos diretos, incluídos os imobiliários, a prestação de serviços financeiros ou a admissão de valores nos mercados de capitais. Estas medidas devem ser decididas por unanimidade.

Isto significa que, embora a livre mobilidade do capital já seja um ativo atingido na UE, existem provisões contingentes a serem executadas para o caso dos fluxos vinculados às entradas e saídas de capitais extrazona. Vale destacar que esta provisão contingente não afeta os movimentos de capitais intra-regionais.

O Artigo 58, por sua vez, autoriza os Estados Partes a conservarem o poder de aplicar disposições em matéria fiscal e adotar outras medidas tendentes a impedir infrações em seu direito nacional. Neste sentido, habilita os países sócios a supervisionarem entidades financeiras, obter declarações de movimentos de capitais financeiros e produtivos com fins estatísticos, bem como tomar medidas justificadas por motivos de ordem pública ou de segurança, conforme as suas legislações nacionais na matéria.

Em outras palavras, o Artigo 58 do Tratado autoriza os Estados membros a aplicarem medidas restritivas contrárias à proibição do artigo 56, em relação com seus respectivos direitos nacionais, estabelecendo limites ambíguos e flexíveis, de tal forma que as medidas não possam ser consideradas “arbitrárias” ou “restrições ocultas”.

O Artigo 59 confere poderes ao Conselho³, com maioria qualificada, para adotar medidas de salvaguarda em relação a terceiros países por um prazo não superior a seis meses, em circunstâncias excepcionais, onde os movimentos de capitais com destino a terceiros países ou provenientes deles “provoquem ou ameacem causar” dificuldades graves para o funcionamento da união econômica e monetária.

Por último, o Artigo 60 habilita os países a tomarem “medidas urgentes” sobre movimentos de capitais financeiros e produtivos em relação a terceiros países, quando for

1. Por exemplo: Ramón Torrent em Direito Comunitário e Investimentos Estrangeiros Diretos: Livre circulação de capitais vs regulação não discriminatória do estabelecimento. Da golden share aos novos open skies.

2. Perrone, Nicolás. O investimento estrangeiro e os processos de integração. Uma peça mais do difícil processo de desenvolvimento. Direito, Desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comércio. Fund. Boiteux, 2008.

3. Por proposta da Comissão e com prévia consulta ao Banco Central Europeu.

considerada necessária uma ação da Comunidade que vise reduzir ou interromper as relações econômicas com esses países como corolário de uma política exterior e/ou de segurança comum.

Neste sentido, e até que o Conselho decida aplicar medidas, os Estados Partes poderão adotar “medidas unilaterais” contra um terceiro país no que diz respeito aos movimentos de capitais e pagamento por motivos graves e urgentes. Mesmo assim, o Conselho poderá requerer que o Estado membro modifique ou suprima as medidas contrárias ao Artigo 56, “proibição de restrições”, caso as considere impropriedades ou desproporcionais.

O “Direito de Estabelecimento”, por sua vez, está regulado no Capítulo 2, do Artigo 43 ao 48 do Tratado Constitutivo. Este marco normativo estipula a proibição de aplicar restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado membro no território de outro(s) Estado(s) Parte(s).

A liberdade de estabelecimento se aplica à instalação de agências, sucursais ou filiais de empresas, ao acesso às atividades não assalariadas e seu exercício, e à constituição e gestão de novas empresas. Em todos os casos, além da regulação comunitária, devem ser observadas e cumpridas as regulamentações internas estipuladas pela legislação do país de estabelecimento.

O Conselho assume um papel decisório afim de atingir a liberdade de estabelecimento em uma determinada atividade, enquanto que junto à Comissão, exercem as funções de controle, coordenação e promoção da liberdade de estabelecimento no espaço comunitário.

Como exceção deste direito de livre estabelecimento, estipula-se que não possuem este benefício, aquelas atividades que estiverem relacionadas ao poder público de um Estado membro. Além disso, o Conselho também tem autorização para excluir outras atividades -por motivos devidamente justificados-, das obrigações do marco regulatório.

Por outro lado, dispõe-se que não são contrárias às disposições do Capítulo, as regulamentações que prevêm um regime especial para os estrangeiros, justificadas por motivos de ordem, segurança e saúde públicas. Com fins de coordenação na matéria, autoriza o Conselho a regular as atividades mediante diretrizes.

Para facilitar o acesso às atividades não assalariadas e a seu exercício, confere-se poder ao Conselho para coordenar

o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos profissionais, bem como outras disposições legais, regulamentares e administrativas dos Estados membros.

Somente no caso das profissões médicas, paramédicas e farmacêuticas, a coordenação ficará sujeita às condições requeridas para seus exercícios nos diferentes Estados membros.

Por último, deve-se destacar que o Art. 58 permite que os Estados membros adotem medidas restritivas em matéria de direito de estabelecimento, desde que elas sejam compatíveis com o Tratado.

Em síntese...

Ao analisar a normativa comunitária referente aos princípios básicos que garantem a livre mobilidade do capital e o livre estabelecimento no mercado ampliado conclui-se que:

- a) a livre mobilidade do capital atinge tanto os fluxos intra-regionais quanto os de terceiros países;
- b) porém, existem provisões contingentes para restringir eventualmente a entrada ou saída de capitais extrazona, mecanismo que não se aplica aos movimentos de capitais intra-regionais;
- c) o direito de estabelecimento, por sua vez, é aplicado somente aos fatores produtivos da região. Deste modo, em contraposição ao estipulado no capítulo sobre “livre movimento de capitais”, fica excluída a aplicação da normativa a terceiros países;
- d) esta característica de não obrigar os Estados membros a estender o princípio de “liberdade de estabelecimento” para terceiros países, poderia estar relacionada ao fato de que o “direito de estabelecimento” aparece mais como um capítulo orientado a conceder tratamento nacional aos países sócios, do que como uma política de acesso a mercados.

Em definitiva, a questão da livre mobilidade do capital na UE atinge de maneira diferenciada o investimento comunitário e o extra-comunitário:

- neste ponto é evidente que a regulação em matéria de investimentos não foi transferida completamente ao âmbito da competência comunitária. Os Estados membros ainda possuem autorização para regular através de sua normativa nacional, o direito de estabelecimento de investidores

de terceiros países dentro do espaço europeu, e não existe até o momento uma normativa comunitária que harmonize a regulação. Por outro lado, a livre mobilidade está sujeita a medidas excepcionais de contingência;

- Investimento intra-comunitário: neste tipo de investimentos prima o princípio da livre mobilidade de capital –sem limites- e de estabelecimento, havendo uma regulação comunitária que disciplina a aplicação de restrições mediante legislação nacional.

Em outros termos, a UE promove a liberalização dos movimentos de capitais em relação a terceiros países, mas conservando uma regulação estritamente nacional em IED de extrazona.⁴ Possui, assim, uma política de liberalização intrazona e uma falta de política comum extrazona.

2.2 Regulação do Investimento Estrangeiro Direto no MERCOSUL

i. O investimento estrangeiro direto na região: uma breve descrição⁵

Performance durante o último ciclo de crescimento

Em 2007, o Investimento Estrangeiro Direto (IED) em nível mundial atingiu um máximo histórico de US\$ 1,83 trilhão, superando o US\$ 1,4 trilhão registrado em 2000. Com esse recorde, o IED mundial completou quatro anos de crescimento a uma taxa média anual de 34,4%.

São vários os fatores que explicaram a boa performance apresentada pelo IED, nesses anos. Por um lado, o crescimento sustentado na maior parte do mundo durante o período 2004-2007 favoreceu a recuperação dos fluxos de investimentos, tanto de carteira quanto de capital, enquanto que os grandes lucros do setor corporativo se transformaram em uma importante fonte de financiamento para novos investimentos, ampliações de plantas industriais e fusões e aquisições, em busca de mais concorrência e mercados externos. Ao mesmo tempo, os altos preços dos commodities geravam importantes excedentes, e margens de lucro muito atrativas, promovendo novos investimentos nos países exportadores de matérias-primas.

Dentro do mundo em desenvolvimento, a América Latina e o Mercosul, também foram beneficiados por uma entrada maior de investimento produtivo no período 2004-2007. Nesse lapso de tempo, os fluxos de IED para a América Latina cresceram a uma taxa média anual de 25%, sendo a região

em desenvolvimento onde mais aumentou o investimento estrangeiro em 2007, atingindo uma cifra de 103,6 bilhões de dólares. Durante o período analisado, a entrada de IED aumentou de forma generalizada, sendo o Mercosul a sub-região onde mais cresceram, a uma taxa média anual de 33%. Vale destacar que à diferença do que ocorreu na década de noventa, onde as fusões e aquisições lideravam o IED na região, nos últimos anos, ele esteve vinculado fundamentalmente a novos investimentos e à expansão dos existentes, que comumente são denominados “greenfield investments”.

Este fenômeno explica-se em boa medida pelo forte crescimento que experimentou a América Latina, e particularmente o Mercosul, graças ao então favorável contexto mundial, com preços recorde das matérias-primas. Também influíram neste desempenho, fatores tais como os elevados excedentes das empresas transnacionais que eram parcialmente reinvestidos, uma exploração maior de certos negócios com alto potencial (de *real estate*, recursos mineradores, energias renováveis, até *outsourcing* de serviços), o forte crescimento da demanda interna, entre outros.

O investimento produtivo basicamente persegue três objetivos que podem chegar a ser complementares entre si. Em primeiro lugar, está o IED orientado a captar o lucro de recursos naturais (resource seeking), sendo em geral um novo investimento para o país receptor. Até 2007, um dos setores mais representativos e dinâmicos neste caso no MERCOSUL, tem sido a mineração, principalmente em países como a Argentina e o Brasil. Por sua vez, diferentes projetos de investimentos em biocombustíveis foram observados nos quatro Estados Partes, refletindo um interesse crescente neste setor. Em segundo lugar, está o investimento que visa se posicionar num mercado favorecido pelo rápido crescimento da renda real e a demanda interna (market seeking). Aqui os setores receptores foram as indústrias de bens de consumo massivo, a produção automobilística, a banca e a construção, que impulsionou o investimentos nos países da região. Por último, observa-se um padrão de IED que busca menores custos e enclaves de exportação para terceiros mercados (efficiency seeking).

Mêsmo com o importante fluxo de entrada de investimentos estrangeiros no Mercosul no período 2004-2007 (e seu consequente impacto positivo na ampliação da oferta produtiva da região), os efeitos de derrame esperados sobre as empresas locais, em termos de transmissão de conhecimento, capacidades tecnológicas, facilitação de acesso aos mercados mundiais, desenvolvimento de

4. Díez-Hochleitner & Martínez Capdevila, 2001.

5. Esta seção tem base em Rozemberg e Espora (2009)

novos fornecedores e/ou clientes, não parecem ter sido muito significativos.

Inclusive alguns analistas (Gallagher, 2008; Agosin e Machado, 2005) destacam o fato de que na América Latina, à diferença (por exemplo) do que aconteceu no Leste da Ásia, o investimento estrangeiro direto teve muito baixo impacto em termos de geração de investimentos nacionais complementares, chegando a afirmar que existe certo efeito de deslocamento (crowding out) de investimentos nacionais por parte de empresas estrangeiras.

Apesar de o diagnóstico sobre a insuficiência dos impactos micro do IED nos países da região ser compartilhado por diversos analistas (CEPAL 2005, Laplane et al 2006, Chudnovsky, Lopez e Rossi 2006, entre outros), a literatura mais recente tende a ressaltar o fato de que os efeitos diretos e indiretos do IED dependem não apenas das estratégias e objetivos perseguidos pelas empresas transnacionais, como também do ambiente e das capacidades disponíveis nos países receptores (López e Orlicki, 2007). Dito de outro modo, depende do potencial de absorção das empresas locais, da infra-estrutura industrial e tecnológica do país receptor, do contexto em que atuam as empresas nacionais e estrangeiras.

Em definitiva, um maior aproveitamento do IED no Mercosul e na América Latina em geral não é só uma questão de quantidade, como também de qualidade. E nisto, influem o tipo de investimento estrangeiro promovido, as capacidades e competências das empresas locais, e os instrumentos de política que tendem a fortalecer um grau maior de inter-relação entre as empresas domésticas e as internacionais.

Por último, outro fenômeno interessante registrado no último ciclo altista do IED em nível mundial, é o crescimento do investimento produtivo no exterior, de empresas de origem latino-americana, comumente chamadas “translatinas” (como parte de um fenômeno mais amplo de expansão global de empresas provenientes de economias emergentes). No período de 2004-2007, os fluxos de IED dos países latino-americanos para o exterior aumentaram a uma taxa média anual de 30%, atingindo seu máximo histórico em 2006 com 44,9 bilhões de dólares. Dentre os países que mais têm investido no exterior, durante esses anos, estão Brasil, México e Chile. Esta tendência mostrou que a internacionalização das empresas translatinas consolidou-se não só em setores já tradicionais como a siderurgia, mineração, cimento, petróleo, gás e alimentos e bebidas, como ainda ampliou-se para novos produtos e países, transformando-se numa fonte –ainda que

incipiente- de crescente importância em termos de investimento para a própria região.

O IED ao MERCOSUL diante da deterioração do cenário internacional

Como foi indicado na seção anterior, os fluxos de IED em nível mundial e regional têm tido um comportamento muito dinâmico nos quatro anos que vão até 2007. Porém, a crise gerada nos Estados Unidos, com sua rápida expansão inicial para o resto das economias avançadas e logo para as economias em desenvolvimento, gerou uma ruptura na tendência ascendente do IED, que contraiu-se mais de 20% em nível global em 2008. Num contexto de importante deterioração do nível de atividade, lucros corporativos em baixa e difíceis condições creditícias, uma vasta gama de empresas em todo o globo anunciou uma diminuição em seus volumes produtivos, demissões de trabalhadores e cortes nos gastos de capital, todos estes, fatores que afetam negativamente os fluxos de capitais produtivos internacionais.

Segundo estimativas da UNCTAD, as economias desenvolvidas foram as mais atingidas em termos de fluxos de IED durante 2008, com uma baixa conjunta de 33% em relação a 2007. As diminuições ocorreram tanto nos Estados Unidos, quanto nas economias européias, incluindo o Reino Unido. A queda dos lucros das empresas transnacionais, os escassos e mais caros créditos bancários, e uma incerteza maior sobre o comportamento da demanda internacional, foram alguns dos fatores que limitaram o financiamento de novos investimentos.

Enquanto isso, nas economias em desenvolvimento as entradas de IED foram mais resistentes no último ano, porém, com algumas diferenças entre países. Os fluxos de investimento estrangeiro para este grupo de economias mostraram um crescimento médio de 4%, que se bem foi menor ao observado em 2007 (superior a 20%), permitiu um novo recorde histórico. No caso particular da América Latina, o investimento estrangeiro aumentou mais de 10%, principalmente por uma melhoria nos países do Mercosul, já que na América Central e Caribe (mais dependentes da economia dos Estados Unidos) foi registrada uma diminuição.

Três motivos explicariam uma maior resistência do IED ao MERCOSUL. Por um lado, a continuidade do processo de crescimento ao longo de 2008. Por outro lado, nos últimos anos muitos projetos de investimento foram financiados por lucros extraordinários do setor corporativo nas próprias economias da região, sem a necessidade de recorrer ao mercado

de crédito. Por último, a existência de negócios estruturalmente rentáveis, vinculados a projetos em áreas tais como alimentos, bioenergia, serviços, etc., que representam um verdadeiro sustento do IED no longo prazo.

De qualquer maneira, levando em conta a reação dos fluxos de IED mundiais a outros acontecimentos de volatilidade internacional, não surpreende que em 2009 houvera uma diminuição do investimento produtivo em nível global e para o Mercosul, sobretudo considerando que a atual crise é mais profunda e complexa do que as anteriores.

De fato, os fluxos mundiais de IED foram afetados pelos diferentes processos de instabilidade dos últimos trinta anos. Com a crise da dívida de início dos oitenta o investimento estrangeiro contraiu-se cerca de 28%, com quedas distribuídas tanto nos países desenvolvidos quanto nos emergentes, e a América Latina foi muito afetada. Por sua vez, na recessão do início dos noventa, o IED contraiu-se quase 25% em apenas um ano, basicamente para o mundo desenvolvido, embora também com algum impacto na América Latina. Finalmente, com o estouro da bolha tecnológica (1999-2000) e os atentados terroristas de 2001, os fluxos de IED reduziram-se durante três anos consecutivos, acumulando uma queda de 60%, ao passar de 1,4 trilhões no ano de 2000 a 561 bilhões de dólares em 2003. Neste último caso as economias avançadas foram as mais atingidas, mas com uma importante contração do IED destinado a América Latina.

Por outro lado, além do que indicam as experiências passadas, a presente crise mundial afeta tanto a capacidade de investir (dada a menor disponibilidade e acesso a financiamento) quanto a propensão a realizar novos desembolsos de capital, em função das perspectivas econômicas negativas em nível mundial.

A queda brusca dos mercados financeiros internacionais tem gerado em nível macroeconômico, sérios problemas de liquidez e um forte ajuste da oferta de créditos, tanto nos EUA e Europa, quanto nas economias emergentes. Neste sentido, mediante a análise da origem dos fluxos de IED para o Mercosul pode se ter uma idéia melhor do impacto no curto prazo que a crise global poderia ter no investimento estrangeiro. Os países desenvolvidos representaram em média cerca de 60% de todo o IED recebido pela região durante o período 2003-2008, sendo os Estados Unidos, os Países Baixos e a Espanha os principais investidores. Por sua vez, o incipiente mas crescente investimento intra-regional, em linha com a internacionalização

das empresas translatinas, representou apenas cerca de 6% do total nos últimos anos, pelo que ainda num cenário positivo para o Mercosul, muito dificilmente estes fluxos possam chegar a compensar as entradas menores de empresas de outras origens.

Somam-se ainda à escassez de crédito, lucros menores do setor corporativo num cenário de desaceleração econômica global, o que poderia afetar negativamente os investimentos provenientes, não apenas do mundo desenvolvido, como também de outras áreas de renda média⁶.

Enquanto isso, a diminuição relativa dos preços dos commodities que a região exporta em relação ao recorde observado em 1997, tem um duplo efeito: desincentivar o investimento orientado a recursos naturais, e diminuir a Renda Disponível e a Poupança Nacional das economias latino-americanas, por causa de um menor efeito renda de seus termos de intercâmbio. Isto não parece ser uma boa notícia, já que nos últimos cinco anos os países do Mercosul vêm financiando seu Investimento Bruto Interno com Poupança Nacional. Embora este fenômeno, torne ela menos vulnerável à escassez de Poupança Externa, o novo cenário atenta contra a sustentabilidade do investimento regional, tanto de origem local como externo.

Quanto aos determinantes do IED que chega ao MERCOSUL (segundo a análise de Chudnovsky e López, 2006) podemos dizer que o tamanho e a expansão do mercado interno dos países do bloco aparecem como fatores relevantes, mas a dinâmica exportadora também teve um papel positivo na atração do IED. A estabilidade macroeconômica, previsivelmente, também surge como um elemento favorável.

Os recursos naturais têm sido importantes determinantes de investimentos particularmente na Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo um papel menor –mas não irrelevante– no caso do Brasil. Em troca, no período analisado, a disponibilidade de mão-de-obra esteve muito longe de ter o papel decisivo que adquiriu em outras regiões do continente –i.e. México, a Bacia do Caribe–.

Quanto aos instrumentos de política, as privatizações, bem como os mecanismos de capitalização da dívida (utilizados ativamente no fim dos 80), tiveram um efeito positivo na entrada de IED no Mercosul. Enquanto isso, a abertura comercial na Argentina e no Brasil foi outro fator que contribuiu à entrada de IED nos anos 90. Pelo contrário, durante a fase de industrialização substitutiva de importações, a dinâmica era a oposta, com o IED sendo

6. Nos últimos anos, houve uma crescente participação de fundos soberanos de países emergentes no financiamento de parte do IED em nível mundial.

atraído por elevadas proteções tarifárias nos marcos de um modelo de crescimento “mercado-internista”. As mudanças legislativas favoráveis ao IED, enquanto isso, foram um fator positivo, mas não um determinante per se para a atração de investimentos.

Por último, levando em conta os três motivos clássicos dos fluxos de investimento estrangeiro, muito provavelmente os mais atingidos mundialmente sejam aqueles orientados ao lucro em novos mercados (market seeking). Isto é particularmente relevante para os fluxos de IED para as economias desenvolvidas, onde as perspectivas são mais negativas, porém também afeta as economias em desenvolvimento, incluídas as do MERCOSUL.

Quanto aos fundos destinados à pesquisa de recursos naturais (resource seeking), como foi mencionado anteriormente, a queda da demanda e, portanto, dos preços internacionais tornaram o investimento neste tipo de empreendimentos menos atrativo, tanto no mundo como na América Latina, pelo menos no curto prazo. Enquanto isso, os investimentos orientados a aumentar a produtividade e ganhar em eficiência (efficiency seeking), são os únicos que poderiam apresentar um panorama um pouco mais alentador para a região, na medida em que o efeito negativo das restrições financeiras enfrentadas pelas empresas, poderia ser compensado pela necessidade de reduzir custos nas economias desenvolvidas, reorientando parte da produção para nações emergentes como as do MERCOSUL.

ii.A questão regulatória

No âmbito do Mercosul, o livre movimento de capitais é mencionado no próprio Tratado de Assunção de 1991, que estipula em seu Artigo 1º que o objetivo de conformação do Mercado Comum significa, entre outras questões: “*livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países...*”.

Vale indicar que o princípio de livre circulação implícito no Artigo 1º do Tratado de Assunção possui um estreita relação com o direito dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul -pessoas físicas ou jurídicas- a se estabelecerem no território dos outros Estados Partes. O marco regulatório fornecido pelo Tratado de Assunção reconhece assim, tanto o princípio de livre mobilidade do capital quanto o direito de estabelecimento, mediante a criação de representações, agências, sucursais e filiais⁷.

Além do Tratado de Assunção, em 1993 foi firmado o Protocolo de Colônia sobre promoção e proteção recíproca de investimentos (intrazona), através da Decisão do Conselho Mercado Comum CMC 11/93.

CAIXA DE TEXTO 1

O Protocolo de Colônia (intrazona) tem como objetivos:

- intensificar a cooperação econômica e acelerar o processo de integração;
- contribuir ao estímulo da iniciativa econômica individual, e aumentar o desenvolvimento nos quatro Estados.

Para cumprir com os objetivos mencionados, o Protocolo incorpora a estrutura típica dos Tratados de Promoção e Proteção Recíproca dos Investimentos (TPPRI), também conhecidos por suas siglas em inglês “BITs”⁸.

Assim, o Protocolo inclui questões tais como a definição de investimento e investidor estrangeiro, a concessão de

7. Ricardo Xavier Basaldúa, “Mercosul e Direito da Integração”, Abeledo-Perrot, 1999.

8. Bilateral Investment Treaties.

tratamento nacional aos investidores da região, a proibição de medidas que possam ter efeitos similares à desapropriação ou nacionalização de empresas, entre outras.

Da mesma forma, e particularmente importante, o Protocolo incorpora um capítulo de solução de controvérsias denominado “Investidor-Estado”, pelo qual concede-se o direito a um investidor estrangeiro -pessoa física ou jurídica- de processar um Estado Parte do MERCOSUL em um tribunal arbitral internacional, como por exemplo o CIADI, com sede em Washington. Isto é conhecido juridicamente como “prorrogação de jurisdição”, que significa dar a possibilidade ao investidor estrangeiro de optar por resolver a controvérsia em tribunais locais onde situa-se o investimento, ou resolver a controvérsia em um tribunal arbitral internacional, composto por juízes especialistas em direito comercial internacional.

Este capítulo de solução de controvérsias acabou se transformando no coração do Protocolo, gerando profundas discussões no interior do processo integrador, tanto dos governos como dos especialistas em direito internacional.

Em 1994, por sua vez, foi aprovado o Protocolo de Buenos Aires para a promoção e proteção dos investimentos em relação aos Estados não membros do Mercosul (extrazona), mediante a Decisão CMC 11/94.

Este Protocolo perseguia os mesmos objetivos que o Protocolo de Colônia, mas aplicado aos capitais de terceiros países não membros do Mercosul. Nesse sentido, incorpora a mesma estrutura dos Tratados de Proteção e Promoção Recíproca de Investimentos.

No entanto, este Protocolo estabelece, como uma característica distintiva, que um Estado Parte do Mercosul não está obrigado a estender os benefícios de pertencer à união aduaneira, aos investidores de terceiros países.

Apesar dos esforços derivados da negociação destes dois Protocolos, nenhum destes instrumentos entrou em vigor até agora. Neste sentido, enquanto o Protocolo extrazona só foi ratificado por Argentina e Paraguai, o Protocolo de Colônia não foi internalizado por nenhum dos Estados Membros. Portanto, dado que a vigência destes instrumentos no Mercosul requer a ratificação de pelo menos três dos quatro Estados Partes, estes instrumentos de regulação e proteção dos investimentos aprovados pelo Conselho, nunca foram implementados na prática.

Em síntese...

Ao analisar os Protocolos de Colônia e Buenos Aires percebe-se que alguns dos elementos consensuados em determinado momento, logo foram questionados por diferentes Estados Partes. Este processo impossibilitou a colocação em andamento destes protocolos, e abriu um novo debate no momento de decidir perseguir o objetivo de obter novos marcos sobre investimentos em nível de MERCOSUL:

1.1. Apesar de os países terem estabelecido um Sistema de Solução de Controvérsias, na hora de ratificá-lo, existem importantes divergências. Há sobretudo falta de consenso sobre a utilidade de um Sistema Investidor-Estado, na medida em que esse mecanismo permite que um investidor estrangeiro submeta a controvérsia a um tribunal arbitral internacional -como por exemplo o CIADI-, evitando assim a jurisdição dos tribunais locais. O assunto em questão está relacionado ao suposto *trade off* existente entre segurança jurídica e investimento estrangeiro, pelo qual supunha-se que criando esta instância de arbitragem internacional favorecer-se-ia a entrada de capitais internacionais. Assim, tanto para o marco regulatório intrazona quanto para o extrazona promovia-se esta instância global, evitando a jurisdição dos tribunais dos Estados membros e os sistemas de solução de controvérsias estipulados pelo Protocolo de Olivos.

2.2. Vinculado ao ponto anterior, os problemas para ratificar os Protocolos evidenciam diferentes visões dos Estados Partes em relação à utilidade dos Tratados de Proteção e Promoção Recíproca de Investimentos, tema que será abordado numa próxima seção. Durante os anos 90 tanto a Argentina, quanto Uruguai e Paraguai firmaram e colocaram em vigor inúmeros Tratados Bilaterais deste tipo. Em troca, o Brasil firmou alguns, mas nenhum desses tratados entrou em vigor. Esta posição do Brasil em relação aos Tratados de Investimentos em geral, afetou também a colocação em andamento dos tratados regionais. Depois da crise do fim dos 90, a Argentina também mudou a sua posição em relação a estes Acordos Internacionais, convergindo mais com a posição brasileira na matéria.

3. Talvez no momento em que foram negociados os Protocolos de Investimentos, o tema ainda fosse incipiente. Inclusive a fase em que estava o Mercosul não se correspondia com uma problemática ligada à livre mobilidade de fatores.

Atualmente, há uma tendência à incorporação de um capítulo de investimentos nos Tratados de Livre Comércio e nas negociações comerciais em geral, fazendo com que haja um interesse renovado na questão.

4. Outro ponto em questão em ambos os Protocolos era a escassa presença do tema Promoção de Investimentos e das ações correspondentes para sua colocação em andamento, e seu quase exclusivo foco na defesa e proteção dos interesses dos investidores estrangeiros.

5. Por último, nenhum dos Protocolos menciona a questão de incentivos para a atração de investimentos como um aspecto central a ser coordenado pelos quatro Estados Partes, para evitar uma “corrida para o fundo” em matéria fiscal.

Em definitiva, há quinze anos do Protocolo de Ouro Preto, e quase 20 da firma do Tratado de Assunção, o Mercosul não possui uma normativa regional em matéria de investimento estrangeiro (nem sequer de um marco regulatório para os capitais dos Estados Partes).

Atualmente, as negociações estão concentradas em um Subgrupo de Trabalho (SGT), o N°12, cujos avanços têm sido escassos ou nulos.

No entanto, emergem dois processos, face ao futuro, que podem chegar a reimpulsionar o avanço na matéria:

1-O papel crescente dos investimentos regionais do Brasil –e em menor medida da Argentina-, gerando uma maior conveniência e/ou necessidade de harmonizar a normativa sobre investimentos;

2-O restabelecimento da Agenda de Negociações externas, onde os países pedem a inclusão de um capítulo relativo a investimentos.

3. Regulação Normativa do IED nos Estados Partes do Mercosul

Diante da ausência de um marco normativo do Mercosul em Investimentos, considerou-se conveniente incluir uma seção para desenvolver uma breve análise das regulações nacionais em vigor sobre investimento estrangeiro direto, para poder observar semelhanças e diferenças existentes entre os Estados Partes.

Do mesmo modo, inclui-se nesta seção a experiência de cada um dos Estados Partes em relação aos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, já que estes instrumentos

de caráter internacional, complementam o acervo normativo existente em cada país em relação ao IED.

Assim, pretende-se contribuir a dar uma primeira aproximação relativa ao grau de dificuldade que poderia gerar uma tentativa de coordenação ou harmonização da política de investimentos em escala regional.

3.1 O marco legal sobre IED na Argentina

Na República Argentina, o marco legal sobre Investimento Estrangeiro Direto está consagrado na Constituição Nacional (Artigo 20) e na Lei de Investimentos Estrangeiros -N° 21.382-, cujo texto consolidado está no Anexo I do Decreto Reglamentar 1853 de 1993.

A Lei define o investimento estrangeiro direto como “...toda contribuição de capital pertencente a estrangeiros aplicado a atividades de índole econômica realizada no país, e a aquisição por parte de investidores estrangeiros de participações no capital de uma empresa local existente...”.

Na Argentina não existe um registro de investimentos e não é necessária autorização governamental prévia. Somente o Banco Central contabiliza as operações dos investidores estrangeiros, a partir do registro de movimentos de divisas que entram e saem do país.

Em matéria de tratamento nacional, os investidores estrangeiros gozam dos mesmos direitos e obrigações que os investidores locais, de modo tal que não existe qualquer discriminação entre capitais nacionais e estrangeiros.

A legislação em matéria de sociedades, por sua vez, está regulada pela Lei N° 19.550 de Sociedades Comerciais. Os tipos societários são indiferentes à nacionalidade da empresa e são: a Sociedade Anônima, a Sociedade de Responsabilidade Limitada, a Sociedade com participação pública maioritária, a Sociedade em comandita por ações ou simples, a Sociedade coletiva, a Sociedade de capital e indústria e a Sucursal de empresa estrangeira.

No entanto, os tipos societários mais utilizados na Argentina são as Sociedades Anônimas, Sociedades de Responsabilidade Limitada e as sucursais de empresas estrangeiras, embora ultimamente registra-se um aumento da utilização de figuras jurídicas como os *joint ventures* e as franquias. É importante destacar que todas as sociedades constituídas no país são objeto de supervisão e controle por parte das entidades governamentais (Registro Público de Comércio e

Inspeção Geral de Justiça). Para o caso das sucursais, é necessário provar a existência da casa matriz no exterior, inscrever a ata constitutiva, estatuto ou contrato social no Registro público de comércio e designar representantes. Por sua vez, as sucursais devem cumprir os mesmos requisitos que as sociedades anônimas, estão sujeitas ao controle estatal e devem ter uma contabilidade separada da matriz.

O investimento estrangeiro pode intervir em qualquer atividade produtiva, comercial ou de serviços de forma livre. Só existem certas restrições na propriedade imóvel em zonas de fronteira, no transporte aéreo, na indústria naval, em usinas nucleares, em mineração de urânio, em seguros, na pesca, e particularmente, na propriedade dos meios de comunicação, já que a partir de 2003 os estrangeiros podem adquirir um máximo de 30 % do capital acionário. Essas restrições foram incorporadas em sua maioria como exceções ao Tratamento Nacional do Protocolo de Colônia sobre investimentos e do Protocolo de Montevideu de comércio de serviços.

No que diz respeito à contratação de mão-de-obra estrangeira, não existem restrições em relação à nacionalidade. Porém, o visto e a residência legal são requisitos.

Por último, não existem diferenças entre investidores nacionais e estrangeiros em matéria tributária, tarifária e de acesso ao crédito.

3.2. O marco legal sobre IED no Brasil

No Brasil, o acervo normativo que regula os investimentos estrangeiros está composto pelas Leis Nº 4.131/62 -Lei do capital estrangeiro-, a Nº 4.390/64, e o Decreto Nº 55.762/65. Segundo estas disposições, considera-se investimento estrangeiro direto a entrada de divisas do exterior, que seja destinada à produção de bens ou serviços, desde que pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no país ou no exterior.

É importante destacar a obrigatoriedade do registro, que deve ser realizado por meio do “registro declaratório eletrônico” no Banco Central do Brasil, e num prazo não maior que 30 dias a partir do estabelecimento do investimento.

Em matéria de tratamento ao investidor estrangeiro, o Brasil garante a igualdade de tratamento em relação aos nacionais, não havendo qualquer discriminação para com o capital estrangeiro.

Os tipos societários mais utilizados são, a Sociedade Limitada e a Sociedade Anônima, ambas reguladas pelo Código Civil Brasileiro. Apesar de a legislação prever o estabelecimento de sucursais, o processo é mais complexo, já que a empresa estrangeira deve apresentar um pedido ao governo e logo deve ser aprovada por decreto presidencial. A legislação brasileira não regula especificamente o joint venture ou os consórcios. A criação deste tipo de associações requer criar uma nova sociedade ou a aquisição de uma já existente.

Embora o investimento estrangeiro no Brasil possa atuar nas mais diversas atividades, existem algumas produções em que as sociedades estrangeiras aparecem excluídas ou com certas restrições. Assim, dentre os setores proibidos para o capital estrangeiro estão: a energia nuclear, os serviços de saúde, os serviços de correios, a indústria aeroespacial e lançamento e colocação em órbita de satélites; no conjunto de setores restringidos: a propriedade e administração de jornais, revistas, rádio e televisão -limite máximo de participação acionária de 30%-, as instituições financeiras -sujeitas à autorização governamental-, a aquisição de imóveis em áreas de segurança nacional, a atividade empresarial em mineração, e a prestação de serviços públicos aéreos - onde se exige uma licença prévia-.

Por sua vez, o Brasil incorpora como exceções ao Tratamento Nacional do Protocolo de Colônia sobre investimentos, os seguintes setores: pesquisa e lavra de minerais; aproveitamento de energia hidráulica; assistência à saúde; serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; aquisição ou arrendamento de propriedade rural; participação no sistema de intermediação financeira, seguros, previdência e capitalização; construção, propriedade e navegação de cabotagem e interior. Quanto aos processos de privatizações, as empresas estrangeiras podem participar livremente, mas devem garantir que permanecerão no Brasil por um prazo mínimo de 6 anos. O Brasil garante a liberdade de repatriação de capitais, de envio de remessas de juros e de dividendos ao exterior; no entanto, este direito pode ser limitado em caso de problemas excepcionais de balanço de pagamentos.

Em matéria de contratação de mão-de-obra estrangeira, a legislação do trabalho brasileira exige que dois terços dos empregados possuam nacionalidade brasileira. No entanto, são previstas exceções diante da eventual ausência de pessoal local qualificado.

Por último, em matéria de incentivos, a maior parte dos mecanismos de estímulo está disponível tanto para empresas nacionais quanto para empresas sob controle estrangeiro.

3.3. O marco legal sobre IED no Paraguai

O investimento estrangeiro direto no Paraguai está regulado pela Lei de Investimentos Nº 117 promulgada em 1991, que garante um marco de total igualdade para o investimento estrangeiro com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social.

O Paraguai possui um marco regulatório liberal, onde não existe um registro de investimentos, e é garantido um regime de liberdade de câmbio sem restrições para a entrada e saída de capitais, assim como para a remessa ao exterior de dividendos, juros, comissões, royalties por transferência de tecnologia ou outros.

No entanto, a Lei estipula que o Estado não avaliará nem garantirá contratos de créditos externos ou internos assinados por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, nacionais ou estrangeiras.

Em matéria de legislação mercantil, o código civil paraguaio regula os tipos societários mais utilizados, como as Sociedades Anônimas, as Sociedades de Responsabilidade Limitada e as Sucursais ou representações de empresas estrangeiras. Estas últimas têm a obrigação, assim como as empresas paraguaias, de inscrever seus documentos, estatutos societários e poderes no Registro Público de Comércio e o Registro das Pessoas Jurídicas. O controle tanto para empresas paraguaias como para sucursais, em matéria impositiva é exercido pela Inspeção da Fazenda.

O Paraguai impõe limites ao investimento estrangeiro em imóveis em zonas de fronteira; mídia social: escrita, radial e televisiva; transporte aéreo, marítimo e terrestre; eletricidade, água e telefone; pesquisa de hidrocarbonetos e minerais estratégicos; importação e refinação de produtos derivados do petróleo e serviço postal.

Por outro lado, à diferença do resto das legislações em matéria de investimento dos Estados Partes do Mercosul, a Lei do Paraguai concede o direito aos investidores estrangeiros de submeter suas diferenças a tribunais arbitrais nacionais ou internacionais.

Por último, incorpora o “*joint venture*” ou “contrato de risco compartilhado” como a modalidade de associação entre nacionais e estrangeiros de uso mais frequente.

3.4. O marco legal sobre IED no Uruguai

O marco normativo básico é a Lei de Interesse Nacional, Promoção e Proteção de Investimentos Nº 16.906 e seus Decretos Regulamentares 59/98, 92/98 e 455/07. Um aspecto original da Lei –em comparação com as dos outros países sócios– é a declaração de “interesse nacional” da promoção e proteção de investimentos estrangeiros.

O investimento estrangeiro está definido como “todo capital proveniente do exterior, com direito à transferência de seu valor, bem como de seus lucros, seja qual for a sua proporção na empresa”. Por sua vez, o investimento pode ser realizado através da entrada de divisas, maquinárias, patentes, processos técnicos, marcas de fábricas, ou qualquer outra forma que a Administração considerar de interesse.

O Uruguai garante o tratamento nacional, não exige autorização governamental prévia para o investimento, e não possui um registro. Também garante a livre transferência de lucros, a repatriação de capitais, e admite que sejam realizadas em moeda de livre conversibilidade.

Em matéria de legislação comercial, o investidor tem liberdade para adotar a figura legal que considerar conveniente, podendo optar pela Sociedade Anônima, a Sociedade de Responsabilidade Limitada, a Sucursal, a Sociedade Financeira de Investimento, as Sociedades de Zonas Francas, todas elas reguladas pela Lei Nº 16.060 de 1990.

As Sociedades Financeiras de Investimento são o instrumento legal utilizado para as operações offshore, e deverão se adequar ao regime geral para 2010, não podendo ser criadas atualmente novas sociedades deste tipo. As figuras societárias mais utilizadas pelos investidores estrangeiros são as Sociedades Anônimas, as Sociedades de Responsabilidade Limitada e as Sucursais. As empresas têm a obrigação de registrar seus estatutos no Registro Público de Comércio, no Escritório de Impostos, na Inspeção Geral do Trabalho, no Ministério de Trabalho e no Banco de Previdência Social. As Sociedades Anônimas e Sociedades de Zonas Francas deverão registrar sua documentação na Auditoria Interna da Nação. Por último, no Uruguai não existem limites para estabelecer joint ventures sob formas societárias; simplesmente é estipulada nos estatutos da sociedade a participação de cada um dos sócios, que poderão ser locais ou estrangeiros.

As restrições à participação do capital estrangeiro atingem setores tais como o transporte rodoviário de passageiros, a refinaria de combustíveis, a transmissão e distribuição de energia elétrica, os serviços de água e saneamento, os seguros de trabalho, e a propriedade de empresas de radiodifusão e televisão -que está restrita aos cidadãos uruguaios-. Por sua vez, o Protocolo de Colônia sobre investimentos excetua do tratamento nacional os seguintes setores: hidrocarbonetos; petroquímica básica; energia atômica; exploração de minerais estratégicos; intermediação financeira e ferrovias.

Não existem limites à contratação de mão-de-obra estrangeira, com exceção de alguns setores específicos (por exemplo: setor pesca e sociedades de zona franca).

Os incentivos são de aplicação automática aos contribuintes que realizam atividades industriais ou agropecuárias, sem discriminar o capital por sua procedência. A concessão de incentivos é determinada em função de critérios objetivos; os mais importantes são a geração de emprego e o aumento do valor agregado nacional.

A Lei do Uruguai, à diferença do resto dos Estados Partes do MERCOSUL, incorpora uma cláusula de “estabilidade jurídica”, pela qual o Estado é garante para o investidor estrangeiro das isenções tributárias, benefícios e direitos estipulados pela própria Lei.

3.5 Os Tratados de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (TPPRI): visões e experiências diferentes nos Estados Partes do MERCOSUL

Os Tratados Bilaterais são instrumentos complementares das legislações nacionais gerais, e atuam fornecendo condições plus em matéria de promoção e proteção de investimentos às empresas dos países firmantes.

Os antecedentes dos TPPRIs são os acordos de Amizade, Comércio e Navegação que foram concluídos no século XVIII, considerando o acordo entre França e Estados Unidos em 1778, o primeiro deste tipo de acordos. Por sua vez, Estados Unidos firmou vários tratados deste tipo com seus aliados, e muitos deles foram objeto de litígios em nível nacional e internacional.

O primeiro Tratado bilateral de investimento, com características similares aos atuais, foi firmado em 1959 entre a República Federal Alemã e o Paquistão. A Alemanha consolidou sua prática no tempo, firmando cerca de 90 tratados

bilaterais, e seus passos foram seguidos por França, Suíça, quase todos os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos, incorporando os TPPRIs como elemento de sua política econômica exterior.

Após a Segunda Guerra mundial, os tratados começaram a focar-se na regulação dos investimentos, incluindo o tratamento dos investimentos de empresas e o direito ao livre estabelecimento no Estado receptor. Por sua vez, começaram a incorporar cláusulas como as atuais de Tratamento nacional, Nação mais favorecida, desapropriação com pagamento de compensação, livre transferência, solução de controvérsias, entre outras.

Nas últimas décadas, o motivo pelo qual proliferaram este tipo de instrumentos (TPPRI) pode se encontrar na ausência de regulação multilateral na matéria, e nas sucessivas tentativas falhadas de atingir uma regulação em nível multilateral. Destas tentativas, a mais popular foi o chamado “Acordo Multilateral de Investimentos” (AMI) que tentou ser negociado no seio da OCDE em 1995.

Portanto as soluções bilaterais, mediante a firma de TPPRIs, tornaram-se necessárias diante da falta de consenso para criar normas multilaterais na matéria. Assim, no fim do ano de 2008, o número de TPPRIs firmados atingiu a cifra de 2.676, incluindo países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento⁹.

Os países com maior número de TPPRIs firmados no fim de 2008 são Alemanha, China, Suíça, Inglaterra, Egito, Itália, França, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e República da Coreia.

América Latina e Caribe, por sua vez, é a região menos ativa na matéria, já que ao todo possui 480 TPPRIs firmados; assim, detém uma participação de 18 % do total de TPPRIs em nível mundial.

No MERCOSUL, a Argentina firmou 58 -e ratificou 53- TPPRIs; dentre os principais podemos mencionar os firmados com os Estados Unidos, China, Índia, Rússia, México, Venezuela, Peru, Bolívia, Austrália, Espanha, Itália, Alemanha, República da Coreia, Cuba, Israel e Inglaterra.

O Uruguai, por sua vez, firmou 28 -e ratificou 26- TPPRIs, dentre os que se destacam os firmados com Estados Unidos, China, Canadá, Austrália, Índia, Alemanha, França, Itália, Espanha, Inglaterra, Venezuela, Chile e Israel.

9. Fonte: Unctad Monitor IIA N° 3 (2009), www.unctad.org/iaa.

A República do Paraguai firmou 23 –e ratificou 21- TPPRIs; alguns dos países com os que estão em vigor estes Acordos são Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Espanha, Inglaterra, Bolívia, Chile, Peru, Cuba, Venezuela, Coreia e Taiwan.

Por último, o Brasil firmou 14, mas não ratificou nenhum TPPRI; isto significa que estes instrumentos nunca entraram em vigor. Deste modo, o Brasil é o único Estado Parte do Mercosul que não possui obrigações com os padrões dos Tratados mencionados em matéria de investimentos.

Os motivos que levaram países como Argentina, Paraguai e Uruguai a firmar vários acordos deste tipo podem estar vinculados a duas percepções que existem sobre estes instrumentos; por um lado, como fatores de atração do investimento estrangeiro direto; e por outro, como garante da segurança jurídica dos investimentos estrangeiros. Estas percepções foram influenciadas pela tendência imperante na década de 90 na região, vinculadas à promoção de políticas públicas de liberalização em matéria de investimentos.

O não-envolvimento do Brasil nesta tendência é matéria de debate. Alguns analistas sustentam que a magnitude de seu mercado é por si mesma uma atração para o IED, não sendo necessário firmar este tipo de instrumentos com a finalidade de atrair investimentos; outros, consideram que o motivo principal de sua política pública orientada a rejeitar esses acordos, tem sustento em não aceitar um sistema de solução de controvérsias que signifique prorrogar a jurisdição, ou seja, a possibilidade de se submeter a tribunais arbitrais internacionais para resolver disputas sobre investimentos estrangeiros.

Apesar da falta de consenso intrazona, e da diversidade de opiniões sobre este tipo de instrumentos, atualmente pode se especular com que o Brasil está mais interessado em pesquisar mais profundamente sobre estes Acordos, já que está se tornando um ator global, com empresas internacionalizadas, e com presença em diferentes países do mundo, que poderiam ser beneficiadas pelos alcances destes Acordos (inclusive na própria área MERCOSUL).

Por isto, existem no bloco, debates sobre o tipo de estratégia que devem adotar os países sócios em relação a seus acordos bilaterais pré-existentes com terceiros países, como também em relação à eventual conveniência de contar com um Acordo Marco do MERCOSUL na matéria. A inclusão do Capítulo Investimentos nas negociações internacionais pode ser um incentivo em relação a isto; de fato,

na negociação Mercosul-UE foi iniciada, em determinado momento, uma negociação em matéria de investimentos, a partir de um modelo similar à negociação no comércio de serviços.

3.6 Em síntese..

Ao analisar as legislações nacionais sobre investimentos nos quatro Estados Partes observa-se que elas não apresentam diferenças substanciais, além de certas disposições mais “ofensivas” (para atrair capitais), como no caso do Uruguai, a possibilidade que habilita a Lei paraguaiense de aceder de forma direta aos tribunais internacionais em casos de controvérsias ou a exigência de uma percentagem mínima de emprego local na Lei do Brasil, entre outras.

Por outro lado, a aproximação diferente do Brasil aos Tratados de Proteção e Promoção Recíproca de Investimentos –em relação ao resto dos sócios- parece estar convergindo, dado que a crescente internacionalização de suas empresas gera uma intenção genuína nesse governo de proteger mais os interesses delas no exterior. Do mesmo modo, a mudança no posicionamento da Argentina em relação aos Tratados, em função de sua má experiência com eles, após a crise de 2001-2002, que tornou esse país o primeiro no mundo quanto a processos no CIADI (45), pode facilitar o início de novas negociações na matéria em nível regional.

Em definitiva, as semelhanças das legislações nacionais e certa convergência nas posições nacionais recentes em termos de tratados bilaterais, podem canalizar positivamente o avanço rumo a uma harmonização e eventual geração de um instrumento normativo de nível comunitário.

Em quaisquer casos, os membros do Mercosul estão devendo o trabalho de analisar e debater esta temática, e estabelecer um marco jurídico do bloco em Investimentos na atual fase do processo integrador.

4. Regulação dos Incentivos ao Investimento na União Européia e no Mercosul

No cenário internacional atual, a atração de investimento estrangeiro direto tornou-se um dos objetivos de política mais importantes para os governos dos países em desenvolvimento (Chudnovsky e López 2001). Os países se orientam para políticas de promoção de investimentos que possam aumentar o fluxo de IEDs e, assim, entram na “concorrência” pela atração do IED. Portanto, seguindo Oman (1999) pode-se distinguir duas modalidades básicas de concorrência pelo IED:

-“Via Regras”: orientada para a consecução de objetivos que podem beneficiar, não apenas os investidores estrangeiros, como também a economia do país como um todo; alguns autores a denominam, por isto, de “virtuosa”. Esta modalidade baseia-se em geral em diversos tipos de medidas, como a consolidação da estabilidade econômica e política, a firma de tratados de integração regional, o fortalecimento do sistema judicial, a reafirmação dos direitos de propriedade, a desregulação dos mercados, a liberalização de fluxos de comércio e capital, entre outros.

-“Via Incentivos”: existem diferentes argumentos que justificam a concessão de incentivos e sua utilização como parte de uma política de promoção de investimentos “pró-desenvolvimento”. Na prática, os incentivos são utilizados de forma habitual, tanto pelos países desenvolvidos, quanto pelos países em desenvolvimento. Os incentivos podem ter uma natureza: i) financeira (ajuda direta, créditos subsidiados, empréstimos garantidos, etc.); ii) fiscal (isenções e descontos impositivos, depreciação acelerada dos investimentos, isenção de direitos de importação, etc.); iii) indireta (provisão de terrenos e infra-estrutura especial, acesso preferencial a compras do governo, garantia de posições monopólicas, tratamentos regulatórios especiais, etc.)

Neste capítulo, focamo-nos na análise da segunda modalidade de “concorrência” pelo IED, ou seja, pela regulação dos “incentivos”, tanto na União Européia quanto no Mercosul.

4.1. Regulação dos Incentivos ao Investimento na União Européia

Na União Européia, os incentivos estão regulados nos Artigos 87 e 88 do Tratado Constitutivo da Comunidade Européia¹⁰, sob o título de “Ajudas concedidas pelos Estados”. Por sua vez, o Regulamento do Conselho 659/99 cumpre a

finalidade de tornar operativos os mencionados Artigos, aumentando a transparência e segurança jurídica das ajudas públicas.

Para Thomas (2007), a Ajuda Pública é o termo que utiliza a UE para referir-se aos subsídios, e destaca que a legislação comunitária relativa à ajuda pública, aplica-se inclusive além dos incentivos ao investimento, já que leva em conta todo tipo de ajuda governamental às empresas, incluídas as de propriedade estatal.

No marco regulatório da UE, “ajuda” significa qualquer tipo de assistência concedida pelo Estado ou mediante fundos estatais, que favoreça determinadas empresas ou produções. Portanto, como exemplo podemos mencionar como “ajuda pública” a concessão de subsídios, empréstimos sem juros, créditos com baixos juros, créditos a taxas subsidiadas, garantias preferenciais, isenção de impostos ou taxas, o fornecimento de bens ou serviços em termos preferenciais, entre outros.

Conforme a legislação européia, são incompatíveis com o mercado comum aquelas ajudas públicas que conspirarem contra a livre concorrência no espaço ampliado ou que afetarem o intercâmbio entre Estados membros.

Neste sentido, habilita aquelas ajudas que têm a ver com o desenvolvimento econômico de regiões menos avançadas, com a inovação e o desenvolvimento tecnológico, com a promoção cultural, com produções com alto conteúdo social, entre outras ajudas.

As ajudas listadas não são taxativas, já que o Conselho tem a possibilidade de determinar outro tipo de ajudas que sejam compatíveis com o mercado comum. A aprovação destas medidas deve ser realizada com maioria qualificada e por proposta da Comissão.

A Comissão Européia tem um papel fiscalizador no uso dessas ajudas, podendo inclusive requerer que um governo suprima ou modifique alguma delas, e podendo recorrer ao Tribunal Europeu caso esse governo não cumprir. Em outros termos, a Comissão tem a faculdade de: i) examinar os regimes de ajuda existentes, ii) propor aos Estados as medidas apropriadas para o desenvolvimento progressivo e o funcionamento do mercado comum, iii) obrigar um Estado membro a suprimir ou modificar uma ajuda e iv) recorrer ao Tribunal de Justiça Europeu se o Estado membro não cumprir com a decisão tomada pela Comissão.

10.Versão consolidada do TCE, com as modificações introduzidas pelo Tratado de Atenas 2003.

Como exceção às amplas faculdades da Comissão, o Conselho tem o poder de agir de forma direta em certos casos, a pedido explícito de um Estado membro. Para isso, o Conselho deve decidir por unanimidade e antes de serem completados 3 meses do pedido, se a ajuda ou possível ajuda for compatível com o mercado comum.

Em relação ao exercício de controle da Comissão Europeia, é importante destacar que durante o período 2000-2008, a Comissão rejeitou 811 pedidos de ajuda estatal por considerar que careciam de fundamento legal.

A partir da análise das regulações que afetam as ajudas públicas na UE -Artigos 87 e 88 do TCE-, podemos inferir que o espírito ou *quid pro quo* segundo Thomas (2007) da legislação comunitária, está em que os subsídios fornecidos pelos Estados membros devem favorecer sempre a UE como um todo.

Por último, para completar o marco normativo em matéria de “ajudas públicas”, devem ser mencionadas algumas exceções ao princípio de “notificação prévia” de ajudas públicas à Comissão, previstas em regulamentos comunitários. Deste modo, por exemplo, não requerem notificação prévia à Comissão as:

- Ajudas públicas destinadas às PMês, que sejam compatíveis com a normativa de concorrência (por Regulamento da Comissão 70/2001);
- Medidas orientadas a preservar o meio ambiente, a formação de recursos humanos, a pesquisa e desenvolvimento, entre outros (por Regulamento da Comissão 800/2008). Do mesmo modo, este Regulamento simplifica e consolida as normas comunitárias aplicáveis às ajudas isentas de notificação, amplia o âmbito de aplicação das isenções, melhora a transparência das medidas de ajuda e reforça a eficácia dos controles;
- Ajudas “de minimis”, inferiores a 200.000 Euros (por Regulamento da Comissão 1998/2006).

Iniciativas orientadas a melhorar o sistema de “Ajudas Públicas”

A partir de 2005, a Comissão Europeia propôs criar uma nova arquitetura para o “controle da ajuda pública”. A intenção foi melhorar as políticas públicas sobre ajudas públicas e transformar a “ajuda pública” numa ferramenta eficaz para o crescimento econômico e o emprego comunitário.

O programa de reforma das ajudas públicas baseou-se em 4 pilares:

- menor e melhor orientação da ajuda pública.
- um enfoque econômico com maior precisão.
- procedimentos mais efetivos, melhor *enforcement* da legislação comunitária, maior previsibilidade e aumento da transparência.
- responsabilidade compartilhada entre a Comissão e os Estados membros.

Por outro lado, durante 2009, a Comissão –através do “Aviso sobre Simplificação de Procedimentos”¹¹-, tentou fornecer celeridade ao procedimento de aprovação de ajuda pública, e para isso estipulou um prazo de um mês a partir da notificação do Estado Membro para decidir sobre a medida.

Por sua vez, a Comissão avançou em atividades de Cooperação com Cortes Nacionais de Estados Membros, com a finalidade de agilizar a proteção dos direitos individuais afetados pela violação de normativas sobre ajuda pública, fornecendo um remédio rápido e eficaz aos prejudicados. Para isso, a Comissão adotou um novo documento denominado “Notice on the Enforcement of State Aid Law by National Courts” (OJ C 85, 9.4.2009, pág.1). Esse documento foi elaborado como uma guia, com base na jurisprudência das Cortes da Comunidade, para orientar as Cortes nacionais e potenciais demandantes sobre os diferentes aspectos a levar em conta na hora de enfrentar um litígio sobre normativa relativa a “ajuda pública”.

Assim, o documento fornece dados úteis sobre as soluções legais, questões processuais, circunstâncias em que uma Corte nacional deveria adotar medidas provisórias e os requisitos legais para exigir indenização em um eventual descumprimento de uma normativa sobre “ajuda pública”.

Por último, resta destacar as “Diretrizes sobre ajudas públicas de finalidade regional para o período 2007-2013” elaboradas pela Comissão. Estas Diretrizes marcam princípios básicos a serem respeitados nas ajudas ao investimento, seguindo como regra geral, o fato de que tenham que ser concedidas sob um sistema multi-setorial e como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento regional.

Como conclusão, podemos afirmar que o modelo da UE para disciplinar os incentivos, é um modelo que funciona corretamente, e continua sendo o acordo regional mais claro em matéria de incentivos (Chudnovsky e López 1999). Este juízo de valor sustenta-se na existência de um adequado

11. Commission Notice on a Simplified procedure for the treatment of certain types of State aid.

marco regulatório (Art. 87 e 88 do TCE, e Regulamentos), que fornece uma “autonomia dupla”; por um lado, aos Estados que pretendem oferecer incentivos (em nível nacional e subnacional). E por outro, ao órgão supervisor (Comissão Européia), que tem amplas faculdades de controle, e que pode recorrer ao Tribunal de Justiça Europeu em casos de descumprimentos.

4.2. Regulação dos Incentivos ao Investimento no MERCOSUL

No âmbito do Mercosul, a concorrência pelo IED “via incentivos” tem gerado tensões e/ou conflitos desde o início do processo. Esta preferência “implícita” pelo IED foi notória em alguns casos, onde foram concedidos incentivos a projetos de investimentos específicos; isto tem acontecido basicamente em nível de estados ou províncias na Argentina e no Brasil (Chudnovsky e López 2001).

Em geral, os quatro países do Mercosul aplicam uma quantidade considerável de instrumentos de incentivos, tanto para empresas nacionais quanto internacionais¹². De um modo geral, predominam neles os incentivos de caráter horizontal, com base em deduções impositivas ou tarifárias, bem como créditos a taxas subsidiadas; em menor medida, são utilizados instrumentos que oferecem facilidades financeiras (principalmente no Brasil) ou assistência técnica. Também verifica-se um número significativo de instrumentos de tipo vertical (como os Regimês Florestais, Minerador ou da Indústria Automobilística), e o Uruguai, principalmente, destaca-se pela elevada participação de políticas com alcance predominantemente setorial, tais como a Lei de Leiteira, o Fundo do Açúcar, e a Restituição Especial de Têxteis, entre outras (CEPAL, 2005). Na Argentina, por sua vez, nos últimos anos foram implementados regimês setoriais vinculados ao software, os biocombustíveis, a biotecnologia, entre outros.

No caso da Argentina e do Brasil, por se tratarem de países com um mercado regime federal e –não menos importante– com acentuadas desigualdades regionais, observam-se importantes políticas financiadas pelos governos centrais, mas com um alcance regional específico (como por exemplo, os Reembolsos às Exportações realizados por Portos Patagônicos ou o Regime Especial Fiscal e Aduaneiro na Província de Tierra del Fuego, na Argentina, e o esquema de incentivos na Zona Franca de Manaus, no Brasil).

Conforme as estimativas das respectivas Secretarias da Fazenda, contidas em CEPAL (2009), o gasto tributário destinado ao setor produtivo –direta ou indiretamente em prol do

investimento– atingiu em 2008 2,21% do PIB na Argentina e 2,29% do PIB no Brasil. Dito de outro modo, a quantia de isenções fiscais para incentivos de alcance geral, setorial e/ou regional que concedem ambos países, através do governo central é similar, ponderando o tamanho de ambas economias.

Ao mesmo tempo, os governos locais dispõem de um espaço considerável para instalar incentivos impositivos, ou para fornecer de infra-estrutura. Em função da profundidade da descentralização fiscal, surgem fortes diferenças entre ambos países em relação à importância destes instrumentos. No Brasil, ao ser maior esta descentralização fiscal, a responsabilidade tributária dos governos locais e sua contribuição à arrecadação impositiva total são significativamente mais altas. Assim, o espaço das administrações estaduais para desenhar e implementar políticas ativas, também é substancialmente mais amplo. Isto não é levado em conta pelas estimativas de gastos tributários, e aqui o Brasil possui uma diferença importante com a Argentina e o resto dos sócios.

Assim, o Brasil provavelmente tem sido, o país do Mercosul mais vinculado publicamente à concorrência “via incentivos” (Chudnovsky y López 2001). Conforme indicam Motta Veiga e Iglesias (1997), uma característica dos denominados “pacotes de incentivos” do Brasil (que incluem ajudas fiscais, financeiras e contribuições de capital) é de que, em mais de uma ocasião, são implementados através dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Em quaisquer casos, a maior parte dos instrumentos de incentivos analisada pela CEPAL, a Rede Mercosul e outros, é neutra no que diz respeito à livre circulação de mercadorias, à introdução de distorções de tipo custo/preço intrazona, aos desvios de investimentos (derramês transfronteiriços) e à complementação produtiva; nestes casos, não haveria impactos específicos das políticas de concorrência implementadas, nos objetivos de integração profunda no Mercosul. Esta característica é compartilhada por todos os instrumentos de promoção de capacidades e competências tecnológicas em vigor, e boa parte dos instrumentos de promoção de exportações e do desempenho em geral.

No entanto, também pôde-se identificar nos quatro países sócios, um número não desprezível de ferramentas com um potencial *impacto corrosivo* sobre tais objetivos; além disso, alguns destes instrumentos estão entre os mais potentes, pela natureza e dimensão dos incentivos implícitos. De fato, todos os países implementam *regimês de Promoção dos*

12. Ver CEPAL (2005) y Red MERCOSUR (2009)

Investimentos, que podem introduzir ou ampliar derramês transfronteiriços negativos, regimês de *Admissão Temporária* de importações e sistemas de Drawback que tendem a restringir de maneira importante, o desenvolvimento de processos de complementação produtiva e regimês de *Zonas Francas* que chegam a afetar a integração profunda. Paradoxalmente, recorrer aos dois últimos tipos de regimês mencionados, é uma ação que tem se generalizado de um modo explícito no Mercosul pela via de exceções permanentes (CEPAL, 2005).

Neste marco, o MERCOSUL -à diferença da União Européia não possui um regime comum que regule, limite ou administre os incentivos ao investimentos fornecidos pelos países do bloco. Portanto, praticamente não existem restrições legais efetivas para limitar a concorrência “via incentivos” dentro do bloco.

Mas a ausência de normativa regional não foi causada por uma inatividade dos organismos do bloco, mas sim pelas dificuldades de chegar a algum consenso sobre o tema. Houve várias tentativas, orientadas a criar disciplinas que regulem os incentivos em nível regional ao longo dos anos de existência do Mercosul, dentre elas podemos mencionar:

1. Decisão CMC 10/94: é uma das duas normativas vigentes em nível regional em matéria de incentivos. Seu âmbito de aplicação está restrito aos estímulos às exportações dos países integrantes do Mercosul. A Decisão estipula, entre outras questões: i) que os incentivos às exportações que forem aplicados, devem respeitar os princípios do GATT/OMC; ii) a obrigação de consultar entre os Estados parte, acerca da continuidade ou criação de novos incentivos; iii) a possibilidade de continuar com a concessão de linhas de financiamento a longo prazo em condições competitivas em nível global, para a compra de maquinária e equipamentos (mais utilizado pelo Brasil); iv) a possibilidade de continuar aplicando a devolução de impostos indiretos, através do sistema de restituição às exportações (mais utilizado pela Argentina); v) a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) será o organismo encarregado de supervisionar o acordo; e vi) quando um Estado parte estiver prejudicado pela aplicação de um incentivo pode apresentar queixa à CCM, que o enviará ao Grupo Mercado Comum.

No entanto, existem certos aspectos da normativa que deveriam ser repensados para fornecer mais clareza à regulação no comércio intrazona. Em primeiro lugar, a Decisão não define o termo “incentivo”; isto gera certas dúvidas na hora de decidir se um financiamento ou crédito (conforme estipulado pelo artigo 4º) pode integrar a categoria de incentivos.

Em geral, entende-se por “incentivos”, isenções tributárias. Em segundo lugar, os Estados Partes deveriam se orientar a procurar uma redação da Decisão que permita refletir com mais exatidão, quais são os “incentivos” intrazona permitidos. No texto atual poderia se interpretar que existe uma contradição entre o artigo 4º e o artigo 12º. O artigo 4º permite, como regra geral, conceder créditos de fomento e financiamento às exportações, com o único limite de não concedê-los a taxas de juros inferiores às internacionais. No entanto, o artigo 12º proíbe, como regra geral, os “incentivos intrazona” e permite, como exceção, o “financiamento das exportações de bens de capital a longo prazo”. Portanto, da atual redação deveríamos inferir que existe uma parte da Decisão que regula os “incentivos intrazona” (do artigo 1 ao 11), e outra que regula os “incentivos” extrazona (do artigo 12 ao 14). Por último, seria importante que os Estados Partes redijam uma versão que ofereça mais clareza afim de regular os “incentivos intrazona”.

2. O Protocolo de Defesa da Concorrência, firmado pelos Estados membros em 1996. Esse instrumento estipulava que, após dois anos de estar em vigor, seriam definidos padrões e mecanismos para limitar as medidas públicas que possam distorcer o comércio e a concorrência entre os Estados membros. Porém, este Protocolo só foi ratificado por Brasil e Paraguai, e não entrou em vigor.

3. A Decisão CMC 31/00, com a que se instruiu o Grupo Mercado Comum para que elaborasse uma proposta destinada a regular o uso de incentivos à produção e investimentos e eliminar os incentivos à exportação intrazona. O prazo original para desenvolver este trabalho estava previsto para dezembro de 2001, mas as sucessivas prorrogações impossibilitaram a concretização do objetivo.

4. A criação do Subgrupo de Trabalho Nº12 sobre “investimentos”. Nele seriam recomendados cursos de ação em matéria de incentivos, processo que nunca acabou sendo discutido nesse âmbito.

5. A introdução da temática de “incentivos” no Grupo de Alto Nível sobre Assimetrias (GANASIM), que tampouco obteve resultados positivos, já que foi adiado na agenda e não foi tratado expressamente.

6. No início de 2009, e a pedido da CCM, uma consultora privada com financiamento do BID apresentou um estudo sobre incentivos no Mercosul, incluindo sua identificação, quantificação e impacto. A CEPAL e a Rede MERCOSUL fizeram exercícios similares em diferentes ocasiões.

7. Decisão CMC 14/02: O Conselho adota no âmbito do Mercosul o Acordo sobre Subvenções e Medidas Compensatórias da OMC, para o tratamento das subvenções e medidas compensatórias no comércio intrazona. Por sua vez, estabelece em seu artigo 2 que caso surgir alguma controvérsia sobre a aplicação do Acordo no comércio intrazona, as partes poderão decidir em qual foro resolvê-la. Por último, em seu artigo 8 expressa que as disciplinas adicionais em matéria de incentivos, subvenções ou medidas compensatórias, já estabelecidas entre os Estados Partes para o comércio intrazona, prevalecerão sobre a aplicação da presente Decisão e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SMC) da OMC.

Em definitiva, o vazio legal comunitário em matéria de incentivos subjacente no Mercosul promove a utilização sem restrições de incentivos em nível federal, provincial/estadual e municipal dos Estados Partes, gerando o ambiente propício para a denominada “guerra de incentivos” intrazona.

4.3. Em síntese...

A existência de incentivos distorce o esquema de concorrência e a atribuição de investimentos em escala regional. A ausência de um marco que regule e limite esta problemática restringe a vigência da união aduaneira e as possibilidades reais de sua consolidação.

O aprofundamento do MERCOSUL deve incluir a eliminação daqueles incentivos que afetam os fluxos de comércio intrazona, e a harmonização e/ou unificação dos instrumentos de promoção vigentes em todos os Estados Partes

Também é possível pensar em instaurar um compromisso de que novos mecanismos tenham que ser aprovados por autoridades comunitárias. Neste sentido, parece apropriada a experiência da Comissão Européia, em relação à supervisão e aprovação das ajudas públicas. De fato, a fortaleza desta instituição para lidar com este tema pode ser vista com mais clareza, se levarmos em conta que durante o período 2000-2008, a Comissão rejeitou 811 pedidos de ajuda pública apresentados pelos países sócios, por considerá-los contrários ao direito comunitário.

O MERCOSUL, através de órgãos como a Comissão de Comércio, poderia instaurar um mecanismo de controle e aprovação de incentivos. De todas formas, a intergovernamentalidade que caracteriza a maior parte das instituições do MERCOSUL pode dificultar este objetivo.

Por último, um marco regional que oriente a questão dos incentivos no Mercosul poderia conter limites aos estímulos de índole nacional, por exemplo, em função dos gastos tributários dos países em termos de PIB.

5. Conclusões. Notas para a construção de uma Agenda para o futuro

A maior importância relativa dos investimentos intrazona, e a necessidade de encontrar algum marco que regule ou limite a concessão de incentivos ao investimento no âmbito do espaço ampliado, pode estimular a elaboração de um novo Acordo Intra-Mercosul de Investimentos, que incorpore a aprendizagem obtida do Protocolo de Colônia e as dificuldades encontradas para torná-lo operativo.

Assim, este novo Acordo poderia incluir, entre outros aspectos:

- Uma homogeneização do Tratamento Nacional para investidores regionais;
- Um sistema de solução de controvérsias Estado – Estado com jurisdição Mercosul, adaptando o Protocolo de Olivos a tal efeito;
- Um limite à concessão de incentivos ao investimento, que iniba uma “corrida para o fundo” em matéria fiscal;
- Um conjunto de ações de promoção de investimentos do MERCOSUL tais como: incentivos ao desenvolvimento de fornecedores ou clientes regionais, a uma integração maior das cadeias de valor, à especialização e complementação produtiva, entre outros;
- Um conjunto de ações comuns de desenvolvimento e promoção do Investimento Estrangeiro Direto na região.

Este Acordo Intra-Mercosul de Investimentos representaria uma base para a negociação com terceiros países, sempre preservando a preferência regional.

Neste sentido, o interesse dos Estados Partes em aumentar a atração de IED, a possível reanimação e avanço da Agenda de negociações externas, e a conveniência de harmonizar a relação com terceiros países em matéria de investimentos, pode tornar conveniente a promoção de um novo Acordo Extra-MERCOSUL de Investimentos.

Em consistência com o Acordo Intrazona, a versão renovada do Protocolo de Buenos Aires poderia incluir:

- Uma homogeneização do Tratamento Nacional para investidores internacionais;
- Um texto base sobre sistema de solução de controvérsias Estado – Estado com jurisdição Mercosul (Protocolo de Olivos) para utilizar em todas as negociações externas do bloco;
- Um conjunto de ações de promoção de IED que inclua missões conjuntas; trabalho comum para que o IED seja especializado nos Estados Partes, e seja inserido nas cadeias globales de valor; estímulos ao desenvolvimento regional; concorrência com outros países em desenvolvimento, etc.

Como mencionado anteriormente, este Acordo Extra-MERCOSUL de Investimentos preservaria a preferência regional e procuraria se tornar um instrumento de base para as negociações externas¹³, bem como para uma eventual renegociação dos Acordos Bilaterais de Investimentos pré-existentes -da Argentina, Paraguai e Uruguai- a partir de uma aproximação regional.

Neste sentido, dotar o MERCOSUL de um instrumento com as características expostas anteriormente, significaria erradicar uma possível sobreposição de normativas sobre investimentos para um Estado Parte que firmar um acordo com terceiros como sócio do MERCOSUL, tendo em vigor um Tratado Bilateral pré-existente com este terceiro país.

Por último, além do limite geral de incentivos que possa conter o eventual novo Acordo Intra-MERCOSUL de Investimentos, seria conveniente avançar numa política comunitária mais ampla na matéria, tendente a:

- a) Harmonizar aqueles estímulos com pouco impacto sobre o comércio regional;
- b) Eliminar gradativamente as medidas mais distorcivas na atribuição de recursos, tanto em matéria de investimento quanto de comércio exterior;
- c) Avançar rumo a esquemas de estímulos comuns em nível MERCOSUL;
- d) Estabelecer um mecanismo institucional para zelar pelo cumprimento dos objetivos, supervisionar as ações correspondentes e, eventualmente, punir aqueles países que descumprirem os compromissos regionais. A intergovernamentalidade que caracteriza o processo Mercosul dificulta este tema.

Em relação a este último ponto, e seguindo a experiência europeia de “ajudas públicas”, seria conveniente desenhar um esquema institucional ad hoc para estas matérias, de caráter supranacional. Se bem este desenho institucional não é comum no Mercosul, ao longo dos últimos anos foram sendo implementadas algumas experiências deste tipo no âmbito regional.

.....
 13. Vale indicar sobre isto, que o Mercosul está negociando Acordos com a Índia, Egito, Japão, Coréia, SACU, Israel, Palestina, México, Chile, enquanto que existem intercâmbios para reativar as negociações para um Acordo Mercosul-UE.

ANEXO I

Síntese dos Marcos Regulatórios sobre o IED em países do MERCOSUL

Argentina	
Marco legal	Na República Argentina, o marco legal sobre Investimento Estrangeiro está consagrado na Constituição Nacional (artigo 20) e na Lei de investimentos estrangeiros N° 21.382 cujo texto ordenado está no Anexo I do Decreto regulamentar 1853 de 1993.
Definição de investimento estrangeiro	A lei define o investimento estrangeiro como toda contribuição de capital pertencente a estrangeiros aplicado a atividades de índole econômica realizada no país e à aquisição por parte de investidores estrangeiros de participações no capital de uma empresa local existente.
Registro de investimento	Não existe um registro de investimentos e não é necessária a autorização prévia. Existe um registro do Banco Central para as divisas que entram ou saem do país.
Tratamento Nacional	Os investidores estrangeiros têm os mesmos direitos e obrigações que os investidores locais.
Atividades econômicas excluídas ou com restrições	Propriedade imóvel em zonas de fronteira; transporte aéreo; indústria naval; usinas nucleares; mineração de urânio; seguros; pesca; propriedade da mídia (os estrangeiros podem adquirir até 30 % do capital acionário).
Remessas de capital e lucros	Não existem restrições, a única exceção que pode limitar o direito são as crises no balanço de pagamentos.
Contratação de mão-de-obra estrangeira	Não existem restrições em relação à nacionalidade. É requisito obter o visto e a residência legal.
Tratamento nacional em incentivos e acesso ao crédito	Não existem diferenças em matéria tributária, tarifária e de acesso ao crédito.

Brasil	
Marco legal	Lei Nº 4.131 “Lei do capital estrangeiro”, Lei Nº 4.390 e Decreto Nº 55.762.
Definição de investimento estrangeiro	Recursos financeiros ou monetários que entram ao país para serem aplicados em atividades econômicas, desde que pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.
Registro de investimento	Registro declaratório eletrônico no Banco Central do Brasil, até 30 dias após realizado o investimento
Tratamento Nacional	Existe igualdade de tratamento para os investimentos estrangeiros.
Atividades econômicas excluídas ou com restrições	-Setores proibidos: energia nuclear, serviços de saúde, serviços de correio, indústria aeroespacial, lançamento e colocação em órbita de satélites. -Setores restritos: propriedade e administração de jornais, revistas, rádio e televisão, com o limite máximo de aquisição acionária de 30% para estrangeiros. Em instituições financeiras (sujeita a autorização governamental), na aquisição de imóveis em zonas de segurança nacional, em mineração e serviços públicos aéreos (licença prévia). Em matéria de privatizações, as empresas estrangeiras devem demonstrar que permanecerão no Brasil por um prazo mínimo de 6 anos.
Remessas de capital e lucros	Garante-se a liberdade de repatriação de capitais e de envio de remessas de juros e dividendos ao exterior. O direito pode ser limitado caso houver problemas excepcionais no balanço de pagamentos.
Contratação de mão-de-obra estrangeira	A legislação laboral exige que dois terços dos empregados devem ser de nacionalidade brasileira. No entanto, são previstas exceções diante da ausência de pessoal local qualificado.
Tratamento nacional em incentivos e acesso ao crédito	Igualdade de tratamento em matéria de incentivos. Uma exceção é a eventual concessão de uma redução da alíquota do imposto aduaneiro sobre a importação do bem de capital a ser utilizado no projeto produtivo, objetivo do investimento estrangeiro.

Paraguai	
Marco legal	O marco normativo é estipulado pela Lei de Investimentos Nº 117/91.
Tratamento Nacional	Não existe registro do investimento
Trato Nacional	Garante um marco de total igualdade ao investimento estrangeiro para promover o desenvolvimento econômico e social.
Atividades econômicas excluídas ou com restrições	A propriedade imóvel em zonas de fronteira; mídia social: escrita, radial e televisiva; transporte aéreo, marítimo e terrestre; eletricidade, água e telefone; pesquisa de hidrocarbonetos e minerais estratégicos; importação e refinaria de produtos derivados do petróleo e serviço postal.
Remessas de capital e lucros	É garantida a liberdade de câmbio sem restrições para a entrada e a saída de capitais, assim como para a remessa de dividendos, juros, comissões, <i>royalties</i> por transferência de tecnologia ou outros.
Contratação de mão-de-obra estrangeira	Não existem limites.
Tratamento nacional em incentivos e acesso ao crédito	O Estado não avalizará nem garantirá contratos de créditos externos ou internos firmados por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, nacionais ou estrangeiras.
Outros temas	-Permite que os investidores estrangeiros submetam as suas divergências a tribunais arbitrais nacionais ou internacionais. -Incorpora o “Joint venture” no capítulo V da lei de investimentos, como a modalidade básica de associação entre nacionais e estrangeiros.

Uruguai	
Marco legal	O marco normativo básico é a lei de Interesse Nacional, Promoção e Proteção de investimentos N° 16.906 e seus decretos regulamentares 59/98, 92/98 y 455/07. A lei declara em seu artigo 1º, de interesse nacional a promoção e proteção de investimentos estrangeiros.
Definição de investimento estrangeiro	Todo capital proveniente do exterior, com direito à transferência de seu valor, bem como de seus lucros. O investimento pode ser realizado através da entrada de divisas, maquinárias, patentes, processos técnicos, marcas de fábricas, ou qualquer outra forma que a Administração julgar de interesse.
Registro de investimento	Não existe registro de investimentos, nem autorização prévia governamental.
Tratamento Nacional	Igualdade de tratamento para investidores estrangeiros.
Atividades econômicas excluídas ou com restrições	Existem restrições no transporte rodoviário de passageiros, refinaria de combustíveis, transmissão e distribuição de energia elétrica, serviços de água e saneamento, seguros de trabalho. A propriedade de empresas de radiodifusão e televisão está restrita a cidadãos uruguaios.
Remessas de capital e lucros	Não há limites à transferência de lucros, nem à repatriação de capitais.
Contratação de mão-de-obra estrangeira	Não existem limites, a não ser em alguns setores específicos onde é exigida uma porcentagem de pessoal local (P. ex.: pesca e sociedades de zona franca)
Tratamento nacional em incentivos e acesso ao crédito	Os incentivos são de aplicação automática aos contribuintes que realizarem atividades industriais ou agropecuárias. A concessão de incentivos determina-se em função de objetivos, como geração de emprego ou valor agregado nacional.
Outros temas	O Estado, por meio de uma cláusula de “estabilidade jurídica”, garante as isenções tributárias, benefícios e direitos estabelecidos pela lei N° 16.906, ao investidor estrangeiro.

Bibliografía

- CEPAL (2005). Políticas Nacionales y la Profundización del Mercosur. El Impacto de las Políticas de Competitividad. Baruj G., Kosacoff, B., Porta F. BID-CEPAL
- CEPAL (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. Jiménez, J e Podestá, A. Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 77.
- Chudnovsky, D. e Fanelli, J. (2001). El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década. Ed. Siglo XXI.
- Chudnovsky, D. e A. López (2006), “Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR”, en 15 Años de MERCOSUR, Siglo XXI (em imprenta).
- Diéz-Hochleitner, J. e Martínez Capdevila, C. (2001). Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios. Editorial McGraw-Hill.
- Espora A., López Monti, R. e Rozemberg R. La inversión extranjera directa en América Latina de cara al nuevo escenario global. Boletín Techint 328 (2009)
- EUROPEAN COMMISSION (2009). State Aid scoreboard. Facts and figures on state aid in the EU Member States. En http://ec.europa.eu/index_en.htm
- ICEX (2008). Argentina, Guía de Negocios y marco legal. En www.icex.es
- ICEX (2008). Brasil, marco legal. En www.icex.es
- ICEX (2008). Uruguay, marco legal. En www.icex.es
- ICEX (2008). Paraguay, marco legal. En www.icex.es
- INTAL (2009). Informe MERCOSUR Nro. 14. Em www.iadb.org/intal
- López, A. e Chudnovsky, D. (1999). Policy Competition for Foreign Direct Investment: The Global and Regional Dimensions.
- Perrone, Nicolás (2008). La inversión extranjera y los procesos de integración. Una pieza más del difícil proceso de desarrollo. Directo, Desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comercio. Fund. Boiteux.
- Rede Mercosul (2009). MERCOSUR: Políticas de Competitividad. Bases de Datos e Informe. Em www.redmercosur.org
- Thomas, K (2007). Investment incentives: Growing use, uncertain benefits and uneven controls. An exploration of government measures to attract investment. En http://www.globalsubsidies.org/files/assets/GSI_Investment_Incentives.pdf
- Torrent, Ramón (2008). Derecho comunitario e inversiones extranjeras directas: libre circulación de capitales vs regulación no discriminatoria del establecimiento. De la golden share a los nuevos open skies. Universidad de Barcelona.
- UNCTAD MONITOR (2009). IIA N° 1 e 3. Em www.unctad.org/iaa.
- UNCTAD (2004). Transnational corporations: Multilateral rules on FDI. Do we need them? Will we get them? A developing country perspective”. Em www.unctad.org
- UNCTAD (2006). Investment provisions in Economic investment agreements. Em www.unctad.org.
- UNCTAD (2007). Bilateral Investment Treaties, 1995-2006. Trends in investment rule making. Em www.unctad.org.
- UNCTAD (2008). Series on International investment policies for development: “International investment Rule Making. Stocktaking, challenges and the way forward”. Em www.unctad.org
- UNCTAD (2009). Series on International investment policies for development: “The role of international investment agreement in attracting foreign direct investment to developing countries”. Em www.unctad.org.
- Xavier Basaldúa, R. (1999). MERCOSUR y Derecho de la Integración. Abeledo-Perrot.
- Sites das Agências de Promoção de Investimentos dos países do Mercosul.
- Atas e Documentos Oficiais do Mercosul. Em <http://www.mercosur.org.uy/>

Estudio 5.

Complementaridade produtiva e integração regional. A experiência europeia e o caso do MERCOSUL¹

João Bosco M. Machado²

e Andrés López³

.....
1. Os autores agradecem a valiosa colaboração de Alejandro Díaz López e os comentários de Pablo Moldován.

2. Professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador da Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul – Rede Mercosul.

3. Pesquisador do Centro de Pesquisas para a Transformação (CENIT), professor da UBA e Diretor Executivo da Rede Mercosul.

ÍNDICE

1. Introdução.....	180
2. Integração produtiva e integração regional: a busca de um referencial analítico.....	182
3. Política Industrial da União Europeia e a Integração Produtiva: Lições para o MERCOSUL.....	186
3.1. A evolução da política industrial da União Europeia.....	186
3.2. Análise da experiência europeia sobre o processo de integração produtiva	192
4. A integração produtiva no MERCOSUL: avanços, políticas, resultados.....	192
4.1. Comércio intraindustrial e complementaridade produtiva no Mercosul: a evidência disponível.....	192
4.2. Uma análise do comércio bilateral e a complementaridade Argentina-Brasil no setor de autopeças.....	195
4.3. As políticas pró-integração produtiva no MERCOSUL.....	202
5. Conclusões e sugestões sobre políticas.....	208
Referencias.....	211

1. Introdução

Cada vez mais se reconhece que, presentemente, a competitividade não baseia-se tanto no desempenho de setores e empresas isolados, mas sim no funcionamento eficiente de cadeias de valor onde interagem diferentes agentes, cujas atividades contribuem para o desenvolvimento da cadeia como um todo. Em geral, a interação e complementaridade entre empresas pode gerar lucros que os atores não obteriam se atuassem isoladamente no mercado.

Os potenciais lucros que podem ser obtidos por meio da cooperação são diversos. Por um lado, ela permite criar redes de transferência de conhecimento e aprendizagem, o que é fundamental num contexto onde a concorrência no mercado tem a ver, cada vez mais, com a capacidade de inovar, diferenciar produtos e atender necessidades específicas dos clientes. Por outro, surgem possíveis benefícios da especialização produtiva que podem resultar em lucros de escala para os produtores individuais, e de eficiência e alcance para a rede de cooperação como um todo. Em terceiro lugar, a cooperação pode permitir a realização de projetos ou iniciativas conjuntas em matéria de acesso a mercados de exportação, capacitação de pessoal, atividades de P&D, etc.⁴

Estas interações podem ser realizadas tanto entre empresas que fazem parte de uma cadeia vertical –ou seja, que não concorrem entre si– quanto entre empresas que compõem cadeias de valor horizontais. No primeiro caso (cadeias verticais), a interação pode incluir o compartilhamento de informações que possam contribuir para o desenvolvimento de novos produtos, melhorar a coordenação entre as diferentes fases da cadeia, etc. e, no segundo (cadeias horizontais), pode estar orientada a atingir um nível de especialização maior por empresa, compartilhar custos de P&D, inovação ou capacitação de pessoal, penetrar conjuntamente em terceiros mercados, desenvolver “marcas” regionais, melhorar as condições de negociação frente a compradores e/ou fornecedores, etc. (CEP, 2003).

Esta interação pode acontecer também tanto em nível local quanto nacional ou supranacional. Neste sentido, o avanço

tecnológico permite, cada vez mais, a desagregação da cadeia de valor, de tal forma que algumas atividades podem ser fornecidas, não só por empresas que estão fora da companhia, como também fora do país. Assim, as empresas podem adquirir partes de um sistema, componentes, contratar serviços, etc. de outras empresas localizadas em regiões remotas.

Os processos de integração regional, como o caso do Mercosul, podem favorecer o início de processos de complementação e cooperação. Em particular, a eliminação de barreiras tarifárias e regulatórias pode permitir o início de processos de especialização com base no intercâmbio de produtos e serviços finais (p. ex. no setor automobilístico), ou produtores de um país podem incluir fornecedores de países sócios em suas cadeias de abastecimento, ou estabelecer relações de outsourcing de determinadas atividades (CEP, 2003). A criação de joint ventures ou alianças estratégicas também é uma possível consequência dos processos de integração, bem como o surgimento de clusters ou redes empresarias supranacionais. Neste tipo de esquemas podem entrar empresas pequenas e médias que, através da cooperação e integração de atividades com os pares podem obter melhorias significativas de eficiência coletiva através do alcance de economias de escala e de âmbito, impossíveis de obter individualmente (López e Laplane, 2004).

No caso do Mercosul, em várias ocasiões tentou-se promover iniciativas de complementaridade produtiva. Dentre os motivos que podem justificar esta busca, podemos mencionar as seguintes:

(i) A complementaridade entre empresas de diferentes países pode ajudar a reduzir o nível de conflitividade dentro do bloco, sendo que poderia contribuir a melhorar a situação de agentes/setores atrasados em certos países que, ao invés de pedir proteção frente à concorrência intra e/ou extra-regional, poderiam encontrar possibilidades de especialização eficiente através de arranjos de complementaridade com pares de outros países.

.....
4. Só para exemplificar estes potenciais lucros para o caso do Mercosul: Lucangeli (2007) encontra que a especialização intra-industrial possui um efeito positivo na produtividade da mão de obra.

(ii) Na medida em que este tipo de iniciativas vise melhorar as potencialidades exportadoras da região em seu conjunto, fortalece-se a percepção de que o processo de integração pode constituir-se num jogo de soma positiva, onde as empresas do bloco podem unir esforços visando melhorar em conjunto sua competitividade. Em outras palavras, a cooperação pode gerar ganhos de eficiência para os complexos produtivos regionais em seu conjunto. Também pode aumentar a visibilidade e influência da atividade específica, aumentando a capacidade de suas empresas para exigir ações de apoio das autoridades dos diferentes países (CEP, 2003).

(iii) A implementação de mecanismos regionais de articulação produtiva solidifica as bases do Mercosul, não só através do fortalecimento dos laços de cooperação inter-empresarial, como também ao promover a cooperação inter-estatal no desenho, implementação e monitoramento das políticas aplicadas.

Ora, pois bem, a própria repetição das tentativas de promover a complementaridade produtiva no Mercosul, sugere que é relativamente pouco o que tem se avançado na prática até agora, além do avanço do comércio intra-regional e do comércio intra-industrial particularmente.

Mais precisamente, o que se observa é uma marcada heterogeneidade nas condutas e desempenhos empresariais, tanto em nível individual quanto setorial. Em particular, são as empresas transnacionais (ET) as que têm aproveitado melhor as vantagens do mercado ampliado e da abertura comercial unilateral, para especializar suas filiais na região, complementando a oferta doméstica com bens importados -tanto de intra quanto de extra zona-. Assim, é de esperar que um processo de integração econômica seja particularmente vantajoso para as ET que atuam nos países membros. Por um lado, fornece a elas a oportunidade de aprofundar ou de iniciar estratégias de complementaridade entre suas filiais. Ao mesmo tempo, suas estruturas organizativas permitem que elas capturem rapidamente os benefícios resultantes da diminuição de barreiras

à circulação de bens e fatores produtivos dentro do espaço integrado.

Por outro lado, em setores manufatureiros onde predominam pequenas e médias empresas (PME), o processo de integração com mais abertura apresentou desafios muito maiores. Assim, não surpreende observar que os maiores conflitos no interior do Mercosul tenham ocorrido, em geral, em setores onde as empresas transnacionais estão mais ausentes (p. ex. calçadista ou têxtil), já que ali as forças do mercado não foram capazes, nem de articular respostas “ofensivas”, nem de estimular o surgimento de mecanismos de complementaridade e especialização entre as empresas envolvidas.

Neste contexto, o objetivo do trabalho é analisar a experiência do Mercosul em matéria de integração produtiva à luz do marco analítico teórico disponível sobre o tema e da experiência da União Europeia, visando formular recomendações de políticas que possam levar a um aprofundamento no processo de integração, preservando objetivos de concorrência e eficiência..

O trabalho está organizado da seguinte maneira: Na seção 2 são apresentados alguns conceitos analíticos fundamentais para entender o fenômeno da complementaridade produtiva e sua interação com os processos de integração regional. Na seção 3 é apresentada a experiência da União Europeia. A seção 4 dedica-se ao caso do MERCOSUL, discutindo primeiro, a evidência empírica em relação ao avanço dos processos de complementaridade, com uma subseção especial para o setor de autopeças, e logo as políticas e instrumentos adotados para promovê-los. A seção 5 inclui as conclusões e recomendações sobre políticas.

2. Integração produtiva e integração regional: a busca de um referencial analítico

Uma das características marcantes do novo paradigma industrial e tecnológico pós-fordista é a emergência, notadamente em cadeias industriais complexas, de novas estratégias empresariais e novas formas de articulação entre empresas. Estas conduzem à formação de redes regionais ou globais de produção, em geral lideradas por ET, nas quais parcela substantiva e crescente de insumos básicos, partes e componentes agregados à produção são terceirizados. Tal processo denominado integração produtiva apresenta como característica substantiva a “especialização flexível” dos processos produtivos, intrinsecamente associada à fragmentação da produção e à formação de alianças entre empresas.

A fragmentação espacial da produção pode ser definida como “(...) um fenômeno moderno no qual se observa uma divisão mais precisa e apurada da produção de bens e serviços, associada ao fracionamento do processo produtivo entre distintos proprietários e por diferentes localidades no mundo.” (Flores, 2008). Importa destacar que a fragmentação de uma cadeia produtiva não significa a simples desverticalização da produção. Na verdade, a fragmentação está associada ao desenvolvimento de redes complexas de suprimento, na qual uma parte ou um componente fabricado por determinado fornecedor pode suprir várias linhas de produtos de distintas empresas. Ademais, este mesmo fornecedor pode adquirir partes e componentes de uma ampla rede de fornecedores subsidiários os quais, por sua vez, têm contratos de fornecimento estabelecidos com outros fabricantes de partes e componentes. A fragmentação da produção, por conseguinte, pode não só abranger diversos elos da cadeia produtiva, como pode também se reproduzir à montante para cada um dos vários estágios do processo produtivo.

Dentre outros fatores que têm facilitado e/ou induzido os processos de fragmentação, López, Ramos et al. (2009) destacam os seguintes:

- (i) A globalização da concorrência, que tem significado um aumento das pressões competitivas e a necessidade de adotar estratégias baseadas na redução de custos, a busca de flexibilidade e a diversificação de mercados.
- (ii) A progressiva homogeneização das práticas de consumo, produção e organização empresarial em nível mundial.

(iii) A forte difusão das tecnologias da informação e as comunicações, que reduziu notavelmente os custos e o tempo requeridos para gerar, processar, armazenar e transmitir informação entre lugares remotos.

(iv) Os processos de reorganização empresarial que fomentaram as práticas de *outsourcing* e a reestruturação das corporações em divisões especializadas funcionalmente.

(v) A integração à economia global de países que dispõem de enormes reservas de mão de obra, como a China e a Índia.

(vi) A eliminação de barreiras ao comércio e aos investimentos.

O agente principal do processo de fragmentação é a empresa capitalista de grande porte produtora de bens ou serviços, que estabelece vínculos com empresas de médio e pequeno porte para assegurar o provimento de bens ou serviços. O principal elemento indutor do processo de fragmentação está relacionado com a decisão estratégica das empresas de focar suas atividades naquilo que elas identificam como o seu core business, o que significa concentrar os recursos disponíveis naqueles processos/atividades que constituem sua vantagem específica e que, portanto, são estratégicos para o negócio, tanto do ponto de vista da agregação de valor como da percepção que o mercado (fornecedores e clientes) tem sobre o ativo essencial⁵ da empresa.

Externalizar atividades que antes estavam sob o domínio exclusivo da empresa significa que ela precisa adquirir no mercado bens ou serviços necessários ao processo de produção. Todavia, esta relação entre empresa e mercado associada ao fenômeno da fragmentação é mais do que uma simples relação de compra e venda de bens e serviços. De fato, não é incomum situações em que as empresas estabelecem uma relação de aliança/cooperação com seus fornecedores, em vez de simplesmente procederem a uma operação de mercado. A formação de alianças responde a motivações bastante amplas associadas, por exemplo: (i) à realização de acordos de transferência de tecnologia, (ii) à redução dos custos de produção decorrentes da geração de economias de escala e de escopo; (iii) aos ganhos propiciados por processos conjuntos de aprendizagem; (iv) à redução do tempo no desenvolvimento de novos produtos; (v) à geração de economias pecuniárias no processo de comercialização, entre outros.

Portanto, a integração produtiva constitui um caso intermediário do processo de organização da produção-que se localiza entre a integração vertical (resultado de fusões/aquisições ou de investimentos realizados pela empresa) e

.....
5. Entenda-se ativo essencial como o[s] atributo[s] que o mercado associa à empresa e que define[m] seu diferencial competitivo: o reconhecimento da marca, o design e a qualidade do produto, o preço, a capacidade da empresa de oferecer garantia e assistência pós-venda, entre outros.

o outsourcing puro e simples (representado pela aquisição no mercado de bens e serviços produzidos por terceiros)-no qual a empresa: (i) passa a adquirir, via importações, os insumos, partes, componentes e serviços que são utilizados no seu processo produtivo; e (ii) estabelece, no contexto do processo terceirização, alianças/cooperação estratégicas com seus fornecedores.

A integração produtiva deve ser entendida como o desenvolvimento do processo de fragmentação da produção em bases regionais (grupos de países) ou globais, o que pode implicar a criação de uma divisão internacional do trabalho no circuito de uma determinada cadeia produtiva, cuja contrapartida é a consolidação de fluxos comerciais do tipo intra-industrial⁶ em que ocorrem importação de partes e componentes, processamento industrial e exportação de componentes mais complexos ou de produtos finais. Há, portanto, circunstâncias em que o processo de outsourcing conduz unicamente à formação de redes locais de fornecedores o que caracterizaria, no contexto da abordagem aqui sugerida, terceirização da produção, sem integração produtiva⁷.

É óbvio que a integração produtiva dá lugar a transações comerciais, mas não apenas a isso. Implica, como dito, o estabelecimento entre parceiros de um “compromisso de partilha” de ativos específicos, numa operação que transcende à simples compra e venda de bens e serviços (Coriat et alli, 1994). Por conseguinte, o conceito de integração produtiva aqui sugerido é mais abrangente do que a noção de fragmentação da produção, na medida em que o primeiro engloba a conformação de alianças ou cooperação entre empresas, o que implica a criação de uma divisão internacional do trabalho no âmbito de uma cadeia produtiva. Este movimento é liderado por grandes empresas em parceria com pequenas e médias empresas (PME), gera fluxos de comércio e de investimento entre países e, em geral, é estimulado, como dito antes, pela liberalização comercial ou por acordos de integração.

Duas abordagens teóricas podem fornecer subsídios para compreensão do surgimento de processos de integração produtiva. Entender o fenômeno na sua abrangência requer

discutir (i) por que as empresas optam pela verticalização da produção ou pelo outsourcing como distintas formas de organização da produção e (ii) por que as empresas podem eleger a cooperação como uma forma híbrida de organização da produção localizada entre a integração vertical e o *outsourcing*.

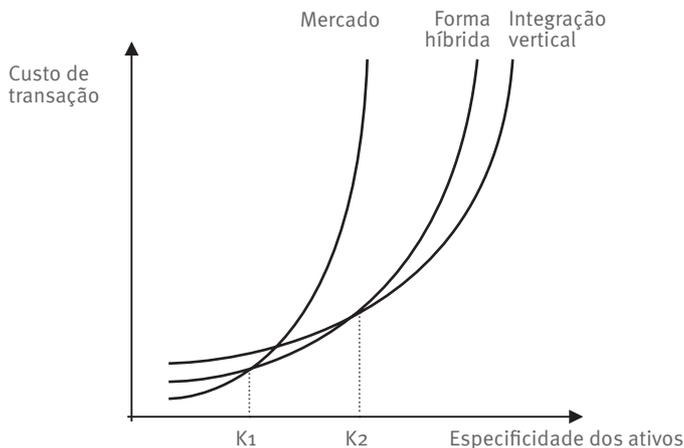
A ótica da teoria dos custos de transação (Coase, 1937; 1995) permite examinar, a primeira destas questões, a dicotomia verticalização/outsourcing. Segundo Coase, as empresas incorrem em custos quando utilizam os mercados. Estes são denominados custos de transação que dependem, em primeiro instância, das condições da troca (da frequência da transação, das especificidades do ativo transacionado, de incertezas econômicas, comerciais, jurídicas e regulatórias) e, em segunda instância, do comportamento dos agentes (compradores e vendedores) que têm racionalidade limitada e podem adotar estratégias oportunistas. Quando a empresa avalia que os custos associados à determinada transação de mercado são muito elevados, ela opta por internalizar a transação, o que na prática significa suprimir o mecanismo de mercado. Em contrapartida, a empresa também enfrenta “custos de integração” gerados pela internalização de um ativo. Portanto, o processo de decisão estratégica nas empresas envolve definir a combinação ótima no provimento de ativos, o que depende da avaliação dos custos relativos dos dois modos de coordenação da produção, via mercado ou via internalização.

A abordagem de Lotter (1995) permite tratar a segunda questão. De fato, com base no conceito de custos de transação de Coase, também é possível demonstrar como a cooperação pode surgir como uma forma intermediária de organização da produção. Segundo o autor, a especificidade dos ativos das empresas é o fator chave para se compreender a forma como a produção se organiza. Considera-se eficaz uma determinada forma de organização da produção se os custos de transação derivados forem comparativamente mais baixos em relação a outras possíveis soluções organizacionais à disposição da empresa (ver gráfico abaixo).

6. Evidentemente que essa assertiva nos remete à questão da mensuração do fenômeno da integração produtiva. Os indicadores de comércio intra-indústria (tipo Grubel-Loyd) podem induzir a uma falsa identificação do fenômeno, quando estes capturam, por exemplo, a existência de um intercâmbio comercial na cadeia automobilística entre o Brasil e o México. De fato, esta situação configura tão somente um caso de complementaridade produtiva entre os dois mercados e não um exemplo de integração produtiva, cuja existência estaria associada à operação de uma rede complexa de fornecimento de componentes e de produtos finais, em que, além do intercâmbio de automóveis, produtores de partes e peças brasileiros atendessem à demanda de sistemistas, de montadoras ou de representantes comerciais estabelecidos no México e vice-versa.

7. A operação de clusters ilustra uma forma de organização da produção cujo desenvolvimento está associado à terceirização da produção, mas que não envolve necessariamente integração produtiva. A literatura define os clusters como concentrações geográficas de empresas e instituições inter-relacionadas num setor específico. Englobam um conjunto de empresas e outras entidades importantes para a competição, incluindo fornecedores de insumos, bens de capital, componentes e infraestrutura especializada, estendem-se na cadeia produtiva até os consumidores e, lateralmente, até a manufatura de produtos complementares e incluem órgãos governamentais e outras instituições que promovem treinamento, educação, informação, pesquisa e suporte técnico (Corrêa, 2001).

Gráfico 1
Formas de Organização da Produção



Fonte: Lotter (1995)

Portanto, quando a especificidade dos ativos for baixa ($k < k_1$), a empresa optará pelas transações no mercado como forma de organização da produção; caso a especificidade dos ativos seja muito elevada⁸ ($k > k_2$), a integração vertical é a forma de organização da produção que gera menores custos de transação; como forma híbrida de organização da produção, a cooperação será escolhida quando as especificidades dos ativos forem medianas ($k_1 < k < k_2$). Levando em conta a frequência das transações, as formas híbridas de organização da produção são privilegiadas quando a especificidade mediana dos ativos se combinar com elevada frequência das transações entre os agentes (Williamson, 1987).

Uma abordagem alternativa para o tratamento do fenômeno da cooperação é oferecida pela teoria evolucionista (Combe, 1998), que compreende a formação de alianças a partir de uma concepção dinâmica das chamadas formas ótimas de organização empresarial. Sob a ótica da teoria evolucionista, as empresas desenvolvem competências específicas que resultam do processo de aprendizagem na condução dos negócios. Como estas competências são path dependence, é muito difícil para as empresas alterarem suas respectivas trajetórias tecnológicas sem incorrer em custos muito elevados. Isto porque o desenvolvimento de novas competências depende, não só das competências já adquiridas, mas

também da distância destas em relação às competências que a empresa pretende alcançar e do tempo exigido para adquiri-las. Portanto, se as empresas têm necessidade de conquistar novas competências, elas farão esse movimento privilegiando a busca de competências complementares a seus ativos específicos.

As empresas dispõem de três estratégias para adquirir uma competência complementar: podem fazê-lo por intermédio de sua compra no mercado, por intermédio de fusões/aquisições ou pela formação de alianças. De acordo com a teoria evolucionista, esta última estratégia seria preferível às demais, porque permite às empresas ter acesso a ativos específicos por intermédio da interação repetida e personalizada entre empresas que operam em atividades com elevado grau de complementaridade. Diferentemente das estratégias de aquisição de competências via mercado (que configura uma relação anônima e de curto prazo) e via fusão/aquisição (que implica o comprometimento de recursos, mudanças organizacionais e o engessamento dos ativos), a cooperação ou a formação de alianças confere flexibilidade dinâmica à empresa, na medida em que ela pode a qualquer momento, em função de uma mudança conjuntural ou na sua estratégia de negócios de longo prazo, alterar a combinação de competências.

Há ainda um conjunto de análises sobre o fenômeno da cooperação baseado no processo de interação entre as empresas no qual se confere destaque às alianças empresariais como instrumento capaz de minimizar o déficit de incentivo à inovação gerado tanto pela indivisibilidade e inapropriabilidade da inovação, quanto pelas externalidades produzidas pela mesma (Jacquemin, 1992 e Combe, op. cit.). Aqui, a formação de alianças empresariais aparece mais como um movimento induzido por políticas e incentivos governamentais, do que uma opção que as empresas fazem orientada pela comparação dos custos de transação associados a distintas formas de organização da produção.

Quando realiza gastos em inovação é provável que a empresa, ao avaliar os custos e benefícios do investimento, não contabilize os efeitos positivos de contaminação (spill-over) sobre empresas concorrentes, o que produzirá, considerado o conjunto das empresas com potencial inovador, um montante de gastos em inovação inferior ao socialmente desejável. Portanto, como as atividades de P&D e os esforços de inovação empreendidos pelas empresas estão associados à geração de externalidades positivas, os gestores de política econômica podem criar

8. O alto grau de especificidade dos ativos induz à integração devido (i) às dificuldades de estabelecimento de contratos (o prazo de validade dos contratos deve ser longo, o processo de negociação das cláusulas contratuais é, via de regra, bastante complexa e nem sempre é possível prever todas as situações); e (ii) aos riscos envolvidos na transação de ativos muito específicos, pois há sempre possibilidade de uma das partes adotar ações oportunistas (uma empresa pode, por exemplo, se utilizar de um contrato de fornecimento de longo prazo para se apropriar de segredos industriais de seu fornecedor).

instrumentos que facilitem a internalização pelas empresas das externalidades produzidas pelos investimentos em inovação. O estabelecimento de políticas que favoreçam a cooperação em atividades de P&D e o compartilhamento de informações no esforço de inovação, facilita a apropriação de benefícios pelas empresas, tende a reduzir o déficit social de investimentos em inovação e funciona, em última instância, como incentivo ao desenvolvimento de redes empresariais de cooperação.

Até agora temos nos focado nos processos de integração liderados por grandes corporações, mas a integração produtiva pode também ser impulsionada por alianças de pequenas e médias empresas. Este tipo de integração pode não só facilitar processos de especialização que deem lugar a economias de escala e de alcance, como também permitir a criação de redes de transferência de conhecimento e aprendizagem, o que é cada vez mais importante num contexto em que a concorrência no mercado vem sendo dada, crescentemente pela capacidade de inovar, de diferenciar produtos e de atender necessidades específicas dos clientes (López e Laplane, 2004).

Assim, os acordos podem perseguir objetivos tais como efetuar atividades comuns de engenharia e de desenvolvimento, realizar adaptações nos desenvolvimentos em escala industrial, participar em circuitos de transferência de tecnologia e inovação de produtos, aumentar a especialização produtiva, produzir bens a partir do uso de licenças, subcontratação, etc. (Yoguel, 1996), facilitar a internacionalização das companhias que não possuem experiência e competências para fazer esses movimentos estratégicos de forma isolada, permitir a criação de novos mercados e novos produtos, possibilitar a entrada ao mercado de novos atores ou ampliar a gama de produtos dos parceiros, entre outras coisas (Clodt, et al., 2006).

No entanto, a heterogeneidade nas condutas das empresas, os interesses diversos que determinam as estratégias empresariais e a informação imperfeita são, entre outros, fatores que obstaculizam o desenvolvimento de processos de complementaridade e especialização, e mais ainda quando eles são de nível regional. Mais detalhadamente, podem ser mencionados os seguintes elementos como obstaculizadores desses processos: i) a falta de informação que leva a desaproveitar oportunidades de intercâmbio e especialização, ii) a “miopia” empresarial que não permite capitalizar eficientemente as possibilidades de negócios existentes devido a problemas de entendimento, articulação ou falta de vínculo entre conhecimento

e ação, iii) as falhas de coordenação –a informação está disponível, mas a ação descentralizada dos agentes faz com que ela seja desaproveitada-, iv) a escassez de bens públicos –infraestrutura, P&D ou outros fatores relevantes para a complementaridade poderiam estar subofertados pelo mercado; v) fatores culturais – p. ex. problemas de confiança entre os agentes-; vi) dificuldades para ter acesso a financiamento- (CEP, 2003, López e Laplane (2004)).

Tudo isto faz com que os processos de complementaridade tornem-se mais difíceis na prática para as PME, já que as grandes corporações podem não ser afetadas pelos obstáculos mencionados acima, ou podem superá-los de maneira mais simples. Isto, por sua vez, forneceria alguma justificação conceitual para medidas de políticas públicas que tendam a aliviar os problemas que possam impedir a concretização de oportunidades de complementaridade, quando elas existem e são potencialmente eficientes do ponto de vista econômico.

Naturalmente, a integração regional pode favorecer os processos de integração produtiva, através da eliminação de barreiras tarifárias e regulatórias. Além disso, como indica Porta (2007), a integração produtiva pode ajudar a evitar que dentro de um acordo de integração sejam produzidas tendências à heterogeneização do espaço econômico regional. Os problemas distributivos dos ganhos da integração regional, ainda segundo Porta, podem, ou ser resolvidos com medidas compensatórias (ex-post), ou, preferivelmente, com ações ex-ante tendentes a compensar as tendências mencionadas. A promoção de processos de integração produtiva pode ser uma destas ações.

A integração regional pode promover diferentes formas de complementaridade. Em primeiro lugar, a eliminação das barreiras ao comércio pode favorecer o intercâmbio de bens ou serviços finais de um mesmo complexo produtivo. A integração também pode incentivar produtores de um país a incluírem dentro de seus fornecedores habituais, fabricantes de insumos ou componentes de países sócios. Da mesma forma, a cooperação pode incluir o desenvolvimento conjunto de novos produtos, a adaptação dos processos às novas condições de concorrência nos mercados internacionais, a utilização conjunta de infraestrutura produtiva ou comercial, a colocação em prática de *joint ventures*, etc. (CEP, 2003).

A partir disso, podem surgir “*networks*” produtivos integrados, onde podem convergir PME dos diferentes países, produzindo com escalas e condições mais próximas

do ótimo vis-a-vis uma situação de isolamento produtivo. Também podem surgir cadeias de fornecedores regionais que abasteçam as grandes empresas que operam no bloco. Nestas redes cabe a possibilidade de que surjam, não apenas possibilidades de especialização, como também processos que favoreçam o desenvolvimento de novos produtos ou processos, e que envolvam a circulação e troca de informação entre os membros da rede.

Ora, pois bem, a integração produtiva em processos de integração regional só será possível se cumpridas duas condições: a) que os incentivos de escala sejam efetivos e, b) que haja um ambiente de práticas e políticas que favoreça e promova a cooperação interempresarial. No primeiro caso, isso significa que haja certeza sobre a estipulação de condições de livre comércio intrazona, sem o qual será impossível que os agentes econômicos desenvolvam estratégias de especialização já que enfrentariam incerteza sobre as condições de livre acesso aos mercados regionais. O segundo significa não apenas a existência de facilidades físicas e logísticas para o comércio intrarregional, como também a existência de capacidades e recursos tecnológicos e de gestão apropriados, redes de circulação de informação e uma rede consolidada de relações de insumo-produto que possa minimizar os eventuais estrangulamentos de oferta (Porta, 2007).

Finalmente, devem existir mecanismos de coordenação para os agentes envolvidos. No caso das empresas transnacionais, esse mecanismo é a hierarquia (complementaridade intraempresa), ou também as formas híbridas antes mencionadas, quando suas cadeias de valor integram terceiras empresas. Por outro lado, o mercado per se pode falhar como mecanismo de coordenação para PME independentes em condições de informação imperfeita e de custos de transação altos. Como já mencionamos antes, isto pode justificar algum tipo de intervenção de política pública, neste caso em escala regional.

3. A Política Industrial da União Europeia e a Integração Produtiva: Lições para o MERCOSUL

3.1. A evolução da política industrial da União Europeia

A implementação de uma política industrial comum na Europa remonta ao início dos anos noventa, quando a

Comissão Europeia estabeleceu no documento intitulado “A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto” (Comunicado [1990]556 da Comissão) os fundamentos para a sua gestão comunitária. Até o final da década de oitenta, as escassas - e nem sempre exitosas - iniciativas comunitárias de gestão da política industrial restringiram-se às tentativas de coordenação de programas setoriais de reestruturação produtiva. Grande parte das dificuldades para forjar um consenso e o longo tempo de gestação para o estabelecimento de instrumentos comunitários de política industrial resultavam da aposta na estratégia dos chamados “campeões nacionais” e da resistência dos países em ceder soberania a instâncias supranacionais instrumentalizadas para compatibilizar interesses nacionais por vezes não convergentes (Machado, 2001). É somente com o anúncio da criação de um mercado integrado em 1992, que a Comunidade consegue estabelecer instrumentos abrangentes de promoção da competitividade, por intermédio da gestão coordenada das políticas comercial e de concorrência e da criação de fundos estruturais de promoção industrial e de financiamento de infraestrutura.

O conjunto de instrumentos utilizados comunitariamente apontava para uma concepção de política industrial que privilegiava as políticas de ataque horizontal como principais elementos de incentivo à reestruturação produtiva, ao mesmo tempo em que se procurava evitar a discriminação de setores objeto de ajuste e o uso de incentivos ou subsídios.

Não obstante a ênfase nos instrumentos horizontais, notadamente no papel das políticas comercial e de concorrência como indutores da competitividade, políticas de corte setorial voltadas para a reestruturação e a reconversão industrial vinham sendo implementadas pelos países da comunidade, em resposta à redução da rentabilidade e da capacidade de investimento de determinados setores, verificada a partir de meados da década de setenta. Naquele momento, em alguns setores considerados estratégicos, os países da Comunidade programaram políticas setoriais especiais voltadas para a recuperação dos níveis de investimento e da competitividade industrial. Siderurgia, construção naval, automóveis, produtos têxteis e informática foram os setores-alvo das políticas de

reestruturação. Naquele contexto, a política adotada pela Comunidade visava a coordenar as ações nacionais, estabelecendo medidas de redução do custo de novos investimentos, apoio à pesquisa tecnológica, treinamento da mão de obra, regimê de restrição obrigatória à produção e vendas no mercado europeu, controle seletivo sobre as importações, harmonização das normas técnicas e ampliação do mercado através da eliminação das barreiras (fiscais e comerciais) à livre circulação de mercadorias no espaço comunitário.

Desde 1990, outros sete documentos tratando da gestão comunitária da política industrial foram lançados pela Comissão. O mais recente deles foi a comunicação de 2005 intitulada "Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da União Europeia – rumo a uma abordagem mais integrada da política industrial" (Comunicado [2005]474 da Comissão). Esse documento redefine o enquadramento da política industrial comunitária, a partir das orientações estabelecidas pela Agenda de Lisboa do ano 2000, que anuncia o objetivo de transformar a Europa até 2010 na "(...) economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de impulsionar um crescimento econômico sustentável, capaz de melhorar quantitativamente e qualitativamente o emprego e de alcançar uma maior coesão social".

Renovar o programa de ação comunitário voltado para o crescimento e o emprego, manter as vantagens competitivas não baseadas em preço e evitar a concorrência direta com produtores cuja competitividade depende dos baixos custos da mão-de-obra (notadamente, China e Índia) são objetivos que se busca alcançar por intermédio de uma política industrial que combine ações inovadoras com o reforço das iniciativas existentes. Segundo o diagnóstico da Comissão, um setor industrial forte e saudável é essencial para explorar plenamente o potencial da União Europeia em termos do crescimento e para reforçar e manter a liderança tecnológica da região.

Com vistas a alcançar esses objetivos, a Comissão manifesta o compromisso com uma política industrial integrada que contemple ações de natureza horizontal, mas que não deixe de levar em conta o contexto específico não

só de cada setor e dos desafios específicos com que os mesmos se deparam, mas também das PME que respondem por mais da metade dos postos de trabalho da União Europeia (Comunicado [2005]474 da Comissão). Portanto, a nova política combina de maneira explícita instrumentos horizontais – direcionadas para a promoção da competitividade, da pesquisa e da inovação industrial, para a defesa da propriedade intelectual, para a qualificação da mão-de-obra, para a melhora da regulação, para a simplificação das regras comunitárias –, com políticas seletivas de apoio às PME, além de outras de corte setorial voltadas para as indústrias aeroespacial, química, mecânica, têxtil e de confecções, de defesa, de informática e de telecomunicações.

É importante salientar que em qualquer dos documentos sobre política industrial lançados pela Comissão desde a década de noventa não há qualquer menção a iniciativas dirigidas à integração produtiva⁹. Portanto, não há qualquer política ou instrumento comunitário desenhado explicitamente para a promoção desse objetivo. Também não há nenhum programa que confira incentivos para a criação ou o desenvolvimento de redes produtivas internacionais, com a exceção notória da indústria aeronáutica, cuja iniciativa não pode ser considerada genuinamente comunitária, por estar associada apenas a um conjunto restrito de países (Dullien, 2008).

O fenômeno da integração produtiva na Europa não se notabiliza pela sua abrangência, especialmente quando comparada com o seu desenvolvimento nas economias asiáticas. De fato, ao longo das últimas três décadas, observou-se um aumento do grau de especialização produtiva entre as economias europeias, movimento este que parece apontar para uma redução das oportunidades de integração produtiva (Midelfart-Knarvik et alli, 2002). É possível identificar, entretanto, o funcionamento de importantes redes produtivas na Europa nos segmentos industriais de veículos a motor, de aparelhos elétricos para a troca e proteção de circuitos elétricos, de componentes para máquinas de escritório, de equipamentos para distribuição de eletricidade, e de caixas de transmissão (Quadro 1).

9. No Comunicado de 2007 da Comissão denominado "Uma Contribuição para a Estratégia do Crescimento e do Emprego da União Europeia", no qual é feita a avaliação intercalar da política industrial, há menção ao crescimento das inovações organizacionais observado na China e na Índia. Esse fenômeno tem "(...) permitido às empresas 'dissociar' as cadeias de valor e externalizar produtos e tarefas intermédias da produção. Neste contexto de mudança, a vantagem competitiva reside na otimização de toda a cadeia de valor. Para isso, as empresas precisam controlar aspectos importantes da cadeia de valor, como a inovação e os produtos personalizados, por vezes recorrendo a clusters que permitem enraizar a capacidade de inovação na Europa". Todavia, como demonstra o trecho citado, a preocupação manifesta não é com o desenvolvimento da integração produtiva, mas sim com a internalização da inovação viabilizada pela operação do cluster genuinamente europeu.

Quadro 1
Principais Categorias (Top 10) de Partes e Peças Comercializadas Intra-União Europeia (25 países) 1995-2007

CUCI (Rev. 3)	Descrição	Participação no valor total do comércio Intra-UE 25 de partes e peças (%)
784	Partes, peças e acessórios de automóveis e outros veículos automotores	29,7
772	Aparelhos elétricos para proteção ou conexão de circuitos elétricos; resistências elétricas; circuitos impressos; quadros, painéis e outras bases, equipados com dois ou mais aparelhos de proteção ou conexão de circuitos elétricos ou para distribuição de eletricidade.	12,7
759	Partes, peças e acessórios adequados ao uso exclusiva ou principalmente com máquinas de escritório, máquinas de processamento automático de dados, leitores magnéticos ou óticos e máquinas de transcrição de dados.	8,7
773	Equipamentos para distribuição de eletricidade	7,5
748	Caixas de transmissão, caixas de engrenagens, volantes e polias, suas partes e peças	4,2
79295	Outras partes de aeronaves e helicópteros	3,8
71491	Partes e peças de turborreatores e turboélices	3,1
72399	Partes de certos tipos de equipamentos de construção	2,2
749	Partes e acessórios não elétricos de máquinas	2,0
71690	Partes de motores, geradores e etc.	1,6

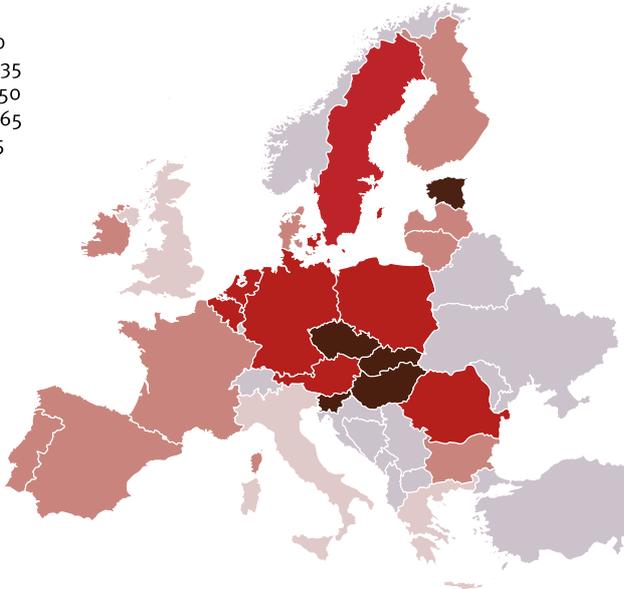
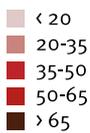
Fonte: : Dullien (2008)

Quando examinada a dimensão espacial do processo europeu de integração produtiva observa-se que o processo está geograficamente concentrado na Europa central e notabiliza-se pelo funcionamento de redes produtivas mais densas e bastante diversificadas do ponto de vista setorial. Alguns dos novos membros da União Europeia, especialmente economias do leste europeu, como República Tcheca, Hungria, Eslováquia e Eslovênia, apresentam elevado e crescente grau de integração produtiva, notadamente com o parque produtivo alemão. Nesse caso, as empresas alemãs perceberam a existência de oportunidades para avançar com a integração produtiva graças à disponi-

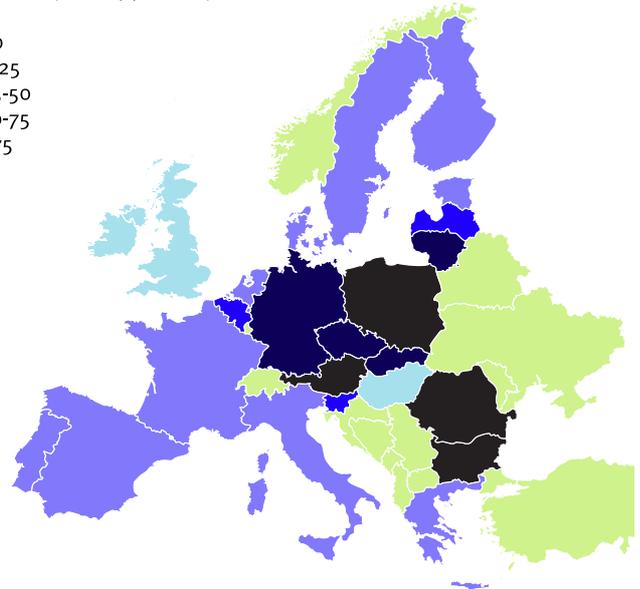
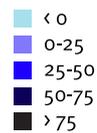
bilidade de mão-de-obra barata, com níveis elevados de escolaridade e de qualificação, combinada com a oferta de uma estrutura industrial já instalada na região. No caso da Espanha e de Portugal, as redes produtivas são fortes apenas na indústria de veículos automotores. Irlanda e Bulgária também se destacam pela forte inserção em redes produtivas específicas, respectivamente nos segmentos de equipamentos para escritório e componentes elétricos (Dullien, op. cit.) (Figura 1).

Gráfico 2 integração produtiva na União Europeia

Nível de Integração Produtiva Intra-Comunitária por País (Número Índice)



Evolução do Nível de Integração Produtiva por País (1995-2007 vs. 1990-2007)



Fonte: Dullien (2008)

Nota: O indicador de integração produtiva é calculado com base na participação da corrente de comércio de cada país tanto intra-UE 25 países como extra-UE 25 países relativamente ao seu Produto Interno Bruto.

Há relativo consenso entre especialistas em torno do fato de que a integração produtiva europeia deve ser percebida como uma reação estratégica das empresas à crescente pressão competitiva gerada no mercado comunitário e pelo mercado global. No entanto, pode ser induzida ou facilitada por instrumentos de política industrial, não desenhados explicitamente para este fim. Cabe, por conseguinte, uma análise focal das políticas comunitárias em geral e dos instrumentos da política industrial em particular, com vistas a identificar aqueles que podem operar como indutores/facilitadores do processo de integração produtiva.

A conformação do mercado unificado constitui o elemento essencial para a facilitação das iniciativas de integração produtiva promovidas pela indústria europeia. Este é um diferencial propiciado por acordos de integração em geral. A expansão do mercado de bens e serviços que resulta da ausência de barreiras ao comércio permite às empresas aproveitar economias de escala e de escopo

e rever suas estratégias competitivas à luz das oportunidades de redução de custos propiciadas pela terceirização de parcela da produção ou pela possibilidade de consolidação de alianças para investimentos em P&D ou no provimento de insumos.

Ademais, quando se considera o funcionamento de um mercado comum, a livre movimentação de fatores, tanto do trabalho quanto do capital, permite que as empresas se apropriem das vantagens propiciadas pela relocação dos investimentos em direção a regiões que ofereçam custos mais baixos de utilização dos fatores de produção. Não menos importante, quando se considera os movimentos de integração produtiva, é a existência de uma “institucionalidade comunitária” que assegure a uniformidade e a estabilidade das regras do jogo. Um ambiente com tais características facilita os negócios e impede que empresas de determinado país sejam favorecidas em detrimento do capital estrangeiro (Del Castillo, 2008).

Os fundos estruturais, notadamente o Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional (Feder), o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão absorvem parcela não desprezível do orçamento comunitário. Embora, não possam ser considerados como instrumentos de políticas industrial *stricto sensu*, a recente orientação comunitária é de que a aplicação dos recursos dos fundos estruturais esteja estritamente relacionada com a agenda do crescimento e do emprego, com ênfase na qualificação do capital humano, na promoção da inovação e no apoio às PME. Recursos crescentes foram alocados, especialmente a partir de 1988, para apoiar a entrada de novos países membros e atualmente eles respondem por cerca de 30% dos gastos da Comunidade.

Aplicados em regiões de menor desenvolvimento relativo, os fundos estruturais são considerados importantes para a melhoria da competitividade da indústria e, indiretamente, acabaram por favorecer o desenvolvimento de redes produtivas regionais ao prover recursos necessários para os investimentos em infra-estrutura de transporte, para atividades locais de P&D e para o treinamento e capacitação de mão-de-obra. De certo que os recursos comunitários alocados em investimentos em infra-estrutura de transporte e de comunicação geram condições favoráveis para o funcionamento de redes produtivas, embora não possam ser considerados por si só suficientes para promover a criação das mesmas (Dullien op. cit.).

No contexto da chamada abordagem integrada, a gestão da política industrial contempla um conjunto de iniciativas de corte horizontal orientadas para: (i) a defesa dos direitos de propriedade intelectual e a ampliação da capacidade de inovação da indústria e dos serviços; (ii) a simplificação da regulamentação e a redução da carga administrativa das empresas; (iii) a melhora das condições de acesso aos mercados externos; (iv) a promoção das PME; e (v) o incremento da capacitação da mão-de-obra. Cada uma dessas iniciativas é comentada nos parágrafos que se seguem e analisada do ponto de vista de sua capacidade de induzir a integração produtiva ou de melhorar a qualidade de operação das mesmas.

A defesa dos direitos de propriedade intelectual e a ampliação da capacidade de inovação da indústria. Segundo a visão comunitária, a capacidade de inovação e a resposta que os agentes econômicos europeus podem dar à rápida evolução das tecnologias não podem ser estimuladas unicamente pelo quadro normativo. É necessário assegurar o pleno cumprimento dos direitos de propriedade intelectual de tal forma a estimular a inovação, a proporcionar um contexto estável para as decisões de investimento e a encorajar a criação

de modelos empresariais mais eficiente. Também é preciso garantir o provimento adequado de recursos para o financiamento de programas que viabilizem iniciativas tecnológicas conjuntas ou a criação de plataformas tecnológicas europeias. Ampliar a capacidade de inovação da indústria e dos prestadores de serviços europeus é, segundo as autoridades comunitárias, a única estratégia viável para promover transformações estruturais que permitam aos agentes econômicos enfrentar os desafios da competição em escala global. Esse objetivo deve ser alcançado por intermédio da criação de alianças na área tecnológica. Nesse particular destaca-se a “iniciativa clusters” que apoia o desenvolvimento de redes de cooperação como polos de inovação que propiciarão maior especialização regional das atividades de P&D. Com isso pretende-se criar clusters tecnológicos que reúnam profissionais das áreas de educação e de inovação capazes de oferecer soluções concretas aos desafios enfrentados pela indústria nas áreas tecnológica e ambiental.

Muito embora, ao longo dos últimos vinte anos, a política industrial comunitária tenha enfatizado a importância das iniciativas voltadas para o aprimoramento da capacidade de inovação, a indústria europeia apresenta uma manifesta vocação para a produção de produtos de média intensidade tecnológica. Também não cabe questionamento quanto à crescente dificuldade enfrentada pela indústria europeia na competição com a indústria asiática, notadamente nos segmentos de alta tecnologia. Se as políticas de apoio à inovação não foram capazes de promover um aumento consistente da competitividade do tecido produtivo, tampouco se pode afirmar que estas iniciativas estejam operando como indutores do processo de integração produtiva na região (nesse particular, é ilustrativo a inexistência de estudos de caso que forneçam evidências nessa direção), embora estas iniciativas possam estar promovendo uma melhora na qualidade de operação de clusters ou redes produtivas.

A simplificação da regulamentação e a redução da carga administrativa das empresas. Medidas dessa natureza constituem, segundo avaliação das autoridades comunitárias, um desafio para todas as PME europeias e para vários setores, entre os quais se incluem a construção civil, a saúde, a indústria automobilística, a indústria alimentar, todos impactados pelo peso excessivo da regulamentação. Um exemplo concreto de implementação dessa iniciativa é o monitoramento que a Comissão realiza do programa CARS21, que permitirá simplificar o quadro normativo da indústria do automóvel por intermédio da aplicação de princípios mais adequados em matéria de regulamentação, o que significa a substituição de diretivas comunitárias por regulamentos internacionais, a introdução

nos veículos de melhorias em matéria de segurança e o cumprimento de normas ambientais mais ambiciosas em matéria de emissão de poluentes.

Caso este conjunto de iniciativas produza de fato uma redução da carga administrativa das empresas, é provável que as principais beneficiadas sejam as PME, as quais, em razão do seu porte, são as mais impactadas pelo aumento dos custos administrativos e que, em geral, não dispõem de recursos gerenciais para lidar com regulamentações pesadas. Por conseguinte, se a simplificação e redução da carga administrativa reduzir custos e ampliar recursos à disposição das firmas, é provável que estas iniciativas possibilitem uma melhor interação das empresas com o meio empresarial, ampliando a capacidade das PME para participar de alianças e redes de cooperação.

A melhora das condições de acesso aos mercados externos

Segundo avaliação das autoridades comunitárias, o acesso aos mercados internacionais é uma questão prioritária para a maior parte dos segmentos produtivos da Europa. A estratégia é identificar prioridades em termos de negociações externas a partir da avaliação das barreiras comerciais enfrentadas pelos produtos europeus em terceiros mercados e da utilização mais eficaz das regras internacionais sobre entradas ao comércio. Todavia, para as autoridades comunitárias, não são considerados chave apenas os problemas de “acesso a mercados”, mas também as questões comerciais relacionadas com os investimentos, os contratos públicos (compras governamentais) e os direitos de propriedade intelectual.

Conforme já salientado, a integração produtiva pode se beneficiar da existência de condições facilitadas de acesso a mercados, na medida em que as empresas passem a ter disponibilidade de insumos, partes e componentes produzidos a baixos custos em outros países e a contar com um mercado ampliado para as suas exportações. Todavia, a experiência europeia de integração produtiva mostra que a formação de redes produtivas é essencialmente um fenômeno intra-europeu. Portanto, a integração produtiva na Europa pouco se beneficiou com as negociações comerciais extra-bloco, mas ela certamente é caudatária do processo de alargamento que favoreceu a consolidação de redes produtivas, notadamente aquelas que integram a Alemanha e os países do Leste Europeu.

A promoção das PME. A indústria de transformação europeia é, em sua quase totalidade, composta por PME; elas representam mais de 90% das empresas e respondem por 58% dos postos de trabalho. Embora sejam a organização predominante da estrutura produtiva e constituam parte

essencial dos clusters industriais europeus, as PME enfrentam desafios relacionados com o acesso ao mercados de crédito e de capital, com o domínio tecnológico e com a carga administrativa gerada pelas regulamentações nacionais e comunitárias. Consequentemente, garantir um ambiente econômico adequado ao crescimento das PME não é só um objetivo adequado devido ao impacto que elas produzem sobre a dinâmica do crescimento e do emprego, mas também porque, em razão do seu porte, enfrentam falhas de mercado que podem comprometer sua sobrevivência no longo prazo.

Há um conjunto de iniciativas, tanto na esfera dos países quanto de âmbito comunitário, que diretamente ou indiretamente beneficiam as PME. Garantir o acesso destas empresas a fontes de financiamento, reduzir os encargos administrativos e ampliar a capacidade de inovação, significa dotá-las dos recursos necessários para aproveitar as oportunidades de negócios, especialmente daqueles que resultam da participação em redes e em movimentos de integração produtiva.

O incremento da capacitação da mão de obra. Iniciativas direcionadas para a melhora na capacitação da mão de obra são encaradas pelas autoridades comunitárias como um instrumento fundamental para gerar um aumento de competitividade das empresas, para garantir maior atratividade para os investimentos no mercado europeu, além de conferir maior flexibilidade ao funcionamento do mercado de trabalho. A escassez de mão de obra qualificada também foi identificada como um problema crucial enfrentado por diversos segmentos da indústria europeia, especialmente para os setores de engenharia, têxtil, couros e de tecnologia da informação. Foram empreendidas ações voltadas para combater o problema da escassez de mão de obra qualificada, tais como o programa de trabalho “Educação e Formação 2010” que servirá de referência comum para os sistemas de educação e formação europeus, de maneira a facilitar a transparência, a transferência e o reconhecimento de capacitações, tendo como eixo orientador as necessidades setoriais de qualificação.

No seu conjunto, as iniciativas direcionadas para o incremento da capacitação da mão de obra provavelmente não constituem indutores significativos do processo europeu de integração produtiva, embora possam propiciar um funcionamento mais adequado dos clusters e das redes produtivas regionais. Quando se tem em conta as evidências empíricas, estas apontam para o papel chave que os custos relativos dos fatores de produção, notadamente da

mão de obra, desempenham no processo de deslocamento das atividades industriais associado à formação de redes produtivas na Europa Central. É óbvio que os países do leste europeu também dispõem de uma mão de obra qualificada, mas, conforme destacado anteriormente, este fator, por si só, não seria suficiente para induzir a formação de redes produtivas regionais.

3.2. Análise da experiência europeia sobre o processo de integração produtiva

A experiência europeia sobre o processo de integração produtiva parece não ter relação com os efeitos indutores da política industrial, mas sim com os avanços e o grau de profundidade do processo de integração regional. A conformação do mercado unificado constitui um elemento essencial para a facilitação das iniciativas de integração produtiva promovidas pela indústria europeia. Não só a ausência de barreiras ao comércio de bens facilita os movimentos de terceirização da produção, como também a livre movimentação de fatores assegurada pelo funcionamento do mercado comum permite que as empresas se apropriem das vantagens associadas à realocação dos investimentos. Portanto, com a expansão do mercado de bens e serviços que resulta do desmantelamento de barreiras ao comércio, criam-se oportunidades para as empresas reverem seu escopo de atuação, em especial, para redimensionar o seu grau de integração vertical, uma vez considerada a possibilidade de redução de custos propiciada, tanto pela integração dos mercados, quanto pelo deslocamento das unidades produtivas para aquelas regiões que oferecem menor custo de fatores. É certo que a estabilidade das regras do jogo garantida pelo funcionamento de um mercado integrado favorece significativamente o desenvolvimento de redes produtivas e arranjos cooperativos entre empresas.

Outras lições gerais podem ser extraídas da experiência europeia em matéria de política industrial e de seus impactos sobre a integração produtiva na região. A primeira delas é que a política industrial e os instrumentos comunitários de financiamento parecem desempenhar um papel meramente subsidiário no desenvolvimento da integração produtiva. Muito provavelmente a especialização industrial de determinadas regiões combinada com a existência de dotações favoráveis, como, por exemplo, mão de obra qualificada e barata, sejam mais importantes para explicar o surgimento de redes produtivas do que a disponibilidade de infraestrutura de transporte e comunicação provida por investimentos financiados com recursos dos fundos estruturais. É óbvio que a existência de uma infraestrutura de

transporte e a qualidade dos serviços de suporte, notadamente nas áreas de logística, que minimizem os custos no trânsito de mercadorias, são fundamentais para garantir a operação de redes de produção integradas, mas não é claro que sua oferta seja por si só suficiente para induzir a criação das mesmas.

Também é preciso considerar que a política industrial comunitária, especialmente as iniciativas horizontais orientadas para a ampliação da capacidade de inovação da indústria e dos serviços, para a redução da carga administrativa das empresas, para a promoção das PME e para o incremento da capacitação da mão-de-obra, exerce um impacto positivo sobre o funcionamento de segmentos da indústria e de clusters industriais e, por conseguinte, concorre para melhorar a competitividade e a qualidade de operação das redes produtivas regionais.

4. A integração produtiva no MERCOSUL: avanços, políticas, resultados

4.1 Comércio intraindustrial e complementaridade produtiva no Mercosul: a evidência disponível

Uma primeira evidência em relação à existência de mecanismos de complementaridade produtiva no Mercosul refere-se aos indicadores de comércio intraindustrial. Entre os quatro países do Mercosul, apenas a Argentina e o Brasil mantêm um intercâmbio intraindustrial relevante. Desde fins da década de oitenta, pelo menos a metade do comércio bilateral de manufaturas entre ambos países se enquadra como intraindustrial (Lucángeli, 2007).

No entanto, esse comércio está marcadamente concentrado em poucos setores, dentre os que se destacam os de automóveis e químicos, onde há uma forte presença de ET¹⁰. O quadro 2 ilustra claramente este argumento. Outros setores com alto ou moderado comércio intraindustrial são autopeças, fiação, papel, pneus, laminados planos e canos, tubos e perfis de aço, artigos para a construção, vidro, mais alguns segmentos de maquinaria e equipamentos e de alimentos elaborados –o de alimentos é um setor onde a complementaridade aumentou de maneira importante após a criação do Mercosul- (Daicich, 2007; Lucángeli, 2007; Curzel et al, 2010; López e Laplane, 2004 –note-se que os trabalhos de Curzel e Daicich exploram o intercâmbio intraindustrial entre Brasil e Mercosul, e Argentina e Mercosul respectivamente). Em vários deles também é muito importante a presença de ET.

.....
10. Observe-se que já na segunda metade da década de oitenta havia um alto comércio intraindustrial no setor de autopeças e em diversos segmentos da química, o que sugere a preeminência de determinantes próprios das estratégias empresariais sobre o impulso do processo integrador (embora este, sem dúvida fortaleceu o outro fator).

Quadro 2
Intercâmbio comercial Brasil-Argentina
Grupos Cuci* com CCI** > 0,5 e corrente de comércio > US\$ 40 milhões (2004)

Ano	2004		1998		1992	
Grupos Cuci	Comércio Total (em US\$ mil)	CCI (%)	Comércio Total (em US\$ mi)	CCI (%)	Comércio Total (em US\$ mi)	CCI (%)
Hidrocarbonetos	94.394	59,1	65.523	66,2	18.626	82,1
Pigmentos	59.641	51,0	Nd	Nd	Nd	Nd
Medicamentos	99.474	88,8	157.407	85,2	9.902	63,7
Perfumaria	54.274	85,7	32.586	84,5	Nd	Nd
Fertilizantes	53.134	65,0	Nd	Nd	Nd	Nd
Polímeros de PVC	41.133	80,9	27.801	54,2	Nd	Nd
Otros plásticos	99.228	68,5	66.639	96,1	24.027	83,0
Laminados de plástico	80.441	72,0	78.742	87,1	32.944	53,8
Inseticidas	132.647	74,8	118.855	53,2	23.458	91,4
Amido	40.273	55,5	22.510	84,3	Nd	Nd
Produtos químicos diversos	50.855	60,9	Nd	Nd	Nd	Nd
Fios têxteis especiais	69.789	56,8	75.146	92,3	Nd	Nd
Laminados de ferro e aço	46.761	52,8	21.846	72,8	Nd	Nd
Autos e veículos de transporte de carga	351.571	61,3	1.273.367	88,2	Nd	Nd

Fonte: Lucângeli (2007, op.cit.); (*) grupos da Classificação Uniforme de Comércio Internacional; **índice de comércio intra-indústria de Grubel-Loyd = $1 - \frac{|X-M|}{X+M}$. nd = informação não disponível.

No caso automobilístico, há um par de décadas, as estratégias internacionais das grandes ET do setor tiveram grandes transformações. Assim, a indústria hoje se caracteriza pelo uso de plataformas comuns, o desenvolvimento de fornecedores globais e a especialização das filiais num número limitado de veículos que logo são vendidos não só nos países respectivos, como também, exportados em escala regional e inclusive global.

Com um certo atraso, mas incentivadas tanto pela existência de regimês setoriais especiais na Argentina e no Brasil, quanto de mecanismos de comércio bilateral administrado entre ambos sócios, desde meados da década de noventa as empresas automobilísticas que operam no Mercosul tenderam a definir estratégias de complementaridade entre suas filiais em ambos países com

base nos novos lineamentos globais recém descritos (porém, com alcances heterogêneos segundo a firma, ver Arza e López, 2009). Assim, atualmente, quase todas as montadoras trabalham com estratégias onde as filiais argentinas e brasileiras se especializam em diferentes modelos, que logo são trocados no espaço intra-Mercosul, mas também exportados para terceiros países –isto é mais notório no caso do Brasil (Arza e López, 2009). Porém, neste processo as filiais brasileiras são as encarregadas de realizar as adaptações locais de modelos desenvolvidos nas casas matrizes, algo inexistente nos outros países do bloco e inclusive até desenvolvem alguns veículos novos (como por exemplo o caso do Suran da Volkswagen, modelo fabricado na Argentina, mas que foi desenhado no Brasil).

Esta reconversão não deixou de impactar na indústria de auto-peças regional. Assim, foram redefinidas as cadeias de fornecedores, levando em conta agora o espaço Mercosul por um lado (afim de cumprir com os requisitos de origem nacional e regional), e logo o espaço global (seja importando peças ou atraindo alguns investimentos de fornecedores globais).

Por causa destes processos, houve uma polarização no desempenho do setor de autopeças, entre empresas fundamentalmente de capital estrangeiro que se relacionam com as montadoras e empresas locais dedicadas à produção para os chamados fornecedores de segunda e terceira linha e para o mercado de reposição. Assim, foram fundamentalmente os fornecedores de autopeças de primeira linha os que se beneficiaram do aumento da produção automobilística no Mercosul no que vai da década. Aliás, estas empresas mostram maiores propensões a exportar do que o resto dos fornecedores de autopeças, e estas exportações são destinadas principalmente ao Mercosul, o que poderia estar mostrando que as subsidiárias de uma mesma corporação automobilística nos distintos países do bloco, procuram compartilhar fornecedores (Arza e López, 2009).

Como resultado desta reestruturação, a indústria de autopeças argentina tendeu a se especializar nos bens menos complexos e mais “naturalmente” protegidos pelos custos de transporte (Kosacoff et al, 2004; Arza e López, 2009) –ver a seguinte seção-.

Por outro lado, no caso das indústrias químicas, Lucangeli (2007) distingue duas lógicas de complementaridade. Uma de setores onde são produzidos fundamentalmente *commodities* e onde predominam as economias de escala (polímeros de etileno, herbicidas, hidrocarbonetos). A outra, de segmentos onde se destaca a diferenciação de produto de caráter horizontal (cosméticos, pinturas, medicamentos).

Em ambos casos, o comércio intra-industrial é alto, mas ressalta-se o fato de que o segundo grupo tem, ainda, altos índices de comércio intraempresa (mesmo que em ambos casos o comércio seja dominado por ET e em menor medida por “multilatinas”, é somente no segundo grupo onde a divisão do trabalho intra-Mercosul coincide com esquemas de especialização intracorporativos).

Como já dissemos, em outras indústrias, mesmo que com menor intensidade, também foram introduzidas tendências à complementaridade lideradas pelas filiais de ET. São os casos, por exemplo, de alimentos “de marca” e eletrodo-

mésticos. Nestes casos, foram implementadas estratégias de complementaridade de produtos finais, onde as magnitudes e os saldos dos fluxos comerciais resultantes estiveram diretamente vinculados a ciclos macro dos países membros, bem como à evolução das paridades cambiais e a disponibilidade de incentivos ao comércio e ao investimento em cada país (Kosacoff et al, 2004).

Outro caso de complementaridade multinacional, mas menos virtuoso para a Argentina, é o de tratores. Aqui, no começo da década houve um movimento de migração de plantas para o Brasil, num contexto de retração da demanda na Argentina (por outro lado, o menor mercado vis a vis Brasil). Assim, as ET que dominam o setor decidiram regionalizar a produção e concentrar sua base no Brasil, deixando na Argentina plantas mais especializadas em certos componentes estratégicos (Albornoz et al, 2009).

Em contraste, como também já foi indicado, a pesar de várias empresas de capital doméstico também terem tentado utilizar estratégias similares, os alcances e resultados delas foram muito diferentes. Em particular, as PME tiveram mais dificuldades para avançar em matéria de complementaridade de caráter horizontal devido a questões vinculadas a: acesso a financiamento, informação e confiança, dentre outros fatores. Assim, não surpreende que em setores onde predominam PME, como o têxtil, onde Argentina está em desvantagem competitiva em relação ao Brasil, tenha havido uma utilização muito escassa de estratégias de complementaridade e que predomine o recurso de pedir medidas de restrição ao comércio.

Por sua vez, se falarmos de complementaridade vertical, num contexto de abertura comercial maior, muitas PME tiveram dificuldades para se associar às cadeias de valor das grandes ET que operam na região, devido fundamentalmente a suas debilidades competitivas (como já foi observado para o caso do setor de autopeças).

Mesmo as empresas locais de maior porte, que têm se internacionalizado nos anos recentes (as chamadas “multilatinas”), também têm avançado pouco em matéria de complementaridade produtiva. Conforme Niembro et al (2009), as ET de origem brasileira que têm investido na Argentina e em outros países da região, não parecem estar operando sob uma lógica de especialização produtiva intrarregional, e nos casos em que emerge certo grau de complementaridade, isto parece ter sido consequência do padrão produtivo preexistente –incluindo aqui as tecnologias disponíveis nas plantas adquiridas pelas empresas

brasileiras. Aparentemente esta escassa implementação de estratégias de complementaridade, é resultado tanto da relativa juventude destes processos de internacionalização, quanto de questões tributárias e regulatórias e de acesso ao financiamento.

Não muda muito o panorama descrito ao observar a evidência de setores “novos”. Na indústria de Software e Serviços Informáticos por exemplo, a complementaridade intrarregional é baixa, e está fundamentalmente baseada nas estratégias das ET que têm investido na região em anos recentes. Assim, as filiais de algumas destas empresas estão se especializando intracorporativamente em certos segmentos (linguagens, produtos, serviços, etc.), pelo que em muitos casos devem complementar sua oferta com a de outras filiais da corporação. Desta forma, gera-se uma divisão do trabalho dentro das ET que, em alguns casos, está guiada pela existência de certas vantagens de custos salariais e disponibilidade de competências trabalhistas, bem como pela natureza dos mercados a atender (López e Ramos, 2008). No entanto, esta complementaridade é muito mais do que mercosulina, e baseia-se em estratégias de caráter regional (em nível da América Latina ou da América como um todo) ou global. Por outro lado, inicialmente também poderia estar acontecendo algo parecido com algumas grandes empresas de capital local que têm investido em outros países da região (Stefanini, Itaotec, Assa, Quanam). Em nenhum dos dois casos (provavelmente devido às características da cadeia de valor do setor), verificam-se relações de associação entre essas empresas e firmas locais –por exemplo, através de relações de subcontratação, desenvolvimento de projetos conjuntos para gerar novos produtos, etc. – pelo menos de maneira sistemática ou permanente.

No caso de empresas de menor tamanho, observam-se acordos com empresas de outros países, cujo objetivo é contar com um sócio que possa facilitar-lhes o conhecimento sobre o mercado, o acesso a clientes e a possibilidade de ter uma representação da firma no outro mercado. Porém, são praticamente nulos, os exemplos de associações ou acordos motivados pelo desenvolvimento conjunto de produtos, a realização de atividades de P&D, a participação conjunta em projetos de exportação ou a complementaridade tecnológica para se posicionar em terceiros mercados (López e Ramos, 2008). As barreiras para a realização destes acordos fundamentam-se principalmente na visão de concorrência e rivalidade entre empresários, já que têm se mostrado reticentes a compartilhar informação com empresas potencialmente com-

petidoras, preferindo, em todo caso, buscar associações com empresas originárias de países desenvolvidos.

No caso dos biocombustíveis, por outro lado, a integração produtiva é praticamente nula apesar das excelentes condições dos países da região para levar adiante estas atividades, não só pelos recursos disponíveis e a competitividade deles, como também por questões de localização geográfica da indústria. De fato, a maioria das empresas argentina estão situadas às margens do rio Paraná, pelo que seria possível uma complementaridade relativamente fácil das atividades com o Uruguai e o Brasil. Por sua vez, não apenas no terreno produtivo é nula a complementaridade, mas também nas especificações dos produtos, normas e qualidade¹¹, bem como no plano tecnológico, onde o Brasil poderia contribuir com sua vasta experiência na matéria (López, 2009).

4.2 Uma análise do comércio bilateral e a complementaridade Argentina-Brasil no setor de autopeças

Como vimos antes, o setor de autopeças é um dos que possui maior nível de comércio intraindustrial no Mercosul. Cabe, então, analisar mais detalhadamente as tendências desse comércio, a fim de conhecer mais sobre os impactos dele.

Metodologia

A fim de abordar o estudo do comércio intraindustrial no setor de autopeças entre Argentina e Brasil, procedeu-se a estimar o índice de Grubel e Lloyd (G-L), que é utilizado habitualmente no estudo deste tema:

$$G - L_{kj} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_{jik} + m_{jik}) - \sum_{i=1}^n (x_{jik} - m_{jik})}{\sum_{i=1}^n (x_{jik} + m_{jik})}$$

Onde:

$G - L_{kj}$ = índice de comércio intraindustrial do grupo k no j-ésimo ano (exemplo: grupo “carroceria e partes”).

x_{ji} = exportações do bem i, integrante do grupo k, no j-ésimo ano.

m_{ji} = importações do bem i, integrante do grupo k, no j-ésimo ano.

11. Numa reunião do Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis (GAHB) do Mercosul, celebrada em setembro de 2009, houve progressos sobre a harmonização de normas técnicas e a elaboração de propostas de trabalhos conjuntos.

O espírito do índice é captar que tipo de comércio existe entre duas regiões, interindustrial ou intraindustrial. Se for o último caso, o nível de exportações e importações entre aquelas regiões seria similar, e o índice produziria um valor próximo a 1, sendo efetivamente 1 se evidenciado um comércio intraindustrial perfeito; nesse caso ambas regiões exportariam e importariam em idênticas magnitudes. No caso contrário, o índice tenderá para o quando as relações comerciais sejam mais do tipo de “uma só via”; ou seja, um bem é exportado, mas as suas importações são nulas. A fim de estabelecer um critério uniforme para distinguir o comércio interindustrial do intraindustrial, tem se estabelecido que um índice G-L igual ou superior a 0.50 significaria considerar que o comércio é intraindustrial.

Uma vez calculado o índice de G-L, procedeu-se a classificar os fluxos de comércio conforme a qualidade dos bens intercambiados. Nesta linha, o suposto mencionado pela literatura é de que os preços são proxies do nível de qualidade, ao tempo que eles são aproximados pelos valores unitários de exportações e importações. Portanto, deveria se analisar qual é a diferença entre esses valores unitários. Se o quociente entre o valor unitário das exportações e importações está dentro de um intervalo estabelecido, considera-se que elas não diferem significativamente em qualidade ou, o que é o mesmo, que o comércio está horizontalmente diferenciado. No caso contrário, se o quociente não cair dentro do intervalo estabelecido, considera-se que o comércio está diferenciado verticalmente. Embora normalmente são tomados limites de 15 ou 25%, neste tra-

balho foi escolhido 15% como diferença máxima possível entre os valores unitários de exportações e importações. Portanto, onde VUX é o valor unitário das exportações e VUM o correspondente das importações, os produtos serão considerados similares ou diferenciados horizontalmente se:

$$\frac{1}{1.15} \leq \frac{VUX}{VUM} \leq 1.15$$

No caso contrário, os produtos estarão diferenciados verticalmente. Sobre estas bases, o valor produzido pelo índice foi classificado como comércio intraindustrial com diferenciação horizontal (CIH) ou vertical (CIIV).

Dados

Na análise foram utilizados dados de importações e exportações provenientes do UN/Comtrade, do período 2007-2009. A classificação escolhida foi o Sistema Harmonizado em sua última versão disponível (a 2007), em um nível de desagregação de 6 dígitos, tendo-se criado quatro grandes grupos de bens: carrocerias e partes, chassis e partes do conjunto motriz, componentes elétricos e, motores e suas partes. Cada grupo, por sua vez, incorpora uma série de subgrupos que distinguem as diversas classes de bens que, embora sendo de naturezas diferentes, fazem parte do grupo principal, de acordo com uma visão funcional e global do automóvel. Por último, cada subgrupo condensa os dados obtidos na Comtrade, apresentando-se a seguinte disposição:

Quadro 3.
Classificação dos bens da indústria de autopeças

Carrocerias e partes	Vidro	700711
		700721
		700910
	Fechaduras, dobradiças e outros componentes	830230
		830120
		830210
	Carrocerias, para-choques e suas partes	870710
		870790
		870810
		870829

Carrocerias e partes	Assentos, cintos de seguranças, air bags e seus acessórios	870821
		870895
		870899
		940180
		940120
		940190
Chassis e partes do conjunto motriz	Freios e seus elementos (mangueiras, câmaras de ar, tubos, etc) e materiais de fricção para freios e embreagens	400912
		400922
		400932
		400942
		681381
		681389
		870830
	870893	
	Porcas, molas, molas em lâmina, rolamentos, sistemas de suspensão	401693
		731816
		732010
		732020
		848210
		848220
		848240
		848250
		870880
		870840
	Caixas de câmbio, eixos, transmissão e diferenciais	870850
		870870
		870894
		871690
	Silenciadores, filtros e canos de escape	842139
870892		
Componentes elétricos	Ventiladores, sopradores, ar condicionado e suas partes	841459
		841520
		841583
		841590
	Motores, geradores, acumuladores elétricos, velas, imãs, dínamos, bobinas, componentes de ignição elétrica e motor de arranque	850132
		850710
		850730
		850790
		851110
		851120
		851130
		851140
		851150
		851180
		851190
		853641
		854430

Componentes elétricos	Equipamentos de sinalização luminosa, sonora e partes; limpador de parabrisa, desembaçadores e equipamentos de rádio	851220
		851230
		851240
		851290
		853180
		853910
		853921
		852721
		852729
		902910
	Painel de instrumentos (velocímetros, conta giros rpm, taxímetros, etc.) e acessórios	902920
		902990
		910400
		4010
	Êmbolos, pistões, correntes de transmissão, peças; bombas e filtros de óleo, combustível e sistemas de arrefecimento; árvores de transmissão	840734
		840820
		840991
		840999
		841320
		841391
842123		
842131		
848310		

Fonte: Office of Aerospace and Automotive Industries (2007).

Resultados

Os resultados confirmam o que já foi encontrado em outros trabalhos em relação à importância do comércio intraindustrial neste setor, num cenário de forte e crescente

déficit comercial para a Argentina. Porém, dentro da indústria existe bastante heterogeneidade quanto à magnitude e tendências desse comércio (ver quadros 4 e 5 para um resumo da evidência encontrada).

Quadro 4

Exportações e importações argentinas de autopeças para e do Brasil (USD milhares)

	2007		2008		2009	
	X	M	X	M	X	M
Vidro	1.353	34.260	3.346	45.179	2.071	35.304
Fechaduras, dobradiças e outros-componentes	3.139	35.024	3.570	44.176	3.042	40.635
Carrocerias, para-choques e partes	166.400	224.448	183.911	302.537	146.874	276.578
Assentos, cintos de segurança, air bags e acessórios	106.515	240.981	110.160	288.608	54.546	221.059

	2007		2008		2009	
	X	M	X	M	X	M
Carrocerias e partes	277.407	534.712	300.987	680.499	206.533	573.575
Freios e elementos	35.153	138.797	44.084	179.968	21.879	167.585
Porcas, molas, molas em lâmina, rolamentos, sistemas de suspensão	50.660	73.193	76.345	115.951	52.880	103.733
Caixas de câmbio, eixos, transmissão e diferenciais	310.959	362.609	418.687	536.192	392.525	433.882
Silenciadores, filtros e canos de escape	2.600	24.194	4.305	34.912	2.381	35.887
Chassis e partes do conjunto motriz	399.371	598.793	543.421	867.023	469.665	741.088
Ventiladores, sopradores, ar condicionado e partes	1.276	27.912	2.233	30.363	2.187	23.632
Motores, geradores, acumuladores elétricos, velas, etc	39.927	163.807	39.469	239.041	23.769	190.627
Equipamentos de sinalização luminosa, sonora e partes	33.357	93.203	43.977	114.584	38.354	87.535
Painel de instrumentos	252	21.547	891	31.309	183	26.547
Componentes elétricos	74.812	306.470	86.570	415.297	64.494	328.341
Motores e suas partes	185.069	602.919	226.908	803.007	190.957	476.258
Total	936.659	2.042.894	1.157.886	2.765.826	931.649	2.119.261

Fonte: Elaboração própria com base no UN/Comtrade.

Quadro 5
Classificação do comércio argentino-brasileiro em autopeças. 2007-2009

		2007		2008		2009	
		CIIV	CIIH	CIIV	CIIH	CIIV	CIIH
Carrocerias e partes	Vidrio	0,07596			0,13792	0,11082	
	Fechaduras, dobradiças e outros componentes	0,16449			0,14954		0,13928
	Carrocerias, para-choques e partes		0,85148	0,75614			0,69370
	Assentos, cintos de segurança, air bags e acessórios		0,61304	0,55250		0,39583	
	Total		0,68317	0,61333			0,52950

		2007		2008		2009	
		CIIV	CIIH	CIIV	CIIH	CIIV	CIIH
Chassis e partes do conjunto motriz	Freios e seus elementos (mangueiras, câmaras de ar, tubos, etc) e materiais de fricção para freios e embreagens	0,40417		0,39352		0,23096	
	Porcas, molas, molas em lâmina, rolamentos, sistemas de suspensão	0,81807		0,79404		0,67530	
	Caixas de câmbio, eixos, transmissão e diferenciais	0,92332			0,87694		0,94995
	Silenciadores, filtros e canos de escape	0,19404		0,21957		0,12444	
	Total		0,80021	0,77057			0,77582
Componentes elétricos	Ventiladores, sopradores, ar condicionado e suas partes	0,08743		0,13703		0,16943	
	Motores, geradores, acumuladores elétricos, velas, imãs, dínamos, bobinas, componentes de ignição elétrica e motores de arranque	0,39195		0,28343		0,22173	
	Equipamentos de sinalização luminosa, sonora e partes; limpador de parabrisa, desembaçadores e equipamentos de rádio		0,52714	0,55470		0,60933	
	Painel de instrumentos (velocímetros, conta giros rpm, taxímetros, etc.) e acessórios	0,02312		0,05532		0,01372	
	Total	0,39242		0,34499		0,32835	
Motores e peças	Êmbolos, pistões, correntes de transmissão, peças; bombas e filtros de óleo, combustível e sistemas de arrefecimento; árvores de transmissão	0,46973		0,44063		0,57240	

Fonte: Elaboração própria com base no UN/Comtrade; CIIV: comércio intraindustrial vertical; CIIH: comércio intraindustrial horizontal.

O comércio intraindustrial é maior no caso de chassis e partes do conjunto motriz, como resultante de altos níveis desse comércio nos subgrupos caixas de câmbio, eixos, transmissão e diferenciais e em rolamentos e sistemas de suspensão, enquanto que é bem menor em freios, silenciadores, canos de escape e filtros. De 2007 a 2009, há uma leve queda no comércio intraindustrial do grupo como um todo, causado por reduções nestes últimos três subgrupos. Somente o subgrupo de caixas de câmbio manteve-se por fora desta tendência, sendo ainda o menos deficitário em termos relativos para a Argentina, e o único que apresenta comércio horizontal.

Por outro lado, em carrocerias e autopeças verifica-se uma clara tendência negativa nos índices de comércio intraindustrial ao longo dos anos sob estudo, tendo o índice um valor de 53% em 2009, em comparação com 68% de 2007 (somente o vidro escapa a esta tendência entre os subgrupos desta categoria). Aqui, existem casos de comércio vertical e horizontal, destacando-se o caso de carrocerias (que é o subgrupo com maiores níveis de comércio bilateral) como exemplo desta última modalidade.

Os níveis de comércio intraindustrial são bem menores nos casos de motores e partes, e componentes elétricos, mas, crescentes no primeiro caso, e decrescentes no segundo. Em quase todos os subgrupos, o comércio é consistentemente vertical e fortemente deficitário para a Argentina. No entanto, é necessário esclarecer que o caso de componentes elétricos, é o único onde a Argentina exporta com um valor unitário superior ao do Brasil, de maneira consistente para todos os subgrupos ao longo dos três anos estudados, junto com caixas de câmbio, eixos, transmissão e diferenciais.

Analisando o tema nos subgrupos, é possível estabelecer diferentes tipologias com base nos valores do índice de Grubel-Lloyd. O primeiro conjunto de bens está composto por aqueles cujo índice está entre 0 e 20%, aproximadamente, isto é, segmentos onde as relações comerciais são marcadamente interindustriais. Ali, estão: silenciadores, filtros e canos de escape; ventiladores, sopradores e ar condicionado; fechaduras, dobradiças e outros; vidro e painel de instrumentos. Neste grupo, apenas ventiladores, sopradores e ar condicionado mostrou um crescimento no comércio intraindustrial.

O segundo conjunto de bens possui índices com valores de 20 a 40%, incluindo freios e elementos, e motores, geradores e acumuladores elétricos. O nível de comércio

intraindustrial de ambos subgrupos têm diminuído. No intervalo de 40 a 60% estão: assentos, cintos de segurança e air bags; equipamento de sinalização luminosa e sonora, e êmbolos, pistões e correntes de transmissão. Os últimos dois subgrupos têm aprofundado seu nível de comércio de duas vias, enquanto o primeiro têm diminuído.

Com níveis de comércio intraindustrial entre 60 a 80%, mas diminuindo estão: carrocerias, parachoques e partes, e porcas, molas, etc. Finalmente, o subgrupo com nível mais elevado de comércio intraindustrial é o de caixas de câmbio, eixos, transmissão e diferenciais, com índices superiores a 90% e tendência levemente crescente.

Como conclusão geral, observamos que o nível de comércio intraindustrial argentino-brasileiro no setor de autopeças é alto, mas que o seu papel tem diminuído nos últimos anos, onde podem ter influenciado por diversos fatores, incluindo o impacto da crise internacional, mas também questões mais estruturais vinculadas a competitividades relativas e estratégias empresariais.

Neste marco, o comércio intraindustrial é, na maioria dos casos, de caráter vertical, sendo o Brasil, o país que exporta bens de maior “qualidade” relativa, exceto em caixas de câmbio e componentes elétricos (segmento que é o de menor nível de comércio bilateral entre todos os aqui analisados, e onde a modalidade intraindustrial é menos relevante). Não surpreende então, que a Argentina esteja sofrendo déficits em todos os segmentos do setor de autopeças, o que já tem gerado algumas pre-ocupações no governo nacional.

É claro que a presença de empresas multinacionais montadoras em ambos lados da fronteira, que tenderam a organizar cadeias regionais de fornecimento de partes e peças (bem como de fabricantes de autopeças que também têm, em muitos casos, investimentos nos dois países), é um fator que tem favorecido o comércio intraindustrial e a complementaridade nesta indústria. No entanto, a tendência à queda desse comércio e o tipo de padrão de complementaridade que tem surgido (que representa permanentes déficits para a Argentina), mostram que não necessariamente essa complementaridade resulta em vantagens relativamente equitativas para todos os participantes do comércio. E ainda mais quando no caso argentino as tendências do comércio bilateral estão dentro de um processo onde, após a saída da conversibilidade, a taxa de crescimento interanual da importação de

autopeças superou em todos os anos à da produção de automóveis (exceto em 2006) e a diferença acentuou-se significativamente em 2008, quando a produção de veículos cresceu 10%, e a importação de autopeças aumentou 24%¹². Esta situação está ocorrendo principalmente nos modelos lançados mais recentemente, onde o conteúdo nacional de partes é ainda menor à média (o que mostra a falta de modernização da indústria de autopeças local) –ver López e Ramos 2009-.

4.3. As políticas pró-integração produtiva no MERCOSUL

Três comprovações fizeram com que, a partir de 2006, a temática da integração produtiva fosse recolocada na agenda de negociação do Mercosul. São elas: a) a existência de grandes assimetrias intra e inter países do bloco, b) o reconhecimento de que o processo de integração ao longo de 15 anos havia avançado relativamente pouco no que respeita aos objetivos da integração produtiva, e c) a convicção de que não existia um conceito claro de Integração Produtiva no Mercosul que permitisse aos Estados e ao setor privado contribuir para a sua consecução (Secretaria do Mercosul, 2009)¹³.

Até esse momento, as políticas industriais ou de competitividade estabelecidas no Mercosul tiveram alcance nacional, a não ser em casos excepcionais, como o do setor automobilístico. Ainda nesse caso, as políticas regionais, mesmo que estivessem implicitamente promovendo processos de especialização no setor de montadoras (mas não no de autopeças), tinham como objetivo principal, administrar o comércio entre os sócios.

Assim, na prática, e a pesar do processo integrador, o número de iniciativas regionalmente articuladas destinadas a promover a complementaridade produtiva e o aumento da concorrência, era muito escasso.

Porém, deve-se mencionar um antecedente que, mesmo tendo falhado, é relevante. Trata-se da criação dos Fóruns de Competitividade para as Cadeias Produtivas do Mercosul em 2002. Este passo foi resultante de um processo de trabalho desenvolvido a partir de 2001, que pretendia estender para todo o Mercosul a experiência prévia do Brasil nessa área. Desde o início, esta iniciativa esteve associada ao conceito de cadeias produtivas, com o objetivo de produzir diagnósticos e facilitar os debates e negociações em nível regional entre

os representantes de cada cadeia (a cadeia da madeira e móveis esteve entre as primeiras escolhidas para ser analisada).

Em 2002, o Conselho do Mercado Comum aprovou formalmente a criação do Programa dos Fóruns de Competitividade das Cadeias Produtivas do Mercosul, com participação de funcionários do setor público e representantes do setor privado (empresarial e sindical). A decisão não incluiu mecanismos operativos para a criação dos Fóruns, exceto a disposição de que a orientação política do Programa seria dada pelas Reuniões de Ministros.

A ideia de criar estes fóruns de competitividade, além da inspiração conjuntural antes mencionada, também refletia a percepção de que o processo de integração não estava necessariamente levando a aproveitar as potencialidades de complementaridade das distintas cadeias produtivas e que, ainda, estava gerando padrões de especialização setorial provavelmente indesejáveis para alguns dos países membros (CEP, 2003). Em outras palavras, a introdução dos fóruns veio a par de uma “mudança de clima” sobre o pensamento dominante, em relação ao processo de integração, onde passava-se de uma confiança implícita ou explícita nos mecanismos espontâneos de auto-organização privada à ideia de que não necessariamente esses mecanismos funcionavam e conduziam a resultados eficientes economicamente, e aceitáveis política e socialmente. No entanto, na prática, o único fórum que funcionou operativamente foi o da Madeira e Móveis (para observar as dificuldades associadas a estes tipos de empreendimentos, ver Seabra, 2007, que vários anos depois da criação do Fórum afirmava que havia um escasso grau de cooperação horizontal e vertical na cadeia de madeira e móveis no MERCOSUL)

Nesse contexto, em julho de 2006 os presidentes dos países instruíram os Ministros das áreas vinculadas com a produção a definir as pautas que conformariam o “Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional”. Em cumprimento a este mandato, o Subgrupo de Trabalho (SGT) N^o 7 - Indústria levou para a consideração do Grupo Mercado Comum uma Proposta de Pautas para a Integração Produtiva do Mercosul. Em declaração de dezembro de 2007, o Conselho Mercado Comum (CMC) decidiu criar um Grupo Ad Hoc, vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC), responsável pela

12. AFAC, “Comercio exterior autopartista año 2008”, Abril de 2009.

13. As primeiras iniciativas voltadas para a promoção da integração produtiva no Mercosul datam de meados da década de oitenta, quando os governos de Argentina e Brasil negociaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O acordo previa como meta a criação de um mercado comum entre as duas economias a partir do ano 2000 e estabelecia iniciativas de cooperação industrial envolvendo os setores de bens de capital, automobilístico, aeronáutico, siderúrgico e de alimentos.

14. Até onde sabemos, não pesquisou-se sistematicamente os motivos que levaram ao fracasso desta iniciativa.

elaboração de um Programa de Integração Produtiva (PIP) do Mercosul (Declaração CMC Nº 52/07)¹⁵.

As questões consideradas prioritárias e que deveriam ser tratadas por esse Programa eram as diferenças de escala entre os países, a reduzida tendência à complementaridade entre empresas, as assimetrias em matéria de desenvolvimento tecnológico, a existência de barreiras à entrada e a fragilidade das pequenas e médias empresas (PME) da região.

No âmbito das reuniões do Grupo Ad Hoc, os Estados Partes negociaram os termos do referido Programa, cuja criação foi ratificada pelo CMC em julho de 2008.

Para gerir a sua implementação foi criado o Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP), que opera no âmbito do GMC, cuja função é a de coordenar e executar o Programa, bem como todas as propostas e ações ligadas a essa temática (Declaração CMC Nº 12/08).¹⁶

Novamente, assim como no caso dos fóruns, a complementaridade entre a iniciativa de integração produtiva no âmbito do Mercosul e a gestão da política industrial no Brasil, a qual fica evidenciada pelo fato dessa temática ter se transformado em um dos seis destaques estratégicos da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) lançada pelo Governo Federal em maio de 2008 (Box 1).

Box 1

Brasil - Programa de Desenvolvimento Produtivo. Destaques Estratégicos: Integração Produtiva com a América Latina e, em especial, com o Mercosul

Premissa geral: *O programa visa aumentar a articulação das cadeias produtivas e elevar o comércio com essa região, buscando ampliar a escala e a produtividade da indústria doméstica. Neste contexto, a integração das infraestruturas logísticas e energéticas na América do Sul e, em particular no Mercosul, mostra-se como grande desafio e oportunidade.*

Objetivos da integração produtiva: *Ampliar o comércio regional e articular estruturas produtivas do Mercosul para o aproveitamento conjunto de oportunidades econômicas nos mercados regional e global.*

Metas para o triênio 2008-2010:

- Implantar no Mercosul cinco projetos de integração produtiva: Programa de Desenvolvimento de Fornecedores de Petróleo e Gás; Programa de Adensamento e Complementação Automotiva; Programa Mercosul de Articulação Empresarial para Integração Produtiva; Programa de Integração das Cadeias Produtivas Conectadas ao Turismo no Mercosul; Fórum Mercosul da cadeia produtiva de Madeira e Móveis.
- Fortalecer os Fóruns de Competitividade de Cadeias Produtivas do Mercosul (Decisão CMC 23/02) e iniciativas setoriais de integração produtiva regional.
- Implantar o Fórum de Micro e Pequenas Empresas no Mercosul.
- Criar o Fundo Mercosul para a Integração Produtiva de MPE -- Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (CMC Nº41/08).
- Aumentar em 30% o valor médio dos últimos três anos (2006-2008) de desembolso anual voltados para o financiamento de exportações destinadas a projetos de infraestrutura no bloco.
- Manter a participação das importações de bens, oriundas da América Latina e Caribe em 16,4% do total geral das importações brasileiras.
- Manter a participação das importações de bens de média/alta e alta tecnologia oriundas da América Latina e Caribe em 39,3% do total geral.
- Manter a participação das exportações de bens de média/alta e alta tecnologia para América Latina e Caribe em 50,3% do total geral das exportações brasileiras.
- Implantar sistema de monitoramento do comércio de serviços.
- Fortalecer Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI).
- Estruturar projeto de cooperação industrial.

15. Em julho de 2006, sob o marco de tratamento das assimetrias no MERCOSUL, o Conselho de Representantes Permanentes também manifestou ao CMC a necessidade de estimular iniciativas para a integração produtiva no MERCOSUL, como uma maneira de beneficiar as PME do Paraguai e do Uruguai para que estas pudessem se integrar nas cadeias regionais de produção.

16. A primeira reunião do GIP ocorreu em Brasília, em setembro de 2008. Até o final de 2009, outras cinco reuniões tiveram lugar, sendo outra em Brasília (II), duas em Assunção (III e IV) e duas em Montevideu (V e VI).

Desafios até 2010:

- Integrar a infraestrutura logística, energética e de telecomunicação.
- Integrar as cadeias produtivas.
- Incrementar as exportações de países sulamericanos para o Brasil.
- Realizar o financiamento e a capitalização de empresas latinoamericanas.
- Ampliar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio regional.
- Ampliar a participação dos serviços no comércio regional
- Realizar projetos institucionais com empresas de diferentes países do MERCOSUL.

O conceito de integração produtiva contido no PIP pressupõe “o desenvolvimento de novas vantagens competitivas em cada país do bloco. Isso pode ser alcançado mediante a complementação produtiva e a especialização, para a integração aos processos produtivos regionais, principalmente de PME da região e de empresas dos países de menor tamanho econômico relativo” (Secretaria do Mercosul, 2009). Assim sendo, o Programa busca fortalecer a complementaridade produtiva das empresas do bloco, principalmente das PME e das empresas das economias menores, mediante o uso de mecanismos públicos de coordenação e de articulação público-privado, com vistas a aprofundar o processo de integração regional, consolidando o aumento da competitividade dos setores produtivos dos Estados Partes. Ele contém sete linhas de ação horizontais, que compreendem:

(vii) A cooperação entre organismos e entidades nacionais para apoiar o processo de integração produtiva;

(viii) A complementação de instrumentos e entidades nacionais ligadas à pesquisa, ao desenvolvimento e à transferência de tecnologia;

(ix) A capacitação de recursos humanos em integração produtiva. Para tanto está prevista a criação do Programa Regional de Capacitação de Recursos Humanos em Integração Produtiva, cujo objetivo consiste em promover a formação de pessoal, dos setores público e privado, em nível regional, em áreas de interesse para o fomento à integração produtiva.¹⁷ Uma parte do programa está associada diretamente à implantação de projetos específicos de integração, no âmbito do PIP. Outra parte prevê a formação de uma rede de cursos de pós-graduação ou especialização em temas de interesse da integração produtiva com a participação de universidades dos Estados-Parte do MERCOSUL, bem como a promoção do intercâmbio entre entidades e especialistas, da Região e do exterior, em temas de interesse da integração produtiva por meio, por exemplo, de seminários, workshops e visitas técnicas.

(x) A coordenação com outras instâncias negociadoras do bloco, como o Foro Consultivo Econômico e Social, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, e outros, como o Parlamento do MERCOSUL e a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL;

(xi) A criação do Observatório Regional Permanente sobre Integração Produtiva no Mercosul (ORPIP), que será encarregado de gerar e processar informações para subsidiar o planejamento e o desenvolvimento dos mecanismos, programas e/ou políticas públicas, nos âmbitos setorial e regional, focados em favorecer a cooperação e a associatividade entre empresas dos diversos países do Mercosul (Decisão CMC Nº 07/09). Além de constituir um amplo banco de dados contendo informações sobre as contas nacionais de cada Estado Parte, comércio exterior intra e extrazona, pesquisas nacionais sobre o desempenho do setor industrial, dados e análises conjunturais e estruturais sobre a dinâmica do processo de integração, assim como estudos e publicações acadêmicas sobre o tema, o ORPIP terá ainda três funções adicionais. São elas: (1) criar e manter um Sistema Geográfico de Informação Produtiva do Mercosul – Portal Empresarial; (2) desenhar e manter painéis com indicadores e medições da integração produtiva; e (3) elaborar relatórios periódicos sobre a dinâmica, o estado atual e as perspectivas de integração produtiva nas cadeias e nos setores produtivos do Mercosul, e identificar as dificuldades para integrar cadeias produtivas, incluindo deficiências logísticas, de gerenciamento e de qualidade nos processos produtivos, barreiras na fronteira e outros entraves ao comércio dos produtos que fazem parte das cadeias produtivas regionais. O portal do ORPIP deverá entrar em operação em meados de 2010.

(xii) A articulação de medidas de facilitação do comércio, com foco no tratamento das dificuldades para integrar cadeias produtivas, incluindo deficiências logísticas, de gerenciamento e de qualidade nos processos produtivos,

17. O público-alvo desse Programa é formado por formuladores de políticas públicas ou que operam sistemas cruciais para a integração produtiva, como o trânsito fronteiriço ou a infraestrutura de serviços tecnológicos e de vigilância sanitária, por exemplo; líderes de entidades empresariais e de trabalhadores, ou de arranjos produtivos locais; membros de institutos tecnológicos, e outras organizações que possam ter interface com o tema.

barreiras na fronteira e outros entraves ao comércio dos produtos que fazem parte das cadeias produtivas regionais.

(xiii) A concessão de financiamentos, por intermédio de mecanismos como o FOCEM, o Fundo Mercosul de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e de outros mecanismos de financiamento e de cooperação internacionais, a exemplo do CAF, do BID-FOMIN e do FONPLATA. O objetivo é contar com recursos financeiros para serem usados em projetos de integração produtiva que envolvam as empresas da região, para a criação de linhas de financiamento para investimentos intrarregionais em apoio a *joint ventures*, para instalação de fábricas, bem como para a expansão de investimentos já realizados.

Adicionalmente, em nível setorial, o Programa contempla o desenvolvimento de foros de competitividade e de iniciativas de integração (Declaração CMC Nº 23/02). Essas iniciativas poderão incluir, entre outras, as seguintes formas possíveis de cooperação: (a) projetos específicos com potencial de integração, (b) desenvolvimento de novos setores, (c) reconversão por especialização intra-setorial, (d) integração de cadeias de valor, (e) desenvolvimento de fornecedores de empresas âncora no âmbito regional, (f) especialização e complementação em produtos e/ou setores, (g) desenvolvimento conjunto de novos produtos ou adaptações, (h) *joint ventures* em nichos específicos, (i) alianças de exportação, (j) coordenação empresarial intersetorial e troca de experiências, (k) facilitação de relações de abastecimento, (l) acordos de reconversão, (m) integração fronteiriça, (n) articulação regional da produção, (o) coordenação de investimentos e (p) capacitação de mão de obra e/ou capacitação empresarial para PMês.

Desde meados de 2008, algumas atividades vêm sendo desenvolvidas no âmbito do Programa, entre elas:

(i) O Programa de Desenvolvimento de Fornecedores para o Setor do Petróleo e do Gás do Mercosul, que prevê o fortalecimento dessa cadeia produtiva, a partir da qualificação, da integração e da complementação das empresas fornecedoras (potenciais e efetivas), em alinhamento com as demandas e as necessidades das empresas âncora dos Estados Partes. Para tanto, ele se sustenta sobre os seguintes eixos de ação: (a) gestão da Informação, a partir do mapeamento da cadeia produtiva de petróleo e gás no Mercosul; (b) competitividade, a partir da promoção de competências gerenciais e da inovação tecnológica; e (c) acesso a mercados por meio da geração de

negócios entre empresas fornecedoras e âncoras da cadeia (Arcuri, 2009).¹⁸

(ii) A implementação do Programa de Intensificação e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul, coordenado pelo Grupo Executivo para a Integração Produtiva da Cadeia Automotiva (GEIPA), que visa fomentar o adensamento e integração produtiva na cadeia automotiva do bloco a partir: (a) do desenvolvimento institucional visando à complementaridade produtiva, (b) do fortalecimento da competitividade de fornecedores, (c) da criação de novas oportunidades de negócios entre as empresas e (d) da capacitação tecnológica do tecido empresarial (Arcuri, op. cit). Entre as medidas previstas no programa estão atividades de apoio gerencial e tecnológico para desenvolver fornecedores na cadeia automotiva; assessoria para maior eficiência energética nas empresas; gestão de resíduos; e cooperação entre entidades nacionais de suporte ao desenvolvimento. Os produtores uruguaios e paraguaios terão apoio técnico e financeiro para promoção comercial e feiras de demonstração de mercadorias nos mercados dos sócios maiores.¹⁹

(iii) O Programa de Integração das Cadeias Produtivas Conectadas ao Turismo no Mercosul, que busca criar uma rota turística que cruzaria os quatro países do bloco a partir da integração de um conjunto de roteiros -- Estrada Real (Diamantina, Ouro Preto, Paraty e Rio de Janeiro); Rota dos Tropeiros (Sorocaba e Viamão, no RS); Iguaçu- Missões (Roteiro Jesuítico do Rio Grande do Sul, Argentina, Paraguai e Foz do Iguaçu); Caminho de Córdoba (Córdoba, Colônia de Sacramento e Viamão), não excluindo a possibilidade de identificar, incluir ou articular-se com outras rotas existentes no Bloco (CMC/Decisão Nº 24/05).

(iv) O Programa Mercosul de Articulação Empresarial para a Integração Produtiva, que faz a promoção da participação de fornecedores da região nas feiras compradoras do setor hoteleiro realizadas no Brasil. Também foram analisadas alternativas para a constituição do Fundo PME, que foi recentemente aprovado pelo CMC (Decisão Nº 13/08), juntamente com a criação de um sistema de garantias para empréstimos, os quais serão concedidos para empresas que participarem de iniciativas de integração produtiva no Mercosul.

Em dezembro de 2008 foi aprovada a criação de um Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Decisão CMC Nº 41/08), destinado a garantir,

18. Os valores estimados para a execução desse programa no biênio 2010-2011 são de US\$ 2,633 milhões, sendo US\$ 2,238 milhões provenientes do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM) e US\$ 395 mil do Governo brasileiro, como contrapartida.

19. Os valores estimados para execução desse programa no triênio 2009-2011 são de US\$ 2,663 milhões, sendo US\$ 2,263 provenientes do FOCEM e US\$ 400 mil do Governo brasileiro.

direta ou indiretamente, operações de crédito contratadas por micro, pequenas e médias empresas que participem de atividades de integração produtiva no MERCOSUL²⁰. A contribuição total inicial dos Estados Partes para o Fundo foi de US\$ 100 milhões, sendo 70% dos recursos provenientes do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Da mesma forma que no FOCEM, o Fundo de Garantias permite que os benefícios sejam obtidos de forma inversamente proporcional às contribuições realizadas. O Fundo pode conceder uma garantia ou um refinanciamento para novas operações de crédito, até o limite de 80% do valor do empréstimo ou da garantia original, para a realização de investimentos produtivos; atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D & I); capacitação e desenvolvimento tecnológico; produção e comercialização de bens destinados à exportação” (BID Intal, 2009).

Ao longo de 2009, o GIP deu seguimento aos avanços registrados nas cadeias Automotiva, de Petróleo e Gás, Metal Mecânica, Madeira e Móveis, Turismo, Naval e Produtos Farmacêuticos Veterinários. Começou, também, a trabalhar nas cadeias de Produtos Fitoterápicos; Energia e Agricultura.

Finalmente, frente à necessidade de estabelecer condições específicas para facilitar a utilização dos recursos do FOCEM para o financiamento de projetos de integração produtiva, enquadrados no Programa II “Desenvolvimento da Competitividade”, o CMC decidiu, em setembro de 2009, criar o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – Projetos de Integração Produtiva (Decisão CMC Nº 11/09). Com isso, tornou possível delegar a estruturação, a operação e/ou a gestão de projetos contemplados no Programa II a entes públicos, mistos ou privados que sejam da Administração Direta, Indireta ou do Sistema Operacional do Estado Parte.

Em que pese a temática da integração produtiva ter se convertido, desde 2006, em uma das prioridades da agenda de negociação do Mercosul e de já ter havido algumas iniciativas concretas nesse sentido, a verdade é que os resultados alcançados até o momento podem ser considerados modestos.

Não há consenso entre analistas econômicos e formuladores de política sobre a eficácia desse tipo de iniciativa, ou seja, caberia indagar até que ponto programas de integração produtiva geridos em bases comunitárias podem, ao contribuir para a correção de falhas de mercado, efetivamente induzir a consolidação e/ou o desenvolvimento autônomo de redes produtivas regionais (Bekerman &

Rodríguez, 2005). A análise da experiência internacional não corrobora a tese de que programas dessa natureza sejam condição necessária para o desenvolvimento da integração produtiva. A experiência europeia, por exemplo, mostra que não só inexistem políticas comunitárias concebidas especificamente para este fim, mas também que alguns instrumentos ou ações da política industrial comum operam mais como facilitadores do que como indutores dos processos regionais de integração produtiva. Já a experiência asiática constitui o paradigma da integração produtiva liderada pelo investimento externo direto, no qual as firmas buscam a fragmentação da produção como estratégia de aumento da produtividade, propiciada tanto pelos baixos custos dos fatores de produção nas economias de menor desenvolvimento relativo da região, quanto pela redução do custo dos investimentos garantida pela concessão de incentivos governamentais (Hamaguchi, 2008).

Mêsmo sem questionar o mérito das iniciativas recentes do Mercosul, é importante reconhecer que o contexto regional não oferece um ambiente favorável ao florescimento da integração produtiva. Razões de ordem histórica e estrutural impõem dificuldades ao desenvolvimento de processos de integração produtiva na região. A primeira é de que historicamente o fenômeno da cooperação industrial apresenta escassa ocorrência no Mercosul, tanto no âmbito das respectivas economias nacionais, quanto no das relações dos sistemas produtivos locais com o resto do mundo (Veiga, 1998). A prevalência durante décadas de modelos de desenvolvimento baseados na substituição de importações criou estruturas produtivas autárquicas e pouco conectadas com o comércio internacional. Não há dúvida de que uma das heranças negativas desse modelo é de que ele, ao gerar uma baixa exposição da estrutura industrial à concorrência, pouco induz as empresas a adotarem modelos novos ou mais modernos de organização da produção. A segunda está relacionada com um conjunto de fatores estruturais, especialmente: (i) a assimetria de tamanho entre as economias do Mercosul; (ii) os distintos graus de diversificação das estruturas produtivas nacionais²¹; e (iii) a elevada heterogeneidade competitiva das estruturas produtivas estabelecidas nos distintos países.

O caso do setor madeira e móveis, que, como foi dito anteriormente, foi o único onde pôde ser colocado em funcionamento um fórum de competitividade em escala Mercosul, revela justamente a influência deste tipo de fatores. Ali, as dificuldades de atingir processos de

20. O Fundo foi criado com vigência de dez anos, a partir da primeira contribuição efetuada por um dos Estados Partes ao Fundo de Garantias. Cumprido esse prazo, os Estados Partes avaliarão a efetividade do Sistema de Garantias e a conveniência de sua continuidade.

21. A estrutura produtiva das economias pequenas (Paraguai e Uruguai) apresenta um grau de diversificação muito menor quando comparado com a das economias maiores. Esse fator, por si só, limita consideravelmente as possibilidades de empresas localizadas em países pequenos, se integrem a cadeias produtivas regionais.

complementaridade, são atribuídas às heterogeneidades competitivas e de tamanho entre as empresas que fazem parte das cadeias respectivas em cada país (Ferreira Brusquetti, 2007).

A ausência de convergência entre os regimes macroeconômicos dos países da região, bem como as assimetrias regulatórias e de incentivos, também têm influenciado negativamente sobre as possibilidades de aprofundamento dos processos de complementaridade regional (ver novamente o trabalho de Ferreira Brusquetti onde reflete-se a relevância de tais fatores para o caso madeira e móveis).

Também há de se considerar o papel que um esquema de integração regional desempenha ao oferecer aos agentes econômicos um ambiente mais favorável à formação de alianças empresariais e, conseqüentemente, ao desenvolvimento de redes produtivas. Ao propiciar uma expansão dos mercados e reduzir os custos de transação, processos de integração regional oferecem oportunidades para as empresas reverem seu escopo de atuação e, em especial, para dimensionar seu grau de integração vertical (Araujo Jr., 1998).

Quer se dizer com isso que, mais importante do que a existência de uma institucionalidade voltada à promoção da integração produtiva, busca-se assegurar o pleno funcionamento do mercado integrado, de tal forma que não haja obstáculos aos fluxos de mercadorias e investimentos entre os países. Isso significa que para empresas já estabelecidas ou para aquelas que examinam a possibilidade de criar novas bases produtivas na região deveria ser indiferente investir nas economias de maior ou menor porte relativo. Especificamente, no caso do Mercosul, em que a integração produtiva não tem como contar com elementos de indução associados ao diferencial nos custos dos fatores de produção, os incentivos para que as empresas adotem estratégias de fragmentação da produção em nível regional, dependerão ainda mais das condições de funcionamento do mercado integrado.

Como ilustra a experiência europeia, mais importante do que a existência de instrumentos de política industrial que favoreçam a formação de alianças empresariais e a operação de redes produtivas, é garantir a livre movimentação de mercadorias e de fatores de produção, bem como a estabilidade das regras do jogo. Esta parece ser, pelo menos no caso da experiência europeia, uma condição de primeira ordem para garantir o desenvolvimento da integração produtiva em bases regionais.

Importa salientar que no caso do Mercosul, desde o estabelecimento da União Aduaneira em 1995, muitas das medidas necessárias à consolidação do mercado integrado não foram implementadas. Ao longo da última década, as negociações dos temas relacionados com a consolidação da união aduaneira se desenvolveram com um componente fortemente conflitivo, no qual os poucos acordos alcançados em matéria de política comercial foram sendo progressivamente erodidos pela ausência de coordenação em outros planos. Esse contexto conduziu à falta de harmonização dos instrumentos de política comercial, à reinstalação de barreiras ao comércio e comprometeu as possibilidades de avançar na formulação de políticas comuns (Porta, 2007).

Na área comercial, por exemplo, ainda subsistem problemas que impedem o pleno funcionamento da União Aduaneira: as perfurações e a dupla cobrança da TEC, a exigência indiscriminada de certificados de origem e a ausência de um código aduaneiro comum. Não são poucos também os casos em que a gestão das políticas nacionais mantiveram ou criaram obstáculos à consolidação do regime de livre comércio na região, entre elas, a adoção de restrições não tarifárias às importações, o uso do mecanismo de licença prévia às importações, a aplicação de medidas de defesa comercial para coibir importações intrazona e a não internalização nas legislações domésticas de regras e procedimentos acordados em âmbito comunitário. Ao elevarem os custos de transação no mercado integrado, esses obstáculos inibem os movimentos de terceirização das empresas e, conseqüentemente, o desenvolvimento de redes produtivas regionais.

O processo de integração também não avançou o suficiente para garantir a remoção dos entraves de natureza física e burocrática que afetam os fluxos comerciais entre os países do Mercosul. A precariedade da infraestrutura de transporte, a excessiva concentração do fluxo de carga geral no modal rodoviário e a deficiência dos serviços aduaneiros nos postos de fronteira oneram o custo do frete e causam atrasos na entrega de mercadorias e, portanto, oneram o preço do produto no mercado do país importador.

À luz desse diagnóstico pode-se afirmar que, do ponto de vista dos agentes econômicos, os obstáculos remanescentes ao funcionamento de uma união aduaneira plena reduzem significativamente os incentivos para o desenvolvimento de esquemas de cooperação, os quais constituem o alicerce da integração produtiva regional.

Somente após resolver estas questões, será possível avançar de maneira efetiva com programas de complementaridade produtiva intrarregional. Em função do exposto até aqui, pareceria razoável que esses programas se concentrassem em um conjunto de PME que mostrem potencialidades competitivas e vontade de cooperação, e que requeiram ações de capacitação e assistência para poder materializar ações de complementaridade.

O diagnóstico subjacente é de que, embora a cooperação seja uma necessidade crescente e uma oportunidade para as empresas industriais, no caso do Mercosul dificilmente estas iniciativas se desenvolverão espontaneamente, especialmente quando se leva em conta os seus condicionantes históricos, estruturais e institucionais. No que respeita à sua execução, “(...) trata-se de identificar e atingir um conjunto pequeno e bastante selecionado de PME da região, identificadas por seu elevado potencial para envolver-se com iniciativas de cooperação industrial com parceiros de outros países do Mercosul. Mais adiante, pode-se supor que projetos específicos voltados para a cooperação tecnológica venham a ser elaborados no marco do programa de cooperação industrial.” (Veiga, 1992, op. cit.).

Um guia para as iniciativas de capacitação das PME visando o estabelecimento de relações de cooperação entre empresas de diferentes países poderia basear-se na metodologia sugerida por Veiga (1992, op. cit.) que propõe um conjunto de ações divididas em seis etapas: (i) a busca e a identificação de parceiros; (ii) a negociação e definição de conteúdo da cooperação com o parceiro identificado; (iii) a obtenção de recursos e meios para viabilizar o acordo; (iv) a formalização do acordo de cooperação; (v) a implantação de adaptações gerenciais e produtivas nas empresas em função do arranjo negociado; e (vi) a gestão do acordo e dos conflitos e controvérsias entre os parceiros (ver também Dini et al, 2005, que propõem uma série de lineamentos para a formulação de projetos de complementaridade baseada na experiência do Banco Interamericano de Desenvolvimento).

5. Conclusões e sugestões sobre políticas

A complementaridade produtiva é um instrumento potencialmente importante para gerar ganhos de eficiência produtiva no Mercosul, melhorar a integração das PME nos mercados internacionais, dinamizar os processos inovativos e reduzir o nível de conflitividade intrabloco em diversos setores “sensíveis”.

A experiência europeia sobre o processo de integração produtiva parece, no entanto, não ter relação com os efeitos indutores da política industrial, mas sim com os avanços e o grau de profundidade do processo de integração regional. A conformação do mercado unificado constitui um elemento essencial para a facilitação das iniciativas de integração produtiva promovidas pela indústria europeia.

Nesse particular, a política industrial e os instrumentos comunitários de financiamento parecem desempenhar um papel meramente subsidiário no desenvolvimento da integração produtiva. Muito provavelmente a especialização industrial de determinadas regiões combinada com a existência de dotações favoráveis, como, por exemplo, mão de obra qualificada e barata, sejam mais importantes para explicar o surgimento de redes produtivas do que a disponibilidade de infraestrutura de transporte e de comunicação provida por investimentos financiados com recursos dos fundos estruturais. É óbvio que a existência de uma infraestrutura de transporte e a qualidade dos serviços de suporte, notadamente nas áreas de logística, que minimizem os custos no trânsito de mercadorias, são fundamentais para garantir a operação de redes de produção integradas, mas não é claro que sua oferta seja por si só suficiente para induzir a criação das mesmas. Também é preciso considerar que a política industrial comunitária - especialmente as iniciativas horizontais orientadas para a ampliação da capacidade de inovação da indústria e dos serviços, para a redução da carga administrativa das empresas, para a promoção das PME e para o incremento da capacitação da mão de obra - exerce um impacto positivo sobre o funcionamento de segmentos da indústria e de clusters industriais e, por conseguinte, concorre para melhorar a competitividade e a qualidade de operação das redes produtivas regionais.

A integração regional no Mercosul gerou estímulos para que alguns agentes econômicos empreendessem, por si sós, ações tendentes a intensificar o grau de complementaridade entre as atividades que desenvolvem nos distintos países do bloco. Falamos das ET, que além disso, de forma generalizada têm adotado em nível global, estratégias de busca de eficiência onde a especialização de suas filiais em determinadas atividades faz parte crucial de novas formas de divisão intracorporativa do trabalho (fragmentação de suas cadeias de valor). Neste caso, então, o incentivo do mercado unificado somou-se a tendências próprias das empresas e dos mercados respectivos.

Em contraste, para a maioria do aparato empresarial mercosulino, a integração regional, per se, não produziu os mesmos impulsos. Por um lado, como resultado da abertura e das tendências à reestruturação de suas cadeias de fornecedores em escala global, muitas PME da região deixaram de ser fornecedores das grandes ET que atuam em nossos países. Por outro, para o universo das PME tornou-se complexa a tarefa de encontrar espaços de complementaridade horizontal ou vertical com pares de outros países da região. Por outro lado, as relativamente escassas “multilatinas”, originárias da Argentina e do Brasil, nem sempre desenvolveram iniciativas de complementaridade intrarregional, provavelmente pela falta de maturidade de suas estratégias de internacionalização.

Além disso, inclusive nos casos onde a complementação via estratégias de ET ocorreu, isso não necessariamente significou que os resultados dela gerassem benefícios relativamente harmoniosos, pelo menos em termos de balanços comerciais²², para os países envolvidos, como surge da análise do setor de autopeças.

Os motivos que estão por trás destas tendências são diversos, desde questões de ambiente (falta de convergência e instabilidade macro, assimetrias regulatórias, deficiências da infraestrutura regional e, fundamentalmente, os buracos e as tarefas incompletas do processo de integração no MERCOSUL), até outras estruturais e próprias do aparato industrial da região (fortes heterogeneidades do universo empresarial, falta de uma tradição de cooperação intraempresa, debilidades dos sistemas de inovação, falta de acesso ao financiamento, etc.).

Em particular, é importante salientar que, desde o estabelecimento da União Aduaneira no Mercosul em 1995, muitas das medidas necessárias à consolidação do mercado integrado não foram implementadas, o que conduziu à falta de harmonização dos instrumentos de política comercial e à reinstalação de barreiras ao comércio, bem como comprometeu as possibilidades de avançar na formulação de políticas comuns. O processo de integração também não avançou o suficiente para garantir a remoção dos entraves de natureza física e burocrática que afetam os fluxos comerciais entre os países do Mercosul. À luz desse diagnóstico pode-se afirmar que, do ponto de vista dos agentes econômicos, os obstáculos remanescentes ao funcionamento de uma união aduaneira plena reduzem significativamente os incentivos para o desenvolvimento de esquemas de cooperação, os quais constituem o alicerce da integração produtiva regional.

As políticas públicas pró-complementaridade instrumentadas no Mercosul foram incapazes de reverter estas tendências, o que sugere, junto à evidência revisada tanto em nível teórico quanto para o caso europeu, que para promover maiores doses de complementaridade produtiva na região é preciso atender fundamentalmente às questões previamente mencionadas.

Em primeiro lugar, a tarefa mais relevante, naturalmente, é que o mercado unificado funcione efetivamente como um sinal a favor da complementaridade, removendo os obstáculos que bloqueiam o livre movimento de bens e fatores na região, e eliminar ou pelo menos reduzir as assimetrias regulatórias que possam subsistir. Melhorar a infraestrutura física associada ao transporte de mercadorias e pessoas é outro ponto fundamental da agenda neste sentido. Por outro lado, a pesar de que a questão da harmonização de políticas macroeconômicas não parece ser um tema que vai ser encarado no futuro imediato, qualquer avanço que ocorrer em matéria de convergência de regimês macro, ajudará também a gerar um ambiente de certeza para a complementaridade²³. Em segundo lugar, as políticas de apoio a PME, incluindo aspectos vinculados a financiamento, informação, acesso a mercados, capacitação, inovação, etc., colocarão estas firmas em melhores condições para competir e se integrarem nas redes produtivas intrarregionais.

Torna-se difícil pensar que as políticas que visam especificamente promover a complementaridade produtiva atinjam resultados significativos sem as condições mencionadas. Isto não quer dizer que essas políticas tenham que ser abandonadas, mas, muito pelo contrário, que seu sucesso dependerá em boa medida da satisfação das condições de ambiente listadas acima, da redução das heterogeneidades estruturais no setor empresarial mercosulino, e de que sejam resolvidas falhas de mercado que atingem fundamentalmente as PME. Poderíamos pensar, aliás, que na medida em que estes fatores sejam atendidos, provavelmente a demanda por políticas pró-complementaridade vai aumentar, desde que haja incentivos de mercado maiores para os agentes econômicos da região.

Nesse contexto, talvez seria mais apropriado que o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL concentrasse recursos nas atividades de fomento à cooperação, com ênfase no apoio e na capacitação das PME, tarefa que pode ser facilitada pela criação do Fundo Mercosul de Apoio às Pequenas e Médias Empresas. Os bancos nacionais de desenvolvimento (e eventualmente o Banco do Sul), também poderiam ajudar nesta tarefa. Neste particular, a identificação do potencial e das dificuldades de adesão das PME das economias de menor tamanho relativo às redes produtivas regionais já existentes constitui

22. Evidentemente, a análise da distribuição dos benefícios da suplementação deve adicionar outras variáveis, como emprego, produtividade, etc.

23. Neste ponto, a implementação do sistema de pagamentos que permite pagar em moedas locais as operações de comércio exterior (SML) poderia ajudar as PME que tentem se integrar em cadeias produtivas regionais.

um dos principais desafios a serem enfrentados pelos gestores do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL.

Também cabe avaliar a viabilidade de iniciativas dirigidas às transnacionais tanto extra como intra região que de alguma forma apresentem vocação para promover o desenvolvimento de cadeias regionais de provedores efetivamente integradas às estruturas produtivas das empresas de grande porte.

Em suma, requerem-se tanto avanços em matéria do próprio processo de integração, quanto medidas específicas, e bem desenhadas para contribuir a que, aquelas empresas que não possam ter acesso aos benefícios da complementaridade somente com o impulso dos sinais do mercado ampliado, melhorem as suas capacidades de se integrar a cadeias de valor regionais. O principal desafio a ser enfrentado pelos gestores destas medidas é assegurar a eficácia das iniciativas no longo prazo, o que, no caso do Mercosul, constitui uma tarefa não trivial, uma vez considerada a fragilidade das estruturas produtivas locais, a pouca densidade da integração produtiva em nível regional e a escassez de recursos gerenciais e financeiros das PME, especialmente aquelas que operam nas economias menores. Todavia, no longo prazo o êxito destes programas não dependerá apenas da melhora da competitividade das PME, mas fundamentalmente dos efetivos avanços na consolidação do processo de integração regional.

7. Referências

Albornoz, I., Anlló, G. y Bisang, R. (2010), “La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad”. Documento de proyecto No. 47, CEPAL, Buenos Aires.

Araujo Jr., J. (1998), “Alca: riscos e oportunidades para o Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Brasília”, mimeo.

Arcuri, R. (2009). “A Hora e a Vez da Política de Desenvolvimento Produtivo”. Presentación en seminario internacional realizado en Río de Janeiro. Septiembre de 2009. Disponible en: www.mercosur.int/.../Anexo%20IV%20%20DI%201107%20Relatorio%20IntProdutiva%20Arcuri.doc

Arza, V. y López, A. (2008), “Capítulo 3: El caso argentino”, en López, A. (coord.), La industria automotriz en el MERCOSUR. Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, Montevideo, p.53-148

Bekerman, M. y Rodríguez, S. (2005), “Cadeias Produtivas no Processo de Integração Regional: o caso dos móveis de madeira no Mercosul”, Revista Brasileira de Comércio Exterior, No. 82, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Río de Janeiro.

BID-Intal (2010). Informe MERCOSUL N° 14: 2º Semêstre 2008-1º semêstre 2009. Febrero de 2010. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_14.pdf

CEP (2003), “La promoción de cadenas productivas regionales en el marco de los procesos de integración”, Síntesis de la Economía Real, N° 41, Julio, Buenos Aires.

Cloudt, M., Hagedoorn, J. y Roijakkers, N. (2006), “Trends and patterns in inter-firm R&D networks in the global computer industry: a historical analysis of major developments during the period 1970-1999”. Faculty of Technology Management, Eindhoven University of Technology and Faculty of Economics and Business Administration, Maastricht University.

Coase, R. (1937), “The Theory of the Firm”. The International Library of Critical Writings in Economics, Elgar Reference Collection. Cheltenham.

Coase, R. (1995), “Essays on Economics and Economists”. University of Chicago Press, Chicago.

Combe, E. (1998), "Pourquoi les Firmês s'allient-elles? Un état de l'art in Revue d'Économie Politique", Paris.

Comisión de las Comunidades Europeas (1990), "A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto" (Comunicado No. 556). Bruselas.

----- (2005) "Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da União Européia – rumo a uma abordagem mais integrada da política" (Comunicado No. 474). Bruselas.

Correa, A. (2001), "O Complexo Calçadista Brasileiro" en BNDES Setorial, 2001. BNDES. Rio de Janeiro.

Coriat, B., Gougeon, J.C. y Lucchini, N. (1994), "Pourquoi les Firmês Cooperent-elles?" Working Paper No. 9401, Centre de Recherche en Economie Industrielle, Université Paris XIII. Paris.

Curzel, R., Montoro, F., Vartanian, P (2010), "Una investigación de la evolución del comercio intra-industria en la relación Brasil-MERCOSUR en el periodo 1996-2005: ¿qué dicen los datos?", Revista de Economía Mundial.

Daicich, A. (2007), "El Comercio intra-Industrial vertical y horizontal en el MERCOSUR", tesis de maestría, FLACSO.

Del Castillo, J. (2008), "La integración de procesos productivos em La UE: el caso de Espana". Presentación en Workshop "Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur", patrocinado por ABDI, Cepal e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Dullien, S. (2008), "Productive Integration in EU: process, achievement and policies (a German perspective)". Presentación en Workshop "Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur", patrocinado por ABDI, Cepal e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Ferreira Brusquetti, M. (2007), "Investigación Madera y Mueble", Secretaría del MERCOSUR, Estudio N° 002/07. Febrero.

Flores, R. (2008), "The World Fragmentation of Production and Trade: concepts and basic issues". Presentación en Workshop "Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur", patrocinado por ABDI, CEPAL e Ipea

y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Grupo de Integración Productiva (2008). I Reunión del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), Brasilia, Brasil (18/7/2008). Disponible en: <http://www.iberpymeonline.org/documentos/GIP-MERCOSUR-1108.html>

Grupo Mercado Común (2009). Anexo 4 – Lineamientos para o Desenvolvimento do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (22/7/2009). Disponible en: [http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/2ED2BF10E154F377032576F1006D2E8D/\\$File/GMC_2009_ACTA01-Ex_ANE04_PT_DT11_IPM.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/2ED2BF10E154F377032576F1006D2E8D/$File/GMC_2009_ACTA01-Ex_ANE04_PT_DT11_IPM.pdf)

Hamaguchi, N. (2008), "Production Integration in East Asia". Presentación en Workshop "Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur", patrocinado por ABDI, CEPAL e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Jacquemin, A. (1992), "Enjeux de la Nouvelle Économie Industrielle Européene in Économie Apliqueé", Tomo XLV, No. 3. Paris.

Kosacoff, B. (coord.) (2004), "Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR", CEPAL, Buenos Aires, Septiembre.

López, A. (coord.) (2009), La industria de biocombustibles en el MERCOSUR. Red MERCOSUR, Montevideo.

López, A. y Laplane, M. (2004), "Complementación productiva en el MERCOSUR: perspectivas y potencialidades". Red MERCOSUR.

López, A. y Ramos, D. (2008), "Oportunidades y desafíos para la industria del software en Argentina". En Bastos Tigre, P. y Silveira Marques, F. (eds.), Desafíos y oportunidades para la industria del software en América Latina. CEPAL, Naciones Unidas.

López, A. y Ramos, D. (2009), "Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios" En Kosacoff, B. y Mercado, R. (eds.), La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades. CEPAL / PNUD, Buenos Aires.

López, A., Ramos, D. y Torre, I. (2009). "Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor". CEPAL, Naciones Unidas.

Lotter, F. (1995), “Coûts de Transaction et Fondements de L’intervention Publique” en *Revue d’Economie Industrielle*, No. 71, 1º semestre. Paris.

Lucângeli, Jorge (2007), “La especialización intraindustrial en MERCOSUR”, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, No. 64, CEPAL.

Machado, J.B.M. (2001), “Mercosul: processo de integração”. Ed. Aduaneiras. São Paulo.

Midelfart-Knarvik, Overman, Reddings & Venables (2002), “The Location of European Industry in European Integration and the functioning of product markets”, *European Commission Special Report 2/2002, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*. Bruselas.

Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (2010). Programa Integração Produtiva da América Latina e Caribe. “Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação - Atualização: Maio/2008 – Janeiro/2010”. Disponible en:

http://www.pdp.gov.br/Relatorios%2ode%2oProgramas/Am%C3%A9rica%2oLatina_com_2.pdf

_____ (2009). Destaques Estratégicos: Projetos e Iniciativas de Integração Produtiva da América Latina e Caribe, com Foco Inicial no MERCOSUL. Programa Atualizado – Agenda de Ação (Set/2009). Disponible en:

http://www.pdp.gov.br/Relatorios%2ode%2oProgramas/Agenda%2ode%2oa%C3%A7%C3%A3o%2orevisada_am%C3%A9rica%2olatina_com.pdf

_____ (2008). Destaques Estratégicos: Projetos e Iniciativas de Integração Produtiva da América Latina e Caribe, com Foco Inicial no MERCOSUL (12/maio/2008). Disponible en: http://www.pdp.gov.br/Relatorios%2ode%2oProgramas/Agenda-de_acao_original_am%C3%A9rica%2olatina_com.pdf

Niembro, Andrés, Ramos, Daniela y Simkievich, Cecilia (2009), “El papel del MERCOSUR en la llegada de IED a Brasil y en la internalización de empresas brasileñas”, DT 33, CENIT. Mayo.

Office of Aerospace and Automotive Industries (2007), “Automotive Parts Product Listings”, http://trade.gov/wcm/groups/internet/@trade/@mas/@man/@aai/documents/web_content/auto_stats_parts_codes_hts_p_p.pdf

Porta, F. (2007), “Integración Productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas”. Trabajo elaborado para el Departamento de Comercio e Integración del BID. Buenos Aires, mimeo.

Seabra, Fernando (2007), “Diagnóstico da competitividade da cadeia produtiva de madeira e móveis do MERCOSUL”, Secretaria del MERCOSUL, Programa de Trabajo sector de madera y muebles, Estudio No. 001/07. Enero.

Secretaría del MERCOSUR (2005), “Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana”, octubre.

Secretaría del MERCOSUR (2009). Seminario de Integración Productiva del MERCOSUR - Apuntes para una Síntesis y una Agenda para el Futuro – Montevideo (15 y 16 de julio/2009). Disponible en:

<http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/463/1/apuntes%2oseminario.pdf>

Veiga, P. (1998), “Complementação e Cooperação Industrial: lições da experiência recente e os desafios para o MERCOSUL”. Trabajo elaborado para el MICT. Brasilia, mimeo.

Williamson, O. (1987), “The Economics Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting”. The Free Press. Nova lorque.

Yoguel, G. (1996), “Estrategias de cooperación empresarial argentinas y brasileñas a principios de los noventa”, Documento de trabajo No.. 70, CEPAL.

A supervisão dos estudos publicados aqui foi realizada pelos seguintes membros do Componente Diálogo Macroeconômico de Projeto AMM.

Argentina - Ministério da Economia e Finanças Públicas

Rovelli Horácio - Direção Nacional de Programação Macroeconômica

Pablo Mira Llambi- Direção de Informação e Conjuntura

Argentina - Banco Central

Horacio Aguirre- Subgerência de Investigações Económicas

Brasil - Ministerio de Fazenda

Marden de Melo Barboza-Secretaria de Assuntos Internacionais

Rafael Quirino Santos-Secretaria de Assuntos Internacionais

Eduardo Salloum- Secretaria de Assuntos Internacionais

Brasil - Banco Central

Altamir Lopes- Departamento Econômico

Eugenio Pacceli Ribeiro- Departamento Econômico

Paraguai - Ministerio de Fazenda

Humberto Colmán- Subsecretaria de Estado de Economía e Integração

Uruguai - Ministerio da Economia e Finanças

Roberto Methol Raffo-Assessoria Macroeconômica e Financeira

Uruguai - Banco Central

Daniel Dominioni- Gerência da Análise Macroeconômica





O Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) promove o estudo e a análise dos aspectos relacionados com os impactos que geram as distintas políticas macroeconômicas implementadas na região e dos aspectos que relacionam as suas economias.

Apresentam-se cinco estudos sobre os pontos fundamentais que o GMM estabelece para o diálogo macroeconômico entre os quatro países do MERCOSUL. Estes são: a coordenação de políticas, as assimetrias macroeconômicas e setoriais, a mobilidade dos fatores (capital e trabalho) e as experiências setoriais de integração.

Os trabalhos foram nutridos da experiência europeia em matéria de coordenação macroeconômica com o objetivo de tirar conclusões e lições políticas úteis para o funcionamento do MERCOSUL. Os mesmos foram realizados dentro do marco do Projeto de Cooperação e Financeira UE-MERCOSUL Apoio ao Monitoramento Macroeconômico do MERCOSUL.

