

A integração regional no século XXI

Gustavo Rojas de Cerqueira César*

Os fluxos de comércio atravessam profundas transformações. A diminuição das barreiras tarifárias e o desenvolvimento de novas tecnologias ampliaram o horizonte das atividades econômicas passíveis de intercâmbio entre países. A fragmentação do processo produtivo e a dispersão internacional de tarefas vêm construindo um sistema sem fronteiras, organizado em cadeias sequenciais e/ou redes complexas, as cadeias globais de valor (CGV).

As CGV são coordenadas por empresas transnacionais, que intermedeiam 80% do comércio mundial¹. Cerca de 60% do comércio global já é composto pelo intercâmbio de bens e serviços intermediários, insumos que se incorporam em diversas etapas dos processos produtivos de bens e serviços. Os serviços, intensivos em mão de obra e conhecimento, constituem o principal insumo utilizado por essas cadeias, respondendo por 55% do valor agregado às exportações mundiais². Tem sido acelerada a migração do per l do comércio internacional de interindustrial para intraindustrial intensivo em serviços, diluindo os limites entre comércio de bens, serviços e investimento estrangeiro direto.

Mais do que dotadas de caráter global, as CGV vêm sendo organizadas em uma estrutura centro-radial em torno de um centro regional. O comércio intrarregional de bens intermediários é um indicador do nível de fragmentação dos processos produtivos. Em 2011,

10% das exportações intrarregionais da América Latina foram de bens intermediários. Essa participação é inferior àquela de outras regiões, tais como a Associação das Nações do Sudeste Asiático+3 (ASEAN+3), 30%; o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), 19%; e a União Europeia (UE), 16%³. A América Latina (AL) continua a ser marcada pela heterogeneidade: 2/3 das exportações de bens intermediários da região destinam-se aos EUA, enquanto o comércio regional segue concentrado no intercâmbio de bens industriais.

O peso e a dinâmica das transações baseadas nas CGV ainda não se encontram devidamente refletidos nas regras do sistema multilateral de comércio. Os acordos seguem operando primordialmente com base em uma lógica tradicional, prevendo reconhecimento bilateral de origem. Os modestos resultados alcançados na Rodada Uruguai, em disciplinas como serviços, investimentos e propriedade intelectual, evidenciam a dificuldade de multilateralizar esses temas.

Nesse contexto, tem sido promovida uma agenda menos ambiciosa na OMC, porém, com novas dinâmicas de negociação. Por um lado, o acordo de facilitação do comércio engloba todos os países membros, mas contempla prazos de implementação diferenciados e oferta de assistência técnica para países em desenvolvimento. Por outro lado, o acordo plurilateral de tecnologia da informação mostra-se rigoroso em suas obrigações, mas exíbel em sua composição.

A integração sul-americana

Apesar da redução das perspectivas de crescimento mundial, os países da Ásia em desenvolvimento, movidos pelo avanço da urbanização e elevação da renda, seguirão respondendo por mais da metade do crescimento mundial nos próximos anos, sustentando um volume crescente de demanda por *commodities*, que será acompanhado de gradual mudança de per l, rumo a produtos mais elaborados.

As economias sul-americanas seguem apresentando uma elevada heterogeneidade de seu potencial econômico relativo, sofrendo crescente concorrência de bens industriais nãis provenientes de extra-zona. Apesar do longo histórico de iniciativas integracionistas, a conjunção de esforços para melhorar a competitividade em terceiros mercados nunca foi devidamente tratada como base para a sustentabilidade dos acordos regionais. A preocupação com a promoção de complementaridades produtivas destacou-se por sua ausência.

O surgimento da Aliança do Pacífico (AP) e a necessidade de reformas no modelo de crescimento das principais economias do Mercosul, excessivamente dependente do dinamismo do mercado interno, deveriam chamar atenção para a agenda regional pendente de “integração profunda”, as possibilidades de complementaridades produtivas e a necessidade de uma maior concertação no relacionamento com os EUA e a China.

O Acordo Marco da AP agrega pouco em termos de liberalização



comercial. Seu valor encontra-se no estabelecimento de acumulação de origem. Seus membros são países caracterizados pela baixa resistência à abertura comercial: apresentam tarifa de nação mais favorecida média de 6,6%, em contraste com o Mercosul, cuja média é de 12%. Antes mesmo da criação do bloco, os quatro países já haviam celebrado bilateralmente tratados de livre comércio (TLC) com EUA, UE, Japão e diversos países da ASEAN.

Para o México, maior economia da AP, o bloco serve como plataforma de produção e exportação a terceiros mercados, apoiado em TLCs com a AL e potências extra-regionais. O agrupamento também é instrumental para uma maior “latino-americanização” da política exterior mexicana. Desde o ingresso da China na OMC, o México vem perdendo, gradativamente, participação no mercado americano, e os americanos, no mercado mexicano, “derretendo” o NAFTA⁴. Desde 2008, a AL vem sendo o desti-

no mais dinâmico das exportações mexicanas⁵. O maior potencial de ampliação na região encontra-se no Brasil e na Argentina, países com os quais ainda não possui TLCs.

Na América do Sul, Brasil e Argentina possuem os maiores parques industriais. As relações intraindustriais de maior peso para o comércio regional de bens intermediários na América Latina encontram-se entre Brasil e Argentina: os dois países, entretanto, pouco avançaram na revisão da tarifa externa comum (TEC) como instrumento de coordenação de política industrial. A estrutura tarifária brasileira, reetida, em grande medida, na estrutura da TEC, apresenta elevada dispersão do grau de proteção efetiva dos setores industriais, sem correspondência com sua atual estrutura produtiva, impondo aos bens intermediários tarifas superiores as dos bens industriais, reduzindo potenciais ganhos de produtividade⁶. Trata-se de um dos re-exos da especialização horizontal que norteou historicamente nosso processo de industrialização. Por sua vez, a negociação da liberalização regional do setor de serviços, fundamental para o desenvolvimento das CGV, mais consolidou barreiras do que as levantou.

Assim, o Brasil ingressou nas CGV pela “porta dos fundos”: nossas exportações possuem, em média, 10% de insumos importados, enquanto nossas importações estão compostas por 25% de insumos importados. Partes, componentes e bens de capital representam apenas 11% das exportações sul-americanas destinadas aos EUA e UE, enquanto que o peso desses itens nas importações regionais provenientes desses parceiros alcança 49%⁷.

Os fluxos regionais de comércio intraindustrial de bens intermediários na AL não respondem

necessariamente às delimitações dos esquemas de integração regional, mas à proximidade dos parques industriais⁸. Assim, na medida em que são reduzidos os custos de transporte, deve-se esperar uma maior desconcentração dos parques produtivos rumo a diferentes centros setoriais especializados e maior produtividade. A ampliação dos investimentos na integração da infraestrutura gera novas capacidades produtivas e aquece a demanda de bens industriais e de capital.

Possíveis caminhos

A integração logística é um ponto crítico para as cadeias produtivas regionais. Os custos de transporte entre Mercosul e AP são largamente superiores aos tarifários⁹. O fomento de corredores regionais de transporte viário e aéreo alteraria rapidamente o panorama. Uma série de baixos investimentos, como a substituição dos atuais acordos bilaterais aéreos por tratados de “céus abertos” e a simples sinalização da Hidrovia Paraguai-Paraná, poderiam reduzir o tempo gasto pela metade.

Torna-se necessário acompanhar estes movimentos com maior liberalização dos serviços logísticos e articulação com a agenda de implementação do Acordo de Facilitação do Comércio, fortemente vinculada com temas pendentes extremamente importantes da agenda do Mercosul, como a implementação do Código Aduaneiro e do programa de eliminação da dupla cobrança da TEC. Os trabalhos do Grupo de Alto Nível Brasil - Uruguai constituem bom exemplo a ser multilateralizado.

Não há dúvidas de que houve avanços importantes com o Cosiplan/Unasul. Entretanto, parece

persistir falta de coordenação entre os Ministérios do Planejamento e da Fazenda da região no momento em que estes investimentos estão chamados a desempenhar importante papel contracíclico. Uma maior priorização das obras transnacionais da Agenda de Implementação Consensuada (US\$ 9 bilhões) entre os desembolsos previstos pelos organismos financeiros regionais, o fomento de maior utilização de moedas regionais no capital dessas instituições e melhor coordenação na articulação das possibilidades de cooperação nanceira com a China seriam iniciativas dinamizadoras.

No plano estrito das negociações comerciais, são claros os desafios. O término dos cronogramas de desgravação dos acordos entre o Mercosul e os países andinos, previsto para 2019, evidencia o reduzido espaço ainda existente para a continuidade do avanço das negociações tarifárias e a urgente necessidade do estabelecimento de normativas regionais sobre homologação e reconhecimento de normas técnicas, investimentos, serviços e compras governamentais.

Poucos setores, porém importantes, ainda seguiriam desfrutando de significativa proteção tarifária, como automotivo, metalurgia e têxteis. A liberalização desses setores, que concentram grande parte do comércio intraindustrial regional, deve ser induzida por meio do aprofundamento da integração produtiva. A identificação dos setores energético e químico como os de maior potencial de complementariedade produtiva entre o Brasil e os demais países da região reforça a importância da conclusão do Tratado Energético da UNASUL¹⁰. Os esforços devem ser estendidos à conformação de políticas industriais com compo-

nentes regionais, particularmente em cadeias produtivas em pleno desenvolvimento onde a região possui claras vantagens naturais, como biotecnologia, fármacos e energias renováveis.

Por sua vez, os acordos de comércio automotivo, que responde por quase a metade do comércio intra-Mercosul, ainda se dão no formato bilateral. Urge a implementação de um regime automotivo regional que, gradualmente, seja estendido aos demais países da região. A retomada dos esforços voltados à promoção de uma maior simplificação, homogeneização e acumulação do regime de origem, bem como o estudo de eventuais regimes de origem diferenciados setorialmente, poderia ser mais bem explorada.

Merece atenção o inédito avanço do Brasil para além das tarifas de bens, iniciado por meio de uma série de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos com países da AP e africanos. Há grandes expectativas de que acordo similar possa ser anunciado no âmbito do Mercosul. A assinatura de acordos de investimentos constitui a principal medida para a expansão dos investimentos brasileiros na América do Sul, muito à frente do financiamento do BNDES¹¹. A ênfase dos acordos na promoção de investimentos e cooperação, mediante diálogo entre o setor público e privado, deve ser articulada para identificação de oportunidades de investimento que promovam *spillovers* regionais.

O Brasil é o segundo destino dos investimentos mexicanos no mundo, enquanto os investimentos chilenos no Mercosul respondem pela metade de seu estoque mundial. Desde 2008, o investimento das empresas brasileiras na AL, tradicionalmente concen-



trado na Argentina, vem apresentando maior dinamismo rumo à AP¹². Seria natural promover encontros empresariais conjuntos entre ambos os blocos.

O Pacífico é uma condição, não uma opção, para a AP. Antes mesmo da Parceria Transpacífico (TPP), o Chile já possuía acesso ao mercado de todos os demais membros. Ao mesmo tempo, tanto a Colômbia como o México, os dois países da AP com parque industrial mais diversificado, ainda não assinaram TLCs com a China.

Isso aponta para a necessidade de uma maior coordenação inter-blocos. O avanço das negociações para um amplo acordo entre México e Brasil, arranjo que apresenta o maior potencial para o comércio intraindustrial na AL, fortaleceria conjuntamente a posição negocia-

dora tanto do Mercosul como da AP no tabuleiro asiático. Igualmente, a Índia é o país dos BRICS com o qual o Brasil apresenta os maiores níveis de complementaridade comercial em bens intermediários, de capital e commodities¹³. A ampliação dos itens e inclusão de serviços em mega regional envolvendo Mercosul, SACU e Índia fortaleceria um novo caminho à China.

Este é o momento adequado para pensar os fluxos econômicos intrarregionais na América do Sul a partir de uma nova perspectiva, que permita explorar as possibilidades de redução dos custos de produção e gerar o dinamismo necessário para elevar e diversificar a presença de suas economias no mercado internacional e nas CGV. Nossa capacidade de construir uma Aliança entre Pací-

co e Atlântico, unindo Ocidente e Oriente, determinará nosso “Acordo do Século XXI”.

* É pesquisador do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadep) e professor da Universidade de Belgrano (Argentina). Foi assessor econômico da embaixada do Brasil em Buenos Aires e consultor da Flacso e é mestre em Relações Econômicas Internacionais pela Flacso / Universitat de Barcelona. E-mail: grojascc@gmail.com

1 UNCTAD, Geneva. “World investment report.” (2013).

2 Elms, Deborah K., e Patrick Low, eds. *Global value chains in a changing world*. Geneva: World Trade Organization, 2013.

3 CEPAL, Informe. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes” (2011).

4 Dussel Peters, Enrique, e Kevin P. Gallagher. “NAFTA’s uninvited guest: China and the disintegration of North American trade.” *CEPAL Review* (2013).

5 Velázquez Flores, Rafael, e Guadalupe González. “La política exterior de México hacia América Latina 2012-2018.” *La política exterior de México* 2018 (2012): 21-29.

6 Moreira, Mauricio Mesquita. “Brazil’s Trade Policy: Old and New Issues.” (2009).

7 Castilho, Marta. “Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos usos comerciais dos países da ALADI.” (2012).

8 CEPAL, Informe. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional.” (2013): 83.

9 Mesquita Moreira, Mauricio, et al. “Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe.” (2013).

10 Baumann, Renato. “Complementaridade produtiva na América do Sul.” (2015).

11 Confederação Nacional da indústria (CNI). *Interesses da indústria na América do Sul: comércio e investimentos*. CNI, 2015.

12 Idem

13 Meacham, Carl. “Brazil’s Economic Identity: motivations and expectations” (2014).