

Derrubando a Parede

Comércio e integração entre Brasil e Colômbia



Derrubando a Parede **Comércio e integração** **entre Brasil e Colômbia**



Integration and Trade Sector
Vice Presidency for Sectors and Knowledge

Derrubando a parede: Comércio e integração entre Brasil e Colômbia ¹

A última década tem sido marcada por crescentes manifestações por parte de líderes do Brasil e da Colômbia sobre a importância e urgência da integração dos dois países sul-americanos. Estas declarações revelam certa perplexidade e evidente insatisfação com os baixos níveis de comércio e investimento entre os dois países apesar de seus 1.950 quilômetros de fronteira comum. O ex-presidente da Colômbia Álvaro Uribe, por exemplo, chegou a declarar: “não parecia que tínhamos uma fronteira, mas sim uma parede.”²

Não é difícil encontrar argumentos na teoria econômica que endossem tal perplexidade. De fato, um modelo de comércio internacional reconhecido - o modelo de gravidade - indica, com amplo suporte empírico, que o volume de comércio entre dois países depende do tamanho das suas economias e da distância entre eles. O impacto da distância é particularmente forte, com o comércio sendo reduzido pela metade à medida que a distância dobra entre os países. Por que então não há mais comércio e investimentos entre países vizinhos como o Brasil e a Colômbia?

A resposta parece estar em uma barreira construída por acidentes geográficos e históricos e por equívocos de política econômica. O Brasil e a Colômbia, assim como o resto da América Latina, sofrem as consequências de modelos econômicos que, de uma forma ou outra, eliminaram os incentivos para a integração regional. No período colonial, um comércio exclusivo com as matrizes levou ao desenvolvimento de uma infraestrutura de transporte e de uma distribuição regional da produção que ignorava a existência dos países vizinhos. Séculos mais tarde, a região adotou uma estratégia de desenvolvimento ainda envolvendo significativas barreiras ao comércio regional, apesar dos conhecidos benefícios da integração.

Os incentivos só começaram a mudar na década de 90, com a abertura comercial. Desde então, países como Brasil e Colômbia enfrentam, pelo menos, dois grandes desafios para integrar-se: dismantlar as barreiras do comércio tradicional e melhorar a infraestrutura de transporte que os conecta. Este último desafio é particularmente importante em função das barreiras geográficas (a floresta amazônica em particular) e da baixa densidade econômica e demográfica ao longo de fronteira comum.

Os indicadores mais recentes sugerem que a demolição desta “parede” finalmente começou. O comércio bilateral entre Brasil e Colômbia quadruplicou desde 2004, os investimentos deram um salto considerável e as iniciativas de co-operação se intensificaram em várias áreas. No entanto, apesar dos progressos, ainda existem boas razões para manifestações de perplexidade e insatisfação. O comércio bilateral continua a representar uma modesta parcela do comércio total dos dois países, acumula uma assimetria significativa e, especialmente,

¹ Este documento foi elaborado sob a supervisão de Antoni Esteveordal, Gerente do Setor de Integração e Comércio (INT) do BID, e escrito por Mauricio Mesquita Moreira, INT Economista Sênior, com contribuições de Masakazu Watanuki, INT consultor sênior, e Heuser Cecilia, INT pesquisa. O documento reflete as opiniões dos autores que não representam necessariamente a posição oficial do BID.

² Álvaro Uribe, El Tiempo, 19 de outubro de 2009.

ainda enfrenta barreiras de acesso a mercado, impedindo seu pleno potencial. Menos comércio significam menos incentivos e informação para investimentos e cooperação. Em outras palavras, “a parede” continua de pé, e é preciso, portanto, que se canalize o tão anunciado entusiasmo pela integração para esforços concretos que se concluam a sua demolição.

Gerenciando as expectativas

Há um consenso de que, apesar dos avanços, os níveis de comércio e investimento entre o Brasil e a Colômbia ainda estão abaixo do seu potencial. Mas de que potencial estamos falando? Expectativas exageradas podem criar ressentimentos que acabam por prejudicar o processo de integração. É importante compreender que os motores que movimentam o comércio bilateral não são os mesmos que promovem, por exemplo, o comércio da região com os EUA ou a China. Em ambos os casos, as diferenças marcantes na disponibilidade de fatores produtivos, como mão de obra e recursos naturais, juntamente com o imenso tamanho dessas economias, geram oportunidades de comércio e investimento em padrões e escalas que são irreproduzíveis no contexto regional.

No caso do Brasil e Colômbia, assim como em outras relações comerciais na região, o principal motor do comércio não está nas diferenças do custo de mão de obra ou disponibilidade de matéria-prima (embora também existam oportunidades nessas áreas, tais como no caso do carvão colombiano ou dos produtos agrícolas brasileiros), mas sim nas semelhanças do nível de renda e da preferência dos consumidores. O Brasil e a Colômbia são economias abundantes em recursos naturais (em ambos os países, a exportação destes produtos representam mais da metade da pauta de suas exportações) e têm rendas per capita que, embora distintas (em 2010, as rendas per capita do Brasil e da Colômbia chegaram a cerca de 10 mil e 6 mil dólares, respectivamente³), não apresentam as enormes disparidades observadas em relação aos países da América do Norte ou à China.

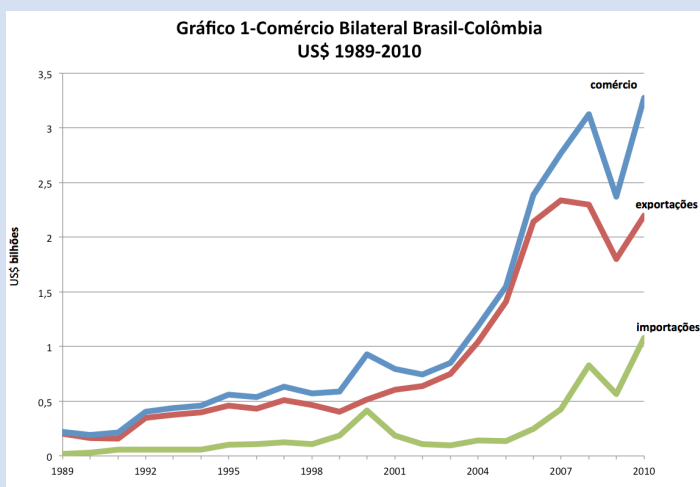
Destas características, segue uma promissora oportunidade de comércio de produtos manufaturados, capaz de explorar as demandas de populações com níveis de renda e culturas semelhantes. Na medida em que essas oportunidades são exploradas, aumentam os incentivos para o investimento, dado o interesse das empresas em reduzir custos de transporte e aproveitar as vantagens competitivas da proximidade com os consumidores. Estas oportunidades são particularmente valiosas no momento em que ambas as economias apresentam sinais robustos de dinamismo, com taxas de crescimento anual a cerca de 4,5% ao ano nos últimos cinco anos, e ambos os governos compartilham uma preocupação com a especialização em recursos naturais, resultante da rápida expansão do comércio com a Ásia. Em suma, investir na integração bilateral significa

³ Bancos centrais dos respectivos países.

investir em novas oportunidades de crescimento através da sofisticação e diversificação da pauta de exportações.

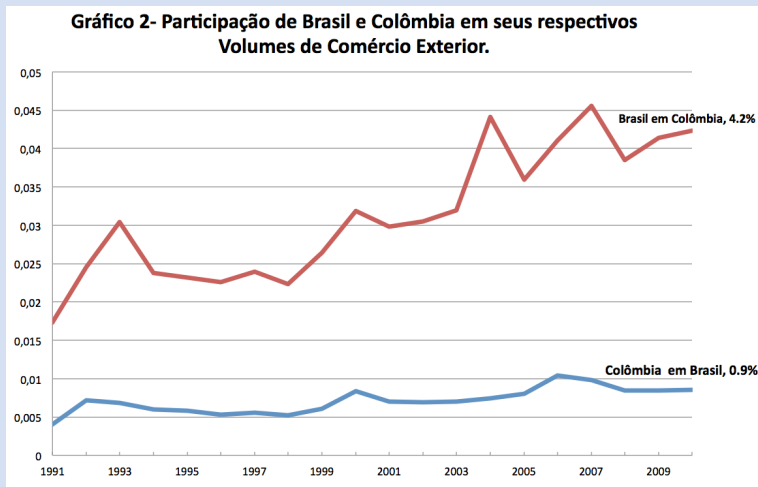
Onde estamos?

Comércio: Como mostra o Gráfico 1, o comércio bilateral, após um período de relativa estagnação em níveis baixos, finalmente decolou no início de 2000, coincidindo com um período de crescimento econômico notável nos dois países e uma maior liberalização comercial entre eles. Também é evidente que este aumento vem ocorrendo de forma assimétrica, liderado em grande parte pelas exportações do Brasil para a Colômbia. As exportações da Colômbia para o Brasil foram mais lentas em reagir e só começaram a crescer a partir da metade da década, um crescimento que não foi suficiente para evitar que a Colômbia acumulasse um déficit comercial bilateral crescente, que chegou a 1,1 bilhão de dólares em 2010.



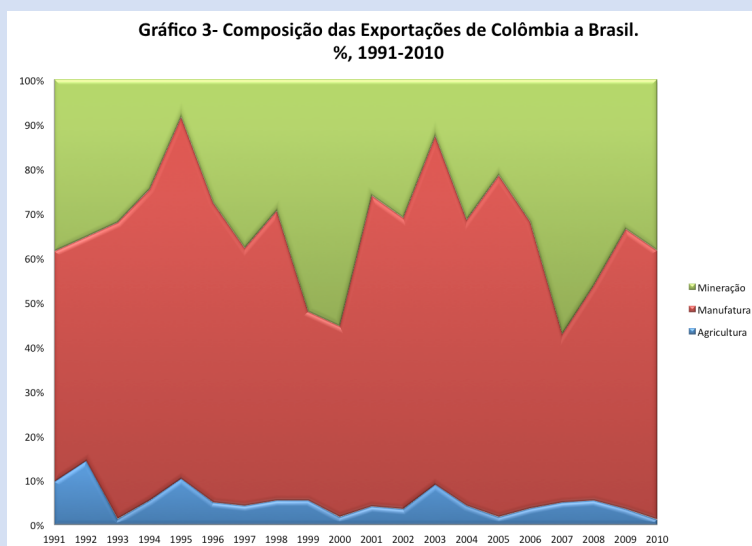
Fonte: INT com dados de COMTRADE, Nações Unidas.

Apesar de todo o dinamismo da última década, o comércio bilateral em 2010 representou apenas 0,7% do total do comércio dos dois países, um nível bem abaixo do já modesto 20% de participação do comércio intra-regional na América Latina. É verdade que este baixo nível é principalmente devido à pequena participação da Colômbia no comércio brasileiro que, por sua vez, reflete em parte a assimetria do tamanho das duas economias (Gráfico 2). Os números parecem ser mais positivos quando se leva em conta que a participação do Brasil no comércio da Colômbia dobrou nas últimas duas décadas, atingindo 4,2% em 2010. Mas o Brasil ainda fica longe dos dois principais parceiros comerciais da Colômbia (EUA com 34% e China com 9,2%) e seu aumento de participação reflete, principalmente, o crescimento de suas exportações, que chegaram a 5,8% das importações da Colômbia em 2010. No mesmo ano, a participação da Colômbia nas importações brasileiras foi de apenas 2,6%.



Fonte: INT com dados de COMTRADE, Nações Unidas.

Em termos de composição, o Gráfico 3 mostra que a maioria das exportações da Colômbia para o Brasil nas últimas duas décadas é de manufaturados (cerca de 60% em 2010), seguido de perto pela mineração, com uma ligeira tendência ascendente de participação deste setor. A participação do setor agrícola ainda mantém um papel marginal. Esse padrão contrasta com o observado no comércio multilateral da Colômbia, onde a participação das exportações de manufaturados em 2010 foi de apenas 22%. Isso representa uma evidência clara de que existem oportunidades de diversificação do comércio bilateral além dos recursos naturais. A má notícia é que as exportações colombianas ainda estão altamente concentradas em um pequeno número de produtos (Tabela 1), com os 10 mais importantes somando 74,3% do total das exportações bilaterais, um grau de concentração similar às exportações multilaterais (71,8%).



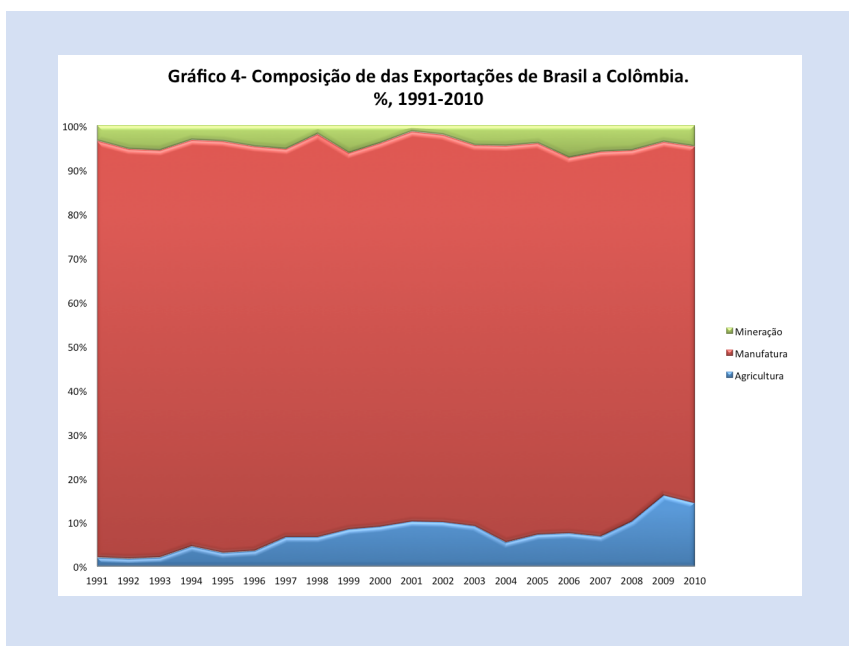
Fonte: INT com dados de COMTRADE, Nações Unidas.

**Tabela 1-
Participação dos
10 Principais
Produtos nas
Exportações
de Colômbia a
Brasil: 2010**

| Produtos (HS2002-6 dígitos) | Participação | Participação acumulada |
|-----------------------------------|--------------|------------------------|
| Coque de hulha | 19,6 | 19,6 |
| Policloreto de vinila | 19,0 | 38,6 |
| Hulha betuminosa | 12,1 | 50,7 |
| Aviões e demais aeronaves | 5,2 | 55,9 |
| Pneus para autos | 4,1 | 60,0 |
| Pneus para caminhões | 3,2 | 63,2 |
| Laminados planos | 3,1 | 66,3 |
| Copolímeros de propileno | 3,1 | 69,4 |
| Óleos brutos de petróleo | 2,9 | 72,3 |
| 6-HEXANOLACTAMA (produto químico) | 2,0 | 74,3 |

Fonte: INT com dados de COMTRADE, Nações Unidas.

Do lado brasileiro, as oportunidades em termos de produtos manufaturados são ainda mais evidentes, com a participação destes nas exportações bilaterais atingindo 80% em 2010, apesar de uma tendência de aumento das exportações de produtos agrícolas (Gráfico 4). O grau de diversificação das exportações é significativamente maior do que o da Colômbia, com os dez principais produtos contabilizando apenas 36,1% do total das exportações em 2010 (Tabela 2), um nível inferior à exportação multilateral (42,1%).



Fonte: INT com dados de COMTRADE, Nações Unidas.

| Produtos (HS2002-6 dígitos) | Participação | Participação acumulada |
|-----------------------------|--------------|------------------------|
| Milho | 6,9 | 6,9 |
| Propeno (propileno) | 6,5 | 13,7 |
| Autos | 3,4 | 20,2 |
| produtos alimentícios | 2,9 | 23,6 |
| Laminados planos | 2,1 | 26,4 |
| Açúcar | 2,1 | 28,6 |
| Motores à combustão | 2,0 | 30,7 |
| Alumínio | 1,9 | 32,6 |
| Pneus para autos | 1,6 | 34,6 |
| Chassis para autos | 1,5 | 36,1 |

Fonte: INT com dados de COMTRADE, Nações Unidas.

Investimento:

O aumento do comércio logo gerou um boom nos investimentos bilaterais. Enquanto que entre 1994 e 2005, o investimento brasileiro na Colômbia se limitou a 93 milhões de dólares, nos cinco anos seguintes, chegou a 775 milhões de dólares.⁴ Os investimentos estão concentrados principalmente no setor manufatureiro, mas a participação em outros setores, como mineração e construção civil, está aumentando. Mais de 30 grandes empresas brasileiras estão presentes na Colômbia, como Petrobras (petróleo), Vale do Rio Doce (mineração), Gerdau (siderurgia), Camargo Correa (construção civil), Votant (siderurgia), Natura (cosméticos) e Marcopolo.⁵

O investimento da Colômbia no Brasil também aumentou, com um total de 605 milhões de dólares entre 2005 e 2009, concentrando-se em setores como petróleo, transmissão de energia elétrica, plásticos, resinas e serviços financeiros.⁶ Entre as empresas colombianas, se destacam grupos como a Interbolsa (serviços financeiros), Mundial (gasodutos e instalações de tubulação de água) e empresas alimentícias como a Quila, a Progel e a Gelco.

Tabela 2-
Participação dos
10 Principais
Produtos nas
Exportações de
Brasil a Colômbia:
2010

⁴ Banco de la República

⁵ Ver IndexInvest Brasil (http://www.cin-desbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16) y Angela Maria Orozco Gómez 2008 "Las inversiones brasileñas en Colombia" Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – Funcex.

⁶ Banco Central do Brasil.

O crescimento de investimento é particularmente bem-vindo em um contexto onde se acumulam superávits comerciais a favor do Brasil. A presença de empresas brasileiras na Colômbia gera outras opções de integração além das exportações, ajudando a dissipar eventuais pressões políticas para que se imponham as barreiras comerciais. O aumento da presença de empresas colombianas no Brasil, por sua vez, pode resultar em um impulso significativo para as exportações na medida em que promove uma melhor compreensão do mercado brasileiro e dos detalhes da política comercial.

Quadro 1 - Cooperação em Ação: O novo “Hercules” da Embraer.

Em abril de 2007, a Embraer informou que tinha iniciado estudos sobre a concepção de um cargueiro médio, o KC-390, que desempenharia funções semelhantes às de um avião Hercules. Em 2008, diversas instituições governamentais do Brasil, assim como a Força Aérea demonstraram seu apoio a este projeto, oferecendo financiamento para o desenvolvimento inicial do mesmo.

Desde então, vários países latino-americanos como Argentina e Chile, se envolveram na realização deste projeto de várias maneiras. Em especial, a Colômbia assinou um acordo em 2010 para a participação no projeto, tanto no desenvolvimento, quanto na produção do KC-390. Este acordo marca o início de negociações bilaterais que poderão levar à instalação de uma fábrica de peças na Colômbia e na compra de 12 unidades.

Por ocasião deste acordo, o Chefe de Operações de Logística da Força Aérea Colombiana, Flavio Ulloa, disse: “Com os mais de 40 anos de experiência da Embraer no desenvolvimento de aviões, e a experiência da Força Aérea Colombiana na área operacional, podemos trabalhar juntos para tornar a aeronave KC-390 um dos aviões mais moderno e versáteis para lidar com diferentes tipos de missões, quer seja militar ou comercial “

Estima-se que o primeiro protótipo do KC-390 será concluído em 2014, e está prevista a venda de 46 unidades do mesmo para o Brasil, Colômbia e Chile.

Cooperação:

As oportunidades geradas pela relação bilateral vão além do comércio e cobrem uma vasta gama de possibilidades de cooperação, tanto técnica como política. Assim como o nível de renda per capita semelhante incentiva a troca de bens e serviços entre os dois países, também cria oportunidades para a troca de conhecimento e experiências em áreas-chave da política de desenvolvimento.

Como em outras experiências da cooperação sul-sul, a abertura comercial entre Brasil e Colômbia e o crescimento do fluxo de comércio e investimentos têm criado incentivos poderosos para essa cooperação. Desde o início da década de noventa foram assinados mais de 13 acordos bilaterais em áreas como justiça, prevenção do terrorismo e tráfico de drogas, áreas de fronteira, café, saúde, ação sindical e ciência e tecnologia espacial.⁷ A estes casos se somam os acordos regionais entre o Mercosul e a Comunidade Andina nas áreas de comércio e cooperação energética, além de outras iniciativas envolvendo os governos e o setor privado (Quadro 1). Todas essas atividades diplomáticas resultaram em 12 comissões bilaterais que visam controlar e coordenar desde o comércio bilateral até ações conjuntas para combater o terrorismo (Tabela 3).

⁷ <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/colombia/pdf>.

Ao contrário do que se percebe dos fluxos de comércio e investimento, esse boom de atividades diplomáticas demonstra que não faltam iniciativas de cooperação. O que falta, talvez, são mecanismos transparentes que permitam uma avaliação objetiva do impacto dessas iniciativas. Portanto, um esforço na coleta de dados e avaliação dos resultados ajudaria os países na criação de mecanismos de cooperação mais eficientes para melhor explorar oportunidades e maximizar recursos escassos.

Tabela 3 - Mecanismos Bilaterais Brasil-Colômbia

Comissão Bilateral Brasil - Colômbia. Criada em fevereiro de 2009 presidida pelos Ministros das Relações Exteriores.

Mecanismo Permanente de Diálogo de Altos Funcionários (em nível de Diretores), criado em junho de 2009.

Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia. Criada em 1993.

Comissão Mista Brasil-Colômbia para a Prevenção, Controle e Repressão do Tráfico Ilícito de Substâncias Estupefacientes e Psicotrópicas.

Grupo de Trabalho Bilateral para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo. Rodada de negociações do alto comando militar Brasil-Colômbia.

Comissão Mista de Inspeção dos Marcos da Fronteira Brasil-Colômbia.

Grupo de Trabalho do Meio Ambiente sobre o Plano Fronteira Verde e o Plano de Ação de Monitoramento e Controle dos Parques Nacionais Naturais entre Colômbia e Brasil.

Grupo Executivo de Trabalho previsto no Memorando de Entendimento Bilateral para a Promoção do Comércio e Investimento entre Brasil e Colômbia (GET).

Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Colômbia.

Comissão Mista de Cooperação Técnica e Científica Brasil-Colômbia / Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Colômbia.

Comissão Mista Cultural, Educacional e Esportiva.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores - Colômbia. (<http://www.cancilleria.gov.co>.)

Para onde vamos? Enfraquecendo os pilares da “parede”

O desafio de reduzir assimetrias e consolidar a integração Brasil-Colômbia passa por derrubar os dois principais pilares da “parede”: as barreiras do comércio tradicional e os altos custos de transporte e logística. Assim como no resto da região, os governos brasileiro e colombiano até agora se concentraram em derrubar o pilar mais tradicional.⁸ No entanto, mesmo nesse caso, as ações demoraram a ocorrer e quando tomadas, assumiram uma postura muito cautelosa.

Mais ousadia no pilar tradicional - O primeiro acordo comercial significativo entre os dois países foi assinado em 2004 no contexto do acordo Mercosul-Comunidade Andina, mais de uma década após o início da abertura comercial dos dois países e a consolidação do Mercosul e da Comunidade Andina.⁹ O acordo prevê um cronograma de redução tarifária, com aproximadamente 50% (concessões da Colômbia para o Brasil) e 35% (concessões do Brasil para a Colômbia) dos produtos chegando a uma tarifa de 0% em um período de 11 a 15 anos. A natureza cautelosa do acordo é ainda mais evidente quando comparado a outros acordos na América Latina, particularmente os assinados com os Estados Unidos. Por exemplo, no acordo negociado entre a Colômbia e os EUA (cuja implementação ainda depende de aprovação do Congresso Americano), as tarifas da Colômbia são eliminadas em quase 80% dos produtos no primeiro ano do acordo.¹⁰

Apesar do caráter tardio e da cautela, não há dúvida de que o acordo representou um grande avanço na redução das barreiras tarifárias entre os dois países. Os gráficos 5 e 6 mostram que as tarifas preferenciais entre os dois países caíram drasticamente nos primeiros 6 anos, embora com alguma variação entre os setores. Em 2011, a tarifa média preferencial da Colômbia para o Brasil atingiu 5,8%, enquanto a tarifa preferencial do Brasil atingiu 2,4% (Tabela 3). Como se observa no Gráfico 1, o período inicial de redução tarifária coincide com uma aceleração significativa do comércio bilateral. No entanto, a questão chave é se este acordo é capaz de concretizar todo o potencial da integração bilateral, com a urgência que manifestam os líderes dos dois países. A resposta parece ser negativa. Os gráficos 5 e 6 mostram que por trás das médias, estão picos tarifários significativos em ambos os lados da fronteira, tanto para produtos agrícolas, como para os industriais, que não são eliminados nem ao fim do cronograma, em 2018. Além disso, estima-se que o equivalente ad valorem das barreiras não – tarifárias entre os dois países (incluindo medidas como controles de preços, padrões técnicos y restrições quantitativas) chegam a 34% na Colômbia e a 47% no Brasil.

⁸ Ver Mauricio M. Moreira, Christian Volpe y Juan Blyde 2008 “Unclogging the Arteries: The Impact of Transports Costs on Latin America and Caribbean Trade.” IDB and DRCLAS/Harvard.

⁹ Ver <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vpaíses/columbia?OpenDocument&Start=1&Count=310&Expand=10>. O acordo do Mercosul foi assinado em 1991 e da Comunidade Andina foi formada como uma área de livre comércio em 1995.

¹⁰ Antony Esteveadoral, Kati Suominen, Jeremy Harris y Matt Shearer 2009. Bridging Regional Trade Agreements in the Americas. Washington DC, IDB.

Há pelo menos cinco razões importantes para que os dois países sejam mais ambiciosos e se movam mais rapidamente em direção a uma zona de livre comércio. Primeiro, ao contrário dos acordos Norte-Sul, os acordos Sul-Sul, envolvendo mercados menores como o brasileiro e o colombiano, não se podem dar ao luxo de não eliminar completamente as barreiras tarifárias, sob pena de tornarem-se irrelevantes. Segundo, num contexto em que tanto a indústria brasileira como a colombiana enfrentam a dura concorrência asiática, é essencial maximizar os ganhos que um mercado unificado entre os dois países pode gerar. Terceiro, interessa a Colômbia evitar que a implementação de acordos de livre comércio abrangentes com os Estados Unidos e a União Européia produzam custosos desvios de comércio. A maneira mais eficiente de evitá-los é aumentar o número de acordos com outros países como o Brasil. Quarto, não existe uma justificativa clara para que o Brasil não remova imediatamente todas as tarifas sobre as exportações colombianas. Os riscos de um deslocamento significativo da produção local são mínimos em função da assimetria de tamanho entre as duas economias. Quinto, interessa ao Brasil expandir seu acesso ao mercado colombiano, uma vez que seu único acordo comercial abrangente é com o Mercosul.

Gráfico 5 - Acordo MERCOSUR-Comunidade Andina.
Tarifas Preferenciais de Colômbia para Brasil.
2004-2018. %

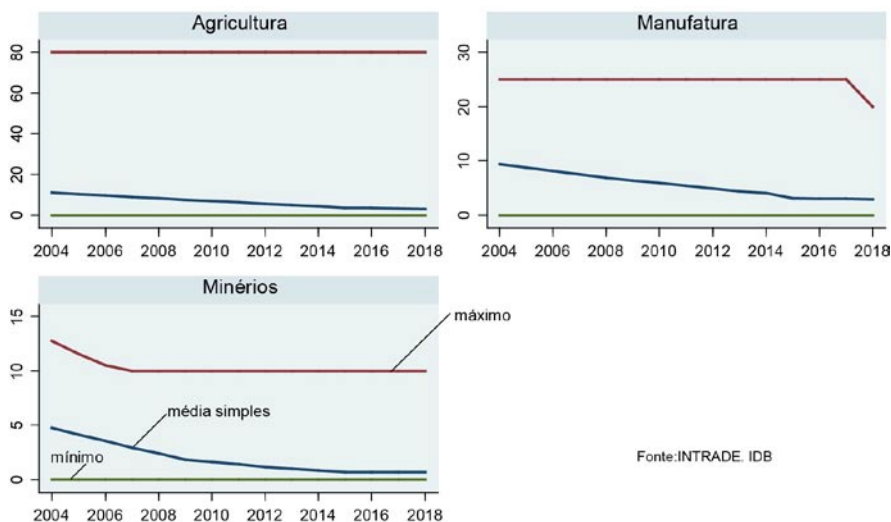


Gráfico 6 - Acordo MERCOSUR-Comunidade Andina.
Tarifas Preferenciais de Brasil para Colômbia .
2004-2018. %

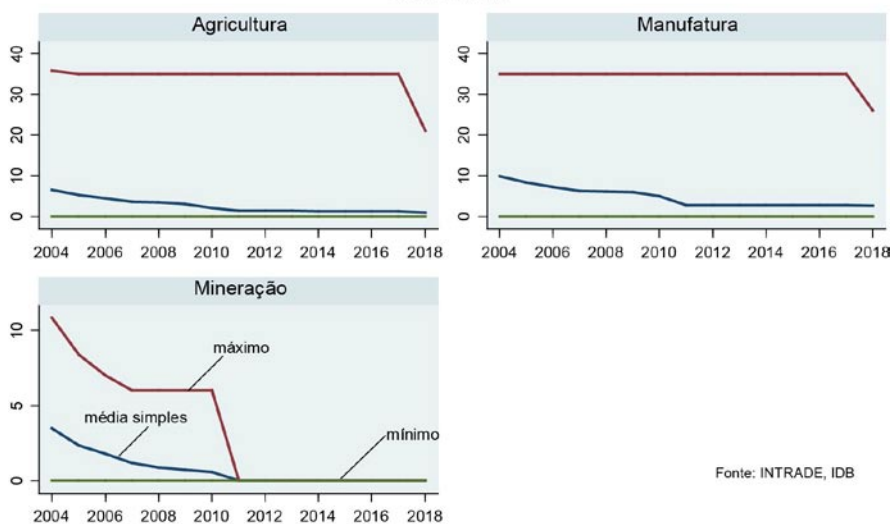


Tabela 3-
Tarifas
Preferenciais entre
Brasil e Colômbia.
2011, média
simples. (%)

| | COL-BR | BR-COL |
|---------------|--------|--------|
| Agricultura | 6.3 | 1.4 |
| Manufaturados | 5.5 | 2.8 |
| Mineração | 1.4 | 0.6 |
| Total | 5.8 | 2.4 |

Fonte: INTRADE, BID

O pilar esquecido. A redução dos custos de transporte e logística é fundamental para a integração regional e global da América Latina, porém tal passo assume uma dimensão maior no caso de Brasil e Colômbia. A tão comentada fronteira de 1950 quilômetros se situa em um imenso vazio demográfico e econômico, desprovido de infraestrutura de transporte (Figura 1), resultante da combinação de fatores geográficos (a floresta amazônica) e fatores históricos e econômicos com origem no período colonial.

Na prática, isso significa que a distância entre os dois países é muito maior do que o título de “países vizinhos” sugere. A distância média entre os grandes centros populacionais dos dois países (ponderada pela população de cada centro) é de 4157 quilômetros, enquanto a mesma distância em relação a outros países vizinhos que não são afetados pela geografia ou disparidades regionais é significativamente menor. A distância entre o Brasil e a Argentina é de 2391 quilômetros, e entre a Colômbia e a Venezuela é de 961 quilômetros.¹¹ Observa-se que o comércio entre Brasil e Colômbia, raramente cruza a fronteira comum, sendo preferidas rotas mais distantes. Em 2010, cerca de 98% das exportações colombianas para o Brasil foram realizadas por via marítima e 1,9% por via aérea. A participação dos outros meios de transporte, incluindo o rodoviário, é mínima. No caso das exportações do Brasil para a Colômbia, os transportes aéreo (19,7%) e rodoviário (5,1%) têm uma participação maior, porém o marítimo (73%) também domina em grande parte dos fretes. No caso, por exemplo, das exportações da Argentina para o Brasil, 45% dos fretes cruzam a fronteira por caminhão.

Se somarmos a essas dificuldades as conhecidas deficiências de infraestrutura de transportes do Brasil e da Colômbia (por exemplo, na última edição do Índice de Desempenho Logístico do Banco Mundial, o Brasil ocupa a 41º posição e a Colômbia, a 72º posição), não é difícil entender porque a logística parece ser o principal pilar da “parede”, superando as barreiras tradicionais. Para traduzir esse argumento em números, a Figura 7 compara os custos de frete internacional ad valorem e a tarifa paga pelos exportadores brasileiros e colombianos no comércio bilateral. Fica evidente que os fretes

¹¹ <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm>

¹² Mauricio M. Moreira, Christian Volpe y Juan Blyde, op. cit.

superam as tarifas em todas as categorias de bens em ambos os sentidos do comércio bilateral, especialmente nas exportações da Colômbia para o Brasil (as importações brasileiras da Colômbia), onde o frete médio atinge 16,9%. É importante considerar que esses gastos com frete não incluem os custos relacionados com o tempo de transporte (ou seja, a depreciação e os custos de armazenagem). Se somássemos esses outros componentes, a parcela dos custos de transporte no preço final seria provavelmente o dobro.¹² Também não são computados os custos relacionados com procedimentos aduaneiros, uma área onde o Brasil e a Colômbia também estão longe das melhores práticas internacionais.¹³

¹³ As posições da Colômbia e do Brasil no ranking do comércio exterior em 2010 foram de 99 e 114, respectivamente. <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

Figura 1- Mapas de estradas primárias e secundárias da Colômbia e do Brasil. 2010.

Fonte: Ministério dos Transportes para o Brasil e Geographic Enterprises, LLC, para Colômbia.

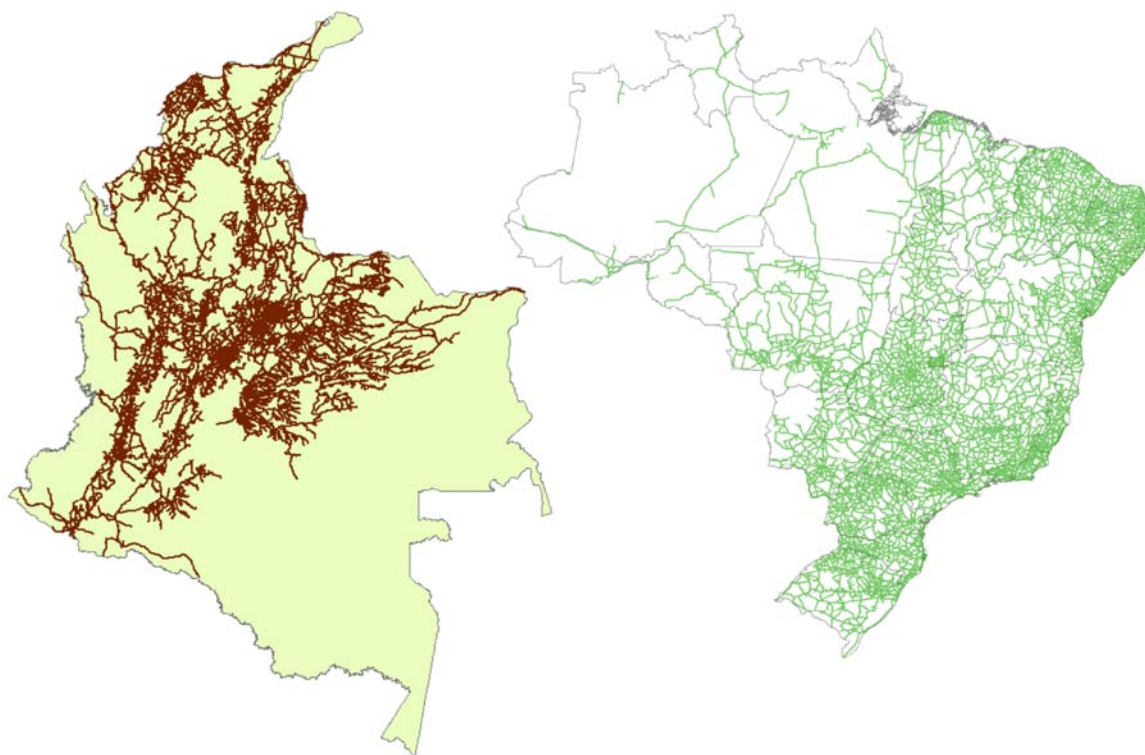
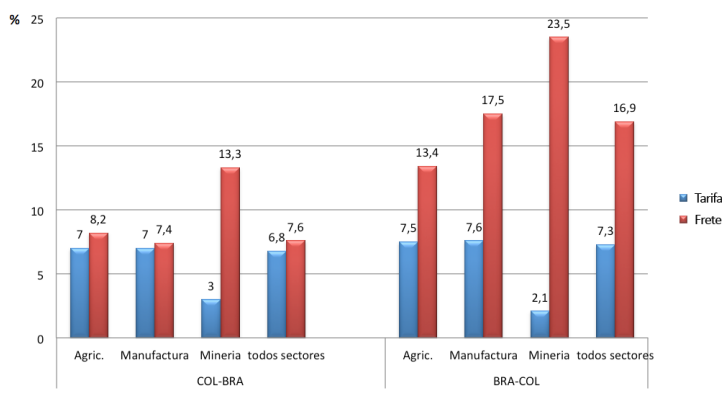


Gráfico 7 - Tarifas Preferenciais Arrecadadas e Fretes Ad valorem para as Importações Bilaterais de Brasil e Colômbia



Fonte: INT com dados de INTRADE

Uma comparação entre os fretes de exportação da Colômbia e do Canadá para o Brasil sugere que a logística não só é um obstáculo mais custoso do que as tarifas, mas também que existe amplo espaço para reduzir esses custos. A comparação é feita entre o frete de mercadorias similares (6 dígitos do Sistema Harmonizado) para evitar que os resultados sejam afetados por diferenças na composição das exportações. A mensagem é clara: em 2010, os exportadores colombianos pagaram 33,5% do valor final desses bens a título de frete, enquanto que o custo para os canadenses foi de 32%. O Canadá, no entanto, é duas vezes mais distante do Brasil que a Colômbia.¹⁴

O desafio de diminuir os custos de logística requer um esforço por parte dos governos de examinar detalhadamente a logística de comércio bilateral e formular uma agenda que cubra: (i) novos investimentos em infraestrutura, (ii) melhoria do marco regulatório bilateral dos serviços de transporte para expandir a oferta e a concorrência e (iii) minimizar os custos e o tempo de operações na alfândega. Acordos de céu aberto, como aqueles que o Brasil e a Colômbia recentemente concluíram com os Estados Unidos, seriam um exemplo claro do tipo de iniciativa que, sem grandes investimentos,

¹⁴ Distancia promedio entre los principales centros poblacionales de los países (ponderada por la población de cada centro). INTRADE para datos de flete.

ajudariam a produzir mais rotas, com maior frequência e melhor serviço para passageiros e cargas.

Já existem vários mecanismos institucionais bilaterais e regionais que poderiam coordenar e ajudar a realizar este tour de force, como a Comissão Bilateral Brasil-Colômbia, a Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), agora no âmbito da UNASUL. Já existem também exemplos concretos de cooperação entre os dois países que apontam para reduções imediatas nos custos de logística e para o aumento do volume de comércio bilateral (Quadro 2).

Quadro 2- Cooperação em logística e comércio: Ferrovia del Carare

A ambição de conectar os produtores do centro-leste da Colômbia e do vale do rio Magdalena remonta ao século XX. Entretanto, várias dificuldades impediram o projeto de ser concluído, o que limita o desenvolvimento da mineração no interior da região, incluindo a exploração das reservas de carvão metalúrgico, estimado em 1,100 milhões de toneladas.

A Colômbia é atualmente o quinto maior exportador de carvão do mundo, com um mercado natural no Brasil, devido a sua indústria siderúrgica, e principais mercados na China e União Europeia.

Os avanços realizados nos últimos anos no projeto da construção da Ferrovia del Carare prometem garantir o transporte de carvão produzido em Cundinamarca, Boyacá e Santander até o rio Magdalena e a Ferrovia Atlântico, dando acesso aos portos no Mar do Caribe, reduzindo custos, otimizando a logística e facilitando o acesso do carvão metalúrgico para os mercados internacionais.

Estes avanços são resultado da coordenação entre o governo central da Colômbia, do Ministério dos Transportes, das regiões interessadas e do governo do Brasil, cujo apoio e cooperação técnica levou à estruturação e estudos de viabilidade do projeto. Como resultado desta coordenação, espera-se que as licitações sejam realizadas este ano, e as expectativas, por sua vez, são de investimento do Brasil e da China nas próximas etapas do projeto, cuja conclusão está prevista para 2015.

Estimando os ganhos:

Os ganhos de uma agenda ambiciosa, com drásticas reduções nos custos de comércio, não devem ser subestimados. Uma simulação utilizando um modelo de equilíbrio geral computável - a ferramenta preferida pelos economistas para avaliar acordos de livre comércio - e com base em um cenário que pode ser considerado conservador, ilustra essa questão. O cenário aponta

para um esforço conjunto que, por um lado, elimina as tarifas e, por outro, reduz as barreiras não-tarifárias em 50%, os custos alfandegários em 3% e os custos de transporte em 30%, dentro de um cronograma conservador de 5 anos.

A Tabela 4 apresenta os resultados das exportações bilaterais e cabe destacar: (i) o comércio bilatera mais do que dobra, com um salto de 124%, (ii) o aumento de 94,5% nas exportações da Colômbia para o Brasil, com foco na mineração, alimentos, química, plásticos, produtos metálicos, têxteis e máquinas, (iii) o aumento de 135% nas exportações do Brasil para a Colômbia, distribuídos em diversos setores, refletindo a maior proteção do mercado colombiano e a maior diversificação das exportações brasileiras, (iv) o significativo número de setores com impacto positivo em ambos os lados da fronteira - um sinal do potencial de comércio intra-industrial e (v) o impacto da redução dos fretes que se constitui na fonte principal dos ganhos da simulação (71% do total para a Colômbia e 66% do total para o Brasil), apesar da modesta proposta de redução de custos.

Tabela 4- Impacto de uma Redução das Barreiras Comerciais sobre as Exportações Bilaterais de Brasil e Colômbia.

| Ano base 2008. (%) | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|----------|-----------|------|-------|-------|---------|-----------|-------|-------|-------|-----------|
| Sectores | Colômbia | | | | | Brasil | | | | | Bilateral |
| | Tarifas | Alfândega | BNT | Frete | Total | Tarifas | Alfândega | BNT | Frete | Total | Total |
| Agricultura | | | | | | | | | | | |
| Grãos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10,7 | 8,6 | 99,1 | 80,5 | 199,0 | 199,0 |
| Vegetais e frutas | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Pecuária | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,4 | 7,2 | 112,7 | 65,4 | 188,7 | 188,7 |
| outros produtos agrícolas | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9,8 | 5,7 | 0,2 | 42,0 | 57,7 | 57,7 |
| Carne | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Lácteos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Mineração | | | | | | | | | | | |
| Carvão, petróleo e gás | 0,4 | 4,3 | 0,2 | 29,8 | 34,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 34,6 |
| Minerais | 1,9 | 4,3 | 8,4 | 25,9 | 40,6 | 4,8 | 4,1 | 4,9 | 23,7 | 37,4 | 37,7 |
| Manufatura | | | | | | | | | | | |
| outros produtos alimentícios | 6,5 | 7,1 | 83,4 | 58,9 | 155,8 | 20,1 | 6,0 | 48,1 | 53,8 | 128,0 | 136,5 |
| têxteis | 21,7 | 11,7 | 0,7 | 141,9 | 176,0 | 38,0 | 11,0 | 11,6 | 127,2 | 187,7 | 184,7 |
| vestuário | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| couro e calçados | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 30,8 | 9,4 | 75,3 | 96,2 | 211,6 | 211,6 |
| outras indústrias leves | 18,1 | 9,3 | 25,0 | 104,4 | 156,7 | 28,5 | 8,8 | 7,3 | 94,7 | 139,3 | 140,2 |
| produtos químicos e plásticos | 9,7 | 8,1 | 12,6 | 76,9 | 107,3 | 12,5 | 7,7 | 14,7 | 71,9 | 106,7 | 107,0 |
| metais e produtos metálicos | 17,7 | 10,4 | 1,3 | 114,2 | 143,6 | 19,4 | 9,5 | 3,6 | 94,3 | 126,8 | 129,9 |
| Autos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 54,2 | 10,0 | 4,8 | 107,2 | 176,2 | 176,2 |
| Bens de capital | 14,1 | 10,1 | 61,7 | 117,5 | 203,4 | 18,4 | 9,7 | 9,5 | 101,9 | 139,5 | 141,0 |
| TOTAL | 7,9 | 7,2 | 11,9 | 67,5 | 94,5 | 22,8 | 8,9 | 13,9 | 89,6 | 135,3 | 124,3 |

Nota: A simulação usa um modelo de equilíbrio computável dinâmico e corresponde ao seguinte cenário implementado de maneira linear no período 2011-15: (1) eliminação das tarifas; (2) Redução em 3% dos custos de alfândega; (3) Redução de 50% das barreiras não tarifárias (BNT); e (4) redução de 30% nos los fretes internacionais. Para detalhes do modelo ver Paolo Giordano, Julio A. Guzman Caceres e Masakazu Watanuki, 2011 "The Impact of Transport in Latin American" IDB, mimeo.

Fonte: BID-INT

Uma integração sem paredes

A análise da integração comercial entre Brasil e Colômbia na última década sugere que o momento é propício para que o entusiasmo oficial se transforme em medidas concretas para o aprofundamento das relações comerciais. É verdade que a “parede” que é percebida entre os dois países é, em parte, devido à fatores geográficos e históricos, além do controle dos governantes do período mais recente. No entanto, existem outros importantes pilares desta “barreira”, como as barreiras tarifárias e custos de logística que estão sob controle dos tomadores de decisões.

Progressos significativos já foram feitos na redução das tarifas, mas essa tarefa permanece inacabada. A falta de ousadia para eliminar essas barreiras, principalmente à luz de iniciativas mais ambiciosas em relação a outros parceiros comerciais, desafia a racionalidade econômica e, ao julgar pelas declarações dos governantes, também carece de sentido político. Os custos logísticos, por outro lado, ficaram por muito tempo fora do radar da política comercial dos dois países, mesmo diante das dificuldades criadas pela geografia e pelas disparidades regionais ao longo da fronteira comum. As consequências não são difíceis de medir, com exportadores e importadores sujeitos a fretes que não refletem a proximidade dos países. Nesse sentido - ao contrário das tarifas, cuja solução é evidente - é essencial investir em estudos técnicos que mapeiam a logística bilateral e proponham soluções, especialmente através de marcos regulatórios que incentivem a concorrência e participação do setor privado. O mesmo esforço deve ser feito em relação às formalidades aduaneiras.

As recompensas desses esforços não são uma panacéia, mas oferecem ganhos tangíveis em termos de um comércio exterior mais sofisticado e diversificado, onde se podem aproveitar soluções criadas para consumidores de gostos semelhantes, além das oportunidades em recursos naturais. A recompensa também envolve novos investimentos e uma maior cooperação, impulsionados pelos incentivos de uma relação comercial mais estreita. Que o entusiasmo repetidamente demonstrado na última década inspire finalmente ações concretas, que eliminem o resto da parede que ainda permanece de pé entre os dois países.

