

## **Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as A-B-C**

*Summary in Portuguese*

---

## **Comércio e Competitividade na Argentina, Brasil e Chile: não é tão fácil quanto o A-B-C**

*Sumário em Português*

### **Sumário Executivo**

de Nanno Mulder e Joaquim Oliveira Martins

O desenvolvimento do setor comercial foi, e continua sendo, uma preocupação permanente para os responsáveis políticos na Argentina, no Brasil e no Chile (A-B-C). A consolidação da competitividade internacional é vital para o constante desafio regional que consiste em gerar um excedente nítido de exportação suficiente para financiar as obrigações de serviço da dívida sem limitar o crescimento da demanda doméstica. O debate político a respeito do setor comercial enfatiza muitas vezes os riscos de especialização nos bens primários relativamente à sua proporção decrescente no comércio internacional e na volatilidade dos preços. Até o início dos anos 1980, as barreiras nacionais e a flexibilidade do baixo rendimento de bens primários eram tomados como argumento para justificar políticas de importação de substituição e controles nas importações de bens capitais. Após a liberalização comercial no final dos anos 1980 e 1990, foi adotada uma abordagem mais horizontal. Os principais problemas políticos evoluíram no sentido de diversificar as exportações e produzir maior número de bens de valor agregado. Neste contexto, as barreiras comerciais existentes nos países da OCDE são vistas como um obstáculo, impedindo que essas economias alcancem seu potencial econômico. Ao limitarem as exportações, essas barreiras comerciais comprometem o crescimento sustentável. Reduzem a capacidade de exportação, em particular no que se refere aos bens de investimento que apóiam a transformação e o crescimento a longo prazo.

As políticas comerciais nem sempre corresponderam à meta de desenvolvimento do setor comercial. Na Argentina, apesar da economia ser liderada por reformas voltadas

para o mercado nos anos 90, a economia foi incapaz de se adaptar aos limites gerados por uma taxa cambial fixa determinada por um *Currency board*. Apesar da Lei de Competitividade adotada em 2001, isso foi insuficiente para revigorar a economia. No início de 2002, a Argentina teve que abandonar o *Currency board* e entrou numa grave crise econômica e de dívida. Após o fracasso da dívida pública e da correção de uma ampla taxa cambial, a economia Argentina começou a se recuperar em 2003. No Chile, apesar de reformas liberais rápidas e de grande alcance, a desaceleração do investimento e do crescimento posteriores às crises de 1997-98 nos mercados emergentes confirmaram a relevância de considerar que a estrutura tradicional das exportações do país constituía um obstáculo, na medida em que o torna menos resistente aos choques externos. O Brasil, onde foram empreendidas reformas estruturais no início dos anos 1990, num quadro macroeconômico instável, teve que abandonar a sua política financeira indexada ao dólar em 1999. Desde então, a depreciação da sua taxa cambial e o controle bem sucedido da inflação sustentaram a reorientação progressiva das empresas domésticas em direção aos mercados estrangeiros. Mais recentemente, o país aumentou consideravelmente seu excedente comercial e diversificou as exportações em termos de mercados e produtos.

O desempenho variado do setor comercial foi evocado como uma das causas do baixo desempenho do crescimento na América do Sul durante os anos 90. Para confirmar esse ponto de vista, está o fato de a maioria dos episódios de crise na América do Sul ter sido associada ao acentuado desequilíbrio das contribuições para o crescimento dos setores comerciais e não comerciais. Nas épocas de rápido crescimento e aceleração das importações, o setor comercial doméstico foi incapaz de conservar o ritmo. Ultimamente, grandes déficits comerciais levaram ao endurecimento das políticas macro-econômicas, à queda da demanda doméstica e à desaceleração do crescimento econômico.

Neste contexto, o objetivo deste estudo é contribuir para a compreensão dos mecanismos e interações do mercado que suportam a consolidação e diversificação do setor comercial. Segue-se uma abordagem diretiva, que se inicia pela discussão sobre o impacto das políticas de taxa cambial no preço relativo de produtos comerciais e não comerciais. Isto foi um dos principais canais que influenciou a distribuição de fatores entre estes dois importantes setores. De acordo com essa orientação, o primeiro capítulo baseia-se no modelo econométrico, que esclarece o papel das políticas de taxa cambial fixa em relação a outros fatores, explicando as tendências dos preços relativos, tais como o tradicional efeito de Balassa Samuelson, fluxos de capitais, gastos públicos e termos comerciais.

Há diversos tipos de mercados no âmbito do setor comercial. Nos que incluem produtos relativamente homogêneos e pequenas empresas, os custos da mão-de-obra são os que mais determinam o desempenho do mercado, embora as barreiras comerciais exógenas possam ser um obstáculo para a emergência de produtores mais competitivos nos mercados internacionais. Por outro lado, nos mercados que apresentam produtos muito diversificados e poucas empresas de grande porte, a competitividade das empresas não somente depende dos custos da mão-de-obra, mas também requer investimentos importantes em pesquisa e desenvolvimento (R&D) e marketing. Por sua vez, esses investimentos criam barreiras de entrada endógenas (através de altos custos passados), o que pode limitar a capacidade dos neófitos oriundos de mercados emergentes a se

atualizarem com produtos diferenciados. Seguindo essa orientação, o Capítulo 2 desenvolve a taxonomia das estruturas do mercado. Trata então da maneira como as imperfeições do mercado, junto às políticas, influenciam a especialização e o desempenho das exportações. Neste aspecto, as tendências do A-B-C são comparadas àquelas de três países da OCDE (Irlanda, Coréia e México).

Em mercados caracterizados por uma concorrência imperfeita, os fluxos comerciais e de capitais internacionais são, na verdade, mais complementares que substitutivos. O investimento estrangeiro direto (FDI) também proporciona excedentes positivos para a difusão do conhecimento, a adoção de melhores práticas e a melhoria do ambiente de trabalho. Em particular, para penetrarem em mercados com produtos diferenciados, as empresas nacionais podem se beneficiar das redes mundiais de produção das multinacionais para superar as barreiras induzidas no mercado. No entanto, as indicações do A-B-C nos anos 1990, tais como debatidas no Capítulo 3, não exemplificam estas propostas, sobretudo porque o FDI desses países foi principalmente direcionado para as indústrias fornecedoras no contexto de importantes programas de privatização.

A agricultura e os produtos alimentícios constituem uma das principais vantagens comparativas do A-B-C. O Capítulo 4 apresenta uma discussão sobre seu potencial e os limites do desenvolvimento complementar. O capítulo mostra que deve ser estabelecido o grande potencial de expansão desse setor contra as barreiras tarifárias e não tarifárias que limitam o acesso ao mercado, sobretudo para mais produtos agro-alimentícios de valor agregado. Estratégias bem sucedidas de diferenciação de produtos ajudaram a contornar essas barreiras, mas seu alcance pode ainda ser desenvolvido.

Finalmente, o desenvolvimento do setor comercial também depende da existência e do desempenho de instituições e políticas do mercado. Em particular, o desempenho do setor comercial depende do grau de competitividade dos serviços não-comerciais, que não são submetidos a uma disciplina externa ao mercado. No A-B-C, a política competitiva é particularmente importante, na medida em que a concentração do mercado e as empresas estatais eram uma característica dominante até recentemente. Uma análise da literatura correspondente e dos estudos de caso na Argentina, examinados no último capítulo, fornecem argumentos de referência bem como pontos de vista decorrentes da experiência.

As mais importantes constatações desse estudo podem ser resumidas nos itens abaixo:

- Na Argentina e no Brasil, as políticas de taxa cambial fixa ou quase fixa contribuíram no passado a alterar o preço relativo entre os setores comerciais e não comerciais, e deslocaram o centro de gravidade da economia além do setor comercial. A experiência chilena, com uma política de taxa cambial mais flexível, mostrou um contra-exemplo desses efeitos.
- O setor comercial no A-B-C está confrontado a intensas barreiras de mercado. No que diz respeito aos bens homogêneos nos quais a América do Sul tem suas principais vantagens competitivas, as exportações sofreram com os picos tarifários e as barreiras tarifárias existentes nos países da OCDE. Para os produtos diferenciados, a América do Sul enfrenta barreiras de mercado naturais criadas pela necessidade de se ter alta P&D ou despesas de publicidade. Enquanto as barreiras à política comercial podem ser reduzidas por acordos comerciais, as barreiras do mercado endógeno podem somente ser superadas pela entrada de redes de produção internacionais através de joint-

ventures, da terceirização e, talvez o mais importante, do investimento estrangeiro direto (FDI).

- Esses três países conseguiram atrair valores substanciais de FDI, mas pelo momento os investimentos estrangeiros enfocaram principalmente nos setores primários, em que esses países já possuem vantagens competitivas, e em segmentos específicos do setor não comercial (principalmente os setores de infra-estruturas e o setor bancário). À luz dessas observações, o FDI não parece ter contribuído diretamente para a diversificação do setor comercial no A-B-C. Com exceção de alguns desenvolvimentos positivos em nichos de mercados tais como a indústria automobilística, maiores esforços poderiam ser empreendidos nos setores que produzem bens diferenciados. Ao contrário do A-B-C, o FDI contribuiu para mudanças radicais na composição da especialização no México. Este caso é único na região, mas também pode ser temporário à luz da importante dependência em relação ao mercado americano, mais do que ao baixo nível de P&D domésticos. Assim, o México poderia permanecer muito sensível à pura concorrência comercial.
- A agricultura e os produtos alimentícios são os que mais contribuem para as exportações no A-B-C, e continuam possuindo um grande potencial de expansão. Antes de tudo, a Argentina e o Brasil possuem grandes superfícies de pastagem permanente que pode ser convertida em áreas cultiváveis. O A-B-C também tem espaço para aumentar a produtividade do trabalho e da terra, e exportar produtos alimentícios processados. Nesse aspecto, o Chile obteve um certo êxito no desenvolvimento de produtos diferenciados dentro o grupo primário, a indústria vitícola sendo um exemplo notável, embora não o único. Para aumentar a produção e as exportações de produtos alimentícios, o A-B-C deve diminuir seus custos logísticos, melhorar o acesso ao crédito, e ter uma melhor coordenação dos diversos intervenientes na cadeia alimentar. A estrutura cada vez mais concentrada da indústria alimentícia no mundo inteiro sugere que o FDI pode desempenhar um papel crítico para estimular o desenvolvimento deste importante segmento do setor comercial.
- A promoção da concorrência não somente se aplica aos setores comerciais, como aos setores não comerciais poupados pela concorrência internacional. Um setor comercial com base em altas rendas pode distorcer a atribuição de recursos às custas do setor comercial. A política competitiva no A-B-C evoluiu da implementação da concorrência com base em exigências privadas, para a defesa da concorrência e de sua contribuição para a concepção de reformas regulamentares. No entanto, o A-B-C ainda precisa consolidar suas políticas competitivas e seus quadros regulamentares, sobretudo a infra-estrutura. Os três países necessitam, sobretudo, de investimentos privados em eletricidade, mas estes só poderão ser realizados se os investidores considerarem que o quadro regulamentar é bastante atrativo e legalmente estável.

© OECD 2004

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.

**Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE publicada originalmente em Inglês e Francês.**

**Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE**  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit,  
Public Affairs and Communications Directorate.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
França

Visite nosso sítio [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

