

Explicando o sistema CCR-ALADI: um caminho possível para a integração financeira e comercial e as intenções do Brasil

Explaining the CCR-ALADI System: a possible path toward financial and commercial integration and the Brazil's intentions

Rodrigo Maschion Alves*

Meridiano 47 vol. 11, n. 121, set.-out. 2010 [p. 16 a 20]

Nos últimos anos, alguns arranjos institucionais de cooperação e participação financeira entre os países da América do Sul estão em processo de consolidação. Tais instrumentos servem para dinamizar o comércio e os investimentos entre os países do entorno. O convênio de pagamentos e créditos recíprocos da ALADI é um deles (CCR-ALADI). É um mecanismo que, como veremos, conseguiu gerar um volume expressivo de investimentos destinados à execução de obras de infra-estrutura e comércio exterior. Defendemos a tese de que se trata de um instrumento estruturado pelos governos da região para consolidar, no médio prazo, a retomada das ações dos Estados enquanto indutores de desenvolvimento econômico regional. Além de ser uma das vias pelas quais são estruturadas as participações e exposições dos recursos do BNDES na América do Sul para o financiamento das obras de infra-estrutura do projeto IIRSA.

No World Investment Report 2010 da UNCTAD, em especial na página 48, existe o reconhecimento explícito de que parte do investimento brasileiro na América do Sul é fomentado pelos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Neste sentido, a UNCTAD destaca que o fomento público para o processo de internacionalização produtiva do Brasil é fundamental para a consolidação da América do Sul enquanto espaço de inserção internacional da economia brasileira. Argumentamos que o papel do BNDES nesse processo tomou contornos expressivos a partir da ascensão do governo Lula da Silva no ano de 2003. O projeto político e diplomático do governo na priorização da integração regional lançou as bases para a reformulação das ações do Banco quanto à internacionalização da economia brasileira. O governo brasileiro sinalizou para os países da região que o sistema BNDES seria um colaborador material efetivo para dinamizar os investimentos nos países vizinhos em propostas integracionistas.

O papel do Estado brasileiro no incentivo às políticas industriais e comerciais, por meio de seus bancos públicos (Banco do Brasil e BNDES), é importante para a integração regional e para a inserção das empresas brasileiras na América do Sul. O mapeamento do investimento externo brasileiro (IBDE) na região, por sua vez, passa por uma discussão da relação entre investimento e comércio exterior no subcontinente. Compreende-se que a América do Sul recobra importância central na pauta exportadora brasileira, notadamente para as exportações de produtos de alto valor agregado: manufaturados e serviços de construção civil são exemplos importantes. O contexto recente do comércio exterior brasileiro denota pontos positivos nos saldos das contas públicas do país e nos próprios ciclos dos negócios internacionais. Sendo assim, as políticas públicas de crédito garantem o adensamento dos efeitos positivos da internacionalização do Brasil na América do Sul. O papel da dinâmica comercial, por sua vez, é central para a compreensão do objetivo da pesquisa.

* Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas UNESP/Unicamp/ PUC-SP e Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi (ro_alves@hotmail.com).

Exportações por valor agregado e região. FOB US\$ milhões							
Produto/Região	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% em 2009
ALADI (Exclui Mercosul)							
Básicos	1.142.811.758	1.270.736.217	2.137.504.501	2.659.896.087	3.925.873.962	2.303.693.883	16,38
Semimanufaturados	399.505.964	571.391.389	810.114.978	812.238.185	991.491.253	688.546.805	4,89
Manufaturados	9.221.277.426	11.727.774.616	14.293.823.727	15.434.824.335	16.392.787.516	11.058.355.617	78,61
Especiais	23.761.089	132.288.368	190.137.848	165.482.468	47.174.934	17.210.294	0,12
Total	10.787.356.237	13.702.190.590	17.431.581.054	19.072.441.075	21.357.327.665	14.067.806.599	100
Mercosul							
Básicos	438.587.650	550.697.036	652.919.342	710.431.762	1.074.418.583	616.909.222	3,90
Semimanufaturados	329.283.288	352.009.831	456.799.677	496.721.785	641.531.988	297.363.099	1,88
Manufaturados	8.137.828.364	10.804.308.151	12.831.696.136	16.114.904.749	20.001.894.151	14.886.176.016	94,04
Especiais	29.202.692	38.996.396	44.413.188	31.518.181	19.463.309	28.498.436	0,18
Total	8.934.901.994	11.746.011.414	13.985.828.343	17.353.576.477	21.737.308.031	15.828.946.773	100,00
EUA							
Básicos	1.699.998.616	2.106.826.564	3.536.662.700	4.870.061.374	6.261.870.098	4.067.922.393	25,85
Semimanufaturados	3.654.317.171	4.272.326.233	21.110.358.817	4.274.816.918	4.930.617.769	2.085.483.480	13,25
Manufaturados	14.984.422.587	16.287.277.213	16.886.203.974	16.054.231.793	16.321.390.558	9.462.972.082	60,12
Especiais	63.975.997	143.145.308	126.060.614	114.475.990	134.221.772	123.234.225	0,78
Total	20.402.714.371	22.809.575.318	24.773.082.131	25.313.586.075	27.648.100.197	15.739.612.180	100,00
União Européia							
Básicos	11.837.978.089	12.993.813.559	13.615.173.322	18.190.070.566	21.697.263.186	16.196.518.071	47,59
Semimanufaturados	2.805.394.434	3.145.666.447	4.437.885.763	5.852.103.313	6.836.749.175	3.839.646.516	11,28
Manufaturados	9.978.589.298	10.849.669.063	12.933.814.966	16.316.957.318	17.641.337.836	13.679.734.548	40,19
Especiais	53.752.482	50.330.845	58.105.697	68.904.452	219.937.131	320.782.974	0,94
Total	24.675.714.303	27.039.479.914	31.044.979.748	40.428.035.649	46.395.287.328	34.036.682.109	100,00
Ásia							
Básicos	7.422.154.027	9.832.696.194	12.207.987.324	14.917.134.305	23.732.805.785	26.068.312.110	64,78
Semimanufaturados	3.884.127.331	4.296.781.180	4.587.696.829	5.978.509.326	8.357.069.201	8.766.104.508	21,79
Manufaturados	3.252.019.309	4.401.739.219	3.967.047.353	4.150.336.772	5.330.801.492	5.354.474.124	13,31
Especiais	18.550.035	34.760.773	53.635.213	40.452.806	60.370.692	50.153.720	0,12
Total	14.576.850.702	18.565.977.366	20.816.366.719	25.086.433.209	37.481.047.170	40.239.044.462	100,00

Fonte: MDIC/SECEX. Dados consolidados pelo autor.

A análise dos dados da tabela indica uma configuração importante acerca da distribuição setorial e geográfica do comércio exterior brasileiro. Como conseqüências diretas, também sinalizam os caminhos da internacionalização produtiva do país. As exportações brasileiras para a ALADI e para o MERCOSUL são concentradas nos produtos manufaturados e industrializados: 78% daqueles para a ALADI e 94% dos para o MERCOSUL. Os EUA e a União Européia absorvem, respectivamente, 60% e 47% das exportações brasileiras de manufaturados dos totais exportados para estes destinos. A Ásia, por sua vez, é a grande consumidora dos produtos básicos e semimanufaturados (respectivamente 67% e 21%) e absorve 13% de manufaturados do total das exportações brasileiras para a região.

A corrente noção da passagem do Brasil de país deficitário para superavitário no comércio exterior a partir do ano de 2000 indica que a flexibilidade cambial foi fator importante no processo. Porém, em 2002 o real deixa de se valorizar e o câmbio não explica o salto comercial brasileiro. As exportações de commodities para a Ásia e as

altas dos preços do aço, dos alimentos e do minério de ferro, a partir de 2005, explicam parcialmente a melhora na balança comercial brasileira. Os dados da tabela abaixo indicam essa observação. Assim, as causalidades externas, como o “boom” exportador para a China, são indicadores importantes nessa análise. No entanto, para os recortes da pesquisa, outras explicações são necessárias: indicamos que os setores industriais intensivos em tecnologia estão conquistando fatias consideráveis do total das exportações brasileiras. Este indicador é salutar para mapear outras origens da internacionalização da economia brasileira. Portanto, as dinâmicas de mercado requisitam uma análise que considere as explicações institucionais ligadas à dinâmica política na América do Sul nos anos 2000. Aí entra a importância do sistema de pagamentos e créditos recíprocos da ALADI (CCR).

Se somarmos os dados sobre as exportações do Brasil para a ALADI e para o MERCOSUL, teremos o número aproximado de 30 bilhões de dólares para o ano de 2009. A Ásia, no total de 40 bilhões de dólares, representa o maior mercado exportador do Brasil, mas com uma forte concentração em produtos básicos e semimanufaturados. Os EUA e a União Européia apresentam valores semelhantes e também na casa dos 30 bilhões de dólares. O dado a ser frisado é que os blocos ALADI e MERCOSUL absorvem a maioria das exportações de manufaturados da carteira brasileira: cerca de 25 bilhões de dólares. Os blocos ALADI e MERCOSUL tiveram aumentados, no transcorrer do século XXI, as suas importâncias para a política externa brasileira. Tal assertiva ganha destaque ao subentendermos que a pauta de exportações para os referidos blocos constitui quadro privilegiado da internacionalização das empresas brasileiras. O Banco Central do Brasil, no seu censo sobre capitais brasileiros no exterior, disponível no seu site oficial, destaca os setores de construção civil, siderúrgico, petrolífero, petroquímico, máquinas e equipamentos e aviação civil como os mais internacionalizados. A ALADI e o MERCOSUL absorvem 90% de exportações brasileiras de manufaturados.

Dentro desta análise, o estudo da Fundação Dom Cabral (2009) sobre o ranking das multinacionais brasileiras atesta a centralidade do comércio exterior enquanto modalidade de inserção internacional da economia brasileira. Segundo o estudo, 45% das entradas das empresas brasileiras nas atividades internacionais são dadas na modalidade de comércio exterior; os projetos greenfields representam 9%; alianças e parcerias 17%; joint venture 7%; aquisição 17%; e fusão 5%. Portanto, e de acordo com a Fundação Dom Cabral, os próprios investimentos diretos são influenciados pelos fluxos comerciais por ser uma modalidade mais rápida e barata de inserção. Esse fato estabelece um indicador da relação entre o IDBE e o comércio exterior brasileiro.

Deve-se lembrar a centralidade da região enquanto prioridade para a relação diplomática brasileira. O estreitamento de relações a partir de 2003 estruturou vários arranjos institucionais de cooperação e de exposição financeira para o fomento do comércio e do investimento. Dentre eles, dá-se ênfase à Corporação Andina de Fomento (CAF) e ao sistema de pagamentos e créditos recíprocos da ALADI (CCR). Nesta lógica, afirmamos novamente que os grupos econômicos brasileiros mais competitivos consolidam a região enquanto mercado consumidor. A diplomacia brasileira vem sedimentando acordos comerciais com novos arranjos institucionais de cooperação e de exposição financeira que proporcionam a execução dos direcionamentos de créditos aportados pelo BNDES.¹

O sistema de pagamentos e créditos recíprocos (CCR-ALADI) é o sistema de pagamentos da ALADI criado no ano de 1982 para garantir ao exportador o recebimento do pagamento de sua venda para o importador de outro país. Neste sistema, cabem aos bancos centrais dos países conveniados oferecerem as garantias aos pagamentos das exportações a partir da estruturação de uma caixa de compensação financeira. Formam parte do sistema: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Chile, Venezuela, Peru e República Dominicana. O objetivo da ALADI é que o mecanismo evolua para uma instituição de cooperação formal entre os bancos centrais dos Estados para dar ensejo a uma sólida integração financeira e monetária regional.²

1 No âmbito interno, vários arranjos institucionais ganharam corpo para financiar as exportações e dinamizar internacionalização das empresas brasileira. Cabe destaque o BNDES-Exim (criado em 1997) nas linhas pré e pós-embarque, as linhas ACC/ACE (usadas para antecipações cambiais) e o PROEX do BB.

2 Ver princípios no site www.aladi.org. Último acesso em 20/08/2010.

Nos anos 1980, o comércio exterior entre os Estados membros da ALADI era compensado necessariamente por meio do sistema CCR. Nessa época, o convênio tornou-se arranjo central para as transações comerciais dos países. Isso ocorreu devido aos acordos que obrigavam os países da ALADI a consolidarem suas transações comerciais dentro dos marcos do mecanismo. Contudo, nos anos 1990 o sistema caiu em desuso devido à internacionalização do sistema financeiro na região. Isso, de certa forma, tornou o mecanismo caro em vista das oportunidades oferecidas pela liquidez internacional e pela própria percepção dos bancos centrais de que tais medidas de garantias de pagamentos não deveriam ser da alçada dessas entidades monetárias. Assim, os bancos centrais abandonaram a obrigatoriedade de usar o sistema CCR nas relações comerciais.

Pela resolução 44 da CAMEX de dezembro de 2003, reduziu-se a cumulatividade dos custos de garantia que emperravam a competitividade das exportações brasileiras para os países da ALADI. Ademais, o Brasil reduziu as restrições para as importações brasileiras cursadas pelo CCR para contrabalançar o equilíbrio das compensações multilaterais e gerar reciprocidades perante os países. Como isso, o CCR tornou-se instrumento chave para o comércio do Brasil com a região e para a participação das construtoras brasileiras nos projetos da IIRSA. Tal arranjo foi recuperado e realimentado pelos esforços da diplomacia do governo Lula da Silva nos marcos da integração sul-americana. O BNDES-Exim concentrou todos os projetos aprovados pela IIRSA e destacou que os mesmos fossem cursados e garantidos pelo sistema CCR. Seguem os dados:

Saldos anuais do Brasil em milhões de US\$ das contas A e B.								
País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	76.116.629	25.511.169	82.287.534	79.724.373	86.187.775	91.343.353	87.759.564	207.757.664
Bolívia	28.779.242	21.363.465	19.377.071	15.872.830	14.005.262	21.598.689	24.860.480	21.670.690
Colômbia	15.183.035	9.804.925	7.144.688	9.966.925	12.941.877	16.580.680	7.266.089	2.648.938
Chile	63.236.618	54.769.905	66.969.507	54.441.940	-4.603.215	-70.303.757	-101.367.070	-149.643.812
Equador	97.061.475	87.073.317	89.941.866	92.626.739	101.677.985	96.878.126	137.778.460	129.072.481
México	8.964.487	5.364.019	1.390.485	601.348	34.985	2.785.889	406.897	8.887.875
Paraguai	11.152.733	12.304.949	15.772.216	38.476.924	35.396.876	24.669.504	33.262.148	25.144.774
Peru	62.038.244	56.907.277	57.187.539	74.394.050	142.891.901	46.192.002	41.426.445	28.512.893
Uruguai	14.044.924	9.156.354	19.771.331	36.197.360	29.234.143	29.906.791	42.324.549	35.152.359
Venezuela	19.900.503	11.111.255	252.439.761	797.189.348	1.586.183.412	2.568.142.604	2.632.555.779	1.838.314.384
Rep. Dominicana	18.935.875	16.875.574	18.883.775	21.201.784	35.023.625	44.291.023	54.210.981	71.378.943
Total	415.413.764	310.242.209	631.165.774	1.220.693.621	2.038.974.627	2.872.084.903	2.960.484.322	2.218.897.190

Fonte: site da ALADI. Dados consolidados pelo autor.³

Aspecto importante a ser destacado da tabela acima é o crescimento absoluto do saldo comercial do Brasil dentro do sistema CCR. Em 2002 apresentou um total de 415 milhões de dólares; em 2008 o saldo geral chegou perto de 3 bilhões de dólares; e no ano da crise financeira de 2009 atingiu a casa de 2,2 bilhões de dólares. Destacam-se as correntes de comércio com a Venezuela: cerca de 20 milhões de dólares em 2002 e de 2,6 bilhões de dólares no ano de 2008. A Venezuela é o maior parceiro comercial do Brasil para as transações cursadas no sistema CCR que, dentre outras atividades, tem relevo o setor exportador brasileiro de serviços de engenharia e construção civil. A Argentina apresentou um crescimento significativo ao longo da década, indo de 76 milhões de dólares para 207 milhões de dólares em 2009.

Estima-se que o volume do comércio exterior do Brasil no CCR não chega a 2% do total do comércio exterior do Brasil. Embora para o Brasil isso seja pouco, para os países sul-americanos do entorno é bastante significativo.

³ Conta A: exportações brasileiras e transferências financeiras do exterior. Conta B: importações brasileiras e transferências financeiras ao exterior. Contas A e B ajustadas pelos pagamentos antecipados já descontados os juros.

Boa parte dos projetos de infra-estrutura conduzidos pelas empresas brasileiras é pago e garantido pelo CCR. O impacto de uma obra de grande envergadura no balanço de pagamentos de países menores é notório. Os números para a Venezuela são muito distantes dos demais países no comparativo geral: cerca de 90% das exportações brasileiras nos anos de 2008 e de 2009 foram feitas por meio da caixa de compensação. Equador com 5% e Argentina com 3% vêm em seguida.

Sendo assim, é possível perceber os contornos gerais do IDBE, a sua relação com o comércio exterior e a própria interlocução da diplomacia nos arranjos da internacionalização da economia brasileira. Ademais, os dados acima também destacam o grande peso que a estrutura produtiva e comercial do Brasil vem adquirindo na América do Sul. Peso este que, como procura fundamentar esta pesquisa, parte da estruturação de marcos regulatórios e institucionais que viabilizem a maior participação e exposição financeira dos recursos públicos e mesmo privados na região. Nesse sentido, o sistema CCR promove a atração de investidores privados, munidos de empréstimos públicos ou não, que venham a operar na América do Sul nas modalidades de comércio ou investimento externo direto. Para finalizar, devemos frisar a importância do CCR nas relações comerciais entre Brasil e Venezuela, que foram, em certa medida, capitaneadas pela condução política pró-integração do governo Chavez.

Recebido em 27/08/2010

Aprovado em 21/10/2010

Bibliografia

- Fundação Dom Cabral 2009. Ranking das transnacionais brasileiras. Disponível em www.fdc.org.br. Acesso em 25/08/2010.
- UNCTAD (2010). World Investment Report: Investing in a low-carbon economy. New York, Geneva: United Nations.
- Alves, Rodrigo Maschin. A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Thiago Dantas (PUC-SP/UNESP/Unicamp). Disponível em www.santiagodantassp.locaweb.com.br. Acesso em 20/08/2010.

Resumo

A política externa brasileira preza pela América do Sul. A concepção de integração do governo Lula presume importância para as políticas públicas de cooperação financeira regional. É necessário construir um arranjo institucional que preze pela transparência, garantias e regulamentações financeiras. O sistema CCR-ALADI responde a esses anseios.

Abstract

Brazil's foreign policy gives attention to the South America region. Lula's concept of integration gives importance to state's financial public policy cooperation. It is necessary to construct an institutional framework regarding transparency, warranties and financial regulation. The CCR-ALADI system fits these demands.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, integração regional, investimento estrangeiro e BNDES.

Key words: Brazilian Foreign Policy, regional integration, foreign direct investment and BNDES.