

LIGUE OS PONTOS

UM ROTEIRO PARA UMA MELHOR
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Coordenado por
MAURICIO MESQUITA MOREIRA

Estudo especial sobre integração e comércio



LIGUE OS PONTOS

UM ROTEIRO PARA UMA
MELHOR INTEGRAÇÃO DA
AMÉRICA LATINA E CARIBE

Estudo especial sobre integração e comércio

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Ligue os pontos: um roteiro para uma melhor integração da América Latina e o Caribe / Mauricio Mesquita Moreira, coordenador.

p. cm. — (Monografia do BID; 601)

Inclui referências bibliográficas.

1. Free trade-Latin America. 2. Free trade-Caribbean Area. 3. Tariff preferences-Latin America. 4. Tariff preferences-Caribbean Area. 5. Latin America-Economic integration. 6. Caribbean Area-Economic integration. 7. Latin America-Commercial policy. 8. Caribbean Area-Commercial policy. 9. Latin America-Commercial treaties. 10. Caribbean Area-Commercial treaties. I. Mesquita Moreira, Mauricio. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Integração e Comércio. III. Série.

IDB-MG-601

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objeto de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



SUMÁRIO

Prólogo	vii	
Agradecimentos	ix	
Em resumo	xi	
Introdução	1	
Seção 1: Por que a integração?	5	
Seção 2: Como e até que ponto a região avançou?	13	
Seção 3: Um quarto de século depois: quais são os resultados?	43	
Seção 4: O caminho para a terra prometida	79	
Seção 5: Quais seriam os benefícios?	97	
Em suma	129	
Boxes		
Seção 2		
Boxe 1.	O que são regras de origem (RO)?	15
Boxe 2.	Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)	18
Boxe 3.	A Comunidade Andina	19
Boxe 4.	Comunidade do Caribe (Caricom)	21
Boxe 5.	Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul)	22
Boxe 6.	A Aliança do Pacífico	24

Seção 3

Boxe 3.1.	O enigma do desvio de comércio do Mercosul: o caso da indústria automobilística	57
-----------	---	----

Seção 4

Boxe 4.1.	A acumulação de RO pode ser estendida a terceiros comuns?	81
-----------	---	----

Seção 5

Boxe 5.1.	O APC entre o Chile e os EUA e os fornecedores de terceiros países	100
Boxe 5.2.	Acumulação de regras de origem entre o México e a América Central	105
Boxe 5.3.	Modelo de gravidade com o comércio de valor agregado	108

Tabelas

Seção 2

Tabela 2.1.	Comércio excluído por setor	29
Tabela 2.2.	Porcentagem do total das exportações do exportador de produtos com tratamento isento de impostos em acordos de livre comércio	34

Seção 3

Tabela A1.	O impacto de acordos preferencias de comércio nos fluxos de comércio bilateral	69
Tabela A.3.1.	Modelo de gravidade setorial. Capítulos do Sistema Harmonizado (SH) por subsetores	76
Tabela A.3.2.	Modelo de gravidade setorial. Resultado das estimações	77

Seção 5

Tabela 5.1.	Impacto de equilíbrio geral de um TLC-ALC* sobre as exportações regionais em diversos cenários comerciais	121
Tabela A.5.1.	Modelo de gravidade setorial. Resultado das estimações	124
Tabela A.5.2.	Impacto sobre o comércio de cenários selecionados	127

Figuras

Seção 2

Figura 2.1.	Acordos preferenciais de comércio dentro da ALC	27
Figura 2.2.	Cronogramas negociados de redução tarifária	28
Figura 2.3.	Cobertura das disposições sobre serviços e investimento	30
Figura 2.4.	Cobertura das disciplinas sobre serviços e investimento	31

Figura 2.5.	Os vínculos que faltam na arquitetura da integração da região	33
Figura 2.6.	Restritividade das regras de origem	36
Figura 2.7.	Definição das regras de origem	37

Seção 3

Figura 3.1.	Participação do comércio intrarregional no comércio total	44
Figura 3.2.	Tendências do comércio intrarregional e mundial para APC da ALC selecionados	45
Figura 3.3.	México no NAFTA e APC selecionados: participação nas exportações mundiais de bens industrializados	46
Figura 3.4.	Efeitos dentro do bloco para APC da ALC selecionados 1986–2006	48
Figura 3.5.	Impacto dos APC da ALC no comércio dentro e fora do bloco	49
Figura 3.6.	Distribuição das margens de preferência APC selecionados da ALC	51
Figura 3.7.	Impactos de APC selecionados da ALC no comércio intrabloco.	53
Figura 3.8.	Impactos de APC selecionados da ALC no comércio extrabloco	54
Figura 3.9.	Impacto de APC selecionados da ALC no comércio intrabloco: agricultura, manufatura e mineração	54
Figura 3.10.	Impacto de APC selecionados da ALC no comércio extrabloco: agricultura, manufatura e mineração	56
Figura B.3.1.	Comércio intra e extrabloco de carros de passageiros. 1988-2016, em milhões de dólares de 2009	58
Figura 3.11.	Impacto de APC selecionados da ALC no comércio intrabloco por subsetores (%)	60
Figura 3.12.	Correlação entre os impactos de APC selecionados da ALC sobre o comércio intrabloco e as tarifas NMF por subsetor	61
Figura 3.13.	Impacto de APC selecionados da ALC nas exportações extrabloco por subsetores	62
Figura 3.14.	Impacto de APC selecionados da ALC nas importações extrabloco por subsetores	63

Seção 4

Figura 4.1.	Ganhos de comércio e complexidade do roteiro para a integração da América Latina e Caribe	80
-------------	---	----

Seção 5

Figura 5.1.	Valor agregado estrangeiro nas exportações brutas, 2011	98
Figura 5.2.	Número médio de APC assinados dos quais os parceiros regionais não são signatários	102
Figura 5.3.	Parcela das exportações destinada a APC dos quais os parceiros regionais não são signatários	102
Figura 5.4.	Variação das exportações de valor agregado dos países da ALC posteriormente usadas como insumos nas exportações de outros países da ALC	112
Figura 5.5.	Variação das exportações de valor agregado da América Central e México posteriormente usadas como insumos nas exportações de sub-regiões selecionadas	113
Figura 5.6.	Variação das exportações de valor agregado dos países da região andina posteriormente usadas como insumos nas exportações de sub-regiões selecionadas	114
Figura 5.7.	Variação das exportações de valor agregado dos países do Cone Sul posteriormente usadas como insumos nas exportações de sub-regiões selecionadas	114
Figura 5.8.	Ganhos setoriais do comércio intrarregional de um tratado de livre comércio da ALC. Uma abordagem de gravidade setorial	117
Figura 5.9.	Ganhos com a exportação intrarregional decorrentes de um TLC-ALC por sub-região. Uma abordagem de gravidade setorial	118
Figura 5.10.	Ganhos das exportações de um TLC-ALC por setor e sub-região. Uma abordagem de gravidade setorial	119

PRÓLOGO

A busca da integração regional tem sido um dos pontos centrais da estratégia de desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe (ALC). Nas últimas três décadas, os acordos preferenciais de comércio (APC) passaram a ser o instrumento preferido para esse fim. Contudo, enquanto esse “novo regionalismo” conseguiu superar as limitações de iniciativas anteriores de integração voltadas para dentro, a proliferação de APC resultou em uma arquitetura regulatória que não necessariamente proporciona às empresas a agilidade de que precisam para competir na economia mundial do século XXI.

Com esse desafio como pano de fundo, este estudo faz um exame abrangente das políticas de integração comercial implementadas na ALC no último quarto de século. Começa com uma caracterização aprofundada da situação atual dos APC em toda a região, medindo os resultados atuais em relação aos objetivos originais. Em seguida, apresenta uma avaliação econométrica do impacto dos acordos, com base não apenas em uma análise granular sem precedentes dos fluxos do comércio intrarregional, mas também em uma avaliação da sua eficácia como ponto de partida para uma maior inserção na economia mundial. Ao fazer um balanço desse rico acervo de evidências analíticas, delineia uma agenda para preencher a lacuna entre as expectativas e os resultados.

Este estudo contribui para a vasta bibliografia sobre a integração da ALC em dois aspectos. Pela primeira vez, a análise empírica se debruça sobre os resultados após a virada do milênio, quando o regionalismo da ALC foi posto à prova pela proliferação de APC em todo o mundo e pelas grandes transformações sofridas pelos fatores que impulsionam a interdependência mundial. Além disso, em vez de se concentrar nas múltiplas facetas políticas e econômicas da integração regional, este estudo mira a dimensão do comércio para apresentar uma

proposta de política destinada a abordar, passo a passo, a atual balcanização do sistema de comércio regional. Mais especificamente, estima os ganhos que poderiam ser esperados de uma área de livre comércio regional completa e de uma abordagem de convergência mais gradativa com base na acumulação das regras de origem entre os acordos já existentes.

O apoio aos países da ALC na busca de uma integração ainda mais profunda está no cerne da estratégia institucional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O princípio central é que, ao atacar simultaneamente as deficiências nas estruturas regulatórias e de políticas (o *software* da integração) e na infraestrutura física transfronteiriça (o *hardware* da integração), o Banco pode se concentrar nas suas vantagens comparativas e, ao mesmo tempo, adaptar suas intervenções às necessidades de cada país membro e de cada sub-região.

O roteiro de políticas delineado para resolver as ineficiências atuais contribui para o cumprimento desse mandato. Dada a incerteza em torno do ambiente do comércio mundial no momento, este estudo argumenta que é do interesse da região ir além do atual mosaico de pequenos acordos e avançar gradativamente rumo a um mercado regional unificado. Ao ligar esses pontos, os responsáveis pelas políticas em toda a região têm a oportunidade de atualizar o *software* da integração e, assim, concretizar a aspiração, há muito declarada, de melhorar a vida na ALC por meio da integração regional.

Antoni Estevadeordal
Gerente Setorial
Setor de Integração e Comércio
Vice-Presidência para Setores e Conhecimento
BID



AGRADECIMENTOS

“Ligue os pontos: Um roteiro para uma melhor integração da América Latina e Caribe” faz parte de uma série de estudos especiais elaborados pelo Setor de Integração e Comércio (INT) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o intuito de enriquecer o debate de políticas sobre questões de comércio e integração. Este volume foi elaborado por uma equipe liderada por Maurício Mesquita Moreira, Assessor Econômico Setorial do INT, sob a supervisão de Antoni Estevadeordal, Gerente Setorial do INT.

Este estudo não teria sido possível sem o apoio intelectual e institucional de Santiago Levy, Vice-Presidente de Setores e Conhecimento. Andy Powell, Sandra Ríos, Marcel Vaillant, Christian Volpe e Yoto V. Yotov apresentaram valiosas ideias e comentários sobre diversas partes e versões deste documento.

Camila Viegas-Lee supervisionou o processo de produção e Marcela Colmenares auxiliou na implementação do plano de comunicação. Victoria Patience se encarregou do trabalho de copidesque da versão em inglês, María Inés Martiarena traduziu a publicação para o espanhol, e João Vicente de Paulo Júnior e Eloisa D. Marques foram os responsáveis pela versão em português. Graziela Flor cuidou do *design* da publicação e The Word Express fez a diagramação.

Os autores de cada uma das seções são:

Seção 1: Maurício Mesquita Moreira.

Seção 2: Paolo Giordano, Jeremy Harris, Krista Lucenti, Maurício Mesquita Moreira e Barbara Ramos.

Seção 3: Marisol Rodriguez Chatruc, Kun Li e Maurício Mesquita Moreira.

Seção 4: Maurício Mesquita Moreira e Rafael Cornejo

Seção 5: Juan Blyde, Paolo Giordano, Kun Li e Maurício Mesquita Moreira.

As opiniões expressas nesta publicação são dos autores e não refletem necessariamente os pontos de vista do BID nem da sua Diretoria Executiva.

RESUMO

Ligue os pontos

Os governos da América Latina e Caribe (ALC), das mais variadas tendências políticas, continuam a reafirmar seu compromisso com a integração regional, mas o que se pode dizer da experiência da região com o “novo regionalismo” no último quarto de século? Cumpriram-se as expectativas? Essas políticas ainda fazem sentido em uma economia mundial que mudou tanto? Qual deve ser a agenda de agora em diante?

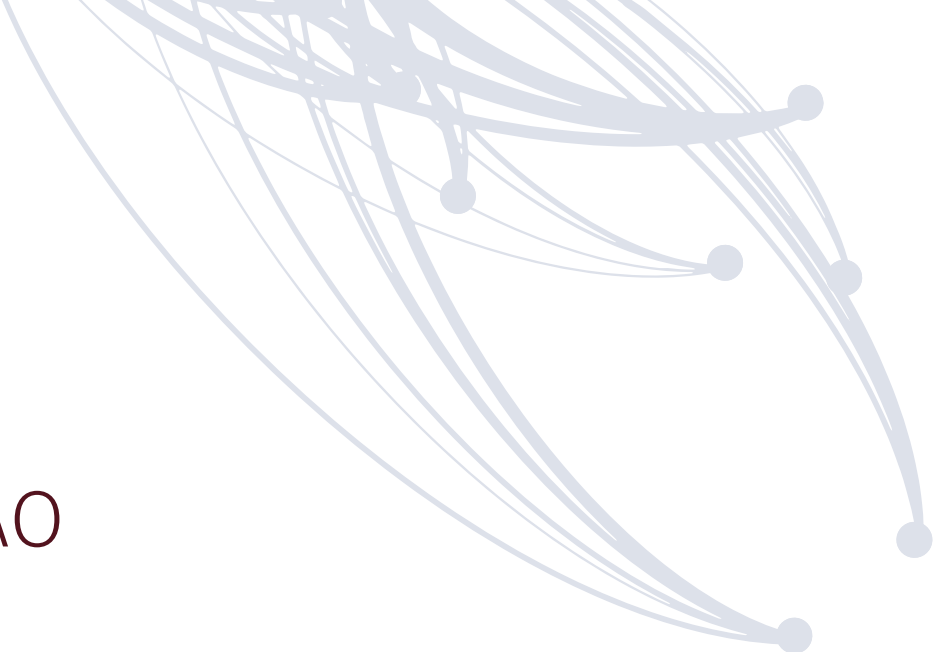
- A imagem que aparece no retrovisor é uma com várias nuances. O regionalismo aberto do início dos anos 1990 claramente superou a paralisia do pós-guerra, enraizada em um nítido conflito entre o protecionismo dos países e suas aspirações de integração. Os exercícios quantitativos deste estudo mostram inequivocamente que os acordos preferenciais de comércio sub-regionais (APC) foram ferramentas poderosas para promover a integração regional: impulsionaram o comércio intrarregional em 64%, em média, apesar de um histórico não muito consistente em matéria de implementação.
- Entretanto, os resultados também mostram que esses APC não chegaram nem perto de alcançar sua principal motivação econômica: promover a competitividade externa. A arquitetura sub-regional mais pragmática do novo regionalismo revelou-se uma faca de dois gumes. Simplificou e agilizou as negociações, mas abriu as portas para a fragmentação e um mosaico de pequenos APC, o que acabou por minimizar os ganhos de comércio e produtividade.
- Os pequenos APC sub-regionais da ALC, cujos signatários têm vantagens comparativas semelhantes, não têm capacidade para gerar ganhos de escala

e especialização grandes o suficiente para alterar a competitividade da região no mercado mundial. Isso é válido especialmente em um momento em que a economia mundial está sendo transformada pelo surgimento das mega economias e dos mega acordos.

- Se os governos da ALC querem manter seus objetivos de integração regional e dar a eles uma fundamentação econômica mais forte, não lhes restam muitas opções a não ser convergir para um acordo de livre comércio de âmbito regional. Ao contrário do ocorrido durante iniciativas anteriores, a região agora conta com um conjunto de políticas mais favoráveis, além de uma importante vantagem: quase 90% do comércio intrarregional já é isento de tarifas de importação.
- Os governos têm a seu dispor diferentes rotas para a convergência, e podem escolher aquelas que melhor se adéquem às suas circunstâncias políticas. Podem adotar uma abordagem mais cautelosa, passo a passo, começando por ampliar a acumulação de regras de origem entre os acordos existentes para, em seguida, preencher as lacunas nesses acordos. Outra opção é usar uma rota sem escalas até um acordo de livre comércio regional.
- Dadas as conturbadas experiências da região com uniões aduaneiras, instituições supranacionais e disciplinas complexas, as recomendações apontam para uma zona de livre comércio elementar, baseada na arquitetura intergovernamental e voltada para os bens e serviços. No espírito de um “acordo vivo”, outras questões, como propriedade intelectual, trabalho ou meio ambiente, podem ser consideradas tão logo seja estabelecido um firme alicerce para um tratado de livre comércio (TLC-ALC) de bens e serviços na região.
- O acordo também deve conter um capítulo amplo sobre a facilitação do comércio, abrangendo não apenas as medidas relacionadas à alfândega, mas também todas as que possam minimizar os custos de transporte e transação, como normas técnicas, medidas fitossanitárias e logística. Embora os esforços para racionalizar e promover a harmonização dessas medidas não dependam necessariamente de um acordo comercial formal, essa plataforma oferece uma oportunidade importante para facilitar a coordenação e fazer cumprir os compromissos de uma série de iniciativas sub-regionais tanto em infraestrutura como na facilitação do comércio.
- Não há necessidade de que todos os governos da região se envolvam nos estágios iniciais da negociação; basta uma massa crítica de países, com poder e influência suficientes. Nesse sentido, a Argentina, o Brasil e o México estão

em uma posição singular para fazer isso acontecer e, mais à frente, reunir os dois maiores blocos sub-regionais da região — a Aliança do Pacífico (AP) e o Mercosul — cujo mercado combinado de US\$ 4,3 trilhões representa 81% do PIB da ALC.

- As estimativas do impacto imediato e localizado de um TLC-ALC apontam para ganhos médios de 9% para o comércio inter-regional de bens intermediários usados nas exportações da região, o que seria um impulso importante para as cadeias de valor subdesenvolvidas da ALC. De maneira análoga, a previsão é de um aumento médio de 3,5% para o comércio intrarregional como um todo (um acréscimo de US\$ 11,3 bilhões com base nos fluxos de 2017), com uma variação significativa entre as sub-regiões e setores (de 1% na mineração nos países andinos a 8% na manufatura no México e 21% na agricultura na América Central).
- Mesmo que esses ganhos sejam considerados sem ressalvas — e, reconhecidamente, estão no limite inferior de estimativas parciais — eles não podem ser considerados irrelevantes, sobretudo em um contexto em que o comércio intrarregional caiu 26% entre 2012 e 2017. As estimativas que buscam capturar os efeitos sobre toda a economia contam uma história semelhante de ganhos palpáveis, ainda que modestos, e que são especialmente úteis para ilustrar a dimensão de apólice de seguro de uma eventual convergência. Se os atritos no comércio mundial aumentarem — uma probabilidade que cresce a cada hora — um acordo de livre comércio regional mitigaria os impactos negativos sobre as exportações da ALC em até 40%.
- Essas estimativas também enviam uma importante mensagem em termos das vantagens de abordar a convergência de forma agressiva em vez de cautelosa. Se os ganhos obtidos com o avanço rumo a um acordo regional são palpáveis, porém limitados, uma abordagem lenta e gradual poderia tornar esses ganhos irrelevantes apesar das eventuais vantagens políticas dessa estratégia, sobretudo em vista do ritmo das transformações da economia mundial. Se os governos da região estão realmente comprometidos em fortalecer os fundamentos políticos e econômicos da integração, o tempo, infelizmente, está contra eles.



INTRODUÇÃO

Na medida em que os governos de toda a região e das mais diversas inclinações políticas continuam a declarar seu compromisso com o aprofundamento da integração regional, o que se pode dizer da experiência de mais de um quarto de século da América Latina e Caribe (ALC) com o “novo regionalismo”? Cumpriram-se as expectativas? Essas políticas ainda fazem sentido em uma economia mundial que mudou tanto? Qual deve ser a agenda de agora em diante?

CUMPRIRAM-SE AS
EXPECTATIVAS?
QUAL DEVE SER A AGENDA
DE AGORA EM DIANTE?

A ALC tem um longo histórico de tentativas e erros, de sucessos e fracassos, na busca da integração regional. As primeiras tentativas formais vieram na década de 1960 com o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, América do Sul e México), que evoluiu e se transformou na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).¹ Outras iniciativas se seguiram, como a Comunidade Andina e a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA, que mais tarde veio a se tornar a Comunidade do Caribe, Caricom). A maioria dessas iniciativas iniciais, porém, rendeu poucos frutos econômicos ou institucionais.

A busca da integração ganhou novo impulso no início da década de 1990, quando, na esteira da crise da dívida e das consequentes reformas voltadas para o mercado, surgiu um “novo regionalismo” — um grupo de iniciativas de integração mais profundas, mais abrangentes e mais abertas que levaram à consolidação de cinco blocos comerciais sub-regionais: a Comunidade Andina, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), a Comunidade do Caribe (Caricom), o

¹ Fundada em 1980, a ALADI tinha como participantes Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A Nicarágua está em processo de adesão desde 2011.

Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA).

Um quarto de século depois, esse cenário inicial de cinco blocos comerciais se transformou em uma ampla e complexa rede de acordos preferenciais de comércio (APC) que se estende até a Europa e a Ásia, cobrindo uma ampla e variada gama de disciplinas que vão do comércio e investimento à regulamentação do trabalho. Os próprios acordos iniciais passaram por importantes mudanças ocasionadas por conflitos internos, pela entrada e saída de participantes, pelo surgimento de iniciativas concorrentes como a Aliança do Pacífico e, em alguns casos, por novos compromissos voltados para uma integração ainda mais profunda. Aos acordos iniciais, se juntaram novas iniciativas setoriais, centradas em questões como a infraestrutura e outros temas relacionados ao desenvolvimento (a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA, e o Projeto Mesoamérica) e às finanças (Mercado Integrado Latino-Americano, MILA), além de novas instituições regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com objetivos que vão além dos econômicos.

Esses desdobramentos levantam questões importantes, fundamentais para a concepção de uma agenda de política eficaz para as décadas e gerações vindouras: que lições podem ser extraídas das experiências desse último quarto de século? O novo regionalismo cumpriu suas expectativas econômicas e políticas? Que arquitetura institucional surtiu os melhores resultados? Mercados comuns? Uniões aduaneiras? Zonas de livre comércio? Como os acordos intrarregionais se comparam com os extrarregionais? Como a integração regional interagiu com a integração multilateral? Como tirar partido do legado dessas iniciativas?

Essa não é a primeira vez que essas perguntas são feitas. Existe uma vasta bibliografia sobre o novo regionalismo na ALC, mas a maior parte da análise empírica está centrada nos impactos econômicos (comércio e investimento) e na evolução institucional na década de 1990, conforme exame e análise realizados pelo BID (2002). O que praticamente inexiste é uma análise sólida e abrangente dos desdobramentos cruciais da última década e meia, quando as iniciativas de integração da região foram testadas por vários eventos importantes: a proliferação de novos APCs; as notáveis divergências no ciclo político dos países membros; a emergência da China e das cadeias de valor mundiais; o início das negociações de mega acordos como a Parceria Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla

em inglês); a Grande Recessão; e, mais recentemente, o referendo do Brexit e a decisão dos Estados Unidos de não ratificar a TPP e renegociar o NAFTA.²

Este estudo busca reexaminar todas essas questões e está organizado em cinco seções.³ A primeira tenta definir as principais motivações econômicas por trás do empenho de longa data da ALC para aprofundar a integração. Argumenta-se que a questão sempre foram os ganhos de escala e de especialização que um mercado maior pode trazer e seu impacto sobre as exportações. A seção 2 aborda como e até que ponto a região avançou na sua busca de integração e onde ela se encontra agora em termos de profundidade, amplitude e implementação dos seus principais APC. Revela que se obteve um avanço significativo na construção de uma vasta rede de APC intrarregionais, mas que essa integração ainda sofre de uma fragmentação excessiva, de problemas de implementação e da falta de importantes elos em termos de relações e produtos abrangidos.

A seção 3 combina as melhores ferramentas metodológicas disponíveis para avaliar até que ponto a integração da ALC chegou em termos do cumprimento das expectativas dos governos. Examina o impacto dos APC no comércio intrarregional, no desvio do comércio e nas exportações extrarregionais. As evidências sugerem que, embora tenham sido obtidos avanços consideráveis para liberalizar e impulsionar o comércio intrarregional, o impacto sobre as exportações extrarregionais esteve confinado, sobretudo, nos APC que envolveram grandes parceiros de fora da região. O pequeno porte e as vantagens comparativas semelhantes dos APC intrarregionais, além das deficiências na implementação, parecem explicar a maioria dos resultados.

Já a seção 4 faz um balanço das constatações e delineia uma agenda para fechar a lacuna entre as expectativas e os resultados, tomando como pano de fundo as recentes mudanças na economia mundial. A principal mensagem é a necessidade de ir além do mosaico atual de pequenos acordos e trabalhar rumo a um mercado regional unificado — em última instância, um tratado de livre comércio da ALC ou TLC-ALC— partindo da rede de APC existente. Os principais

² A TPP foi assinada em 2016 entre Austrália, Brunei, Canada, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Estados Unidos e Vietnam. Os Estados Unidos se retiraram do acordo em janeiro de 2017, mas em março de 2018 os outros 11 membros remanescentes decidiram seguir adiante com a implementação do acordo, cujo nome foi modificado para Acordo Compreensivo e Progressista para a Parceria Transpacífico ou CPTPP na sigla em inglês. Veja, por exemplo, <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2018/03/economist-explains-8>. O TTIP é um acordo entre os Estados Unidos e a União Europeia cujas negociações foram interrompidas pelo referendo do Brexit.

³ Uma prévia de algumas das constatações e recomendações de políticas constantes deste relatório pode ser encontrada em Powell (2017).

desafios são preencher as lacunas restantes em matéria de produtos e relações e unificar o emaranhado de regras de origem.

A quinta e última seção apresenta algumas estimações quanto aos ganhos de comércio potenciais envolvidos em um esforço de unificação do mercado regional. Ela mostra que estes, apesar de estarem longe de ser uma panaceia, são substantivos e argumenta que a região não pode se dar ao luxo de ignorá-los em um momento desafiador do comércio internacional. Ademais, complementa que esses ganhos seriam particularmente importantes para fortalecer os fundamentos econômicos de uma aspiração política há muito professada.

POR QUE A INTEGRAÇÃO?

SEÇÃO 1

Pode-se argumentar que o propósito da integração regional da ALC sempre foi melhorar a vida das pessoas ao obter ganhos em termos de tamanho e especialização. Isso ficou claro na proposta apresentada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no fim da década de 1950: *“A realização progressiva do mercado comum permitirá que ele vá sendo gradativamente transformado, com as grandes vantagens que poderão advir de uma organização mais racional do sistema produtivo, mediante a qual se aproveite com maior eficácia a potencialidade da terra e na qual a indústria, rompendo os limites estreitos do mercado nacional, adquira dimensões mais econômicas e, por sua maior produtividade, possa aumentar sua já ponderável contribuição atual para o padrão de vida latino-americano”*.⁴

Em seguida, argumenta que: *“O desenvolvimento das exportações industriais para o resto do mundo poderá ser uma das consequências derivadas do mercado comum, ainda que não constitua seu objetivo primordial, direto e imediato. Esse objetivo é duplo: a) desenvolver intensamente as exportações industriais de cada um dos países latino-americanos para os demais; e b) dar um forte estímulo ao comércio tradicional de produtos primários...”*⁵

Trinta anos depois, essas mesmas expectativas de escala e especialização inspirariam uma nova onda de iniciativas de integração e ainda parecem estar orientando as autoridades na formulação de suas políticas. Por toda a região, os acordos de integração ainda são vendidos com base na ideia de que um mercado ampliado e mais competitivo tornará as empresas mais produtivas graças aos ganhos de escala e de especialização e, ao mesmo tempo, proporcionará mais

ACORDOS AINDA ESTÃO
SENDO VENDIDOS COM BASE
EM GANHOS DE ESCALA E
ESPECIALIZAÇÃO

⁴ CEPAL (1959:4).

⁵ *Op. cit.* p. 7 e 8.

oportunidades para que cada membro se diversifique de modo a oferecer bens ou serviços de maior “valor agregado”, geralmente associados à manufatura.⁶

A teoria econômica, remontando a Adam Smith, oferece amplo apoio à importância desses ganhos, mas a justificativa para uma liberalização do comércio regional, em oposição a uma liberalização unilateral ou mesmo a uma liberalização multilateral mais ampla, já não é tão clara. Ainda assim, há boas razões para perseguir uma estratégia regional. A primeira tem a ver com a necessidade de reciprocidade. No contexto das liberalizações unilaterais, os grandes países, por exemplo, têm um incentivo para aplicar o que é conhecido como uma “tarifa ótima” para melhorar seus termos de troca. Uma vez que esses países respondem por uma parcela considerável dos mercados mundiais, essa tarifa reduziria a demanda das suas importações, ocasionando uma queda nos preços em relação aos preços das suas exportações. Sem uma coordenação, iniciativas unilaterais poderiam então resultar em tarifas relativamente altas, resultado que seria ineficiente em comparação com um acordo coordenado sobre uma estrutura tarifária mais baixa. A política tarifária dos países é então semelhante ao dilema do prisioneiro, e faz-se necessário algum nível de coordenação para evitar um resultado ineficiente e descoordenado.⁷ Esse mesmo problema de coordenação surge com o incentivo dos países para proteger seus mercados a fim de ganhar escala internamente e ser mais competitivo no exterior.⁸ Além desse problema fundamental de coordenação, existe também o argumento de que a reciprocidade pode gerar um acesso mais previsível aos mercados.⁹

Por que regional? Uma vez que a coordenação pode ocorrer tanto no nível regional como no multilateral, a justificativa para uma abordagem regional precisa ir além da necessidade de reciprocidade. Devem ser apresentados argumentos de natureza mais estratégica, como: maior simplicidade e agilidade das negociações regionais; potencial dos APC para minimizar as desvantagens de tamanho dos países para capturar os setores com rendimentos crescentes que reforçam o bem-estar e o crescimento; ou seu potencial para minimizar os custos do ajuste e maximizar os ganhos ao conceder aos membros mais tempo para se adaptar e aprender a sobreviver em um ambiente multilateral mais competitivo.¹⁰

MAIS COMPLICADO DO QUE
A PERTINÊNCIA TEÓRICA DE
UMA ABORDAGEM REGIONAL
É COMO TRATAR A SUA
IMPLEMENTAÇÃO

⁶ Ver, por ex., o Plano Estratégico Industrial 2020 da Argentina (2011), p. 275.

⁷ Ver Bagwell e Steiger (2002)

⁸ Por ex., Venables (1987), Brander e Spencer (1987), Ossa (2011) e Mrázová (2011).

⁹ Limão e Maggi (2015).

¹⁰ Ver Cooper e Massel (1965) e Devlin e Ffrench-Davis (1999). Ver, por ex., em Baldwin (2009), *AE et al* (2009) um exame dos argumentos a favor da integração regional.

Mais complicado do que a pertinência teórica de uma abordagem regional é como tratar a sua implementação. Existe uma longa bibliografia, começando com Viner (1950), que chama a atenção para os riscos da integração regional — desde o desvio do comércio até a aglomeração — e discute as estratégias ideais em termos dos parceiros e da concepção dos APC.¹¹ A mensagem que desponta é clara: a motivação pode ser a mesma, mas nem todos os esquemas de integração são iguais. A gama de combinações entre os tipos de parceiros (por ex., Norte-Sul ou Sul-Sul) e os tipos de concepção (por ex., uniões aduaneiras, zonas de livre comércio ou mercados comuns) podem produzir resultados extremamente diferentes. Isso é de suma importância para entender os resultados e definir corretamente as expectativas sobre a integração na ALC. Como já foi demonstrado em outros lugares, os acordos Sul-Sul, em virtude das limitações do tamanho do mercado e da semelhança das vantagens comparativas, são mais propensos ao desvio do comércio e à divergência de renda dos países membros.¹²

De maneira análoga, as iniciativas de integração regional não ocorrem em um vácuo econômico e político. Se os fundamentos macroeconômicos e de crescimento são fracos, como costumava ser o caso na região até recentemente, os benefícios provavelmente serão mínimos. Se não houver um consenso político dentro dos países membros e entre eles sobre as políticas econômicas a ser seguidas, os resultados estão fadados a ser decepcionantes. A conjuntura externa também é importante. Um acordo assinado em uma economia mundial com poucos acordos provavelmente envolverá diversas motivações e ganhos em comparação com um acordo assinado em um mundo com um grande número de APC, como vemos hoje. Por exemplo, no início da década de 1990, as concessões até mesmo dos acordos relativamente pequenos poderiam contribuir de alguma forma para os objetivos de criação de comércio e ganhos de escala. Nos dias de hoje de mega economias e acordos é pouco provável que isso ocorra. Também houve uma mudança radical em termos de perspectiva. No início, os APC podiam ser vistos como uma política comercial proativa. Agora, porém, talvez não passem de uma prática para limitar danos, em que os países lutam para minimizar os custos do desvio do comércio.¹³

A economia política também importa. Embora, historicamente, a economia tenha sido o principal motor da integração na ALC, resta claro que essa não foi a única motivação. Tanto os governos quanto os acadêmicos costumam men-

**A ECONOMIA POLÍTICA
TAMBÉM IMPORTA**

¹¹ Por ex., Frankel, Stein e Wein (1995), Venables (2003) e Baldwin (2011).

¹² Ver Venables, *op. cit.*, e Moncarz, Olarreaga e Valiant (2016).

¹³ Ver Baldwin e Jaimovich (2012).

cionar motivos de natureza política ou de economia política para se integrar. Ao contrário da motivação econômica, essas razões são mais difíceis de generalizar para a região como um todo, e seus resultados são muito mais difíceis de avaliar empiricamente. No entanto, eles não podem ser ignorados, sobretudo porque, não raro, são importantes para explicar as decisões em termos de concepção e implementação. A principal motivação política, muito citada, é a busca de segurança e de estabilidade política na região, inspirada claramente no exemplo da União Europeia.¹⁴ A principal ideia é que um aumento do fluxo de bens, investimentos e pessoas dentro da região gere uma rede de interesses comuns que possa reduzir as rivalidades entre os Estados membros e forjar um consenso político sobre questões como o regime democrático e as políticas econômicas. Essa parece ter sido uma motivação importante por trás de acordos como o Mercosul, a Comunidade Andina, o MCCA e o Caricom. Os resultados, discutidos nas seções a seguir, são ambíguos.

Paralelamente à segurança e à estabilidade, surge a ideia de que os acordos regionais podem aumentar o poder de negociação dos países membros em negociações internacionais, como a assinatura de outros acordos comerciais. É mais difícil discordar da lógica desse argumento, mas foi esse o caso? Os signatários de acordos sub-regionais de fato aproveitaram essa vantagem ao negociar novos tratados com outros países ou blocos? Mais uma vez, na melhor das hipóteses, a experiência da ALC parece ser de altos e baixos, e é importante entender o porquê, pois os benefícios podem ser substanciais, sobretudo para os países pequenos como no caso das negociações do CAFTA e do acordo do Caribe com a União Europeia (CARIFORUM-EU, na sigla em inglês).

No campo da economia política, destaca-se o argumento conhecido como compromisso interno ou “*lock-in*”, que já foi até objeto de uma teoria formal.¹⁵ A principal ideia é que os acordos comerciais podem ajudar os governos a reduzir a influência dos *lobbies* internos e, assim, garantir a consolidação de políticas econômicas consistentes. Na região, costuma-se citar o exemplo do México e a negociação do NAFTA, mas ele pode ser estendido facilmente a todos os acordos Norte-Sul firmados na região.¹⁶ É difícil afirmar qual foi a importância dessa motivação para a assinatura desses acordos, pois não existe um contrafactual claro. No entanto, é difícil acreditar que esses acordos teriam sido assinados se ganhos importantes em termos de acesso aos mercados não estivessem em jogo.

¹⁴ Ver, por ex., Banco Mundial (2000).

¹⁵ Ver, por ex., Fernandez e Portes (1998) e Maggi e Rodriguez-Clare (2007).

¹⁶ Ver, por ex., Whalley (1998).

De toda forma, mesmo um olhar superficial sobre os países da região que se envolveram em acordos Norte-Sul revela que eles conseguiram alcançar um grau de estabilidade significativo nas suas políticas econômicas. Contudo, esse não é o caso dos APC intrarregionais, os APC Sul-Sul, onde, por exemplo, o Mercosul e a Comunidade Andina sofreram com a grande volatilidade da política econômica dos seus membros.

Embora se reconheça a pertinência das motivações políticas ou de economia política, a premissa fundamental deste estudo é que é improvável que tenham sido a força dominante e que dificilmente teriam desencadeado ações sem uma motivação econômica clara. O foco da análise nas seções a seguir recai exatamente sobre como a região atuou com base nessa motivação e os resultados obtidos até o momento.

Referências

- Bagwell, K. e R. W. Staiger. 2002. *The Economics of the World Trading System*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Baldwin, R. 2009. “Big-Think Regionalism: A Critical Survey.” Em A. Estevadeordal, K. Suominen e R. The (eds.), *Regional Rules in the Global Trading System*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Baldwin, R. 2011. “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules.” WTO Staff Working Paper no. ERSD-2011-08. Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization, Geneva, Switzerland.
- Baldwin, R e Dany Jaimovich. 2012. “Are Free Trade Agreements contagious?”. Em *Journal of International Economics* 88, 1–16.
- Banco Mundial. 2000. *Trade Blocs*. Oxford University Press para o Banco Mundial. Washington, DC.
- Brander, J. A. e B. J. Spencer. 1984. “Tariff Protection and Imperfect Competition.” Em: H. Kierzkowski (ed.), *Monopolistic Competition and International Trade*. Nova York, NY: Oxford University Press.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). 1959. “El mercado común latinoamericano.” Document n° E/CN.12/531. Julho, Cidade do México. Disponível em <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/073.pdf>. Acesso em março de 2017.
- Cooper, C. e B. Massell. 1965. “Toward a General Theory of Customs Union for Developing Countries.” Em *Journal of Political Economy*, 73, 461–476.
- Devlin, R e R. Ffrench-Davis. 1999. “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s”. *The World Economy*, 22(2), março.
- Estevadeordal A., K. Suominen, e R. The (eds.). 2009, “Regional Rules in the Global Trading System. Nova York, NY: Cambridge University Press.
- Fernandez, Raquel e Jonathan Portes. 1998. “Returns to Regionalism: An Analysis on Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements.” *World Bank Economic Review* 12(2):197–220.

- Frankel, J. A., E. Stein e S.-J. Wei. 1996. “Regional Trading Arrangements: Natural or Supernatural?” Em *American Economic Review* 86(2), maio: 52–6.
- Limão, N. e G. Maggi. 2015. “Uncertainty and Trade Agreements.” Em *American Economic Journal: Microeconomics* 7(4), novembro: 1–42.
- Maggi, G. e A. Rodriguez-Clare. 2007. “A political-economy theory of trade agreements.” Em *American Economic Review* 97 (4), 1374–1406.
- Ministério da Indústria da Argentina. Plan Estratégico Industrial 2020. 2011. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>.
- Moncarz, P., M. Olarreaga e M. Vaillant. 2016. “Regionalism as Industrial Policy: Evidence from MERCOSUR”. *Review of Development Economics*, vol. 20, nº 1. DOI:10.1111/rode.12224.
- Mrázová, M. 2011. “Trade Agreements When Profits Matter.” London School of Economics, Londres. A publicar.
- Ossa, R. 2011. “A ‘New Trade’ Theory of GATT/WTO Negotiations.” Em *Journal of Political Economy* 119(1), fevereiro: 122–52.
- Powell, Andrew (2017). 2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report. BID: Washington, D.C.
- Venables, A. J. 1987. “Trade and Trade Policy with Differentiated Products: A Chamberlinian-Ricardian Model.” Em *Economic Journal* 97(387), setembro: 700–17.
- . 2003. “Winners and Losers from Regional Integration Agreements.” *Economic Journal* 113(490), outubro: 747–61.
- Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. Nova York, NY: Carnegie Endowment for International Peace.
- Whalley, J. 1998. “Why do countries seek regional trade agreements?” Em: Frankel, J. (ed.), *The Regionalization of the World Economy*. University of Chicago Press.

COMO E ATÉ QUE PUNTO A REGIÃO AVANÇOU?

SEÇÃO 2

Na busca da integração regional, a ALC seguramente começou mais cedo e foi bem mais longe do que qualquer outra região do mundo, com exceção da Europa. No entanto, o caminho foi longo e tortuoso, e ilustrou bem as dificuldades de transformar motivações sólidas em concepção e implementação eficazes. A ALALC, por exemplo, lançada em 1960 e a mais promissora das primeiras iniciativas em função do tamanho do mercado envolvido, não tinha chance de produzir ganhos significativos de escala e diversificação ao propor uma liberalização restrita principalmente a “indústrias que ainda não existem ou que estão em grau incipiente de desenvolvimento” para proteger “as indústrias existentes”.¹⁷ De fato, a iniciativa, que visava o livre comércio em 1973, nunca chegou a atingir seu objetivo em função da busca, por parte dos países membros, de estratégias de industrialização protecionistas.¹⁸

Essas contradições entre os objetivos de integração e as políticas nacionais também solaparam as iniciativas sub-regionais que se seguiram, vistas como uma alternativa mais viável a um acordo complexo que abrangesse toda a região. O MCCA (1960), a Comunidade Andina (1969) e a Caricom (1973) (ver os boxes 2 a 4) não conseguiram eliminar um número considerável de barreiras comerciais, com o agravante de que representavam mercados significativamente menores do que os da ALALC, reduzindo sensivelmente seu potencial de ganhos.

Em 1980, a região fez outra tentativa de integração regional com a assinatura do Tratado de Montevidéu, que estabeleceu a ALADI. Apesar de suas regras mais flexíveis — ao contrário da ALALC, a ALADI não exige que as preferências bilaterais

¹⁷ CEPAL, (1959:4). Traduzidas do original em espanhol.

¹⁸ A assinatura da ALALC foi em fevereiro de 1960 pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai. A Bolívia, Paraguai e Venezuela ingressaram pouco depois. Ver Milenky (1973).

sejam estendidas a todos os demais membros do acordo (a cláusula de nação mais favorecida – NMF) —, esse novo acordo, pelo menos na sua primeira década, pouco fez para liberalizar o comércio intrarregional, pois os membros permaneceram comprometidos com estratégias protecionistas.¹⁹ No entanto, assentou as bases legais para o que viria a seguir: a proliferação de APC intrarregionais, que ajudariam bastante a liberalizar o comércio intrarregional, mas com um importante custo colateral: a fragmentação e a diluição dos ganhos com o comércio.

Essa proliferação ocorreu na década de 1990 à medida que os descompassos em matéria de políticas foram reduzidos bastante por uma guinada regional na direção de políticas favoráveis ao mercado. No contexto do que se chamou a “grande liberalização”, a ALC embarcou em uma nova onda de iniciativas de integração regional que, ao avançar lado a lado com liberalizações unilaterais e multilaterais, estava menos propensa a conflitos entre políticas comerciais regionais e nacionais e menos exposta ao desvio do comércio.²⁰ Infelizmente, a tendência à fragmentação desencadeada pela decepção com a ALALC não apenas perdurou, mas também ganhou um componente bilateral muito ativo.

Sob o pretexto de “novo regionalismo”, a dimensão sub-regional foi revigorada com o relançamento do MCCA (1991), da Caricom-CSME (Caricom Single Market and Economy) (1989) e da Comunidade Andina (1993), e com o estabelecimento de um novo bloco, o Mercosul (1991). Inspirados pelo modelo da União Europeia, todos tinham como objetivo uniões aduaneiras ou mesmo mercados comuns (a Caricom, por exemplo), com a livre circulação de bens, serviços e mão de obra, além de uma extensa lista de instituições supranacionais. Em comparação com suas encarnações anteriores, todos obtiveram avanços significativos, sobretudo em termos da liberalização do comércio dentro do bloco, mas, de modo geral, não conseguiram implementar uniões aduaneiras completas nem mesmo zonas de livre comércio. Alguns, como o MCCA, se aproximaram mais do que os outros, mas não o suficiente para eliminar “exceções” e regras de origem pesadas e de alto custo.²¹ Além disso, tiveram dificuldades para desenvolver instituições regionais eficazes, com conhecimentos técnicos suficientes e poder político para perseguir os objetivos dos acordos, fazer valer suas regras e mediar disputas (ver os boxes 2 a 5). Isso ocorreu, em

O NOVO REGIONALISMO
LIBERALIZOU O COMÉRCIO
REGIONAL, MAS TAMBÉM
TROUXE FRAGMENTAÇÃO

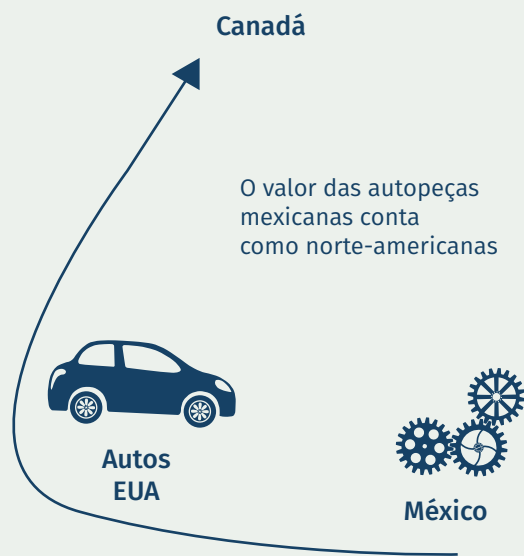
¹⁹ Ver, por ex., Da Silva Bichara (2012).

²⁰ Mais detalhes sobre a “grande liberalização” podem ser encontrados em Estevadeordal, A. e Taylor A. (2013). Sobre o “novo regionalismo”, consulte, por exemplo, Estevadeordal, Giordano e Ramos (2014), Banco Interamericano de Desenvolvimento (2002), Porta (2008) e Lagos (2008), além das referências citadas nessas obras.

²¹ Uma definição de regras de origem pode ser encontrada no box 1.

BOXE 1 O QUE SÃO REGRAS DE ORIGEM (RO)?

As regras de origem nos APC são os critérios que estabelecem até que ponto os materiais ou componentes importados de países não membros podem ser incorporados a um produto e, ainda assim, esse produto poder circular sem tarifa de importação no âmbito do acordo. Esses critérios são negociados como parte do acordo e podem variar de muito restritivos (quase nenhum material importado é permitido) a muito permissivos (um volume significativo de insumos importados é aceito). Essas regras são necessárias para impedir que bens de países não membros cheguem aos mercados dos países com as tarifas mais altas do acordo por intermédio dos membros de tarifa mais baixa. A despeito do nível de restritividade das regras e da sua necessidade, esse tipo de controle pode impedir os fluxos de comércio entre um grupo de países, mesmo que todos sejam membros de um APC.



O QUE É A ACUMULAÇÃO DE RO?

Uma característica de quase todas as RO é a possibilidade de “acumular” insumos de outros membros do acordo. Dessa forma, no NAFTA, por exemplo, peças automotivas do México podem ser usadas nas linhas de montagem nos Estados Unidos sem que os automóveis resultantes percam o tratamento preferencial ao ser enviados para o Canadá, pois os três países são membros do NAFTA e, assim, os insumos intermediários de qualquer um desses países podem ser tratados como se fossem “originários” de qualquer um dos outros. Dessa forma, no âmbito do acordo, as cadeias produtivas podem funcionar livremente e os produtos resultantes, ser beneficiados pelo acordo. Contudo, a formação de cadeias produtivas mais sofisticadas entre países ligados por diferentes acordos pode ser limitada pelo fato de que não ocorre a acumulação entre os acordos.

especial, com a Comunidade Andina, onde discordâncias políticas acabaram por levar a Venezuela a sair do acordo em 2006.

A debilidade das instituições regionais, agravada pela imperfeição das uniões aduaneiras, também solapou a capacidade dos blocos de negociar com o resto do mundo, tanto dentro como fora da região, o que acabou levando a novas perfurações na tarifa externa comum (TEC), à medida que os membros procuravam firmar novos APC bilaterais.

Com a vantagem de examinar o que já ocorreu, talvez as dificuldades enfrentadas por esses acordos estivessem longe de ser inesperadas. O tamanho tem benefícios, mas também tem custos, que assumem a forma de preferências heterogêneas.²² Quanto maior e mais profunda a união política, mais difícil é elaborar políticas e produzir bens públicos que satisfaçam as preferências políticas e econômicas de cada membro. É mais difícil ainda quando essas preferências são voláteis e os países membros carecem de instituições sólidas para promover o consenso e ancorar o desenvolvimento institucional regional.

Em linguagem simples, replicar o modelo europeu sem o consenso político nem os recursos financeiros e institucionais da Europa estava fadado a ser uma trajetória difícil, e isso foi confirmado pela realidade em campo. O que talvez surpreenda é que mesmo para o MCCA e a Caricom, com territórios políticos e econômicos relativamente pequenos (todos os países da Caricom são classificados pelas Nações Unidas como “microestados”, com exceção da Jamaica, Trinidad e Tobago e Haiti) e com ganhos óbvios ao partilhar a infraestrutura social e física, esses dilemas entre tamanho e preferências se mostraram grandes demais.²³

Em todo caso, por mais que as ambições políticas tenham sido calculadas erradamente e quaisquer que sejam as deficiências da sua implementação, os ganhos comerciais desses acordos estavam fadados a ser relativamente pequenos devido à limitação inerente à sua dimensão econômica e à semelhança das vantagens comparativas, conforme se discute em mais detalhes na parte seguinte.

Talvez por entenderem melhor essas limitações e dilemas, o México e o Chile triilharam um caminho diferente, evitando projetos regionais ambiciosos em favor de acordos padrão de livre comércio, na sua maioria bilaterais, com exceção da adesão do México ao NAFTA (1994).²⁴ O NAFTA foi um avanço em pelo menos duas dimensões: rompeu com o modelo de união aduaneira/mercado único e foi além da região para firmar um APC que não tinha nenhuma das limitações de tamanho e de vantagens comparativas típicas dos APC dentro da ALC. O NAFTA também abriu a porta para vários outros APC extrarregionais — inclusive o TPP, e sua versão mais recente o CPTPP — envolvendo os EUA, a Europa e a Ásia, liderados pelo México e Chile e, mais tarde, pelo Peru, Colômbia e América Central.

Embora, em termos econômicos, tenha feito sentido para o Chile e o México seguir essa trajetória, para a região ela significou maior fragmentação, com um

O MÉXICO E O CHILE
OPTARAM POR UMA
ESTRATÉGIA DISTINTA
E EVITARAM PROJETOS
REGIONAIS AMBICIOSOS EM
FAVOR DE ACORDOS MAIS
SIMPLES

²² Ver Alesina e Spolare (2003).

²³ Mesquita Moreira e Mendoza (2007) apresentam uma discussão detalhada sobre esses dilemas na Caricom.

²⁴ Miller (2016) apresenta uma descrição detalhada do acordo.

crescente emaranhado de APC regionais e bilaterais, apoiado em uma multiplicidade ainda maior de regras de origem. Não resta dúvida de que, na sua maior parte, a ALC está em melhor situação com esse mosaico de APC do que sem nenhum APC, pois conseguiu reduzir consideravelmente os custos comerciais para o comércio intrarregional. No entanto, também resta claro que a região ficou em pior situação do que poderia ter sido o caso em um cenário livre das distorções de uma multiplicidade de preferências e regras de origem, conforme contemplava a ALALC.

A boa notícia é que esse legado de fragmentação ironicamente deixou uma plataforma forte sobre a qual a região pode retomar sua busca de um mercado integrado, com escala e diversidade de recursos suficientes para gerar ganhos comerciais significativos e aumentar sua posição competitiva no exterior. Já houve iniciativas concretas para tirar proveito dessa plataforma, consolidando os acordos existentes e harmonizando as preferências e regras. A Aliança do Pacífico, lançada em 2012, envolvendo a Colômbia, Chile, México e Peru (ver o box 6) é a mais proeminente dessas iniciativas, mas o acordo do México com a América Central (2011), que consolidou quatro acordos bilaterais anteriores, também aponta para a mesma direção. O grande prêmio, porém, está em uma consolidação regional de todos os APC; uma iniciativa na linha do que se tentou sem sucesso, em escala hemisférica, com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no início dos anos 2000. Qual a viabilidade desse cenário? Essa pergunta somente pode ser respondida mediante um entendimento claro sobre o alcance da liberalização do comércio intrarregional no último quarto de século.²⁵

A BOA NOTÍCIA É QUE ESSE LEGADO DE FRAGMENTAÇÃO IRONICAMENTE DEIXOU UMA PLATAFORMA FORTE SOBRE A QUAL A REGIÃO PODE RETOMAR SUA BUSCA DE UM MERCADO INTEGRADO

Surpreendentemente perto do livre comércio, mas...

Onde a região se situa na liberalização do comércio intrarregional? Excluindo os acordos que abrangem menos de 80% dos produtos, existem atualmente 33 APC intrarregionais em vigor, incluídos os quatro blocos originais discutidos anteriormente (ver Anexo 1). Essa rede de acordos abrange relações bilaterais que representam cerca de 85% do valor atual do comércio intrarregional, com quase metade ocorrendo no âmbito dos quatro acordos originais (MCCA, Mercosul, Comunidade Andina e Caricom) (figura 2.1).²⁶ A outra metade é composta por

²⁵ Para uma análise da ALCA, ver Estevadeordal *et al.* (2004).

BOXE 2 MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO (MCCA)^a

O Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, que estabeleceu o MCCA, foi firmado em dezembro de 1960 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Posteriormente, foram admitidos a Costa Rica (1962) e o Panamá (2012). O MCCA foi criado originalmente com o objetivo de formar uma união aduaneira no prazo de cinco anos. Contudo, após seus anos de formação, a conjuntura econômica desfavorável das décadas de 1970 e 1980, combinada com conflitos militares em alguns países, levou à estagnação do processo de integração até o início dos anos 1990, quando recuperou o impulso e se tornou fortemente institucionalizado.

Em 1991, os países reafirmaram seu compromisso político com a integração por meio do Protocolo de Tegucigalpa, que criou o Sistema de Integração da América Central (SICA).^b O SICA é um quadro abrangente no qual quatro “subsistemas” foram estabelecidos posteriormente para administrar a integração econômica, social, política e cultural. Em 1993, um protocolo ao Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana de 1960 criou o Subsistema de Integração Econômica, cujo corpo técnico e administrativo é a Secretaria de Integração Econômica Centro-Americana (SIECA), para supervisionar a aplicação de todos os instrumentos legais que regulam as relações comerciais. Esse protocolo efetivamente introduziu o MCCA no quadro institucional mais amplo do SICA, que também abrange, entre outros, o Parlamento Centro-americano e um tribunal de justiça.

Em termos de regulamentações comerciais, mais de 99% das linhas tarifárias satisfazem os requisitos para a isenção de tarifas entre os cinco membros originais do bloco.^c De maneira análoga, foram promulgadas normas para reduzir as barreiras não tarifárias, incluídas as relativas às normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, e medidas de salvaguarda deixaram de ser aplicadas entre os países membros.

Com relação a disciplinas mais profundas, a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua firmaram em 2002 o Acordo do MCCA sobre Investimento e Comércio de Serviços.^d Contudo, como o acordo reconhece as limitações estabelecidas nas legislações nacionais, sua assinatura não implica necessariamente que os serviços e os investimentos transfronteiriços sejam liberalizados em maior grau do que o permitido nos regulamentos internos de cada país nem nos acordos multilaterais, como o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS).

Embora tenha como objetivo um mercado comum, conforme implícito no seu nome, o MCCA ainda está em via de criar uma união aduaneira, prevista para 2024. Em 2014, a TEC abrangia 95,7% das linhas tarifárias (nível de 8 dígitos). No entanto, com a entrada do Panamá no bloco, esse valor foi reduzido substancialmente porque o país excluiu várias linhas tarifárias dos seus compromissos de harmonização. Ademais, as negociações bilaterais de APC fora do bloco perfuraram ainda mais a TEC, na medida em que cada membro concedeu diferentes preferências tarifárias a países não membros.

Assim como no caso de outros esquemas ambiciosos de integração na ALC, o MCCA tem como desafio transformar um aparato institucional e jurídico complexo e dispendioso (o SICA tem cerca de 600 instrumentos legais) em uma ferramenta eficaz para a integração regional. A implementação pode

(continua na página seguinte)

BOXE 2 MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO (MCCA)^a (continuação)

ser em muito melhorada, particularmente pela adoção de metas mais realistas e por uma melhor coordenação entre as instituições regionais e nacionais. O SIECA, por exemplo, frequentemente se vê diante do desafio de implementar instruções possivelmente conflitantes, emanadas de órgãos políticos como o SICA.

Parece haver chegado a hora de a sub-região fazer um balanço dos seus objetivos em termos de integração. Um mercado comum, com instituições supranacionais plenamente funcionais, provou ser uma proposta difícil, seja porque os recursos financeiros e institucionais são limitados, seja porque os países membros não estão prontos para ceder no tocante a seus interesses nacionais. A união aduaneira parece ser uma proposta mais viável, mas implica a simplificação e reorientação de todo o aparato institucional e jurídico para o objetivo em vista. O *status quo* parece ser a melhor opção para racionalizar o uso de recursos financeiros e institucionais escassos e maximizar os ganhos decorrentes da integração.

^a Este boxe toma como base Santamaría e Zúñiga (2016), mas também diverge dessa obra.

^b Belize e República Dominicana se tornaram membros plenos do SICA em 2000 e 2013, respectivamente, mas não fazem parte do MCCA.

^c O café não torrado e o açúcar de cana são as únicas exceções gerais à regra da isenção de impostos, além de uma pequena lista de exceções bilaterais. Os números excluem o Panamá, que aderiu em 2012 e está em via de eliminar as tarifas dentro do bloco.

^d Dois outros protocolos sobre investimento e comércio foram firmados em 2007 e 2011, mas ainda precisam ser ratificados.

BOXE 3 A COMUNIDADE ANDINA^a

O acordo foi originalmente firmado em 1969, com o nome de Pacto Andino, pela Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, com o objetivo de se tornar um mercado comum. Em 1973, a Venezuela se juntou ao grupo, mas o deixou em 2006, e o Chile o deixou em 1976, em meio a desentendimentos sobre a ideia do bloco de promover mais substituições de importações. O relançamento do acordo, sob os auspícios do novo regionalismo, ocorreu em 1992, quando a área de livre comércio finalmente foi implementada com a ambição de se tornar uma união aduaneira. O relançamento do bloco foi acompanhado por uma maior institucionalização do processo de integração regional no âmbito do Sistema de Integração Andina. Esse sistema é composto por órgãos intergovernamentais e supranacionais: o Conselho Presidencial Andino, o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores e a Comissão são os mais importantes entre os órgãos intergovernamentais, enquanto o Parlamento Andino, a Secretaria Geral e o Tribunal Andino de Justiça desempenham, respectivamente, funções legislativas, executivas e judiciais supranacionais.

(continua na página seguinte)

BOXE 3 A COMUNIDADE ANDINA^a *(continuação)*

Todos os produtos têm isenção tributária ao serem negociados entre os quatro países membros. Além disso, foram adotados regulamentos comuns sobre medidas técnicas e sanitárias e sobre o transporte transfronteiriço, entre outros. No entanto, a proteção residual interrompeu as relações comerciais, particularmente no que diz respeito à imposição de medidas de salvaguarda, que são permitidas e foram usadas em algumas circunstâncias.^b Ademais, embora os países membros tenham concordado em submeter toda disputa comercial ao Tribunal de Justiça, as decisões nessa instância muitas vezes não produziram nenhuma consequência para o país transgressor.

Quanto aos serviços, o quadro geral adotado reconhece os princípios da nação mais favorecida (NMF) e do tratamento nacional (TN), conforme estabelecido no AGCS. Na prática, com exceção da Bolívia e dos setores financeiro e de rádio e teledifusão, o comércio de serviços é totalmente liberalizado. Em termos de investimento, não existe um quadro legal harmonizado, o que levou os países a negociar tratados de investimento bilaterais (TIBs) entre eles e com terceiros. A posição sobre o investimento estrangeiro adotada pela Colômbia e Peru, que buscaram ativamente firmar TIBs mais abrangentes e se submeteram à arbitragem internacional, foi distinta da adotada pela Bolívia e Equador, que tenderam a restringir o alcance desses acordos e rejeitaram a autoridade do Centro Internacional de Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

Os ambiciosos objetivos de integração do bloco acabaram sendo prejudicados pelas crescentes divergências políticas e econômicas entre os países membros, com a Colômbia e o Peru pressionando por políticas voltadas para o mercado e pelo aumento da integração com a economia mundial, ao passo que a Venezuela, a Bolívia e o Equador estavam retomando as políticas mais intervencionistas e protecionistas do Pacto Andino. A Venezuela veio a deixar o bloco em 2006 e ingressou no Mercosul, enquanto a Colômbia e o Peru começaram a firmar APC bilaterais com os Estados Unidos, a União Europeia e a Ásia e, posteriormente, se uniram ao México e Peru para formar a Aliança do Pacífico em 2011 (ver o boxe 5). Essa crescente divergência foi um golpe fatal para as ambições da união aduaneira do bloco. Embora todos os países houvessem adotado uma TEC em 1995, ela teve sua implementação suspensa em 2007, sendo depois substituída por uma política tarifária comum para facilitar as negociações com terceiros.

Apesar de recuar radicalmente na sua ambição de firmar um acordo de livre comércio, o bloco ainda carrega o fardo de instituições supranacionais. O momento não poderia ser mais oportuno para repensar sua funcionalidade e, na verdade, todo o acordo, diante das novas realidades da integração na sub-região.

^a Este boxe toma como base COMEXPERU (2016), mas também diverge dessa obra.

^b O Equador iniciou a aplicação de medidas de salvaguarda contra a Colômbia e o Peru cinco vezes, a mais recente delas em 2015, tendo recebido a autorização da Secretaria Geral da CAN em três ocasiões.

BOXE 4 COMUNIDADE DO CARIBE (CARICOM)^a

A Caricom foi oficialmente criada em 1973 com a assinatura do Tratado de Chaguaramas por Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago. Mais tarde, a participação foi ampliada, com o ingresso de Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Haiti, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas e Suriname. Em 1989, os chefes de governo da Caricom concordaram em levar à frente o processo de integração ao estabelecer o Mercado e Economia Únicos da Caricom (CSME, na sigla em inglês), o que implicaria a livre circulação de bens, serviços, capital e mão de obra (ou seja, o Mercado Único), a harmonização da política econômica e, possivelmente, a adoção de uma moeda única (ou seja, a Economia Única).^b

O Tratado de Chaguaramas revisto, que instituiu o CSME, entrou em vigor em janeiro de 2006; adotou-se também uma estrutura de governança revista. A Conferência dos Chefes de Governo e o Conselho de Ministros são os principais órgãos de decisão da comunidade. São assistidos por cinco conselhos ministeriais e quatro comissões técnicas responsáveis pela promulgação e implementação de políticas em diversas áreas (finanças, relações exteriores, desenvolvimento humano e social, comércio e desenvolvimento econômico, segurança nacional e aplicação da lei) e por uma secretaria permanente. Por último, o Tribunal de Justiça do Caribe foi estabelecido como o último tribunal de recurso, mas nem todos os Estados membros implementaram as disposições para se submeterem à sua autoridade.

Para avançar com a implementação do CSME, os países concordaram com uma abordagem em duas fases: o Mercado Único deveria estar implementado plenamente até 2008 e a Economia Única, até 2015. Até o momento, aproximadamente 70% dos compromissos assumidos para criar o Mercado Único foram implementados, com mais avanços na garantia da livre circulação de bens e pessoas. No entanto, ainda existem grandes disparidades nas tarifas médias impostas pelos Estados membros individuais, pois são muitas as exceções.^c

As barreiras não tarifárias na forma de impostos especiais sobre o consumo, sobretaxas alfandegárias, impostos sobre transações em moeda estrangeira, taxas ambientais, entre outras, são prevalentes e especialmente restritivas no caso de alguns produtos importantes comercializados na região. Os 12 Estados membros da Caricom e do CSME aplicam uma TEC aos produtos originários de países terceiros. No entanto, existe uma ampla dispersão no que diz respeito às tarifas efetivas implementadas, uma vez que a TEC contém vários furos e alguns países ainda não a aplicaram plenamente.

No tocante a disciplinas mais profundas, a liberalização do comércio de serviços tem sido lenta, e se constata que muitas das medidas legislativas e administrativas necessárias ainda não foram implementadas plenamente. Embora os países membros tenham aprovado o projeto do Acordo de Serviços Financeiros da Caricom, ainda não existe um regime de investimento que abarque toda a região. Além disso, pouco foi alcançado na implementação da Economia Única, pois a harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais ainda precisa se tornar uma realidade.

Com o cronograma do Mercado Único atrasado em pelo menos uma década, a sub-região parece enfrentar dificuldades tanto para voltar a examinar sua posição diante do dilema entre tamanho e

(continua na página seguinte)

BOXE 4 COMUNIDADE DO CARIBE (CARICOM)^a (continuação)

preferências nacionais como para repensar o caminho que deseja seguir. Já se argumentou (Mesquita Moreira e Mendoza, *op. cit.*) que o CSME pode proporcionar ganhos importantes provenientes da partilha da infraestrutura física e social, mas isso exige fazer concessões na área das preferências nacionais, uma questão que tem se revelado intratável. A união aduaneira é menos exigente nesse sentido e pode ser essencial para facilitar as negociações a fim de ampliar o acesso do bloco aos mercados na América Latina e em outros lugares — um imperativo diante da erosão do histórico acesso preferencial não recíproco aos parceiros comerciais tradicionais da Europa e América do Norte. O *status quo* — essa área nebulosa entre um mercado comum, uma união aduaneira e uma zona de livre comércio — tem custos de credibilidade consideráveis e reduz os ganhos de comércio. Como em outros APC na região, o bloco tem muito a ganhar com uma revisão extensa e realista dos seus objetivos.

^a Este boxe toma como base Nurse (2016), mas também diverge dessa obra.

^b Três países são membros da Caricom, mas não do CSME: o Haiti, Montserrat e as Bahamas.

^c Um regime especial para “países, regiões e setores desfavorecidos” foi estabelecido no âmbito do tratado do CSME, excluindo alguns Estados membros da aplicação — ou lhes permitindo postergar a implementação — de determinadas disposições.

BOXE 5 MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL)^a

O Mercosul foi criado em 1991, quando a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai firmaram o Tratado de Assunção. A Venezuela passou a integrar plenamente o bloco em 2012, mas, por motivos políticos, foi suspensa recentemente, enquanto a Bolívia está em processo de adesão.^b O objetivo original do bloco era se tornar um mercado comum com as seguintes características: i) livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; ii) uma TEC e políticas comerciais comuns em relação a terceiros e em fóruns multilaterais; iii) coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais; e iv) harmonização das regras e regulamentos em áreas importantes. Embora tenham sido obtidos avanços consideráveis nos dois primeiros objetivos, ainda existe uma importante lacuna em termos de implementação, que é ainda mais pronunciada nos dois últimos quesitos.^c

A ambição do Mercosul de se tornar uma área profundamente integrada foi combinada com um quadro institucional igualmente ambicioso. Três órgãos intergovernamentais — o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul — dividem a autoridade sobre as decisões, juntamente com a Secretaria Permanente e órgãos supranacionais, como um parlamento (Parlasul) e o Tribunal Permanente.

Grande parte das tarifas e barreiras não tarifárias entre os países membros foi eliminada nos primeiros quatro anos do acordo, com exceção daquelas referentes a açúcar e automóveis, mas

(continua na página seguinte)

BOXE 5. MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL)^a (continuação)

tem sido comum a negociação política de exceções às regras do bloco. Além disso, muitas barreiras não tarifárias, salvaguardas e regimes especiais, como o licenciamento de importação e as zonas de processamento de exportação, foram implementadas, embora não sejam permitidas nos termos das regras do Mercosul, o que prejudica os fluxos comerciais dentro do bloco.^d Recentemente (2016–2017), sob os auspícios de um força tarefa (Grupo Ad Hoc), o bloco fez progressos importantes identificando e eliminando uma quantidade substancial dessas medidas, mas barreiras importantes persistem.^e

No que diz respeito a disciplinas profundas, em 2005, o Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços entrou em vigor, de modo geral em conformidade com o AGCS, mas com o objetivo mais ambicioso da liberalização universal em dez anos, que não foi atingido.^f Na área do investimento, após duas tentativas fracassadas, o bloco finalmente assinou, em abril de 2017, um protocolo de facilitação e cooperação de investimentos que inclui um mecanismo de solução de controvérsias entre Estados. Outro avanço importante foi a assinatura do protocolo de compras governamentais em dezembro de 2017, um acordo cuja conclusão há muito vinha desafiando o bloco. Os dois protocolos estão em fase de conclusão.^g

Uma área em que o Mercosul obteve um progresso notável foi a facilitação do fluxo de mão de obra dentro do bloco. Desde 2009, quando passou a vigorar um Acordo de Residência, cidadãos dos países membros do Mercosul — bem como da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru — podem solicitar residência no território de qualquer outro Estado signatário, desde que passem por uma verificação de antecedentes criminais e paguem uma taxa.^h Embora os pedidos de residência tenham sido simplificados, os pesados requisitos para o reconhecimento mútuo de títulos e diplomas, que permitiriam aos migrantes trabalhar no exterior, ainda constituem obstáculos à mudança de um país para outro dentro do bloco (Baraldi 2014).

Nas relações com países de fora do bloco, em 1994 os países membros chegaram a um acordo sobre uma TEC, que atualmente abrange 70,8% das linhas tarifárias. Desde a sua criação, a TEC foi perfurada por uma série de exceções, cuja eliminação foi adiada para 2024. Além disso, embora os países membros tenham concordado com a negociação coletiva das APC com terceiros, os acordos assinados firmados anteriormente por países individuais continuam a valer, e a negociação de novos acordos, mesmo que de forma coletiva, não exige compromissos de liberalização idênticos.

O Mercosul não tem sido muito ativo na assinatura de APC fora da área da ALADI, tendo firmado apenas um número limitado de acordos parciais com países como Índia e Israel. Contudo, nos últimos tempos, novos governos nos países membros vêm tentando compensar essa falta de ação, retomando com toda a seriedade as negociações até então paralisadas, como a iniciada com a União Europeia, e anunciando novas negociações com a AELC (Associação Europeia de Livre Comércio), o Canadá, a Coreia, o Japão, a ASEAN, a Austrália e a Nova Zelândia. O bloco também está envolvido em um diálogo formal sobre a convergência com a Aliança do Pacífico (ver IDB 2017).

Assim como no caso de outros regimes de integração profundos na ALC, o Mercosul obteve avanços substanciais na liberalização do comércio intrarregional, mas não conseguiu alcançar seus objetivos

(continua na página seguinte)

BOXE 5. MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL)^a (continuação)

mais ambiciosos de uma união aduaneira e de um mercado comum, tendo, ao mesmo tempo, construído um fraco histórico de implementação das suas regras, apesar do pesado aparelho institucional. Como nos demais casos, manter o *status quo* não parece ser a melhor proposta, pois, passado mais de um quarto de século, o bloco ainda se vê preso entre uma zona de livre comércio, uma união aduaneira e um mercado comum, sem haver implementado plenamente nenhum deles. Para impedir que a credibilidade continue a se esvaír, o bloco precisaria fazer urgentemente uma revisão realista dos seus objetivos e mecanismos de implementação. A experiência dos últimos 26 anos sugere que os países membros subestimaram as dificuldades de formar um consenso político estável em torno de fundamentos da política econômica.

^a Este boxe toma como base Campos e Gayá (2016), mas também diverge dessa obra.

^b O ingresso no Mercosul segue um processo de duas etapas: primeiro, todos os países membros assinam um Protocolo de Adesão com o país candidato, que posteriormente é ratificado por seus congressos nacionais se a ratificação de tratados internacionais for exigida pela legislação nacional. No caso da Bolívia, no início de 2017 o Congresso brasileiro ainda não havia ratificado o Protocolo de Adesão firmado em 2015. Em julho de 2016, o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai impediram a Venezuela de assumir a presidência *pro tempore* do Mercosul, alegando que o país não havia cumprido os compromissos para a adesão. Em agosto de 2017, a Venezuela foi notificada da iminência da sua suspensão em virtude do descumprimento da cláusula democrática do bloco (Protocolo de Ushuaia).

^c Vaillant (2014) apresenta uma discussão detalhada da evolução do Mercosul.

^d Por exemplo, embora o regulamento do Mercosul proíba a aplicação de salvaguardas, os países as têm aplicado nos termos das regras da OMC.

^e Ver BID (2017) p. 49.

^f O Paraguai ainda não ratificou o Protocolo, e a Venezuela não aderiu a ele.

^g Para detalhes do protocolo ver http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx.

^h Caso seja aprovada, a residência é concedida inicialmente por um período de dois anos, e pode se tornar permanente se o migrante comprovar renda suficiente.

BOXE 6 A ALIANÇA DO PACÍFICO

A Aliança do Pacífico (AP) foi estabelecida oficialmente em abril de 2011 pelos governos do Chile, Colômbia, México e Peru para criar uma área de profunda integração para impulsionar o crescimento econômico, o desenvolvimento e a competitividade. Ela conseguiria isso avançando progressivamente rumo à livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas e servindo como uma plataforma para a integração mundial dos seus países membros, sobretudo com a região da Ásia e Pacífico.

Em maio de 2016, entrou em vigor o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro da Aliança do Pacífico, estabelecendo uma zona de livre comércio. Esse protocolo harmonizou e ampliou o alcance dos acordos comerciais bilaterais existentes entre os quatro países membros, resultando na eliminação imediata de tarifas sobre 92% dos bens comercializados entre eles, com um cronograma para a

(continua na página seguinte)

BOXE 6 A ALIANÇA DO PACÍFICO (continuação)

eliminação das tarifas remanescentes e a expansão das oportunidades de comércio. Os países da AP se comprometeram a liberalizar todos os bens comercializados entre eles (com a exceção do açúcar e produtos relacionados). Assim, os bens que não haviam sido incluídos anteriormente em acordos bilaterais agora fazem parte da zona de livre comércio da AP; entre os exemplos, destacam-se os laticínios, o arroz, o trigo, produtos de borracha e alguns *trailers*. Em 2018, em linha com o cronograma, foram eliminadas as tarifas sobre ovos, carne de porco e produtos relacionados, peru, produtos do mar e café solúvel, entre outros, aproximando a AP do seu objetivo de livre circulação de mercadorias.

A AP está facilitando o comércio por meio de iniciativas como o programa Operador Econômico Autorizado, que agiliza o movimento de bens e aumenta a sua segurança, e os Guichês Únicos de Comércio Exterior (GUCE), que, com a sua interoperabilidade, funcionam conectando os GUCE dos diversos países. Em consequência, os procedimentos administrativos para o comércio internacional podem ocorrer por meio de um único portal *online* automatizado, eliminando o uso de papel e tornando o fluxo de bens mais eficiente. O sistema GUCE da AP ultrapassou um marco importante em 2017, quando começou a troca de certificados fitossanitários, e o bloco está trabalhando para implementar um certificado de origem digital e harmonizar as declarações alfandegárias.

Do ponto de vista do setor privado, a AP concede aos empresários acesso a um mercado integrado e permite que eles obtenham insumos a preços mais competitivos, alcancem economias de escala e ingressem em uma rede de mais de 70 acordos de comércio regional que abrangem as maiores economias do mundo. Os países da AP também adotaram um conjunto único de RO que permite a acumulação de origem. Assim, o protocolo constitui a base para a ampliação do comércio e o aumento dos investimentos dentro da AP, bem como para uma maior integração das cadeias produtivas, com o intuito de atingir níveis mais altos de competitividade nos mercados de países terceiros.

A AP também está buscando uma agenda ampla e emergente para promover a integração dos seus mercados financeiros. Em 2015, a Cúpula de Presidentes criou o Conselho de Ministros das Finanças para aproveitar as oportunidades oferecidas pela integração financeira da AP e, assim, assegurar um crescimento sólido, estável, sustentável e inclusivo, o que desencadearia uma agenda progressiva para promover e facilitar as operações financeiras e aumentar a certeza entre os investidores. Essa agenda abrange: i) a criação de um “passaporte de fundos”, por meio do qual um veículo de investimento coletivo (VIC) será reconhecido na região da AP assim que um dos países da AP conceda uma autorização a um VIC; ii) harmonizar o tratamento tributário dos fundos de pensão, que estabelece um teto de 10% sobre os impostos que incidem sobre esses investimentos e impede a dupla tributação; iii) promover a exportação de serviços ao facilitar os procedimentos administrativos que abarcam o credenciamento e a verificação *online* da residência dos prestadores de serviços e incentivos fiscais como a prevenção da dupla tributação do comércio internacional de serviços; iv) fortalecer o mercado Fintech, garantindo um quadro regulatório eficiente e coordenado para promover a inclusão financeira, inclusive das PME, e os pagamentos eletrônicos seguros; v) atrair investimentos privados e institucionais para projetos de infraestrutura, observando as melhores práticas das parcerias público-privadas, e vi) emitir um bônus conjunto

(continua na página seguinte)

BOXE 6 A ALIANÇA DO PACÍFICO *(continuação)*

para catástrofes (bônus CAT) no valor de US\$ 1,3 bilhão, com uma parcela desse título sendo emitida para um país após um terremoto dependendo da sua magnitude e localização, ao mesmo tempo em que a harmonização regulatória dos quatro países permitirá emissões desse tipo no futuro. O primeiro passo rumo à integração financeira da AP foi a interconexão gradual dos mercados de ações dos países membros para formar o Mercado Integrado Latino-Americano (MILA), criando a segunda maior bolsa de valores da ALC, com uma capitalização de mercado de mais de US\$ 700 bilhões e mais de mil empresas listadas.

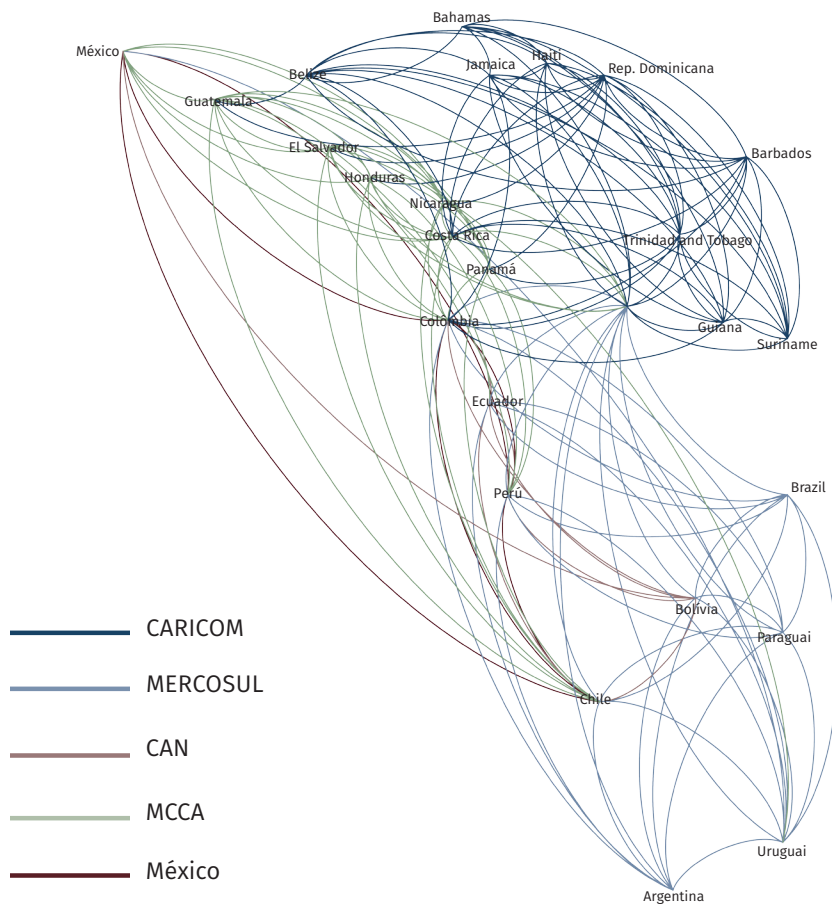
Os pilares comercial e financeiro são complementados por esforços de cooperação funcional, que abrangem a inovação, práticas sustentáveis de mineração, o apoio às PME, embaixadas conjuntas, a eliminação de vistos para turistas intrarregionais (em vigor desde 2013) e o trabalho em áreas como gênero e educação, inclusive com a concessão de bolsas universitárias. Essa cooperação vai além do setor público e abarca também o setor privado, liderado pelo Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico (CEAP).

Alguns observadores rotularam a Aliança do Pacífico como um “experimento de convergência” dentro da complexa rede de APC da América Latina e Caribe (Villarreal, 2016). Ela difere de outras iniciativas porque representa uma abordagem pragmática e inovadora para tirar partido das áreas de livre comércio existentes com vistas a alcançar uma maior integração econômica e servir como uma plataforma de exportação mundial, complementada pela integração dos mercados financeiros da AP. Além disso, é bem mais enxuta em termos de institucionalização, pois recorre à coordenação entre os ministérios e órgãos dos quatro países membros e a algumas instituições financeiras internacionais. Por exemplo, o Conselho de Ministros das Finanças e seus grupos de trabalho contam com uma Secretaria Técnica operada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, em vez de uma secretaria permanente e órgãos supranacionais. Assim, a AP talvez esteja oferecendo um modelo inovador de como unir as áreas de livre comércio e os mercados financeiros na ALC e vinculá-los a iniciativas extrarregionais. De fato, o grupo despertou considerável interesse nos níveis regional e mundial. Na ALC, isso abrange o estabelecimento de um diálogo formal com o MERCOSUL para promover a convergência do comércio e da facilitação do comércio entre os dois blocos, inclusive com um roteiro adotado no nível ministerial (IDB, 2017). Para além das fronteiras da região, a AP conta com 52 países observadores, e as negociações com os quatro Membros Associados da AP (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Singapura) para liberalizar o comércio estão em um estágio avançado.

APC bilaterais ou multilaterais, inclusive os que conectam o México e o Chile com outros países da ALC e do Mercosul e os países membros da Comunidade Andina.

²⁶ Estimativas próprias com base em dados do INTrade referentes a 2016.

FIGURA 2.1 ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO DENTRO DA ALC



Fonte: Estimativas do IDB com dados do INTrade.

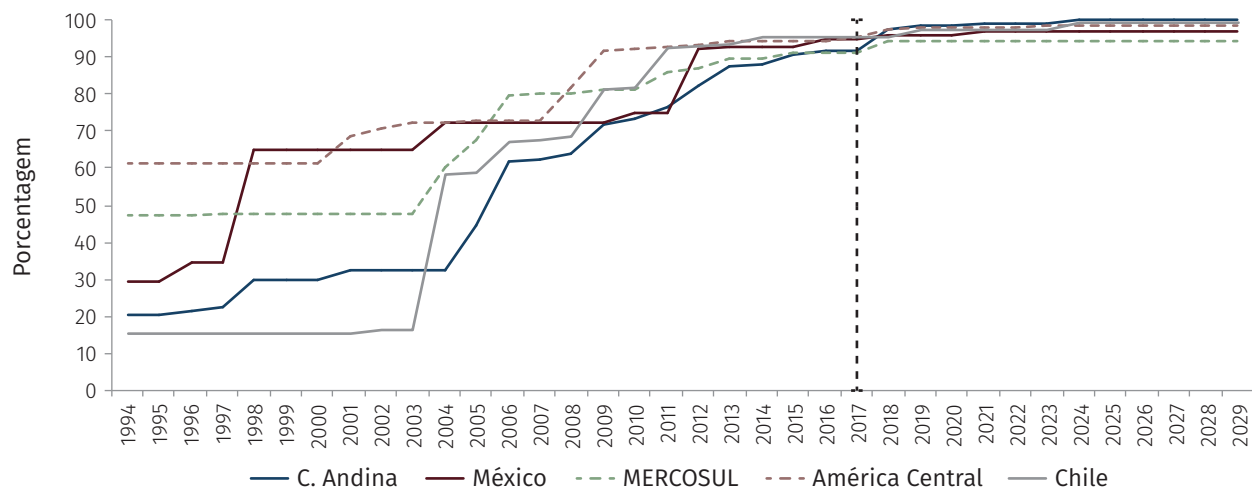
Observação: Esta figura está organizada em torno dos acordos regionais dos anos 90, incluindo o México como parte do NAFTA. O Anexo I contém uma lista dos APC incluídos e seu agrupamento por acordo central.

Embora fragmentada e construída com poucas tentativas de coordenar ou sincronizar as listas de compromissos de liberalização, essa rede foi muito eficaz na redução das barreiras comerciais tradicionais ao comércio intrarregional. Conforme mostrado na figura 2.2, o processo de redução das tarifas já foi concluído ou o será dentro dos próximos anos para todos os países, em termos tanto da participação nas linhas tarifárias como da parcela do comércio abrangida. Essa ampla cobertura e seu estágio avançado de implementação sustentam o argumento apresentado anteriormente de que todas essas décadas de fragmentação resultaram em uma plataforma sólida sobre a qual a ALC pode lançar uma

É IMPORTANTE NÃO SUBESTIMAR A TAREFA QUE SE TEM PELA FRENTE. PELO MENOS DUAS LACUNAS PRECISAM SER PREENCHIDAS: A DOS BENS, SERVIÇOS E INVESTIMENTO E A DAS RELAÇÕES COMERCIAIS

FIGURA 2.2 CRONOGRAMAS NEGOCIADOS DE REDUÇÃO TARIFÁRIA

(porcentagem do comércio intrarregional isento de tributação com base nos valores do comércio de 2014)



Fonte: Estimativas do IDB com dados do INTrade.

Observação: Fluxos comerciais correlacionados com os cronogramas de redução tarifária incluídos nos anexos dos acordos comerciais oficiais. O comércio é classificado como isento de tributação a partir do ano em que o processo de eliminação das tarifas é concluído. Essa análise pressupõe que todo o comércio cumpre as respectivas regras de origem para ter direito a ser isento de tributação, e não reflete as taxas efetivas de utilização do regime preferencial. Cada linha representa a média ponderada das concessões tarifárias bilaterais individuais envolvendo os países do grupo com parceiros dentro da ALC. O comércio bilateral é usado como ponderação.

tentativa de integrar plenamente o mercado regional. Se a região está tão próxima da liberalização completa do comércio intrarregional, os objetivos antes idealísticos da ALALC subitamente se transformaram em uma proposta realista. Ao mesmo tempo, porém, é importante não subestimar a tarefa que se tem pela frente. Pelo menos duas lacunas nas importações precisam ser preenchidas: a dos bens, serviços e investimento e a das relações comerciais.

A lacuna dos bens, serviços e investimento — A primeira lacuna tem a ver com a cobertura dos produtos nos APC existentes. Prevê-se que a maioria dos APC terá atingido todo o seu potencial de liberalização até 2020, mas apesar disso as tarifas sobre uma série de produtos não terão sido eliminadas por completo. Essas exclusões cobrem apenas uma pequena fração do total do comércio, mas envolvem importantes itens de exportação para alguns dos países envolvidos. Nas sub-regiões andinas e centro-americana, estão concentradas em bens agrícolas e que exigem muita mão de obra, ao passo que, no Mercosul, atingem principalmente as máquinas (muitas das quais são exceções a TEC) e os veículos automotores (sujeitos a quotas tarifárias combinadas com exigências de equilíbrio do comércio) (ver o quadro 2.1).

TABELA 2.1 COMÉRCIO EXCLUÍDO POR SETOR

(porcentagem do comércio intrarregional de produtos excluídos com base nos valores do comércio de 2014)

Seção	Descrição	MCCA	CAN	MERCOSUL	México	Chile	CARICOM
1	Produtos de origem animal	8%	34%	4%	26%	1%	0%
2	Produtos de origem vegetal	2%	17%	0%	13%	0%	0%
3	Gorduras animais/vegetais	8%	0%	0%	0%	0%	0%
4	Alimentos processados/tabaco	48%	29%	2%	23%	95%	97%
5	Minerais	0%	0%	0%	0%	0%	0%
6	Produtos químicos	2%	0%	9%	7%	3%	0%
7	Plásticos	2%	0%	4%	0%	0%	0%
8	Couro	0%	0%	14%	0%	0%	0%
9	Produtos de madeira	19%	0%	10%	0%	0%	0%
10	Produtos de papel	0%	0%	0%	0%	0%	0%
11	Têxteis e vestuário	2%	19%	7%	0%	0%	0%
12	Calçados	0%	0%	0%	0%	0%	0%
13	Artigos de cerâmica e vidro	0%	0%	1%	0%	0%	0%
14	Materiais preciosos e semipreciosos	0%	0%	0%	0%	0%	0%
15	Metais de base	0%	0%	7%	0%	0%	0%
16	Máquinas e equipamento elétrico	0%	0%	20%	0%	0%	0%
17	Veículos automotores e embarcações	10%	0%	20%	31%	0%	0%
18	Instrumentos de precisão	0%	0%	1%	0%	0%	0%
19	Armas e munição	0%	0%	0%	0%	0%	0%
20	Artigos diversos	0%	0%	1%	0%	0%	3%
21	Arte e antiguidades	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Estimativas do IDB com dados do INTrade.

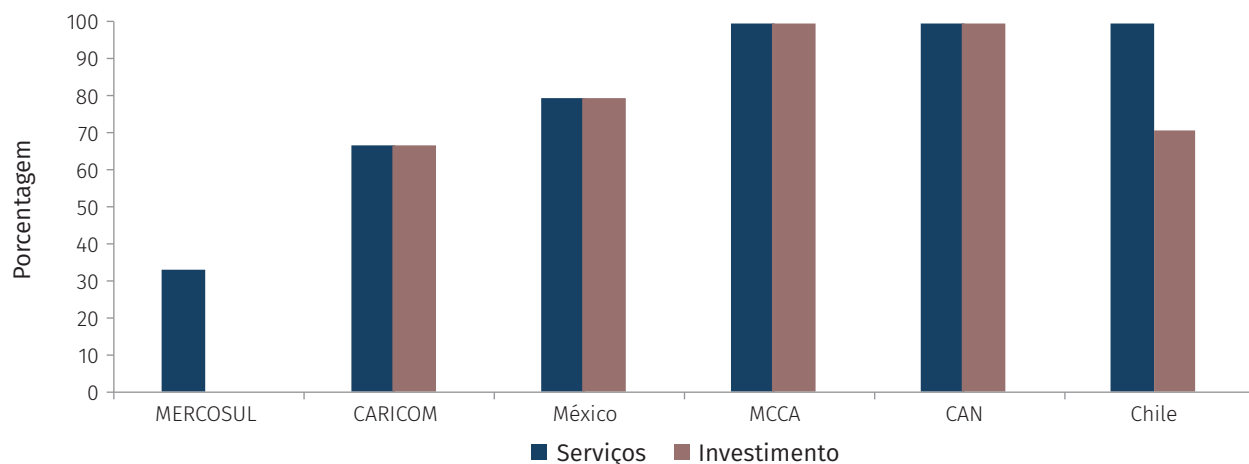
Observação: O valor das importações bilaterais de bens está excluído do tratamento preferencial. Devido às mudanças no Sistema Harmonizado e às alterações nas nomenclaturas tarifárias nacionais ao longo do tempo, os cálculos estão no nível de subtítulo (6 dígitos). Considera-se que os subtítulos estão excluídos se qualquer uma das linhas tarifárias associadas ao subtítulo estiver excluída da eliminação tarifária completa nos termos do acordo. A Caricom só permite exclusões de produtos no comércio intrarregional por países designados como menos desenvolvidos, entre os quais Belize é o único membro do BID. Assim, esses números se baseiam nos produtos excluídos importados da Caricom por Belize.

Existem também questões quanto à cobertura dos serviços e do investimento que varia consideravelmente em toda a rede de APC (figura 2.3). Embora quase todos os acordos envolvendo a Comunidade Andina, o MCCA e o México²⁷

É IMPORTANTE NÃO SUBESTIMAR O DESAFIO A FRENTE. EXISTEM PELO MENOS DOIS HIATOS IMPORTANTES A SEREM FECHADOS: O DE BENS, SERVIÇOS E REGRAS DE INVERSÃO E O DE RELACIONAMENTOS COMERCIAIS.

²⁷ No caso do MCCA, apenas o acordo entre América Central e Chile não contém disciplinas sobre investimento e, no caso do México, seu acordo com a Bolívia exclui as disciplinas sobre serviços e investimento.

FIGURA 2.3 COBERTURA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE SERVIÇOS E INVESTIMENTO
(porcentagem de acordos dentro da ALC)



Fonte: Estimativas do BID.

Observação: As disciplinas sobre investimento horizontal se referem às encontradas em capítulos específicos sobre investimento dentro dos APC e tomam como modelo os TIBs. Diferem do investimento como modo de fornecimento nos capítulos sobre serviços de alguns APC.

**EXISTE AINDA MUITO
TRABALHO A SER FEITO
PARA EXPANDIR A
COBERTURA DOS SERVIÇOS
E INVESTIMENTOS**

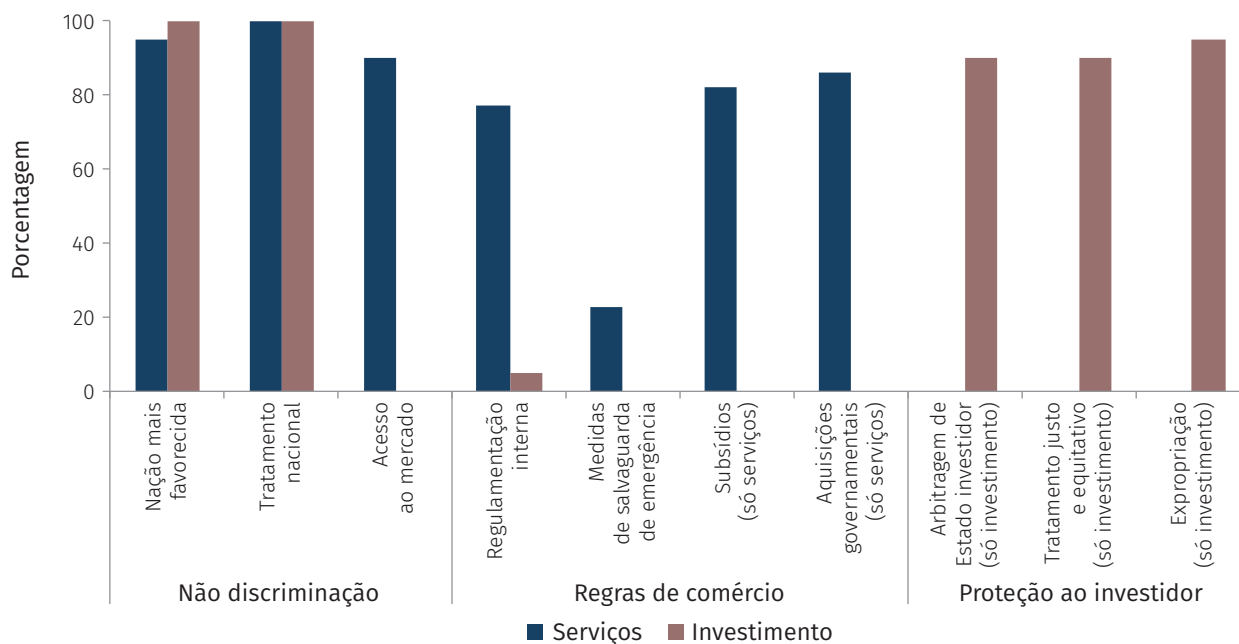
tenham disciplinas específicas sobre o comércio de serviços e o investimento, isso ocorre com apenas metade dos acordos firmados pelo Mercosul no caso dos serviços, enquanto o investimento é abordado separadamente nos tratados de investimento bilaterais (TIBs).

Conforme mostrado na figura 2.4, no universo dos acordos que contêm disposições sobre serviços e investimento, quase todos estabelecem obrigações de nação mais favorecida (NMF) e de tratamento nacional (TN), embora a redação possa diferir. Nos acordos em que o tratamento NMF não é concedido, a razão costuma ser que os países dentro dos acordos centrais optaram por se reservar o direito de liberalizar mais entre eles, sem ter que estender o tratamento a outros parceiros. No caso do acesso aos mercados, a maioria dos capítulos sobre serviços tem disciplinas específicas, mas pouquíssimas estão incluídas nos capítulos sobre investimento.

Entre os acordos analisados, 77% deles contêm disposições sobre a regulamentação interna dos setores de serviços, com cerca de metade delas replicando as disposições do GATS (Acordo Geral de Comércio em Serviços, na sigla em inglês) e a outra metade seguindo a abordagem do NAFTA de incluir um “teste de necessidade do melhor esforço” que implica uma disciplina regulatória ain-

FIGURA 2.4 COBERTURA DAS DISCIPLINAS SOBRE SERVIÇOS E INVESTIMENTO

(porcentagem dos acordos dentro da ALC com disposições sobre serviços e investimento)



Fonte: Estimativas do BID.

da mais fraca do que a do GATS.²⁸ Salvo poucas exceções, os acordos excluem expressamente os subsídios e as compras governamentais das disciplinas sobre serviços. Além disso, pouquíssimos acordos contêm disposições sobre medidas de salvaguarda de emergência. Por último, no tocante às disciplinas específicas sobre investimento, mais de 90% dos acordos contêm disposições que estabelecem a arbitragem entre investidor e Estado, o tratamento justo e equitativo e a expropriação.

No entanto, cumpre notar que concordar com as disciplinas não significa que os setores estejam liberalizados totalmente. A figura 2.5 mostra a cobertura das disciplinas específicas sobre os serviços e o investimento no subgrupo dos APC dentro da ALC que abrange as disposições sobre serviços e investimento.

²⁸ Conforme estabelecido nos acordos como o NAFTA, as disposições sobre a regulamentação interna são apenas compromissos de fazer os melhores esforços, o que significa que, em vez de garantir que a regulamentação interna cumpra as normas, exigem que os Estados façam um esforço de boa-fé para cumpri-las.

Contudo, não aborda o conteúdo dessas disciplinas, seu nível de convergência entre os acordos nem os compromissos efetivos assumidos pelos países nas suas listas de compromissos de liberalização.

Os países da ALC também seguem abordagens diferentes ao assumir compromissos quando se trata de serviços; são dois modelos principais. O primeiro é a abordagem do GATS, com base em uma lista positiva em que as partes especificam o nível e o tipo de participação estrangeira permitidos para cada setor de serviços. A segunda abordagem se baseia no modelo do NAFTA, seguindo uma lista negativa que implica que o comércio é irrestrito em todos os setores de serviços, a menos que as limitações sejam listadas. Dos acordos intrarregionais, 14% usam uma lista positiva de serviços, 77% empregam uma lista negativa e 9% usam um híbrido das duas.²⁹

O hiato nas relações — A outra lacuna importante está na cobertura das relações bilaterais ou sub-regionais. Conforme mencionado anteriormente, pouco menos de 20% do comércio regional (em termos de valor), o correspondente a um total de 183 vínculos bilaterais, permanecem excluídos do tratamento preferencial (figura 2.5). O grosso do comércio não coberto por APC ocorre entre os países do Mercosul e o México, e entre os países da Caricom e a América Latina. No primeiro caso, são alguns fluxos comerciais de alto valor; no segundo, trata-se da soma de muitas relações comerciais de menor valor.

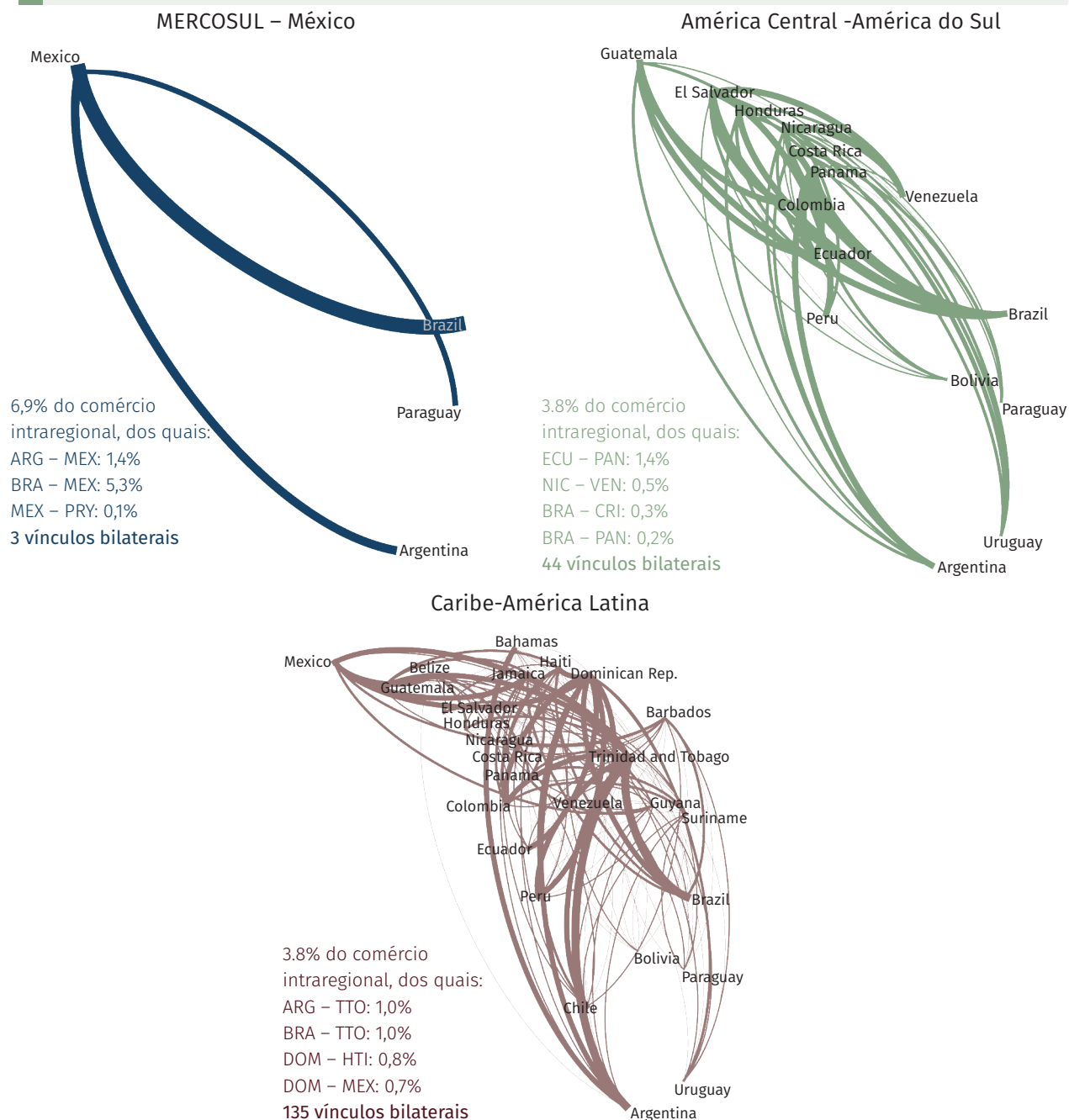
Embora os vínculos que faltam representem menos de 20% do valor do comércio intrarregional, cumpre fazer duas ressalvas. Primeiro, o fato de que a participação do comércio fora do âmbito dos APC é relativamente baixa pode ser atribuída, em parte, à sua natureza não preferencial, ou seja, é possível que os fluxos comerciais entre os países que não façam parte de APC aumentassem se o acesso ao mercado fosse facilitado pela assinatura de novos acordos. Segundo, e de especial importância no caso do Mercosul e México, esses fluxos envolvem as maiores economias da América Latina (Brasil e México) e abrangem produtos com maior valor agregado do que os exportados para fora da região, o que teria potencial para abrir caminho para a formação de cadeias de valor regionais. Em suma, embora a maior parte do comércio atual possa ocorrer no âmbito de regimes de preferências, resolver a questão dos vínculos que faltam poderia gerar mais comércio.

Para resumir essas lacunas de produtos e relações, o quadro 2.2 apresenta uma perspectiva diferente e as dispõe juntas no formato de matriz. Assim como na

APENAS 20% DO COMÉRCIO
INTRARREGIONAL
PERMANECE EXCLUÍDO
DO TRATAMENTO
PREFERENCIAL. OS 33 APC
DA REGIÃO TÊM 47 REGRAS
DE ORIGEM

²⁹ De modo geral, o Mercosul segue uma abordagem de lista positiva, a Caricom usa um híbrido, e os demais usam uma lista negativa.

FIGURA 2.5 OS VÍNCULOS QUE FALTAM NA ARQUITETURA DA INTEGRAÇÃO DA REGIÃO
(porcentagem do comércio intraregional da ALC em valor e número de relações bilaterais)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do BID.

Observação: Esta figura mostra as relações comerciais bilaterais na América Latina e Caribe (vínculos) que não são abrangidos por APC. São vistas do ponto de vista do México (linhas azuis), da América Central (verdes) e do Caribe (marrom). A espessura das linhas é proporcional ao valor do comércio envolvido.

TABELA 2.2 PORCENTAGEM DO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES DO EXPORTADOR DE PRODUTOS COM TRATAMENTO ISENTO DE IMPOSTOS EM ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO																									
Importador Subregião	Exportador (receptor de preferência)																								
	Exp. Região	Países andinos						Caribe						Mesoamérica						MERCOSUL					
		BOL	CHL	COL	ECU	PER	VEN	BLZ	BRB	GUY	JAM	SUR	TTO	CRI	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	SLV	ARG	BRA	PRY	URY	
Países andinos	BOL																				97%	98%	100%	100%	
	CHL													96%	72%	98%	88%			90%	96%	95%	100%	99%	
	COL														87%	92%	68%			93%	40%	65%	35%	43%	
	ECU																						54%	33%	30%
	PER													82%							70%	75%	99%	97%	
Caribe	VEN																				68%	69%	61%	59%	
	BLZ								94%	81%	96%	100%	nd												
	BRB							84%		81%	96%	100%	nd												
	GUY							84%	94%		96%	100%	nd												
	JAM							84%	94%	81%		100%	nd												
Mesoamérica	SUR							84%	94%	81%	96%	nd													
	TTO							84%	94%	81%	96%	100%													
	CRI														85%	81%	84%	89%	93%	94%					
	GTM													97%		81%	74%	89%	80%	94%					
	HND													97%	85%		72%	89%	71%	92%					
MERCOSUL	MEX													87%	72%	70%		86%		89%				93%	
	NIC													97%	85%	81%	96%		94%						
	PAN													91%	60%	59%		43%	44%						
	SLV													97%	85%	81%	96%	89%	84%						
	ARG																					100%	100%	100%	
	BRA																				100%		100%	100%	
	PRY																				100%	100%		100%	
	URY																				100%	100%	100%	100%	

Fonte: Estimativas do BID com dados do INTrade.

Observação:

- (1) Produtos isentos de impostos em 2017, com base no padrão de comércio de 2014.
- (2) Preferências concedidas ao Suriname (SUR) tratam como isentas de impostos as exportações na categoria 9999999.
- (3) México-América Central não inclui a liberalização adicional do TLC-Único, portanto as cifras representam uma estimativa mais baixa.
- (4) O comércio da Aliança do Pacífico não inclui as novas liberalizações desse acordo, portanto as cifras representam uma estimativa mais baixa.
- (5) nd = não há dados disponíveis. Não há dados de comércio disponíveis para Trinidad e Tobago (TTO) e Venezuela (VEN).
- (6) As células vermelhas, amarelas e verdes correspondem àqueles relacionamentos cuja eliminação das tarifas cobre, respectivamente, menos de 80%, entre 80 e 95% e mais do que 95% dos bens.

figura 2.3, o foco recai sobre bens isentos de tributação no âmbito dos APC; dessa vez, porém, o índice de cobertura tem como ponderador as exportações do parceiro para o mundo em vez do comércio bilateral. Isso proporciona uma imagem mais precisa, pois a ponderação com base no comércio bilateral tende a superestimar o grau de liberalização. Os bens isentos são os mais propensos a ter fluxos de comércio maiores. O quadro mais amplo das relações que faltam não muda, mas é claro que o grau de liberalização dentro e entre os APC existentes — sobretudo entre o Mercosul e os países andinos — é consideravelmente menor do que poderia sugerir a ponderação com base no comércio bilateral.

Para além das lacunas: regras de origem. Preencher essas lacunas será um passo importante, mas essa não é a única medida necessária para alcançar o livre comércio em toda a região. Outro desafio é enfrentar os custos das 47 RO adotadas no âmbito dos 33 APC da região.³⁰ As RO — o “mal necessário” dos APC — não apenas restringem as opções das empresas em matéria de insumos, como também impõem custos significativos em termos de conformidade e execução, sobretudo no contexto de múltiplos APC (ver o box 1).

Essas regras podem ser mais ou menos restritivas, pois permitem níveis menores ou maiores de conteúdo de fora do bloco, respectivamente.³¹ A figura 2.6 mostra o nível médio de restritividade das regras de origem nos APC da ALC.³² As regras no NAFTA e os acordos firmados pelo México tendem a ser mais restritivos, enquanto a CAN e muitos dos acordos do Mercosul têm requisitos menos onerosos. As regras da América Central sofrem forte influência dos modelos do NAFTA e do México, enquanto as regras da Caricom são algo discrepantes.

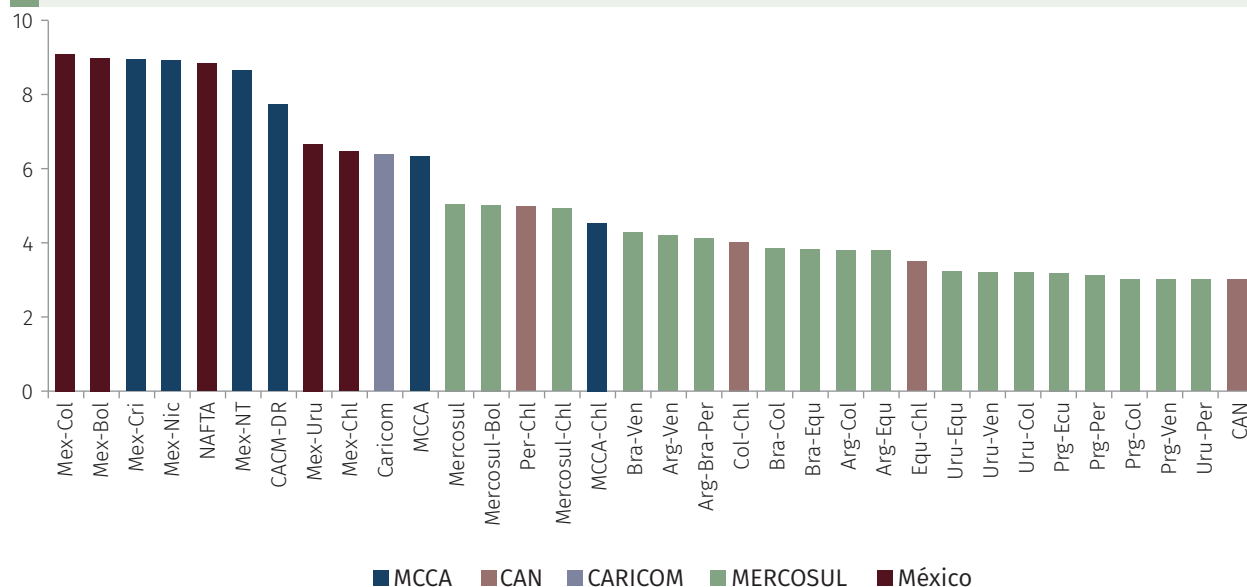
A figura 2.7 ilustra os diversos critérios usados para definir as RO no nível dos produtos nos acordos firmados por diversos países ou grupos de países da região. A Caricom e o Mercosul aplicam regras obrigatórias de processamento e valor agregado a uma parcela relativamente grande de produtos, o que reflete o

³⁰ Pode-se argumentar que outro desafio importante é aumentar o índice de utilização das preferências existentes. Ou seja, zelar para que os exportadores usem as preferências concedidas pelos APC existentes. Não há dados suficientemente confiáveis para chegar a conclusões mais gerais sobre o índice de utilização das preferências dos APC na ALC. ALADI (2017) dispõe de estimativas sobre o comércio sob preferências, mas baixo o suposto de que estas são plenamente utilizadas. Cadot *et al.* (2014), por sua vez, sugere que os índices de utilização dos acordos na ALC são consideravelmente maiores do que em outros APC Sul-Sul.

³¹ Estevadeordal *et al.* (2008).

³² Rigorosamente, o índice de restritividade mede o grau de restrição observado com base nos critérios aplicados a cada produto. A restritividade efetiva das regras dependerá da disponibilidade, com boa relação custo-benefício, dos materiais necessários nos países signatários. Onde esses insumos podem ser obtidos, com economicidade, de fornecedores dentro da “zona de acumulação” do APC, até mesmo as regras muito exigentes podem ter custos de conformidade baixos ou desprezíveis.

FIGURA 2.6 RESTRITIVIDADE DAS REGRAS DE ORIGEM
(Índice)



Fonte: Estimativas do IDB, com dados do INTrade.

Observação: O índice de restritividade é derivado de uma classificação ordinal baseada no nível de exigência das regras de origem quanto à obtenção dos insumos dentro dos países signatários. Valores mais elevados do índice estão associados a uma maior parcela de insumos restritos a fornecedores regionais. Mais detalhes podem ser consultados em Estevadeordal et al. (2009). Esta figura está organizada em torno dos acordos regionais dos anos 90, incluindo o México como parte do NAFTA.

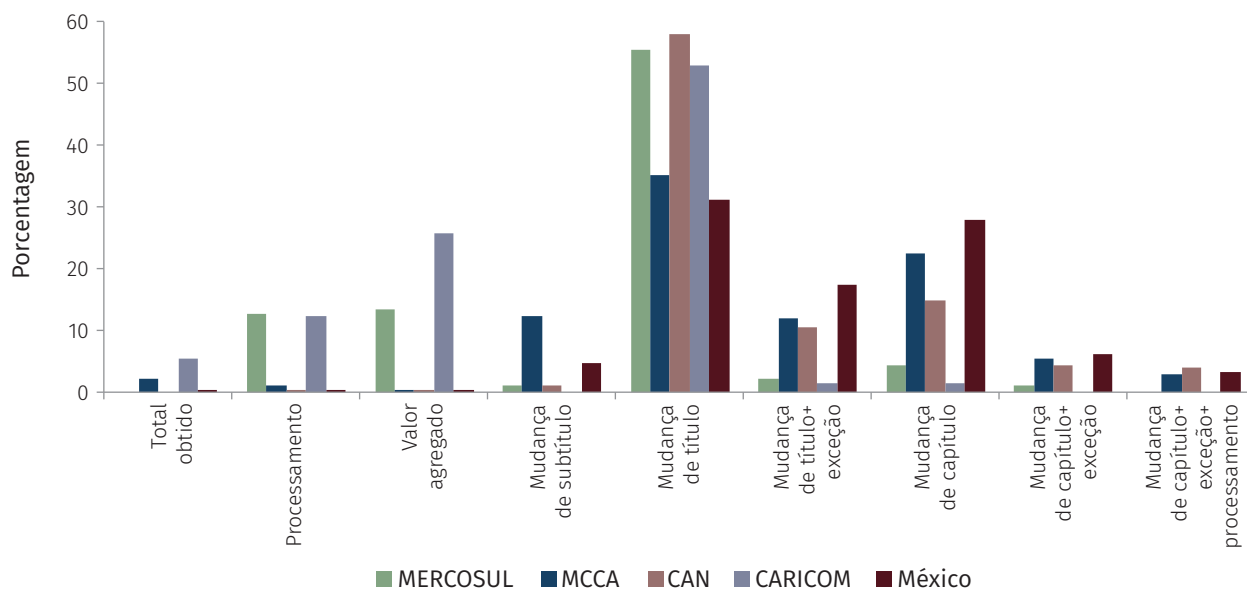
fato de que tais regras foram negociadas no fim da década de 1980 e no início da década seguinte, ou seja, antes do NAFTA e, no caso do Mercosul, de acordo com a tradição da ALALC/ALADI para a definição das RO.³³ O México e a América Central usam uma maior variedade de regras sobre mudanças tarifárias, refletindo a influência do NAFTA, pois esses países negociaram acordos mais recentes.³⁴

Embora, por si só, aplicar regras diferentes não constitua uma barreira à convergência, indica uma forma diferente de abordar a disciplina. Isso pode levar a di-

³³ O regime de RO da ALALC/ALADI exige uma mudança na classificação tarifária no nível do título ou, como opção, um valor agregado regional de pelo menos 50% do valor de exportação FOB. Estevadeordal et al. (2008) apresentam uma visão geral dos regimes de RO.

³⁴ A mudança tarifária significa que um insumo não originário deve sofrer uma transformação tão substancial que o produto final seja classificado sob um título, subtítulo ou capítulo de produto diferente para ser considerado originário. Os regimes que utilizam o critério da mudança de posição tarifária geralmente oferecem uma ampla gama de exceções, uma vez que, em alguns casos, uma mudança desse tipo pode não implicar uma transformação substancial, ao passo que, em outros, uma transformação substancial pode ocorrer sem a mudança de posição tarifária.

FIGURA 2.7 DEFINIÇÃO DAS REGRAS DE ORIGEM
(porcentagem de produtos em cada categoria)



Fonte: Estimativas do BID, com dados do INTrade.

Observação: Com base nas respectivas regras de origem codificadas, para cada acordo, calcula-se a parcela média dos produtos sujeitos a cada tipo de critério e apresenta-se a média simples. Os requisitos de mudança tarifária são apresentados em ordem crescente de restritividade.

ficuldades na elaboração de mecanismos para a acumulação de origem, em que os materiais originários no âmbito de um acordo também podem ser considerados originários para os fins de outro acordo, permitindo a formação de cadeias produtivas mais longas. A ausência dessa acumulação pode ser um desincentivo à obtenção de materiais para produção dentro da região caso eles não possam ser obtidos de um país parceiro, com economicidade, no âmbito de um APC.

Em suma, apesar das aspirações por demais ambiciosas em muitos casos e das deficiências de concepção que levaram a uma fragmentação excessiva e a dificuldades de implementação, a iniciativa de integração da ALC no âmbito do novo regionalismo deixou a região mais próxima do livre comércio do que nunca. Contudo, os desafios futuros não podem ser subestimados. Para alcançar o objetivo de um mercado totalmente integrado, que poderia possibilitar à região ir além dos limitados ganhos do comércio impostos pela fragmentação, será preciso fechar as lacunas de bens, serviços e investimento e das relações, bem como consolidar o arsenal existente de RO. Antes de abordar as especificidades das políticas para atingir esse objetivo, é importante examinar mais de perto os ganhos obtidos até o momento, que é o propósito da parte seguinte.

OS OBJETIVOS DE UM MERCADO TOTALMENTE INTEGRADO SÓ PODEM SER ALCANÇADOS MEDIANTE DO FECHAMENTO DOS HIATOS E DA CONSOLIDAÇÃO DAS RO

Referências

- ALADI. 2017. “Evolución del comercio negociado. 1993–2015.” ALADI/Sec/ Estudio 221. Março.
- Alesina, Alberto e Enrico Spolare. 2003. *The Size of Nations*. Cambridge: MIT Press.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2002. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2017. “Informe Mercosur No 22.” Buenos Aires: INTAL, Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Baraldi, Camila. 2014. “A experiência do Mercosul em matéria de migrações.” *Pontes*, 18 de dezembro.
- Cadot, Olivier, Alejandro Graziano, Jeremy Harris e Christian Volpe. 2014. “Do rules of origin constrain export growth? Firm-level evidence from Colombia.” Documento de estudo do BID No 350.
- Campos, Rosario e Romina Gayá. 2016. “MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales”. Documento de trabalho para *Ligue os Pontos*. Washington, D.C, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não publicado.
- Da Silva Bichara, J. 2012. “Integración latinoamericana: del ALALC al MERCOSUR.” *Mediterraneo Economico* 22.
- Estevadeordal, A. e A. Taylor 2013. “Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s–2000s.” *Review of Economics and Statistics*.
- Estevadeordal, A., Kati Suominen. 2008. *Gatekeepers of Global Commerce : Rules of Origin and International Economic Integration*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Estevadeordal, A., M. Shearer e K. Suominen. 2009. “Multilateralizing RTAs in the Americas: State of Play and Ways Forward.” In: Baldwin, R., and P. Low, eds. *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*. Geneva: Cambridge University Press.

- Estevadeordal, A., Paolo Giordano e Barbara Ramos. 2014. “Trade and Economic Integration.” Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias.
- Estevadeordal, A., Dani Rodrik, Alan M. Taylor e Andrés Velasco. 2004. *Integrating the Americas FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lagos, Ricardo. 2008. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires, EDHASA.
- Mesquita Moreira, Mauricio e Eduardo Mendoza. 2007. “Regional Integration. What is in it for CARICOM?” *Economía, outono*.
- Milenky, Edward S. 1973. *The politics of regional organization in Latin America: the Latin American Free Trade Association*. Praeger special studies in international politics and government. Nova York.
- Miller, Eric. 2016. “The experiment that worked: the transformative content and impact of the North America Free Trade Agreement.” Documento de trabalho para *Ligue os Pontos*. Washington, D.C, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não publicado.
- Nurse, Keith. 2016. “The evolution and implementation of the CARICOM trade bloc and its external partners.” Documento de trabalho para *Ligue os Pontos*. Washington, D.C, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não publicado.
- Porta, Fernando. 2008. *La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas*. Santiago, Chile: ONU.
- Santamaría, Viviana e Juan Luis Zúñiga. 2016. “Análisis de la evolución y grado de implementación de la integración del Mercado Común Centroamericano y su relación con otras iniciativas de integración regional o multilateral.” Documento de trabalho para *Ligue os Pontos*. Washington, D.C, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não publicado.
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú–COMEXPERU. 2016. “El estado actual del nivel de integración de la Comunidad Andina (CAN) y su interrelación con otros bloques comerciales regionales.” Documento de trabalho para *Ligue os Pontos*. Washington, D.C, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não publicado.

Vaillant, Marcel. 2014. “Evolución del Mercado Común del Sur.” SELA. XL Reunião Ordinária do Conselho Latino-Americano. Caracas, Venezuela.

Villarreal, M. Argeles. 2016. “The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America.” Washington, D.C.: Congressional Research Service Report.

Anexo I: Acordos preferenciais de comércio dentro da ALC

Caricom	Comunidade do Caribe (Caricom)
	Caricom – Costa Rica*
	Caricom – República Dominicana*
Mercosul	Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) ^a
	Mercosul – Bolívia
	Mercosul – Chile
	Mercosul – CAN ^b
CAN	Comunidade Andina (CAN)
	Colômbia – Chile
	Colômbia – Costa Rica* °
	Colômbia – Triângulo do Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)*
	Peru – Panamá*
	Peru – Chile
	Peru – Costa Rica*
	Peru – Honduras* °
MCCA	Equador – Chile°
	Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)
	América Central – Chile
	América Central – República Dominicana
	América Central – Panamá*
	América Central – México ^c
	Panamá – Chile*
México	Aliança do Pacífico (México, Peru, Colômbia e Chile)*
	México – Chile
	México – Panamá*
	México – Uruguai
	México – Colômbia
	México – Peru*
	México – Bolívia

Fonte: Estimativas do BID com dados do INTrade.

Observações:

* Excluídos da análise de bens nas seções III e IV (figuras 2.3, 2.6, 2.7 e 2.8 e quadro 2.1).

° Excluídos da análise de serviços e investimento na parte III (figuras 2.4 e 2.5).

Dois dos indicados acima incorporam vários acordos, de modo que os 29 acordos referenciados na tabela correspondem aos 33 acordos legais citados no texto. Além disso, as regras de origem são negociadas em bases bilaterais no caso de alguns acordos. Dessa forma, deve-se observar o seguinte na análise de bens: ^a Incluídos como acordos bilaterais entre países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e a Venezuela;

^b Incluídos como acordos bilaterais entre países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e países da CAN (Colômbia, Equador e Peru), abrangendo o Acordo de Complementação Econômica nº 58, entre o Mercosul e o Peru, e o Acordo de Complementação Econômica nº 59, entre o Mercosul e a Colômbia e o Equador; ^c Incluído como acordos bilaterais/multilaterais entre México–Costa Rica, México–Nicarágua e México–Triângulo do Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), bem como o acordo de livre comércio único posterior.

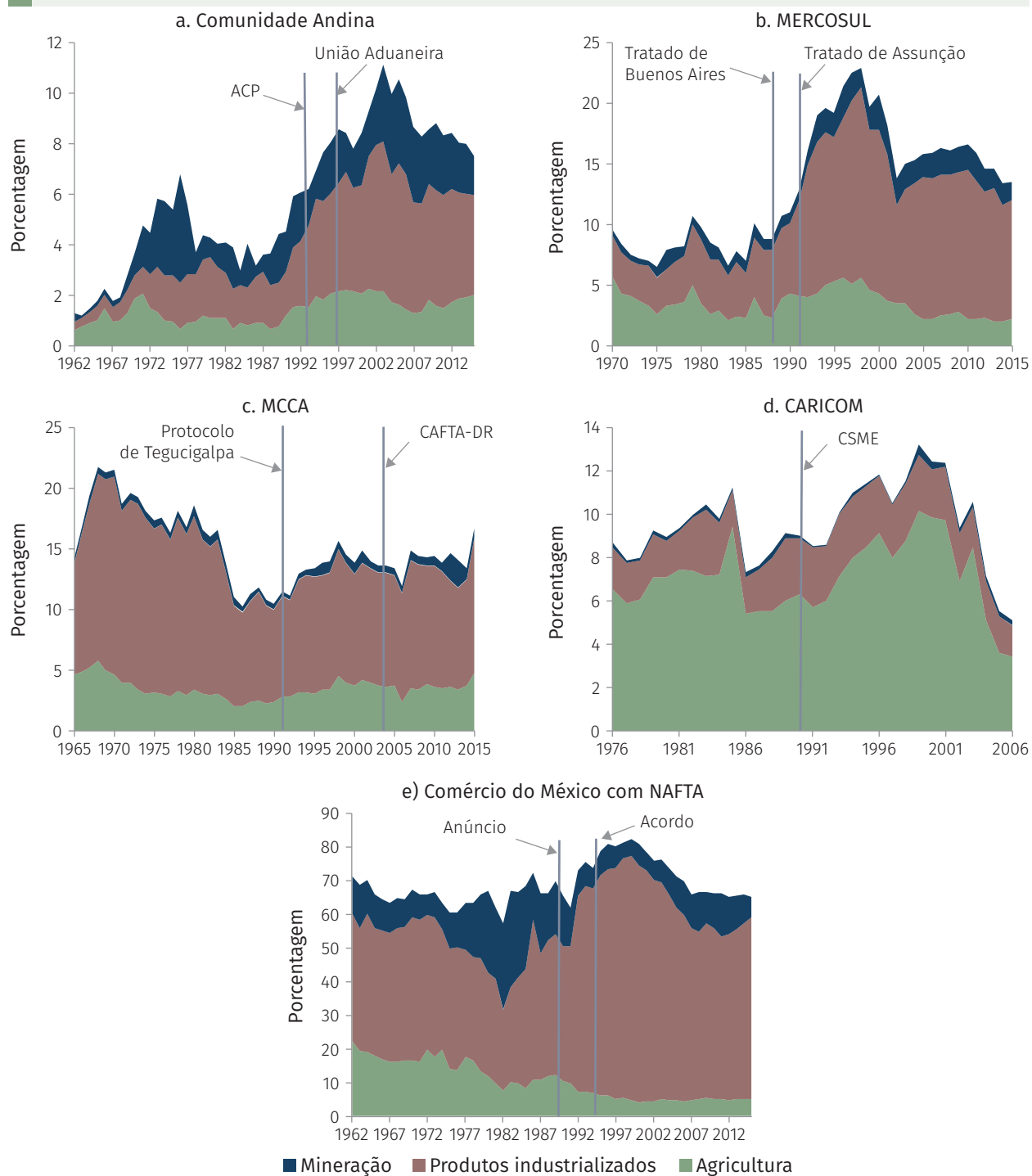
UM QUARTO DE SÉCULO DEPOIS: QUAIS SÃO OS RESULTADOS?

SEÇÃO 3

O *tour de force* da ALC com vistas a alavancar a integração regional para aceder a uma posição mais proeminente na economia mundial tinha poucas chances de sucesso. A dimensão relativamente reduzida dos APC e a semelhança das vantagens comparativas dos seus membros fatalmente imporiam limites estritos aos ganhos de comércio. Mas a prova está nos números: esses APC intrarregionais incentivaram realmente o comércio dentro do grupo? Aumentaram substancialmente a produtividade e consequentemente alteraram o papel da região na economia mundial?

A exata contribuição dos APC do “novo regionalismo” da ALC é difícil de precisar, já que muitos foram implementados juntamente com liberalizações unilaterais e multilaterais e contra o pano de fundo de uma volatilidade cambial e macroeconômica considerável. A figura 3.1 oferece uma primeira aproximação desses ganhos, observando um indicador importante — a participação intrarregional no comércio global dos acordos. Como se pode ver, todos os acordos assinados ou relançados no começo dos anos 1990 foram acompanhados, como se esperava, por aumentos na participação intrarregional no seu comércio total, impulsionados em grande parte por produtos industrializados, mas em alguns casos de modo mais significativo do que em outros (por exemplo, a Comunidade Andina e o Mercosul). A figura 3.2, por sua vez, mostra que esses ganhos não parecem ter sido produto de um redirecionamento do comércio em grande escala, sendo que houve expansão concomitante tanto do comércio dentro dos acordos quanto com o mundo.

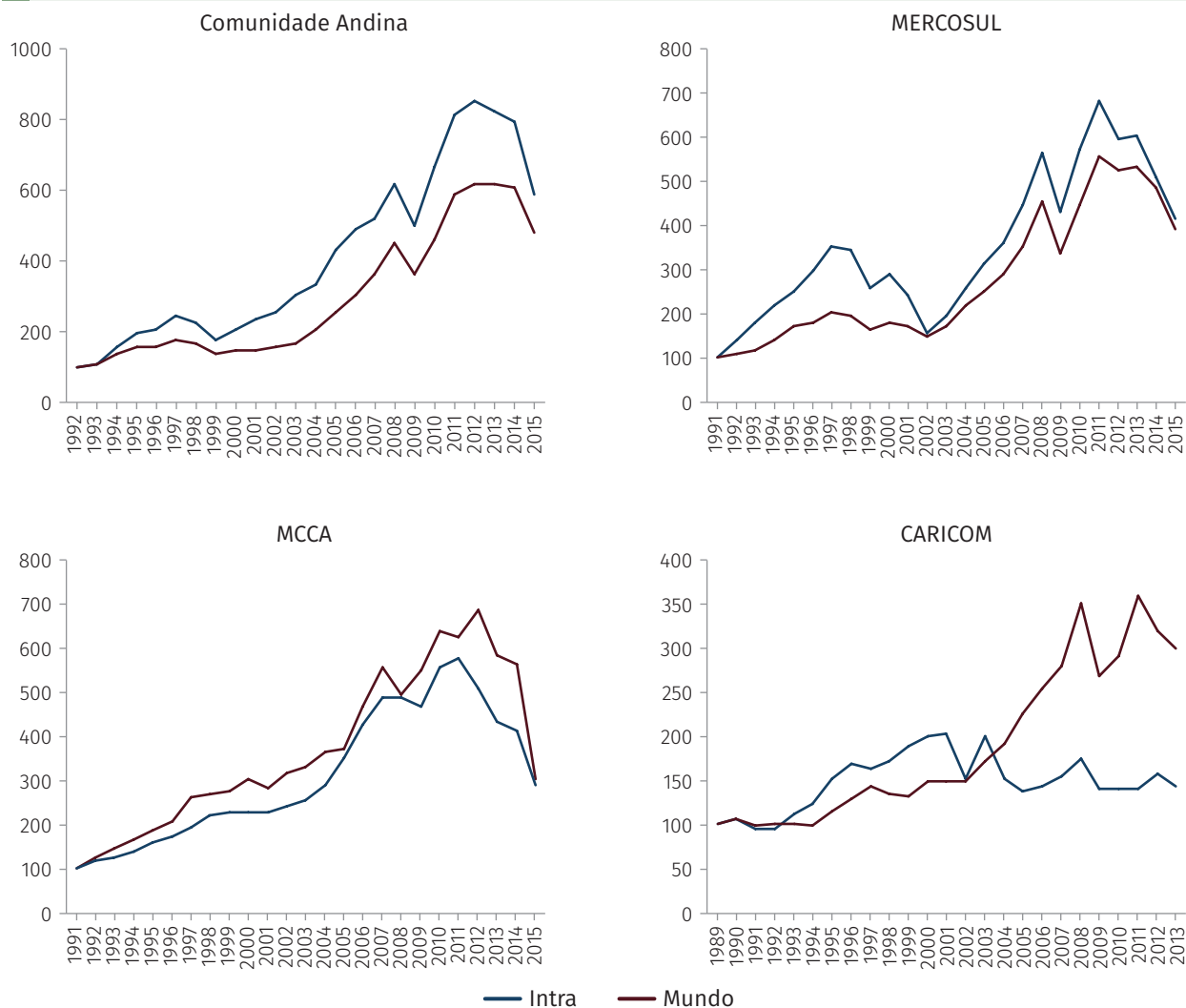
A parcela de comércio intrarregional, porém, parece haver atingido o pico no começo dos anos 2000. O declínio subsequente foi muito mais pronunciado na Comunidade Andina, no Mercosul e na Caricom. Mudanças estruturais na economia mundial, como o despontar da China e os crescentes atritos entre os

FIGURA 3.1 PARTICIPAÇÃO DO COMÉRCIO INTRARREGIONAL NO COMÉRCIO TOTAL

Fonte: Estimativas da equipe do BID.

Observação: Participação no comércio intrarregional definida como exportações intrarregionais mais importações dividido por todas as exportações e importações com todos os países.

FIGURA 3.2 TENDÊNCIAS DO COMÉRCIO INTRARREGIONAL E MUNDIAL PARA APC DA ALC SELECIONADOS
PREÇOS EM US\$, 2009, PRIMEIRO ANO APC = 100

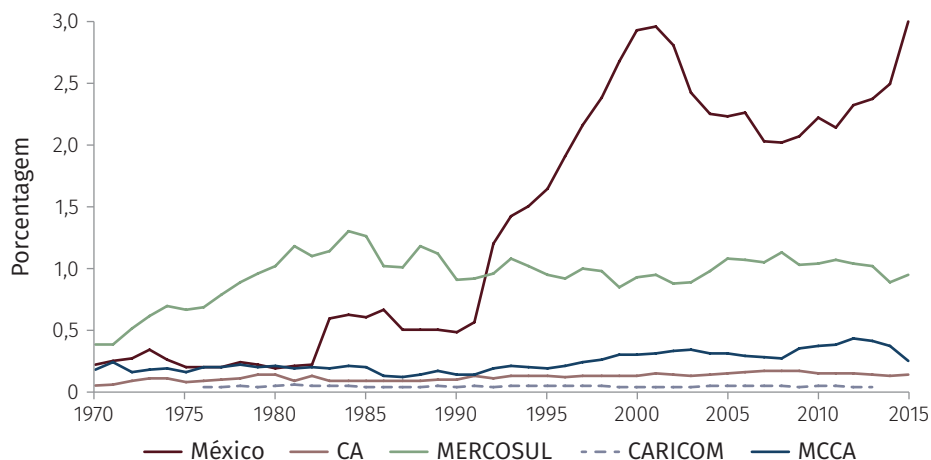


Fonte: Estimativas do BID com dados do INTrade.

Observação: A série temporal do Caricom é mais curta por falta de dados intrarregionais. Informação faltante de comércio mundial foi preenchida com dados por espelho dos parceiros.

membros do Mercosul e da Comunidade Andina, parecem ter desempenhado um papel importante na reversão dessa tendência, mas é pouco provável que, mesmo em circunstâncias mais favoráveis, a parcela de comércio intrarregional continuasse crescendo muito além de seu pico no começo dos anos 2000. Mais

FIGURA 3.3 MÉXICO NO NAFTA E APC SELECIONADOS: PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE BENS INDUSTRIALIZADOS



Fonte: Estimativas do BID com dados do Comtrade.

cedo ou mais tarde, as limitações de tamanho e a dotação de fatores teriam influído. De fato, evidências empíricas recentes sugerem que, quando se consideram tamanho e outras variáveis geográficas, a ALC não parece ter muito espaço para a expansão do comércio intrarregional.³⁵ Essas limitações, certamente, tendem a ser ainda mais importantes dada a atual fragmentação dos APC.

Como já foi argumentado, a principal motivação por trás desses acordos não era aumentar o nível de integração regional em si, mas obter ganhos de escala e de especialização para ampliar as oportunidades de crescimento no exterior, especialmente fora das áreas tradicionais dos recursos naturais. A figura 3.3 revela uma primeira aproximação dos resultados usando um indicador rudimentar — a parcela mundial de exportações de produtos industrializados dos APC. Se os APC da ALC tiveram algum impacto positivo sobre a produtividade de seus membros, este não foi suficiente para aumentar significativamente sua participação no mercado mundial de bens industrializados. A exceção notável é o México, que parece ter se beneficiado fortemente de um APC com um enorme mercado interno e um conjunto bastante diversificado de vantagens comparativas: o NAFTA.

AS APC DA REGIÃO NÃO AUMENTARAM A PARTICIPAÇÃO DOS SEUS MEMBROS NO MERCADO MUNDIAL DE MANUFATURADOS. O NAFTA É A EXCEÇÃO

³⁵ Ver Bown *et al.*, 2017, capítulo 2.

Uma visão macro

Essas evidências preliminares sugerem que os APC tiveram um impacto positivo sobre o comércio intrarregional, mas não tanto sobre as exportações para o resto do mundo; um resultado consistente com as limitações de uma estratégia fragmentada de integração. Uma conclusão mais definitiva, porém, exige um exercício econométrico mais rigoroso, o qual normalmente é realizado usando um modelo gravitacional — metodologia padrão usada pelos economistas para avaliar o impacto dos APC sobre o comércio. Este modelo parte do princípio de que o comércio entre países é uma função do tamanho relativo de suas economias, da distância entre eles e de outras variáveis geográficas relevantes. O “efeito APC” é estimado com a ajuda de uma variável binária adicional que capta se os dois países participam de um APC. O coeficiente estimado dessa variável revela o quanto o comércio bilateral entre os membros do APC aumenta (ou não) comparado ao comércio entre países que não são membros do mesmo APC. Acrescentam-se controles estatísticos para garantir que o efeito APC não seja enviesado por idiosincrasias do país (como, por exemplo, sua volatilidade macroeconômica e institucional) que possam exercer impacto sobre o comércio, mas não estejam relacionadas aos APC.

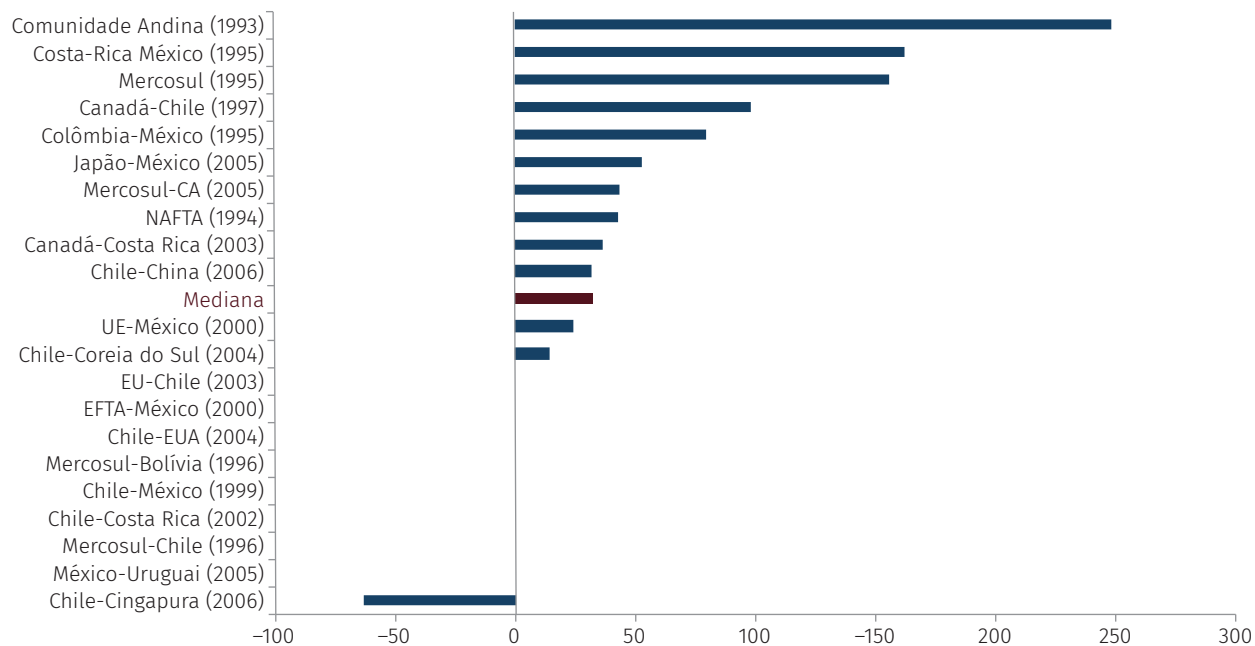
Já existe uma ampla literatura usando modelos gravitacionais para avaliar os APC, incluindo os da ALC, mas boa parte dela sofre de sérios problemas metodológicos e se concentra principalmente na primeira década dos acordos. Por exemplo, deixa de levar em conta as idiosincrasias de cada país e acordo e está repleta de resultados muito díspares.³⁶ Um estudo recente, porém, resolve muitas dessas questões metodológicas e parece oferecer um retrato, ainda parcial mas mais robusto, dos efeitos desses APC. O estudo enfoca apenas o comércio bilateral de produtos industrializados de 70 países entre 1986 e 2006, mas, ao contrário de outros exercícios, inclui dados de comércio interno (aproximados pela produção industrial menos exportações), cuja inclusão no cálculo do “efeito APC” parece justificada.³⁷

Os resultados para os APC da ALC incluídos no estudo podem ser vistos na figura 3.4 e apontam para impactos muito fortes de dois dos acordos originais do “novo regionalismo” — a Comunidade Andina e o Mercosul. Eles teriam mais do que duplicado (Mercosul) ou triplicado (Comunidade Andina) o comércio dentro do bloco comparado ao comércio com não membros. Existe, porém, heterogeneidade considerável entre os acordos da ALC, tornando difícil a identificação de um padrão. Por exemplo, os blocos com os melhores (acima

³⁶ Ver Limão (2016) para uma análise geral da literatura empírica com base gravitacional sobre os APC.

³⁷ Ver Baier, Yotov e Zylkin (2016).

FIGURA 3.4 EFEITOS DENTRO DO BLOCO PARA APC DA ALC SELECIONADOS 1986–2006 (%)



Fonte: BID com base em Baier, Yotov e Zylkin (2016).

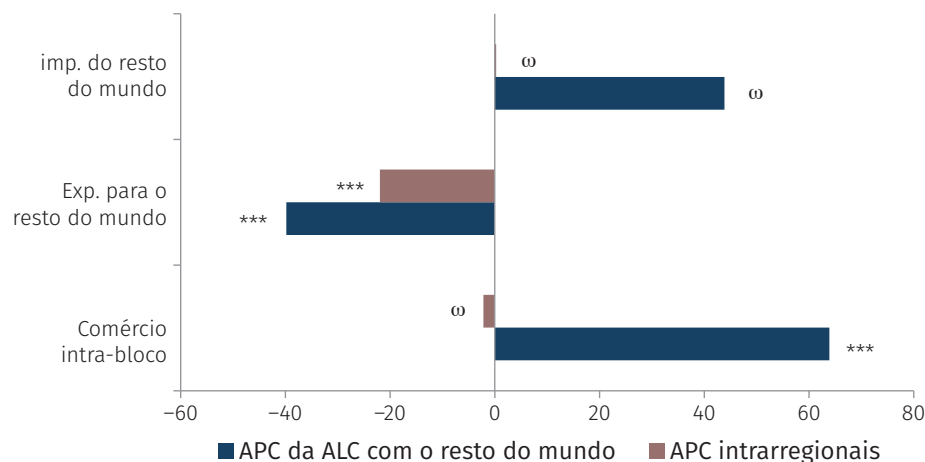
Observação: Amostra abrange 70 países, 17 dos quais combinados em um único "Resto do mundo", e 65 APC. Aos APC sem resultados significativos foi atribuído impacto zero. A mediana corresponde ao resultado mediano dos 65 APC.

da média, como o NAFTA) ou piores desempenhos (abaixo da média, como México–Uruguai) incluem APC intrarregionais e extrarregionais. Além disso, o estudo não tenta estimar a importância do desvio do comércio por trás desses ganhos ou se os APC fomentaram as exportações para o resto do mundo.

Para tentar entender melhor essas questões, são realizados mais dois exercícios empíricos na tradição “gravitacional”. O primeiro segue uma abordagem semelhante à do estudo discutido anteriormente, mas desagrega o efeito APC em três componentes: (i) comércio dentro do bloco (quando ambos os países são membros do APC); (ii) importações fora do bloco (quando apenas o importador é membro); e (iii) exportações fora do bloco (quando apenas o exportador é membro).³⁸ Essa desagregação ajuda a esclarecer se esses acordos incentivaram o comércio dentro do bloco (componente i) às custas de não membros (componente ii) e se foram capazes de incentivar as exportações fora do bloco (compo-

³⁸ Soloaga e Winters (2001) e Dai *et al.* (2014) seguem abordagens semelhantes.

FIGURA 3.5 IMPACTO DOS APC DA ALC NO COMÉRCIO DENTRO E FORA DO BLOCO



Fonte: Estimativas da equipe do BID.

Observação: Estes são os resultados de um modelo gravitacional estimado pelo método Poisson de máxima pseudoverossimilhança (PPML) com efeitos fixos de par, ano do exportador e ano do importador. Ver o Apêndice técnico 3.1, quadro A1, coluna 8. ω representa resultados que não são estatisticamente significativos, *** resultados significativos em 1%, ** em 5% e * em 10%.

nente iii). O exercício usa uma amostra maior, que abrange mais de 200 países por um período mais longo (1976–2013), e inclui a soma do comércio bilateral em todos os setores. Isso permite a cobertura de um número maior de acordos da ALC e capta melhor o que estava acontecendo antes e depois dos acordos.³⁹

Essa abordagem, porém, tem suas desvantagens, já que torna quase impossível incluir o comércio interno (não há dados disponíveis suficientes) e, por uma limitação estatística, a desagregação do efeito PTA impede a identificação dos efeitos individuais dos acordos.⁴⁰ Para contornar essas limitações, os APC da ALC são agrupados em duas dimensões geográficas, ou seja, APC intra (apenas ALC) e extrarregionais (ALC e resto do mundo). Os resultados, apresentados na figura 3.5, são claramente mais robustos para os APC intrarregionais. Parecem confirmar seu forte impacto no comércio intrabloco — em média, um aumento de 64% em comparação com o comércio extrabloco —, sugerindo ao mesmo

OS APC INTRARREGIONAIS DA AMÉRICA LATINA E CARIBE AUMENTARAM O COMÉRCIO INTRARREGIONAL EM 64% EM MÉDIA

³⁹ Ver o Apêndice técnico 3.1 para detalhes. Uma versão anterior deste exercício aparece em Powell (2017), capítulo 7, com base em uma especificação menos rigorosa imposta por limitações computacionais que, desde então, foram superadas. Esse exercício inclui também uma lista mais longa dos APC dentro da América Latina e Caribe que antes estavam limitados aos quatro principais acordos.

⁴⁰ Os controles usados para eliminar as idiosincrasias dos parceiros seriam colineares com as variáveis usadas para medir o impacto do desvio do comércio e as exportações de fora do bloco. Ver o Apêndice técnico 3.1.

tempo que esses ganhos não podem ser explicados por um desvio volumoso de comércio; de fato, o impacto estimado sobre as importações fora do bloco é positivo, embora não estatisticamente significativo.

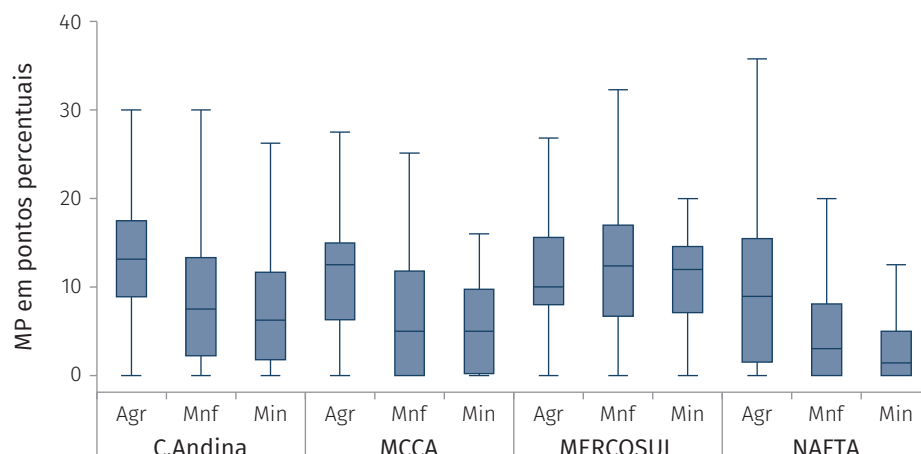
Os resultados tendem também a confirmar a limitação desses acordos em fomentar as exportações extrabloco, mas o forte impacto negativo estimado (–67% em comparação com as exportações intrabloco) é um tanto intrigante. Uma possível explicação seria no sentido de uma deslocação das exportações na direção de mercados mais protegidos e lucrativos dentro do bloco, mas esta hipótese requereria evidência de um desvio de comércio massivo. Uma resposta para esse quebra-cabeça seria o fato das liberalizações unilaterais terem ocorrido simultaneamente com a implementação da maioria desses acordos. Isso seria consistente com um cenário em que o deslocamento das exportações em direção ao mercado intrabloco (o que implica em uma substituição de fornecedores de fora para aqueles de dentro do bloco) coexiste com a expansão das importações extrarregionais (que se beneficiam da liberalização unilateral). O desvio de comércio nesse caso se manifestaria como um desvio de exportações. Esse ponto é objeto de mais esclarecimentos na discussão dos efeitos setoriais abaixo.

Apesar desse quebra-cabeça, esses resultados são muito mais conclusivos que aqueles obtidos para os APC extrarregionais, que carecem em sua maioria de significância estatística. Longe de indicar que esses acordos foram e são irrelevantes — algo que refutaria a teoria e os resultados analisados anteriormente (como os ganhos do NAFTA que se veem na figura 3.4) esses resultados parecem indicar que a estratégia empírica deixou de identificar adequadamente esses efeitos dos APC. O único resultado estatisticamente significativo indica um impacto negativo nas exportações fora do bloco, o que é de difícil de justificar, já que mercados maiores são mais capazes de gerar ganhos de escala e de especialização e, portanto, tornar as empresas locais mais competitivas no exterior. Uma explicação possível pode estar na grande diferença de tamanho entre os mercados envolvidos (como o México e os Estados Unidos, no caso do NAFTA), o que, aliado às preferências comerciais, leva a que o parceiro muito maior absorva grande parte da capacidade produtiva do parceiro menor.

Uma perspectiva setorial

O segundo exercício se afasta da trilha batida do modelo gravitacional padrão para se ter clareza não apenas dos efeitos sobre os APC individuais na ALC, mas também de suas ramificações setoriais. Em vez de usar a soma total do comércio

FIGURA 3.6 DISTRIBUIÇÃO DAS MARGENS DE PREFERÊNCIA APC SELECIONADOS DA ALC



Fonte: Estimativas do BID.

Observação: As margens de preferência são calculadas no nível de 6 dígitos do HS. Ver detalhes no Apêndice técnico 3.2.

bilateral e somente uma variável binária para captar o efeito do APC, o exercício se baseia nos fluxos bilaterais setoriais e na informação adicional sobre tarifas aplicadas e a diferença entre elas e a tarifa de nação mais favorecida (NMF) — a chamada margem de preferência.⁴¹ Essa informação adicional ajuda a identificar a heterogeneidade dos efeitos do comércio entre os APC e dentro deles — as preferências tarifárias, por exemplo, variam amplamente em ambas as dimensões — e também ajuda a esclarecer os canais pelos quais passam esses efeitos.

A figura 3.6 ilustra esse ponto e mostra a distribuição de preferências por setor principal de atividade de quatro dos principais APC da região — Comunidade Andina, MCCA, Mercosul e NAFTA.⁴² Como se pode ver, as margens de preferência, por exemplo, concedidas pelo Mercosul a seus membros para produtos industrializados são, em média, mais altas, e apresentam maior variância do que para a agricultura. Essas margens de preferência, por sua vez, são claramente diferentes daquelas concedidas pela Comunidade Andina. Se o acordo for representado apenas por uma variável binária, perde-se toda essa nuance.

Para entender melhor essas questões, o efeito APC é desmembrado em dois componentes principais. O primeiro é o efeito direto resultante da redução ou

⁴¹ Ver o Apêndice técnico 3.2 para mais detalhes.

⁴² A Caricom não está incluída devido à restrição de dados.

AS MARGENS DE
PREFERÊNCIA VARIAM
SUBSTANCIALMENTE TANTO
NO INTERIOR COMO ENTRE
OS ACORDOS

eliminação tarifária entre os países membros, o qual é principalmente um efeito de preço — por exemplo, a Argentina vende mais carros para o Brasil do que o México porque enfrenta tarifas mais baixas.⁴³ O segundo efeito é definido como os benefícios indiretos, comumente associados aos APC, provenientes, entre outros, de menor incerteza sobre as políticas públicas, melhorias na facilitação do comércio, remoção de barreiras tarifárias e mais incentivo ao investimento estrangeiro direto (IED) indutor de comércio. Como esses efeitos não estão diretamente relacionados a preços de importação, sua relevância pode não ser captada por diferenças na aplicação de tarifas entre os parceiros. Como se fez em outros exercícios, para assegurar que elas sejam mensuradas adequadamente, são introduzidas duas outras variáveis: uma variável binária geral de APC, como a usada nos exercícios anteriores, e as margens de preferência do APC.⁴⁴

O principal pressuposto por trás do uso da margem de preferência é que alguns desses efeitos indiretos, como o IED, podem ter correlação com seu tamanho. Por exemplo, quanto mais alta a margem de preferência dos automóveis concedida pelos EUA a seus parceiros do NAFTA, maior o incentivo aos países não membros para investir no México e Canadá e ter mais acesso ao mercado americano.

Como no primeiro exercício, esses efeitos do comércio são desmembrados em importações dentro e fora do bloco e exportações fora do bloco para examinar as questões de desvio do comércio e promoção de exportação. Toda essa informação adicional acrescentada à análise tem um custo. Devido ao mero volume de dados (o exercício abrange relações bilaterais entre 157 países, 1200 produtos e 296 APC no período 1995–2013), todas as idiossincrasias de país e produto e o viés de seleção criado por um número substancial de relações bilaterais não existentes não podem ser adequadamente controlados devido a restrições computacionais. Além disso, devido à falta de dados sobre as tarifas preferenciais no mundo, o período da amostra começa depois da assinatura da maior parte dos APC da América Latina e Caribe, tornando difícil a identificação de seus efeitos.⁴⁵ Embora importantes, essas limitações não parecem comprometer inteiramente a integridade da análise, que, no mínimo, lança alguma luz onde antes não havia nenhuma.

Os resultados dizem respeito aos mesmos quatro APC principais da ALC mencionados anteriormente e apresentados em três níveis diferentes de agregação: nos níveis do bloco, do setor e do subsetor. No caso do NAFTA, consideram-se

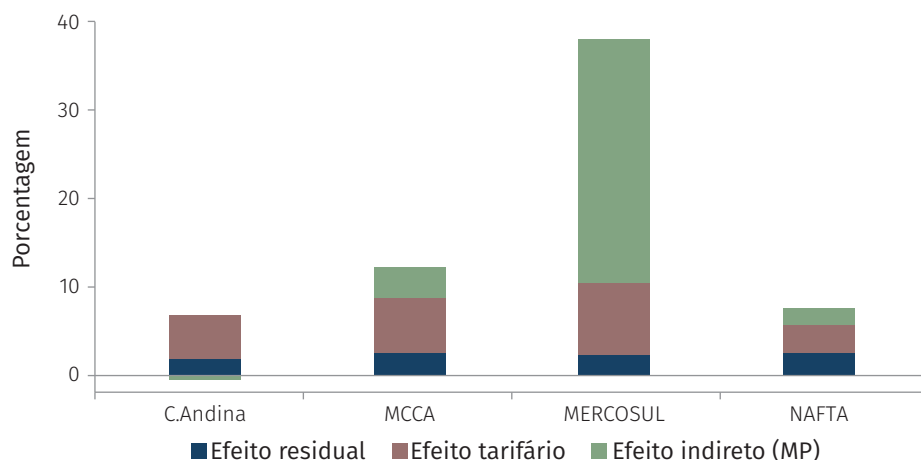
OS IMPACTOS DOS APC
VÃO MAIS ALÉM DAS
PREFERÊNCIAS E INCLUEM
GANHOS, POR EXEMPLO, EM
FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO,
DESENHO DE POLÍTICAS E IED

⁴³ A tarifa aplicada pode não estar captando todos os efeitos diretos se, por exemplo, o nível de utilização do acordo for baixo (o que, como já foi mencionado anteriormente, não parece ser o caso dos APC da ALC), e as empresas escolherem pagar a tarifa de NMF para evitar regras de origem estritas ou por falta de informação.

⁴⁴ Ver Cipollina *et al.* 2013 e Cirera *et al.* 2016.

⁴⁵ Ver o Apêndice técnico 3.2 para mais detalhes.

FIGURA 3.7 IMPACTOS DE APC SELECIONADOS DA ALC NO COMÉRCIO INTRABLOCO.



Fonte: Estimativas do BID.

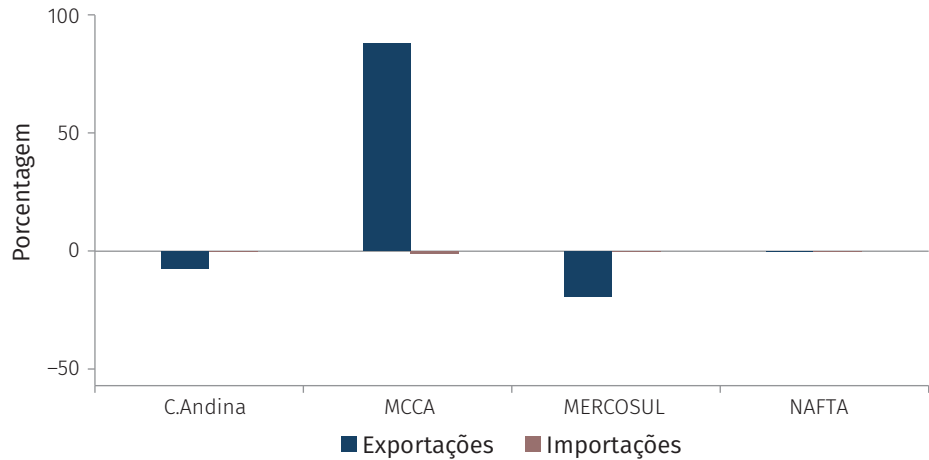
Observação: Simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. Os efeitos direto, indireto e *dummy* do APC vêm da redução de tarifa, margem de preferência e um impacto residual não plenamente definido, respectivamente. O NAFTA inclui apenas a relação do México com seus dois parceiros.

apenas as relações bilaterais que envolvem o México, já que o principal objetivo da análise é captar os efeitos sobre os países da ALC. As figuras 3.7, 3.8 e 3.9 apresentam o primeiro conjunto de resultados para os blocos. Elas reafirmam, primeiro, o significado estatístico e econômico individual dos principais APC da ALC, conforme sugerido anteriormente, mas, exceto pelo Mercosul, apontam para impactos muito menores, que variam entre 8% e 12% (figura 3.7) — claramente no limite mais baixo das estimativas gravitacionais existentes.

Demonstram também que esse impacto dentro do bloco vai além das tarifas mais baixas e que alguns dos benefícios provêm de efeitos indiretos que estão em grande parte, mas nem sempre, correlacionados com a margem de preferência, como mostra a significância estatística da variável binária do APC. Embora a eliminação de tarifas não seja a única fonte de benefícios, é responsável por mais de metade dos efeitos na maioria dos casos, exceto, novamente, pelo Mercosul, onde a força dominante é a margem de preferência. Essa exceção pode estar relacionada à magnitude das margens de preferência do bloco, especialmente para os produtos industrializados, e sua associação direta com barreiras não tarifárias, particularmente na última década.⁴⁶

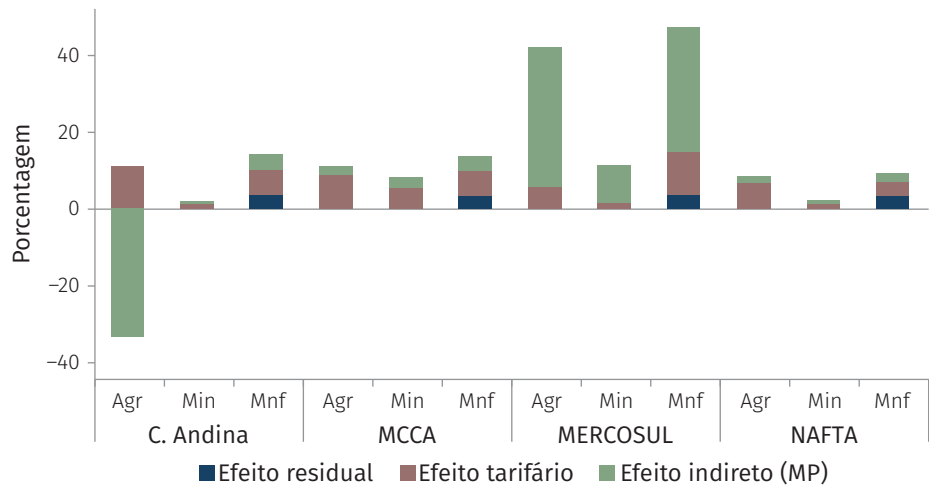
⁴⁶ Ver a parte 2.

FIGURA 3.8 IMPACTOS DE APC SELECIONADOS DA ALC NO COMÉRCIO EXTRABLOCO.



Fonte: Estimativas do BID.
Observação: Simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. O NAFTA inclui apenas a relação do México com seus dois parceiros.

FIGURA 3.9 IMPACTO DE APC SELECIONADOS DA ALC NO COMÉRCIO INTRABLOCO: AGRICULTURA, MANUFATURA E MINERAÇÃO



Fonte: Estimativas do BID.
Observação: Simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. Classificação setorial baseada no HS 1988/92. O NAFTA inclui apenas a relação do México com seus dois parceiros.

A evidência dos ganhos dentro do bloco é complementada pelos resultados do impacto dos APC nos fluxos fora do bloco, e põe em relevo duas mensagens importantes (figura 3.8). A primeira é que não existe um desvio de comércio substantivo nos APC analisados, reafirmando os resultados do primeiro exercício — o único bloco com impacto negativo e estatisticamente significativo é o MCCA e não chega a 2%. Isso é consistente com o fato de que a maior parte dos acordos tem tarifas NMF relativamente baixas e barreiras não tarifárias fora do bloco. A exceção a essa regra é, uma vez mais, o Mercosul, o que torna difícil conciliar os resultados com o alto nível de proteção do bloco. Uma hipótese, baseada na elevada variância da proteção em todos os setores, é que as estimativas para a economia como um todo refletem algum tipo de compensação entre os setores, em que aqueles com baixo nível de desvio do comércio mais do que compensam os que são fortemente afetados.

NÃO HÁ DESVIOS DE
COMÉRCIO SUBSTANCIAIS
ENTRE OS APC DA ALC

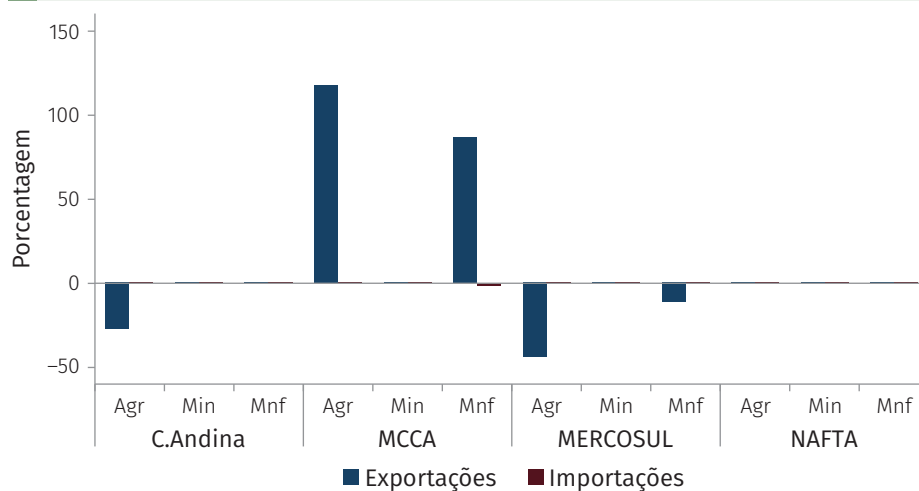
A segunda mensagem também reafirma de modo geral os resultados do primeiro exercício, mas com mais detalhes e nuances. Trata-se da falta de impacto positivo nas exportações fora do bloco para a maioria dos APC intrarregionais, exceto para o MCCA, cujo resultado não é condizente com o porte relativamente pequeno do mercado do bloco. Essa inconsistência pode estar relacionada ao fato de que o MCCA e o Acordo de Livre Comércio República Dominicana-América Central-Estados Unidos (CAFTA-DR na sigla em inglês) coexistiram durante seis dos nove anos do período da análise (1995–2013), o que torna difícil desenredar seus efeitos.⁴⁷ O CAFTA-DR abrange um parceiro extrarregional muito maior, com um conjunto de vantagens comparativas completamente diferente. Isso sugeriria também um impacto positivo para o NAFTA, mas neste caso, da mesma forma que no exercício anterior, os Estados Unidos tendem a absorver a maior parte da capacidade de exportação do México.

O segundo conjunto de resultados desagrega os efeitos em setores amplos. Como mostra a figura 3.9, o Mercosul e a Comunidade Andina figuram como os blocos com a maior variação intersetorial em ganhos dentro do bloco. No Mercosul, os produtos industrializados levam uma pequena vantagem sobre a agricultura, em ambos os casos devido a fatores indiretos associados à margem de preferência. Na Comunidade Andina, o impacto negativo indireto na agricultura sobressai, possivelmente motivado por barreiras não tarifárias dentro do bloco. Os outros APC apresentam variação muito menor em todos os setores.

O MERCOSUL E A
COMUNIDADE ANDINA
FORAM OS APC COM AS
MAIORES VARIAÇÕES
SETORIAIS DE GANHOS

⁴⁷ O CAFTA-DR entrou em vigor em 2006, exceto para a República Dominicana (2007) e Costa Rica (2009).

FIGURA 3.10 IMPACTO DE APC SELECIONADOS DA ALC NO COMÉRCIO EXTRABLOCO: AGRICULTURA, MANUFATURA E MINERAÇÃO



Fonte: Estimativas do BID.

Observação: Simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. Classificação setorial baseada no HS 1988/92. O NAFTA inclui apenas a relação do México com seus dois parceiros.

Quanto aos fluxos fora do bloco (figura 3.10), os resultados mostram que o pequeno desvio do comércio (ou seja, o impacto negativo nas importações de fora do bloco ou extrarregionais) observado anteriormente no MCCA se deve exclusivamente a produtos industrializados e, mesmo com uma desagregação setorial mais apurada, não há evidência de desvio do comércio estatisticamente significativo no Mercosul. Deixando de lado a limitação dos dados, esse enigma do Mercosul pode estar relacionado a dificuldades na identificação dessa distorção em um acordo que tem apresentado as tarifas NMF mais altas, mas que foi implementado concomitantemente com uma liberalização unilateral significativa.⁴⁸ Essa liberalização em várias frentes estimulou as importações intrarregionais e extrarregionais, que em setores como o de veículos automotores estavam em níveis quase de autarquia (ver boxe 3.1).

⁴⁸ Para o caso do Brasil, ver Mesquita Moreira e Correa (1998). Para a Argentina, ver, por exemplo, Galiani e Sanguinetti (2003). Outros trabalhos, como Soloaga e Winters (*op. cit.*) e Freund (2010), que cobrem diferentes períodos e usam metodologias diversas, também não encontraram evidência de desvio do comércio no Mercosul.

BOXE 3.1 O ENIGMA DO DESVIO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL: O CASO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

Embora o Mercosul tenha algumas das mais altas margens de preferência entre os APC da América Latina e Caribe — talvez até dos APC mundiais —, as ferramentas econométricas usuais não conseguem identificar sinais estatisticamente significativos de desvio do comércio (ou seja, um desvio em favor de fornecedores de dentro do bloco), mesmo no nível setorial. A dinâmica do comércio e da política comercial no setor automobilístico do Mercosul ajuda a ilustrar os desafios empíricos para identificação desse efeito.

O setor automobilístico (que inclui autopeças) é responsável, em média, por 20% do comércio do Mercosul desde que este foi assinado. E ele tem desfrutado de uma das maiores margens de preferência nominais, embora esteja longe de ser trivial a quantificação de sua magnitude real. Na primeira década do acordo, os carros de passageiros, por exemplo, tinham uma tarifa de nação mais favorecida, de 20%, que foi mais tarde elevada para 35%. No entanto, os automóveis, juntamente com o açúcar, têm figurado permanentemente entre as exceções à zona de livre comércio e sido sujeitos ao “comércio administrado”. Ou seja, o comércio bilateral entre Brasil e Argentina, países que respondem por quase toda a produção automotiva do bloco, tem estado sujeito a uma regra que impõe uma quota de fato ao livre comércio, com base em um limite máximo para os desequilíbrios comerciais: as exportações de um membro não podem ser mais do que 1,5 maiores do que suas importações.^a Para complicar ainda mais a situação, ambos os membros adotaram em meados dos anos 2000 diversas barreiras não tarifárias, desde licenças de importação difíceis de obter a impostos discriminatórios sobre as importações de automóveis, que tiveram efeito direto e heterogêneo sobre o acesso ao mercado de membros e não membros.^b

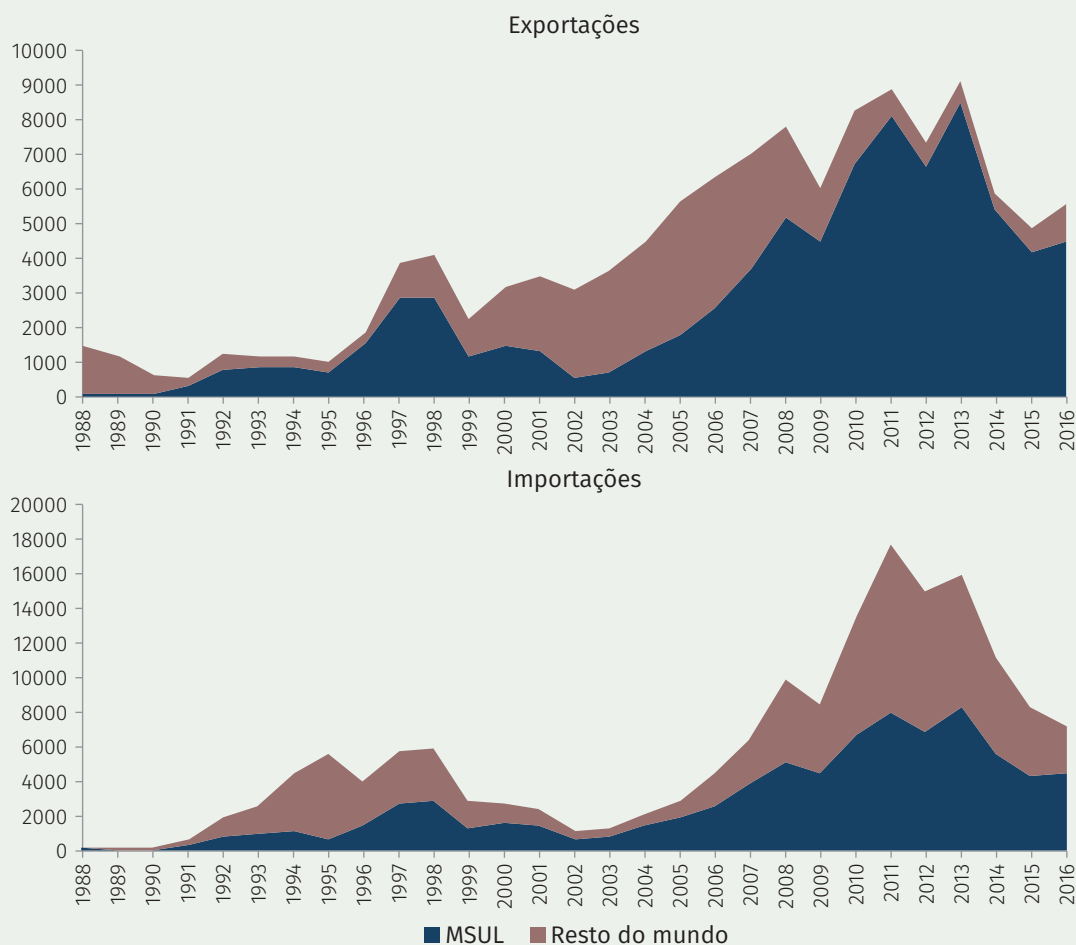
Para acrescentar uma camada final de complexidade, essa intrincada implementação ocorreu juntamente com uma liberalização unilateral do comércio nos primeiros cinco anos do acordo — incorporada eventualmente à tarifa externa comum do Mercosul —, que não apenas reduziu a tarifa NMF para carros (a tarifa brasileira para importação de automóveis em 1988 era de até 116%), mas também eliminou barreiras não tarifárias restritivas que garantiam que a penetração de importações fosse ínfima.^c

A figura B.3.1 mostra como o comércio de automóveis se comportou durante essas mudanças complexas das regras e barreiras comerciais. O bloco estava perto da autossuficiência no final dos anos 1980, logo antes do acordo. Assim, é razoável dizer que o acordo criou comércio intrarregional e extrarregional onde não havia quase nenhum e, nesse sentido, não houve desvio do comércio. Ao mesmo tempo, também faz sentido argumentar que as margens de preferência, qualquer que tenha sido seu valor real, deram ao comércio intrarregional uma fatia muito maior das importações e exportações do que teria sido possível em situação de livre comércio. Isso é apoiado pelo fato de que as exportações extrarregionais permanecem limitadas — testemunha da falta de competitividade do produto do bloco. De fato, as exportações extrarregionais, que representam apenas 20% das exportações do Mercosul, estiveram em 2016 abaixo de seu valor em 1988, quando medidas em preços constantes. Isso também deixa evidente o grau de frustração da motivação

(continua na página seguinte)

**BOXE 3.1 O ENIGMA DO DESVIO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL:
O CASO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA** (continuação)

**FIGURA B.3.1 COMÉRCIO INTRA E EXTRABLOCO DE CARROS DE PASSAGEIROS.
1988-2016, EM MILHÕES DE DÓLARES DE 2009**



Fonte: Estimativas do BID com dados do WITS.

Nota: Carros de passageiros como definido pelo código 781 da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI-2).

original do bloco de se constituir em uma plataforma de exportações ao mundo. Mais de 25 anos depois da assinatura do acordo, os sinais dos “efeitos dinâmicos” do desvio do comércio ainda não se materializaram.

^a Ver Castaño e Piñero (2016) para mais detalhes.

^b Ver INTAL MERCOSUR Report, vários números.

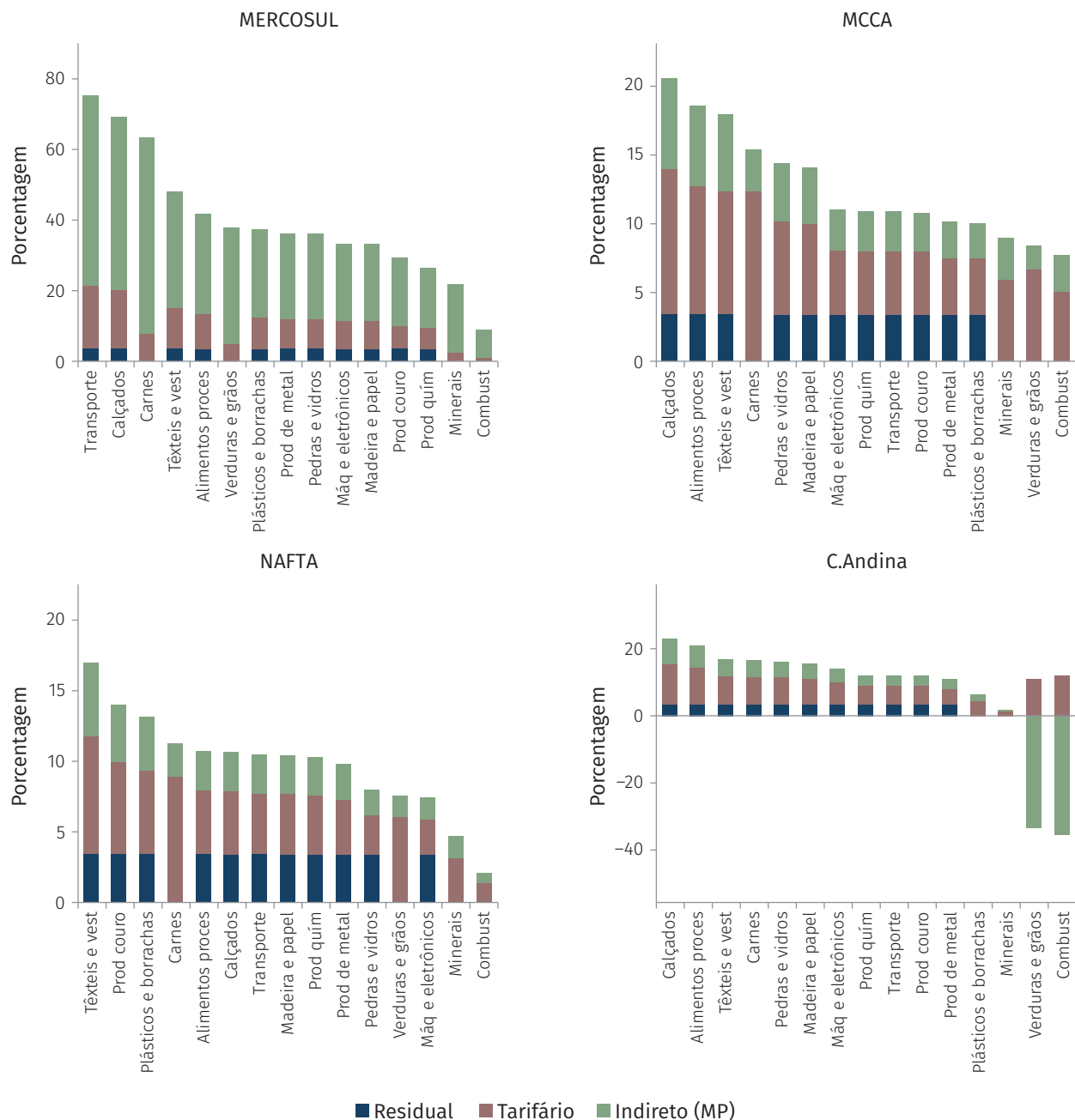
^c Ver Braga, Kume e Ferro (1988).

Quanto às exportações extrarregionais, elas mostram que a agricultura encabeça os ganhos do MCCA, seguida de perto por produtos industrializados, enquanto no Mercosul e na Comunidade Andina há impactos negativos significativos na agricultura e apenas o Mercosul parece ter um efeito adverso nas exportações de produtos industrializados (-11%).

O terceiro conjunto de resultados vai ainda mais adiante e mostra os efeitos no nível subsetorial. Está além do escopo deste estudo uma análise detalhada para cada par “setor-APC” mas chama a atenção a presença de setores intensivos em mão de obra (como têxteis, vestuário e calçados) e setores agrícolas (carne e alimentos processados) entre os que mais se beneficiaram da expansão do comércio intrarregional promovida pelos APC da ALC (figura 3.11). Setores intensivos em capital, como produtos de transporte, também encabeçam a lista dos ganhadores no Mercosul e na Comunidade Andina. Como esperado, o que todos esses setores têm em comum são tarifas NFM e margens de preferência relativamente altas, indicando sua fraca posição competitiva frente a importações de fora do bloco, particularmente as asiáticas. Os contornos dessa correlação podem ser vistos na figura 3.12.

As figuras 3.13 e 3.14 detalham os resultados subsetoriais para os fluxos extrabloco, levando em consideração apenas os APC em que o impacto sobre as exportações ou importações eram estatisticamente significativos no nível setorial. No MCCA, os ganhos extrabloco parecem estar correlacionados a vantagens comparativas (alimentos e bens intensivos em mão de obra) que os países membros desfrutam no mercado do CAFTA-DR, cujos efeitos, como mencionado anteriormente, tendem a se confundir com os do próprio MCCA. Na Comunidade Andina, o impacto negativo sobre as exportações extrabloco se concentra em carne, vegetais e cereais, enquanto no Mercosul as perdas são encabeçadas por uma mistura de setores altamente competitivos (provavelmente impulsionadas por um deslocamento para mercados mais lucrativos) e não tão competitivos e muito protegidos, como têxteis, vestuário, calçados e equipamento de transporte, nenhum dos quais parece ter alavancado o mercado comum para incentivar suas exportações para o mundo. Por último, a figura 3.14 apresenta os resultados para o único bloco em que o desvio do comércio foi estatisticamente significativo — o MCCA —, e neste caso, como esperado, parece haver uma elevada correlação com os níveis de NMF do subsetor.

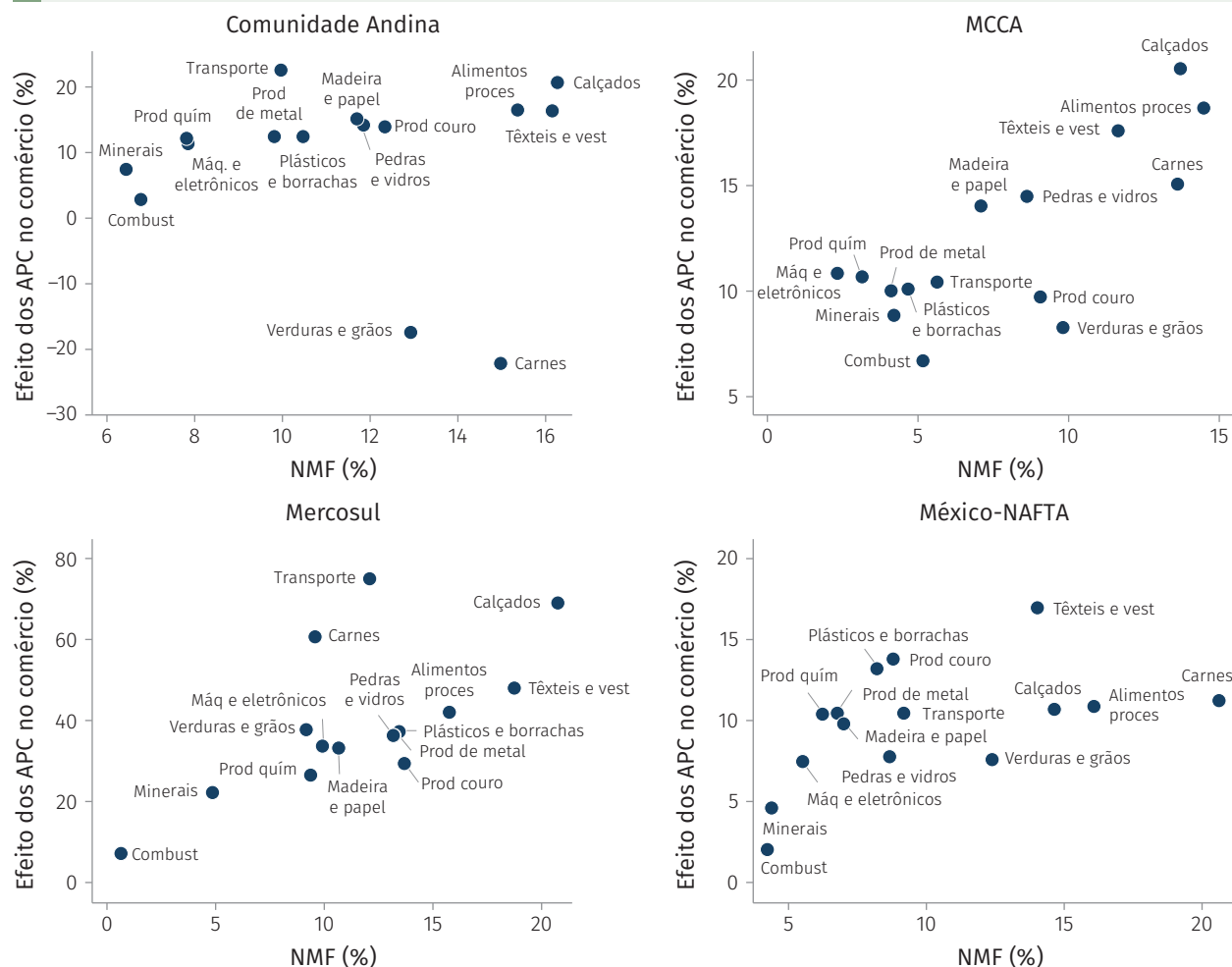
Para finalizar, este *tour de force* estatístico deixa pelo menos três mensagens claras e fortes. Em primeiro lugar, os APC intrarregionais da ALC tiveram um impacto significativo no comércio dentro do bloco, seguindo de perto a margem

FIGURA 3.11 IMPACTO DE APC SELECIONADOS DA ALC NO COMÉRCIO INTRABLOCO POR SUBSETORES (%)


Fonte: Estimativas do BID.

Observação: Simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. Classificação setorial baseada no HS 1988/92. O NAFTA inclui apenas a relação do México com seus dois parceiros.

FIGURA 3.12 CORRELAÇÃO ENTRE OS IMPACTOS DE APC SELECIONADOS DA ALC SOBRE O COMÉRCIO INTRABLOCO E AS TARIFAS DE NMF POR SUBSETOR (%)

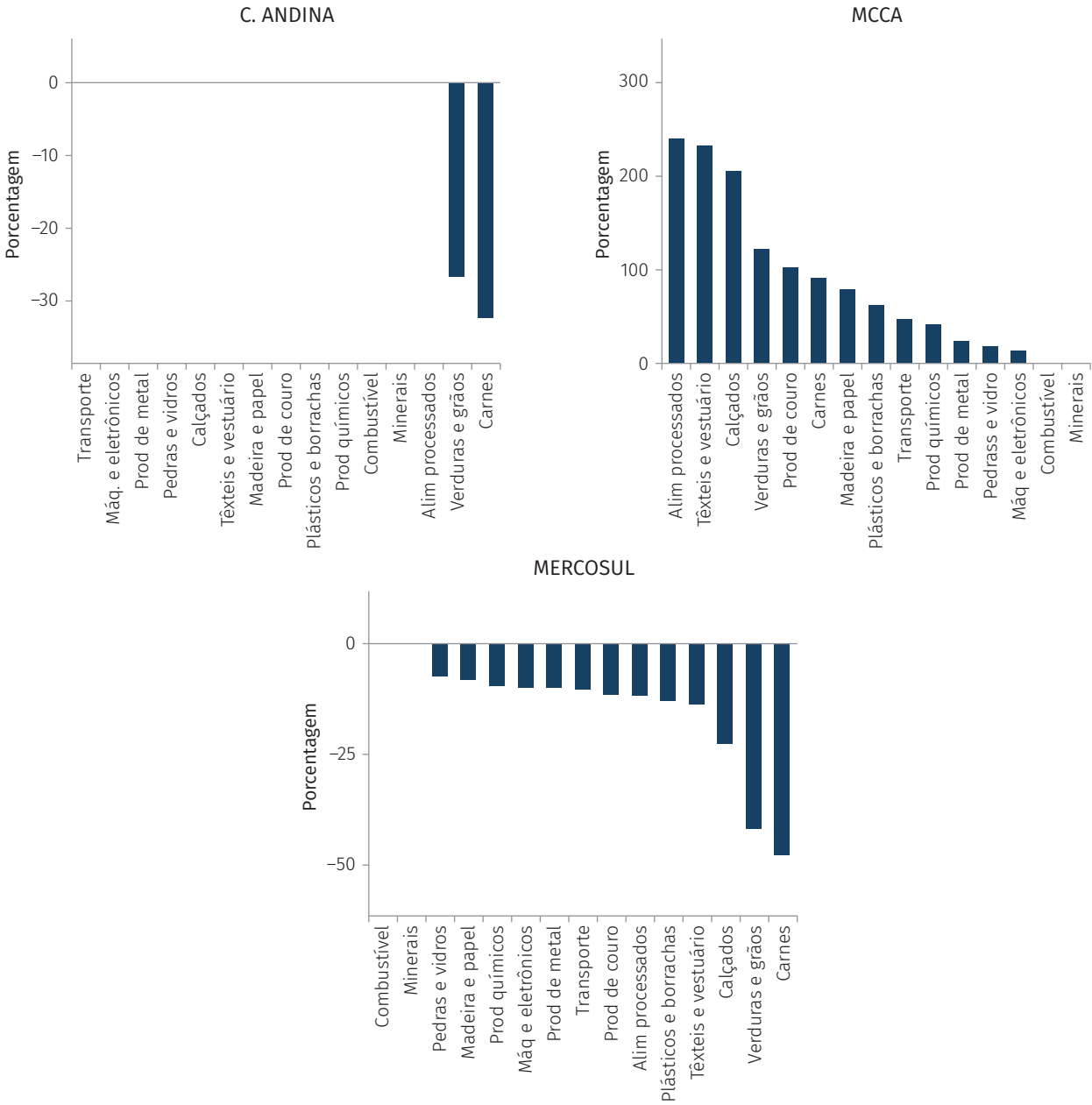


Fonte: Estimativas do BID.

Observação: A figura mostra a correlação entre os impactos sobre o comércio intrabloco e a média de NMF dos subsectores no período da análise. Os impactos foram obtidos a partir da simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. Classificação setorial baseada no HS 1988/92. O NAFTA inclui apenas a relação do México com seus dois parceiros.

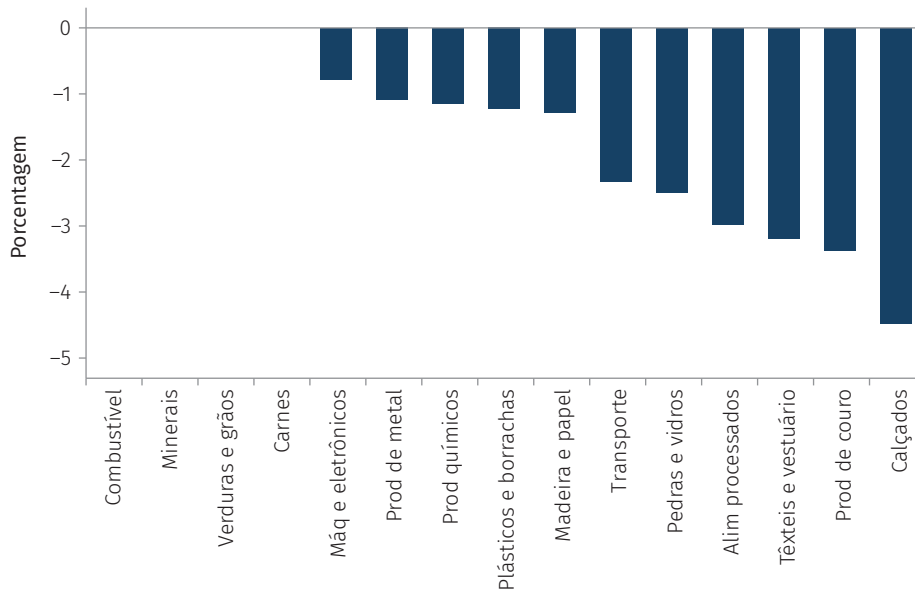
de preferência no nível setorial. Em segundo lugar, não há evidência de desvio do comércio significativo, embora haja razões para ceticismo a respeito desse resultado, especialmente no caso do Mercosul. Em terceiro lugar, apesar de ser um *leitmotif* das iniciativas de integração da região, parece haver escassa evidência de que os APC intrarregionais tenham funcionado como plataforma de exportação para mercados extrarregionais. O MCCA foi a exceção, mas seus efeitos parecem se confundir com os do CAFTA-DR.

FIGURA 3.13 IMPACTO DE APC SELECIONADOS DA ALC NAS EXPORTAÇÕES EXTRABLOCO POR SUBSETORES (%)



Fonte: Estimativas do BID.

Observação: Simulação baseada na soma do efeito das principais atividades econômicas usando os coeficientes estimados apresentados no quadro A2, colunas 4, 6 e 8 do Apêndice técnico 3.2. Classificação setorial baseada no HS 1988/92.

FIGURA 3.14 IMPACTO DE APC SELECIONADOS DA ALC NAS IMPORTAÇÕES EXTRABLOCO POR SUBSETORES

Fonte: Estimativas do BID. Ver Apêndice Técnico 3.2.

Referências

- Anderson, J.E. e Van Wincoop, E. 2003. “Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle.” *The American Economic Review*, 93(1), pp.170–192.
- Anderson, J.E. e Yoto V. Yotov. Fevereiro 2012. “Gold Standard Gravity.” Working Paper 17835, National Bureau of Economic Research.
- Anderson, J.E. e Yoto V. Yotov. 2016. “Terms of trade and global efficiency effects of free trade agreements, 1990–2002.” *Journal of International Economics*, 99, pp.279–298.
- Baier, Scott L., Yoto Yotov e Thomas Zylkin. 2016. “On the Widely Differing Effects of Free Trade Agreements: Lessons from Twenty Years of Trade Integration.” N° 6174, CESifo Working Paper Series. CESifo Group Munich.
- Bown, Chad P., Daniel Lederman, Samuel Pienknagura e Raymond Robertson. 2017. *Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Braga, Helson, Honório Kume e Luis Cesar Ferro. 1988. “Proteção Efetiva no Brasil: uma Estimativa a Partir de Comparações de Preços.” Rio de Janeiro: Série épico, n°. 13. IPEA/INPES.
- Castaño, Francisco e Fernando J. Piñero. 2016. “La Política Automotriz del MERCOSUR (PAM): evolución y actualidad. El eje Argentina-Brasil y su impacto sobre el bloque subregional.” Trabalho apresentado no VIII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP). La Plata, novembro.
- Cipollina M, David Laborde e Luca Salvatici. 2013. “Do preferential trade policies (actually) increase exports? An analysis of EU trade policies.” Reunião anual, 4–6 de agosto, 2013. Washington, DC, Agricultural and Applied Economics Association, 150177.
- Cirera, Xavier, Francesca Foliano e Michael Gasiorek. 2016. “The impact of preferences on developing countries’ exports to the European Union: bilateral gravity modelling at the product level.” *Empirical Economics*, fevereiro, volume 50, n°1, pp. 59–102.
- Dai, Mian, Yoto V. Yotov e Thomas Zylkin. 2014. “On the trade-diversion effects of free trade agreements.” *Economics Letters* 122 (2), pp. 321–325.

- Feenstra, R.C., Robert E. Lipsey, Haiyan Deng, Alison C. Ma e Hengyong Mo. 2005. "World trade flows: 1962–2000." Working Paper 11040. National Bureau of Economic Research.
- Freund, C. 2010. "Third-Country Effects of Regional Trade Agreements." *World Economy*, Vol. 33/11, pp. 1589–1605.
- Galiani, Sebastián e Pablo Sanguinetti. 2003. "The impact of trade liberalization on wage inequality: evidence from Argentina." *Journal of Development Economics* 72, 497–513.
- Kohl, T., Steven Brakman, S. e Harry Garretsen. 2016. "Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements." *The World Economy*, 39(1), pp. 97–131.
- Larch, Mario, Joschka Wanner, Yoto V. Yotov, e Thomas Zylkin. 2017. "The Currency Union Effect: A PPML Re-assessment with High-dimensional Fixed Effects." Drexel University School of Economics, Working Paper 2017–07.
- Limão, N. 2016. "Preferential Trade Agreements". In Kyle Bagwell and Robert W. Staiger (eds.) *Handbook of Commercial Policy* Volume 1, Part B. Elsevier.
- Limão, N., and G. Maggi. 2015. "Uncertainty and Trade Agreements." *American Economic Journal: Microeconomics* 7(4): 1–42.
- Mesquita Moreira, Mauricio e Paulo G. Correa. 1998. "A first look at the impacts of trade liberalization on Brazilian manufacturing industry." *World Development*, volume 26, nº 10, outubro 1998, pp. 1859–1874.
- Powell, A. 2017. *2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*. Washington, DC: IDB.
- Santos Silva, J.M.C., and S. Tenreyro. 2006. "The Log of Gravity." *The Review of Economics and Statistics* 88(4): 641–658.
- Soloaga, Isidro e Alan Winters. 2001. "Regionalism in the nineties: What effect on trade?" *North American Journal of Economics and Finance* 12 (2001) 1–29.

Apêndice técnico 3.1

Uma visão gravitacional macro do efeito de APC

Metodologia

Para considerar o impacto dos acordos regionais de comércio sobre os fluxos de comércio, estimou-se a seguinte equação gravitacional:

$$\ln X_{ijt} = \alpha APC_{ijt}^B + \gamma_{ij} + \delta_{it} + \lambda_{jt} + \varepsilon_{ijt}, \quad (1)$$

Onde X_{ijt} são exportações do país i para o país j no ano t , APC_{ijt}^B é uma variável indicadora binária igual a 1 se os países i e j tem um acordo preferencial no ano t e γ_{ij} , δ_{it} , and λ_{jt} são efeitos fixo de par, exportador-ano e importador ano, respectivamente. O efeito fixo de par, γ_{ij} , controla por fatores que influenciam os custos de comércio como a distância entre pares de países e se eles têm um idioma comum ou compartilham uma fronteira. O efeito fixo de importador-ano e exportador-ano controlam pelo tamanho de cada país e pela chamada “resistência multilateral” (Anderson and Van Wincoop 2003). A resistência multilateral é essencialmente o índice de preços dos países e mede o grau de concorrência do mercado: quanto maior for o número de vendedores em um mercado, mais baixo é o índice de preços. As variáveis de tamanho podem ser aproximadas pelo PIB de cada país, mas os índices de preços são mais complexos porque dependem não somente dos custos de comércio entre i e j , mas também desses custos entre todos os países, incluindo aqueles que não o país i .

No segundo passo, estima-se a seguinte equação, que captura os efeitos de desvio de comercio dos países:⁴⁹

$$\ln X_{ijt} = \alpha^B APC_{ijt}^B + \alpha^M APC_{ijt}^M + \alpha^X APC_{ijt}^X + \gamma_{ij} + \delta_{it} + \lambda_{jt} + \varepsilon_{ijt}, \quad (2)$$

Em que APC_{ijt}^M é uma variável binária indicadora igual a 1 caso o país importador, j , seja membro de um acordo de comércio com um país que não seja i e APC_{ijt}^X é uma variável binária indicadora igual a 1 se o país exportador, i , for membro de um acordo de comércio com um país que não seja j . Se o coeficiente

⁴⁹ Dai et al. (2014) também estimam os efeitos de desvio de comércio dos países.

α^M (α^X) for negativo, então os APC estão gerando desvio de comércio, já que as importações de terceiros países (exportações para terceiros países) estão sendo substituídas por importações de países que pertencem ao APC.

Em um terceiro passo, os APC são classificados em: acordos entre países latino-americanos (ALC-ALC); acordos entre a América Latina e o Resto do Mundo (ALC-ROW); e acordos entre países do Resto do Mundo (ROW-ROW).⁵⁰ Estima-se a seguinte equação:

$$\begin{aligned} \ln X_{ijt} = & \beta_1^B ALC_ALC_{ijt}^B + \beta_1^M ALC_ALC_{ijt}^M + \beta_1^X ALC_ALC_{ijt}^X \\ & + \beta_2^B ALC_ROW_{ijt}^B + \beta_2^M ALC_ROW_{ijt}^M + \beta_2^X ALC_ROW_{ijt}^X \\ & + \beta_3^B ROW_ROW_{ijt}^B + \beta_3^M ROW_ROW_{ijt}^M + \beta_3^X ROW_ROW_{ijt}^X \\ & + \gamma_{ij} + \delta_{it} + \lambda_{jt} + \varepsilon_{ijt}, \end{aligned} \quad (3)$$

O ideal seria estimar os efeitos do desvio de comércio para cada acordo, como o Mercosul ou Nafta. Isso, porém, não é possível, porque os indicadores binários de desvio de comércio seriam colineares com os efeitos fixos de importador-ano e de exportador-ano. O custo da não inclusão dos efeitos fixos poderia ser um viés nos coeficientes estimados. Como explicado anteriormente, os efeitos fixos de importador-ano e de exportador-ano controlam por mudanças não observáveis no tamanho do país e em resistências multilaterais que poderiam estar correlacionadas ao fato de um país pertencer a um APC. Ao agrupar os acordos como na equação (3), os efeitos fixos não são colineares com os indicadores binários de desvio de comércio, já que alguns países em cada grupo pertencem a mais de um acordo.

As equações de (1) a (3) são estimadas pelo método de Poisson de verossimilhança máxima (PPML), desenvolvido por Santos-Silva e Tenreyro (2006), que observam que estimar a equação gravitacional em forma logarítmica pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) pode levar a estimativas inconsistentes se o termo de erro for heterocedástico. As estimativas de MQO são também apresentadas para comparação.⁵¹

⁵⁰ O grupo LAC inclui países latino-americanos que pertencem aos seis principais acordos regionais de comércio (Comunidade Andina, MCCA, CAFTA-DR, Caricom, Mercosul e NAFTA): Antígua, Argentina, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Além dos seis principais acordos mencionados entre esses países estão: CA-Mercosul, MCCA-México, Mercosul-Bolívia, Mercosul-Chile, Caricom-Colômbia, Caricom-Costa Rica, Caricom-Cuba, Caricom-República Dominicana e Caricom-Venezuela.

⁵¹ Usamos o comando Stata `ppml_panel_sg`, desenvolvido por Thomas Zylkin (<http://www.tomzylkin.com/research.html>).

Dados

Os fluxos de comércio bilateral anuais para mais de 200 países no período 1976–2013 são da base de dados do UN Comtrade, segundo o SITC Revisão 1. Acompanhamos Feenstra *et al.* (2005) usando as importações originadas no país conforme apresentadas pelo país, sempre que estiverem disponíveis, já que elas tendem a ser apresentadas de modo mais rigoroso do que as exportações. Essa informação é complementada pelo fluxo de exportação reverso, segundo informações do país, sempre que faltarem as importações.

A variável que indica se um par de países tem um acordo de livre comércio é construída usando os dados de Kohl *et al.* (2016). Esses dados incluem 296 acordos para 201 países no período 1948–2013.

Amostra de países

Amostra principal (146 países): AGO, ALB, ARE, ARG, ARM, ATG, AUS, AUT, AZE, BEL, BEN, BFA, BGD, BGR, BHR, BIH, BLR, BOL, BRA, BRB, BRN, CAN, CHE, CHL, CHN, CIV, CMR, COG, COL, CRI, CUB, CYP, CZE, DEU, DMA, DNK, DOM, DZA, ECU, EGY, ESP, EST, ETH, FIN, FJI, FRA, FRO, GAB, GBR, GEO, GHA, GIN, GMB, GRC, GRL, GTM, GUY, HKG, HND, HRV, HUN, IDN, IND, IRL, IRN, ISL, ISR, ITA, JAM, JOR, JPN, KAZ, KEN, KGZ, KOR, KWT, LBN, LBR, LBY, LCA, LKA, LTU, LUX, LVA, MAC, MAR, MDA, MDG, MEX, MKD, MLI, MLT, MOZ, MRT, MUS, MWI, MYS, NCL, NER, NGA, NIC, NLD, NOR, NPL, NZL, OMN, PAK, PAN, PER, PHL, PNG, POL, PRT, PRY, PYF, QAT, ROM, ROW, RUS, RWA, SAU, SEN, SGP, SLV, SUD, SVK, SVN, SWE, SYC, SYR, TGO, THA, TTO, TUN, TUR, TZA, UGA, UKR, URY, USA, VEN, VNM, YEM, ZAF, ZMB, ZWE.

Resto do mundo (59 países): AIA, ANT, ASM, ATA, ATF, BAT, BES, BLM, BMU, BVT, CCK, COK, CSK, CUW, CXR, DDR, ESH, GIB, GLP, GUF, GUM, HMD, IMN, IOT, KN1, MCO, MID, MNG, MNP, MNT, MTQ, MYT, NFK, NIU, PCE, PCN, PCZ, PLW, PRI, PRK, PSE, REU, SER, SGS, SOM, SSD, SXM, TCA, TKL, TMP, UMI, USP, VAT, VGB, VIR, WLF, YDR, YUG, ZAR.

Países membros e data de início dos acordos em estudo

Acordo	Países membros	Ano
Comunidade Andina (CA)	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela (sai em 2001)	1996
Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)	Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá	1991
CAFTA-DR	Costa Rica, El Salvador, EUA, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana	2006
Caricom	Antígua, Barbados, Dominica, Guiana, Jamaica, Santa Lúcia, Trinidad e Tobago	1989
Mercosul	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai	1991
NAFTA	Canadá, EUA, México	1990

Observações: (i) Exceto pelo Mercosul e NAFTA, o final dos anos 1980 e começo da década de 1990 foram considerados como datas de início dos acordos (ver figura 2.1 e boxes 2 a 5), já que até então eles praticamente não eram cumpridos. No caso do NAFTA, a data de início foi considerada o ano em que as negociações foram anunciadas (1990), devido a efeitos de antecipação e à preocupação com o programa preexistente de maquiladoras. O uso alternativo do ano em que foi sancionado (1994) como data de início não afetou significativamente os resultados.

(ii) Bahamas, Belize, Granada, Haiti, Montserrat, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas e Suriname não estão incluídos no grupo da Caricom porque a proporção de zeros nos dados era maior do que 60 % para esses países.

Se um par de países que aparece nos dados do Comtrade não constar nos dados dos acordos, parte-se do princípio de que eles não têm um acordo. Seguindo Anderson e Yotov (2016), os países que não têm acordo com nenhum outro são agregados em uma categoria chamada “resto do mundo” (ROW, na sigla em inglês). Os países nos quais a porcentagem de zeros nos dados de comércio é maior do que 60% são também descartados. Esse procedimento resulta em uma amostra de 146 países mais o agregado ROW.

Resultados

TABELA A1 O IMPACTO DE ACORDOS PREFERENCIAS DE COMÉRCIO NOS FLUXOS DE COMÉRCIO BILATERAL

	Painel A: OLS					Painel B: PPML		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>APC^B</i>	0,307*** [0,0248]	0,309*** [0,0247]			0,00642 [0,0484]	0,0960*** [0,0236]		
<i>APC^M</i>		0,49 [0,402]				1,104*** [0,111]		
<i>APC^X</i>		0,248 [0,290]				0,861** [0,385]		
<i>APC_ALC_ALC^B</i>			0,332*** [0,0763]	0,333*** [0,0764]			0,518*** [0,0959]	0,494*** [0,0973]
<i>APC_ALC_ALC^M</i>				0,661*** [0,144]				0,364 [0,695]
<i>APC_ALC_ALC^X</i>				0,382*** [0,135]				-0,511*** [0,150]
<i>APC_ALC_ROW^B</i>			-0,032 [0,0592]	-0,0374 [0,0614]			0,0834 [0,0547]	-0,0216 [0,0576]
<i>APC_ALC_ROW^M</i>				0,0136 [0,137]				0,00293 [0,0520]
<i>APC_ALC_ROW^X</i>				-0,0761 [0,119]				-0,250*** [0,0720]
<i>APC_ROW_ROW^B</i>			0,360*** [0,0285]	0,363*** [0,0285]			-0,0146 [0,0525]	0,0536* [0,0284]
<i>APC_ROW_ROW^M</i>				0,457 [0,361]				0,732*** [0,178]
<i>APC_ROW_ROW^X</i>				0,277 [0,257]				0,401** [0,202]
Observações	516.501	516.501	516.501	516.501	693.144	693.144	693.144	693.144
R quadrado	0,867	0,867	0,867	0,867	0,990	0,993	0,991	0,992

Observações: O quadro contém estimativas da equação gravitacional em que a variável dependente é o logaritmo natural das importações bilaterais no período 1976–2013. Todas as regressões incluem efeitos fixos do importador–ano, exportador–ano e do par. O B sobrescrito indica que ambos os países pertencem ao APC, M indica que apenas o país importador pertence ao APC, e X que apenas o país exportador pertence ao APC. O painel A é estimado pelo OLS e o painel B, pelo PPML. Erros padrão agrupados por par. ***significante em 1%, **significante em 5%, *significante em 10%.

Apêndice técnico 3.2

Uma visão gravitacional setorial do efeito de APC

Este exercício, construído com base na literatura sobre as preferências unilaterais dos EUA e da UE (por ex., Cipolina 2013 e Cirera *et al.* 2016), estende o modelo gravitacional padrão para identificar melhor a heterogeneidade dos efeitos do comércio no interior e entre os APC da ALC, bem como os seus canais de transmissão. Isso é feito mediante o uso de fluxos bilaterais setoriais (Sistema Harmonizado de 4 dígitos) e a incorporação de dois termos extra no modelo para captar o impacto das tarifas e das margens de preferência. O termo referente à tarifa mede o impacto direto das tarifas aplicadas mais baixas do APC e o termo referente às margens de preferência é visto como uma *proxy* para os efeitos indiretos do APC, entre eles menor incerteza quanto à política de comércio, melhoria na facilitação do comércio, remoção das barreiras não tarifárias e maior incentivo ao investimento estrangeiro direto indutor do comércio. O pressuposto principal é que quanto maiores as margens de preferência, maiores os benefícios indiretos.

Para garantir que o exercício esteja captando todos os efeitos indiretos, a variável binária padrão geral do APC é mantida no modelo para o caso em que eles não estejam todos correlacionados às margens de preferência. Como no primeiro exercício, discutido no Apêndice técnico 3.1, esses efeitos do comércio são desagregados em importações intra e extrabloco e exportações extrabloco a fim de levar em consideração as questões do desvio de comércio e da promoção de exportações.

O modelo

A especificação preferida é

$$\begin{aligned}
 \ln(M_{ijt}^S) = & \beta \ln(1 + TF_{ijt}^S) + p \ln(1 + MOP_{ijt}^S) + \sum_k \delta_k \ln(1 + MOP_{ijt}^S) \times (P_{ki} \times P_{kj}) \\
 & + \sum_k \varphi_k \ln(1 + MOP_{ikt}^S) \times [P_{ki} - (P_{ki} \times P_{kj})] \\
 & + \sum_k \sigma_k \ln(1 + MOP_{kjt}^S) \times [P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj})] + \omega APC_{ijt} \\
 & + \gamma_{ij}^S + \delta_{it}^S + \lambda_{jt}^S + \varepsilon_{ijt}^S,
 \end{aligned} \tag{A1}$$

em que,

i é o país relator (importador),

j é o país parceiro (exportador),

t indica o período da amostra,

s é o código de produto de 4 dígitos do SH.

k é um APC individual. Os resultados apresentados se limitam aos quatro APC de interesse⁵² da América Latina e Caribe: Comunidade Andina (CA), Mercado Comum Centro-americano, Mercosul e NAFTA. Para isolar os efeitos no México, o comércio bilateral entre os Estados Unidos e o Canadá é excluído do NAFTA.

M_{ijt}^s indica as importações do país i do país parceiro j do produto no ano t .

TF_{ijt}^s indica a taxa aplicada da tarifa que o país i impõe às importações do país j do produto s no ano t . Tarifa aplicada $TF_{ijt}^s = TFPRF_{ijt}^s$ se existir um APC (ou programa preferencial unilateral), senão $TF_{ijt}^s = TFMFN_{ijt}^s$.

A margem de preferência (MOP, na sigla em inglês) é definida como $MOP_{ijt}^s = TFMFN_{ijt}^s - TFPRF_{ijt}^s$ se houver um APC entre o importador i e o exportador j no ano t . De outra forma, $MOP_{ijt}^s = 0$.

P_{ki} é uma variável binária que é igual a 1 se o país i for membro do APC k , 0 de outra forma.

P_{kj} é uma variável binária que é igual a 1 se o país j for membro do APC k , 0 de outra forma.

MOP_{ikt}^s é a margem de preferência que o importador i proporciona aos países membros do APC k . Quando MOP_{ijt}^s for diferente para o diferente país membro j , MOP_{ikt}^s é a média simples de MOP_{ijt}^s para todos os países j ($j \neq i$) do APC k .

MOP_{kjt}^s é a margem de preferência que o exportador j recebe dos membros do APC k . Quando MOP_{ijt}^s for diferente para o país diferente i , MOP_{kjt}^s é a média simples de MOP_{ijt}^s para todos os países i ($i \neq j$) do APC k .

APC_{ijt} é uma variável binária que é igual a 1 se houver um APC entre o país i e j no ano t , 0 de outra forma.

Quando tanto i quanto j estão no APC k , ambos P_{ki} and P_{kj} são iguais a um. O quarto e quinto termos na equação (A1) desaparecem porque $P_{ki} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$ and $P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$. β capta o efeito da mudança de tarifa. O efeito direto do APC k no comércio entre países membros pode ser inferido desse valor. O efeito indireto do APC k no comércio é captado por $\rho + \delta_k$.

⁵² A Caricom não pôde ser incluída na análise porque faltavam dados da tarifa preferencial para a maior parte das observações.

Quando i é membro do APC k e j não é, $P_{ki} = 1$ e $P_{kj} = 0$. O terceiro e quinto termos desaparecem porque $P_{ki} \times P_{kj} = 0$ e $P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$. O coeficiente do quarto termo φ_k capta o efeito do APC k nas importações dos membros provenientes de países não membros.

Quando j for membro do APC k e i não for, $P_{ki} = 0$ and $P_{kj} = 1$. O terceiro e quarto termos desaparecem porque $P_{ki} \times P_{kj} = 0$ and $P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$. O coeficiente do quinto termo σ_k capta o efeito do APC k nas importações dos não membros provenientes dos países membros, ou seja, as exportações dos países membros para os não membros.

γ_{ij}^s , δ_{it}^s e λ_{jt}^s são, respectivamente, os efeitos fixos de par-setor, importador-ano-setor e exportador-ano-setor.

ε_{ijt}^s é o termo de erro.

Essa especificação acompanha de perto tanto quanto possível o chamado padrão ouro das equações gravitacionais (Anderson e Yotov 2012), usando efeitos fixos para controlar por tamanho, produto e características geográficas. A implementação completa do padrão ouro exigiria o uso de todos os efeitos fixos de setor no nível de 4 dígitos, ou seja, importador-ano-sh4dígitos, exportador-ano-sh4dígitos e importador-exportador-sh4dígitos. Mas como a tarifa de NMF é um componente da margem de preferência e altamente correlacionada com o efeito fixo de importador-ano-sh4dígitos, o coeficiente da margem de preferência não pôde ser estimado.⁵³ A solução foi usar na regressão o que é provavelmente a segunda especificação mais exigente, substituindo os efeitos fixos de importação-ano-sh4dígitos por importador-ano-sh2dígitos. Outra especificação menos exigente, com efeito fixo de importador-ano, foi também executada como teste de robustez. Restrições computacionais impuseram outra limitação à estimativa. O volume de dados e os efeitos fixos de grandes dimensões tornaram impossível ir além de uma estratégia de estimação usando mínimos quadrados ordinários com efeitos fixos, o que, como é bem conhecido, padece dos problemas de heterocedasticidade e viés de seleção, este último produzido pelo número significativo de relações de comércio zero. A estratégia Poisson de máxima pseudoverossimilhança (PPML) (Santos Silva e Tenreyro 2012), amplamente usada para resolver esses problemas, não convergiu para resultados mesmo com o uso de procedimentos de efeitos fixos de grandes dimensões, como o proposto

⁵³ No conjunto de dados, a tarifa de NMF de um importador para um produto e ano específicos do SH de 6 dígitos é a mesma para todos os exportadores. No nível do SH de 4 dígitos, a única variação provém da composição dos itens do SH de 6 dígitos do comércio entre dois países.

por Larch *et. al* (2017). Outra restrição ao seu procedimento é que ele requer a inclusão dos efeitos fixos mais exigentes, ou seja, importador-ano-sh4dígitos, exportador-ano-sh4dígitos e importador-exportador-sh4dígitos, que não pôde ser aplicado aqui devido à limitação de dados já mencionada.

Dados

Os dados de importação bilaterais no nível de 6 dígitos do SH foram obtidos do UN Comtrade. A amostra abrange 157 países relatores para o período 1995–2013. Para as regressões, os dados de importação são agregados no nível de 4 dígitos do SH. Dados sobre tarifas foram obtidos de UNCTAD-TRADES e complementados por dados do BID INTrade e das Tarifas Preferenciais da ALADI. Quando há taxas múltiplas de tarifas preferenciais, aplica-se a mais baixa. A tarifa no nível de 6 dígitos do SH é a média simples de tarifas no valor da linha tarifária. A tarifa no nível de 4 dígitos do SH é a média simples das tarifas no nível de 6 dígitos do SH. A classificação setorial deriva do sistema harmonizado. Produtos manufaturados (Mnf) incluem alimentos processados, produtos químicos, plásticos e borrachas, produtos de couro, madeira e papel, têxteis e vestuário, calçados, pedras e vidros, produtos de metal, maquinaria e eletrônicos, e transporte; agricultura (Agr) inclui carnes e verduras e grãos; e mineração (Min) inclui produtos minerais e combustível. Esses 15 subsetores mais desagregados foram criados com base no SH de 2 dígitos (como mostra o quadro A1). Os APC incluídos são aqueles listados no Apêndice técnico 3.1.

Resultados

O quadro A.3.2 apresenta os resultados da regressão. Os resultados das colunas 1 e 2 usam a amostra completa, enquanto as colunas 3 a 8 usam apenas o setor correspondente. As colunas ímpares mostram os resultados com efeitos fixos importador-ano, exportador-ano-sh4dígitos e importador-exportador-sh4dígitos. As colunas pares, por sua vez, mostram os resultados com efeitos fixos importador-ano-sh2dígitos, exportador-ano-sh4dígitos e importador-exportador-sh4dígitos.

Simulação

Os resultados da regressão no quadro A.3.2 revelam apenas se um efeito parcial é positivo ou negativo. A dimensão do efeito total do APC não pode ser lida

diretamente a partir dos coeficientes. Por isso, realizam-se simulações contra-factuais para revelar a dimensão do efeito do APC.

Como já se argumentou, o modelo decompõe em múltiplos componentes o efeito do APC k no comércio. O efeito direto das tarifas mais baixas é captado por β . Os efeitos indiretos da margem de preferência são captados por $\rho + \delta_k$. Os efeitos residuais do APC são captados por ω . O coeficiente φ_k capta o efeito do APC k nas importações dos membros provenientes de não membros e σ_k capta o efeito do APC k nas exportações dos membros para não membros.

Usando os coeficientes estimados no nível setorial com a especificação mais exigente (importador–ano–sh4dígitos, exportador–ano–sh4dígitos e importador–exportador–sh4dígitos) no quadro A.3.2 (colunas 4, 6 e 8), e o valor médio da tarifa ($TFMFN_{ijavg}^S$ and $TFPRE_{ijavg}^S$) e da margem de preferência (MOP_{ikavg}^S , MOP_{kjavg}^S) entre 1995 e 2013, simulam-se sete valores de importação. Primeiro, as importações para o país i do country j (i e j podem ser quaisquer países da amostra) no nível de 4 dígitos do SH se não houver APC. Os valores seriam equivalentes a

$$MnoPTA_{ij}^S = \exp(\beta(\ln(1 + TFMFN_{ijavg}^S)) + FE_{ijavg}^S), \quad (A2)$$

onde, FE_{ijavg}^S são os efeitos fixos estimados.

Segundo, as importações do país p provenientes do país q (p e q são membros de um APC) no nível de 4 dígitos do SH se o APC apenas reduzir a tarifa para a taxa preferencial da taxa de NMF, ou seja,

$$Mtf_{pq}^S = \exp(\beta(\ln(1 + TFPRE_{pqavg}^S)) + FE_{pqavg}^S). \quad (A3)$$

Terceiro, as importações do país p provenientes do país q no nível de 4 dígitos do SH se o APC trazer apenas a margem de preferência, ou seja,

$$Mmop_{pq}^S = \exp(\beta(\ln(1 + TFMFN_{pqavg}^S)) + (\rho + \delta_k)(\ln(1 + MOP_{pqavg}^S)) + FE_{pqavg}^S). \quad (A4)$$

Quarto, as importações do país p provenientes do país q no nível de 4 dígitos do SH se o APC apenas afetar as importações mediante a variável binária, ou seja,

$$Mdumy_{pq}^S = \exp(\beta(\ln(1 + TFMFN_{pqavg}^S)) + \omega + FE_{pqavg}^S). \quad (A5)$$

Quinto, as importações do país p provenientes do país q no nível de 4 dígitos do SH se o efeito do APC incluir os três componentes, ou seja,

$$Mfull_{pq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFPRE_{pqavg}^s)) + (\rho + \delta_k)(\ln(1 + MOP_{pqavg}^s)) + \omega + FE_{pqavg}^s). \quad (A6)$$

Sexto, as importações do país p provenientes do país não membro n com APC k são simuladas como

$$MfNM_{pn}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFMFN_{pnavg}^s)) + \varphi_k \ln(1 + MOP_{pkavg}^s) + FE_{pnavg}^s). \quad (A7)$$

Por último, as exportações do país q para o país não membro n com APC k são simuladas como

$$EtNM_{nq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFMFN_{nqavg}^s)) + \sigma_k \ln(1 + MOP_{kqavg}^s) + FE_{nqavg}^s). \quad (A8)$$

Para todos os países membros p e q no APC k , o efeito direto do APC k no comércio do bloco é calculado como

$$TFeffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mtf_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoPTA_{pq}^s} - 1. \quad (A9)$$

O efeito indireto é

$$MOPeffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mmop_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoPTA_{pq}^s} - 1. \quad (A10)$$

O efeito substituto do APC é

$$DMYeffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mdumy_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoPTA_{pq}^s} - 1. \quad (A11)$$

O efeito total do APC que inclui os três componentes ao mesmo tempo é

$$Fulleffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mfull_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoPTA_{pq}^s} - 1. \quad (A12)$$

Como a função exponencial é não linear, a soma de $TFeffect_k$, $MOPeffect_k$, e $DMYeffect_k$ não é exatamente igual ao $Fulleffect_k$. Para ser coerente, o $Fulleffect_k$ é distribuído entre os três componentes de modo proporcional à sua dimensão estimada, ou seja, os efeitos ajustados são calculados como

$$TFeffect_k^{AD} = \frac{TFeffect_k}{TFeffect_k + MOPeffect_k + DMYeffect_k} Fulleffect_k. \quad (A13)$$

$$MOPeffect_k^{AD} = \frac{MOPeffect_k}{TFeffect_k + MOPeffect_k + DMYeffect_k} Fulleffect_k. \quad (A14)$$

$$DMYeffect_k^{AD} = \frac{DMYeffect_k}{TFeffect_k + MOPeffect_k + DMYeffect_k} Fulleffect_k. \quad (A15)$$

O efeito do APC k nas importações dos membros provenientes dos não membros é

$$MfNMeffect_k = \frac{\sum_p \sum_n \sum_s MfNM_{pn}^s}{\sum_p \sum_n \sum_s MnoPTA_{pn}^s} - 1. \quad (A16)$$

O efeito do APC k nas exportações dos membros para os não membros é

$$EtNMeffect_k = \frac{\sum_n \sum_q \sum_s EtNM_{nq}^s}{\sum_n \sum_q \sum_s MnoPTA_{nq}^s} - 1. \quad (A17)$$

TABELA A.3.1 MODELO DE GRAVIDADE SETORIAL. CAPÍTULOS DO SISTEMA HARMONIZADO (SH) POR CATEGORIAS

Setor	Subsetor	HS
Agricultura (Agr)	Carnes	01 02 03 04 05
	Verduras e grãos	06 07 08 09 10 11 12 13 14 15
Mineração (Min)	Produtos minerais	25 26 6801 6802 6803 6804 6805 6806
	Combustível	27
Manufaturados (Mnf)	Alimentos processados	16 17 18 19 20 21 22 23 24
	Produtos químicos	29 30 31 32 33 34 35 36 37 38
	Plásticos e borrachas	39 40
	Produtos de couro	41 42 43
	Madeira e papel	44 45 46 47 48 49
	Têxteis e vestuário	50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63
	Calçados	64 65 66 67
	Pedras e vidros	68 (exclui 6801 6802 6803 6804 6805 6806) 69 70 71
	Produtos de metal	72 73 74 75 76 78 79 80 81 82 83
	Maq. e eletrônicos	84 85
	Transporte	86 87 88 89

TABELA A.3.2 MODELO DE GRAVIDADE SETORIAL. RESULTADO DAS ESTIMAÇÕES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Toda a Amostra		Agr		Mnf		Min	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Intariff	-0,817*** (0,015)	-0,629*** (0,018)	-0,699*** (0,036)	-0,607*** (0,045)	-0,820*** (0,016)	-0,626*** (0,020)	-0,693*** (0,132)	-0,864*** (0,153)
lnMOP	0,281*** (0,023)	0,339*** (0,026)	0,127** (0,050)	0,156*** (0,057)	0,302*** (0,026)	0,393*** (0,029)	0,729*** (0,240)	0,508** (0,251)
lnMOP_AC_intra	-0,569** (0,248)	-0,195 (0,254)	-2,876** (1,222)	-2,557** (1,256)	-0,401 (0,255)	-0,062 (0,261)	-2,826 (2,301)	-2,530 (2,252)
lnMOP_CACM_intra	-0,279 (0,341)	-0,090 (0,361)	-1,714 (1,062)	-0,452 (1,120)	-0,136 (0,360)	-0,124 (0,381)	2,726 (2,869)	2,046 (2,953)
lnMOP_MSUR_intra	1,345*** (0,348)	1,731*** (0,350)	3,074* (1,706)	3,288** (1,676)	1,086*** (0,354)	1,321*** (0,356)	4,597 (3,529)	6,916** (3,442)
lnMOP_NAFTA_intra	0,501 (0,918)	0,285 (0,890)	-0,581 (1,593)	-0,509 (1,515)	0,836 (1,022)	0,390 (0,995)	-2,807 (17,781)	3,903 (18,360)
lnMOP_AC_imp	-0,191*** (0,056)	0,012 (0,063)	0,038 (0,235)	-0,197 (0,249)	-0,159*** (0,058)	0,028 (0,066)	-0,185 (0,518)	0,305 (0,556)
lnMOP_CACM_imp	-0,737*** (0,101)	-0,234** (0,110)	-0,357 (0,358)	0,019 (0,343)	-0,831*** (0,105)	-0,297** (0,117)	1,214 (0,921)	0,818 (0,947)
lnMOP_MSUR_imp	-0,106 (0,070)	0,129 (0,079)	0,107 (0,460)	0,189 (0,482)	-0,123* (0,071)	0,114 (0,080)	1,231 (0,979)	0,500 (1,081)
lnMOP_NAFTA_imp	0,028 (0,079)	0,046 (0,096)	-0,250 (0,276)	-0,130 (0,296)	0,091 (0,082)	0,020 (0,103)	0,929 (1,422)	2,438* (1,472)
lnMOP_AC_exp	-0,608* (0,314)	-0,261 (0,315)	-3,445*** (1,265)	-3,229** (1,296)	-0,402 (0,326)	-0,061 (0,327)	-3,109 (2,835)	-3,047 (2,830)
lnMOP_CACM_exp	10,228*** (0,623)	7,216*** (0,624)	7,890*** (1,888)	5,771*** (1,886)	10,455*** (0,663)	7,428*** (0,663)	6,649 (6,758)	4,612 (6,895)
lnMOP_MSUR_exp	-1,289*** (0,344)	-1,305*** (0,344)	-7,262*** (2,170)	-6,551*** (2,213)	-1,119*** (0,348)	-1,301*** (0,348)	-2,224 (4,074)	2,379 (4,115)
lnMOP_NAFTA_exp	0,760 (0,943)	0,501 (0,912)	-1,196 (1,582)	-1,204 (1,502)	0,960 (1,063)	0,724 (1,030)	2,451 (17,835)	9,925 (18,425)
APC	0,026*** (0,003)	0,029*** (0,003)	-0,018 (0,011)	-0,018 (0,011)	0,029*** (0,003)	0,032*** (0,003)	0,024 (0,020)	0,030 (0,019)
Observações	41.415.939	41.412.904	2.938.738	2.938.218	37.383.961	37.381.652	1.093.240	1.093.023
R-quadrado	0,818	0,821	0,826	0,830	0,817	0,820	0,819	0,822
imp#exp#hs4	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
exp#year#hs4	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
imp#year	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
imp#year#hs2	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM

Erros padrão agrupados por imp#exp#hs4 em parênteses.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

O CAMINHO PARA A TERRA PROMETIDA

SEÇÃO 4

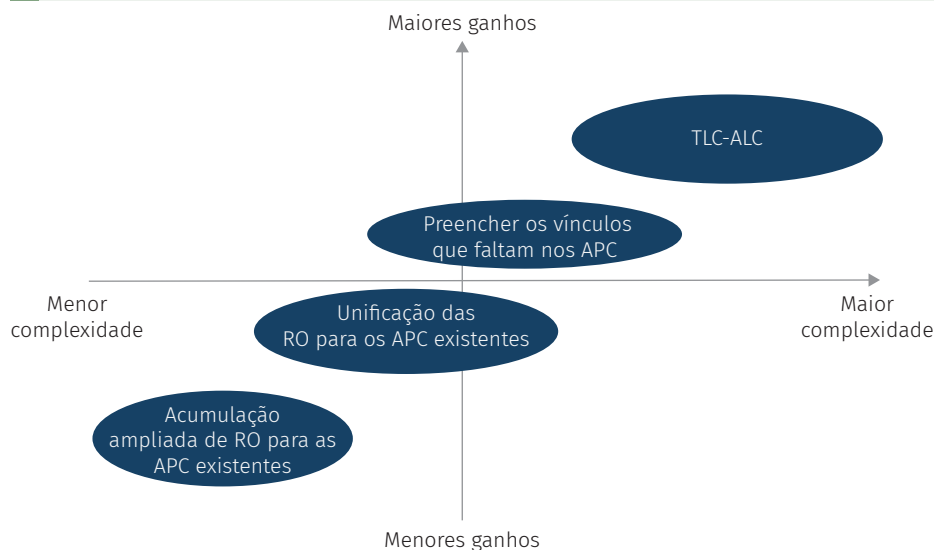
Conforme sustentado anteriormente, as iniciativas de integração regional da ALC padecem de um pecado original: a fragmentação. Existe um número excessivo de pequenos APC, uma configuração que tem atuado contra a sua principal motivação econômica: ganhos de produtividade capazes de tornar a região mais competitiva. A maneira de resgatar essas iniciativas e torná-las mais pertinentes do ponto de vista econômico também foi indicada: avançar rumo a um tratado de livre comércio que abranja toda a região da América Latina e Caribe, um TLC-ALC, que constituiria um mercado de US\$ 5 trilhões ou aproximadamente 7% do PIB mundial. Seria uma massa crítica suficiente para permitir que as empresas eficientes crescessem e desenvolvessem cadeias de valor com níveis mais elevados de produtividade. Mas como a região deveria proceder para alcançar essa terra prometida?

Aos olhos de qualquer pessoa que conheça, por pouco que seja, as atribulações históricas dos APC da região, essa proposta pode parecer mais uma daquelas visões ambiciosas que foram abandonadas ao longo da história da ALC. Na verdade, não faz dez anos que a ALADI apresentou uma proposta semelhante, que ainda não conseguiu muito progresso.⁵⁴ Por que desta vez seria diferente?

Primeiro, conforme observado anteriormente, a ALC está enfrentando um ambiente comercial diverso e mais desafiador, que promete ser implacável com os pequenos acordos. Ou eles adquirem uma massa econômica crítica ou estão fadados a uma morte lenta ou, pior, à irrelevância. Segundo, a rede de acordos construída ao longo dos últimos 25 anos fornece à região uma poderosa plataforma que poderia servir de alicerce. Conforme mostrado na Parte 2, a região está muito mais próxima da liberalização do comércio intrarregional do que o pensamento convencional poderia sugerir. Terceiro, existe mais de meio século de experiência

⁵⁴ ALADI (2007).

FIGURA 4.1 GANHOS COMERCIAIS E COMPLEXIDADE DO ROTEIRO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE



Fonte: BID.

HÁ MAIS DE UMA ROTA PARA SE CHEGAR A UMA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO E SERIA POSSÍVEL COLHER BENEFÍCIOS MESMO QUE APENAS UMA PARTE DO CAMINHO FOSSE TRILHADA

com a integração para orientar as decisões de política. E, por fim, o pêndulo político da ALC parece estar pendendo para uma visão mais pragmática e menos ideológica da integração. No entanto, como sempre, o diabo estaria nos detalhes.

Sem dúvida, há mais de uma rota para se chegar a uma área de livre comércio e seria possível colher benefícios mesmo que apenas uma parte do caminho fosse trilhada — enquanto se aguardariam as condições políticas certas para concluir a jornada. Pode-se dizer que essa jornada tem diversas “paradas”, cuja complexidade e recompensas estão correlacionadas com a distância percorrida (ver a figura 4.1). Os governos podem escolher o itinerário mais adequado à sua motivação e às suas restrições políticas. Podem adotar uma abordagem mais cautelosa, indo de parada em parada, começando pela extensão da acumulação de RO entre os acordos existentes, ou podem seguir uma rota sem paradas até o acordo de livre comércio. Podem até mesmo optar por um meio-termo entre essas duas abordagens.⁵⁵ Contudo, é importante entender os detalhes do que é necessário para se alcançar cada “parada” e os respectivos ganhos e limitações.

⁵⁵ Opções semelhantes já haviam sido discutidas no contexto de iniciativas para “multilateralizar” o regionalismo nas Américas. Ver Estevadeordal, Shearer e Suominen (2009). A discussão desta parte toma como base Cornejo (a ser publicado), mas também busca se afastar dele.

Acumulação ampliada

O mais modesto dos “destinos” seria incorporar a chamada acumulação diagonal ou ampliada (ver o boxe 4.1) aos regimes de RO dos APC existentes na ALC. Ou seja, trata-se da possibilidade de que os insumos provenientes de países terceiros, incorporados à produção de um dos países membros, sejam tratados

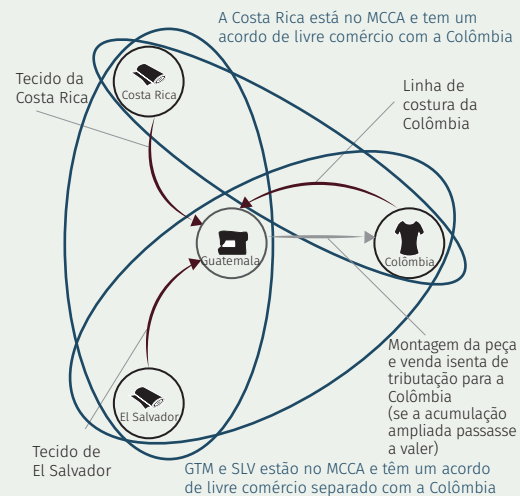
BOXE 4.1 A ACUMULAÇÃO DE RO PODE SER ESTENDIDA A TERCEIROS COMUNS?

Em termos gerais, os APC não preveem a acumulação de insumos de países não membros (a chamada acumulação ampliada ou diagonal), mesmo que todos os membros também tenham APC com um terceiro em comum. Contudo, isso está começando a mudar, pois mecanismos desse tipo foram adotados de diferentes formas em alguns acordos recentes, como os do Canadá com a Colômbia e o Peru, e, de forma limitada, nos acordos entre o Mercosul e os países andinos.

Assim, em princípio, uma opção para promover a integração na ALC seria fomentar a adoção de disposições de acumulação ampliada nos APC existentes. Dessa forma, materiais que entrassem livres de impostos em um determinado mercado de destino no caso de uma exportação direta (no âmbito de um APC entre o produtor dos materiais e esse destino) seriam tratados como originários se fossem usados em uma nova etapa de produção em outro dos parceiros do APC desse país de destino. A figura abaixo mostra o caso da Colômbia e da América Central. A Colômbia tem um APC com a Costa Rica e outro com a Guatemala e El Salvador. Na configuração atual, os insumos vendidos pela Costa Rica para a Guatemala, digamos, produtos têxteis, usados na produção de outros bens, por exemplo, peças de vestuário, para serem exportados para a Colômbia, não são considerados originários, motivo pelo qual os exportadores da Guatemala não podem tirar proveito das preferências do APC da Colômbia, Guatemala e El Salvador. Isso seria possível se o APC fosse alterado de modo a incluir a possibilidade da acumulação ampliada.

A desvantagem desse enfoque é que os exportadores são obrigados a compreender e documentar a conformidade com os RO de vários APC diferentes, mesmo aqueles dos quais seu país de origem não é signatário, e as autoridades alfandegárias precisam ser capazes de administrar esse sistema complexo. Um enfoque alternativo é reunir todos os países interessados em aprofundar a integração produtiva e negociar um único conjunto novo de RO, no âmbito do qual todos possam acumular de todos.

OS APC ENTRE A COLÔMBIA E A AMÉRICA CENTRAL E A OPÇÃO DA ACUMULAÇÃO AMPLIADA



**A ACUMULAÇÃO AMPLIADA
PODE SER IMPLEMENTADA
A PARTIR DOS ACORDOS
EXISTENTES**

como “originários” e, portanto, satisfaçam os requisitos para receber tratamento preferencial no comércio dentro do bloco. Em resumo, os insumos obtidos, digamos, por uma empresa brasileira de um membro da Aliança do Pacífico e incorporados posteriormente a um produto exportado para a Argentina seriam tratados como insumos do Mercosul e, portanto, não impediriam o produto exportado de desfrutar de todas as preferências do Mercosul.

Para alcançar esse “destino”, os governos podem trabalhar com os APC existentes dentro da ALC, inclusive com os chamados Acordos de Complementação Econômica (ACE) no âmbito da ALADI — e não precisariam harmonizar as RO (ou seja, que todos os APC tivessem o mesmo conjunto de RO).⁵⁶ Vários exemplos dessa prática já existem na região, embora nem todos estejam sendo aplicados. Por exemplo, os ACE do MERCOSUL com os membros da Comunidade Andina preveem a possibilidade de acumulação ampliada, embora as RO não estejam harmonizadas. Nesse caso, uma empresa colombiana, por exemplo, pode usar os insumos do Peru nas suas exportações para o Uruguai caso atendam as RO do ACE entre a Colômbia e o Uruguai. Se a mesma empresa quiser usar os mesmos insumos para exportar para o Brasil, terá que cumprir os requisitos do ACE entre o Brasil e a Colômbia. O ACE do México com o Uruguai, o ACE do Chile com o Equador e o relacionamento do CAFTA com o México têm disposições semelhantes, porém com as suas próprias peculiaridades.

Essa decisão de adotar a acumulação ampliada poderia continuar a seguir esse padrão espontâneo, tomando por base as iniciativas individuais dos APC existentes, ou poderia dar um passo adiante e tirar partido dos aspectos comuns existentes para padronizar sua implementação em toda a região. Esta última opção poderia, por exemplo, assumir a forma de um documento *ad hoc*, negociado em fóruns regionais como a ALADI, que regularia o mecanismo e facilitaria sua adoção. Seja qual for o instrumento empregado, esse documento teria de ser flexível o bastante para comportar as idiossincrasias, mas sem comprometer sua capacidade para consolidar um conjunto de diretrizes comuns que ajudariam nas negociações e reduziriam o custo da aplicação e cumprimento.⁵⁷

Essas diretrizes devem abranger questões como:

⁵⁶ Os Acordos de Complementação Econômica (ACE) são acordos comerciais bilaterais firmados entre membros da ALADI no âmbito do quadro estabelecido pelo artigo 4º do Tratado de Montevideu de 1980. Esses acordos não costumam abranger todos os produtos e serviços. Atualmente, existem 112 ACE em vigor. Ver <http://www.aladi.org/sitioAladi/acuerdosInfoAcDosAP.htm>.

⁵⁷ Ver Cornejo (a ser publicado).

- i. A inclusão de uma cláusula no texto do acordo de modo a permitir a acumulação ampliada, com detalhes das circunstâncias da sua implementação;
- ii. A exigência de que todos os membros tenham APC com um terceiro país, a partir do qual os insumos serão acumulados. Isso é importante para evitar “deflexões” ou triangulações do comércio. Por exemplo, suponhamos que os países A e B façam parte de um APC que permite a acumulação de insumos de um terceiro país, C. B e C têm um APC entre eles, mas A e C não. Nesse caso, se C exporta, digamos, uma peça automotiva, diretamente para A, ele estaria sujeito a uma tarifa NMF; contudo, se país C exportar a mesma peça para B, para mais tarde ser usada em um carro exportado para A, não teria de pagar nenhuma tarifa. Claramente, os fluxos comerciais e as cadeias de valor seriam distorcidos, à revelia das vantagens comparativas;
- iii. A definição do alcance setorial da acumulação, que pode abarcar todos os produtos ou ficar restrita a um setor, digamos, os produtos têxteis;
- iv. A exigência de que a acumulação se restrinja aos setores ou produtos que já circulam livres de tarifas, mais uma vez para evitar triangulações. Para usar o mesmo exemplo acima, se A e B agora têm acordos com C, mas B oferece preferências mais altas que as oferecidas por A no caso de peças automotivas exportadas por C, os exportadores podem canalizar suas peças por meio da rota C–B–A, mesmo que esse não seja o padrão de especialização mais eficiente;
- v. A definição das RO que os insumos de terceiros deverão cumprir, que poderiam ser as regras aplicadas entre o terceiro e o país membro que usa o insumo ou as usadas entre países membros que comercializam o produto final.
- vi. A definição sobre os procedimentos aduaneiros para conceder e validar os certificados de origem de terceiros.

Um regime de RO unificado

Ampliar a acumulação resultará em melhorias no *status quo*, sem que se incorra em custos políticos significativos. No entanto, os ganhos provavelmente serão marginais, pois os exportadores e os agentes alfandegários ainda estarão ocupados com 47 conjuntos de RO que variam por produto entre os 33 APC intrarregionais. O mecanismo de acumulação ampliada deve aumentar ainda mais os já elevados custos de aplicação e cumprimento dessas regras — cujas

estimativas variam entre 2% e 15% *ad valorem* em termos de equivalente tarifário.⁵⁸ Além disso, essa ampla variação das RO deixa a porta aberta para a deflexão do comércio, com incentivos para que os comerciantes se voltem para as regras menos rigorosas. Para dar mais substância a esses ganhos, os governos terão que estudar a possibilidade de avançar ainda mais rumo a um destino em que os acordos possam unificar ou harmonizar seus regimes de RO.

O melhor precedente para ilustrar essa opção é o Sistema Pan-europeu de Acumulação, que começou a funcionar em 1997. Em meados da década de 1990, a Europa se encontrava praticamente na mesma situação que a da ALC de hoje em dia, com aproximadamente 60 APC bilaterais, cada um com seu conjunto complexo de RO. Conforme esperado, essa complexidade impôs barreiras de alto custo ao desenvolvimento de cadeias de valor regionais eficientes e acabou levando os governos (a UE-15, a EFTA, o CEFTA e os países bálticos) a alterar seus diversos APC de modo a adotar um regime comum de RO.⁵⁹ A unificação das RO não foi vista como um fim, mas como uma pré-condição para que se pudesse incluir a acumulação ampliada em todos os APC existentes. Isso sugere o provável nível de dificuldade operacional da opção anterior, isto é, de ampliar a acumulação sem unificar os regimes de RO.

A UNIFICAÇÃO DAS RO, EMBORA DESEJÁVEL, ESTÁ LONGE DE SER UMA TAREFA TRIVIAL, SOBRETUDO EM UMA REGIÃO QUE NÃO CONTA COM O MODELO RADIAL EUROPEU (*HUB AND SPOKE*)

A unificação das RO, embora desejável, está longe de ser uma tarefa trivial, sobretudo em uma região que não conta com o modelo radial europeu (*hub and spoke*), onde o centro exerce um poder econômico e político suficiente para liderar o processo. O melhor a que a ALC pode aspirar é que a Aliança do Pacífico e o Mercosul tomem a dianteira da iniciativa, com duas das suas maiores economias — Brasil e México — dispostas a fazer valer seu peso econômico e político. Contudo, mesmo que se consiga contar com a vontade política, como proceder?

A ideia da convergência das RO, assim como o objetivo mais amplo da integração regional, não é novidade. Ela já estava presente no Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a ALADI, levando ao desenvolvimento do Regime Geral de Origem (RGO), que deveria ser aplicado a todos os APC no âmbito da ALADI.⁶⁰ Esse regime nunca decolou realmente e logo foi suplantado por iniciativas bilaterais ou sub-regionais que elaboraram seus próprios regimes. A maioria dos analistas atribui essas dificuldades a questões de governança (por exemplo, a

⁵⁸ Ver, por exemplo, De Melo, Jaime e Celine Carrere (2006) e Cadestin *et al.* (2016) para equivalentes *ad valorem*.

⁵⁹ A Turquia aderiu em 1999 e os chamados “países de Barcelona”, em 2002 (Jordânia, Israel, Egito, Tunísia e Marrocos). Ver Augier *et al.* (2005) e Augier *et al.* (2007).

⁶⁰ Ver ALADI (*op. cit.*). O Regime Geral de Origem foi estabelecido em 1987 por meio da Resolução 78 da ALADI e atualizado pela Resolução 252 em 1999.

votação por consenso) e às políticas comerciais divergentes dos países membros.⁶¹ Se essas dificuldades não constituem um bom presságio para uma rota institucional regional para a convergência das RO, resta claro que a posição dos governos com respeito à política comercial evoluiu drasticamente desde então, com o Mercosul se unindo à Aliança do Pacífico em um consenso rumo a políticas de comércio e integração mais liberais e pragmáticas. Isso poderia constituir uma oportunidade para reformar a governança e os procedimentos da ALADI, inclusive com a admissão de novos membros, de modo a abarcar a América Central e o Caribe.

Seja qual for a rota — determinada por um mecanismo institucional ou por iniciativa exclusiva de determinados países ou APC — é importante pensar nas especificidades do que os países estão tentando atingir, pois elas podem contribuir bastante para o sucesso das negociações. Por exemplo, os governos devem procurar substituir a totalidade das RO, como no acordo firmado pelo México em 2011 com a Costa Rica, a Nicarágua, El Salvador, Guatemala e Honduras, que substituiu os acordos bilaterais anteriores?⁶² Ou devem seguir os modelos da Aliança do Pacífico ou do CAFTA-DR, em que um regime de RO unificado coexiste, lado a lado, com os de regimes anteriores? Neste último caso, uma empresa peruana, por exemplo, pode escolher entre as RO da Comunidade Andina ou as da Aliança do Pacífico ao planejar exportar para a Colômbia.

Dadas as complexidades da rede atual de APC e as dificuldades de uma negociação regional, a segunda opção provavelmente será a estratégia mais eficaz. À primeira vista, pode parecer contraditório, pois implica a aplicação de mais uma camada de regras a um emaranhado já denso. Contudo, essa estratégia evita que os países tenham de renegociar os acordos anteriores existentes, além de apresentar essa dimensão darwiniana atraente: as empresas podem escolher os regimes mais convenientes, e as regras “boas” e com menor custo acabam levando ao desuso as regras “ruins” e de custo mais alto.

Quer venham a substituir regras antigas ou a sobrepor novas, os países primeiro devem chegar a um acordo quanto às diretrizes sobre a participação de produtos e países, como as discutidas anteriormente no caso da acumulação ampliada. Na verdade, uma vez que a única finalidade de um regime comum de RO é facilitar o próprio mecanismo de acumulação ampliada, ele deve incorporar a maioria

⁶¹ As negociações da ALCA também envolviam um capítulo sobre RO, mas em uma escala hemisférica. Mais recentemente (julho de 2016), o comitê de negociação da ALADI fez uma nova tentativa de modernizar o RGO, mas os resultados ainda não se materializaram. Ver, por exemplo, Cornejo (*op. cit.*).

⁶² Ver http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_MEX_FTA/Index_s.asp.

das mesmas diretrizes. A diferença agora está nesse esforço para criar um padrão comum para o tratamento de insumos não preferenciais de países terceiros a fim de reduzir os custos da aplicação e do cumprimento e oferecer aos países e empresas mais opções de fornecedores.

Como antes, essas diretrizes devem garantir que não haja incentivos à deflexão do comércio. Isso significa que não apenas as RO, mas também as preferências de qualquer produto comercializado entre todos os países envolvidos precisam ser iguais. Uma vez que tais preferências variam consideravelmente entre os 33 acordos intrarregionais da ALC — e caso um novo acordo regional não seja negociado — é imperioso restringir as negociações do regime comum aos produtos que já se beneficiam ou que acabarão se beneficiando da isenção tarifária. De imediato, isso implica que cada país participante precisa ter um acordo com todos os demais envolvidos na negociação; em caso contrário, não haveria maneira de encontrar um denominador comum em termos de preferência.

Essas exigências também implicam que, a menos que os governos da ALC estejam preparados para ir mais além e comecem a preencher as principais lacunas em termos de relacionamento, a meta de convergir para um regime comum de RO provavelmente se limitará a subgrupos em que os países já estão conectados por meio de APC e a maioria dos produtos já é negociada com isenção tarifária. Os melhores candidatos seriam os países da Aliança do Pacífico e da América Central, de um lado, e os países andinos (Chile, Peru, Colômbia, Bolívia e Equador) e do Mercosul, do outro. No entanto, essa limitação pode ser vista de forma mais favorável se for encarada como uma “convergência em etapas”, em que o número de RO na região é reduzido progressivamente por meio de sucessivas negociações no nível sub-regional.

No âmbito da convergência, além do alcance geográfico e do produto, também é necessário chegar a um acordo quanto aos métodos e às modalidades de negociação. O desafio neste caso é encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade e a necessidade de garantir ganhos significativos. Pouquíssima flexibilidade seria contrária a um resultado oportuno e positivo, sobretudo em um ambiente de duras restrições políticas e grandes sensibilidades. O excesso de flexibilidade, porém, solaparia o objetivo de unificar as regras. Este estudo tende a favorecer o uso da flexibilidade com moderação e a priorização dos ganhos de convergência, sobretudo porque o excesso de flexibilidade tem sido uma das causas fundamentais do atual estágio de fragmentação na região. Uma abordagem dos métodos e modalidades que permita fazer ajustes de acordo com as preferências dos governos seria um meio-termo razoável. Isso obrigaria a considerar as seguintes diretrizes:

A MENOS QUE OS GOVERNOS ESTEJAM DISPOSTOS A IR MAIS ADIANTE E A PREENCHER AS LACUNAS DE RELACIONAMENTO, O OBJETIVO DE CONVERGÊNCIA DAS RO NÃO SERÁ PLENAMENTE ALCANÇADO

- i. O novo regime de RO deveria se basear em um mínimo denominador comum de todas as regras bilaterais existentes;
- ii. As regras bilaterais deveriam continuar a vigorar, oferecendo não apenas uma opção, mas também uma forma de complementar o novo regime em áreas não abrangidas pelas negociações. Por exemplo, se não houvesse acordo sobre questões como a regra “*de minimis*” ou as formas de certificação da origem, esses detalhes poderiam ser deixados para as regras bilaterais; Todos os resultados normativos gerais relacionados à aplicação das RO deveriam ser aceitos e adotados por todos os países envolvidos: é o chamado princípio do compromisso único para assegurar a uniformidade na implementação;⁶³
- iii. Em contrapartida, a negociação e a adoção de regras específicas aos produtos poderiam seguir uma “geometria variável”, em que os países poderiam escolher que produtos eles desejam negociar e aplicar. A opção da acumulação ampliada para um produto específico só estaria disponível para os países que negociassem e aceitassem a regra comum;
- iv. A regra específica aos produtos comuns poderia se basear em critérios de qualificação alternativos (por ex., mudança da classificação tarifária, valor agregado regional ou critérios de processamento) caso houvesse a necessidade de oferecer aos países mais flexibilidade na aplicação dessas regras;
- v. Novos membros que não tenham participado da negociação poderiam adotar a regra comum negociada, mas teriam que aceitá-la sem alterações.

Preencher os vínculos que faltam

Esses dois “destinos” anteriores — a acumulação ampliada e um regime de RO unificado com acumulação ampliada — são opções atraentes para avançar rumo a um mercado regional livre para bens intermediários caso os governos desejem evitar os custos políticos de negociar novos APC. A desvantagem, porém, também é óbvia. Para evitar os riscos do desvio do comércio, esse mercado só poderá ser desenvolvido plenamente se forem preenchidos os vínculos que faltam na

⁶³ As regras de *minimis* permitem que uma determinada porcentagem do preço final do bem seja de insumos não originários, ou seja, insumos que não preenchem os requisitos de acordo com as regras de origem pertinentes.

rede de acordos da região. Os mercados sub-regionais por si só provavelmente não têm a massa crítica para permitir o pleno desenvolvimento das cadeias de valores regionais. Além disso, essas duas opções não abordam a fragmentação do mercado de produtos finais (pense nos bens de consumo e bens de capital), que permaneceriam restritos pelos acordos que faltam e por preferências tarifárias heterogêneas.

Em outras palavras, se os governos estão realmente empenhados em alavancar a integração regional para transformá-la em uma ferramenta para impulsionar a produtividade e conquistar mercados no exterior, eles dificilmente conseguirão evitar investir seu capital político para preencher as lacunas dos APC. Neste caso, também são pelo menos duas as opções: confiar na perspectiva de que essas lacunas sejam preenchidas voluntariamente ou investir em uma solução coordenada, abrangendo toda a região. A primeira solução, “sem intervenção”, claramente exigiria menos capital político, mas os incentivos seriam menos óbvios, sobretudo no caso dos vínculos faltantes que envolvem as economias menores. Por exemplo, os incentivos para expandir a rede de acordos entre a América Central e o Caribe, em vista do tamanho limitado dos seus mercados, seriam bem menores se a iniciativa não fizesse parte de um esforço coordenado para criar um mercado regional.

**CHEGOU A HORA PARA
QUE ARGENTINA, BRASIL
E MÉXICO DEEM UM FIM
AO MAIOR PARADOXO DA
HISTÓRIA DA INTEGRAÇÃO
NA ALC**

A maior esperança para a solução “sem coordenação” é que as maiores economias da região finalmente consigam enxergar os benefícios óbvios de firmar APC abrangentes. Esse é o caso dos vínculos que faltam entre a Argentina e o Brasil, de um lado, e o México, de outro, que juntos respondem por 70% do PIB da ALC e por 55% do comércio intrarregional. A ação nessa frente pode gerar um novo impulso para mais APC novos na região.⁶⁴

Esses três países já estão vinculados por acordos parciais sob a égide do ACE 54 da ALADI (2002), que fornece um quadro legal e normativo para as negociações comerciais bilaterais entre o México e cada um dos membros do Mercosul. Nesse quadro, o México firmou acordos bilaterais com o Brasil (ACE 53, 2002), a Argentina (ACE 6, 2002) e o Uruguai (ACE 60, 2003). Esses quatro países também firmaram um acordo em separado referente a automóveis e autopeças (ACE 55, 2002), com compromissos bilaterais específicos.⁶⁵ Desses acordos,

⁶⁴ Dados de 2016 das bases de dados WDI (PIB) e WITS (comércio).

⁶⁵ O texto dos acordos pode ser encontrado em http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp. Os países envolvidos também se beneficiam do Acordo de Preferências Tarifárias Regional da ALADI (APTR 4), por meio do qual os países concedem preferências tarifárias generalizadas a outros membros de acordo com seu nível de desenvolvimento, observada uma lista de exceções. No caso do Brasil e do México, por exemplo, as preferências são fixadas em 20%. Ver <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vPARWE>.

apenas o assinado com o Uruguai chegou a se transformar num acordo comercial completo, sob a definição da OMC de “praticamente todo o comércio”. O acordo com o Brasil abrange aproximadamente apenas 14% dos produtos comercializáveis, dos quais apenas 45% receberam isenção tributária. Já o acordo com a Argentina é um pouco mais abrangente, mas não ultrapassa 30% dos bens comercializáveis. Os acordos automobilísticos também estão longe de ser abrangentes, possuindo quotas para bens com isenção tributária.⁶⁶

Conforme mencionado anteriormente, há boas razões para acreditar que as chances de preencher os vínculos que estão faltando nunca foram tão grandes, graças ao momento do ciclo político, tanto no âmbito interno como no externo. O Brasil e a Argentina já sinalizaram que estão dispostos a retomar o processo de liberalização comercial iniciado no início dos anos 90, criando oportunidades para iniciativas de integração mais ambiciosas.

Já o México, após investir a maior parte do seu capital político no aprofundamento da sua relação comercial com os EUA, enfrenta a incerteza e o risco de um processo de renegociação do NAFTA. Com quase 80% do seu comércio concentrado nos EUA, o México nunca teve um incentivo tão grande para buscar opções e investir em um relacionamento comercial mais profundo com Brasil e Argentina apesar dos problemas do passado.⁶⁷ O que está em jogo é uma valiosa oportunidade de a) diversificar seu comércio e reduzir sua exposição aos riscos políticos e econômicos na maior economia do mundo; b) mitigar os custos de desvio de comércio dos seus APC, sobretudo do NAFTA (a tarifa NMF média do México foi de 7% em 2017) e c) tirar partido das elevadas preferências associadas às tarifas NMF relativamente altas do Mercosul (uma média simples de 14% em 2017).⁶⁸

Se o Brasil e a Argentina assumissem o compromisso de iniciar um processo de liberalização unilateral, lado a lado com suas iniciativas preferenciais, isso poderia ajudar a convencer os mexicanos de que dessa vez é diferente, e que

⁶⁶ Uma análise detalhada do ACE 53 pode ser consultada em CNI (2016). No caso do ACE 6, consulte http://www.sice.oas.org/Trade/ARG_MEX/ARGMEX_ind_s.asp. Os detalhes do acordo automobilístico podem ser consultados em http://www.sice.oas.org/Trade/MERCOSURMexACE55/MERMexAuto_s.asp#A.1.

⁶⁷ 14 O mais recente retrocesso foi em 2011, quando o Brasil, depois de acumular déficits comerciais significativos em veículos com o México, ameaçou denunciar o ACE 55, que finalmente levou a uma renegociação do acordo e à imposição de quotas. A Argentina seguiu o exemplo com uma ameaça semelhante ao seu ACE 55, que também levou à aplicação de quotas. Veja, por exemplo, <http://www.livingstonintl.com/trade-agreement-for-automotivesector-between-mercosur-and-mexico-economic-complementation-agreement-no-55/>.

⁶⁸ Os dados das tarifas foram extraídos da análise tarifária da OMC *online*. Médias simples no nível de subtítulo.

agora eles têm condições de assumir um compromisso irreversível com a integração. As negociações bilaterais em curso entre o México e seus dois parceiros do Mercosul, com o objetivo de ampliar o alcance dos ACE 6 e 53, sugerem que essas expectativas otimistas sobre o preenchimento dessa lacuna histórica estão bem fundamentadas.⁶⁹

A opção do TLC-ALC

POR UNIFICAR AS RO E ABORDAR AS LACUNAS DA REDE DE APC, O TLC-ALC TEM O MAIOR POTENCIAL DE GERAR, EM TEMPO HÁBIL, OS GANHOS DE PRODUTIVIDADE QUE MOTIVARAM A INTEGRAÇÃO NA REGIÃO

O destino final e mais ambicioso — uma área de livre comércio em toda a região — é a alternativa coordenada à abordagem sem intervenção que acabamos de discutir. Ele traz os maiores riscos políticos e enfrenta um déficit de credibilidade decorrente de um longo histórico de tentativas frustradas. Ainda assim, por unificar, ao mesmo tempo, as RO e abordar as lacunas de relacionamentos e produtos da rede de APC, trata-se da iniciativa com o maior potencial de gerar, em tempo hábil, os ganhos de produtividade que motivaram a integração na região ao longo da história. Além disso, conforme notado anteriormente, há boas razões para acreditar que dessa vez pode ser diferente e que é possível evitar o fracasso se a região aprender com os erros do passado.

Entre as lições extraídas, a principal é que devem ser evitadas as arquiteturas complexas, como uma união aduaneira com instituições supranacionais e disciplinas intrincadas. Antes, o objetivo deve ser uma zona de livre comércio básica, simples, voltada para os bens e serviços em um primeiro momento. Outros capítulos sobre propriedade intelectual, mão de obra ou meio ambiente, que se tornaram populares em alguns APC, não devem ser deixados de lado, porém não são o principal objetivo. À luz da recém-negociada Aliança do Pacífico, eles podem ser levados em consideração tão logo tenham sido assentadas firmemente as bases de uma área de livre comércio regional de bens e serviços. Da mesma forma, a arquitetura institucional deve ser de natureza intergovernamental e não supranacional, com uma comissão formada por ministros ou autoridades de alto escalão que fiscalizem a implementação e o funcionamento do acordo e orientem sua evolução futura.

O primeiro passo para esse tipo de iniciativa seria que as partes interessadas convocassem uma cúpula de chefes de Estado e presidentes com o objetivo principal de delinear as metas, os mecanismos e o cronograma da negociação. No

⁶⁹ Ver CNI (*op. cit.*) e <https://www.gob.mx/se/prensa/finaliza-la-tercera-ronda-de-negociaciones-para-la-ampliacion-y-profundizacion-del-acuerdo-de-complementacion-economica-no-6-entre-mexico-y-argentina>.

estágio inicial, não é necessário o envolvimento de todos os governos regionais. Basta uma massa crítica de países, com poder e influência suficientes, para dar um impulso inicial. Contudo, seguindo o exemplo da Aliança do Pacífico, deve-se obrigar todos os membros aspirantes a já estar integrados por meio de APC bilaterais ou sub-regionais, a fim de facilitar e sinalizar um forte compromisso com as negociações — um pré-requisito em vista da lacuna da região em termos de credibilidade.

Nesse sentido, a Argentina, o Brasil e o México mais uma vez se veem em uma posição singular para transformar isso em realidade. Conforme observado anteriormente, esses três países respondem pelos vínculos em falta mais pertinentes do ponto de vista econômico na ALC, e sua disposição de fazer um “pagamento inicial” vultoso na forma de APC bilaterais constituiria uma sólida manifestação da viabilidade do **TLC-ALC**. Seria um passo que poderia reunir os maiores blocos sub-regionais da região — a Aliança do Pacífico e o Mercosul — cujo mercado combinado de US\$ 4,3 bilhões representa 81% do PIB da ALC.

A negociação do acordo deve seguir diretrizes na mesma linha das discutidas no caso dos “destinos” intermediários; isto é, diretrizes que busquem encontrar o equilíbrio certo entre a flexibilidade e resultados significativos. O primeiro princípio norteador a ser considerado deve ser o de um “acordo vivo”. O texto do **TLC-ALC** deve permitir o acesso de novos membros e a adoção de novos temas, estabelecendo as condições para que as negociações avancem com um núcleo de participantes e questões, sem excluir a possibilidade de futuras ampliações em ambas as dimensões, conforme o permitido pelas condições políticas e econômicas. Contudo, os incentivos aos “primeiros” devem ser preservados, pois o tamanho é importante para o sucesso da decolagem. Os que vierem depois terão de aceitar as regras originais como lhes forem apresentadas, salvo no caso dos temas que forem sendo incorporados após a adesão ao acordo.

Seguindo, mais uma vez, a abordagem da Aliança do Pacífico, o acordo não precisa substituir os APC existentes. Ele oferecerá uma solução mais abrangente e racional para o comércio de bens e serviços, mas os membros podem optar por manter seus mecanismos intrarregionais já existentes. Os APC podem ser especialmente pertinentes no caso de objetivos de integração mais profundos e complexos, como a livre circulação de mão de obra ou o compartilhamento de instituições, o que exige um consenso político que provavelmente será mais fácil de ser alcançado por um grupo menor de países.

As negociações do regime comum de RO e da harmonização das preferências (que deveriam convergir em algum momento para 100%; isto é, para a isenção

tarifária) devem buscar um denominador comum e exigir a adoção a uma só vez de todos os aspectos normativos da aplicação (ou seja, a aceitação de todas as regras como um pacote, sem selecionar esta ou aquela). A convergência para um regime comum de regras e preferências, no entanto, deve assumir uma abordagem de “geometria variável” para conciliar todas as sensibilidades. Os cronogramas de adesão dos membros podem ser determinados por produtos ou parceiros específicos (por exemplo, a convergência da Argentina a uma regra comum ou a preferências comuns no comércio de peças automotivas com o México pode ser diferente da relativa à Colômbia ou mesmo à relacionada ao comércio de trigo com o México), possivelmente aproveitando o que já foi negociado no âmbito dos APC bilaterais ou sub-regionais. Contudo, as exceções devem ser mínimas e o prazo médio no caso de produtos ou parceiros não deve superar os cinco anos, com um máximo de sete anos; trata-se de um requisito compatível com a urgência exigida pelo atual ambiente do comércio mundial e com o fato de que a maior parte dos custos dos ajustes já foi “paga” neste último quarto de século de integração.

Em consonância com a necessidade de uma arquitetura institucional leve, todos os membros devem manter o direito de recorrer à OMC para resolver conflitos comerciais gerais, bem como se valer de medidas de defesa comercial compatíveis com o quadro da OMC, como os direitos antidumping, os direitos compensatórios e as medidas de salvaguarda. Os conflitos específicos quanto à implementação ou violação do acordo devem ser tratados por painéis *ad hoc* com decisões vinculantes, nomeados pelos membros da ALCFTA, de acordo com o modelo “quase judicial” usado pela maioria dos APC em todo o mundo, inclusive os da ALC.⁷⁰ Para manter a arquitetura simples e evitar atoleiros políticos, as disposições relativas à solução de conflitos devem ser puramente um mecanismo de Estado para Estado, ficando vetados os pedidos de investidores contra Estados.

O acordo também deve conter um capítulo amplo sobre a facilitação do comércio, abrangendo não apenas as medidas relacionadas à alfândega, mas também todas as que possam minimizar os custos de transporte e transação, como normas técnicas, medidas fitossanitárias e logística. Embora os esforços para racionalizar e promover a harmonização dessas medidas não dependam necessariamente de um acordo comercial formal, essa plataforma oferece uma oportunidade importante para facilitar a coordenação e fazer cumprir os compromissos de uma série de iniciativas sub-regionais tanto em infraestrutura (por exemplo, a Iniciativa

O ACORDO TAMBÉM DEVE CONTER UM CAPÍTULO AMPLO SOBRE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO, ABRANGENDO NÃO APENAS MEDIDAS ALFANDEGÁRIAS, MAS TAMBÉM NORMAS TÉCNICAS, MEDIDAS FITOSSANITÁRIAS E LOGÍSTICA

⁷⁰ Ver Chase *et al.* (2013).

para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana — IIRSA — e o Projeto de Integração e Desenvolvimento da Mesoamérica) como na facilitação do comércio (a interoperabilidade de sistemas de guichê único e de programas de operadores econômicos autorizados, em sua maioria executados no âmbito dos APC existentes). Conforme mostrado em IDB (2014), a região ainda tem um longo caminho a percorrer até cumprir as normas multilaterais negociadas recentemente, e um acordo regional pode ser uma plataforma importante para promover e coordenar as reformas.⁷¹

Conforme argumentado em outros estudos, em vista das lacunas históricas da ALC nessas áreas, as iniciativas, por exemplo, para coordenar e financiar investimentos transnacionais na infraestrutura de transportes--por exemplo melhorias nas passagens fronteiriças de toda a região ou o desenvolvimento de um quadro regulatório harmonizado favorável à concorrência (como um acordo regional de céu aberto para aumentar a concorrência nos serviços de carga aérea)--poderiam gerar ganhos comerciais várias ordens de grandeza superiores à eliminação pura e simples das tarifas.⁷²

Da mesma forma, a interoperabilidade regional dos sistemas de portal único, que permite às autoridades comerciais e aduaneiras trocar e processar informações rapidamente, ou o reconhecimento mútuo de programas de operadores econômicos autorizados — por meio dos quais as administrações aduaneiras trabalham com comerciantes de grande escala para garantir a cadeia de suprimentos ao mesmo tempo em que simplificam os processos aduaneiros — também pode ter um impacto significativo sobre o comércio, em especial sobre o desenvolvimento de cadeias de valor regionais.⁷³ Esses são temas com componentes de “hardware” (por ex., infraestrutura física) e “software” (por ex., regras e regulamentos), e estes últimos são especialmente atraentes porque costumam exigir recursos financeiros limitados — uma vantagem importante em períodos de pressão sobre as finanças públicas.

⁷¹ Volpe (2016) apresenta uma avaliação das iniciativas de facilitação do comércio existentes. Detalhes das iniciativas de infraestrutura podem ser consultados em <http://www.iirsa.org/> e <http://www.proyectomesoamerica.org/>.

⁷² Ver Mesquita Moreira, Volpe e Blyde (2008) e Mesquita Moreira, Blyde, Molina e Volpe (2013). Detalhes sobre o projeto de Água Negra podem ser consultados em <http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/09/27/tunel-binacional-agua-negra-un-programa-estrategico/?lang=en>.

⁷³ Ver Volpe (*op. cit.*) e Blyde (2014).

Referências

- ALADI. 2007. “Estudio para el análisis del Espacio de Libre Comercio de la ALADI desde la óptica empresarial, tomando en cuenta la visión de esa fuerza productiva para la conformación del Espacio de Libre Comercio (ELC)” Secretaria General, Estudio 187. Julho. Montevideu.
- Augier Patricia, Michael Gasiorrek, Charles Lai-Tong, Philippe Martin e Andrea Prat. 2005. “The Impact of Rules of Origin on Trade Flows.” *Economic Policy*, Vol. 20, nº 43, pp. 567+569-624.
- Augier, P., M. Gasiorrek, e C. Lai-Tong. 2007. “Multilateralising Regionalism: Relaxing Rules of Origin or Can Those PECS Be Flexed?” *CARIS Working Papers* 03, Centre for the Analysis of Regional Integration at Sussex, University of Sussex.
- Blyde, J. S., ed. 2014. *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Cham, Switzerland: Springer; e Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Cadestin, C., J. Gourdon, e P. Kowalski. 2016. “Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy.” *OECD Trade Policy Papers*, No. 192. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en>.
- Chase, C., A. Yanovich, J. Crawford e P. Ugaz. 2013. “Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements – Innovative or Variations on a Theme?” *WTO Staff Working Paper ERSD-2013-07*. Genebra, OMC.
- CNI.2016. “Ampliação do Acordo Comercial entre Brasil e México. Documento de Posição da Indústria.” Brasília, Confederação Nacional da Indústria.
- Cornejo, R. “Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina.” Documento de trabalho para *Ligue os Pontos*. Washington, D.C, Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. A ser publicado.
- De Melo, J. e C. Carrere. 2006. “Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA” in Cadot, Estevadeordal, Suwa-Eisenmann e Verdier (orgs.) *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements* Oxford University Press: Oxford.

- Estevadeordal, A., D. Rodrik, A. M. Taylor e A. Velasco. 2004. *Integrating the Americas FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Estevadeordal, A., M. Shearer e K. Suominen. 2009. “Multilateralizing RTAs in the Americas: State of play and ways forward.” In Richard Baldwin and Patrick Low (eds.) *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*. Cambridge University Press. Genebra.
- Estevadeordal, A., e K. Suominen, com J.T. Harris e M. Shearer. 2009. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- IDB. 2014. Trade and Integration Monitor 2014. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- IDB. 2017. “Informe Mercosur N.º 22.” Buenos Aires: INTAL, Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Mesquita Moreira, M., C. Volpe, e J. S. Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Special Report on Integration and Trade. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Universidade de Harvard.
- Mesquita Moreira, M., J. S. Blyde, D. Molina, e C. Volpe. 2013. *Too Far to Export: Domestic Transport Costs and Regional Export Disparities in Latin America and the Caribbean. Special Report on Integration and Trade*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Volpe Martincus, C. 2016. *Out of the Border Labyrinth: An Assessment of Trade Facilitation Initiatives in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

QUAIS SERIAM OS BENEFÍCIOS?

SEÇÃO 5

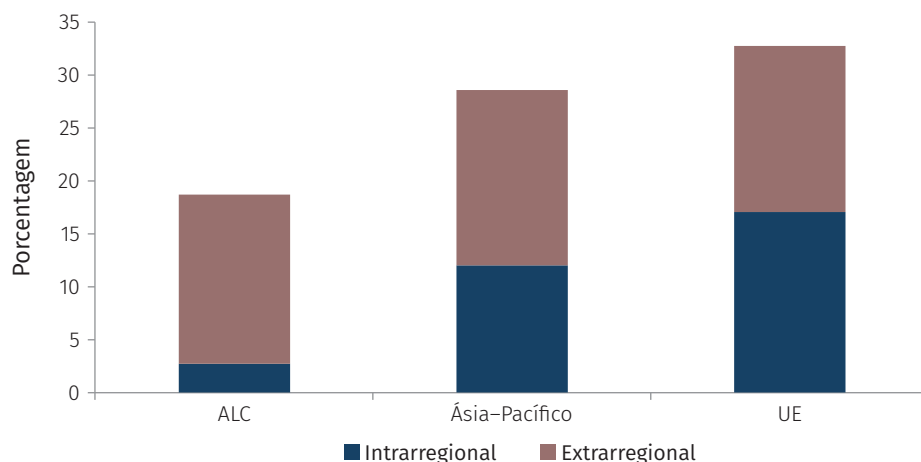
Quanto a ALC pode esperar ganhar ao promover a convergência dos APC e avançar rumo a um acordo em âmbito regional? Assim como na análise do legado desses APC na parte 2, o foco aqui recai sobre os impactos nos fluxos de comércio e não sobre questões mais complexas, como o bem-estar e o crescimento, que, apesar da sua relevância, fogem ao alcance deste estudo. Sejam quais forem os impactos nessas dimensões — e a teoria econômica dominante sugere que devem ser positivos — o principal canal por meio do qual devem “transitar” são os fluxos comerciais. Portanto, uma estimativa precisa dos impactos do comércio ajuda em muito a estabelecer um quadro completo.

Para compreender melhor o que está em jogo, é usada uma combinação de abordagens parciais e gerais para medir os impactos imediatos e de equilíbrio geral (que incluem as repercussões sobre toda a economia), respectivamente. A análise dos ganhos em potencial transita do mais simples para o mais complexo dos “destinos” discutidos na parte anterior. Como ficará claro, esses ganhos não são nenhuma panaceia, porém estão longe de ser desprezíveis, e a região não pode dar-se ao luxo de deixá-los sobre a mesa no difícil ambiente comercial dos dias de hoje. Ademais, enfrentar a fragmentação atual é a melhor maneira de reforçar os fundamentos econômicos do que constitui, essencialmente, um objetivo político há muito perseguido.

A acumulação ampliada, a convergência das regras de origem e as cadeias de valor regionais

Já se argumentou (Blyde, 2014) que a ALC não conseguiu tirar proveito do recente aumento das cadeias globais de valor (CGV), por meio das quais os bens

FIGURA 5.1 VALOR AGREGADO ESTRANGEIRO NAS EXPORTAÇÕES BRUTAS, 2011



Fonte: BID com dados da OCDE/OMC (TIVA).

Observação: ALC abrange Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

produzidos anteriormente em um país passaram a ser fatiados e coproduzidos em muitas partes do mundo.⁷⁴ Conforme mostra a figura 5.1, a parcela do valor agregado estrangeiro no total das exportações (um indicador típico da participação das CGV) de um país típico da ALC é significativamente inferior à de países da Ásia e da Europa. O que é ainda mais notável é como são poucos os vínculos intrarregionais (ou seja, as cadeias de valor intrarregionais — CVI) existentes na ALC. Entre os fatores que podem estar gerando esses resultados, parece razoável supor que a atual fragmentação em APC pode estar contribuindo de forma importante para eles, juntamente com outras questões estruturais, como o tamanho relativamente pequeno das economias da região, as vantagens comparativas semelhantes e os elevados custos de transporte.⁷⁵

Para simplificar, a coexistência de vários acordos comerciais diferentes com alcance limitado em termos dos seus signatários (que atuam como silos des-

A FRAGMENTAÇÃO DOS ACORDOS COMERCIAIS NÃO FAVORECE O DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS DE VALOR REGIONAIS

⁷⁴ Há evidências crescentes de que, quando as empresas participam de cadeias produtivas internacionais, elas conseguem se beneficiar de conhecimentos técnicos e de gestão que fluem por meio dessas redes de produção e que, em última análise, podem se transformar em ganhos de produtividade. Ver Blyde (2014).

⁷⁵ Por trás dos números médios da figura 5.1, existe uma heterogeneidade significativa entre os países latino-americanos em termos de quanto e como os países participam das CGV. Por exemplo, o México e os países da América Central estão mais inseridos em redes de produção, sobretudo com a América do Norte, e tendem a participar das etapas finais do processo de produção. Por sua vez, os países da América do Sul geralmente ingressam nas cadeias produtivas nos estágios iniciais. Algumas dessas diferenças são explicadas por fatores naturais. Por exemplo, a proximidade com os EUA faz do México um beneficiário ideal.

conectados) não é muito favorável ao surgimento de cadeias de produção que abranjam toda a região. Em princípio, esse emaranhado de acordos pode estimular vínculos de produção entre os signatários, mas limita o surgimento de cadeias produtivas entre os países e no âmbito dos acordos, tornando caro demais o uso de insumos estrangeiros de fora dos blocos devido à combinação de tarifas e regras de origem. Alguns exemplos revelam isso com mais clareza.

O primeiro caso é o de um exportador do México. Embora possa ter gerado incentivos ao desenvolvimento de cadeias produtivas entre o México e os EUA, o NAFTA impôs barreiras aos fornecedores de outros lugares, sobretudo no restante da ALC. Para lançar luz sobre isso, vale a pena examinar as opções que um exportador mexicano tinha até a atual renegociação do acordo.⁷⁶ Uma opção era cumprir com as RO do NAFTA, que concediam ao Canadá e aos EUA acesso livre ao mercado. Nesse caso, a empresa exportadora mexicana tinha que obter a maioria dos seus insumos dentro do acordo, embora houvesse fornecedores mais eficientes ou econômicos em outro lugar. A segunda opção era não cumprir as RO, escolher o fornecedor mais competitivo a despeito da sua origem e, assim, possivelmente enfrentar tarifas NMF nos EUA e no Canadá. Como se poderia esperar, as evidências disponíveis sugerem que a primeira opção era a dominante: as importações mexicanas de bens intermediários de países terceiros caíram cerca de 30% após a assinatura do NAFTA (Conconi, *et al.*, 2018).⁷⁷

O segundo exemplo vem do Chile e é explicado de forma mais detalhada no box 5.1. Trata-se de um exercício quantitativo que usa dados aduaneiros e compara as opções dos exportadores em termos de insumos ao venderem bens para os EUA e outros destinos. Os resultados mostram que, após a entrada em vigor do APC entre os EUA e o Chile, as empresas que ingressaram no mercado americano reduziram o volume de importação de insumos do Mercosul em cerca de 22%, em média, em relação aos seus homólogos que não exportavam para os EUA.

Esses exemplos do México e do Chile ilustram um padrão comum encontrado em todo o mundo: os APC desviam os incentivos no sentido dos fornecedores dos países signatários em detrimento de terceiros (Blyde e Faggioni, 2016). A questão candente passa a ser até que ponto a rede de APC de um país típico da ALC impediu o desenvolvimento das CVI. As figuras 5.2 e 5.3 apresentam duas comparações regionais baseadas em indicadores muito simples que fornecem

EM QUE MEDIDA A FRAGMENTAÇÃO DOS APC DA REGIÃO IMPEDIU O DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS DE VALOR DA REGIÃO?

⁷⁶ O novo governo dos EUA, empossado em janeiro de 2017, solicitou uma renegociação do acordo, que ainda está em andamento. Ver <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

⁷⁷ Cadestin *et al.*, (2016) usam metodologia similar à usada por Conconi *et al.* (2018) para um número de países latino-americanos. Eles encontram que, em média, as RO reduzem em 23,5% as importações de bens intermediários de não sócios.

BOXE 5.1 O APC ENTRE O CHILE E OS EUA E OS FORNECEDORES DE TERCEIROS PAÍSES

Até que ponto as RO afetam os padrões de compra de insumos dos signatários de um APC? Um exercício econométrico centrado no APC entre o Chile e os EUA de 2004 ajuda a lançar alguma luz sobre essa questão. O exercício emprega dados aduaneiros do Chile para examinar se as RO do acordo induziram mudanças nos padrões de compra de insumos dos exportadores chilenos. É razoável esperar que o APC possa ter levado as empresas chilenas a reduzir as importações de insumos de países outros que não os EUA quando esses insumos são usados para produzir bens direcionados para o mercado americano. A principal questão neste caso diz respeito ao tamanho desse impacto.

O exercício se baseia em uma estratégia simples, porém robusta, que envolve uma comparação de mudanças nos padrões de obtenção de insumos (após o acordo). São examinados dois grupos de exportadores chilenos: um que ingressou no mercado americano após o APC e outro que não. Mais precisamente, a variável de interesse mede como a parcela das importações intermediárias de países terceiros variou após o acordo, controladas as mudanças nos padrões de compra de insumos que poderiam ter surgido por motivos não relacionados às RO (tais como mudanças nas preferências tarifárias com países terceiros ou inovações nas técnicas de produção).

Em princípio, essa análise poderia ser feita para qualquer parceiro, mas, para tornar o exercício mais robusto, o foco recaiu sobre as importações do Mercosul.^a Os dados abrangem todas as importações e exportações de 2002 e de 2006 no nível da transação (dois anos antes e dois anos depois de o APC entrar em vigor). Conforme sugerido acima, são consideradas apenas as importações de insumos intermediários que supostamente foram empregados na produção de exportações por uma determinada empresa. Essas importações são as que têm um coeficiente positivo nos requisitos de insumos diretos da matriz de insumo–produto. As matrizes de insumo–produto do Chile não são muito desagregadas e, por esse motivo, a matriz dos EUA foi usada com o pressuposto de que os requisitos técnicos de produção não variam muito de um país para outro, o que é um procedimento normal na literatura sobre CGV.^b

De modo geral, os resultados confirmam que os exportadores chilenos que ingressaram no mercado dos EUA após o APC entre o Chile e os EUA reduziram suas importações de bens intermediários dos países do Mercosul por causa das RO. A participação desses países caiu cerca de 5 pontos percentuais. Um cálculo rápido que considere a participação média inicial das importações de bens intermediários do Mercosul indica que houve um declínio médio de cerca de 22% no nível das importações desses países.

DESCRIÇÃO TÉCNICA

A seguinte equação foi estimada:

$$\Delta \left(\frac{M_{ijk}}{M_{ij}} \right) = \text{Entrada}_{ij} + D_i + D_{jk} + \varepsilon_{ijk}$$

(continua na página seguinte)

BOXE 5.1 O APC ENTRE O CHILE E OS EUA E OS FORNECEDORES DE TERCEIROS PAÍSES

(continuação)

TABELA B.5.1-1

	(1)	(2)	(3)	(4)
Entrada	-0,0338* (0,0182)	-0,0340* (0,0183)	-0,0466** (0,0198)	-0,0468** (0,0200)
Efeito fixo empresa	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo país de origem	Não	Sim	Sim	Não
Efeito fixo produto	Não	Não	Sim	Não
Efeito fixo país de origem-produto	Não	Não	Não	Sim
R ²	0,153	0,154	0,177	0,211
Número de observações	8193	8193	8172	8040

Fonte: Estimativas do BID.

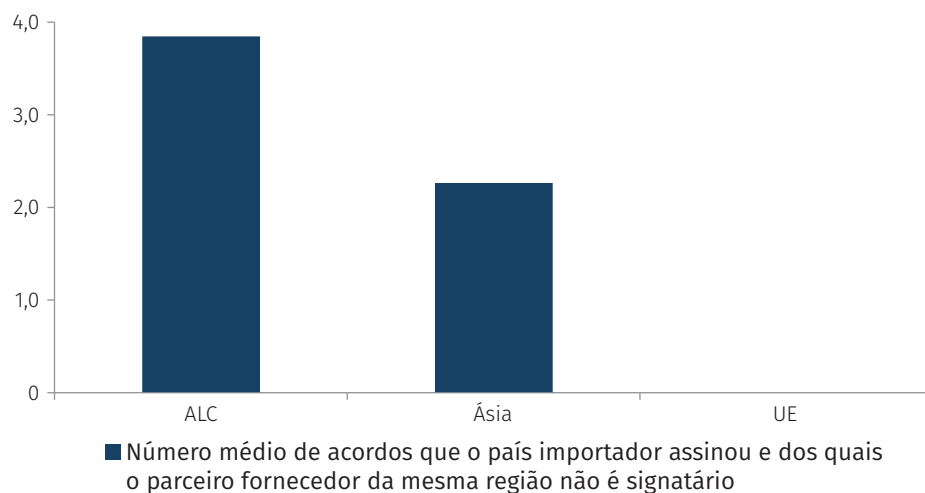
***, **, * significantes no nível de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

onde M_{ijk} representa as importações da empresa i do bem intermediário j do país k (qualquer país exceto os EUA); M_{ij} é o total das importações da empresa i do bem intermediário j . $Entrada_{ij}$ é uma variável que assume o valor de 1 se a empresa i exportou um bem que usou o insumo j para qualquer país exceto os EUA em 2002 (antes de o APC entre o Chile e os EUA entrar em vigor) e, em seguida, exportou esse mesmo bem para os EUA em 2006 (após esse APC haver entrado em vigor). Por outro lado, $Entrada_{ij}$ assume o valor de 0 se a empresa i exportou um bem que usou o insumo j para qualquer país exceto os EUA tanto em 2002 como em 2006. Por último, D_i é uma variável que controla as diferenças nas características da empresa e D_{jk} é uma variável que controla as diferenças nas dimensões produto-país, como preferências tarifárias ou custos de transporte.

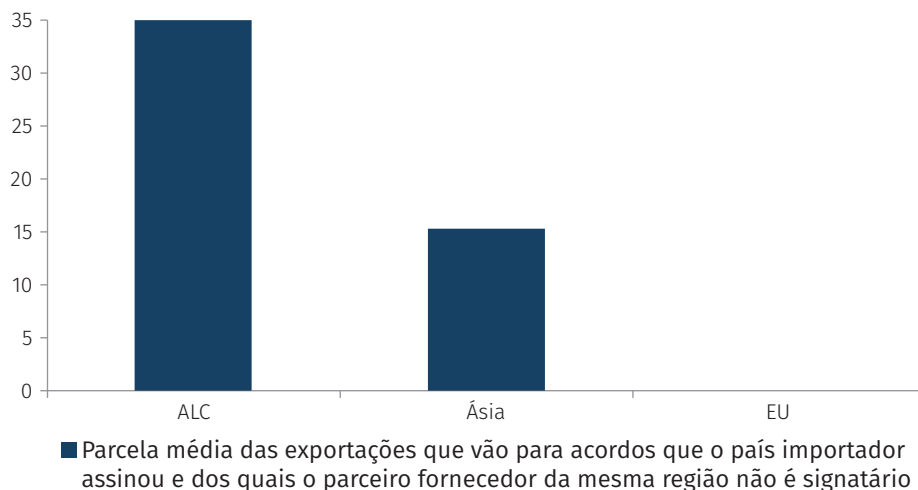
A estimação, mostrada na tabela B.5.1-1, indica que os resultados são robustos para combinações alternativas de efeitos fixos, como a especificação mais exigente na coluna 4. O coeficiente da variável *Entrada* nessa coluna implica que a parcela das importações da empresa i do bem intermediário j dos países do Mercosul diminui em 4,7 pontos percentuais no caso das empresas que ingressaram no mercado dos EUA após a entrada em vigor do APC entre o Chile e os EUA. Isso implica um declínio médio no nível de importações desses países de cerca de 22%.

^a O raciocínio por trás da decisão de se concentrar no Mercosul é que, entre 2002 e 2006 (o período da análise) outros APC entre o Chile e outros países entraram em vigor, como seus acordos com a UE (2003), a EFTA (2004) e a República da Coreia (2004). Nesse sentido, as importações originárias desses países por empresas chilenas poderiam ter sido afetadas por esses acordos. Embora a variável produto-país possa controlar esses fatores, uma estratégia mais robusta é considerar a variação das importações de um conjunto mais estreito de países cuja situação comercial com o Chile não tenha mudado durante o período da análise. Cumpre notar que o Chile e os países do Mercosul assinaram um acordo de complementação econômica em 1996.

^b Mais precisamente, foi usada a matriz de insumo-produto de requisitos diretos de 2002 fornecida pelo US Bureau of Economic Analysis (BEA), que contém 320 produtos no nível de seis dígitos do NAICS. Os dados comerciais foram convertidos do Sistema Harmonizado (HS) para o NAICS usando tabelas de equivalência fornecidas pelo BEA.

FIGURA 5.2 NÚMERO MÉDIO DE APC ASSINADOS DOS QUAIS OS PARCEIROS REGIONAIS NÃO SÃO SIGNATÁRIOS

Fonte: Estimativas do BID.

FIGURA 5.3 PARCELA DAS EXPORTAÇÕES DESTINADA A APC DOS QUAIS OS PARCEIROS REGIONAIS NÃO SÃO SIGNATÁRIOS (%)

Fonte: Estimativas do BID.

algumas ideias sobre essa questão. São uma tentativa de medir quanto um país típico da ALC é desestimulado a obter insumos da região quando o parceiro fornecedor não está totalmente integrado à rede de comércio do país importador.

Na figura 5.2, a ALC é comparada com a Ásia e a UE em termos do número de acordos que um país típico de cada região assinou com outros países do mundo dos quais um país parceiro da mesma região tampouco é signatário. Um exemplo pode ajudar a esclarecer essa comparação. Neste exercício, a ALC abrange 17 países e, assim, qualquer país dentro da ALC — digamos, a Argentina — mantém 16 relações bilaterais dentro da região. Para cada um desses 16 países, o primeiro passo do exercício é calcular o número de APC que a Argentina assinou com o mundo dos quais o país em questão não é signatário (digamos, o número de APC da Argentina dos quais a Colômbia não é signatária) e, em seguida, fazer o mesmo para os demais países da ALC. O segundo passo é calcular a média do número desses APC nas 16 relações para chegar a um resultado final agregado para a Argentina. Para obter o resultado de cada região, aplica-se o procedimento descrito acima para cada país dentro dela e, em seguida, calcula-se a média dos resultados finais agregados de todos os países. Como mostra a figura, um país típico da ALC assinou 3,9 acordos dos quais um parceiro da região tampouco é signatário. Na Ásia, esse número é 2,2; na Europa, 0 (zero).^{78,79}

De forma semelhante, a figura 5.3 apresenta a parcela média das exportações que se destinam a signatários de acordos comerciais dos quais um parceiro da região não participa. No caso de um país típico da ALC, 34,6% das suas exportações se destinam a signatários de acordos comerciais dos quais países parceiros da ALC não participam. Essa porcentagem é substancialmente superior à de países da Ásia (15,2%) e da UE (0%).⁸⁰ Em outras palavras, quando se trata de obter insumos da sua própria região, um país da Europa ou da Ásia tem menos limitações em termos das cadeias de valor do que um país da ALC porque vende parcelas

NO QUE DIZ RESPEITO À COMPRA DE INSUMOS NA PRÓPRIA REGIÃO, OS PAÍSES DA ALC ENFRENTAM MAIS RESTRIÇÕES À FORMAÇÃO DE CADEIAS DE VALOR DO QUE SUAS CONTRAPARTES NA EUROPA OU NA ÁSIA

⁷⁸ O exercício pode ser repetido contando apenas os APC assinados na própria região do país. Nesse caso, o país típico da ALC assinou em média 2,6 acordos dos quais um parceiro da região tampouco é signatário. Na Ásia, esse número é 1,2; na Europa, 0 (zero).

⁷⁹ A Ásia é composta pelos países da Ásia Oriental e da ASEAN: Camboja, China, Coreia, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Mongólia, Laos, Malásia, Myanmar, Singapura, Tailândia, Taipei e Vietnã. Os países da UE são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia. A ALC abrange Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁸⁰ Se forem contados apenas os APC assinados na própria região do país, os números correspondentes são 20,9% para a ALC, 13,4% para a Ásia e 0% para a Europa.

maiores das suas exportações para países signatários de acordos comerciais dos quais um país fornecedor em potencial da mesma região também participa.

Esses números sugerem que as etapas discutidas anteriormente, desde a ampliação da acumulação entre os acordos existentes, passando pelo preenchimento das lacunas nas relações, até a negociação de um acordo de livre comércio regional, têm o potencial de exercer um impacto positivo significativo sobre as CVR da ALC. Mas seria possível especificar a magnitude e as direções desses ganhos comerciais? O Sistema Pan-europeu de Acumulação, discutido na parte 4, pode ser útil ao mapear a direção desses efeitos. Estima-se que a acumulação ampliada em um regime de RO comum tenha aumentado a probabilidade de os países radiais (ou seja, os países que não pertencem ao núcleo ou *hub* da UE) exportarem bens intermediários para outros países radiais e para a UE, ao mesmo tempo em que diminui a probabilidade de a UE exportar insumos intermediários para os países radiais (Bombarda e Gamberoni, 2013). Para simplificar, uma convergência ao longo das linhas discutidas anteriormente deve criar oportunidades em termos de cadeias de valor além da relação com os grandes países da região, abrindo a porta para uma rede mais densa e menos concentrada geograficamente.

Embora a experiência europeia sirva de exemplo em termos da direção, ela não vai muito longe ao sugerir a magnitude do impacto. São óbvias as diferenças entre a ALC e a UE em termos do tamanho dos países, renda, dotação e fatores geográficos. Felizmente, a ALC tem suas próprias experiências localizadas com esse tipo de convergência, que talvez não tenham a mesma escala que as encontradas na Europa, mas são pertinentes o bastante para oferecer algumas ideias úteis.

Um exemplo é o sistema de acumulação entre a América Central e o México. Entre 1995 e 2001, o México assinou acordos distintos com a Costa Rica (1995), a Nicarágua (1998) e o “Triângulo do Norte”, formado por El Salvador, Guatemala e Honduras (2001). Esses acordos não previam a acumulação entre os seis países e, assim, de certo modo, se assemelham à antiga arquitetura comercial europeia de um *hub* (México) e três raios separados (cada APC). Por exemplo, o chocolate da Costa Rica não pagaria tarifas de importação no México se fosse produzido inteiramente na Costa Rica, mas esse não seria o caso se uma parte substancial dos insumos, digamos, o licor de cacau, fosse proveniente de Honduras. Em 2011, porém, esses seis países assinaram um novo acordo que permitia a acumulação total entre eles no âmbito de um único conjunto de RO, dando às empresas bem mais flexibilidade quanto ao local onde elas poderiam obter seus insumos e vender seus produtos finais.

O APC ÚNICO DE 2011 DO MÉXICO COM A AMÉRICA CENTRAL TEVE UM IMPACTO SIGNIFICATIVO SOBRE AS CADEIAS REGIONAIS DE VALOR

Evidências preliminares usando dados da Costa Rica sugerem que esse aumento da flexibilidade para a obtenção de insumos pode ter desencadeado um com-

partilhamento maior da produção em toda a América Central. Por exemplo, uma comparação simples usando dados comerciais no nível de transação mostra que o número de empresas costarriquenhas que exportavam para o México e usaram insumos de outros países centro-americanos aumentou 20% entre 2010 e 2013, enquanto o número dos demais exportadores não variou. Essas constatações foram reforçadas por um exercício mais robusto, explicado de forma mais detalhada no boxe 5.2, que examina a mudança nos padrões de obtenção de insumos dos exportadores costarriquenhos que visavam ao mercado mexicano, comparando a situação antes e depois do acordo. Os resultados revelam que o acordo quase duplicou a porcentagem de insumos que esses exportadores buscaram na Guatemala, Honduras, Nicarágua ou El Salvador.

Embora esse tipo de ganhos de acumulação seja informativo, ele não é genérico o suficiente para ser usado como *proxy* do que ocorreria se um sistema de acumulação fosse estabelecido para toda a região. Para isso, é necessário um exercício mais geral, usando o mesmo tipo de modelo de gravidade usado na parte 3, mas com dados sobre fluxos bilaterais de valor agregado em vez do valor total dos bens

BOXE 5.2 ACUMULAÇÃO DE REGRAS DE ORIGEM ENTRE O MÉXICO E A AMÉRICA CENTRAL

Em 2011, o México assinou um novo APC com a América Central que substituiu três acordos bilaterais distintos com a Costa Rica, a Nicarágua e o chamado Triângulo do Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras). O novo acordo unificou as regras de origem e, ao contrário dos seus antecessores, permitiu a acumulação total de insumos entre os países signatários. Até então, a Costa Rica, por exemplo, não podia usar insumos de El Salvador em produtos a ser exportados para o México sem perder suas preferências neste último país. Qual foi o impacto efetivo desse APC sobre as cadeias de valor?

Uma resposta inicial a essa pergunta pode ser encontrada em um exercício econométrico que examina empresas costarriquenhas e compara seus padrões de compras de insumos ao exportar para o México (o tratamento) e para outros países (o controle), comparando os resultados antes e depois do novo acordo. Trata-se de uma análise da diferença nas diferenças.

Os resultados indicam que os insumos provenientes de El Salvador, Guatemala, Honduras ou Nicarágua e que podem ser usados para produzir os produtos exportados para o México aumentaram cerca de 3 pontos percentuais. Uma vez que apenas 3% dos insumos que podem ser usados nas exportações para o México são originários de El Salvador, Guatemala, Honduras ou Nicarágua,^a o efeito implica que dobrou a porcentagem de insumos provenientes de qualquer um desses países.

(continua na página seguinte)

BOXE 5.2 ACUMULAÇÃO DE REGRAS DE ORIGEM ENTRE O MÉXICO E A AMÉRICA CENTRAL (continuação)

DESCRIÇÃO TÉCNICA

Primeiro, o exercício identifica todas as empresas costarriquenhas i que exportaram produtos k para o México tanto em 2010 (antes do acordo) como em 2013 (após o acordo). Esse é o grupo de tratamento. Segundo, identifica todas as empresas i que, em 2010 e 2013, exportaram produtos k apenas para outros países que não o México. Esse é o grupo de controle. Assim se constitui a base da variável tratamento, $Treatmento_{ik}$, que assume o valor de 1 se a empresa i exportou o bem k para o México nos dois anos. Por outro lado, $Treatmento_{ik}$ assume o valor de 0 se, nos dois anos, a empresa i exportou o bem k apenas para outros países que não o México.

A variável dependente é o valor dos insumos comprados que poderiam ser usados nas exportações do bem k . Assim, com a ajuda de uma matriz de insumo–produto, todos os bens j que poderiam ser usados como um insumo para cada produto exportado k (ou seja, todos que exibiam um coeficiente técnico superior a zero) foram identificados tanto no grupo de tratamento como no de controle. Essas informações foram usadas para criar uma variável *dummy*, D_{ijkmt} , igual a 1 se a empresa i importa um insumo j do país m (El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) que pode ser usado para produzir o produto exportado k no ano t (2010 ou 2013).

Para eliminar a dimensão temporal, foi considerada a variação de D_{ijkmt} entre 2013 e 2010. Nesse sentido, ΔD_{ijkmt} é igual a 1 se D_{ijkmt} for igual a 1 em 2013 e 0 em 2010. Por outro lado, ΔD_{ijkmt} é igual a -1 se D_{ijkmt} for igual a 0 em 2013 e 1 em 2010. Por último, ΔD_{ijkmt} é igual a 0 se D_{ijkmt} for igual a 0 ou 1 nos dois anos. A regressão a ser estimada tem a seguinte forma:

$$\Delta D_{ijkmt} = \beta \cdot Treatmento_{ik} + D_i + D_{jm} + D_{jk} + \varepsilon_{ijkmt}$$

onde D_i é uma variável que controla pelas diferenças nas características da empresa; D_{jm} é uma variável que controla pelas diferenças nas características do país importador, como preferências tarifárias ou custos de transporte que podem diferir no nível do país do produto e D_{jk} é uma variável que controla pelas diferenças nas características de produção, como a proporção do insumo j usado na produção do produto k . Por último, ε_{ijkmt} é o termo de erro que é agrupado no nível de variação da variável de tratamento.

O exercício usa dados no nível de transação da Costa Rica referentes às exportações e importações dos anos de 2010 e 2013. Para cada registro, há informações sobre o valor das exportações (importações), o tipo de bem no nível de 10 dígitos do Sistema Harmonizado (HS), o país de destino (origem) e o número de identificação do exportador (importador). Os dados comerciais são convertidos do HS para o NAICS usando tabelas de equivalência fornecidas pelo US Bureau of Economic Analysis (BEA). Os insumos são identificados usando a matriz de insumo–produto de requisitos diretos de 2002 fornecida pelo BEA.

A tabela 2 mostra os resultados com a inclusão progressiva de efeitos fixos. A coluna 1 mostra os resultados com o efeito fixo de país de origem e de insumo. É de especial importância controlar por

(continua na página seguinte)

BOXE 5.2 ACUMULAÇÃO DE REGRAS DE ORIGEM ENTRE O MÉXICO E A AMÉRICA CENTRAL (continuação)

TABELA B.5.2-1

	(1)	(2)	(3)
Tratamento	0,0467*** (0,0173)	0,0361** (0,0173)	0,0318* (0,0171)
Efeitos fixos de país de origem e insumos	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de firma	Não	Sim	Sim
Efeitos fixos produto-insumo	Não	Não	Sim
R ²	0,146	0,177	0,206
Número de observações	575.754	575.754	575.657

Fonte: Estimativas do BID.

***, **, * significativos a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

esses fatores porque os incentivos para obter um bem específico de um determinado país podem depender não apenas do acordo sobre as RO, mas também das preferências tarifárias que a Costa Rica concede aos países da América Central. O coeficiente da variável *tratamento* nessa coluna implica que o acordo induziu um aumento de 4,7 pontos percentuais na obtenção de insumos de El Salvador, Guatemala, Honduras ou Nicarágua. A coluna 2 apresenta os resultados quando as diferenças nas características da empresa são controladas — o coeficiente diminui (em valor absoluto), mas ainda é estatisticamente significativo. Na coluna 3, existem controles das diferenças nas características da produção, como as proporções entre insumos e produtos. O coeficiente estimado é ligeiramente menor do que na coluna 2, mas ainda é significativo no nível de 10%. De acordo com esse resultado, o acordo induziu um aumento de 3,2 pontos percentuais na obtenção de insumos dos países de acumulação total. Cumpre notar que, inicialmente, apenas 3,8% dos insumos que poderiam ser usados nas exportações para o México eram originários de El Salvador, Guatemala, Honduras ou Nicarágua. Assim, o acordo eleva essa porcentagem para 7%, um aumento de 184%.

^a O restante dos insumos vem de outros países e da própria Costa Rica.

comercializados. Mais precisamente, a variável de interesse no modelo (explicada em mais detalhe no boxe 5.3) é o valor agregado, digamos, da Colômbia, incorporado às exportações do Chile. Essa variável é de especial utilidade para analisar os efeitos dos acordos comerciais sobre a formação das cadeias de produção por dois motivos. Primeiro, captura os fluxos de valor agregado de um país usados na produção de bens em outro. Portanto, fornece um indicador realista das cadeias de produção entre duas nações. Segundo, o insumo importado do exterior

BOXE 5.3 MODELO DE GRAVIDADE COM O COMÉRCIO DE VALOR AGREGADO

O impacto dos APC e o mecanismo de acumulação ampliada nas cadeias de valor podem ser ilustrados por meio de um exercício econométrico que examina os benefícios não apenas de ter um acordo, mas também de contar com uma rede de acordos semelhante à dos outros países membros desse acordo. Em linguagem simples, considera-se não apenas o impacto do, digamos, Mercosul no compartilhamento da produção entre o Brasil e a Argentina, mas também os ganhos decorrentes de Brasil e Argentina compartilharem uma rede semelhante de APC com o resto do mundo. Essas redes podem abrir as portas para a acumulação de insumos de terceiros sem que esses dois países prescindam das preferências do Mercosul no seu comércio bilateral.

O exercício usa a seguinte equação de gravidade:

$$FVA_{ijst} = \beta_1 PTA_{ijt} + \beta_2 S_{ijst} + D_{ij} + D_{it} + D_{jt} + D_s + \varepsilon_{ijst} \quad (1)$$

onde FVA_{ijst} é o (log do) valor agregado estrangeiro do país j incorporado às exportações do país i no setor s no tempo t (que consiste em três anos, 2001, 2004 e 2007); PTA_{ijt} é uma variável *dummy* igual a 1 se os países i e j têm um acordo comercial no tempo t e zero em caso contrário; S_{ijst} é o número de acordos que o país i assinou no tempo t com terceiros parceiros, mas dos quais o país j não é signatário; D_{ij} é uma variável *dummy* que captura todas as variáveis que não dependem do tempo, normalmente incluídas nas equações de gravidade, como a distância entre os países, a fronteira comum, a mesma língua, os mesmos colonizadores ou uma moeda comum, entre outros. As variáveis D_{it} e D_{jt} capturam as características que variam em função do tempo dos países i e j , respectivamente, como o tamanho da economia ou a população; D_s é um efeito fixo do setor que captura as características do setor, e ε_{ijst} é o termo de erro. Os erros-padrão das regressões estão agrupados no nível de ijt .

Os FVA_{ijst} são construídos com base em informações das versões 6, 7 e 8 dos bancos de dados GTAP, que correspondem aos anos de 2001, 2004 e 2007, respectivamente. Os cálculos seguem de perto a metodologia de Koopman *et al.* (2014). As fontes de dados para S_{ijst} são o Comtrade, das Nações Unidas, e as informações sobre os APC vêm do INTrade, do BID.

Cumpramos notar que o uso do número de acordos dos quais o país j não é signatário talvez não capture inteiramente os desincentivos enfrentados pelo país i a obter insumos de j porque, embora esse número possa ser pequeno, o país i ainda pode vender uma grande parcela das suas exportações para esses destinos. Poderíamos ter usado a parcela das exportações do país i no setor s destinadas aos membros dos acordos comerciais dos quais o país i é signatário, mas o país j não, mas essa variável apresenta forte correlação com PTA_{ijt} , criando um problema de multicolinearidade. Uma opção a S_{ijst} é o potencial de mercado total a que o país i tem acesso por meio dos acordos que assinou com países terceiros e dos quais o país j não é signatário. Assim, esse indicador pretende incorporar mais informações sobre a importância dos acordos que o país i assinou. O potencial de mercado total é calculado como

(continua na página seguinte)

BOXE 5.3 MODELO DE GRAVIDADE COM O COMÉRCIO DE VALOR AGREGADO (continuação)**TABELA B.5.3-1**

	(1)	(2)
APC entre os países <i>i</i> e <i>j</i>	0,0708*** (0,0153)	0,0506*** (0,0172)
Número de APC assinados pelo país <i>i</i> do qual o país <i>j</i> não participa	-0,0164*** (0,0012)	
Potencial de mercado do APC assinado por <i>i</i> de que o país <i>j</i> não participa		-0,0116*** (0,0013)
Número de observações	1.071.588	1.071.588
R ²	0,752	0,752

Fonte: Estimativas do BID.

***, **, * significativos a 1%, 5% e 10%, respectivamente. Erros-padrão agrupados por *i*, *j* e *t*.

$$MP_{ijt} = \sum_k \frac{GDP_{kt}}{D_{ik}},$$

onde MP_{ijt} é o potencial de mercado total do país *i* para todos os acordos que ele assinou e dos quais o país *j* não é signatário; GDP_{kt} é o PIB do país *k* que pertence a qualquer um desses acordos e D_{ik} é a distância bilateral entre os países *i* e *k*.

A Tabela B.5.3-1 mostra os resultados das estimações. A primeira coluna contém a *dummy* dos acordos comerciais, o número de acordos assinados pelo país *i* dos quais o país *j* não é signatário e todos os efeitos fixos na equação (1). Os resultados respaldam a ideia de que o fluxo de insumos intermediários entre dois países guarda uma relação positiva com a existência de acordos comerciais entre eles e apresenta uma relação negativa com o número de acordos comerciais assinados pelo país importador dos quais o país fornecedor não é signatário. O primeiro coeficiente na coluna (1) implica que o valor agregado do país *j* incorporado às exportações do país *i* aumentaria em 7,3% ($e^{(0,0708)} - 1$) se os países *i* e *j* tivessem um acordo comercial. O segundo coeficiente implica que o valor agregado do país *j* incorporado às exportações do país *i* diminuiria 1,6% para cada acordo comercial adicional assinado pelo país *i* do qual o país *j* não fosse signatário. A coluna 2 apresenta os resultados quando o potencial de mercado é usado em vez do número de acordos. Mais uma vez, o resultado mostra que o comércio de valor agregado entre os países *i* e *j* é estimulado se os países têm um acordo comercial e é afetado negativamente pelo potencial de mercado associado aos acordos comerciais assinados pelo país *i* dos quais o país *j* não é signatário. As colunas 1 e 2 repetem o exercício, mas com valores defasados das covariáveis para resolver possíveis problemas de causalidade reversa. Os resultados (não apresentados) indicam que as estimativas pontuais recuam ligeiramente, mas os coeficientes permanecem significativos em níveis convencionais.

é usado na produção de um bem que posteriormente é exportado. Nesse sentido, essa variável provavelmente será influenciada por APC que o país importador possa manter com o seu parceiro fornecedor (um efeito que surge do lado da importação). Ela também pode ser afetada por APC que o país importador possa ter com os países para onde o bem que incorporou esse insumo estrangeiro será exportado (um efeito que surge do lado da exportação). Isso, de fato, ressalta a essência da estimação: é provável que o desenvolvimento das cadeias de produção entre dois países seja influenciado não apenas pela medida em que esses dois países estão integrados, mas também pela medida em que o país que usa os insumos estrangeiros está preferencialmente integrado com mercados terceiros.

Para ilustrar melhor a ideia, considere o seguinte exemplo: a Costa Rica e o Peru têm um APC desde 2013. Isso implica que, *ceteris paribus*, quando a Costa Rica importa insumos para uso em bens para consumo final interno, tem mais incentivos para importar do Peru do que, digamos, da Argentina, um país com o qual não mantém um acordo comercial. Esse é o efeito típico dos APC analisado nos estudos empíricos sobre os acordos comerciais.

Agora, quando se trata de importar bens que posteriormente serão usados como insumos nas exportações da Costa Rica para o México (com o qual ela tem um APC), o uso de muitos insumos do Peru (que não é signatário desse APC) será restrito pelas RO do acordo. Em consequência, a Costa Rica não tem outros incentivos para importar esses insumos do Peru em vez da Argentina, embora tenha um acordo com o Peru.⁸¹ Isso ocorre porque o acordo com o México não permite a acumulação do Peru (ou, nesse caso, da Argentina). Em termos mais gerais, as exportações da Costa Rica para outros membros da sua rede de APC precisarão pagar tarifas NMF se ela usar insumos de países que não tenham um acordo com o parceiro importador (os chamados insumos não originários), mesmo que a Costa Rica tenha um APC com o país de onde venha o insumo.

A história, porém, só pode ser entendida plenamente com a introdução de outro país, digamos, a Nicarágua. Conforme mencionado acima, ela tem um acordo com a Costa Rica que permite a acumulação ampliada com o México. Essa situação implica o seguinte: *ceteris paribus*, quando a Costa Rica importa insumos para uso em bens para o consumo final interno, tem mais incentivos para comercializar com a Nicarágua do que com a Argentina porque mantém um acordo

PARA DESENVOLVER
CADEIAS REGIONAIS
DE VALOR, OS PAÍSES
NECESSITAM NÃO SÓ TER
ACESSO RECÍPROCO AOS
SEUS MERCADOS, MAS
TAMBÉM ACESSO CONJUNTO
A TERCEIROS MERCADOS

⁸¹ Estritamente falando, nem todos os insumos do Peru são restritos pelas RO do APC entre a Costa Rica e o México. Além disso, alguns insumos que são restritos podem ser usados desde que passem pela transformação necessária. O ponto geral neste caso é que a maioria dos insumos do Peru é restrita pelas RO do acordo; assim, não podem ser usados livremente a menos que certas condições sejam cumpridas.

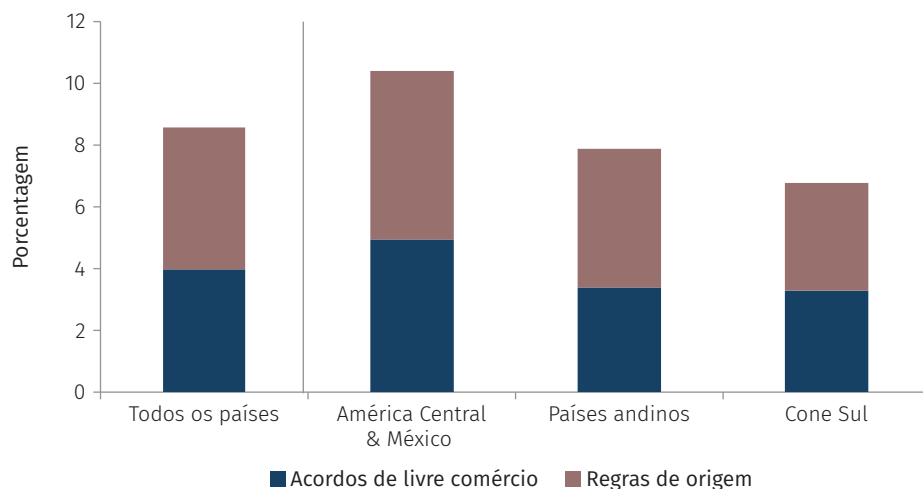
comercial com aquele país, mas não com este. Tem-se algo semelhante à situação entre Peru e Argentina. Mais uma vez, esse é o impacto do comércio bilateral que os estudos capturam normalmente. Contudo, o segundo efeito agora implica que, quando se trata de importar insumos a serem usados posteriormente nas exportações para um país como o México, a Costa Rica tem um incentivo a mais para importar da Nicarágua em detrimento do Peru (ou da Argentina) porque pode acumular materiais da Nicarágua nas exportações para o México sem perder preferências neste último país. A acumulação ampliada com o México dá um incentivo adicional à cadeia de valor para obter insumos da Nicarágua.

O modelo de gravidade é usado para estimar esses dois efeitos decorrentes do compartilhamento a) de um acordo comercial e b) de RO que permitem a acumulação ampliada. No contexto do “roteiro” discutido acima, isso pode ser visto como uma aproximação inicial, em equilíbrio parcial, dos ganhos da CVI se houver um avanço mais ambicioso rumo a um acordo de livre comércio regional. Mais especificamente, o impacto estimado do modelo de gravidade será a soma de dois impactos. O primeiro é um aumento do valor agregado do país j para o país i que ocorre se os dois assinam um acordo comercial. O segundo é um aumento do valor agregado do país j para o país i que ocorre se for permitido a i acumular a origem de j porque j agora faz parte da rede de comércio de i e, assim, todos passam a dividir o mesmo conjunto de regras de origem, possibilitando a acumulação entre eles.

Antes de apresentar os resultados, é importante notar que as regras de origem na equação de gravidade foram modeladas com base em um pressuposto muito simplificado, explicado abaixo. São pelo menos duas as razões para isso. Primeiro, o conjunto de dados sobre o valor agregado está disponível em um nível muito agregado, o que torna difícil combinar os dados sobre as regras de origem, que normalmente são redigidas em níveis de produtos muito desagregados. Segundo, para obter estimativas robustas, o modelo foi executado usando dados não apenas da ALC, mas do mundo inteiro, em três períodos diferentes (ver o boxe 5.3). Obter dados detalhados sobre RO de todos os APC mundiais, em diferentes períodos, seria uma tarefa hercúlea que vai além do alcance deste estudo. Portanto, um indicador substituto muito simples foi usado para capturar os possíveis desincentivos para o país i a importar de j porque as regras de origem nos APC com terceiros parceiros impedem i de fazê-lo: o número de acordos que i assinou com países terceiros dos quais j não é signatário.⁸² Essa

⁸² Um indicador substituto alternativo também é usado: o potencial de mercado total a que o país i tem acesso por meio dos acordos que assinou com países terceiros e dos quais o país j não é signatário. Ver o boxe 5.3.

FIGURA 5.4 VARIAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE VALOR AGREGADO DOS PAÍSES DA ALC POSTERIORMENTE USADAS COMO INSUMOS NAS EXPORTAÇÕES DE OUTROS PAÍSES DA ALC



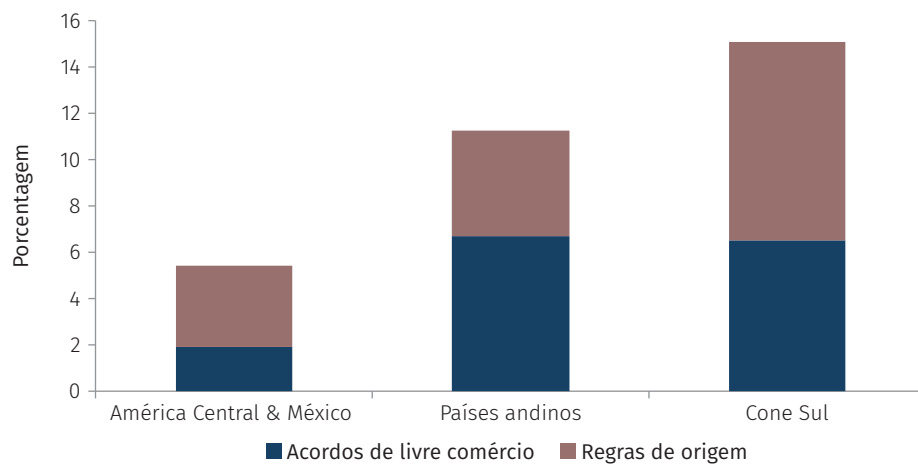
Fonte: BID.

simplificação tem um custo. Como se trata de um indicador substituto bruto da extensão e do nível de restritividade das RO, os resultados das estimações devem ser vistos com certa cautela. A atenção deve se concentrar mais na direção dos efeitos e nas magnitudes relativas do que no tamanho absoluto dos impactos.⁸³

A Figura 5.4 mostra os resultados desse exercício. Em todos os casos, a variável de interesse é a variação do valor agregado do país j (o país exportador) que acaba sendo usado pelo país i (o país importador) nas suas próprias exportações. A primeira coluna mostra a média entre todos os países-fonte e os destinos na ALC. *APC* mede o aumento do valor agregado resultante de compartilhar um acordo comercial. *RO* mede o aumento do valor agregado resultante de ter o mesmo conjunto de RO. Os resultados, apresentados na primeira coluna, apontam para um aumento médio do valor agregado de cerca de 9%. Em outras

⁸³ Nesse tipo de análise, há sempre dois desafios econômicos: i) que a variável explicativa não esteja captando os efeitos de outros fatores ou políticas (por exemplo, zonas de processamento de exportações) e ii) que a causalidade vá da variável explicativa para a variável dependente e não o contrário. A estimativa apresentada no Quadro 5.3 aborda o primeiro desafio ao incluir um conjunto completo de efeitos fixos que controlam, entre outras coisas, os fatores dos importadores e exportadores variáveis em função do tempo. A estimativa do modelo usando valores defasados da variável explicativa procura abordar o segundo desafio.

FIGURA 5.5 VARIAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE VALOR AGREGADO DA AMÉRICA CENTRAL E MÉXICO POSTERIORMENTE USADAS COMO INSUMOS NAS EXPORTAÇÕES DE SUB-REGIÕES SELECIONADAS



Fonte: BID.

palavras, para o país típico da ALC, as exportações de bens intermediários posteriormente usados como insumos nas exportações de outros países da região aumentam 9%, com contribuições iguais dos efeitos dos APC e das RO.

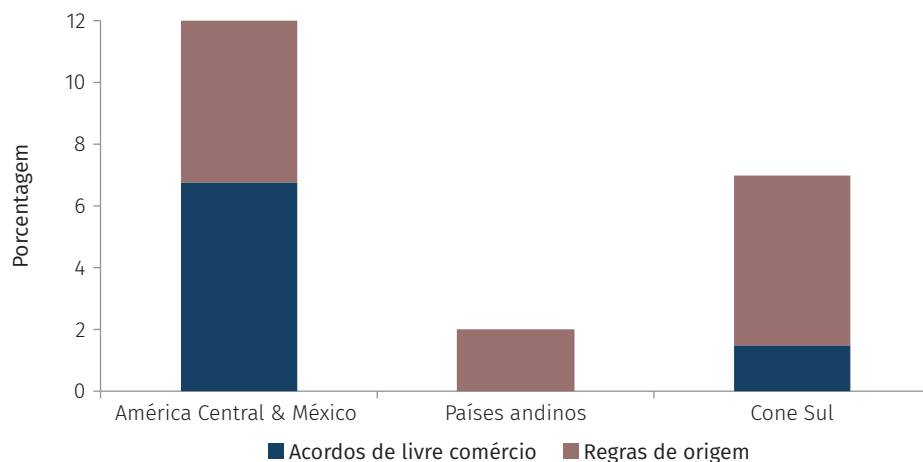
O restante das colunas mostra os resultados quando as fontes de valor agregado (isto é, os países exportadores), são agrupadas por sub-regiões. A segunda coluna apresenta a média para a América Central & México quando exportam bens intermediários usados como insumos nas exportações de outros países da ALC. A terceira e a quarta colunas fazem o mesmo para os países andinos e do Cone Sul, respectivamente.⁸⁴ Os resultados indicam a existência de alguma heterogeneidade entre as sub-regiões, com os países da sub-região América Central & México apresentando efeitos médios ligeiramente maiores.

As figuras 5.5 a 5.7 apresentam resultados mais desagregados por sub-regiões exportadoras e importadoras e, assim, fornecem mais ideias sobre o que está ocorrendo por trás das médias. Por exemplo, a figura 5 mostra os resultados quando os países da América Central & México exportam bens intermediários

A CONVERGÊNCIA DE RO NO CONTEXTO DO TLC-ALC DEVE AUMENTAR O USO DE INSUMOS REGIONAIS EM 9%

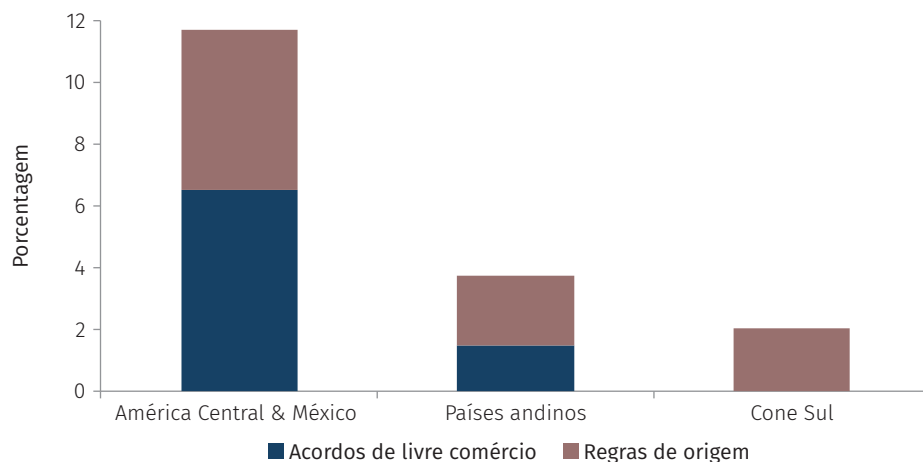
⁸⁴ América Central & México abrange Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e El Salvador. Países andinos abarca Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Cone Sul compreende Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

FIGURA 5.6 VARIAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE VALOR AGREGADO DOS PAÍSES DA REGIÃO ANDINA POSTERIORMENTE USADAS COMO INSUMOS NAS EXPORTAÇÕES DE SUB-REGIÕES SELECIONADAS



Fonte: BID.

FIGURA 5.7 VARIAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE VALOR AGREGADO DOS PAÍSES DO CONE SUL POSTERIORMENTE USADAS COMO INSUMOS NAS EXPORTAÇÕES DE SUB-REGIÕES SELECIONADAS



Fonte: BID.

usados como insumos nas exportações de cada uma das outras sub-regiões. Note, por exemplo, que o aumento potencial na exportação de valor agregado para os países da mesma região é muito modesto. Isso ocorre porque a maioria desses países já tem acordos comerciais e regras de origem que permitem a acumulação entre eles; portanto, um acordo de livre comércio regional não acrescenta muito ao que eles já têm. Observe, porém, que esse não é o caso com as exportações de valor agregado para os países andinos ou do Cone Sul. Como atualmente há um número relativamente menor de acordos comerciais entre a América Central e o México e os países dessas outras sub-regiões, o acordo de livre comércio proposto tem um impacto bem maior sobre o potencial de formação de cadeias de produção em todas essas sub-regiões. As figuras 5.6 e 5.7 mostram uma situação semelhante no caso dos países andinos e do Cone Sul.

De modo geral, os resultados sugerem que o avanço rumo à convergência e, mais à frente, a um acordo de livre comércio regional poderia ter impactos significativos e positivos na formação de cadeias produtivas regionais. Os maiores impactos parecem estar na formação de cadeias de produção entre as sub-regiões, um resultado que decorre do fato de que há mais espaço para a integração entre as sub-regiões do que dentro delas.

O TLC-ALC DEVER TER
UM IMPACTO POSITIVO
E SIGNIFICATIVO NA
FORMAÇÃO DE CADEIAS DE
VALOR REGIONAIS

O panorama geral: impactos parciais e gerais de um tratado de livre comércio na ALC (TLC-ALC)

Os resultados apresentados até agora revelam os ganhos imediatos, em equilíbrio parcial, de um tipo específico de comércio: o de insumos intermediários, fundamental para o desenvolvimento de cadeias de valor. Contudo, eles não lançam luz nenhuma sobre o impacto de um acordo de livre comércio na ALC (TLC-ALC) sobre o comércio geral, inclusive a parte que decorre dos seus efeitos de equilíbrio geral em toda a economia.

Para remediar isso, foram usadas duas estratégias metodológicas diferentes, ambas com seus prós e contras. A primeira — uma versão modificada do modelo de gravidade setorial usado na parte 3 — ainda se concentra nos ganhos imediatos em equilíbrio parcial, mas considera o comércio tanto de bens intermediários como de bens finais. O panorama mais amplo de equilíbrio geral ainda está faltando, mas essa é uma opção metodológica que exige menos dados (e, portanto, requer menos imputações e pressupostos heroicos) e é muito transparente sobre

a origem dos ganhos. A segunda estratégia recorre a um modelo mais estrutural — um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) — uma ferramenta-padrão para tentar capturar os ganhos de equilíbrio geral em toda a economia. Ela tem suas vantagens quando se trata de fornecer um panorama mais amplo, porém o faz às custas da robustez dos pressupostos e dados usados, bem como da clareza sobre a origem dos ganhos. Nenhuma dessas duas abordagens considera os serviços nem os impactos dinâmicos do acordo de livre comércio, ou seja, os ganhos decorrentes da elevação do investimento e da produtividade, nem captura os ganhos decorrentes da eliminação das barreiras não tarifárias. No entanto, juntas, elas oferecem uma boa aproximação inicial do que está em jogo em uma agenda regional mais ambiciosa.

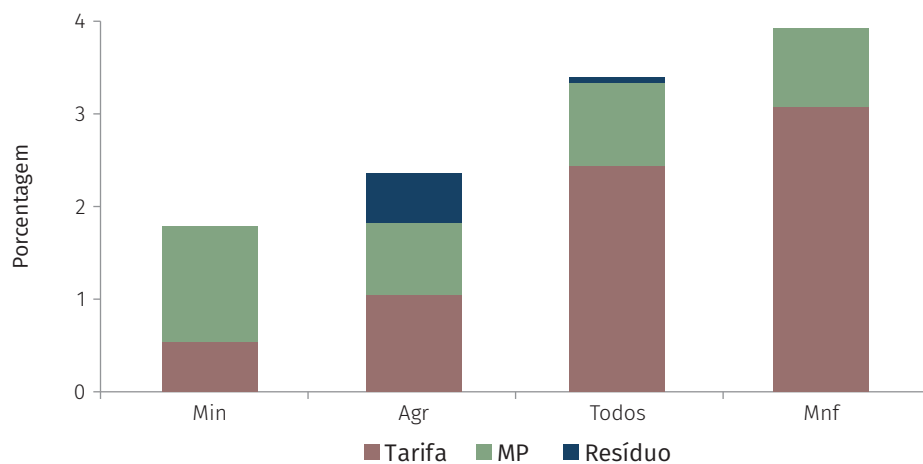
UM TLC-ALC AUMENTARIA O
COMÉRCIO INTRARREGIONAL
DE TODOS OS PRODUTOS
EM 3,5%

Os ganhos da gravidade — Conforme discutido na parte 3 e no apêndice técnico 3.2, uma característica conveniente da gravidade setorial é que ela vai além da variável *dummy* para capturar o efeito dos APC. Ela contém informações sobre as tarifas aplicadas e as margens de preferência (MP) dos APC em um nível setorial razoavelmente desagregado (Sistema Harmonizado de 4 dígitos), que oferece uma boa plataforma para simular os impactos comerciais de um acordo de livre comércio regional em todas as sub-regiões e setores. Uma vez que o foco neste estudo recai sobre um TLC-ALC, o modelo foi executado para estimar quais têm sido os efeitos médios dos APC intrarregionais da ALC, em vez de estimar o efeito de cada APC, e os resultados foram usados para simular um cenário em que todas as tarifas intrarregionais são eliminadas. Os detalhes técnicos são discutidos no apêndice técnico 5.1.

A Figura 5.8 apresenta os resultados para a região como um todo. O avanço rumo a um TLC-ALC aumentaria o comércio intrarregional em 3,5%, um aumento que seria impulsionado, sobretudo, pela eliminação de tarifas. Um terço desses ganhos é explicado pelos chamados efeitos indiretos capturados pelas MP e pela variável *dummy* dos APC (por exemplo, menor incerteza sobre as políticas, melhorias na facilitação do comércio, eliminação das barreiras não tarifárias e mais incentivos ao investimento direto estrangeiro indutor do comércio). O comércio de bens manufaturados teria mais a ganhar (4%), seguido, como se poderia esperar, pela agricultura (o setor em que os ganhos indiretos são os mais importantes devido à prevalência de barreiras não tarifárias) e pela mineração.

A Figura 5.9 decompõe as exportações por sub-região, enquanto a figura 5.10, o faz por subregião e setor. Como pode ser visto, a América Central ampliaria suas exportações mais do que as outras sub-regiões (12%), impulsionada pelos

FIGURA 5.8 GANHOS SETORIAIS DO COMÉRCIO INTRARREGIONAL DE UM TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO DA ALC. UMA ABORDAGEM DE GRAVIDADE SETORIAL



Fonte: Estimativas do BID.

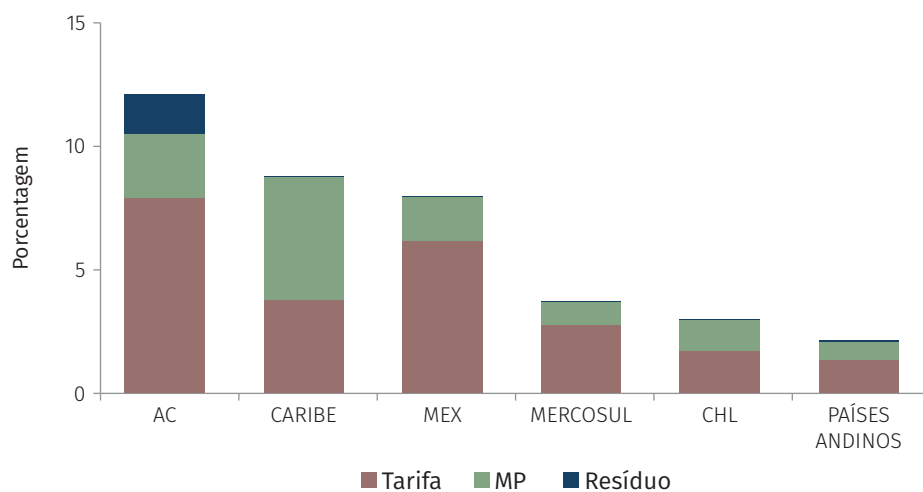
Observação: Simulação de um cenário de tarifa zero com base nos coeficientes estimados apresentados na Tabela A.5.1, colunas 2, 4, 6 e 8 do apêndice técnico 5.1. Os efeitos tarifários, indiretos e residuais vêm da redução tarifária, de MP e de um resíduo abrangente dos APC, respectivamente.

ganhos na agricultura, dos quais 35% são explicados por fatores outros que não a eliminação de tarifas. Esses ganhos são determinados pelo melhor acesso ao Mercosul, a alguns países andinos e ao Caribe (ver a tabela 2.2, parte 2). O Caribe vem em segundo lugar, com um crescimento estimado em 8,8%, impulsionado pela agricultura e pela melhoria do acesso à maior parte da região, sobretudo ao Mercosul e México.⁸⁵ O México vem em seguida, alcançando ganhos de 8%, impulsionados pela manufatura, com a eliminação de tarifas respondendo pela maioria dos resultados. O Mercosul está na região média, com ganhos de 4%, em vista da eliminação de tarifas na indústria manufatureira e na agricultura, sobretudo no México e na América Central. Os países andinos e o Chile vêm em último lugar com ganhos semelhantes; um resultado compatível com suas redes mais amplas de acordos intrarregionais. Contudo, seus ganhos têm uma composição diferente. Enquanto o principal ganhador nos países andinos é o setor manufatureiro, no Chile, o destaque é a agricultura. No caso dos países andinos,

O COMÉRCIO NO SETOR MANUFATUREIRO É O QUE MAIS SE EXPANDE, CHEGANDO A 4%

⁸⁵ Devido a restrições dos dados, o grupo do Caribe se restringe a Belize, Bahamas, Barbados, Guiana, Haiti, Jamaica, Suriname e Trinidad e Tobago.

FIGURA 5.9 GANHOS COM A EXPORTAÇÃO INTRARREGIONAL DECORRENTES DE UM TLC-ALC POR SUB-REGIÃO. UMA ABORDAGEM DE GRAVIDADE SETORIAL



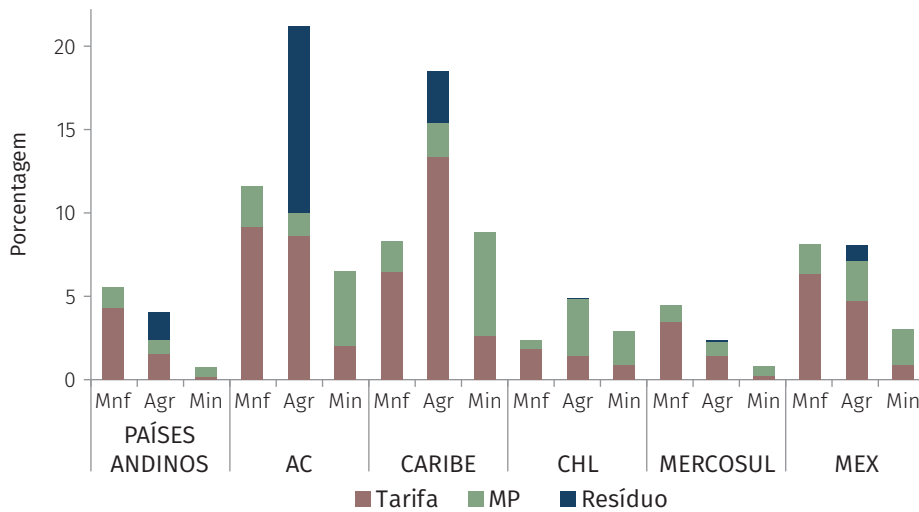
Fonte: Estimativas do BID.

Observação: Trata-se de ganhos nas exportações para outras sub-regiões, resultado de uma simulação de um cenário de tarifa zero baseado nos coeficientes estimados mostrados na tabela A.5.1, colunas 2, 4, 6 e 8 do apêndice técnico 5.1. Os efeitos tarifários, indiretos e residuais, vêm da redução tarifária, de MP e de um resíduo abrangente dos APC, respectivamente.

os ganhos se concentram na América Central e no Caribe; já no caso do Chile, a maior parte deles está no Caribe.

O que se pode dizer desses ganhos? Decerto, eles abrem espaço para uma interpretação do tipo “o copo está meio vazio ou meio cheio?”. Eles parecem pequenos em comparação com os resultados passados dos acordos sub-regionais, que variaram de 8% a 41% (ver parte 3). Mas isso significa que os governos não devem investir capital político para resolver a fragmentação? Não necessariamente. Conforme sugerido anteriormente, a maior probabilidade é que esse tipo de exercício revele aos limites inferiores dos ganhos potenciais, pois ele se concentra apenas nos efeitos imediatos e diretos. Além disso, não causa surpresa que esses ganhos tendam a ser inferiores aos ganhos dos APC originais, que começaram com níveis de proteção muito mais elevados. Contudo, mesmo que o ganho médio de 4% — cerca de US\$ 15,5 bilhões em 2016 — seja interpretado ao pé da letra (o que, conforme se mostrou, oculta variações significativas entre as sub-regiões e setores), ele não é desprezível. Por exemplo, o comércio intrarregional da ALC caiu 26% entre 2012 e 2017. Nesse cenário, mesmo uma variação que não se repita no tempo de 4% nos fluxos comerciais não é um ganho que a região possa se dar o luxo de ignorar.

FIGURA 5.10 GANHOS DAS EXPORTAÇÕES DE UM TLC-ALC POR SETOR E SUB-REGIÃO. UMA ABORDAGEM DE GRAVIDADE SETORIAL.



Fonte: Estimativas do BID.

Observação: Trata-se de ganhos nas exportações para outras sub-regiões, resultado de uma simulação de um cenário de tarifa zero baseado nos coeficientes estimados mostrados na tabela A.5.1, colunas 2, 4, 6 e 8 do apêndice técnico 5.1. Os efeitos tarifários, indiretos e residuais vêm da redução tarifária, de MP e de um resíduo abrangente dos APC, respectivamente.

Uma primeira aproximação dos impactos em toda a economia. A abordagem do equilíbrio geral reforça a análise ao permitir observar melhor os efeitos dos APC da LAC em toda a economia. Como mencionado anteriormente, o quadro continua longe de ser perfeito porque o modelo ainda tem grandes limitações no tocante à captura de todas as fontes de ganhos do comércio, sobretudo os decorrentes do comércio de serviços e do aumento da concorrência, divulgação de conhecimento e inovação.⁸⁶ Nenhum desses ganhos é capturado nas simulações, que refletem, sobretudo, variações dos preços relativos e melhorias na alocação dos recursos. Portanto, esses resultados também devem ser considerados o limite inferior dos possíveis ganhos e são mais ilustrativos da variação nos ganhos nos diferentes cenários do que do seu valor absoluto.

As simulações detalham como as exportações de bens mudariam com a implementação completa de um TLC-ALC (inclusive com a acumulação das RO) em três cenários estilizados. O primeiro cenário — o *status quo* — pressupõe que o mundo retome sua marcha rumo a mega acordos com a implementação

⁸⁶ Mais detalhes podem ser consultados no Apêndice técnico 5.2.

completa da TPP e do TTIP. No segundo, se pressupõe que a China feche um APC com parceiros na região do Pacífico — a Parceria Econômica Abrangente Regional (RCEP).⁸⁷ O terceiro e último cenário, denominado “atritos comerciais mundiais”, imita um ambiente de barreiras comerciais mais elevadas e simula os impactos de um aumento de 20 pontos percentuais nas tarifas bilaterais mundiais.

Os resultados da variação no total das exportações (dentro e fora da região) são mostrados na tabela 5.1 e excluem o Caribe em função de restrições de dados. De imediato, se percebe que a “estratégia” TLC-ALC é dominante nos três cenários, mas seu impacto é de especial importância em um ambiente de atritos comerciais elevados. Um TLC-ALC não impediria que as exportações da região caíssem no caso de uma guerra comercial, mas reduziria a queda das exportações em quase 40%. Esse efeito de “amortecimento” tem a mesma magnitude para todos os países e sub-regiões, exceto para o México, devido à sua dependência muito maior do mercado americano. No caso dos dois cenários de mega APC, não há dúvida de que um TLC-ALC também é a melhor opção. Contudo, os ganhos absolutos são pequenos, sobretudo porque nenhum dos dois cenários parece consequente para a região, seja porque os países envolvidos já mantêm APC bilaterais, seja porque os mercados e as preferências em questão não são de especial pertinência para a ALC.⁸⁸

No geral, assim como no exercício de equilíbrio parcial, esta não é uma história de ganhos excepcionais, mesmo se for levado em conta o provável viés de subestimação da metodologia. Mas, de novo, trata-se de uma história sobre como proporcionar fundamentos econômicos mais fortes para mais de meio século de aspiração à integração regional, em que a política muitas vezes falou mais alto que a economia. As estimativas sugerem que seria uma injeção especialmente oportuna de racionalidade econômica em um momento em que a região enfrenta fortes ventos protecionistas no mercado internacional.

⁸⁷ O RCEP está sendo negociado entre os 10 países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) mais a Austrália, China, Coreia do Sul, Índia, Japão e Nova Zelândia.

⁸⁸ Outros exercícios computacionais de equilíbrio geral sobre a TPP, como o capítulo 4 de Banco Mundial (2016), também apontam para impactos muito pequenos sobre as exportações da ALC.

TABELA 5.1 IMPACTO DE EQUILÍBRIO GERAL DE UM TLC-ALC* SOBRE AS EXPORTAÇÕES REGIONAIS EM DIVERSOS CENÁRIOS COMERCIAIS (%)

País/ sub-região	Cenário comercial			Resposta da ALC		
País	Status quo	Liderado pela China	Atritos comerciais	Status quo + TLC-ALC	Liderado pela China + TLC-ALC	Fricções comerciais + TLC-ALC
América Latina	0,00	-0,03	-13,37	0,65	0,62	-8,12
México	0,16	0,05	-15,25	0,25	0,15	-14,05
Am. Central & RD	-0,36	0,03	-13,65	1,60	1,96	-4,91
Andina	0,00	-0,05	-10,98	1,70	1,67	-2,86
Chile	0,04	0,04	-6,69	0,23	0,22	-2,80
Mercosul	-0,07	-0,13	-14,53	0,32	0,25	-7,67

Fonte: Estimativas do BID.

* A sub-região do Caribe não foi incluída. Ver os detalhes no apêndice técnico 5.2.

Referências

- Blyde, J. S., coord. 2014. *Fábricas sincronizadas: a América Latina e o Caribe na era das cadeias globais de valor*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Blyde, J., e V. Faggioni, 2017, “International Supply Chains and Trade Agreements”, em *Applied Economics Letters*, DOI: 10.1080/13504851.2017.1409414.
- Bombarda, P., e Gamberoni. 2013. “Firm Heterogeneity, Rules of Origin and Rules of Cumulation.” Em *International Economic Review* 54 (1): 307–328.
- Cadestin, C., J. Gourdon e P. Kowalski. 2016. “Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy.” OECD Trade Policy Papers No. 192. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en>.
- Conconi, P., M., García Santana, L., Puccio e R., Venturini, 2018, “From Final Goods to Inputs: The Protectionist Effect of Preferential Rules of Origin”, *American Economic Review* (a ser publicado).
- Giordano, P., M. Watanuki e O. Gavagnin. 2013. “Modelo de equilibrio general computable BID-INT – Marco Teórico y Aplicaciones.” Nota Técnica IDB-TN-505. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Koopman, R., Wang, Z., & Wei, S.-J. (2014). “Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports.” Em *American Economic Review*, 104(2).
- Banco Mundial (2016) *Global Economic Prospects*. Janeiro, 2016. Washington, DC: Banco Mundial.

Apêndice técnico 5.1

Os resultados apresentados nas figuras de 5.8 a 5.10 são baseados em um exercício que usa o mesmo modelo de gravidade setorial descrito no apêndice técnico 3.2. O objetivo é estimar como os fluxos comerciais são impactados por um cenário em que um TLC-ALC completo é implementado, o que significa que todas as tarifas intrarregionais são reduzidas a zero.

O primeiro passo ajusta o modelo de gravidade para estimar o impacto médio dos APC intrarregionais da ALC. São usadas as seguintes especificações:

$$\begin{aligned} \ln(M_{ijt}^s) = & \beta_{intraLAC} \ln(1 + TF_{ijt}^s) * (D_i * D_j) + \beta_{other} \ln(1 + TF_{ijt}^s) * (1 - D_i * D_j) \\ & + \rho_{intraLAC} \ln(1 + MOP_{ijt}^s) * (D_i * D_j) + \rho_{other} \ln(1 + MOP_{ijt}^s) * (1 - D_i * D_j) \\ & + \omega_{intraLAC} PTA_{ijt} * (D_i * D_j) + \omega_{other} PTA_{ijt} * (1 - D_i * D_j) \\ & + \gamma_{ij}^s + \delta_{it}^s + \lambda_{jt}^s + \epsilon_{ijt}^s \end{aligned}$$

onde, D_i e D_j são variáveis *dummy* iguais a 1 se o país importador i ou o país exportador j for da ALC.

O modelo foi estimado separadamente para quatro setores: carne; legumes, verduras e grãos (LVG); manufatura (Mnf) e minerais (Min). As colunas 1, 3, 5 e 7 da tabela A.5.1 apresentam os resultados da regressão. Para cada setor, o modelo foi reestimado de modo a incluir apenas as variáveis que tinham coeficientes significativos. Os resultados são relatados nas colunas 2, 4, 6 e 8.

O segundo passo simula o efeito sobre o comércio de um TLC-ALC (tarifas zero entre os países da ALC) usando os coeficientes das colunas 2, 4, 6 e 8 e a equação A.5.1 para prever o comércio bilateral quando as tarifas são reduzidas a zero. O ano-base foi 2013, com a exceção do Chile, cujos dados preferenciais referentes a esse ano não estavam disponíveis e foram substituídos pelos de 2015. Conforme explicado no apêndice técnico 3.2, o efeito total foi decomposto no efeito direto (tarifas), no efeito indireto (MP) e no efeito *dummy* residual do APC.

Neste exercício, a ALC é composta por 26 países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela, agregados em cinco sub-regiões ou países: Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai); América Central (Costa Rica, El Salvador,

Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana); países andinos (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); Chile; e México.

Os APC incluídos são os mesmos usados no apêndice técnico 3.2. Os APC existentes dentro da ALC são: a Comunidade Andina (CA), CA–Mercosul, MCCA, MCCA–México, CAFTA–DR, CARICOM, CARICOM–Colômbia, CARICOM–Costa Rica, CARICOM–Cuba, CARICOM–República Dominicana, CARICOM–Venezuela, Mercosul, Mercosul–Bolívia, Mercosul–Chile e todos os Acordos de Complementação Econômica da ALADI.

TABELA A.5.1 MODELO DE GRAVIDADE SETORIAL. RESULTADO DAS ESTIMAÇÕES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Carne	Carne	LVG	LVG	Mnf	Mnf	Min	Min
	(S2)	(S2)	(S2)	(S2)	(S2)	(S2)	(S2)	(S2)
ln_tarifa_intraALC par	-0,823 (0,652)		-1,220** (0,491)	-1,189 (0,383)	-2,137*** (0,113)	-2,143*** (0,113)	-1,860* (0,969)	-1,792* (0,965)
ln_tarifa_outros pares	-0,692*** (0,072)	-0,745*** (0,061)	-0,545*** (0,057)	-0,545*** (0,057)	-0,601*** (0,020)	-0,601*** (0,020)	-0,786*** (0,152)	-0,831*** (0,142)
ln_MP_intra-ALC par	1,751*** (0,494)	2,120*** (0,457)	0,138 (0,487)		0,654*** (0,118)	0,659*** (0,118)	3,902*** (1,114)	3,886*** (1,110)
ln_MP_outros pares	0,128 (0,092)		0,152** (0,073)	0,149** (0,073)	0,298*** (0,029)	0,298*** (0,029)	0,128 (0,253)	
Intra_ALC APC	0,421** (0,174)	0,457*** (0,174)	-0,138 (0,096)		0,010 (0,018)		-0,048 (0,163)	
Outros APC	-0,034 (0,023)		-0,014 (0,013)		0,032*** (0,003)	0,032*** (0,003)	0,031 (0,020)	
Observações	805.214	805.214	2.124.774	2.124.774	37.281.238	37.281.238	1.089.801	1.089.801
R-squared	0,831	0,831	0,826	0,826	0,820	0,820	0,822	0,822
imp#exp#hs4	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
exp#hs4#ano	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
imp#ano	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
imp#hs2#ano	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Erros-padrão agrupados por imp#exp#hs4 entre parênteses.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Apêndice técnico 5.2

Os resultados de equilíbrio geral apresentados na tabela 5.1 se baseiam no modelo de equilíbrio geral computável (EGC) desenvolvido por Giordano, Watanuki e Gavagnin (2013). Essa versão do modelo foi desenvolvida para avaliar especificamente o resultado final de uma política de resposta que permitisse à região ampliar e aprofundar a integração regional para compensar o impacto negativo de um ambiente externo que se tornasse progressivamente mais protecionista.

O modelo pertence à classe de modelos EGC globais (multinacionais e multissetoriais), que apresentam as seguintes características: estática, retornos constantes à escala e concorrência perfeita, níveis de emprego fixos e nenhum vínculo entre o comércio e a produtividade total dos fatores. Para esta aplicação específica, foram inseridas as seguintes extensões: i) a separação entre os insumos internos e os importados (ou seja, a hipótese de Armington) na função de produção para cada requerente; ii) a modelagem explícita das RO e iii) a inclusão dos custos do comércio.

O modelo foi calibrado usando o banco de dados GTAP 9a. Especificamente, ele destaca vinte e nove países, onze setores, duas categorias de trabalho, um estoque de capital físico e os recursos naturais (ou seja, terra) usados na agricultura e na mineração. O modelo pressupõe a mobilidade perfeita entre os setores, tanto para as categorias de trabalho quanto de capital físico, e a especificidade setorial dos recursos naturais empregados na agricultura e na mineração. No nível macro, foram aplicadas as seguintes regras de fechamento macroeconômico: a) balança de pagamentos: para garantir a neutralidade das simulações em termos da variação nos ativos externos líquidos dos países, a variação nas taxas de câmbio reais mantém o saldo da conta corrente fixo em moeda estrangeira; b) consumo do governo: para garantir a neutralidade das simulações em termos do orçamento, a variação nas alíquotas do imposto de renda das famílias liquida o orçamento do governo (ou seja, não há financiamento interno nem externo adicional aos valores de base) e c) investimento intertemporal: para garantir a neutralidade entre as simulações em termos do investimento em atividades futuras, o investimento real é fixo. Em consequência das duas últimas regras de fechamento, a variação no consumo privado real pode ser interpretada como equivalente à variação no bem-estar agregado.

As simulações partem de uma linha de base que replica a economia mundial no ano-base, sobre a qual os seguintes grupos de cenários foram projetados:

1. **Status quo:** Neste conjunto de cenários, se pressupõe que o ambiente do comércio mundial siga o curso definido na última década. Os Estados Unidos (EUA) estariam no centro das iniciativas de negociação (EUA-Global), e os mega acordos regionais, modelados como uma eliminação completa das tarifas residuais entre os membros da TPP e do TTIP, seriam os principais determinantes da liberalização do comércio.
2. **Liderado pela China:** Neste cenário alternativo, se pressupõe que a China assuma a liderança ao fechar um acordo de livre comércio com parceiros na região do Pacífico, modelado como uma liberalização comercial completa entre os membros da iniciativa RCEP.
3. **Atritos comerciais mundiais:** Neste conjunto de cenários, se pressupõe o aumento dos atritos comerciais mundiais. Foi modelado como a imposição de uma tarifa hipotética de 20 pontos percentuais em cima das tarifas aplicadas atualmente a todos os fluxos de comércio bilateral existentes.
4. **Resposta da América Latina e Caribe (com integração):** O conjunto final de cenários foi projetado como uma variante dos discutidos acima. Compara a opção de buscar uma área de livre comércio profunda em que as tarifas residuais seriam eliminadas gradativamente entre todas as economias da região e as RO também seriam harmonizadas em um único conjunto de disposições (TLC-ALC). Tecnicamente, esse cenário elimina o subsídio implícito concedido aos bens intermediários dos acordos de livre comércio e o imposto implícito sobre os bens intermediários fora desses acordos com origem em países da região que prevaleciam antes do aprofundamento da integração.

Dada a especificação do modelo e dos pressupostos subjacentes, os resultados não devem ser interpretados como uma previsão da magnitude dos efeitos sobre toda a economia dos experimentos normalmente hipotéticos com a reforma de políticas; antes, devem servir como uma indicação da sua classificação para definir a prioridade das políticas. A Tabela A.5.2 detalha o impacto dos cenários selecionados sobre as exportações e importações por sub-região.

TABELA A.5.2 IMPACTO SOBRE O COMÉRCIO DE CENÁRIOS SELECIONADOS*(US\$ e variação percentual em relação à base)*

	País	Base (*)	Ambiente externo			Resposta da América Latina		
			EUA– Global	China– Global	Tar20%– Global	EUA– Global + TLC-ALC	China– Global + TLC-ALC	Tar20%– Global + TLC-ALC
Exportações	México	352.233	0,157	0,049	–15,245	0,246	0,154	–14,051
	Am. Central e RD	87.968	–0,360	0,033	–13,654	1,596	1,963	–4,907
	R. Andina	213.466	–0,003	–0,045	–10,981	1,701	1,669	–2,857
	Chile	94.021	0,044	0,039	–6,691	0,230	0,224	–2,799
	Mercosul	390.387	–0,065	–0,132	–14,529	0,320	0,251	–7,665
	América Latina	1.138.075	0,001	–0,033	–13,370	0,647	0,617	–8,124
Importações	México	322.089	–0,149	0,025	–17,936	0,669	0,860	–14,482
	Am. Central e RD	117.052	–0,387	–0,128	–10,443	1,367	1,609	–3,276
	R. Andina	180.673	–0,149	–0,142	–14,406	1,582	1,608	–4,840
	Chile	80.891	0,106	–0,241	–12,817	0,548	0,219	–6,763
	Mercosul	373.076	–0,194	–0,372	–17,074	0,312	0,128	–8,404
	América Latina	1.073.782	–0,171	–0,178	–15,840	0,765	0,765	–8,945

Fonte: BID.

Observação: (*) em milhões de US\$.

EM SUMA

Este relatório se propôs responder a algumas perguntas-chave sobre os resultados desse experimento de um quarto de século da ALC com o “novo regionalismo”. Após cinco seções de análise, quais são as principais constatações? A imagem no espelho retrovisor tem nuances. O regionalismo aberto do início dos anos 1990 claramente superou a paralisia dos pós-guerra, enraizada no conflito entre o protecionismo dos países da ALC e suas aspirações de integração. Esse regionalismo prosperou à medida que as estratégias de desenvolvimento desses países deixaram de intervir fortemente no funcionamento do mercado e do comércio internacional, o que não apenas facilitou a liberalização do comércio intrarregional, mas também minimizou os custos do desvio do comércio implícitos nas liberalizações preferenciais.

O novo regionalismo também foi marcado pelo abandono de metas regionais mais ambiciosas por iniciativas sub-regionais mais pragmáticas. Contudo, essa abordagem revelou-se uma faca de dois gumes. Por um lado, simplificou e agilizou as negociações, ao mesmo tempo em que abriu as portas para acordos mais profundos, de inspiração europeia. Entretanto, por outro lado, estabeleceu limites rigorosos para os benefícios dos APC regionais ao promover a fragmentação.

Os exercícios quantitativos deste estudo mostram inequivocamente que os APC sub-regionais foram ferramentas poderosas para promover a integração regional: levaram o comércio intrarregional a se expandir 64%, em média, apesar dos notórios problemas de implementação. Entretanto, os resultados também mostram que os APC tiveram um pobre desempenho no que diz respeito a sua principal motivação econômica: fortalecer a competitividade externa. A fragmentação explica grande parte desse resultado. Os pequenos APC sub-regionais, cujo países têm vantagens comparativas semelhantes, não dispunham de

instrumentos suficientes para gerar ganhos de escala e especialização, capazes de alterar significativamente a posição da região na economia mundial. Essa deficiência foi particularmente acentuada pelo surgimento das mega economias e dos mega acordos no mercado internacional.

Quando o relatório se volta para a agenda de políticas futura, as recomendações podem parecer desconcertantes, pois apontam para uma solução que já foi tentada e cujo êxito se provou elusivo: a convergência para um acordo de livre comércio de âmbito regional. Por que as coisas seriam diferentes desta vez? As recomendações da parte 4 se baseiam nas lições aprendidas no último quarto de século e nos desafios e oportunidades encontrados pelas mudanças nas economias mundial e regional.

Em uma conjuntura econômica mundial cada vez mais dominada por mega economias e mega acordos, mas que também enfrenta o desafio de uma reação protecionista, o mosaico dos APC intrarregionais da LAC não dá à região muitas opções: ou esses APC alcançam uma massa crítica econômica ou enfrentarão uma morte lenta ou, pior ainda, a irrelevância. Se os governos da ALC querem manter seus objetivos de integração regional, convergência é a resposta. Ao contrário do ocorrido com as iniciativas anteriores, a região agora conta com um ambiente de políticas favorável e desfruta de uma vantagem importante: quase 90% do comércio intrarregional tem isenção tributária. A questão candente, no entanto, é a melhor maneira de criar um acordo de livre comércio regional. É nesse ponto que a capacidade de aprender com os erros do passado joga um papel fundamental.

Este estudo não subestima as restrições políticas desse desafio. Antes, discute diversas rotas para a convergência, dando aos governos a opção de escolher o itinerário mais adequado às suas circunstâncias. Eles podem adotar uma abordagem mais cautelosa, passo a passo, começando por ampliar a acumulação de RO entre os acordos existentes para, em seguida, preencher as lacunas nessas relações. Ou podem optar por uma trajetória sem escalas até um acordo de livre comércio regional. Dadas as conturbadas experiências da região com uniões aduaneiras, instituições supranacionais e disciplinas intrincadas, as recomendações apontam para uma zona de livre comércio padrão, de arquitetura intergovernamental e voltada para os bens e serviços. No espírito de um “acordo vivo”, outras questões, como as de propriedade intelectual, trabalhista ou ambiental, podem ser consideradas tão logo seja estabelecido um firme alicerce para uma área de livre comércio de bens e serviços na região.

O acordo também deve conter um capítulo amplo sobre a facilitação do comércio, abrangendo não apenas as medidas relacionadas à alfândega, mas

também todas as que possam minimizar os custos de transporte e transação, como normas técnicas, medidas fitossanitárias e logística. Embora os esforços para racionalizar e promover a harmonização dessas medidas não dependam necessariamente de um acordo comercial formal, essa plataforma oferece uma oportunidade importante para facilitar a coordenação e fazer cumprir os compromissos de uma série de iniciativas sub-regionais tanto em infraestrutura como na facilitação do comércio.

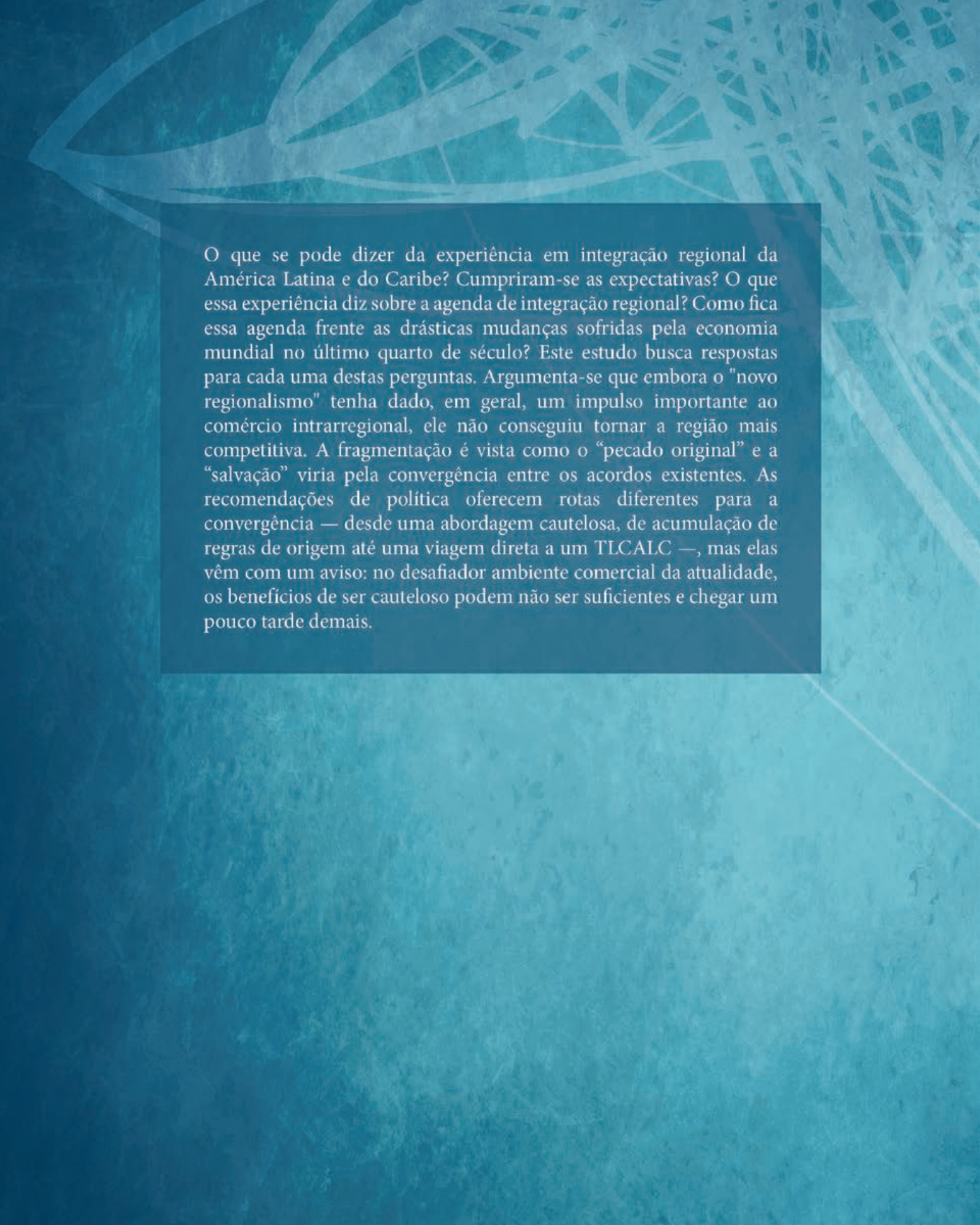
Outra recomendação crucial é iniciar as negociações tão logo uma massa crítica de países com poder e influência suficientes indique seu compromisso de chegar a um TLC-ALC — não há necessidade de todos os governos da região estarem envolvidos nos estágios iniciais. Seguindo o exemplo da Aliança do Pacífico, deve-se obrigar todos os membros aspirantes a já serem signatários de APC bilaterais ou sub-regionais, a fim de facilitar as negociações e sinalizar seu compromisso com elas. Trata-se de um pré-requisito chave em vista da lacuna da região em termos de credibilidade. Durante esse processo, a Argentina, o Brasil e o México estão em uma posição singular para fazer as negociações avançarem e, mais à frente, reunir os maiores blocos sub-regionais da região — a Aliança do Pacífico e o Mercosul — cujo mercado combinado de US\$ 4,3 trilhões representa 81% do PIB da ALC.

O estudo conclui com algumas estimativas dos ganhos em potencial do comércio que a convergência pode gerar. A mensagem é clara: os ganhos da convergência provavelmente não serão uma panaceia nem mesmo um grande impulso para o comércio da ALC. Contudo, estão ao alcance da mão, e a região dificilmente poderá se dar ao luxo de ignorá-los. Existe uma oportunidade clara para a ALC dar uma fundamentação econômica mais forte a um compromisso que sobreviveu às oscilações da política por pelo menos meio século; e, ao fazê-lo, acumular ganhos que, além palpáveis, são uma raridade no atual ambiente do comércio mundial.

As estimativas do impacto imediato e localizado de um TLC-ALC apontam para ganhos médios de 9% para o comércio intrarregional dos bens intermediários usados nas exportações da região, o que seria um impulso importante para as cadeias de valor regionais subdesenvolvidas da ALC. Na mesma linha, a previsão é de um aumento médio de 3,5% para o comércio intrarregional como um todo (um acréscimo de US\$ 11,3 bilhões com base nos fluxos de 2017), com uma variação significativa entre as sub-regiões e setores (de 1% na mineração nos países andinos a 8% na manufatura no México e 21% na agricultura na América Central). Mesmo que esses ganhos sejam tomados pelo seu valor de face — e, reconhecidamente, estão no limite inferior das estimativas —, eles

não podem ser considerados irrelevantes, sobretudo em um contexto em que o comércio intrarregional caiu 26% entre 2012 e 2017. As estimativas que buscam capturar os efeitos sobre toda a economia contam uma história semelhante de ganhos palpáveis, ainda que modestos, e são especialmente úteis para ilustrar que essa possível convergência teria a dimensão de uma apólice de seguro. Se os atritos no comércio mundial aumentarem — um risco que cresce a cada hora — um acordo de livre comércio regional mitigaria os impactos negativos sobre as exportações da ALC em até 40%.

Essas estimativas também enviam uma importante mensagem em termos das vantagens de abordar a convergência de forma agressiva em vez de cautelosa. Se os ganhos obtidos com o avanço rumo a um acordo de livre comércio regional são palpáveis, porém limitados, uma abordagem lenta e gradual poderia tornar esses ganhos irrelevantes apesar das eventuais vantagens políticas dessa estratégia, sobretudo em vista do ritmo das transformações por que passa a economia mundial. Se os governos da região estão realmente comprometidos com o fortalecimento das justificativas tanto políticas como econômicas para a integração, o tempo, infelizmente, está contra eles.



O que se pode dizer da experiência em integração regional da América Latina e do Caribe? Cumpriram-se as expectativas? O que essa experiência diz sobre a agenda de integração regional? Como fica essa agenda frente as drásticas mudanças sofridas pela economia mundial no último quarto de século? Este estudo busca respostas para cada uma destas perguntas. Argumenta-se que embora o "novo regionalismo" tenha dado, em geral, um impulso importante ao comércio intrarregional, ele não conseguiu tornar a região mais competitiva. A fragmentação é vista como o "pecado original" e a "salvação" viria pela convergência entre os acordos existentes. As recomendações de política oferecem rotas diferentes para a convergência — desde uma abordagem cautelosa, de acumulação de regras de origem até uma viagem direta a um TLCALC —, mas elas vêm com um aviso: no desafiador ambiente comercial da atualidade, os benefícios de ser cauteloso podem não ser suficientes e chegar um pouco tarde demais.