

A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul – Mercosul*

*The coordination of economic policies in the
Common Market of the South – Mercosur*

OLAVO CESAR ROCHA DA SILVA**

RESUMO: Discute-se a coordenação das políticas econômicas entre os países participantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com ênfase nas políticas cambiais e na relação com a integração monetária regional. Depois de lidar com a terminologia, a coordenação das políticas cambiais é examinada mais especificamente, levando em consideração que a integração monetária implica algum nível de rigidez nas taxas de câmbio entre os países regionais e de conversibilidade ou dinheiro regional. Por fim, são sugeridas medidas possíveis para avançar na coordenação entre os países do Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE: Mercosul; integração econômica.

ABSTRACT: Coordination of economic policies among the countries participating in the Common Market of the South (Mercosur) – Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay is discussed, emphasizing exchange policies and the relationship to regional monetary integration. After dealing with terminology, coordination of exchange policies is examined more specifically, taking into account that monetary integration implies some level of rigidity in exchange rates among regional countries and of convertibility or regional moneys. Finally, suggestion is made of possible steps to progress in coordination among Mercosur countries.

KEYWORDS: Mercosur; economic integration.

JEL Classification: F15; F55

1. INTRODUÇÃO

Em 26 de março de 1992, em Assunção, Paraguai, os presidentes de quatro países assinaram o Tratado para Conformação de um Mercado Comum Quadripartite entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Mercosul.

* O autor agradece as críticas e sugestões de Maria Celina Arraes sobre o texto inicial do trabalho. As opiniões do autor não coincidem, necessariamente, nem com as do Banco Central nem com as da parte brasileira do Grupo Mercado Comum.

** Representante alterno do Banco Central do Brasil no Grupo Mercado Comum.

O objetivo desta nota é deixar registrada a preocupação dos grupos negociadores do tratado com a coordenação das políticas econômicas entre os quatro países, em especial a política cambial e suas consequências sobre o processo de integração monetária, uma vez que as taxas de câmbio são um dos pontos mais sensíveis do relacionamento entre os países.

2. O QUE SE ENTENDE POR COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS?

O primeiro passo foi acordar uma definição para “coordenação”. Essa discussão sobre a terminologia adequada é muito importante, pois os conceitos têm sido usados de várias formas, tanto na literatura como nas discussões técnicas e políticas. Os negociadores do tratado também enfrentaram dificuldades para chegar a consenso sobre “coordenação” e “harmonização”, como estabelecidas em seu artigo primeiro. O resultado, entretanto, foi bastante claro ao diferenciar os dois conceitos em contraposição ao Tratado Brasil-Argentina, que se refere, em seu artigo quatro, à “harmonização”, mas com significado óbvio de “coordenação”.

Estritamente falando, “coordenação de políticas” entre países refere-se a decisões que, em conjunto, maximizem o bem-estar e permitam que a interdependência internacional seja positivamente explorada. É mais fácil entender o termo “não-coordenação”, onde cada país busca maximizar seu próprio bem-estar. A necessidade de coordenação surge do fato de que políticas “nacionais” podem implicar resultados que, de um ponto de vista global ou mundial, sejam considerados “não-ótimos”.

Tecnicamente, se as políticas domésticas de um determinado país têm efeito significativo sobre outro país ou um grupo de países, um certo grau de cooperação é necessário para aumentar a eficiência econômica. Os formuladores de política, entretanto, costumam usar o termo coordenação no sentido mais abrangente e geral: referem-se a acordos entre países visando ajustar suas políticas, tendo em vista objetivos comuns, ou ainda a implementação de políticas conjuntas¹ Por harmonização se entende a aplicação de regulamentos nacionais com o objetivo de atingir maior grau de uniformidade na estrutura econômica de cada um dos países.

Outro termo que tem suscitado bastante dúvida é o da convergência. Nesse caso, as variáveis se movem em velocidades semelhantes ou no mesmo sentido, em determinado período do tempo. Pode-se referir a políticas ou à *performance* econômica. Entretanto, note-se que a convergência de resultados pode até mesmo requerer divergência em termos de políticas. Ademais, convergência de políticas ou no resultado econômico pode não exigir políticas coordenadas, nem, por outro lado, a coordenação de políticas implica, necessariamente, convergência.

A introdução da ideia de tempo pode ser esclarecedora nesta breve discussão.

¹ V., sobre as definições apresentadas, Home e Masson (1987).

Não se atinge o grau máximo de coordenação de uma só vez. Em um primeiro estágio, devem-se estabelecer objetivos gerais comuns, sem preocupação com metas específicas. Nesse momento, a troca de informações e o estabelecimento de um modelo de interpretação e conexão dessas informações são essenciais para a cooperação.²

Em uma segunda etapa, pode-se buscar uma coordenação no sentido de quantificar metas comuns ao grupo de países, como, por exemplo, taxas de expansão monetária, margens de flutuação cambial, ajustes fiscais, quantificando metas de déficits ou superávits públicos etc.³

Na prática, evidentemente, todos esses conceitos se confundem. O político ou o técnico utilizam indistintamente tal terminologia. Entretanto, é importante reter as diferenças para evitar decisões políticas que possam ter repercussões negativas no processo de integração.

Esta pequena introdução tenta mostrar que, no Mercosul, já existe algum progresso nessa área. Por exemplo, os quatro países buscam reduzir ou mesmo zerar o déficit público, reduzir o tamanho do Estado, procuram o realismo das tarifas públicas, controlam os agregados monetários, liberalizam seus sistemas financeiros, eliminam restrições cambiais, reduzem tarifas, procuram manter taxas cambiais realistas. Esses instrumentos são usados procurando atingir objetivos gerais comuns: estabilização monetária, retomada do crescimento, melhor distribuição de renda, eficiência econômica e competitividade externa, com consequente inserção na economia mundial. É clara a convergência do uso de instrumentos e implementação de políticas.

Paralelamente, os grupos setoriais procuram harmonizar as diferentes legislações e regulamentos dos quatro países e têm alcançado bastante êxito nas áreas de transporte, controle aduaneiro, normas técnicas e sanitárias etc. O caminho é longo, mas muito tem sido satisfatoriamente resolvido, dando sinais claros aos agentes econômicos do progresso alcançado.

Assim, entendendo coordenação econômica como o conjunto das três definições analisadas acima, existem claras indicações do progresso atingido. Entretanto, se se concebe coordenação de política no sentido do formulador (*policy-maker*), isto é, que se deve acordar explicitamente objetivos comuns e adotar decisões em conjunto, creio que se está ainda muito longe do ideal estabelecido. Conforme se estiver de acordo com esses conceitos, favorece-se ou não a implementação do tratado. Ou seja, se a cada momento houver o questionamento da existência ou não de “coordenação explícita”, dificilmente se obterão avanços na integração regional.

² O World Economic Outlook, do Fundo Monetário Internacional, seria um exemplo de forma de cooperação nesse estágio. V. também Williamson e Miller (1987).

³ V. Lerda e Mussi (1987).

3. É A COORDENAÇÃO CONDIÇÃO ESSENCIAL?

Em todas as reuniões, discussões políticas, discursos, artigos jornalísticos ou técnicos, a coordenação é apresentada como a condição básica e necessária para atingir a implementação do mercado comum. É a coordenação defendida como a condição única de sucesso: *coordenemos e todos os problemas estarão resolvidos*, parece ser o lema de todos os envolvidos no processo.

Um dos temas que suscitou maiores discussões foi o problema da coordenação das políticas cambiais. Costuma-se citar o argumento de que o alto grau de variabilidade entre as taxas de câmbio dos quatro países impediria a integração. Tal afirmação pode ter como contra-argumento o fato de que a vontade política de atingir algum grau de integração monetária poderia servir de âncora para a estabilização das taxas de câmbio na região.

Um mercado comum, por definição, pressupõe a livre movimentação dos fatores de produção. Mesmo sem examinar em detalhe a classificação sugerida pela teoria da integração (livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica), fica sempre claro que o objetivo final exige certos requisitos mínimos a atingir em matéria cambial e monetária. Uma união monetária pode também ser classificada em estágios⁴:

- a. *área ou zona monetária*: esse estágio pressupõe a fixação das taxas de câmbio entre os países e envolve facilidades para contrabalançar ajustes monetários e comerciais;
- b. *integração financeira*: envolve a liberdade de movimentos de capitais e unificação das instituições e métodos de operações financeiras;
- c. *união monetária*: que basicamente reúne as características anteriores, culminando com a substituição das moedas dos países participantes do processo por uma única.

Esse modo de ver a integração monetária sugere que se deve considerar o problema em duas dimensões:

- i. o grau de “fixidez ou rigidez” entre as taxas de câmbio dos países em processo de integração; e
- ii. o grau de conversibilidade das moedas.⁵

Poder-se-ia dizer que maior será o nível de integração monetária quanto maior for o grau de rigidez das taxas de câmbio e o grau de conversibilidade das moedas entre SI.

Essa é uma ideia quase intuitiva, lembrada no Relatório Werner, em 1970, e

⁴ Uma discussão mais ampla do tema pode ser encontrada em Robson (1984).

⁵ Uma extensa literatura discute o conceito de conversibilidade que não cabe aqui aprofundar. Para nossos propósitos, vamos definir conversibilidade como o grau de facilidade de converter uma moeda em bens e serviços estrangeiros ou em outra moeda que dê acesso a esses bens. Ver, por exemplo, McKinnon (1979), Gold (1978).

ratificada pelo Relatório Delors⁶, que estabelece as três condições necessárias para a unificação monetária:

- i. a segurança de total e irreversível conversibilidade das moedas;
- ii. a completa liberalização das transações de capitais e total integração dos mercados financeiros e bancários;
- iii. a eliminação de margens de flutuação e a irrevogável fixação das paridades cambiais.

4. A SITUAÇÃO CAMBIAL NA REGIÃO

Pela primeira vez em muitos anos, observa-se uma simultânea liberalização dos mercados de câmbio nos quatro países da área. As taxas de câmbio são formadas pelo mercado, mesmo considerando que as forças de mercado têm diferentes graus de liberdade para atuarem cada um deles. Ao final de 1990, dos 153 países acompanhados pelo Fundo Monetário Internacional, somente 23, entre eles os quatro que pretendem estabelecer o Mercado Comum do Sul, eram classificados como de “flutuação independente”⁷.

Deve-se assinalar que, dos quatro países, Argentina e Uruguai são signatários do artigo VIII do Convênio Constitutivo do Fundo Monetário, ou seja, se comprometem a promover a conversibilidade de suas moedas e eliminar as restrições cambiais. Brasil e Paraguai – apesar de ainda se utilizarem das prerrogativas do artigo XIV, que permite aos países em desenvolvimento manterem restrições – assumem compromissos de liberalização através dos acordos de stand-by em negociação por ambos os países com o FMI. Assim, mesmo que indiretamente, há algum nível de coordenação entre os países da área, semelhantemente ao que havia na Europa quando do estabelecimento do Tratado de Roma, em 1957, quando os países assumiram compromissos que nada mais eram que uma ratificação daqueles que tinham com o Fundo Monetário (ver artigos 104 e subsequentes do Tratado de Roma e artigos IV e VIII do Convênio Constitutivo original do FMI, assinado em 1945).

5. PASSOS A AVANÇAR NA COORDENAÇÃO CAMBIAL

Evidentemente isso não implica que nada se deve fazer para melhorar a cooperação e a coordenação de políticas somente porque já há um ambiente naturalmente favorável. Ao contrário, devem-se adotar medidas que acelerem esse processo, mas também ter em mente que tal coordenação não resulta necessariamente em uma situação ótima, como geralmente se argumenta.

⁶ Report on Economic and Monetary Union in the European Community – Committee for the Study of Economic and Monetary Union – April 12, 1989.1

⁷ A partir de 1º de abril de 1991, a Argentina volta a um sistema que pode ser classificado de taxa fixa em relação ao dólar.

Conforme se discutiu anteriormente, o caminho a seguir, nas áreas monetária e cambial, consistiria em buscar, por um lado, a fixação irrevogável das taxas de câmbio e, por outro, a criação de uma zona de livre conversibilidade.

O primeiro passo seria procurar manter taxas de câmbio reais que permitam o desenvolvimento do comércio esperado em decorrência dos acordos de desgravação tarifária previstos no tratado. Esse é um objetivo encontrado em todos os compromissos com organismos financeiros internacionais, programas de governo etc. É claro que flutuações tão díspares como as ocorridas em 1990, por exemplo, para não ir muito longe, agem como uma restrição ao processo de integração.⁸

O objetivo é evitar, como ocorre em todas as demais economias, que os fenômenos de “volatilidade (*volatility*)” e “desalinhamento (*misalignment*)” verificados nas taxas de câmbio causem problemas, tais como dificuldades no comércio internacional e a eficiente alocação de recursos.⁹

Mas esses não são problemas apenas nossos, porém também dos países industrializados. Por que surgem tais problemas? Principalmente porque, além das ineficiências inerentes aos mercados de câmbio, as frequentes intervenções guiadas por políticas macroeconômicas inadequadas distanciam o resultado obtido da taxa de câmbio de equilíbrio.

A exemplo do que tem ocorrido em outros acordos monetários, sem dúvida, haveria a necessidade de adotar uma “âncora”, em torno da qual seria estabelecida uma “margem de flutuação” monetária. Historicamente, lembre-se que o ouro serviu de âncora ao sistema prevalecente até a década de 30, o dólar passou a vigorar durante a “era Bretton Woods” e diversos autores apontam o marco alemão como âncora do atual sistema europeu.¹⁰

No caso do Mercosul, um dos caminhos possíveis seria deixar uma das moedas flutuar livremente, estabelecendo-se uma paridade fixa com as demais. A alteração ocorrida na política cambial argentina recentemente pode dificultar esse tipo de solução. Um acordo intermediário, mas de mesmo significado, poderia ser a criação de uma moeda regional, assunto muito debatido entre os bancos centrais de Argentina e Brasil quando se procurava viabilizar o protocolo número 20 (Moeda Regional, de 17 /07/87) do acordo bilateral entre os dois países. Por motivos que não cabem analisar agora, a ideia foi temporariamente abandonada, mas seria de todo conveniente retomar a discussão.¹¹

⁸ Registre-se que, em 1990, o austral valorizou-se cerca de 60% em relação ao dólar, enquanto o cruzeiro se desvalorizava cerca de 30%. Paraguai e Uruguai valorizaram também suas moedas em relação ao dólar. V., para comentários sobre a evolução recente das taxas, Arraes e Rocha e Silva (1990); para um período mais amplo, Araújo Jr. (1991).

⁹ V. Williamson (1983) para um exame profundo e conciso do tema. Arraes e Rocha e Silva (1988) mostram um pequeno resumo.

¹⁰ Araújo Jr. (1991) sugere que o cruzeiro, dada a dimensão da economia brasileira, assumia tal papel no Cone Sul. O problema, como bem ressalta, é saber se o Banco Central do Brasil atingiria a credibilidade de um Bundesbank.

¹¹ Para mais detalhes, v. Rocha e Silva (1988). Dadone (1990) recentemente sugeriu a retomada do tema.

Quanto ao problema da conversibilidade, a análise dos mercados cambiais da região indica que se imprimiria um grande avanço se o Brasil liberalizasse os controles de movimento de capitais. Mesmo considerando que essa liberalização é irreversível, dadas as políticas já adotadas nas áreas comercial, cambial, de política e competitividade industrial, alguns passos poderiam ser dados imediatamente pelos bancos centrais de forma a facilitar as transações financeiras na região.

Poder-se-ia adotar algumas medidas de apoio para facilitar câmbio das moedas regionais. Por exemplo, as casas bancárias no Brasil não costumam cotar as moedas de nossos parceiros do Mercado Comum. Por outro lado, dada a incerteza do mercado, os operadores naqueles países abrem um *spread* muito grande entre as taxas de compra e venda das moedas (às vezes chegando a mais de 40%), o que torna as operações inviáveis. Algum acordo operacional entre os bancos centrais poderia resolver esse problema.

Também o setor privado pode ter participação ativa nesse processo. O estabelecimento de um sistema de *hedge* através do desenvolvimento dos mercados futuros de câmbio e mercadorias poderia ser um fator de forte estímulo às transações comerciais na região, na medida em que se reduzam os riscos cambiais.¹² A possibilidade de abertura de contas bancárias nas diversas moedas regionais é também um assunto que as autoridades devem estudar.

O estabelecimento das empresas binacionais, cujo Tratado de Constituição ora está em processo de ratificação pelos Congressos do Brasil e da Argentina, pode servir de veículo para facilitar também o fluxo de capitais. Também as áreas de turismo e negócios de pequenas e médias empresas, ao mesmo tempo que podem se beneficiar da liberalização financeira, podem servir de indutoras para o processo.

Em resumo, independentemente do processo de desregulamentação financeira do Brasil, que ocorrerá sem dúvida brevemente, podem-se adotar diversas medidas que resultem em benefício para os negócios regionais.

6. CONCLUSÕES

A coordenação de políticas macroeconômicas é desejável, e poder-se-ia mesmo afirmar que seria uma situação “ótima”. Mas, como em várias decisões tomadas internamente em nossos países, na maior parte das vezes, procura-se um *second best* ou um *third best*, e assim sucessivamente, já que, por condições políticas, econômicas, técnicas etc., corre-se o risco de nada resolver se se procura decidir apenas em condições ótimas.

Um outro ponto importante é a consciência de que “coordenação” não significa “correção”. Pode-se operar com um alto grau de coordenação, porém adotan-

¹² Clarice Pechman, da Associação Nacional das Empresas Credenciadas em Câmbio, do Brasil, propôs, em seminário realizado em outubro de 1990, que o Uruguai sedie uma Bolsa de Futuros, onde se negociariam cruzeiros, austrais, pesos, guaranis etc.

do políticas que, do ponto de vista do mercado de câmbio, por exemplo, sejam incorretas. Talvez se possa argumentar que seria melhor estar “coordenadamente errados”, mas não se sabe o que isso significaria em termos de eficiência do processo de integração. A convergência, no atual estágio, pode ser muito importante para continuar avançando.

Não convém esquecer que, apesar de todos os problemas de flutuação das taxas de câmbio após o rompimento do sistema de Bretton Woods, em 1971, o comércio internacional seguiu se expandindo nestes últimos vinte anos. Mesmo no caso Brasil-Argentina, a infinidade de idas e vindas dos planos econômicos adotados, a partir de 1985, não impediram o avanço inegável do processo de integração nos últimos cinco anos, fato reconhecido inclusive pelos maiores opositores da tese.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO JR., José Tavares (1991). “A política comercial brasileira diante do Plano Bush”. In: João Paulo dos Reis Velloso, org. *O Brasil e o Plano Bush*. São Paulo, Nobel, 1991.
- ARRAES, M. C. & ROCHA & SILVA, O. C. (1988). *Introducción al sistema monetario internacional. La función del grupo de los veinticuatro: de los objetivos del sistema al problema de la supervisión*. México, CEMLA – Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- ARRAES, M. C. & ROCHA E SILVA, O. C. (1990). “Mercado cambial no Cone Sul”. *Conjuntura Econômica* 44(12), dezembro, 1990.
- BOLSA DE MERCADORIAS E FUTUROS. (1990) “Anais do Primeiro Seminário para Integração da América Latina”. Brasília, outubro 1990.
- DADONE, Aldo A. (1990). “New options for Latin America integration”. *Fundación Mediterranea Newsletter* 5(2-3), abril-setembro, 1990.
- GOLD, Joseph (1978). *Disposiciones sobre uso, conversión y cambio de monedas en la segunda emienda del convenio del fondo*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1978.
- HORNE, J. & MASSON, P. (1987) “Scope and limits of international economic cooperation and policy coordination”, mimeo. Documento do Fundo Monetário Internacional, WP/87 /24, de 07 /04/87.
- LERDA, A. & MUSSI, C. (1987). “Coordenação de políticas macroeconômicas no contexto da integração argentino-brasileira: uma avaliação crítica”. In: Juan Carlos Lerda e Renato Bauman, comp. *Integração em Debate*. São Paulo, Marco Zero e Universidade de Brasília.
- MCKINNON, Richard I. (1979). *Money in International exchange. The convertible currency system*. Nova York, Oxford University Press.
- ROBSON, Peter (1984). *The economics of international integration*. Londres, George Allen & Unwin.
- ROCHA E SILVA, Olavo C. (1988). “El camino hacia una moneda regional”. *Integración Latinoamericana*, BID/INTAL 13(139), outubro.
- WILLIAMSON, John & MILLER, M. (1987). *Targets and indicators: a blueprint for the international coordination of economic policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

