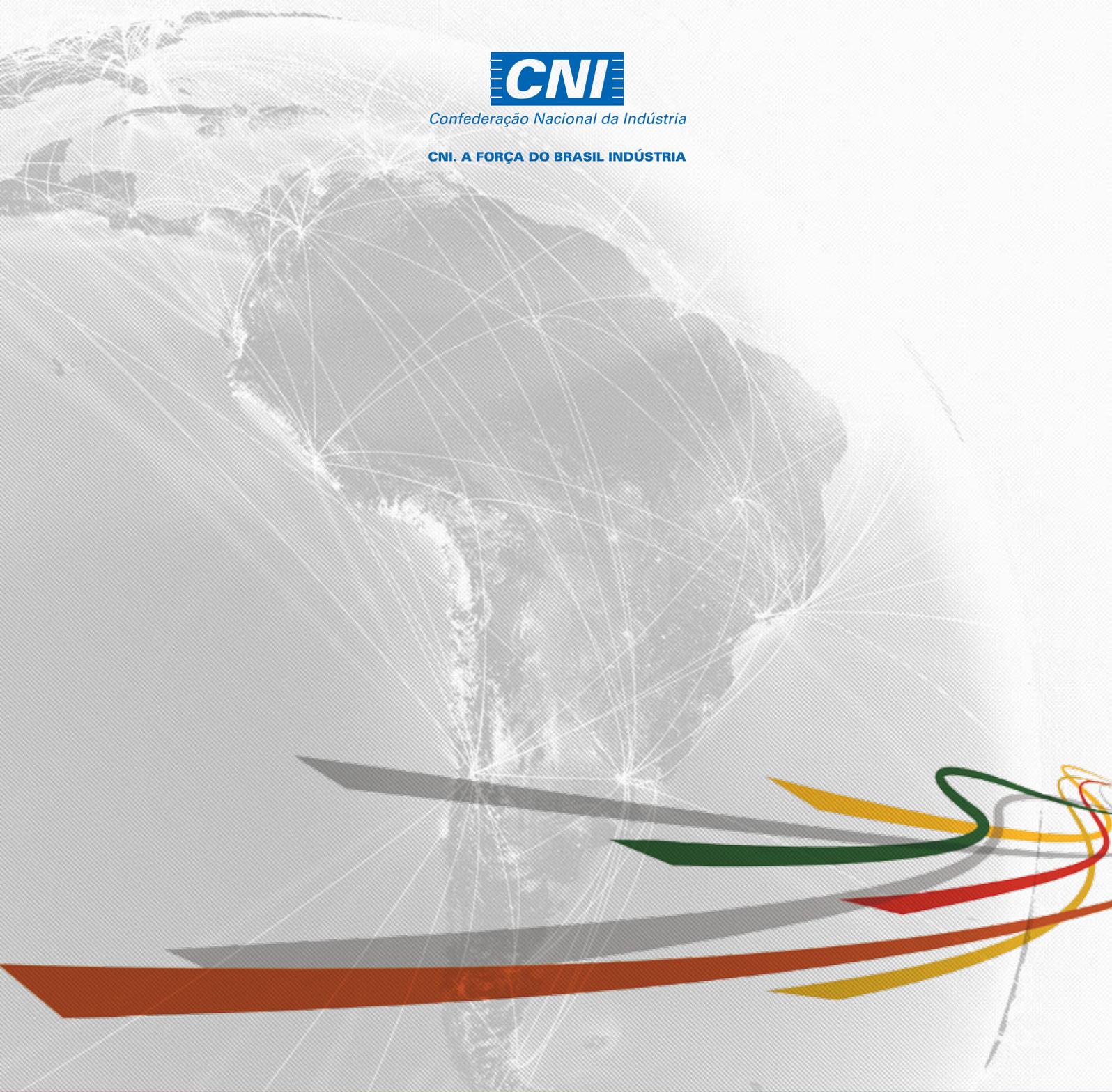




Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

The background of the top half of the page features a map of South America. The map is rendered in a light gray, semi-transparent style, overlaid with a complex network of thin white lines that suggest a global or regional connectivity network. To the right of the map, several thick, colorful ribbons in shades of green, yellow, red, and orange flow across the page, adding a dynamic and modern feel to the design.

DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL

Brasília
2015

DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO
LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira
Diretor-Adjunto

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires
Diretor



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL

© 2015. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência-Executiva de Infraestrutura – Infra

FICHA CATALOGRÁFICA

C748d

Confederação Nacional da Indústria.

Desafios para a integração logística na América do Sul // Confederação Nacional da Indústria, Armando Castelar. - Brasília : CNI, 2015.
113 p. : il.

1.Logística. 2. América do Sul. I. Castelar, Armando. II. Título.

CDU: 658.8

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317- 9000

Fax: (61) 3317- 9994

www.portaldaindustria.com.br/cni

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

LISTA DE SIGLAS

ACI – ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO

AIC – AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUAL

ALADI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO

ALALC – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

API – AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO

ASA – ACORDO SOBRE SERVIÇOS AÉREOS

ATIT – ACORDO SOBRE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CAF – CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO

CASA – COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES

CDE – COMITÊ DE DIREÇÃO EXECUTIVA DA IRSA

CLAC – COMISSÃO LATINO-AMERICANA DE AVIAÇÃO CIVIL

COSIPLAN – CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

DTA – DECLARAÇÃO DE TRÂNSITO ADUANEIRO

EID – EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

FONPLATA – FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA

GCR – GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT

IIRSA – INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA

LPI – LOGISTIC PERFORMANCE INDEX (ÍNDICE DE DESEMPENHO LOGÍSTICO)

MIC – MANIFESTO INTERNACIONAL DE CARGA

GCF – GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

OEA – OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO

OLADE – ORGANIZAÇÃO DE ENERGIA DA AMÉRICA LATINA

OMA – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS

OTM – OPERADOR DE TRANSPORTE MULTIMODAL

PICE – PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ECONÔMICA

TEM – TRANS-EUROPEAN NETWORKS (REDES TRANSEUROPEIAS)

UNASUL – UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – EMPRESAS BRASILEIRAS AUTORIZADAS A OPERAR PARA/DE ARGENTINA, CHILE E URUGUAI.....	44
QUADRO 2 – EMPRESAS ARGENTINAS, CHILENAS E URUGUAIAS AUTORIZADAS A TRANSPORTAR PARA/DE O BRASIL.....	45
QUADRO 3 – RESUMO DA SITUAÇÃO ATUAL DOS ACORDOS SOBRE SERVIÇOS AÉREOS.....	51
QUADRO 4 – ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO NO BRASIL	57
QUADRO 5 – EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DEFINIDOS PELA IIRSA	61
QUADRO 6 – PRINCIPAIS GARGALOS LOGÍSTICOS REGIONAIS APONTADOS PELO SETOR PRIVADO EM PAÍSES SELECIONADOS.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM BILHÕES DE US\$ FOB, POR PRINCIPAIS MODAIS, 2000 E 2014	26
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DA AMÉRICA DO SUL, EM BILHÕES DE US\$ FOB, POR MODAL, 2000 E 2014	27
GRÁFICO 3 – <i>RANKING</i> DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL – ÍNDICE DE DESEMPENHO LOGÍSTICO (LPI) (2007/2014)	30
GRÁFICO 4 – DESEMPENHO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL NO <i>RANKING</i> DE COMPETITIVIDADE DO GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2014/2015	35
GRÁFICO 5 – <i>RANKING</i> DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS – ÍNDICE GERAL DE AMBIENTE DE NEGÓCIOS – PESQUISA DOING BUSINESS 2015.....	36
GRÁFICO 6 – FORMA DE FINANCIAMENTO DOS PROJETOS DA API	67
GRÁFICO 7 – COMPOSIÇÃO SETORIAL DOS PROJETOS DA API.....	68

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – INDICADORES SOBRE O ATIT – EMPRESAS HABILITADAS	47
TABELA 2 – EMPRESAS BRASILEIRAS HABILITADAS NO ATIT POR PAÍS	48
TABELA 3 – FLUXOS DE CAMINHÕES CARREGADOS DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERNACIONAL DE CARGAS NOS PRINCIPAIS PONTOS DE FRONTEIRA EM 2012	49
TABELA 4 – LISTA DE PROJETOS ESTRUTURANTES DA API	65
TABELA 5 – SITUAÇÃO DOS PROJETOS INDIVIDUAIS DA API SEGUNDO AS ETAPAS DO CICLO DE VIDA EM 2014.....	71
TABELA 6 – COMÉRCIO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL – DESVIOS EM RELAÇÃO AO POTENCIAL	77
TABELA A.1 – EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM VALOR, POR MODAL, 2014	111
TABELA A.2 – EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM VALOR, POR MODAL, 2000	112
TABELA A.3 – EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM PESO, POR MODAL, 2014	112
TABELA A.4 – EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM PESO, POR MODAL, 2000	113
TABELA A.5 – IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM VALOR, POR MODAL, 2014	113
TABELA A.6 – IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM VALOR, POR MODAL, 2000	114

TABELA A.7 – IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM PESO, POR MODAL, 2014	114
TABELA A.8 – IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A AMÉRICA DO SUL, EM PESO, POR MODAL, 2010.....	115
TABELA B.1 – INDICADORES LOGÍSTICOS DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS	116
TABELA B.2 – LPI DOMÉSTICO, AMBIENTE E INSTITUIÇÕES, 2014	118
TABELA B.3 – DESEMPENHO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL NO <i>RANKING</i> DE COMPETITIVIDADE DO GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2014/2015	120
TABELA B.4 – INDICADORES SOBRE O AMBIENTE DE NEGÓCIOS NOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL, 2015.....	121
TABELA 7 – RESULTADOS DO MODELO GRAVITACIONAL DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO – VARIÁVEIS DE INTERESSE.....	129
TABELA 8 – RESULTADOS DO MODELO GRAVITACIONAL DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO – <i>DUMMIES</i> DE ANO	131
TABELA 9 – COMÉRCIO DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL COM O BRASIL – DESVIOS EM RELAÇÃO AO POTENCIAL	132

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	15
INTRODUÇÃO.....	21
1. O COMÉRCIO E A QUALIDADE DA LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL	25
1.1 O COMÉRCIO INTRARREGIONAL BRASILEIRO POR MODAL DE TRANSPORTE	25
1.2. INDICADORES DE DESEMPENHO LOGÍSTICO NA AMÉRICA DO SUL	28
1.2.1. ÍNDICE DE DESEMPENHO LOGÍSTICO – LOGISTIC PERFORMANCE INDEX (LPI).....	29
1.2.2. ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDADE – WORLD ECONOMIC FORUM.....	34
1.2.3. PESQUISA DOING BUSINESS – BANCO MUNDIAL.....	36
1.2.4. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO LOGÍSTICO NA AMÉRICA DO SUL.....	39
2. INSTITUCIONALIDADE NORMATIVA DA INTEGRAÇÃO DE TRANSPORTE	41
2.1. TRANSPORTE MARÍTIMO	43
2.2. TRANSPORTE TERRESTRE.....	46
2.3. TRANSPORTE AÉREO.....	49
2.4. TRANSPORTE FLUVIAL.....	51
2.5. TRANSPORTE MULTIMODAL E LOGÍSTICA.....	54
2.6. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS E PONTOS DE FRONTEIRA.....	55

3. A INSTITUCIONALIDADE ORGANIZACIONAL E OS ESFORÇOS PELA INTEGRAÇÃO	59
3.1. A INTEGRAÇÃO NO CONTINENTE: DA IISA AO COSIPLAN	60
3.2. A AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO (API)	64
3.3. UMA AVALIAÇÃO DO ESFORÇO DE INTEGRAÇÃO	70
4. EVIDÊNCIAS DO IMPACTO DAS BARREIRAS SOBRE O COMÉRCIO REGIONAL BRASILEIRO	75
4.1. APLICAÇÃO DE UM MODELO GRAVITACIONAL	75
4.2. ENTREVISTAS COM EMPRESAS	78
5. CAUSAS PARA A BAIXA INTEGRAÇÃO LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL	81
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	99
REFERÊNCIAS	103
ANEXOS	111



SUMÁRIO EXECUTIVO

Foto: Shutterstock

A integração da América do Sul é um objetivo antigo dos governos da região. Desde os anos 1980 houve avanços importantes na agenda econômica da integração, que estiveram por trás do forte aumento do comércio brasileiro com os demais países da região nesse período. Não obstante, isso não impediu a queda da participação da região no comércio exterior brasileiro nos dois últimos decênios, ratificando a visão de que a integração intrarregional permanece aquém da observada na Europa e na Ásia.

Dois fatores explicam esse quadro. Primeiro, apesar da redução das barreiras tarifárias às importações de outros países da região, o Mercosul e a CAN permanecem sendo zonas de livre comércio e mercados comuns imperfeitos: há bastante a avançar em termos da liberdade de comércio intrarregional. Em pesquisa de campo com empresas brasileiras que exportam bens manufaturados para outros países sul-americanos, que solicitava a identificação dos três principais obstáculos às exportações para a América do Sul, 60% dos entrevistados citaram as “barreiras tarifárias e não tarifárias à importação encontradas nos países de destino”.

O segundo fator é a má qualidade da infraestrutura, cuja importância relativa tem aumentado conforme se avança na redução das barreiras tarifárias e não tarifárias aos fluxos de comércio intrarregional. Na já mencionada pesquisa da CNI, as exportadoras brasileiras de produtos industriais indicaram os “problemas de transporte e logística”

como o terceiro mais importante obstáculo para exportar para os demais países sul-americanos, com 35% das empresas. Ainda mais importante, quando solicitadas a identificar as prioridades de uma política de estímulo às exportações para os demais países sul-americanos, 80% das empresas que participaram da pesquisa apontaram “a realização de investimentos em infraestrutura de transportes” como a mais importante das prioridades investigadas.

Os problemas encontrados na infraestrutura sul-americana, na operação dos pontos de fronteiras, e na oferta de serviços logísticos não passaram despercebidos aos governos da região: para reverter esse quadro, eles lançaram, em 2000, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA baseava-se em uma estratégia de “hub”, com sua atuação focada em fortalecer a capacidade de os governos da região planejarem e coordenarem os investimentos; padronizar e harmonizar os aspectos regulatórios e institucionais relativos à operação da infraestrutura e aos fluxos de comércio exterior; gerar uma carteira de projetos atrativos para o setor privado, e desenvolver mecanismos inovadores de financiamento.

Na década passada, a IIRSA deu lugar à Unasul, que surgiu com objetivos mais amplos, em que a integração física era apenas um dos itens a serem perseguidos. As atividades da IIRSA propriamente ditas foram assumidas pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), um dos 12 conselhos ministeriais e setoriais temáticos da Unasul.

Tanto a IIRSA como o Cosiplan têm muito pouco a apresentar em termos de resultados concretos. Nos dois casos, o foco recaiu sobre a estruturação de uma carteira consensual de projetos de infraestrutura, com foco em transportes, mas poucos desses investimentos saíram da fase de estudos e menos ainda foram concluídos. Também não se desenvolveu uma Visão Estratégica Sul-Americana, nem se viabilizaram mecanismos inovadores de financiamento de projetos de integração, que contassem com maior participação privada, que foi uma das áreas que recebeu maior atenção dos governantes. Por fim, mas não menos importante, não se registraram avanços significativos em termos de harmonização regulatória ou de simplificação de procedimentos aduaneiros.

Os resultados empíricos são ambíguos em relação ao impacto desse quadro sobre o comércio brasileiro com os demais países da região. As barreiras existentes à circulação de mercadorias na América do Sul prejudicam a expansão das

exportações brasileiras de produtos manufaturados para o restante do continente. Com exceção da Bolívia e do Equador, exportamos para as nações sul-americanas menos do que seria razoável, considerando seu tamanho e distância. Por outro lado, nossas importações de manufaturados desses mesmos países estão acima do previsto em função de seu PIB e da distância até o Brasil, salvo no caso da Guiana. Tomando como base a média dos valores observados nos 25 anos que constam na base de dados, importamos 29% a mais do que o esperado do Uruguai e 27% do Paraguai, por exemplo. Isso indica que os entraves físicos ou regulatórios da infraestrutura sul-americana ao comércio regional afetam desproporcionalmente as exportações brasileiras de manufaturados.

No todo, examinamos nove fatores que ajudam a explicar o fracasso no processo de integração física da América do Sul. São esses:

- **Falta de recursos organizacionais/estrutura leve demais:** tanto a IIRSA e como o Cosiplan funcionam com recursos humanos, financeiros e regulatórios insuficientes para fazer face às metas que lhes foram dadas.
- **Acordos conflitantes:** há um número excessivo de acordos regionais, o que complica a atuação dos órgãos públicos e a atuação das empresas.
- **Organização exclusivamente governamental:** a IIRSA e o Cosiplan funcionam como extensões dos governos nacionais, com praticamente nenhuma participação do setor privado ou da sociedade civil. Além disso, elas levam para dentro desses órgãos os problemas encontrados em cada administração nacional: a dificuldade de coordenação entre diferentes agências, a falta de continuidade de recursos etc. Não é claro como avançar com a integração com base em uma arquitetura institucional intergovernamental, quando se tem países com fortes assimetrias, grandes diferenças institucionais, um histórico de crises políticas e que ainda precisam superar a condição de países não desenvolvidos.
- **Política externa – desenvolvimento e autonomia:** o intergovernamentalismo em que se assentam os programas de integração logística sul-americanos, a fraca estrutura organizacional de instituições como a IIRSA e o Cosiplan, e os muitos problemas que daí decorrem não são obra do acaso, mas o resultado direto dos imperativos da política externa, notadamente a brasileira. O imperativo de preservar a autonomia decisória do governo brasileiro é até certo ponto incompatível com a cessão de poderes para órgãos supranacionais, como ocorreu na Europa.
- **Países com diferentes prioridades:** nem todos os países sul-americanos dão igual prioridade à construção de um “projeto regional”, nem esse projeto é idêntico para todos eles. Assim, enquanto Chile, Colômbia e Peru têm uma postura relativamente aberta em relação ao comércio exterior e à realização de acordos de livre comércio com outros países, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela têm visões mais protecionistas e veem a integração como um projeto acima de tudo geopolítico.

- **Nacionalismo:** as ideias que inspiraram a revisão estratégica dos esforços de integração e criação da Unasul são as mesmas que revigoraram a política de desenvolvimento econômico sob a liderança estatal, que por sua vez veio acompanhada do fortalecimento do sentimento e das lideranças nacionalistas. Isso tem favorecido os interesses voltados à preservação de reservas de mercado nacional para grupos já estabelecidos e dificultado a criação de um mercado regional de transporte de carga.
- **Desníveis de renda e desequilíbrio entre custos e benefícios:** a distribuição dos custos e benefícios de um projeto de infraestrutura entre dois ou mais países dificilmente será naturalmente equitativa. Para lidar com esse desequilíbrio a Comissão Europeia conta com recursos e autonomia para desenvolver políticas compensatórias, itens que não estão presentes na experiência sul-americana.
- **Foco político reduziu prioridade dada a gargalos econômicos:** o projeto de integração regional sempre teve uma importante faceta política, mas com a criação da Unasul essa foi reforçada, às expensas da implantação de projetos de infraestrutura, a harmonização/liberalização regulatória e a simplificação de procedimentos nos pontos de fronteira: o eixo central da atuação da Unasul é a concertação política e geopolítica, não a questão comercial.
- **Assimetrias regulatórias/institucionais e conflitos entre operadores:** a heterogeneidade regulatória e na capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua aplicação são óbices relevantes no caminho da integração: ela não só complica a realização de investimentos bi- ou plurinacionais, mormente quando esses são patrocinados pelo setor privado, como limita a própria utilização da infraestrutura já disponível. A existência de conflitos de interesse entre os diferentes operadores de transporte, em países e modais distintos, dificulta a superação desses problemas.

A principal conclusão deste trabalho é que o programa de integração física é ambicioso demais para os recursos a ele dedicados e as condições iniciais de que partiu. É pouco provável que isso vá mudar nos próximos anos, especialmente quando se considera a desaceleração econômica por que passa a região e os sérios problemas que afligem alguns países, inclusive o Brasil. Nesse sentido, a principal recomendação deste estudo é que o programa de integração precisa ser redimensionado para focar em objetivos que sejam mais viáveis.

Parece-nos que duas iniciativas importantes nesse sentido seriam concentrar esforços nas dimensões mais *soft* do programa – *viz.*, o estímulo à competição no mercado de transporte de carga e a simplificação aduaneira e burocrática – e focar o esforço inicial em um grupo menor de países com objetivos, modelos econômicos e níveis de desenvolvimento mais semelhantes.

Nesse sentido, entendemos que a remoção das barreiras que restringem a concorrência nos serviços de transporte de carga deva ser uma prioridade. Isso implicaria rever os acordos de transporte terrestre, marítimo e aéreo existentes, com vistas a aumentar a competição e, por essa via, reduzir o custo do frete e aumentar a frequência de viagens. É fundamental, nesse caso, ir além de apenas liberar a competição entre os transportadores regionais, pois isso seria insuficiente para reduzir significativamente o seu poder de mercado.

A segunda conclusão é que é preciso avaliar se quando as empresas citam a má qualidade da infraestrutura como obstáculo às exportações, e priorizam investimentos na infraestrutura de transportes, elas estão se referindo à infraestrutura bi ou plurinacional ou à doméstica. Os indicadores mostram que a América do Sul, inclusive o Brasil, apresenta condição logística bastante ruim e a abordagem regional apenas reforça a constatação de que os países da região precisam priorizar os investimentos nessa área se desejam ser competitivos e desenvolver-se. Essa constatação não é de todo inconsistente com as agendas da IIRSA e do Cosiplan, em que a maioria dos projetos é inteiramente nacional.

Isto posto, nossas entrevistas com empresas que exportam e/ou importam de mercados sul-americanos mostraram que a logística é uma parte complexa da operação. Para lidar com essas barreiras logísticas no comércio intrarregional as empresas adotam soluções segundo ou terceiro melhores, em que o custo logístico é significativamente incrementado.

No todo, recomenda-se que o processo de integração seja conduzido com mais pragmatismo, mais vontade política, e menos politização. Há experiências concretas e esforços internacionais em curso na área de aduanas, por exemplo, que poderiam ser adotados na região sem a necessidade de grandes investimentos e com resultados possivelmente significativos. Também já se dispõe de acordos regionais de transporte que liberalizam mais o mercado de serviços de transporte, mas que esbarram na falta de implantação prática ou outras restrições legais que precisam ser removidas.

Adicionalmente, é preciso centralizar as responsabilidades pela implantação das medidas de integração em atores que efetivamente possam fazer com que todos os órgãos envolvidos em cada iniciativa nela se engajem. Ou seja, não são apenas as organizações supranacionais que têm recursos de menos para atingir os objetivos colocados. O mesmo se observa em nível nacional.



INTRODUÇÃO

Foto: Shutterstock

A integração econômica e política da América do Sul é um objetivo antigo dos governos da região. Desde os anos 1980 houve avanços importantes na agenda econômica da integração, que estiveram por trás do forte aumento do comércio brasileiro com os demais países da região nesse período. Não obstante, isso não impediu a queda da participação da região no comércio exterior brasileiro nos dois últimos decênios, ratificando a visão de que a integração intrarregional permanece aquém da observada na Europa e na Ásia.

Dois fatores explicam esse quadro. Primeiro, apesar da redução das barreiras tarifárias às importações de outros países da região, o Mercosul e a CAN permanecem sendo zonas de livre comércio e mercados comuns imperfeitos:¹ há bastante a avançar em termos da liberdade de comércio intrarregional. Em pesquisa de campo com empresas brasileiras que exportam bens manufaturados para outros países sul-americanos, que solicitava a identificação dos três principais obstáculos às exportações para a América do Sul, 60% dos entrevistados citaram as “barreiras tarifárias e não tarifárias à importação encontradas nos países de destino”. De acordo com a pesquisa, esse seria o segundo obstáculo mais importante entre os investigados (CNI, 2015).

1. Comunidade Andina de Nações (CAN), organização criada em 1969, pelo Tratado de Cartagena, e formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; Chile e Venezuela são ex-membros.

O segundo fator é a má qualidade da infraestrutura, cuja importância relativa tem aumentado conforme se avança na redução das barreiras tarifárias e não tarifárias aos fluxos de comércio intrarregional. Como observa Prud'homme (2004), a infraestrutura é uma encurtadora de espaços: ela aumenta o tamanho dos mercados, operando como uma redução das barreiras comerciais. Nesse sentido, a carência de infraestrutura na América do Sul funciona como uma barreira ao comércio, especialmente por conta das grandes extensões e das características topográficas da região, cuja densidade demográfica, de 22 hab/km², é um quinto da observada na União Europeia (CÁRCAMO e GODDARD, 2007).²

Na já mencionada pesquisa da CNI (2015), as exportadoras brasileiras de produtos industriais indicaram os “problemas de transporte e logística” como o terceiro mais importante obstáculo para exportar para os demais países sul-americanos, com 35% das empresas apontando esse como um dos três principais obstáculos enfrentados. A pesquisa destaca como problemas nessa área, em particular, o custo de transporte e a qualidade das estradas, vindo a seguir a demora do transporte e a baixa frequência dos navios. Ainda mais importante, quando solicitadas a identificar as prioridades de uma política de estímulo às exportações para os demais países sul-americanos, 80% das empresas que participaram da pesquisa apontaram “a realização de investimentos em infraestrutura de transportes”, colocando esta como a mais importante das prioridades investigadas.

Além das barreiras tarifárias e da má qualidade da logística de transporte, várias regulações que regem o transporte de mercadorias de um país para outro limitam os fluxos de comércio intrarregional, aí incluídas aquelas referentes aos postos de fronteira e aos modais de transporte. Os “problemas em relação ao despacho aduaneiro da mercadoria” foram citados como um dos principais obstáculos às exportações regionais por 20% das empresas. Outras questões da pesquisa mostraram que outra barreira importante é o excesso de burocracia e a falta de informações sobre os procedimentos alfandegários.

Tendo esse quadro como pano de fundo, o objetivo deste estudo é analisar a atual situação logística de transporte e seu impacto sobre os fluxos de comércio Brasil-América do Sul, apresentando os principais entraves aí identificados e apontando propostas para solucioná-los.

2. Tomando o Brasil como referência, Moreira (2007) mostra que os custos de transporte pesam mais que as tarifas no custo do produto comercializado intrarregionalmente. Ver também Tavares (2009) e Moreira (2014).

Chegamos a quatro conclusões principais. Primeiro, o comércio brasileiro de bens manufaturados com outros países da região é mais afetado pelo lado das exportações – que são inferiores ao que se esperaria – do que pelo das importações. Essa assimetria é difícil de reconciliar com a existência de barreiras oriundas predominantemente da má qualidade da infraestrutura nas regiões de fronteira. Por outro lado, é consistente com os demais problemas apontados pelos empresários na pesquisa da CNI (2015), como a importância das barreiras tarifárias e não tarifárias e problemas de alfândega e de burocracia.

Segundo, os acordos voltados para promover a integração física da região estiveram longe de atingir suas metas. Mais recentemente, a agenda de integração foi redirecionada para temas de natureza política, ficando, no todo, ambiciosa demais para o tipo e o volume de recursos alocados a esse fim.

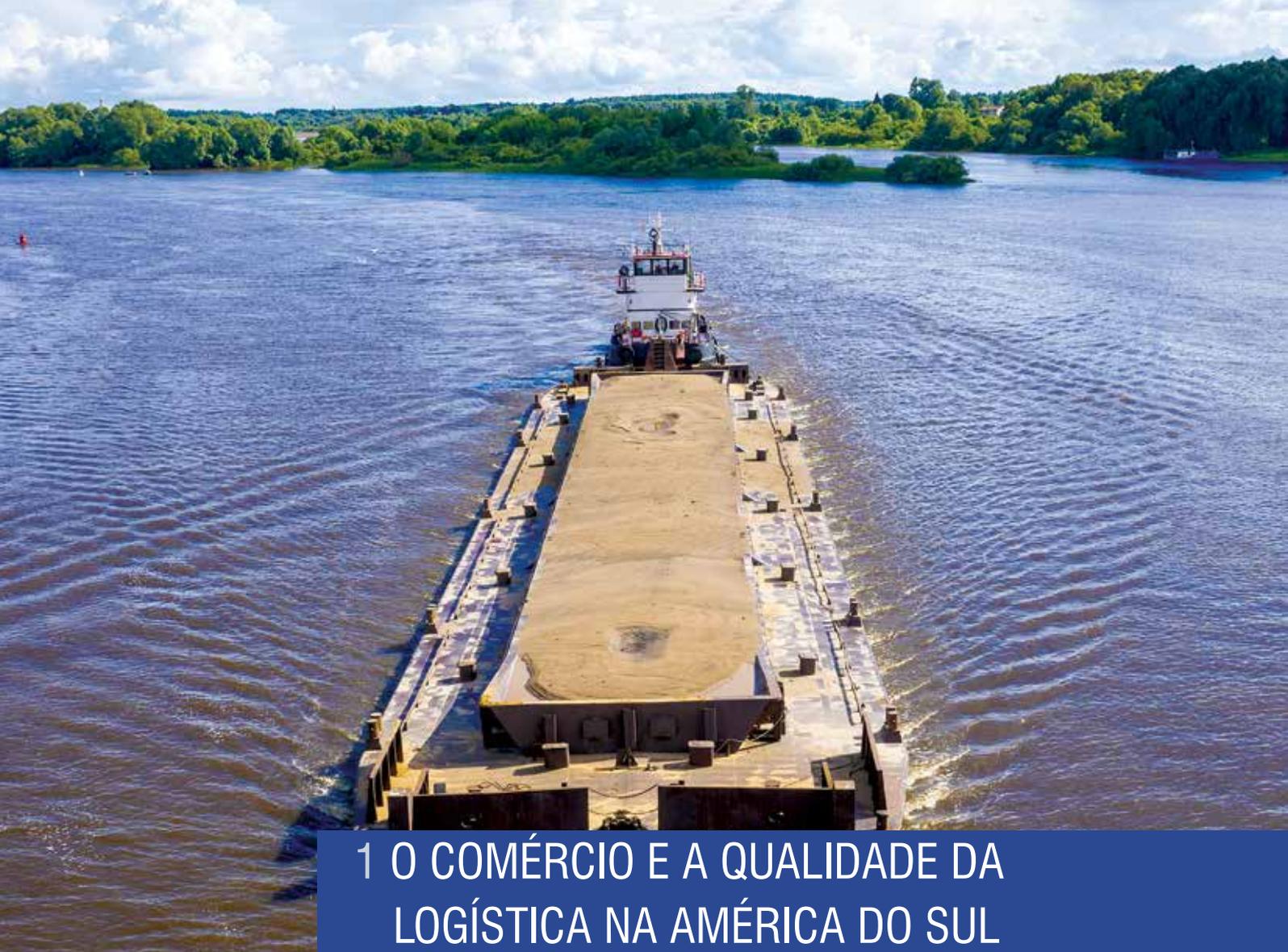
Terceiro, é recomendável reafirmar os esforços multilaterais de integração, preferencialmente em torno de temas de natureza regulatória, aí incluídas questões que vão do tratamento aduaneiro dado às importações e exportações ao aumento da competição no mercado regional de transporte de carga, de forma a reduzir o custo do frete e aumentar a oferta (frequência) de serviços. Essas são iniciativas que dependem menos do aporte de recursos, que tendem a ficar ainda mais escassos na região. Isso não significa abrir mão dos esforços para melhorar a infraestrutura da integração comercial na região, mas direcioná-los para iniciativas de caráter nacional, ainda que com coordenação binacional, quando for o caso.

Por fim, recomenda-se que a agenda de integração seja perseguida inicialmente com países com visões mais alinhadas sobre o tema, só depois se expandindo gradualmente para incorporar outros países. Isso facilitaria o desenvolvimento de regras supranacionais, uma vez que não seria necessário conciliar tantos interesses e visões distintas desde a partida. O instrumento para isso seriam os acordos de alcance parcial no âmbito da Aladi.

O trabalho está estruturado em sete seções, incluindo esta introdução, além de um sumário executivo. A próxima seção discute os fluxos de comércio brasileiro com o resto da América do Sul e traça um retrato dos indicadores logísticos da região. A seção 2 apresenta um inventário das instituições, regulações e práticas de transporte em que se alicerça o comércio exterior do Brasil com os demais países da região. A seção 3 apresenta a institucionalidade organizacional do

processo de integração física sul-americana, iniciando com a IIRSA, e faz uma avaliação das iniciativas em termos de infraestrutura de integração e pontos de fronteira. A seção 4 analisa em que medida os fluxos de comércio brasileiro com os países da região estão aquém do que seria de se esperar, dado o tamanho e outras características dessas economias. A seção 5 examina as causas da baixa integração logística na América do Sul. Uma última seção formula recomendações sobre como reduzir os entraves logísticos a um comércio intrarregional mais intenso e sintetiza as principais conclusões do trabalho.

Compõe ainda este trabalho um conjunto de anexos com informações relativas ao tema do estudo. O Anexo A apresenta estatísticas sobre o transporte de cargas entre Brasil e América do Sul para os anos de 2000 e 2014. O Anexo B trata de um amplo levantamento dos indicadores logísticos dos países da região, revelando em geral um quadro relativamente ruim. O Anexo C apresenta acordos normativos para a região. O Anexo D revela alguns resultados adicionais sobre o modelo econométrico utilizado na seção 4. O Anexo E apresenta uma lista de normativas regionais na área de transporte e passagens de fronteiras como também os principais acordos sul-americanos na área de transportes.



1 O COMÉRCIO E A QUALIDADE DA LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL

HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ
Foto: Shutterstock

1.1 O Comércio Intrarregional Brasileiro por Modal de Transporte

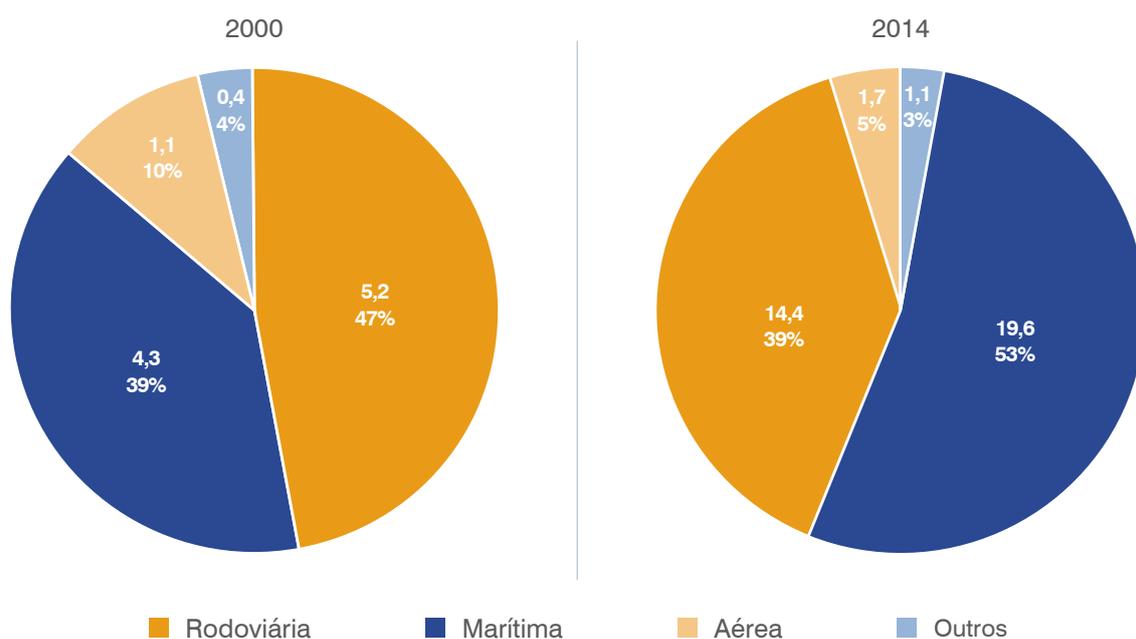
O comércio do Brasil com os países sul-americanos aumentou significativamente neste século, ainda que não o bastante para manter a participação da região no total do comércio exterior do país. Assim, entre 2000 e 2014, a participação dos países sul-americanos nas nossas exportações (em dólares) caiu de 20% para 16%, enquanto nas importações brasileiras ela foi de 19% para 13% (o Anexo A apresenta dados detalhados para cada país). Não obstante essas quedas, o Brasil manteve sua posição de principal exportador regional: em 2013 (último dado disponível), 33,3% das importações regionais dos países da América do Sul vieram do Brasil, seguido da Argentina, com participação de 23,8% (Cepalstat). Merece destaque, em especial, nosso comércio com a Argentina, o principal parceiro comercial do Brasil na região, apesar de a sua participação no total sul-americano ter diminuído de 56% para 39% das exportações (em dólares) e de 63% para 47% das importações entre 2000 e 2014.

O transporte marítimo tem sido historicamente o principal modal utilizado no comércio sul-americano, aí incluído aquele do Brasil (Gráficos 1 e 2). Em 2014, mais da metade das exportações e importações brasileiras destinadas e vindas da região foi transportada por mar. Entre 2000 e 2014, a participação desse modal aumentou pelo lado das nossas exportações, especialmente em valor, enquanto o oposto ocorreu com nossas importações. Nos

dois casos, essa mudança refletiu alterações no padrão de distribuição modal no comércio com nossos principais parceiros, em especial a Argentina.

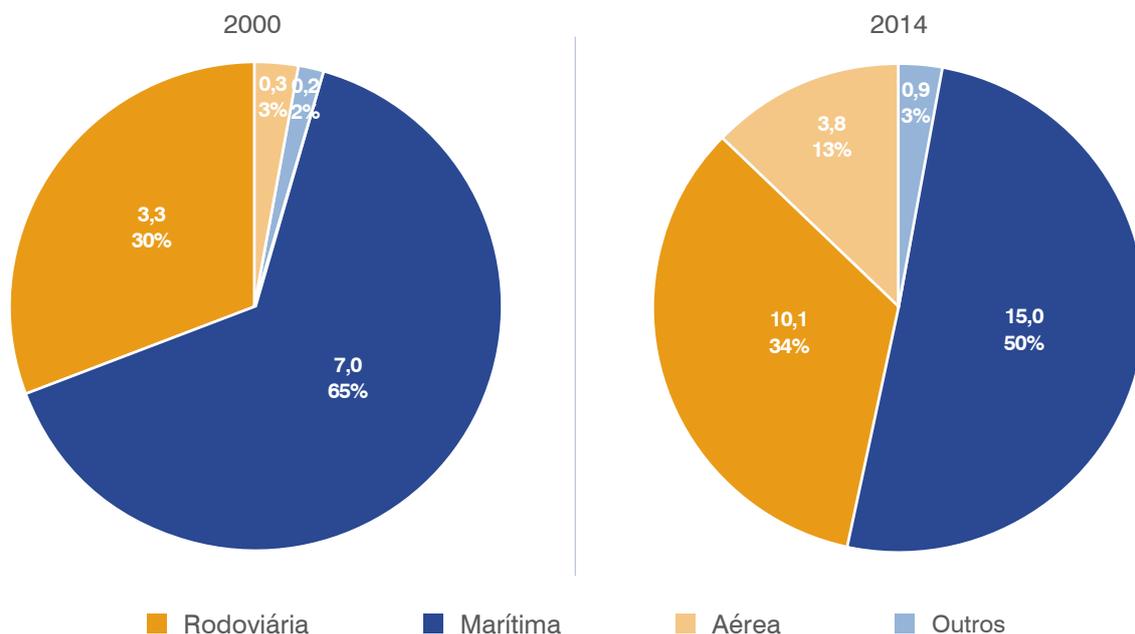
O modal rodoviário é o segundo mais importante no comércio brasileiro com os países da região, tendo sua importância no transporte das nossas importações crescido um pouco. Em 2014, as rodovias foram a via de ingresso de 34% dos produtos importados, em valor, e de 16%, em peso. Esses percentuais eram de, respectivamente, 30% e 14%, em 2000. Novamente, a Argentina foi a grande responsável por esse aumento na chegada de bens e mercadorias por estradas. Em 2000-2014, a participação do modal rodoviário no escoamento das exportações brasileiras diminuiu entre sete (peso) e oito (valor) pontos percentuais – em 2000, as rodovias chegaram a ser, em valor, a principal via de transporte dos produtos saídos do Brasil com destino a outros países da América do Sul.

Gráfico 1. Distribuição das exportações brasileiras para a América do Sul, em bilhões de US\$ FOB, por principais modais, 2000 e 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados do Aliceweb.

Gráfico 2. Distribuição das importações brasileiras da América do Sul, em bilhões de US\$ FOB, por modal, 2000 e 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados do Aliceweb.

A importância do modal rodoviário é maior em valor do que em peso, tanto relativamente às importações quanto às exportações, com o oposto ocorrendo com o transporte marítimo. Isso evidencia que as rodovias têm sido utilizadas para o intercâmbio de bens e mercadorias com maior valor agregado do que os navios.

O modal aéreo segue o mesmo padrão que o rodoviário, aparecendo como o terceiro com maior participação no transporte das importações e exportações em valor, mas não em peso, critério segundo o qual tem a menor importância entre os modais considerados. Contudo, houve queda na participação desse meio de transporte no valor comercializado entre o Brasil e o restante da América do Sul entre 2000 e 2014. Essa redução foi verificada no intercâmbio com praticamente todos os países da região.

Alguns outros pontos merecem destaque:

- a. a distribuição por modal é muito semelhante no comércio com a Argentina e com o conjunto dos demais países, ainda que essa possa variar de um país para outro;
- b. o transporte fluvial ganhou uma importância crescente (de 11%, em 2000, para 24%, em 2014) nas exportações brasileiras para a América do Sul, em peso;

- c. houve uma expressiva ampliação da rubrica outros modais nas importações feitas pelo Brasil junto aos países sul-americanos, tanto em valor quanto em peso, que se deve ao incremento da importação de gás natural da Bolívia;
- d. Há uma significativa concentração setorial no comércio do Brasil com os países sul-americanos em cada modal. Ou seja, em geral, um número reduzido de setores produtivos (em torno de três) responde por mais de 50% dos valores exportados por cada modal de transporte, chegando, em casos extremos, a mais de 90% – como acontece com a participação do setor de minérios, escórias e cinzas no valor e peso das exportações por via fluvial. Entre 2000 e 2014, essa concentração aumentou. Por exemplo: em 2000, o setor de ferro fundido, ferro e aço representava 17% do valor exportado por ferrovias; em 2014, ele passou a responder por 49%.

1.2 Indicadores de Desempenho Logístico na América do Sul

Nesta seção chamamos a atenção para dois pontos principais sobre a importância das condições logísticas como barreira à intensificação do comércio intrarregional na América do Sul. Primeiro, que as carências de infraestrutura de transporte, e as más condições logísticas em geral, são um problema que afeta todo o comércio exterior dos países da região, e não apenas aquele entre eles.

Segundo, que a infraestrutura física não é o único componente do gargalo logístico no comércio regional. Assim, para as empresas multinacionais que atuam no Brasil, na Argentina, no Chile, na Colômbia e no Peru, os principais gargalos logísticos na região incluem, além da baixa disponibilidade de infraestrutura física, os problemas de desembarço aduaneiro, a assimetria regulatória e a falta de oferta de serviços logísticos (SENNES e MENDES, 2008).

Será abordada uma série de indicadores de desempenho dos países sul-americanos em termos de logística, infraestrutura de transportes e desembarço aduaneiro. São explorados resultados do Índice de Desempenho Logístico (*Logistic Performance Index – LPI*), calculado pelo Banco Mundial; do *Global Competitiveness Report (GCR)*, produzido pelo Fórum Econômico Mundial; e do *Doing Business (DB)*, também do Banco Mundial. O Anexo B traz um detalhamento de cada um deles.

1.2.1 Índice de Desempenho Logístico (*Logistic Performance Index – LPI*)

A qualidade dos serviços de logística, notadamente nas operações de comércio exterior, na América do Sul pode ser avaliada a partir do Índice de Desempenho Logístico – *Logistic Performance Index* (LPI). Elaborado pelo Banco Mundial, o LPI é um indicador menos conhecido, mas para o qual há informações para um grupo grande de países. Ele consolida o resultado de uma pesquisa feita periodicamente com profissionais da área e tem uma dimensão internacional e outra doméstica. Na primeira, os respondentes atribuem pontuações de um a cinco (quanto maior a nota, mais positiva é a avaliação) ao desempenho logístico de seus principais mercados estrangeiros em seis áreas:

- **Alfândega:** eficiência do processo de autorização (simplicidade, velocidade e previsibilidade das formalidades) pelas agências de controle das fronteiras, incluindo as alfândegas.
- **Infraestrutura:** qualidade do comércio e transportes relacionados à infraestrutura (portos, ferrovias, estradas e tecnologia da informação).
- **Cargas Internacionais:** facilidade de realizar carregamentos a preços competitivos.
- **Competência logística:** competência e qualidade dos serviços de logística (operadores de transporte e despachantes aduaneiros).
- **Rastreamento e localização:** habilidade de rastrear e controlar os carregamentos.
- **Pontualidade:** frequência com que as cargas chegam ao destino no prazo de entrega estabelecido.

O índice geral é uma agregação de seis indicadores. Além do desempenho de cada país, é fornecida sua classificação num *ranking* internacional em que constavam 150 países, em 2007, e 160, em 2014.

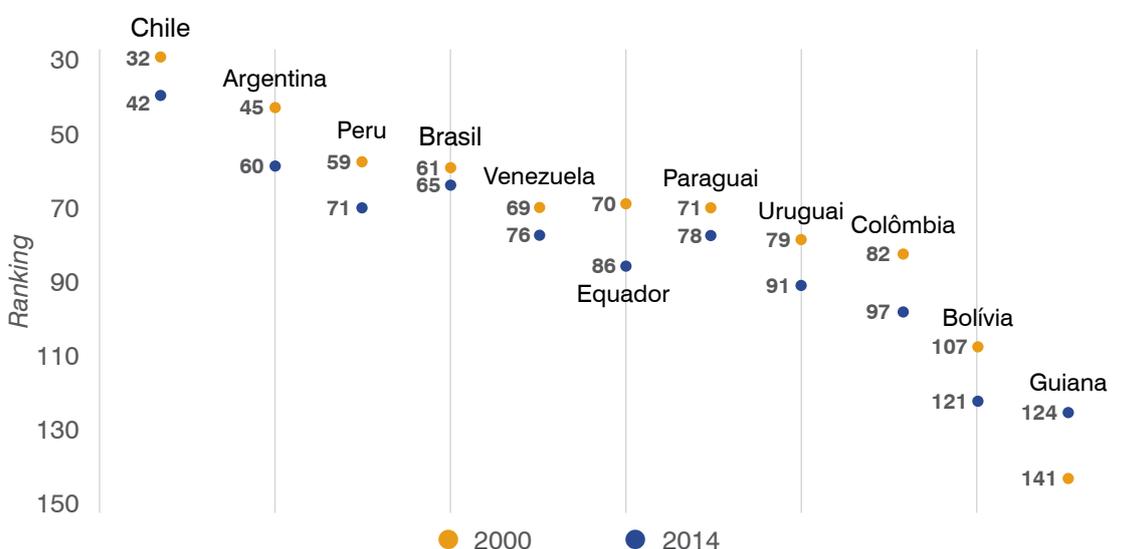
Primeiramente, cabe ressaltar que, em termos regionais, os respondentes dos países da América Latina e do Caribe atribuem a mais alta pontuação no LPI geral à América do Norte e União Europeia, sugerindo que o comércio com essas duas regiões é mais fácil do que dentro da própria América Latina (WORLD BANK, 2014).

Com relação ao desempenho dos países da América do Sul, nota-se que todos – exceto a Guiana, lanterna da região – perderam posições entre 2007 e 2014

(Gráfico 3). Entretanto, as pontuações melhoraram, ainda que ligeiramente, no mesmo período. Ou seja, avançamos um pouco, mas não estamos conseguindo acompanhar o ritmo dos avanços mundiais em termos de logística de transportes.

Em 2014, os países sul-americanos mais bem colocados foram (nesta ordem): Chile (42º), Argentina (60º) e Brasil (65º). Em 2007, todavia, o Peru era o terceiro colocado na região. Infelizmente, essa troca de posições não se deveu a uma melhoria na logística brasileira, como mencionado no parágrafo anterior, mas sim a um desempenho ainda pior do Peru, que perdeu mais posições no *ranking* internacional do que o Brasil.

Gráfico 3. *Ranking* dos países da América do Sul – Índice de Desempenho Logístico (LPI) (2007/2014).



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial.

Nenhum país sul-americano está no primeiro quarto (entre os quarenta primeiros) do *ranking*, atualmente. Além dos quatro países citados acima, Venezuela e Paraguai fazem parte do segundo quarto da classificação, enquanto Equador, Uruguai e Colômbia estão no terceiro pelotão. Bolívia e Guiana estão entre os primeiros dos quarenta países com o pior desempenho logístico no mundo. Depreende-se dessa análise que a América do Sul tem **desempenho** médio para baixo no que se refere à logística de transportes.

De maneira geral, entre os seis indicadores que compõem o LPI, os países da América do Sul tiveram pior desempenho (seja em notas ou classificação

internacional) em alfândega em ambos os anos analisados. Contudo, existe uma grande desigualdade entre os países sul-americanos quanto à eficiência dos procedimentos realizados nas fronteiras: não apenas as melhores posições do Chile, o primeiro no *ranking* regional, foram obtidas justamente nesse critério, como esse indicador figura, junto com o de pontualidade, como aquele em que um maior número de países teve sua mais alta classificação em 2014.

Em termos de notas, porém, a região apresenta, de longe, melhor desempenho em pontualidade, mesmo após cinco países terem tido sua pontuação nesse quesito reduzida (Tabela B.1 em anexo). Com efeito, a nota mais elevada entre todos os países e indicadores foi alcançada pelo Chile em pontualidade, tanto em 2007 (3,55) quanto em 2014 (3,59).

No outro extremo, a menor pontuação da América do Sul foi concedida, em ambos os anos, à área de infraestrutura – primeiramente para a Guiana e, mais recentemente, para a Bolívia. Cabe mencionar que, em 2007, quatro das melhores posições dos países sul-americanos (inclusive a do Brasil) foram obtidas nesse critério, o que, mais uma vez, deixa transparecer a grande heterogeneidade existente na região.

Comparativamente à alfândega, pontualidade e infraestrutura, o desempenho sul-americano nos demais indicadores foi intermediário, sendo um pouco melhor em rastreamento e localização do que em competência logística, e mais fraco em cargas internacionais.

Como mencionado, o LPI também tem uma dimensão doméstica, em que profissionais respondem a questões sobre seu próprio país. O LPI doméstico é dividido em dois temas: desempenho, e ambiente e instituições (Tabela A.2).

Dentre os diversos temas tratados em relação ao primeiro, destaca-se a distância percorrida pelos bens e mercadorias importados e exportados e os custos incorridos nessas operações. A localização de um país (proximidade dos principais mercados globais) e sua geografia (extensão territorial, existência ou ausência de limitações de ordem física etc.) são fatores que moldam seu padrão de inserção no comércio internacional. Uma boa logística de transporte pode ajudar a reduzir obstáculos dessa natureza, mas dificilmente será capaz de removê-los ao ponto de tornar as distâncias percorridas pelos bens e mercadorias comercializados em um país comparáveis ao de outro com condições geográficas mais favoráveis.

De acordo com World Bank (2014), tomando-se todos os países abrangidos pelo LPI, a correlação entre a distância viajada e o tempo transcorrido entre a saída de uma encomenda e o seu recebimento por quem fez o pedido é de 0,6. Ou seja, a distância tem uma grande influência na capacidade que um país tem de se conectar com os mercados mundiais. No entanto, há outros fatores que podem retardar/agilizar a entrega de um produto, como a qualidade da infraestrutura de transportes e a burocracia envolvida nos procedimentos aduaneiros.

A esse respeito, analisaremos detidamente o LPI doméstico sobre ambiente e instituições (Tabela A.2). Nesse quesito, os respondentes fornecem sua opinião a respeito do nível de taxas e encargos, qualidade da infraestrutura, competência e qualidade dos serviços de transporte, eficiência dos processos, fontes dos grandes atrasos e mudanças na logística desde 2011. São fornecidas cinco opções de respostas e o resultado divulgado apresenta a percentagem de pessoas que escolheram uma dessas categorias.

Segundo World Bank (2014), aproximadamente mil pessoas, distribuídas por quase 150 países, responderam à pesquisa que forneceu os dados para a construção do LPI. Assim, há poucos respondentes por país. Essa baixa representatividade faz com que, por vezes, os resultados tendam aos extremos (0% ou 100%), sem significar que haja um consenso nacional quanto ao que está sendo avaliado.

Tendo isso em mente, grande parte dos profissionais sul-americanos que atuam na área de logística consideram caras as taxas pagas para usar a infraestrutura de transporte em seu país, em especial a portuária. Entretanto, a proporção de pessoas que acham as taxas cobradas pelos operadores ferroviários altas é pequena.

Se, por um lado, as taxas de transporte ferroviário são consideradas módicas, por outro, esse modal é o mais mal avaliado pelos usuários, tanto em termos de infraestrutura quanto de serviços. De fato, apenas no Brasil alguns dos respondentes declararam que a qualidade dos serviços ferroviários é alta/muito alta.

A qualidade da infraestrutura portuária e rodoviária também é vista como baixa/muito baixa por uma parcela substancial dos profissionais da área. A percepção sobre aeroportos, instalações de armazenagem/transbordo, e telecomunicações e TI é menos desfavorável, exceto no tocante às últimas na Argentina.

De maneira geral, os serviços prestados pelos agentes de carga são considerados muito bons. Os serviços de transporte aéreo e marítimo também são bem avaliados em alguns países, em especial na Colômbia e no Chile – onde 86% dos respondentes declararam que a qualidade dos serviços de transporte por via marítima em seu país é alta/muito alta.

O Brasil se destaca pelo grande contingente de profissionais que aprovam os serviços de transporte rodoviário, das associações e de remetentes ou destinatários, bem como dos órgãos e agências alfandegárias e de controle. Na realidade, a percepção quanto à competência e à qualidade dos serviços logísticos é bastante positiva no Brasil: grosso modo, trata-se do país com a melhor avaliação nesse item.

As exportações normalmente estão sujeitas a menos procedimentos burocráticos do que as importações. Por conta disso, o tempo transcorrido entre a saída de um produto importado de seu ponto de origem e sua chegada ao destino final tende a ser menor em se tratando das primeiras (WORLD BANK, 2014). O mesmo pode ser dito com relação à liberação e entrega de uma mercadoria, que foi considerada mais eficiente no caso das exportações do que no das importações, exceto no Chile e no Uruguai. Além disso, esse é o aspecto mais bem avaliado no que diz respeito à eficiência dos processos envolvidos numa troca comercial entre dois países. Nesse item, chama a atenção o desempenho do Uruguai, onde todos os procedimentos foram considerados eficientes frequentemente ou quase sempre pela maioria dos respondentes.

Com relação à incidência de grandes atrasos, a inspeção pré-embarque foi apontada como a maior causa de delongas, salvo (novamente) no Chile e no Uruguai, onde a proporção de profissionais da área de logística que crê que o transbordo marítimo traz mais problemas é mais alta. Os percentuais de respondentes que consideram haver atrasos frequentemente ou quase sempre por outros motivos são relevantes apenas no Equador e na Venezuela.

No tocante às mudanças na logística de cada país desde 2011, uma parcela expressiva dos profissionais da área acredita que houve melhorias ou grandes melhorias nos serviços privados. Vale destacar que há um quê de autoavaliação nesse quesito, visto que os respondentes trabalham em grandes empresas responsáveis pelo transporte de bens entre países. De acordo com a opinião dos respondentes, menores avanços foram registrados nos procedimentos não aduaneiros de liberação de mercadorias.

Outro ponto interessante é a solicitação de pagamentos informais, que, em edições anteriores do LPI, era endereçada de forma mais direta, simplesmente como corrupção. Nota-se uma grande heterogeneidade entre os países com relação à porcentagem de profissionais que consideram ter havido melhoras nesse aspecto, que é baixíssima na Argentina, na Bolívia e na Venezuela, mas considerável no Brasil, no Chile e, em especial, no Uruguai.

1.2.2 Índice Global de Competitividade – *World Economic Forum*

O Índice Global de Competitividade 2014/2015, do *World Economic Forum*, classifica 144 países por sua competitividade, que é definida como um conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país. Foi captada a opinião de mais de 14 mil *business leaders*. A maioria das perguntas do questionário pedia para o entrevistado avaliar, em uma escala de 1 a 7, um aspecto particular do seu ambiente operacional.

O índice geral é calculado por uma média ponderada das notas em doze componentes diferentes, cada um medindo um aspecto da competitividade e composto por subtemas. Aqui, apresentamos o *ranking* do resultado dos países sul-americanos em dois subtemas, Infraestrutura de Transporte e Concorrência Estrangeira, ambos calculados pela média simples das notas em seus respectivos itens, além do Índice Global de Competitividade (Tabela A.3).¹

No que diz respeito ao índice geral, nenhum dos países da América do Sul está no primeiro quarto (entre os 36 primeiros) do *ranking*, assim como ocorreu no LPI internacional (Gráfico 4). Novamente, o Chile tem a melhor colocação na região (33^ª). Entretanto, diferentemente do que ocorre no indicador logístico, Brasil e Peru são o segundo e terceiro colocados, na 57^ª e 65^ª posição, respectivamente. Colômbia e Uruguai vêm em seguida, em torno da mediana. Suriname, Guiana, Paraguai e Venezuela estão no último quarto da classificação e Argentina e Bolívia, muito próximos disso – estão entre os últimos colocados do terceiro pelotão.

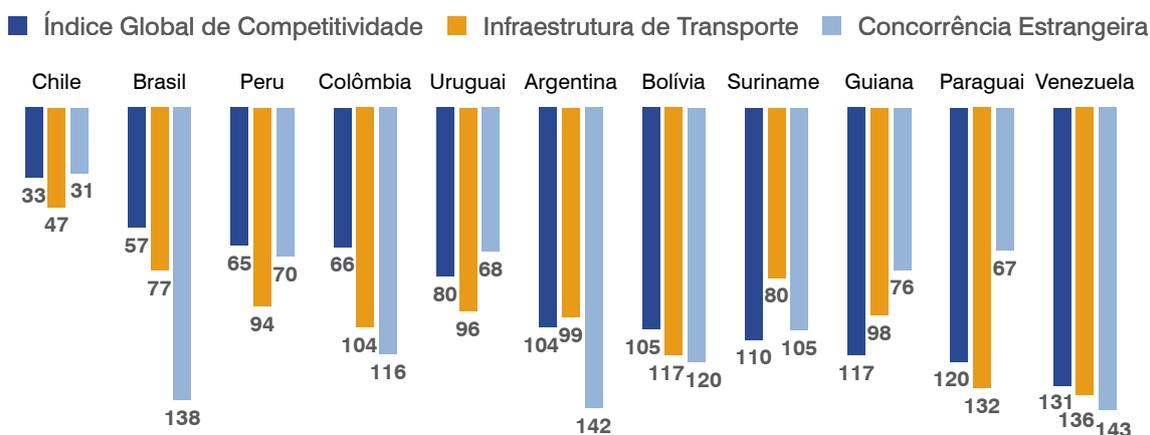
Em termos de qualidade da infraestrutura de transporte, o *ranking* regional se mantém similar nas pontas (com Chile e Brasil na liderança e Paraguai e Venezuela na lanterna), mas se altera nas posições intermediárias. Com exceção de

1. Para mais informações acessar: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>.

Argentina, Guiana e Suriname, os países estão mais bem colocados no índice geral do que no de infraestrutura de transporte; ou seja, essa dimensão prejudica a competitividade na região. Considerando as categorias que compõem esse índice, mais da metade dos países sul-americanos obtiveram sua melhor colocação em qualidade da infraestrutura portuária.

Cabe ressaltar que a posição relativamente boa do Brasil entre os países da América do Sul (embora mais desfavorável na classificação internacional) se deve à altíssima nota do país em assentos disponíveis pelas empresas aéreas, subitem em que obteve a nona colocação. Nas demais categorias, o Brasil ficou no último quarto do *ranking* global, salvo no tocante à qualidade das ferrovias, que, mais uma vez, foram um pouco melhor avaliadas. Com relação à infraestrutura portuária, por exemplo, o Brasil é o terceiro pior colocado entre os países sul-americanos, à frente apenas da Bolívia e da Venezuela.

Gráfico 4. Desempenho dos países da América do Sul no *Ranking* de Competitividade do *Global Competitiveness Report 2014/2015*



Fonte: Elaboração própria com base no *Competitiveness Report 2014/2015*.

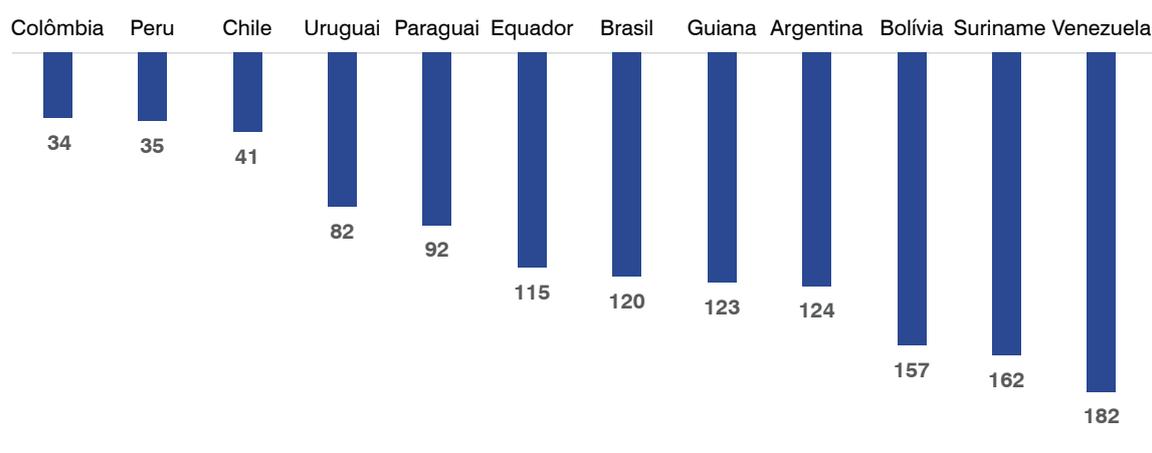
Já no que diz respeito à concorrência estrangeira, o Chile se mantém na dianteira na América do Sul, mas o restante do *ranking* regional muda bastante. O Paraguai é o segundo país sul-americano mais bem colocado. Os países com as piores colocações são (em ordem decrescente): Venezuela, Argentina, Brasil e Bolívia – sendo os dois primeiros, respectivamente, o último e o penúltimo país na classificação internacional.

O Brasil aparece com a sétima pior posição em concorrência estrangeira e com a mais baixa relação importações/PIB do mundo. A Venezuela, por sua vez, recebeu as notas mais baixas entre todos os países pesquisados em encargos dos procedimentos aduaneiros e impactos das regras de investimento estrangeiro direto nos negócios, categorias em que a Argentina ocupa a antepenúltima e penúltima colocação, respectivamente, além de ter a segunda maior prevalência de barreiras comerciais do mundo. Chile e Uruguai (o terceiro no *ranking* regional de eficiência da concorrência estrangeira no mercado de bens) apresentam desempenho bastante positivo nessas categorias, mas não tão favorável em tarifas comerciais e, principalmente, uma baixa proporção de importações no PIB.

1.2.3 Pesquisa Doing Business – Banco Mundial

A pesquisa *Doing Business* – 2014, feita pelo Banco Mundial, classifica 189 países segundo a facilidade de se fazer negócios. Despachantes aduaneiros, empresas de transporte, autoridades portuárias e bancos fornecem as informações utilizadas para a compilação dos indicadores e *rankings*. Um alto lugar na classificação geral significa que o país tem um ambiente regulatório favorável para se abrir e operar uma empresa. O gráfico 5 revela a posição dos países sul-americanos no *ranking* geral.

Gráfico 5. *Ranking* dos países Sul-americanos – Índice Geral de Ambiente de Negócios – Pesquisa Doing Business 2015



Fonte: Elaboração própria com base do Banco Mundial.

O ranking geral é composto por dez tópicos, cada um deles formado por diversos indicadores. O tópico que utilizamos, Comércio internacional, mede o tempo e o custo (excluindo as tarifas) para exportar e importar uma carga padronizada (contêiner de seis metros, com peso de dez toneladas e avaliado em US\$ 20 mil) por via marítima. As empresas envolvidas nas transações estão localizadas no maior centro de negócios dos países.

São consideradas quatro etapas necessárias para o comércio internacional de bens: preparação de documentos, liberação alfandegária, transporte e manuseio terrestre e manuseio no porto e terminal. O tempo e o custo do transporte marítimo não estão incluídos. São computados todos os documentos necessários para exportar ou importar mercadorias entre fronteiras.

Para as exportações, o tempo e o custo se referem aos procedimentos desde a embalagem do produto no depósito até sua saída do porto; para as importações, da chegada ao porto até a entrega de carga no depósito. Para os países sem litoral, que utilizam portos marítimos de outros, são incluídos o tempo, o custo e os documentos associados a esse trânsito intermediário.²

Nota-se, a partir da análise da Tabela A.4, que Venezuela, Suriname e Bolívia estão entre os piores países do mundo para se fazer negócios, em especial a primeira. Equador, Brasil, Guiana e Argentina estão em situação um pouco melhor, mas não muito favorável. Na Colômbia, no Peru e no Chile, o ambiente de negócios é mais atraente, enquanto Uruguai e Paraguai estão em situação intermediária. Há, portanto, uma grande heterogeneidade entre os países sul-americanos.

Em termos de facilidades relativas ao comércio internacional, Argentina, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela estão numa posição parecida com a registrada no *ranking* do índice geral. Já Peru, Paraguai e Colômbia estão em situação mais desfavorável, em particular os dois últimos. Venezuela, Bolívia e, principalmente, Suriname têm melhor desempenho nesse tópico.

Primeiramente, ratifica-se o fato de que, em geral, os procedimentos burocráticos requeridos para importar são mais complexos, demorados e custosos do que aqueles necessários para exportar. O Chile é o único país da América do Sul em que as facilidades são maiores no primeiro caso nos três aspectos considerados.

2. Para mais informações, acessar: <http://portugues.doingbusiness.org/>.

O número de documentos para exportar varia de quatro (na Colômbia) a oito (no Suriname e na Venezuela). Para importar, são necessários de cinco (no Chile) a nove (no Paraguai e na Venezuela) documentos. As exportações demoram de doze (na Argentina e no Peru) a 56 dias (na Venezuela) para saírem emba-ladas de seu ponto de origem até o porto em que serão embarcadas. No senti-do contrário, das importações, o tempo levado do porto ao destino final vai de doze (no Chile) a 82 dias (na Venezuela). Com relação aos custos incorridos para exportar, estes vão de US\$ 730 (na Guiana) a US\$ 3.490 (na Venezuela). O valor despendido para importar, por sua vez, varia de US\$ 720 (na Guiana) a US\$ 3.695 (na Venezuela).

Nota-se que o número de documentos requeridos para importar e exportar é o mesmo no Chile. No Brasil, os custos incorridos em ambas as transações são semelhantes.

Na média da região, aproximadamente metade do tempo levado para realizar importações e exportações é gasto na preparação de documentos. No Paraguai, entretanto, as condições de transporte e manuseio terrestre se impõem. Vale lembrar que o Paraguai não tem acesso ao mar e está mais distante da costa do que a Bolívia, o outro país sul-americano sem litoral.

Para importar, gasta-se menos tempo com o transporte e manuseio terrestre em quase todos os países. Para exportar, com liberações alfandegárias e outras inspeções, embora esse não seja o caso em cinco países da região, inclusive o Brasil.

Na maioria dos países da América do Sul, o principal componente dos custos é o transporte e manuseio terrestre, que responde por pouco mais de 40% do valor despendido para efetivar transações comerciais internacionais, na média. No Peru e no Uruguai (e na Argentina, no caso das importações), todavia, os custos com manuseio e terminais nos portos representam uma proporção maior do montante total. Na Guiana, a preparação de documentos ocupa esse posto. Em muitos países, a menor parcela dos custos diz respeito aos procedimentos de liberação alfandegária e outras inspeções.

1.2.4 Análise dos Indicadores de Desempenho Logístico na América do Sul

Em conjunto, esses indicadores mostram que:

- Em 2014, nenhum país sul-americano estava entre os 25% com melhores LPIs (os quarenta mais bem colocados). Nesse ano, os países sul-americanos mais bem colocados foram (nesta ordem): Chile, Argentina e Brasil.
- Todos os países da América do Sul – exceto a Guiana, lanterna da região – perderam posições entre 2007 e 2014, ainda que as pontuações em si tenham melhorado ligeiramente. Ou seja, avançamos um pouco na logística de transportes, mas menos que o resto do mundo.
- Entre os seis indicadores que compõem o LPI, os países da América do Sul tiveram pior desempenho (tanto nas notas como na classificação internacional) em alfândega, em ambos os anos analisados. Contudo, o desempenho desses países nesse indicador é bastante heterogêneo entre si.
- No GCR, o desempenho dos países sul-americanos em termos de qualidade de infraestrutura é pior do que no indicador geral de competitividade, salvo algumas poucas exceções.
- A pesquisa do *Doing Business* (DB) obtém que Venezuela, Suriname e Bolívia estão entre os piores países do mundo para se realizarem negócios, em especial a primeira. Equador, Brasil, Guiana e Argentina estão em situação um pouco melhor, mas não muito favorável. Na Colômbia, no Peru e no Chile, o ambiente de negócios é mais atraente, enquanto Uruguai e Paraguai estão em situação intermediária. Há, portanto, uma grande heterogeneidade entre os países sul-americanos em relação a esse indicador, ainda que a situação em geral não seja boa.
- Ainda segundo o DB, Argentina, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela estão numa posição parecida com a registrada no *ranking* do índice geral no que tange à facilidade de realizar negócios de comércio exterior, um dos itens que compõem o indicador geral. Já Peru, Paraguai e Colômbia estão em situação mais desfavorável, em particular os dois últimos. Venezuela, Bolívia e, principalmente, Suriname têm melhor desempenho nesse tópico.
- Os procedimentos burocráticos requeridos em operações de comércio exterior estão entre os fatores considerados para aferir a facilidade de realizar negócios de comércio exterior. Observa-se em relação a esses que os procedimentos requeridos para importar são mais complexos, demorados e custosos do que aqueles necessários para exportar. O Chile é a única exceção nesse sentido na América do Sul. O número de documentos para exportar varia de quatro (na Colômbia) a oito (no Suriname e na Venezuela). Para importar, são necessários de cinco (no Chile) a nove (no Paraguai e na Venezuela) documentos.

- As exportações demoram de doze (na Argentina e no Peru) a 56 dias (na Venezuela) para saírem embaladas de seu ponto de origem até o porto onde serão embarcadas. No sentido contrário, das importações, o tempo levado do porto ao destino final vai de doze (no Chile) a 82 dias (na Venezuela).
- Os custos incorridos para exportar vão de US\$ 730 (na Guiana) a US\$ 3.490 (na Venezuela). O valor despendido para importar, por sua vez, varia de US\$ 720 (na Guiana) a US\$ 3.695 (na Venezuela).
- Na média da região, cerca de metade do tempo levado para realizar importações e exportações é gasto na preparação de documentos.
- Na maioria dos países da América do Sul, o principal componente dos custos é o transporte e manuseio terrestre, que responde por pouco mais de 40% do valor despendido para efetivar transações comerciais internacionais, na média.



2 INSTITUCIONALIDADE NORMATIVA DA INTEGRAÇÃO DE TRANSPORTE

PONTE DA AMIZADE, FOZ DO IGUAÇU
Foto: Shutterstock

As origens do processo de integração física da América do Sul remontam à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada pelo Tratado de Montevideu de 1960. Embora a ALALC não tivesse o objetivo específico de desenvolver a infraestrutura e a regulação do transporte intrarregional, os países membros (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, originalmente; Bolívia e Venezuela foram incorporadas *a posteriori*), logo perceberam a necessidade de discutir o tema para que fosse possível intensificar as relações comerciais.

A importância da Alalc reside no fato de ter sido o embrião da Associação Latino Americana de Integração (Aladi), estabelecida pelo segundo Tratado de Montevideu, de 1980. Atualmente, a associação tem dez membros sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, além de contar com a participação de Cuba, México, Panamá. Dentre os instrumentos existentes no âmbito da Aladi para incentivar o estabelecimento de um mercado comum na América Latina, destaca-se, para os fins deste trabalho, os acordos de alcance parcial. Tais acordos podem ser celebrados por dois ou mais países-membros, possibilidade não contemplada na Alalc, inicialmente. Os principais acordos de integração física dos quais o Brasil faz parte atualmente se enquadram nessa modalidade.

Em paralelo, corriam as negociações do Brasil com o Paraguai, Uruguai e, principalmente, com a Argentina. Em 1985, na inauguração da Ponte Internacional Presidente Tancredo Neves, entre Foz do Iguaçu (Brasil) e Puerto Iguazú (Argentina), foi assinada a Declaração de Iguaçu, na qual se formalizou a ideia de cooperação econômica e política entre os dois países. Vale ressaltar que a referida ponte foi a primeira obra realizada conjuntamente pelo Brasil e a Argentina na segunda metade do século XX, tendo, portanto, importância simbólica para sua integração física.

Em 1986, teve início a assinatura dos 24 protocolos referentes ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), criado pela Ata para a Integração Brasil – Argentina, entre os quais os de cooperação aeronáutica, transportes terrestres e transporte marítimo. Por fim, foi assinado o protocolo regional fronteiriço, em 1988. Os protocolos do Pice foram incorporados ao Acordo de Complementação Econômica (ACE) no 14, registrado na Aladi em 1990, cujo objetivo era facilitar a criação de um mercado comum entre o Brasil e a Argentina.

Essa série de medidas de aproximação entre os países, em meio a outras não destacadas aqui por fugirem do escopo do trabalho, culminaram no Tratado de Assunção, de 1991. Assinado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, esse tratado previa a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) a partir de janeiro de 1995.¹ No âmbito da ALADI, o Mercosul foi normatizado no ACE no 18, de 1991, que passou a amparar também as operações comerciais entre o Brasil e a Argentina. A Venezuela passou a integrar o bloco em 2012.

Adicionalmente, Zugaib (2006) chama a atenção para outras iniciativas na área de infraestrutura de alcance mais restrito que tiveram lugar nesse período, como o Tratado da Bacia do Prata (1969),² que abarca o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná; o Tratado entre o Paraguai e o Brasil, que viabilizou a construção da hidrelétrica de Itaipu (1973); o Tratado de Cooperação Amazônica (1978); e o gasoduto Brasil/Bolívia (1999), este em discussão desde a década de 1930.

Em consequência dessas iniciativas, o Brasil se reúne regularmente com os demais países da América do Sul – seja no âmbito da ALADI, do Mercosul ou do Cone Sul expandido (além de Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai inclui Bolívia e Peru) –, em grupos de trabalho, para discutir as questões referentes à integração física e regulatória dos sistemas de transporte.

1. Registre-se também a criação do Grupo Andino, em 1969, do qual se originou a Comunidade Andina das Nações (CAN).

2. Zugaib (2006) destaca que no contexto desse Tratado se discutiu a interligação das bacias dos rios Orinoco, Amazonas e Prata (XII Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, em 1981).

Atualmente, cada modalidade de transporte apresenta uma estrutura regulatória própria no âmbito do comércio sul-americano. O Anexo C e as próximas subseções apresentam as normativas regionais para o transporte marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, multimodal e também sobre os procedimentos aduaneiros e ponto de fronteiras.

2.1 Transporte Marítimo

Como apresentado, o modal marítimo responde por mais da metade do comércio brasileiro com os países sul-americanos. A primeira tentativa de regulamentação dessa modalidade de transporte foi 1966 com o Convênio de Transporte por Água no âmbito da ALALC. Contudo, as diretrizes desse convênio não chegaram a ser aplicadas nem mesmo nos países que o ratificaram posteriormente (grupo do qual o Brasil não faz parte), sendo suplantadas por legislações nacionais protecionistas e acordos bilaterais fora do âmbito da ALALC (OEA, 1995).

Com efeito, na década de 1970 o Brasil estabeleceu convênios bilaterais sobre o transporte marítimo de longo curso com o Chile (assinado em 1974, entrada em vigor em 1975) e o Uruguai (assinado em 1975, entrada em vigor em 1976). Já em 1985, foi assinado o Acordo sobre Transportes Marítimos entre o Brasil e a Argentina, que entrou em vigor em 1990. O Brasil tem acordos bilaterais assinados com outros dez países, mas todos fora da América do Sul. Ao todo, esses 13 acordos bilaterais responderam por 49,7% da carga de longo curso que passou pelos portos brasileiros.

Esses convênios não resolveram todos os entraves à circulação de cargas na principal via utilizada na América do Sul, pois preveem reserva de cotas de transporte para armadores dos dois países, com armadores de outros países podendo transportar a carga apenas se não houver disponibilidade de navios dos dois países que firmaram o acordo.³ Além disso, a inexistência de um acordo multilateral, aliada à proteção da cabotagem na maior parte dos países da região (no Brasil, pela Lei 9.432/1997), dificulta o transporte de mercadorias (Moura e Botter, 2011). Assim, em princípio uma embarcação chilena na rota Valparaíso (Chile) – Montevideú (Uruguai) – Santos (Brasil) – Fortaleza (Brasil) não pode transportar

3. *No acordo com a Argentina, que cobre quase metade de todo nosso comércio regional por meio marítimo, dá-se exclusividade aos armadores dos dois países e requer-se que eles dividam em partes iguais, por nacionalidade, o total dos fretes gerados.*

cargas de Montevideu para Santos, pois isso desrespeitaria o acordo bilateral entre o Brasil e o Uruguai, e nem de Santos para Fortaleza, visto que romperia a regra de reserva de bandeira.

Ao todo, 15 empresas brasileiras estão autorizadas pela ANTAQ a operar ao abrigo desses acordos bilaterais (Quadros 1 e 2), contra, 15 da Argentina, 6 do Chile e 9 do Uruguai. Note-se que a maioria das empresas brasileiras está autorizada a operar nos três países.

Quadro 1. Empresas Brasileiras Autorizadas a operar para/de Argentina, Chile e Uruguai

Empresa	Países para os quais está autorizada		
	Argentina	Chile	Uruguai
Aliança Navegação e Logística Ltda. & Cia.	X	X	X
Cia. de Navegação Norsul	X	X	X
Cia. Libra de Navegação	X	X	X
Empresa de Navegação Elcano S.A.	X		
Flumar Transportes de Químicos e Gases Ltda.	X	X	X
Graninter Transportes Marítimos de Granéis S/A.		X	
Log-In Logística Intermodal S.A.	X	X	X
Lyra Navegação Marítima Ltda.	X		X
Mercosul Line Navegação e Logística Ltda.	X		X
Pancoast Navegação Ltda.		X	
Petróleo Brasileiro – Petrobras	X		X
Posidonia Serviços Marítimos Ltda.	X	X	X
Transnave Navegação S.A.	X	X	X
Vessel Log – Companhia Brasileira de Navegação e Logística S.A.	X		X
Zelmax Log Soluções S.A.	X	X	X

Fonte: Antaq.

Desde a primeira metade da década de 1990, os membros do Mercosul vêm discutindo os termos do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo e do registro de embarcações, mas ainda sem terem obtido resultados concretos.

No tocante ao primeiro ponto, o Acordo Multilateral, já há mais convergência na discussão sobre temas como a igualdade de condições operacionais para embarcações dos países membros e a eliminação das cotas de navegação. Por outro lado, o transporte regional alimentador dos tráfegos internacionais (*feeder*) ainda é motivo de maior dissenso. O Uruguai tem se posicionado sistematicamente contra esse acordo, diminuindo a chance de que ele seja assinado num futuro próximo. O principal motivo da oposição do Uruguai é que o acordo libera o mercado dentro do Mercosul, mas o fecha para o resto do mundo, com

resultados ambíguos sobre a competição e a competitividade. Isso ilustra o ponto de que, como atualmente proposto, esse acordo não representa efetivamente um avanço no sentido de reduzir o custo do frete para o exportador brasileiro. É provável que isso só venha a ocorrer quando o mercado regional for aberto para armadores de fora do Mercosul.

Quadro 2. Empresas Argentinas, Chilenas e Uruguaias Autorizadas a Transportar para/de o Brasil

Argentina	Chile	Uruguai
Argenmar Sociedad Anónima	Cia. Sudamericana de Vapores (CSAV)	Copmar — SRL
Antares Naviera S.A.	Cia. Sudamericana Valparaiso (Conaval)	Cylanco — S.A.
Arpez S.A.	Empresa Marítima S.A. (Empremar)	Fluviamar
Fluivialmar S.A.	Empresa de Transportes Sudamericana Austral (CSA)	Lloyd Uruguayo S.A.
Inversiones Marítimas Universales Sociedad Anónima	Nisalbuck S.A.	Montemar S.A.
JMP S.A.	Sociedad Naviera Ultragas	Neolatina Naviera
Maruba Sociedad en Comandita por Acciones		Nobleza Naviera
Navenor S.A. Comercial, Industrial y de Navegación		Sedaril S.A.
Naviera Sur Petrolera S.A.		Transportadora Marítima de Combustíveis — Tramaco
Oceanmarine S.A.		Transportes Frigoríficos Uruguayos
Petro Tank S.A.		
Servicios de Transportes Navales		
Trans-Ona Sociedad Anónima Marítima, Comercial, Industrial y Financiera		
Ultrapetrol S.A.		
Vessel Sociedad Anónima		

Fontes: Dirección Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo (Argentina); Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre do Chile, Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo (Uruguai).

Em relação ao segundo ponto, a criação de um registro comum, que funcionaria de forma análoga a um Registro Nacional, essa esbarrou, entre outras coisas, na oposição da Marinha de Guerra, sensível a eventuais impactos sobre a segurança nacional.

Segundo Martins (2011), os registros nacionais prejudicam a competitividade das empresas de navegação, visto que suas frotas têm de atender à legislação (tributária, trabalhista etc.) de países aos quais suas operações não necessariamente estão ligadas. Por conta disso, muitas nações passaram a adotar o Registro Aberto de Bandeiras de Conveniência, caracterizado pela inexistência de vínculo com os navios.

Diante das perdas econômicas sofridas pelas frotas registradas nacionalmente, alguns países passaram a conceder o Segundo Registro às embarcações, nos moldes dos já vigentes em alguns países (OEA, 1995).⁴ Trata-se de um regime intermediário: por um lado, a fiscalização é mais severa – os navios precisam respeitar as normas internacionais de segurança, por exemplo, o que não é exigido no regime de Bandeiras de Conveniência; por outro, as embarcações sujeitas ao Segundo Registro desfrutam das vantagens de uma relação menos estreita com o Estado concedente, em particular menores custos de operação.

Além de proporcionar melhores condições para competir internacionalmente, o Segundo Registro seria uma forma de viabilizar um registro comum para o Mercosul, visto que prescinde de vínculos efetivos com um determinado país, como restrições à nacionalidade da tripulação. De acordo com a proposta inicialmente em debate no bloco, poderiam aderir, facultativamente e em detrimento de sua nacionalidade de origem, todos os navios do Mercosul, exceto os de pesca, esporte e lazer, bem como embarcações de outros países afretadas a casco nu.⁵ Cabe ressaltar que o trânsito na região não ficaria restrito aos navios que adotassem esse regime. Porém, a discussão quanto ao Segundo Registro parece não ter avançado, ficando parada no século passado.

2.2 Transporte Terrestre

O primeiro acordo regional de transporte terrestre data de 1966, o Convênio sobre Transporte Internacional Terrestre, subscrito por Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, que, todavia, não teve consequências práticas. Na década de 1970, esse grupo de países, acrescido de Bolívia e Peru, passou a discutir medidas para aprimorar o convênio firmado na década anterior. Em 1977, foi aprovado o corpo principal do “novo” Convênio sobre Transporte Internacional Terrestre, conhecido como Convênio de Mar del Plata.

Nos anos seguintes, o texto do Convênio foi modificado e acrescido de dois anexos – um referente a seguros e o outro ao transporte ferroviário. Em paralelo, Brasil, Argentina e Uruguai assinaram, em 1988, o Acordo Tripartite nº 1 – Transporte

4. *O Segundo Registro é concedido a navios de qualquer nacionalidade e inclui incentivos econômicos (de ordem fiscal, por exemplo).*

5. *De acordo com a Lei nº 9.432/1997, o afretamento a casco nu é um “contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação”, sendo o afretador a parte que contrata o frete.*

Terrestre, que marcou o começo do processo de integração dos três países, identificando o setor de transportes terrestres como fundamental para viabilizá-lo. Em especial, ele permite que um país usado como rota de transporte participe dos tráfegos de terceiros, que beneficiou em especial o Uruguai. Por fim, chegou-se ao Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (Atit), um acordo parcial da Aladi celebrado entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai em 1990, regulamentado no Brasil por meio do Decreto nº 99.704/1990.⁶

O ATIT estabelece regras para o transporte de cargas entre dois países, seja diretamente ou em trânsito por um terceiro, e, assim como ocorre com o tráfego marítimo, proíbe que empresas estrangeiras levem mercadorias de um ponto a outro de um mesmo país (cabotagem), ou colem carga em um país para levarem-na a um terceiro país.⁷ Veículos e condutores habilitados conforme a legislação do país de origem podem circular no território dos países signatários, respeitadas as especificações requeridas em sua jurisdição.⁸ De acordo com a ANTT (2006), o transportador rodoviário de cargas deve dispor de uma licença originária, expedida pelo país de origem; licenças complementares, concedidas pelos países com os quais pretenda operar; e representantes legais nesses países.

Como mostram as Tabelas 1 e 2, há um total de 1.885 empresas habilitadas a operar no âmbito do Atit. Um terço delas são empresas brasileiras, que em média operam com frotas duas vezes mais numerosas que as dos outros países que participam do acordo, de forma que metade da frota habilitada no Atit é brasileira. Das 617 empresas do Brasil habilitadas no âmbito do Atit, 420 têm homologação para transportar para a Argentina, vindo Uruguai, Chile e Paraguai em seguida como os países para os quais mais empresas brasileiras estão homologadas para transportar.

Tabela 1. Indicadores sobre o Atit – empresas habilitadas

Origem	Habilitadas	
	Empresas	Frota
Brasileiras	617	48.174
Estrangeiras	1.268	49.412
Total	1.885	97.586

Fonte: ANTT (consulta em 27/7/2015).

6. Um ponto relevante para a análise da institucionalidade normativa da integração de transporte é que a Aladi conta com instrumentos como os acordos de alcance parcial, que podem ser celebrados por dois ou mais países membros. Os principais acordos de integração física dos quais o Brasil faz parte atualmente se enquadram nessa modalidade, como é o caso do Atit.

7. As únicas exceções a esta última restrição são o já citado Acordo Tripartite no 1 e o acordo tripartite entre Argentina, Brasil e Chile, que autoriza algumas empresas e veículos argentinos a participar do comércio entre Brasil e Chile (SANTOS, 2011).

8. Isso vale para o transporte rodoviário, mas não para o ferroviário, para o qual é necessário realizar transbordo na fronteira.

Tabela 2. Empresas brasileiras habilitadas no Atit por país

País Destino	Empresas	Frota
Argentina	420	34.029
Bolívia	102	7.734
Chile	249	23.493
Paraguai	209	21.305
Peru	48	2.298
Uruguai	255	22.207
Venezuela	13	1.414

Fonte: ANTT (consulta em 27/7/2015).

O tráfego de caminhões nas fronteiras do Brasil, no âmbito do ATIT, tem se mostrado bastante intenso. Considerando-se apenas as fronteiras com os parceiros do Mercosul, para os quais há informações disponíveis, verifica-se que em 2012 realizou-se um total de 471 mil viagens de caminhão, sendo 241 mil em exportações (ou seja, do Brasil para Argentina, Paraguai e Uruguai) e 230 mil em importações (Tabela 3). Isso se traduz em um trânsito médio por dia útil de 1.868 caminhões, somando os dois sentidos.

O processo de integração terrestre entre esses países continuou avançando após a assinatura do Atit. Na primeira metade da década de 1990, os futuros membros do Mercosul acordaram suspender as cotas de transporte rodoviário. Além disso, em 1992, foi firmado o Acordo sobre Regulamentação Unificada de Trânsito, que estabeleceu uma base normativa mínima e uniforme para regular o trânsito veicular internacional. No comércio com a Argentina, há também liberdade para a subcontratação do transporte e de equipamentos, com empresas das duas nacionalidades.

Em 1995, os países do Mercosul firmaram o Acordo sobre Pesos e Dimensões de Veículos de Transporte Rodoviário de Passageiros e Cargas. Uma versão anterior desse acordo chegou a ser adotada em 1991, embora seus signatários logo tenham voltado atrás, em busca de parâmetros regulatórios mais simples (OEA, 1995). Na versão atual, que entrou em vigência em 2011, foi definido um limite para o peso bruto total e por eixo, além de dimensões máximas para a largura, a altura e o comprimento de veículos de carga ou de passageiros. Ainda em 1995, foi assinado o Acordo sobre o Contrato de Transporte e a Responsabilidade Civil do Transportador no Transporte Rodoviário Internacional de Mercadorias com a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, e um acordo sobre o transporte rodoviário com a Venezuela.

Tabela 3. Fluxos de caminhões carregados do transporte rodoviário internacional de cargas nos principais pontos de fronteira em 2012

Porto	Importação	Exportação
Aceguá – BR / Acegua – UY	1.583	652
Barra do Quaraí – BR / Bella Unión – UY	10	608
Chuí – BR / Chuy – UY	8.107	15.943
Jaguarão – BR / Rio Branco – UY	13.375	7.619
Quaraí – BR / Artigas – UY	1.690	152
S. Livramento – BR / Rivera – UY	5.930	6.871
Foz do Iguaçu – BR / AR / UY*	57.910	56.445
Sta. Helena – BR / Porto Índio – PY	14.965	4.567
Guaira – BR / Salto del Guaira – PY	6.771	720
Itaqui – BR / Alvear – AR	6.455	645
S. Borja – BR / St° Tomé – AR	38.286	49.104
Porto Xavier – BR / San Javier – AR	9.397	2.315
Dionísio Cerqueira – BR / Bernardo de Irigoyen – AR	11.465	5.891
Uruguaiana – BR / Paso de Los Libres – AR	54.017	89.345

Fonte: Associação Brasileira de Transportadores Internacionais.

Nota: * Movimentação adicional de 38.652 caminhões durante a operação noturna.

Em 1999, o Brasil celebrou acordo bilateral de transporte rodoviário com a Venezuela (Decreto 2.975/1999) que tem as mesmas bases do Atit. Acordo com as mesmas bases foi assinado entre o Brasil e a Guiana em 2003 (Decreto nº 5.561/2005). Acordos semelhantes estão em negociação há alguns anos com Colômbia, Equador, Suriname e Guiana Francesa.

2.3 Transporte aéreo

Ainda que relativamente pouco representativo (Gráficos 1 e 2), o transporte aéreo de cargas goza de certa atratividade no comércio sul-americano por ser ágil, seguro e exigir menos intervenções de ordem física do que os demais, sendo assim uma boa alternativa para evitar os gargalos existentes na infraestrutura terrestre e aquaviária. Em contrapartida, seus custos são altos e há um número reduzido de rotas na região (ARAÚJO, 2012).

O Brasil mantém Acordos sobre Serviços Aéreos (ASAs) com todos os países da América do Sul, bilateralmente (ver Quadro 3). Esses acordos são bem antigos, mas a maior parte foi renovada depois dos anos 2000. Eles estabelecem questões operacionais tais como rotas, frequência dos voos, empresas autorizadas

a operá-las e regime tarifário a ser adotado. As restrições variam: há desde acordos com a livre fixação de frequências e liberdade tarifária – com o Chile e o Uruguai, por exemplo – até os que determinam um número fixo de voos por semana e a dupla aprovação de tarifas (a autoridade aeronáutica de ambos os países precisa aprová-las para que entrem em vigor), como é o caso do acordo com a Bolívia, de 1951.

Contudo, existe, no âmbito do Mercosul mais a Bolívia, o Chile e o Peru, o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, de 1996, mais conhecido como Acordo de Fortaleza. Esse acordo não limita as rotas e a frequência dos voos e estabelece a aprovação das tarifas apenas pelo país de origem. Seu objetivo é permitir a realização de novos serviços aéreos sub-regionais regulares. No entanto, é limitado pelos ASAs; isto é, as restrições acordadas bilateralmente devem ser respeitadas. Em particular, esse acordo assegura direitos apenas até a 4ª liberdade, ficando as 5ª e 6ª liberdades na dependência da concordância e autorização das partes envolvidas, por meio dos acordos bilaterais (SENNES e MENDES, 2008). O Quadro 3 indica que liberdades estão contempladas em cada acordo bilateral do Brasil.

Em 2010, a Comissão Latino-americana de Aviação Civil (Clac) adotou o Acordo Multilateral de Céus Abertos, ao qual o Brasil aderiu em 2012. De tendência mais liberalizante, esse acordo conta apenas com oito signatários além do Brasil, enquanto a Clac tem 22 países membros.

Quadro 3. Resumo da situação atual dos Acordos sobre Serviços Aéreos

País	Direito de Tráfego	Política Tarifária	Frequências	Rotas
Argentina	1ª a 6ª	País de origem	Limitada	Livre
Bolívia	1ª a 5ª	Dupla Aprovação	Limitada	Pré-definida
Chile	1ª a 6ª	Liberdade Tarifária	Livre Determinação	Livre
Colômbia	1ª a 5ª	País de origem	Limitada	Pré-definida
Equador	1ª a 6ª	Liberdade Tarifária	Livre Determinação	Livre
Guiana	1ª a 5ª	País de origem	Limitada	Pré-definida
Paraguai	1ª a 6ª	Liberdade Tarifária	Livre Determinação	Livre
Peru	1ª a 6ª	País de origem (5ª e 6ª LC) e Liberdade tarifária	Limitada	Livre
Suriname	1ª a 5ª	País de origem (5ª LC) e Liberdade tarifária®	Limitada	Livre*
Uruguai	1ª a 6ª	Liberdade tarifária	Livre Determinação	Livre
Venezuela	1ª a 5ª	País de origem	Limitada	Pré-definida

Legenda: LC = Rotas de Longo Curso / R = Tráfego Regional Sul-americano.

Fonte: Anac

Notas:

* Nas rotas de longo curso os pontos intermediários e além não podem estar situados no território dos Países Baixos na Europa.

** Direitos de tráfego:

1º: Sobrevoar o território de outro Estado, sem o direito de pousar.

2º: Fazer uma escala técnica (reabastecimento ou manutenção) no território do outro Estado contratante, sem embarcar ou desembarcar passageiros ou carga.

3º: Transportar passageiros e cargas do território do Estado de nacionalidade da aeronave para o território do outro Estado com propósito comercial

4º: Transportar passageiros e carga do território do outro Estado contratante para o território do Estado de nacionalidade da aeronave.

5º: (tráfego acessório): Transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado.

6º: Transportar passageiros e carga entre dois países passando pelo (e utilizando a infraestrutura) Estado sede do transportador.

Obs.: existem outras três liberdades do ar não concedidas nos ASAs vigentes na América do Sul.

2.4 Transporte Fluvial

A discussão sobre a regulação da infraestrutura de transporte fluvial na América do Sul está centrada na Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP). A HPP tem 3.442km, é formada pelos rios Paraguai e Paraná e corta os cinco países da Bacia do Prata, correndo pela fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai, na altura do Centro-Oeste, e também pela divisa do Paraguai com a Argentina (ver Figura 1)9. Considerando as interseções com outros países, 37% da hidrovia se encontra no Brasil e cerca de 47% na Argentina.

9 De acordo com Villela (1984), o sistema fluvial do Rio da Prata abrange uma extensão aproximada de 3,1 milhões de km2, assim repartidos por ordem de grandeza: Brasil (1,4 milhão de km2), Argentina (0,9 milhão de km2), Paraguai (0,4 milhão de km2), Bolívia (0,2 milhão de km2) e Uruguai (0,15 milhão de km2). O Paraguai, o Paraná e o Uruguai são as três grandes unidades hidrográficas do sistema. Esses três rios nascem no Brasil, mas, enquanto o primeiro desemboca diretamente no Oceano Atlântico, os dois últimos vão formar o Rio da Prata.

Figura 1. Bacia do Rio da Prata – Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: Álvarez, R. J. (2013)

A HPP corta algumas das regiões mais ricas do continente sul-americano, tendo em seu entorno grandes plantações de soja e reservas de minério de ferro e petróleo. São aproximadamente sessenta portos ao longo de seu trajeto; quase metade deles são terminais privados na Argentina (Secretaría de Transporte da Argentina), onde a hidrovia percorre províncias que concentram a maior parte da atividade econômica e da população do país. Com efeito, a HPP abriga o complexo portuário de San Lorenzo, principal polo exportador argentino. Há nove portos no trecho brasileiro da hidrovia, sendo quatro públicos (Cáceres I, Cáceres II, Corumbá e Ladário), quatro terminais de uso privativo (Sobramil, Granel Química, Gregório Curvo e Saladeiro) e uma estação de transbordo de cargas¹⁰ (MURTINHO) (ANTAQ, 2013; AHIPAR, 2015). O Uruguai conta com outros seis portos na HPP, a Bolívia com quatro e o Paraguai com doze.

A origem institucional do projeto da HPP remonta ao Tratado da Bacia do Prata, de 1969, em que Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai se comprometeram

¹⁰ Uma estação de transbordo de carga é utilizada exclusivamente com tal fim por embarcações em cabotagem ou navegação interior (i.e., exceto em áreas marítimas desabrigadas).

a promover a integração física da região e estimular a navegação em seus respectivos rios. Contudo, só em 1988, no âmbito dos esforços integracionistas do final da década de 1980, o tema voltou a ser oficialmente discutido de forma efetiva, com a realização, naquele ano, do primeiro encontro internacional para o desenvolvimento da HPP.

Em 1989, foi criado o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), que ficou responsável pelas obras e projetos da hidrovia, bem como pela coordenação das ações nacionais a esse respeito. Segundo Zugaib (2006), a construção do aparato jurídico da HPP foi de encontro à supranacionalidade e ao estudo conjunto, integral e global da Bacia do Prata, como preconizado inicialmente. Pelo contrário, estabeleceu-se a discussão caso a caso dos projetos prioritários de integração, de acordo com as especificidades de cada um.

Em 1992, foi firmado o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, um acordo de alcance parcial registrado na Aladi, com o objetivo de facilitar a navegação e o transporte fluvial longitudinal ao longo da HPP, mediante o estabelecimento de um quadro normativo comum. Fazem parte do acordo Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.¹¹ Estipulou-se, entre outros, o tratamento idêntico e recíproco para embarcações dos países signatários, bem como liberdade de trânsito, inclusive para bens e pessoas; a eliminação das reservas nacionais de transporte e a instituição da reserva regional, em seu lugar; e a obrigação de compatibilizar e uniformizar legislações.

Vale ressaltar que o tráfego transversal e a navegação de cabotagem não fazem parte do escopo do acordo. Ademais, a harmonização da regulação relativa ao transporte fluvial nos países da Bacia do Prata (tributação, dimensão dos comboios, exigências profissionais etc.) ainda não se concretizou integralmente.

Além do aspecto regulatório, há também questões de ordem física. A navegação pela hidrovia, embora uma realidade, poderia ser mais eficiente: há espaço para melhorias na sinalização, para permitir a navegação noturna e ininterrupta, além de trechos que requerem intervenções mais incisivas, como a detonação de formações rochosas – a maioria no Paraguai, entre o Rio Apa e Assunção.

Porém, essas ações esbarram na assimetria de interesses entre os países envolvidos. Por exemplo, enquanto o Paraguai teria de investir um montante

11 *Note-se, adicionalmente, que o Brasil tem um acordo bilateral de transporte fluvial com o Peru.*

expressivo para implantar as soluções sugeridas, a Argentina se beneficiaria enormemente sem incorrer em custos, o que remete à estrutura de financiamento das obras na HPP. Além disso, a capacidade de a hidrovia conectar a infraestrutura de transportes sul-americana depende de efetiva complementação modal, que é de atribuição de cada país separadamente (ZUGAIB, 2006).

Ante o desafio de conciliar posições conflitantes e entraves de ordem ambiental, a situação evolui em direção à posição defendida pelo Brasil: realizar apenas as obras de manutenção da hidrovia. Isso porque, além de as condições naturais de navegabilidade no trecho brasileiro serem boas, a HPP é mais importante para o país em termos geopolíticos do que econômicos.

Em 2014, o Brasil utilizou a HPP essencialmente para a exportação de minério de ferro (94% da carga) e manganês (6%) do Mato Grosso do Sul, totalizando sete milhões de toneladas, com alta de 21% sobre 2013 (ANTAQ, 2014). Também vale destacar também as cargas de longo curso que transitam pelas hidrovias do Amazonas e Araguaia-Tocantins.

2.5 Transporte multimodal e logística

A discussão sobre o multimodalismo – transporte de cargas por dois ou mais modais, intermediado por um único operador – ganhou espaço na região na década de 1990 e há alguns acordos tentando regulamentá-lo, mas eles têm esbarrado em problemas de ratificação, internalização e implantação. No âmbito do Mercosul, foi firmado, em 1994, o Acordo sobre Transporte Multimodal Internacional, registrado na Aladi como o Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias (AAPPC no 8). Esse acordo define as regras para o transporte multimodal entre dois países, dando ênfase ao papel do Operador de Transporte Multimodal (OTM), responsável por todo o trâmite pelo qual a carga passará – do expedidor ao consignatário.¹²

Porém, a regulação nacional do transporte multimodal, além de diferir entre os membros do Mercosul, é, em muitos casos, complexa e obsoleta, inviabilizando

12. O transporte é multimodal quando recorre a diferentes modais, mas tem um único documento de transporte, sob a responsabilidade do OTM, que não necessita ser transportador, mas é responsável pela contratação dos diferentes modais utilizados (SANTOS, 2011).

na prática a implementação do acordo (SENNES e MENDES, 2008).¹³ A figura do operador multimodal, por exemplo, ainda não está regulamentada em todos os países. No Uruguai, o decreto de internalização do Acordo sobre Transporte Multimodal Internacional chegou a ser anulado. O entendimento da justiça uruguaia foi que o referido acordo afetaria normas vigentes e contradizia tratados anteriormente ratificados pelo país (ANTT, 2011). No Brasil, o OTM esbarra nas regras de ICMS, especialmente quando diferentes modais são utilizados em estados distintos.

Em 1996, os países da América do Sul propuseram um acordo sobre o transporte multimodal no âmbito da Aladi. Porém, esse acordo não entrou em vigor porque poucos países o ratificaram (o Brasil foi um deles).

2.6 Procedimentos aduaneiros e pontos de fronteira

De modo geral, as mercadorias só podem entrar num país ou sair dele por meio de um porto, ponto de fronteira (limite territorial terrestre entre dois países distintos), ou aeroporto alfandegado; ou seja, onde há uma estrutura responsável pela realização dos procedimentos estabelecidos pelas normas que regem o território aduaneiro. Usualmente, cada país constitui um território aduaneiro. Porém, também é possível definir territórios aduaneiros de alcance regional.

Assim, ao propor uma união aduaneira, os membros do Mercosul concordaram com a livre circulação de mercadorias entre eles e o estabelecimento de uma legislação comum para reger o comércio com outros países. Justamente por exigir um grande consenso, a união aduaneira entre os países do Mercado Comum do Sul ainda não se concretizou, apesar do esforço nesse sentido.

A primeira versão do Código Aduaneiro do Mercosul foi aprovada pelos presidentes dos países membros em 1994, mas foi ratificada somente pelo Paraguai, não entrando em vigor. Outra tentativa se deu em 2000, com a elaboração de uma nova proposta, que, contudo, sequer foi aprovada. Em 2010, após seis anos de discussão, foi aprovada uma nova versão do Código Aduaneiro do Mercosul. Contudo, o texto ainda não está vigente, visto que não foi internalizado por todos os países membros (MARNE, 2012).

13. Sennes e Mendes (2008) observam ainda que apesar de a condição jurídica desses operadores estar regulamentada no Brasil, questões tributárias não resolvidas sobre os contratos desses serviços impedem que eles operem realmente como multimodais.

O projeto atual define os sujeitos aduaneiros, as formas de ingresso e saída da mercadoria do território aduaneiro, os regimes especiais, a regulação dos tributos aduaneiros, etc. Um dos principais pontos do código é a eliminação da bitributação – a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) sobre mercadorias que venham de fora do bloco e circulem internamente. Enquanto o código unificado não passa a valer, permanecem a indefinição do território aduaneiro e a desarmonia entre os códigos nacionais (BARBOSA, 2014), o que eleva os custos de transação.

Porém, o código aduaneiro não é o único instrumento dessa natureza. A partir de 1991, os países membros do Mercosul emitiram uma série de resoluções sobre o controle integrado de fronteiras. Em 1991, se aprovou a utilização de um formulário comum de Manifesto Internacional de Carga e Declaração de Trânsito Aduaneiro (MIC/DTA), que agrega dois documentos: o MIC, que descreve a mercadoria transportada e serve para informar a alfândega de saída, trânsito e chegada; e a DTA, que é necessária para que a mercadoria possa circular dentro do país importador ou de trânsito. Posteriormente, o MIC/DTA passou a ser obrigatório no transporte de cargas entre os países signatários do Atit.

As discussões sobre o tema culminaram no Acordo de Recife, aprovado em 1993 e protocolado na Aladi em 1994. Esse acordo estabeleceu medidas técnicas e operacionais para regulamentar os controles integrados na fronteira, bem como instituiu as Áreas de Controle Integrado (ACIs) em regiões limítrofes (pontos de fronteira alfandegados) dos países membros do Mercosul. Nas ACIs, a fiscalização de mercadorias e cargas é realizada de forma integrada por funcionários de diferentes áreas (aduaneira, sanitária/fitossanitários, transporte, etc.) de ambos os países. Essa atuação conjunta agiliza os procedimentos requeridos para a entrada/saída de mercadorias.

De acordo com a Receita Federal do Brasil (2015), há 17 ACIs nas fronteiras do Brasil com os países do Mercosul e a Bolívia (Quadro 4). Porém, menos da metade delas já funciona em regime de integração total. Apenas uma abrange o modal ferroviário, além do rodoviário: a ACI de Uruguaiana/Paso de Los Libres. Em 2009, o Brasil assinou um acordo com o Peru para o estabelecimento de sistemas de controle integrado nos pontos de fronteira, mas ainda não foram criadas ACIs administradas pelos dois países.

Quadro 4. Áreas de Controle Integrado no Brasil

Fronteira Brasil-Argentina	Fronteira Brasil-Uruguai
Foz do Iguaçú* / Puerto Iguazú	Barra do Quaraí / Bella Unión
Uruguaiana / Paso de Los Libres	Quaraí / Artigas
Capanema / Andresito	Santana do Livramento / Rivera
Dionísio Cerqueira / Bernardo de Irigoyen	Aceguá / Aceguá
São Borja / Santo Tomé	Jaguarão / Río Branco
Itaqui / Alvear	Chuí / Chuy

Fronteira Brasil-Paraguai	Fronteira Brasil-Bolívia
Foz do Iguaçú* / Ciudad del Este	Corumbá / Puerto Quijarro
Ponta Porã / Pedro Juan Caballero	Cáceres / San Matías
Mundo Novo – Guaira / Salto del Guairá	
Santa Helena / Puerto Indio	

Fonte: Receita Federal do Brasil (2015).

Nota: * No Brasil, trata-se da mesma ACI.



3 A INSTITUCIONALIDADE ORGANIZACIONAL E OS ESFORÇOS PELA INTEGRAÇÃO

PORTO DE VALPARAÍSO, CHILE
Foto: Shutterstock

A integração comercial faz sentido do ponto de vista econômico por permitir a exploração de complementaridades produtivas e de economias de escala e especialização, assim como o desenvolvimento de cadeias locais de fornecedores e distribuidores, dessa forma levando a ganhos de eficiência produtiva (MOREIRA, 2007; CÁRCAMO e GODDARD, 2007; BAUMANN, 2010).

Nesse sentido, é alvissareiro que nas duas últimas décadas os fluxos de comércio regional tenham aumentado, em parte como resultado dos acordos comerciais sul-americanos. Mas essa expansão ficou aquém do que o discurso integracionista e as vantagens comparativas advindas da proximidade geográfica fariam esperar. Os elevados custos logísticos envolvidos explicam em parte essa frustração. A infraestrutura é ruim, a operação dos pontos de fronteira impõe custos elevados ao setor privado, e a oferta de serviços logísticos é restrita.

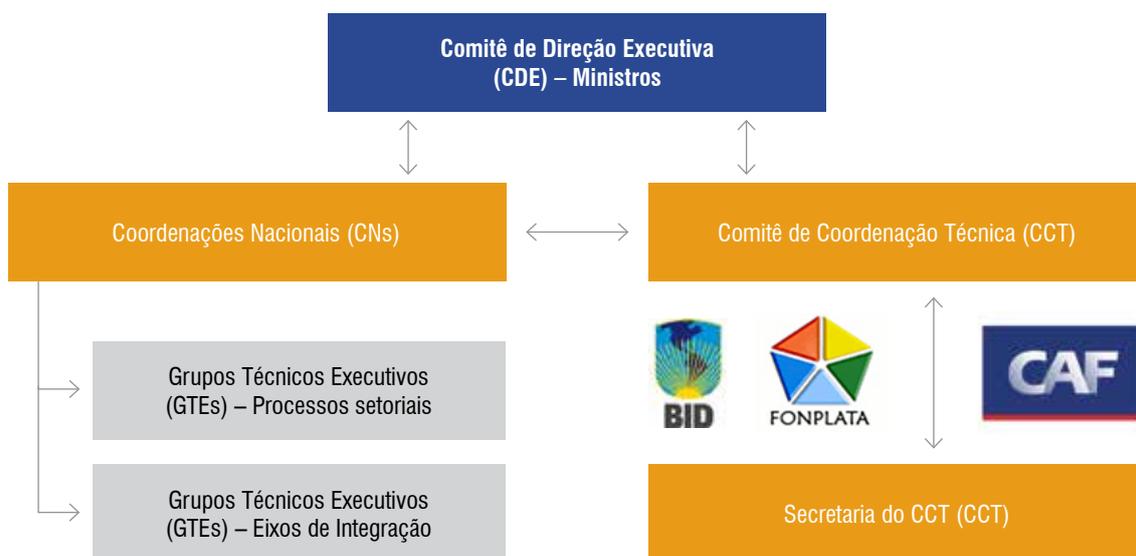
Os obstáculos à integração não passaram despercebidos aos governos da região: para reverter esse quadro eles lançaram, em 2000, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

3.1 A Integração no continente: da IISA ao Cosiplan

A IIRSA é um fórum de diálogo entre as autoridades da América do Sul que objetiva desenvolver e articular a infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações na região. A IIRSA é um órgão de coordenação, sem autoridade para alterar questões regulatórias ou executar obras. A sua estrutura organizacional foi originalmente encabeçada por um Comitê de Direção Executiva (CDE), composto por ministros da área de infraestrutura e planejamento dos países participantes. O CDE era responsável por nortear as ações de acordo com as prioridades dos governos nacionais (Figura 2) e se reunia em geral uma vez por ano (PADULA, 2014).

Abaixo do CDE vinha o Comitê de Coordenação Técnica, um órgão executivo formado por três entidades multilaterais de fomento (BID, CAF e FONPLATA). Análises e estudos ficavam a cargo dos Grupos Técnicos Executivos. Posteriormente, foram criadas as Coordenações Nacionais, encarregadas de coordenar o intercâmbio entre os países e articular os diferentes órgãos envolvidos na IIRSA dentro de cada país.

Figura 2. Estrutura Institucional da IIRSA.



Fonte: Padula (2014)

Os países da região optaram por não dotar a IIRSA de uma burocracia formal e exclusiva, alocando-lhe um orçamento bastante restrito (IDB, 2008). Ela deveria receber apoio das organizações existentes em cada país e operar com base em fóruns *ad hoc*. Previu-se que o apoio técnico às suas iniciativas viria das organizações financeiras regionais, como o BID e a CAF. As decisões deveriam ser tomadas por consenso. Esperava-se que essa estrutura leve, flexível e participativa ajudaria a acelerar as decisões, sem o custo de uma nova e cara burocracia.

Assim, a IIRSA era baseada em uma estratégia de “hub”, com sua atuação focada em fortalecer a capacidade dos governos da região de planejarem e coordenarem os investimentos; padronizar e harmonizar os aspectos regulatórios e institucionais relativos à operação da infraestrutura e aos fluxos de comércio exterior; gerar uma carteira de projetos atrativos para o setor privado; e desenvolver mecanismos inovadores de financiamento (MOREIRA, 2007).

A carteira da IIRSA – da qual, em 2011, constavam mais de 500 projetos, com investimento previsto de quase US\$ 100 bilhões – foi construída com base na metodologia de Planejamento Territorial Indicativo. Assim, as ações foram organizadas em Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs, ver Quadro 5) – regiões que compartilhavam fluxos de pessoas e bens, estoques de ativos (em especial naturais) e vocações econômicas. O processo de seleção dos projetos levou em conta aspectos econômicos, sociais, ambientais, políticos e, claro, integracionistas. OS EIDs se propunham a organizar o espaço sul-americano em faixas multinacionais, que concentram ou podem vir a concentrar fluxos de comércio, de forma a desenvolver negócios e cadeias produtivas (PASSOS, 2014). O foco central desses EIDs era viabilizar corredores de exportação orientados para mercados extrarregionais.

Quadro 5. Eixos de Integração e Desenvolvimento definidos pela IIRSA.

Eixo	Região
Andino	Costa Pacífica da Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, mais Bolívia
Capricórnio	Faixa do Trópico de Capricórnio que abrange Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai
Paraguai-Paraná	Acompanha as hidrovias Tietê-Paraná, Paraguai-Paraná, Uruguai e Rio da Prata
Amazonas	Engloba a porção amazônica do Brasil, Colômbia, Peru e Equador
Escudo das Guianas	Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela
Sul	Argentina e Chile
Interoceânico Central	Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru
Mercosul-Chile	Argentina, Brasil, Chile, Uruguai
Peru-Brasil-Bolívia	-

Fonte: Sennes et al., 2008.

Os Processos Setoriais de Integração são outro pilar da IIRSA. Esses têm como objetivo identificar os obstáculos de caráter normativo e institucional que impedem o desenvolvimento da infraestrutura básica na região e propor soluções, harmonizando marcos regulatórios. Há sete desses Processos na IIRSA: instrumentos de financiamento de projetos de integração física regional; integração energética; facilitação de pontos de fronteira; tecnologias de informação e comunicação; e sistemas operativos de transporte aéreo, marítimo e multimodal.

Na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2004, em Cuzco, definiu-se uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) 2005-2010, constituída de 31 projetos prioritários, somando investimentos de US\$ 7 bilhões. Dos 31 projetos, 16 eram de âmbito nacional, 12 binacionais, um trinacional e somente dois projetos efetivamente regionais, os de telecomunicações (PADULA, 2014). Para Araújo (2012), tratava-se de uma atitude positiva, fruto do pragmatismo:

Diante do elevado número de projetos identificados nos anos anteriores que só seriam exequíveis no longo prazo, e da extensa lista de acordos de integração não cumpridos na América Latina durante o século passado, a decisão tomada na reunião de Cuzco pode ser interpretada como uma atitude pragmática que visava fortalecer a credibilidade da IIRSA.

A seleção de projetos para compor a AIC refletiu a visão então prevalecente do regionalismo aberto, o que resultou em projetos de infraestrutura baseados mais nas demandas internas dos vários países e no seu interesse de conectar-se aos mercados internacionais, e menos em uma estratégia voltada à integração comercial entre os países sul-americanos (MARIANO, 2014).

A AIC era essencialmente uma agenda de investimentos de infraestrutura de transportes, o que faz algum sentido, considerando a natureza dos gargalos infraestruturais à intensificação dos fluxos de comércio intrarregional. Assim, compunham a AIC 21 projetos de pontes e rodovias, duas ferrovias (anel ferroviário de São Paulo e a rota Los Andes – Mendoza), três pontos de fronteira (Bolívia-Paraguai, Bolívia-Peru e Colômbia-Venezuela), o porto fluvial Francisco de Orellana no Equador, a recuperação da navegabilidade do rio Meta (Colômbia e Venezuela); e o gasoduto do noroeste argentino. Fechavam a AIC dois projetos de telecomunicações (serviços postais e acordos de *roaming*).

A AIC deu maior foco à IIRSA, não só pelo menor número de projetos, como porque privilegiou projetos com implantação mais avançada. Por outro lado, reduziu consideravelmente o seu escopo: a AIC englobava apenas 6% da carteira dos projetos da IIRSA, que respondiam por 15% dos investimentos totais. Essa limitação comprometeu uma das características centrais da IIRSA: a complementaridade entre os diversos projetos, que permitia que cada eixo fosse “organizado em torno de determinado número de projetos-âncora, buscando sua implantação simultânea a fim de evitar a geração de novas disparidades regionais” (SOUZA, 2011; ARAÚJO, 2009).

No decorrer da execução da AIC foi fundada a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2004, sob a designação inicial de Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Refletindo a visão mais ampla de integração que começava, então, a prevalecer, as prioridades da Casa cobriam temas tão variados como: “a ampliação do diálogo político; a integração física, energética e das telecomunicações; o estabelecimento de mecanismos financeiros sul-americanos; o meio ambiente; além da promoção da coesão social (inclusão e justiça sociais)” (PASSOS, 2014). A Casa foi renomeada Unasul em 2008, tendo entre seus objetivos específicos o “desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e entre nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis” (UNASUL, 2015).

A Unasul conta com 12 conselhos ministeriais e setoriais temáticos, entre os quais o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), instituído em 2009. O Cosiplan é a instância dentro da Unasul responsável pela integração da infraestrutura regional, tendo incorporado a IIRSA como foro técnico de apoio, e tem entre suas funções identificar atividades, obras e projetos de interesse comum a dois ou mais países. Nesse processo, se extinguiu o Comitê de Direção Executiva da IIRSA, mas se manteve o restante de sua estrutura organizacional.

Em parte, a criação da Unasul buscou atrair uma participação mais ativa da Venezuela, que reagia ao caráter mais comercial da IIRSA, ainda inspirado no modelo de integração desenvolvido no governo FHC. Nesse sentido, a criação do Cosiplan tinha como objetivo substituir a filosofia da integração física que inspirou a IIRSA por outra mais consistente com a diferente concepção dos novos governos da região (MARIANO, 2014).

Em termos organizacionais, porém, a estrutura do Cosiplan mantém a lógica intergovernamental que caracterizou a IIRSA, com a sua cúpula (o Comitê de Coordenação), sendo formada pelos ministros de Infraestrutura, Planejamento ou seus equivalentes em cada país. Essa conexão direta com os governos nacionais visa, em tese, aumentar a capacidade de execução dos projetos em âmbito doméstico, assim como o controle e o respaldo político ao tema da infraestrutura de parte dos governos nacionais (PADULA, 2014). Compõem ainda o Cosiplan grupos de trabalho em temas como integração ferroviária, mecanismos de financiamento e garantias, telecomunicações etc.

3.2 Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)

O Comitê de Coordenação da Cosiplan é responsável por elaborar o Plano de Ação da instituição que, em sua primeira versão (o Plano de Ação Estratégico 2012-2022), estabeleceu-se a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), em substituição à AIC. A API foi anunciada em 2011 e contava com 31 projetos considerados relevantes para a integração da infraestrutura de transportes na América Latina. Segundo a Declaração de Ministros, são projetos “estruturantes para a integração sul-americana”, de “alto impacto para a integração física” e que teriam “forte potencial de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional” (PADULA, 2014).

A Tabela 4 lista os 31 projetos estruturantes da API. Desse total, sete estão inteiramente localizados no território de um país, dezessete são binacionais e outros sete envolvem três ou mais países. Inicialmente estimados em US\$ 13,7 bilhões, os investimentos previstos na API chegaram, ao final de 2014, a US\$ 21,2 bilhões (COSIPLAN, 2014). Essas mudanças resultaram de atualizações decorrentes da evolução dos projetos e da consequente maior disponibilidade de informações. Com isso, em 2014 a API já incluía 17,3% do total de projetos e 10,6% do valor da carteira do Cosiplan.¹ O Brasil participa de 11 projetos estruturantes que totalizam investimentos de quase US\$ 9 bilhões.

Os critérios de seleção de projetos se mantiveram praticamente os mesmos, sem a incorporação de novas metodologias que alterassem a lógica herdada

1. Ao final de 2014 a carteira de projetos do Cosiplan já compreendia 579 projetos, contemplando um investimento total de quase US\$ 165 bilhões.

da IIRSA. Assim, em lugar de priorizar a integração dentro da região, continuou-se a promover projetos facilitadores de corredores de exportação, com a API incorporando algumas ações da AIC não concluídas até 2010 (ARAÚJO, 2012; PADULA, 2014). Isso se deu a despeito do desempenho insatisfatório da AIC, em termos de que a maioria dos seus projetos não foi concluída no prazo previsto: nada menos que oito dos projetos incluídos na API eram projetos não concluídos da AIC.²

Tabela 4. Lista de projetos estruturantes da API

Nº	Eixo	Nome do Projeto Estruturado API	Países Envolvidos	Etapa	Investimento estimado (milhões de US\$)
1	AMA	Porto de Paita – Tarapoto – Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	PE	Execução	471,9
2	AMA	Terminal de embarque de minerais de Callao – La Oroya – Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	PE	Execução	2.761,80
3	AMA	Acesso nororiental ao Rio Amazonas	BRA / CO / EC / PE	Pré-execução	52,8
4	AND	Corredor viário Caracas – Bogotá – Buenaventura / Quito	CO / EC / VE	Execução	3.350,00
5	AND	Interligação fronteiriça Colômbia – Equador	CO / EC	Execução	227,7
6	AND	Sistema de conectividade de travessia de fronteira Colômbia – Venezuela	CO / VE	Execução	4
7	AND	Centro Binacional de Atenção de Fronteira (Cebaf) – Desaguadero	BO / PE	Execução	40,2
8	AND	Autopista del Sol – Melhoramento e reabilitação do trecho Sullana – Aguas Verdes (inclui a via alternativa de Tumbes)	PE	Execução	515,5
9	CAP	Construção da ponte binacional Salvador Mazza – Yacuiba e Centro de Fronteira	AR / BO	Pré-execução	45
10	CAP	Conexão Oeste Argentina – Bolívia	AR / BO	Pré-execução	477
11	CAP	Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá – Antofagasta	AR / BR / CH / PH	Pré-execução	5.102,20
12	CAP	Conexão viária Foz do Iguaçu – Ciudad del Este – Asunción – Clorinda	AR / BR / PA	Pré-execução	774,2
13	CAP	Linha de Transmissão 500 kV (Itaipu – Assunción – Yacyretá)	BR / PA	Execução	852
14	GUI	Recuperação da Rodovia Caracas – Manaus	BR / VE	Execução	407
15	GUI	Rodovia Boa Vista – Confim – Lethem – Linden – Georgetown	BR / GU	Execução	250
16	GUI	Rotas que fazem conexão entre Venezuela (Cidade Guayana) – Guiana (Georgetown) – Suriname (South Drain – Apura – Zanderij – Moengo – Albina), incluindo a construção da ponte sobre o rio Corentine	GU / SU / VE	Perfil	301,8
17	HPP	Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata	AR / BO / BR / PA / UR	Pré-execução	1.170,00
18	HPP	Interligação ferroviária Paraguai – Argentina – Uruguai	AR / PA / UR	Pré-execução	577,3
19	HPP	Recuperação do ramal ferroviário Chamberlain – Fray Bentos	UR	Pré-execução	100
20	HPP	Anel viário de Nueva Palmira e sistemas de acesso terrestre ao porto	UR	Pré-execução	15

2. Segundo Padula (2014), até o final de 2010, dez dos projetos prioritários ainda não haviam sido iniciados, 19 estavam em execução e apenas dois haviam sido concluídos, sendo que estes representavam apenas 0,15% do valor total da carteira prioritária, contra 45% dos projetos em execução.

Nº	Eixo	Nome do Projeto Estruturado API	Países Envolvidos	Etapa	Investimento estimado (milhões de US\$)
21	IOC	Aeroportos distribuidores de carga e passageiros para a América do Sul (Hub Aeroporto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	BO / PE	Perfil	20
22	IOC	Melhoria da conectividade viária no eixo interoceânico central	BO / BR	Execução	431,5
23	IOC	Passagem de fronteira Infante Rivarola – Cañada Oruro	BO / PA	Execução	1,9
24	IOC	Corredor ferroviário bioceânico central (trecho boliviano)	BO	Pré-execução	6,7
25	MCC	Gasoduto do nordeste argentino	AR / BO	Pré-execução	1.000,00
26	MCC	Construção da Ponte Internacional Jaguarão – Rio Branco	BR / UR	Execução	93,5
27	MCC	Transporte multimodal no sistema Laguna Merin e Lagoa dos Patos	BR / UR	Pré-execução	40,3
28	MCC	Corredor ferroviário Montevideu – Cacequi	BR / UR	Execução	139,9
29	MCC	Otimização do sistema de passagem de fronteira Cristo Redentor	AR / CH	Pré-execução	258
30	MCC	Túnel binacional Agua Negra	AR / CH	Pré-execução	1.600,00
31	MCC	Conexão Porto Velho – Costa Peruana	BR / PE	Execução	85,4
TOTAL					21.172,60

Fonte: Cosiplan, 2014.

Houve, porém, alguns avanços relevantes na agenda de projetos instituída pelo Cosiplan, em relação à AIC (ARAÚJO, 2012):

A articulação / complementaridade logística entre os projetos da API é maior que a da AIC;

Os 31 projetos estruturantes foram divididos, quando foi o caso, em projetos individuais menores: os 31 projetos prioritários, agora denominados estruturantes, foram quebrados em 88 projetos individuais, o que facilita o acompanhamento da sua implantação e a divisão de responsabilidades e atribuições no caso de projetos que englobam mais de um país. Até o final de 2014 foram acrescentados mais 12 projetos à lista, totalizando 100 projetos individuais. Padula (2014) observa que a escassez de recursos também estimulou a fragmentação de grandes projetos em conjuntos de projetos menores.

A API incluiu na agenda de projetos prioritários a Hidrovia Paraguai-Paraná, inexplicavelmente ausente, na visão de Araújo (2012), da agenda prioritária original da IIRSA.

O setor público é a principal fonte de financiamento dos projetos, respondendo por dois terços dos projetos individuais e três quartos do investimento total na API (Gráfico 6). O setor privado banca 15% dos recursos, referentes a 19% dos

projetos, contra 11% e 14%, respectivamente, das parcerias público-privadas (PPPs). O setor público é mais importante em transportes, em que financia 77,0% do investimento, com o setor privado (16,4%) e as parcerias (6,6%) respondendo pelo restante. No setor de energia, por outro lado, 54% dos recursos são viabilizados por meio de PPPs; o restante é de responsabilidade do setor público.

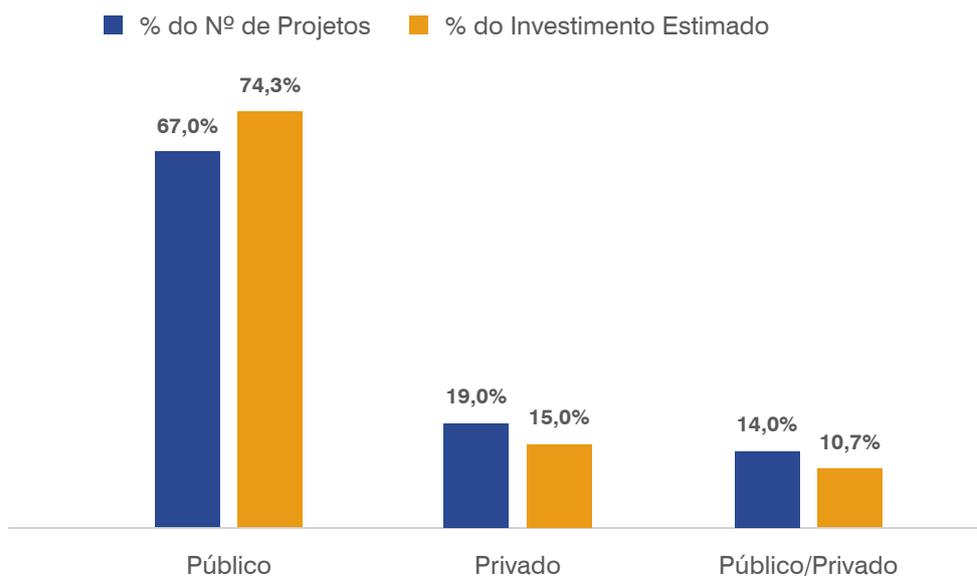
Para Padula (2014), essas

participações revelam que a IIRSA não cumpriu seu objetivo de mobilizar recursos privados e encontrar novas fórmulas de financiamento, e que os governos da região financiaram projetos eleitos sob critérios, orientações e interesses definidos pelas instituições financeiras que comandavam a iniciativa.

A alta participação do setor público e as dificuldades para mobilizar recursos privados remontam à AIC. A esse respeito, Carvalho (2012) comenta:

É certo que os governos nacionais têm grande participação no financiamento total da IIRSA. Conforme o seu Comitê Técnico, dos US\$ 21 bilhões investidos na AIC até dezembro de 2007, 62% dos recursos eram oriundos do orçamento dos doze países membros, face aos aportes de 7% do BID e de 8% da CAF.

Gráfico 6. Forma de financiamento dos projetos da API



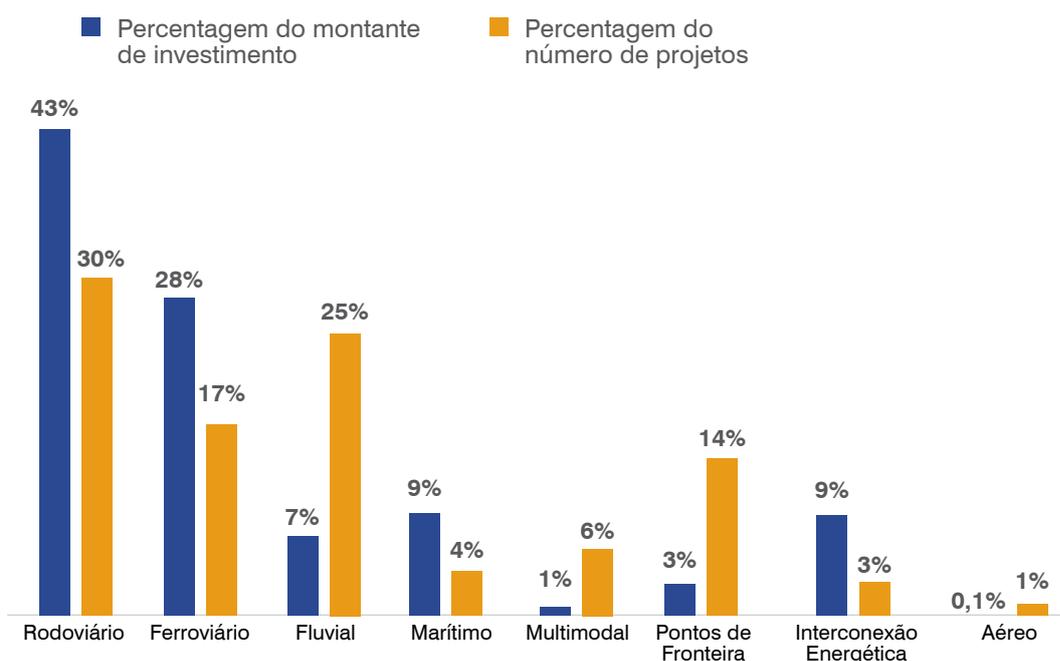
Fonte: Cosiplan, 2014.

Em termos de composição setorial (Gráfico 7), 97% dos projetos individuais são de transporte, respondendo por 91% dos investimentos previstos na API. Os demais projetos são no setor de energia. Quanto à composição subsetorial, os projetos rodoviários representam 30% do total e respondem por 43% dos investimentos programados. Os projetos ferroviários, por sua vez, equivalem a 17% do número total e 28% das inversões da API. Os projetos fluviais, apesar de corresponderem a quase ¼ da Agenda, demandam apenas 7% de seu valor total. Por fim, 14% dos projetos são relativos a pontos de fronteira e requerem 3% dos investimentos projetados.

Os projetos rodoviários estão localizados, em sua maioria, nos Eixos Andino, do Amazonas e do Escudo das Guianas. A melhoria e ampliação de rodovias, a pavimentação de obras novas e a construção e reabilitação de pontes abarcam o maior número de projetos (27%, 23% e 23%, respectivamente). Se considerada a participação no volume de investimentos, entretanto, vê-se que 53% do montante direcionado a projetos rodoviários destinam-se à melhoria e ampliação de rodovias.

Os projetos ferroviários estão concentrados no Eixo de Capricórnio. As obras de reabilitação de ferrovias, que correspondem a 65% dos projetos, são predominantes. Os projetos restantes consistem na construção de novas vias. Contudo, devido à sua envergadura, as obras de construção demandam 79% dos investimentos destinados ao subsetor.

Gráfico 7. Composição setorial dos projetos da API



Mais de ¾ dos projetos fluviais são intervenções para a melhoria da navegação em hidrovias localizadas no Eixo do Amazonas e na Hidrovia Paraguai-Paraná, que concentram 88% do valor a ser investido na área. No caso dos rios Paraguai e Paraná, a maior parte dos projetos tem o intuito de melhorar a navegabilidade na Bacia do Prata. No Eixo do Amazonas, busca-se articular várias hidrovias (Huallaga, Marañón, Morona, Ucayali y Putumayo) que conectam a bacia do rio Amazonas com zonas importantes de costa, serra e floresta no Peru, no Equador e na Colômbia.

Os projetos marítimos se concentram no Eixo do Amazonas. Três deles focam na ampliação e adequação da infraestrutura terrestre de portos e um que consiste na construção de um novo porto. Há um único projeto de transporte aéreo: a ampliação do aeroporto internacional Viru Viru em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, no Eixo Interoceânico Central.

Dos 14 projetos de pontos de fronteira, oito destinam-se à criação de infraestrutura para a implantação de centros de controle fronteiriço. As obras que requerem o volume mais substancial de recursos (60% do total) são aquelas dirigidas à ampliação da capacidade desses centros, que representam 43% do número de projetos nesse subsetor. A maior proporção dos projetos de pontos de fronteira está nos Eixos Andino e Mercosul-Chile.

Por sua vez, todos os projetos multimodais estão no Eixo do Amazonas e se referem à construção de plataformas logísticas nos principais pontos de origem e destino de cargas, com o propósito de tornar os fluxos comerciais mais eficientes e diminuir os custos de transporte.

Finalmente, há apenas três projetos individuais de interconexão energética na API. Dois deles estão no Eixo de Capricórnio e consistem na construção de trajetos de linhas de transmissão de 500kV (Itaipu-Villa Hayes y Yacretá-Villa Hayes). O outro, no Eixo Mercosul-Chile, compreende a construção de uma nova interconexão energética (Gasoduto do Nordeste argentino) e demanda mais da metade (54%) do montante de investimentos no setor.

3.3 Uma Avaliação do Esforço de Integração

Os principais progressos alcançados pela IIRSA e depois o Cosiplan foram a criação de um foro de coordenação sul-americano para a questão da infraestrutura, a construção de uma metodologia de trabalho, e a estruturação de um portfólio consensual de projetos de infraestrutura baseado na metodologia de planejamento territorial (MARIANO, 2014; IDB, 2008).³

No entanto, a lista de frustrações é bem mais ampla: no todo, é fácil perceber que pouco se avançou com o processo de integração. Assim, apesar da focalização dos trabalhos da IIRSA por meio da constituição da AIC, e de o orçamento da AIC ter mais do que triplicado entre 2004 e 2010 (de US\$ 4,3 bilhões para US\$ 14,0 bilhões), a execução dessa agenda foi decepcionante (Araújo, 2012). Ao final de 2014, a lista de projetos individuais prioritários da API havia passado de 88 para 100, mas 62 desses projetos ainda não tinham saído do papel,⁴ 27 estavam em execução (41% dos investimentos) e apenas 11 haviam sido finalizados, dos quais seis que já estavam prontos quando da sua incorporação à API (Tabela 5).

Não deixa de ser irônico, nesse sentido, a metodologia de planejamento territorial adotada pela IIRSA ter sido importada do Brasil, onde deu tão poucos resultados (Couto, 2006). Nossa baixa capacidade de execução e conclusão de projetos de infraestrutura é notória e pode ser atestada pelo desempenho do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De acordo com informações do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2015), dos projetos do PAC 2 (2011-14), apenas 32% foram concluídos; 45% ainda estão em execução e os 23% restantes ainda estão em fase preparatória ou licitação (ver também CNI, 2014).⁵

3. Isso explica em parte a predominância de projetos de infraestrutura de transportes na carteira da IIRSA e, mais tarde, do Cosiplan.

4. Destes, 46, responsáveis por metade dos investimentos na API, estão na etapa de pré-execução; outros 16 (4,2% do orçamento total) ainda estão na fase de perfil.

5. Para fins de acompanhamento, o ciclo de vida dos projetos está dividido em quatro etapas: perfil, pré-execução, execução e concluído. A primeira corresponde à análise inicial da conveniência e viabilidade técnico-econômica do projeto; a segunda à fase de estudos de pré-viabilidade e viabilidade dos projetos, preparação de contratos etc.; a terceira se refere ao conjunto de atividades necessárias para a construção física em si, como também à assinatura do contrato, aquisição e instalação de máquinas e equipamentos, etc.; por fim, a quarta e última etapa diz respeito a projetos cuja obra esteja concluída e em operação.

Tabela 5. Situação dos projetos individuais da API segundo as etapas do ciclo de vida em 2014⁵

Etapa	Projetos Estruturantes		Projetos Individuais		Investimento Estimado	
	Nº	%	Nº	%	Milhões de US\$	%
Perfil	2	6	16	16	879	4,2
Pré-execução	14	45	46	46	10.639,10	50,2
Execução	15	48	27	27	8.703,20	41,1
Concluído*	0	0	11	11	951,3	4,5
TOTAL	31	100	100	100	21.172,60	100

Fonte: Cosiplan, 2014.

*Existem seis projetos individuais que já estavam concluídos quando foram incluídos na API: AMA25, AMA16, AND13, CAP91, GUY42 e GUY43. Seus montantes de investimento não foram considerados.

As frustrações não se limitam à baixa implementação dos projetos de infraestrutura. A IIRSA também não conseguiu desenvolver uma visão estratégica sul-americana, que definisse mais claramente os objetivos da integração; nem viabilizou mecanismos inovadores de financiamento de projetos de integração, que contassem com maior participação privada, que foi uma das áreas que recebeu maior atenção nas reuniões do CDE (IDB, 2008; MARIANO, 2014).

A IIRSA também não registrou avanços substantivos na harmonização das políticas de infraestrutura (IDB, 2008). Também não houve avanços evidentes em temas mais específicos, como a harmonização de regulações e procedimentos nos dois lados da fronteira, nos mercados de energia, e na tecnologia da informação. O IDB lembra que os estudos de diagnóstico sobre o processo de integração setorial datam do início da década (2002-03), que desde 2004 esses temas estiveram presentes em praticamente todas as reuniões da IIRSA, e que o plano de trabalho da IIRSA para 2006-10 reduziu significativamente o escopo da harmonização regulatória e circunscreveu esse esforço à busca de soluções a projetos específicos de integração. Araújo (2009) observa ainda que a meta de reduzir o tempo perdido pelas empresas nos trâmites fronteiriços está na agenda da integração regional desde o Acordo de Cartagena (de 1969) e que, dos 65 projetos do Eixo Andino, dez visavam modernizar os pontos de fronteira. Apesar da prioridade dada ao tema, os resultados foram decepcionantes.

Outro indicador de fracasso nos resultados da IIRSA/Cosiplan é o fato de, diferentemente da proposta original, a maioria dos projetos da IIRSA envolver apenas um país. Para Mariano (2014), isso foi consequência, pelo menos em parte, das barreiras legais encontradas para “executar conjuntamente esses projetos,

levando muitos governos a optar por desenvolver as iniciativas isoladamente, para contornar os entraves gerados pelas regulamentações.”

Por fim, o esforço de integração regional também falhou por não conseguir expandir a oferta de serviços logísticos. Para Sennes e Mendes (2008), não se obteve sucesso em aumentar o número e a variedade de rotas e frequências, reforçar as garantias de prazos de entrega, desenvolver soluções logísticas que reduzissem o custo de transporte etc. Os autores exemplificam esses problemas chamando a atenção para a baixa oferta (em termos geográficos e de frequência) de rotas marítimas e aéreas intrarregionais, e o alto custo dos fretes regionais, quando comparados aos extrarregionais. Como discutido na próxima seção, a baixa frequência em algumas rotas aflige em especial as empresas que não geram um volume elevado de cargas para “fecharem” sozinhas um navio.

O fracasso nas principais dimensões do projeto de integração fica evidente nas avaliações do setor privado sobre os gargalos à intensificação do processo de integração regional (Quadro 6).⁶ Segundo o empresariado sul-americano, o principal gargalo logístico regional é a situação da infraestrutura, mas essa vem apenas marginalmente à frente dos procedimentos burocráticos de fronteira (desembaraço alfandegário, anuência dos órgãos de controle etc.), com as questões relativas às condições de transporte – custo do frete e disponibilidade e frequência de rotas e destinos – vindo em terceiro.⁷ Em suma, as áreas em que a IIRSA e o Cosiplan eram supostos ter provocado avanços nos seus 14 anos de atividades.

Assim, tantos anos depois, a avaliação predominante ainda é que as principais limitações ao aprofundamento da integração regional são as dificuldades de remover as “barreiras” físicas nas fronteiras, fruto de uma infraestrutura deficiente, e de normatizar parâmetros em setores como meio ambiente, transportes, pesos e medidas, condições sanitárias, entre outros (BRAGA, 2011).

6. A pesquisa da CNI (2015) citada na introdução confirma esse diagnóstico no caso dos empresários brasileiros que exportam para a região.

7. É digno de nota, porém, que o setor privado não parece dar a mesma importância relativa à infraestrutura que é dada pelos governos: ele se mostra mais preocupado com o software da integração, compreendendo as questões regulatórias e de procedimentos aduaneiros. Assim, uma crítica à IIRSA é seu foco quase exclusivo em obras físicas, em detrimento de questões de natureza regulatória e burocrática.

Quadro 6. Principais gargalos logísticos regionais apontados pelo setor privado em países selecionados

Setor Privado – Gargalos Logísticos				
Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Peru
1) procedimentos de desembarço/órgãos anuentes	1) infraestrutura física (condições e estado de conservação)	1) questões regulatórias – lentidão e assimetrias entre países	1) infraestrutura (condições e estado de conservação)	1) infraestrutura física (condições e estado de conservação) – portos
2) disponibilidade, frequência, rotas e destinos de transportes	2) procedimentos de desembarço/órgãos anuentes	2) procedimentos de desembarço/órgãos anuentes	2) questões regulatórias	2) procedimentos de desembarço/órgãos anuentes
3) infraestrutura física (condições e estado de conservação)	3) disponibilidade, frequência, rotas e destino de transporte	3) frete, preços de transportes	3) frete e preços de transporte – inibem comércio regional	3) questões regulatórias – inibem comércio regional
4) frete, preços de transporte	4) questões regulatórias – assimetrias entre países	4) tarifas de importação e impostos domésticos – crítica à Argentina	4) procedimentos de desembarço e órgãos anuentes	4) frete e preços de transportes

Fonte: Sennes e Mendes (2008)



4 EVIDÊNCIAS DO IMPACTO DAS BARREIRAS SOBRE O COMÉRCIO REGIONAL BRASILEIRO

Foto: Shutterstock

4.1 Aplicação de um Modelo Gravitacional

Em 2014, os países sul-americanos foram o destino de 16% das nossas exportações e origem de 13% das importações brasileiras. Esses são valores altos ou baixos? Seria de se esperar um volume maior, considerando a proximidade geográfica e os acordos comerciais do Brasil com esses países? Para tentar avaliar essas questões, particularmente em relação ao comércio de produtos manufaturados, utilizamos um modelo gravitacional, cuja origem e parâmetros são discutido abaixo e em maiores detalhes no Anexo D.

A conclusão que emerge da estimação desse modelo no caso brasileiro é que as barreiras existentes à circulação de mercadorias na América do Sul prejudicam a expansão das exportações brasileiras de produtos industrializados para o restante do continente. Com exceção da Bolívia e do Equador, exportamos para as nações sul-americanas menos do que seria razoável considerando seu tamanho e distância. Esse desvio é particularmente relevante para os casos da Argentina, da Colômbia e do Peru, para os quais o modelo indica que as exportações

brasileiras entre 1989 e 2013 ficaram significativamente aquém do potencial que o tamanho e a distância desses países indica existir.

Por outro lado, nossas importações de manufaturados desses mesmos países estão acima do previsto em função de seu PIB e da distância até o Brasil, salvo no caso da Guiana. Tomando como base a média dos valores observados nos 25 anos que constam na base de dados, importamos 29% a mais do que o esperado do Uruguai e 27% a mais do Paraguai, por exemplo.

A estimação do modelo permite observar também que os coeficientes das variáveis de PIB e distância são significativos e têm os sinais esperados, tanto para as exportações quanto para as importações. Um aumento de 1% no PIB de um parceiro comercial do Brasil acarretaria uma elevação de 1,3% nas nossas exportações de manufaturados para esse país e de 2,4% no valor que importamos dele. Por outro lado, um país que é 1% mais distante do Brasil do que outro recebe 3,3% menos exportações brasileiras de manufaturados e tem uma receita de importação conosco 1,4% menor.

Assim, o tamanho do mercado externo tem maior importância para determinar o valor das nossas importações de manufaturados, enquanto a distância (que é uma aproximação dos custos de transporte) exerce uma influência negativa mais pronunciada sobre as nossas exportações de tais produtos. Essa evidência parece sugerir que os entraves para exportarmos produtos industrializados são mais fortes do que para importamos.

Esse achado é reforçado pelos resultados referentes à *dummy* de fronteira com o Brasil: as importações de manufaturados provenientes de países vizinhos (Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) são 9,4 vezes maiores do que a de países com igual PIB e à mesma distância, enquanto as exportações brasileiras para esses países são 40% menores do que para outras nações com iguais características.

O sinal negativo da *dummy* de adjacência geográfica no modelo que tem as exportações como variável dependente surpreende, a princípio, mas, como argumentado em Gordillo et al. (2010), a facilidade aparente que uma maior proximidade geográfica traz para o comércio pode ser ofuscada pelos problemas de eficiência e conectividade nos postos de fronteira.

O modelo trabalha também com variações temporais ao longo da série. As estimativas dos coeficientes das *dummies* de ano, interpretadas como a influência do PIB brasileiro sobre o comércio exterior em relação a 2013, são consistentes com os coeficientes de exportação e penetração das importações calculados pela CNI, que mostram:

- Para as exportações, uma alta até meados da década passada e depois uma queda para um patamar cerca de um quarto mais baixo;
- Para as importações, uma alta consistente, interrompida apenas pela crise financeira internacional, atingindo um máximo de penetração em 2013-2014.

Tendo em vista todos esses exercícios estatísticos, uma forma de verificarmos se o comércio de manufaturados do Brasil com a América do Sul está aquém ou além do que poderia ser, dado o tamanho das economias e a distância entre os países, usarmos o modelo aplicado para fazer previsões a respeito das importações e exportações brasileiras e compará-las com os valores efetivamente observados no período estudado (TINBERGEN, 1962; GORDILLO et al., 2010; VIORIC, 2012). Os resultados estão na Tabela 6.

Como observado antes, os entraves físicos ou regulatórios da infraestrutura sul-americana ao comércio regional afetam desproporcionalmente as exportações brasileiras de manufaturados. Isso pode significar que estamos mais abertos ao comércio com os demais países da região do que eles conosco e que, em especial, o Mercosul tem funcionado mais numa direção do que na outra. Por outro lado, sugere que as barreiras propriamente infraestruturais não são o principal problema, mas antes questões relacionadas a aduanas e/ou regulatórias.

Tabela 6. Comércio dos países da América do Sul – desvios em relação ao potencial

	Exportações	Importações
Argentina	-7%	9%
Bolívia	2%	20%
Chile	-3%	12%
Colômbia	-5%	5%
Equador	0%	13%
Guiana	-1%	-50%
Paraguai	-1%	27%
Peru	-5%	7%
Suriname	-2%	26%
Uruguai	-1%	29%
Venezuela	-4%	11%

Fonte: Elaboração própria (Anexo D)

4.2 Entrevistas com Empresas

Para complementar a análise agregada apresentada acima, recorremos a um conjunto de entrevistas com empresas ativas no comércio intrarregional, para conhecer suas visões a respeito da forma e grau em que a infraestrutura regional era uma barreira à intensificação das relações comerciais do Brasil com esses países. Ao todo entrevistamos cinco empresas de diferentes setores.

Com a ressalva de que nossos achados devem ser generalizados com cuidado, dado o reduzido tamanho da amostra, sete pontos nos chamaram atenção:¹

1. As empresas sentem-se mais afetadas pelas carências da infraestrutura doméstica do que propriamente por aquela que é objeto dos programas de integração. Em todas as entrevistas se mencionou o funcionamento precário dos portos como um problema, aí incluída a baixa capacidade de armazenagem. Em alguns casos, inclusive, a empresa disse preferir descarregar o produto importado em um porto mais distante e depois transportar por caminhão do que ter de operar com o porto mais próximo. Como o transporte marítimo responde por pouco mais da metade do nosso comércio intrarregional, e oferece em geral o frete mais barato, esse é um problema com impactos agregados relevantes.
2. Em parte, essa postura parece refletir o fato de que as empresas em geral recorrem a despachantes ou companhias de transporte para cuidarem do envio de carga aos clientes em outros países. Ainda que elas monitorem continuamente o movimento das suas cargas, em geral não são elas que lidam diretamente com os problemas de infraestrutura. Além disso, em geral o trato com a aduana do país de destino e o transporte local das mercadorias fica a cargo do importador, o que também reduz a importância dos problemas que podem surgir nessa etapa para os exportadores. Isso parece explicar porque essas empresas não citam as restrições impostas pelos acordos de transporte como um problema importante.

¹ É importante ter em mente também que a análise pode sofrer de uma espécie de "viés de seleção", tendo em vista que entrevistamos apenas empresas que, de alguma forma, conseguiram se organizar para exportar para outros países da região. Sua avaliação pode ser mais favorável do que a das empresas que desistiram dessa atividade em função das condições regulatórias e de infraestrutura.

3. Para alguns destinos e tipos de carga, a baixa frequência de viagens, especialmente por via marítima, é um problema. Esse é particularmente o caso quando a carga é insuficiente para “fechar” um navio.² Esse é o caso em particular de carga containerizada e reflete o fato de que o comércio com alguns países da região é pequeno e não tem a escala necessária para desenvolver uma oferta adequada de transporte. Isso ajuda a explicar por que, em geral, a própria empresa cuida de contratar o transporte de cargas a granel, mas nas cargas em contêineres há a intermediação de um despachante, que trabalha na consolidação de cargas. Em suma, a logística é complicada nesses casos, não por problemas de infraestrutura ou regulatórios, mas devido ao pequeno volume de carga movimentada no eixo em questão.

4. Há um reconhecimento de que houve avanços na liberação de exportações na fronteira, mas esse continua sendo um problema relevante, especialmente quando a carga não cai no “canal verde”. Nesse caso, o tratamento que é dado depende do fiscal que está de plantão, podendo, em alguns casos, demorar vários dias. Na visão de um entrevistado,

É muita documentação, certidão, burocracia. Em um lugar do Brasil pede-se documentação A/B, em outro pede-se outra, depende do fiscal. Exportar e importar no Brasil é de uma complexidade tão grande, prazos tão voláteis. Dá canal vermelho e qual o prazo para resolver? Tecnologia é sempre para tributar, nunca para reduzir custo – investimento não é para reduzir custo.

5. A baixa frequência de linhas marítimas para alguns destinos e tipos de carga aumenta a atratividade do transporte rodoviário. Porém, em que pese esse ser uma boa opção para cargas de menor tamanho e para a entrega diretamente ao cliente, ele sofre com a reserva de mercado para os transportadores domésticos. Assim, é frequente a necessidade de transferência de carga nas fronteiras – uma atividade que não agrega valor, mas custa. Além disso, a ausência de acordo de tráfego por determinados países pode exigir que se utilize um caminho mais longo. Além disso, o risco de roubo de carga por vezes exige a contratação de escolta e limita o tráfego noturno e os possíveis pontos de parada, o que também encarece o custo desse modal.

² Há também o caso de que, para chegar a determinado destino, a carga precisa fazer “conexão”, sendo transferida de navio em portos intermediários. Isso pode ocorrer também em função de o armador não ter escritório no porto de destino, o que, em geral, é mal aceito pelo cliente. Obviamente, nesse caso há um risco adicional de a carga perder a “conexão” e a entrega atrasar.

- O modal ferroviário é pouco usado: há pouca disponibilidade de oferta e esta é sazonal, pois é dada preferência ao transporte de minérios e produtos agrícolas; há baixa capilaridade; e a qualidade do serviço em geral deixa a desejar, demorando mais que o transporte rodoviário, entre outras coisas em função da baixa velocidade dos trens.
- O modal aéreo é atrativo para determinados destinos e com volumes de carga relativamente altos. Esses fatores determinam o custo do frete, que pode variar consideravelmente. O transporte aéreo também é a melhor opção para cargas perecíveis e que dependem da manutenção de um ambiente devidamente condicionado. Também neste caso a infraestrutura aeroportuária local é singularizada como o problema mais relevante.



5 CAUSAS PARA A BAIXA INTEGRAÇÃO LOGÍSTICA NA AMÉRICA DO SUL

Foto: Shutterstock

Por que a integração logística, regulatória e administrativa avançou tão pouco na América do Sul nos últimos quinze anos, a despeito da aparente prioridade que lhe foi atribuída? A resposta a esta questão comporta respostas de diversas naturezas. Calixte e Barros (2010, *apud* MARIANO, 2014), por exemplo, atribuem o malogro da integração infraestrutural da região a três causas: “mudança do quadro político da região e da prioridade de seus governos; busca demasiada de exportações extrabloco, sem ênfase à integração intrabloco; e inadequação da forma de financiamento e de gestão de projetos à realidade sul-americana.”

Nossa análise valida essas explicações, mas mostra que há outras que também contribuíram para os magros resultados alcançados até hoje. Nesta seção, discutimos nove dessas possíveis causas, que vão de escolhas conscientes, mas com efeitos colaterais negativos sobre a integração, a problemas resultantes da dificuldade de reformar o *status quo*.

I) Falta de recursos organizacionais / estrutura leve demais

Há um relativo consenso na literatura de que as organizações encarregadas de administrar o processo de integração regional carecem dos recursos humanos, financeiros e políticos para alcançar os objetivos que lhes foram propostos. Escrevendo antes mesmo da criação da IIRSA, Devlin e French-Davis (1998) já observavam que, enquanto em acordos de integração modelados a partir do exemplo europeu o desafio é diminuir uma infraestrutura institucional sobre-dimensionada e subfinanciada, para os novos movimentos de integração dos anos 1990 o desafio é exatamente o oposto: fortalecer os arranjos institucionais de forma que os instrumentos sejam compatíveis com os objetivos. Em particular, notam os autores, esquemas ambiciosos de integração precisam dispor de mecanismos para impedir os perigosos desequilíbrios na distribuição de custos e benefícios no processo. Em infraestrutura, é preciso desenvolver mecanismos institucionais efetivos de coordenação e financiamento regional das redes de infraestrutura para melhor explorar as vantagens locais.

Mariano (2014) vai na mesma linha, observando que, apesar de não ser suficiente para garantir o sucesso do processo de integração, a existência de uma burocracia especializada é um requisito básico para que ele possa acontecer: “é bastante improvável a ocorrência de um processo integrativo que se aprofunde e que seja dinâmico, sem a existência desse corpo burocrático”.

A fraca estrutura organizacional da IIRSA e do Cosiplan se reflete em uma forma de operação que pouco contribui para o avanço do processo de integração. Esse ponto é assim ilustrado por Sennes e Mendes (2008):

Uma breve análise do funcionamento dos grupos de trabalho vinculados aos vários eixos do projeto IIRSA nos permite esboçar algumas conclusões sobre as características dominantes nesse processo:

- a. forte assimetria no funcionamento dos vários grupos de trabalho, sendo que alguns deles não se reúnem há mais de um ano;
- b. razoável presença de representantes de vários ministérios e agências dos governos dos países envolvidos e de agências multilaterais (CAF, BID, Fonplata, Cepal etc.);

- c. baixíssima participação do setor privado, com raras exceções;
- d. várias reuniões ainda focadas em métodos de planejamento e poucas no acompanhamento efetivo de implementação e mobilização de atores envolvidos.

O contraponto recorrente nessa discussão é com a Comissão Europeia. Porém, mais do que a sua muito superior disponibilidade de recursos humanos e financeiros, *vis-à-vis* a IIRSA e o Cosiplan, o contraste enfatizado refere-se à diferença de capital institucional e político. Por exemplo, na década passada, a União Europeia fez avanços importantes na criação de um organismo supranacional e de mecanismos de financiamento em condições favorecidas que foram críticos para o sucesso do programa das Redes TransEuropeias (TEN, Trans-European Networks) (CÁRCAMO e GODDARD, 2007; IDB, 2008). A existência de um órgão supranacional com recursos e poder de implementação foi determinante para catalisar a cooperação entre as autoridades nacionais nessa área.¹

Para o IDB (2008), a experiência europeia demonstra que a coordenação nesse nível de atuação não é uma tarefa simples e que os resultados vieram lentamente em duas áreas críticas da integração física: o investimento para criar a própria infraestrutura e a criação do mercado regional de serviços. A pedra fundamental do sucesso do programa Redes TransEuropeias foi a integração do processo decisório técnico e político, assim como a disponibilização de esquemas de financiamento que priorizaram o investimento na integração da infraestrutura.

A situação na América do Sul não poderia ser mais diferente. Como observam Sennes e Mendes (2008), quem tem o mandato institucional para fazer valer medidas de integração física e logística são a Aladi, a CAN e o Mercosul, mas este tema não consta das prioridades de nenhum desses acordos. Em contraste, a IIRSA e o Cosiplan, instâncias de coordenação focadas na integração infraestrutural da região, não têm mandato para implantar suas decisões. São, portanto, organizações sem músculo para efetivar as medidas consensuadas entre os países. O resultado é a falta de uma instância que centralize o processo de tomada de decisão, fazendo com que haja elevada dispersão regulatória dentro e entre governos (mais sobre isso à frente).

¹ Cárcamo e Goddard (2007) fornecem uma descrição detalhada do marco institucional e da efetiva participação dos organismos supranacionais no processo de integração das redes de transporte na Europa. O IDB (2008) relata que esse esforço remonta ao final dos anos 1980, quando a Comissão lançou a ideia de desenvolver redes transeuropeias de infraestrutura e eliminar restrições aos serviços de entrega para eliminar barreiras administrativas, técnicas, tributárias e outras que bloqueavam a criação de um mercado europeu único. As redes de transporte, telecomunicações e energia foram selecionadas para esse processo de integração.

Não é difícil concluir que isso cria um ambiente de baixíssima *accountability* entre as instituições participantes, que se transmite para as instâncias inferiores de governo. Assim, Sennes e Mendes (2008) observam que a descoordenação observada entre objetivos consensuados e prática administrativa se reproduz entre as diversas instâncias governamentais dos países da região, em especial ministérios e agências especializadas. Mais assustador, concluem os autores, é que as diversas instituições domésticas envolvidas em projetos da IIRSA e do Cosiplan, assim como na definição de normas de integração logística, “apresentam, em grande medida, visões deste processo de integração não somente distintas como conflitantes”. Este é o caso, em particular, dos órgãos que atuam na ponta da cadeia administrativa. Os próprios autores colocam isso de maneira clara:

Finalmente, nas instâncias de ponta essa descoordenação se transforma em conflitos abertos em relação às regras, procedimentos e prazos a serem adotados. Aqui estão incluídas autoridades alfandegárias e de fiscalização sanitária, policiamento rodoviário e portuário, autoridades estaduais ou provinciais, entre outros.

II) Acordos conflitantes

Outro complicador é que os países e, em especial, o setor privado, têm de se organizar para respeitar um elevado número de acordos binacionais, sub-regionais e regionais, que Devlin e French Davis (1998) e BHAGWATI (1995) compararam a uma tigela de espaguete (*spaghetti bowl*):

A expressão tigela de espaguete foi criada para enfatizar os desafios resultantes de se terem diferentes regras em mais de 20 acordos existentes na América Latina e no Caribe (DEVLIN e FRENCH DAVIS, 1998; BHAGWATI, 1995).

O quadro de “tigela de espaguete” onera as atividades das empresas e da Administração Pública, em especial das companhias trading e das aduanas, devido à existência de provisões divergentes aplicáveis à importação ou exportação do mesmo produto (ZILLER, 2006). Mais recentemente, a Diretora Gerente do FMI, Cristiane Lagarde, retornou a esse tema, assim colocando-o (LAGARDE, 2014):

A integração comercial regional precisa ser rejuvenescida. A proliferação de agrupamentos comerciais, tais como Mercosul, ALBA,

UNASUL, e SICA, criou uma “tigela de espaguete” de regimes e preferências cujos benefícios agregados são pouco claros. Os responsáveis pelas políticas públicas deveriam reavaliar a abordagem comercial atual e desenvolver novas formas de integrar a região na cadeias globais de valor.

A infraestrutura e os serviços de logística também se ressentem desse quadro de sobreposição de acordos e normas. De acordo com Sennes e Mendes (2008), os agentes nesses setores convivem com vários acordos e fóruns com alguma interferência sobre essas áreas, mas com abrangências geográficas e mandatos distintos e, em geral, baixa prioridade para o tema da integração logística. Os acordos regionais de transporte aéreo, e as limitações a que este está submetido em função de acordos bilaterais, são uma boa ilustração desse problema.

O problema parece ter sido reconhecido quando da criação da Unasul, que buscou maior articulação com outras instituições envolvidas em promover a integração na América do Sul. Segundo Mariano (2014), esta foi uma inovação importante no plano institucional, na medida em que se explicitou que o objetivo não era construir um sistema de integração que substituísse os demais acordos regionais, mas, sim, buscar algum tipo de convergência. Segundo o próprio autor, porém, a passagem do princípio para a ação foi menos bem-sucedida, “na medida em que não há clareza quanto aos instrumentos para isso, nem um consenso entre os diferentes agentes políticos quanto ao formato da integração a ser construída”.

III) Organização exclusivamente governamental

Em sua avaliação da IIRSA, o IDB (2008) concluiu que esta tem um caráter excessivamente oficial e uma organização carente de canais de comunicação com a sociedade civil e uma série de instituições com influência sobre o processo de integração:

Conspicuamente ausentes do aparato organizacional aprovado para a IIRSA estão avenidas de participação para agências e instituições que tinham sido muito importantes na construção de consenso em torno da infraestrutura de integração, em particular a ALADI, a Organização de Energia da América Latina (OLADE),

e a CEPAL. Também não foram criados quaisquer mecanismos formais de coordenação para relacionamentos da IIRSA com a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul. E, por fim, quando do início da IIRSA nada estava previsto em sua estrutura para avvenidas formais de interação com organizações da sociedade civil ou do setor privado.

O Tratado Constitutivo da Unasul melhorou a articulação com as demais instituições integracionistas da América do Sul, como o Mercosul e a CAN, mas instituiu uma arquitetura institucional que é ainda mais estritamente intergovernamental (MARIANO, 2014), no sentido de ser quase integralmente baseada nas atividades a serem desenvolvidas por órgãos públicos nacionais já existentes e não envolverem a sociedade civil.

Por sua vez, o reforço à natureza oficialista quando da criação da Unasul pode ser creditado à mudança na concepção do que está envolvido no processo de integração. Como já observado, a IIRSA foi inspirada na ideia de regionalismo aberto dos anos 1990, em que a integração se voltava em parte para o acesso aos mercados extra regionais e tinha uma lógica de mercado (MARIANO, 2014). A Unasul é o oposto disso. Ela tem um caráter geoestratégico amplo, com dimensões que transcendem em muito a integração logística, tendo o Estado como ator central na concepção dos seus projetos e na sua implantação. Como observa Mariano (2014):

A Unasul configura-se como uma experiência de integração em que a questão comercial não é entendida como central ou fundamental para o processo. O eixo central dessa integração é a concertação política e geopolítica.

O intergovernamentalismo, que é o outro lado da moeda da fraca estrutura organizacional da IIRSA e do Cosiplan, dificulta o avanço de questões que exigem maior comprometimento, acompanhamento e agilidade decisória. Para Mariano (2014), um exemplo disso foi o fracasso das tratativas relativas à cooperação Brasil-Venezuela na construção e operação da refinara Abreu e Lima. Como observa o autor, uma “integração fundamentada numa institucionalidade estritamente intergovernamental torna estes processos reféns dos interesses e instabilidades políticas dos governos, que tendem a sofrer mudanças significativas no tempo”.

Esse quadro foi agravado pelo fracasso em desenvolver mecanismos de financiamento privado para os projetos de infraestrutura, em especial nas áreas de transporte. Com isso, esses projetos passaram a depender, quase exclusivamente, do financiamento público. Ocorre que nem todos os países têm igual condição de prover os fundos para isso no volume e no prazo requeridos. Além disso, obras dessa complexidade muitas vezes atrasam e incorrem em elevados sobrecustos, representando, portanto, uma importante contingência fiscal.

Nesse sentido, Araújo (2009) conclui que o principal problema da agenda de investimentos da IIRSA/Cosiplan é a sua dependência do financiamento estatal. Obras caras e de prazo longo podem ser interrompidas por restrições fiscais ou a eleição de novos governantes com outras prioridades. Em projetos bi ou plurinacionais esse problema se multiplica, visto que depende das verbas orçamentárias de todos eles. A insuficiente articulação entre as políticas nacionais, e em especial seus planos nacionais de desenvolvimento, e o desenvolvimento dos projetos da IIRSA/Cosiplan também é realçado por Sennes e Mendes (2008), que notam que isso ocorreu a despeito do caráter intergovernamentalista da estrutura dessas organizações.

IV) Política externa – desenvolvimento e autonomia²

O intergovernamentalismo em que se assentam os programas de integração logística sul-americanos, a fraca estrutura organizacional de instituições como a IIRSA e o Cosiplan, e os muitos problemas que daí decorrem, não foram obra do acaso, mas o resultado direto dos imperativos da política externa, notadamente a brasileira. De fato, para Mariano (2014) e outros autores, os próprios limites da integração sul-americana dependem de alguma forma dos elementos formadores da política externa brasileira, em que tanto a busca do desenvolvimento quanto a manutenção da autonomia são objetivos centrais a serem perseguidos.

Para avançar nesse ponto é útil, mais uma vez, cotejar as experiências sul-americana e europeia, especialmente no que concerne à autonomia decisória e ao tratamento dado aos desequilíbrios intrarregionais.³ A contrapartida à capacidade

² Esta seção se baseia, em grande parte, em ideias extraídas de Mariano (2014).

³ Não o fazemos aqui, mas futuros estudos deveriam considerar o mesmo tipo de cotejamento entre as experiências sul-americana e asiática, esta um caso mais bem-sucedido que aquela em efetiva integração comercial.

da Comissão Europeia de implantar reformas regulatórias e a integração logística entre os países da União Europeia foi, obviamente, a disposição desses países de abrir mão parcialmente de sua soberania em favor dos órgãos supranacionais. Como observa Mariano (2014), a efetiva integração regional implica abrir mão de algum grau de soberania nacional, na medida em que isso envolve a instituição de regras, normas, procedimentos e estruturas de governança que se interconectam e se sobrepõem aos processos decisórios nacionais. Daí resulta que decisões de âmbito regional podem impactar de forma relevante as sociedades e os Estados integrados.

Essa situação é inteiramente inconsistente com os princípios fundamentais da política externa brasileira. Como aponta Mariano (2014):

A análise histórica da postura brasileira em relação à integração com os países vizinhos, passando, conseqüentemente, por diferentes composições governamentais e posicionamentos ideológicos diversos, confirma a tese de que o arranjo institucional de todos esses processos acaba enfrentando limites resultantes da manutenção dos mais importantes elementos formadores da política externa brasileira (desenvolvimento e autonomia).

A principal consequência dessa postura é o caráter intergovernamental de instituições como a IIRSA e a Unasul, além de outras envolvidas no esforço de integração regional, pois essa estrutura permite manter as portas abertas às possibilidades de escolha e, desse modo, serem ajustadas ao objetivo de preservar a autonomia do país, mesmo em se tratando de integração sul-americana. Em consequência, “dispositivos institucionais vinculantes ou negociações em torno de organizações com características supranacionais, mesmo que limitadas, têm sido evitados, exceto por algumas declarações presidenciais”. Em que pese as limitações impostas ao processo de integração por essa postura, esse padrão de entendimento e de implementação decisória tem sido compartilhado pelos principais negociadores brasileiros envolvidos no dia a dia dos processos de integração regional, ao longo do tempo (MARIANO, 2014).

Na Europa, a aceitação das reformas e a disposição dos países em abrir mão de sua soberania foi facilitada pela percepção de que os custos e benefícios dos programas de integração estavam distribuídos de forma justa. Na América do Sul, os mesmos fatores que limitam a convergência regulatória e normativa por meio de órgãos supranacionais, e levam à fraqueza institucional de agências

como a IIRSA e a Cosiplan, restringem a adoção de iniciativas voltadas para financiar a integração, reduzir as disparidades regionais e setoriais, resolver conflitos e atenuar os impactos sociais de investimentos e reformas regulatórias.

Como observa Mariano (2014), a realização dessas atividades depende da existência de estruturas institucionais comuns, arranjos jurídicos amplos e de uma burocracia permanente. Não é claro, assim, como avançar com a integração com base em uma arquitetura institucional intergovernamental, quando se tem países com fortes assimetrias, grandes diferenças institucionais, um histórico de crises políticas e que ainda precisam superar a condição de países não desenvolvidos.

Mariano (2014) observa que no segundo governo Lula a postura brasileira em relação a esse segundo ponto começou a mudar, com o país aceitando cumprir o papel de *paymaster*. Isso foi feito recorrendo ao BNDES para financiar obras de infraestrutura importantes em vários países da região e abrindo linhas de crédito aos parceiros do Mercosul para financiar suas vendas ao mercado brasileiro, reforçando um papel que o Banco passou a cumprir, mais timidamente, a partir de 2003 (CARVALHO, 2012). Não obstante, a crise fiscal em que o país mergulhou e o ajuste implementado a partir de 2015 devem limitar fortemente essa linha de ação.

V) Países com diferentes prioridades

Nem todos os países sul-americanos dão igual prioridade à construção de um “projeto regional”, nem esse projeto é idêntico para todos eles. Mais especificamente, Comini e Frenkel (2014, *apud* WAGNER e COSTA, 2014) separam os países sul-americanos, no que tange à integração regional, em dois grupos bastante distintos. O primeiro compreende os países que os autores classificam de “poligâmicos”, enquanto o segundo grupo é classificado de “concêntrico”.

No modelo poligâmico, adotado por Chile, Peru e Colômbia, os países priorizam as relações multilaterais e a integração regional é apenas um dos processos de aproximação comercial importantes em sua agenda. Nesse sentido, esses países mantêm a filosofia do liberalismo aberto que caracterizou os primórdios da IIRSA. Além disso, participar do Cosiplan dá uma espécie de opção real a esses países: é mais vantajoso ficar dentro e acompanhar como o processo evolui do que excluir-se *ex ante*.

O modelo concêntrico se inspira na filosofia que marcou o processo de integração desde meados dos anos 2000, em que a dimensão comercial perdeu espaço para os objetivos geoestratégicos. Os autores incluem neste segundo grupo a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Equador, o Paraguai e a Venezuela.⁴ Este grupo é mais coeso que o primeiro.

Para Wagner e Costa (2014), essa “fragmentação de estratégias” também ajuda a explicar a opção por dotar a IIRSA e depois o Cosiplan com estruturas organizacionais muito leves, com burocracias pequenas e sem poder decisório.

Para esses autores, “o crescimento das economias motiva o modelo concêntrico e as fases recessivas o modelo poligâmico.” Assim, o fim do ciclo de *commodities* e as dificuldades por que passam alguns dos países do segundo grupo diminuiram a importância desse contraste entre estratégias, ainda que este em si esteja sendo reforçado. Os países poligâmicos juntaram-se na Aliança do Pacífico, optando por seguir um caminho separado. Os países concêntricos, por sua vez, ainda que reforçando a aproximação geoestratégica, hoje dispõem de menos recursos financeiros, organizacionais e políticos para perseguir o processo de integração.

VI) Nacionalismo

A manifestação mais extremada do desejo de preservar a total autonomia nacional é, em certo sentido, o nacionalismo. Como observado por Tanzi (2005), enquanto as pessoas pensarem em termos nacionais, eles terão pouco ou nenhum incentivo de pensar sobre as oportunidades econômicas “do outro lado da fronteira”. A existência dessa assimetria informacional e o viés nacional da produção, do investimento e do comércio desincentivam pensar-se em termos de *hubs* regionais. Isso também significa que a maioria do tráfego para na fronteira e, portanto, tende a ser nacional.

Nesse sentido, é importante observar que as ideias que inspiraram a revisão estratégica dos esforços de integração e a criação da Unasul são as mesmas que revigoraram a política de desenvolvimento econômico sob a liderança estatal que, por sua vez, veio acompanhada do fortalecimento do sentimento e das lideranças nacionalistas (MARIANO, 2014). Esse processo é evidente em países

4 O Uruguai é visto como estando em uma situação intermediária.

como Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela, em que o discurso nacionalista tornou-se importante elemento para a construção de uma base de apoio ao capitalismo de estado.

As políticas de “campeões nacionais” e conteúdo local, perseguidas pelos dois últimos governos brasileiros, ilustram a simbiose entre as duas ideias e, ao mesmo tempo, o difícil desafio de conciliar esse modelo de política econômica com o objetivo de integração regional. Esse difícil equilíbrio está refletido nas experiências da Casa e da Unasul, cujos objetivos explicitam a intenção de criar um processo integrativo e simultaneamente respeitar a soberania nacional. O resultado, aponta Mariano (2014), é focar na construção de uma identidade sul-americana que promova a região na esfera internacional, sem se sobrepor às identidades nacionais. A Unasul coloca-se como o instrumento para permitir a construção dessa identidade, ao mesmo tempo em que se preserva a liberdade dos Estados nacionais decidirem sobre a vida dos seus povos.

Além de um exercício diplomático não trivial e de um modelo que pouco contribui para fortalecer as iniciativas de integração logística, essa construção complica a economia política da integração. Em especial, o nacionalismo abre espaço para que os setores que se sentem prejudicados pela integração a combatam esco-rando-se “em argumentos nacionalistas como forma de proteção, podendo agir como atores de veto ao avanço das decisões ou, em casos extremos, mobilizar a opinião pública em favor de seus interesses” (MARIANO, 2014).

VII) Desníveis de renda e desequilíbrio entre custos e benefícios

Como observa Araújo (2012), uma das dificuldades para realizar um processo de integração logística, do estabelecimento de normas à execução de projetos de infraestrutura, é encontrar soluções que atendam aos interesses de todos os participantes do empreendimento. Parte do problema se deve ao fato de a integração envolver, quase por definição, países com tamanhos e níveis de renda diferentes.

A distribuição dos custos e benefícios de um projeto de infraestrutura entre dois ou mais países dificilmente será naturalmente equitativa. Um bom exemplo disso, descrito na seção 3, é o projeto de detonação das formações rochosas na Hidrovia Paraguai-Paraná. A maioria dessas formações está no Paraguai, que teria

de investir expressivamente para removê-las, mas se beneficiaria relativamente pouco disso. A Argentina, por outro lado, está na situação oposta: seus custos seriam relativamente pequenos e os benefícios significativos.

Cárcamo e Goddard (2007) discorrem longamente sobre como esse tipo de assimetria afetou a integração da infraestrutura de transporte na União Europeia. Sua análise baseia-se na avaliação da política de transporte europeia contida no *White Paper on Transport Policy* de 2001. Essa avaliação constatou que a maioria dos projetos de integração estava significativamente atrasada: apenas três dos 14 projetos na lista prioritária da Comissão tinham sido finalizados até então e os demais dificilmente seriam concluídos até 2010. Além disso, os projetos finalizados eram relativamente pequenos quando comparados àqueles em execução.

O *White Paper* encontrou atrasos especialmente longos em projetos transfronteiriços, ou naquelas seções dos projetos que compartilhavam essa característica. Esses atrasos foram atribuídos a desacordos sobre rotas e a divisão dos custos entre os países, a diferenças nos processos de aprovação política e administrativa, e a dificuldades de estabelecer contratos de gestão para as seções transfronteiriças dos projetos. O documento também concluiu que os planos para implementar projetos de transportes transfronteiriços foram inviabilizados pela assimetria entre custos e benefícios.

Cárcamo e Goddard (2007) concluem que a experiência da União Europeia confirma que quanto mais os benefícios de um projeto para um país dependem de ações tomadas por outros países, mais difícil é que esse projeto seja implementado pelas autoridades nacionais, em comparação a projetos totalmente nacionais.

A assimetria na situação econômica dos países sul-americanos também é um complicador importante da integração logística na região. Essas assimetrias materializam-se tanto na hora de participar de investimentos em infraestrutura (**os custos**) como na percepção sobre os benefícios daí advindos.

Wagner e Costa (2014) observam que as próprias diferenças nas condições e características de cada país fazem com que eles não sejam impactados da mesma forma pelo processo de integração regional. Assim, por exemplo, os países sul-americanos têm uma não trivial heterogeneidade nas suas estruturas produtivas e no peso da indústria. Da mesma forma, na América do Sul o comércio

intrarregional tem pesos distintos nos fluxos totais de comércio exterior de cada país. O perfil setorial da produção e do comércio também é diferente, como o são a localização geográfica dos polos produtivos e o nível de qualificação da mão de obra nacional, fatores que fazem com que diferentes países “sintam” os impactos da maior integração de formas diferentes.

Segundo os autores, tudo isso faz com que o nível de integração produtiva, medido pela intensidade do comércio intraindústria, seja menor entre eles do que na Ásia e na União Europeia. E está por trás do receio de que a integração regional seja assimétrica, com as empresas multinacionais alocando as atividades de menor valor agregado nos países menos desenvolvidos, o que acentuaria, em vez de aliviar, as assimetrias pré-existentes.

Braga (2011) exemplifica esse ponto observando que, apesar de todos os benefícios que podem advir dos projetos de infraestrutura da IIRSA, o apoio político que a iniciativa recebe na Bolívia é diminuído pela desconfiança da população boliviana “de que os maiores ‘ganhadores’ seriam países como o Chile e o Brasil, os empresários dos setores agroindustriais e as empresas transnacionais dos setores energéticos”.

Nesse sentido, observa Mariano (2014), o desafio que se coloca é como impedir que a integração física gere resultados que possam conflitar com o objetivo de redução das assimetrias entre os participantes do processo de integração regional. De fato, as condições de bancar esses investimentos e mesmo a sua posterior manutenção variam muito entre países (ZUGAIB, 2006). Araújo (2012) exemplifica esse problema com o caso da rodovia Boa Vista-Georgetown, de grande interesse para o Brasil e a própria Guiana, mas que esbarra no problema de que o governo da Guiana não tem capacidade de endividamento para executar a obra (FIESP, 2012).

A atuação do BNDES no sentido de superar esse problema nem sempre é bem entendida. Assim, o papel do BNDES como “banqueiro” da política externa brasileira e das suas iniciativas de integração não tem ficado livre de críticas (SOUZA, 2011). De um lado, os países que recebem os investimentos financiados pelo BNDES vêm nisso mais uma manifestação do “imperialismo” brasileiro, que, segundo Souza (2011), tem aumentado em função da crescente presença de

empresas brasileiras na região. De outro, questiona-se a capacidade de o Brasil avançar com esses financiamentos, arcando com parte considerável do esforço de integração, quando internamente também enfrenta grandes carências econômicas e sociais, inclusive na área de infraestrutura. De toda forma, a crise fiscal brasileira e as repercussões da investigação da *Lava Jato* devem frear esse tipo de iniciativa do BNDES.

VIII) Foco político reduziu prioridade dada a gargalos econômicos

O IDB (2008) atribui o fracasso da IIRSA à baixa frequência com que as autoridades encarregadas das principais decisões se reuniram para tratar dos temas mais críticos e à falta de relações formais com as autoridades encarregadas e os esquemas de integração presentes na região. Para Mariano (2014), as reuniões do CDE também eram relativamente esparsas, com o intervalo entre elas variando entre quatro e onze meses.

Levantamento sobre os temas tratados nas 13 reuniões do CDE (IIRSA) até 2008 mostra que esses receberam graus variados de atenção. De acordo com a análise da frequência realizada por meio das minutas dessas reuniões, o tópico que levantou mais interesse foi a criação pelas instituições financeiras multilaterais de produtos inovadores de financiamento para projetos de integração que envolvessem o setor privado (10 das 13 reuniões). O tema da integração de setores específicos, envolvendo a harmonização das estruturas regulatórias, foi o menos frequente (três a cinco das 13 reuniões), especialmente a partir de 2004. O tema dos pontos de fronteira foi contemplado em apenas três das 13 reuniões.

Mais importante, porém, foi a reorientação estratégica ocorrida a partir de 2004 e reafirmada com a criação da Unasul. Com essa, a integração deixou de ser vista como essencialmente comercial, com o foco dos investimentos em infraestrutura voltados para abrir canais de exportação para o mercado mundial, para ser tornar um projeto geopolítico. Como observa Mariano (2014), a

Unasul seria um esquema integrativo no qual a transformação da realidade social é um dos objetivos fundamentais, diferentemente de outras experiências de integração regional que privilegiam as questões econômicas e comerciais.

A agenda de harmonizações regulatórias e simplificação de procedimentos de fronteira perdeu ainda mais prioridade.

IX) Assimetrias regulatórias / institucionais e conflitos entre operadores

A heterogeneidade regulatória e na capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua aplicação são óbices relevantes no caminho da integração: ela não só complica a realização de investimentos bi ou plurinacionais, mormente quando esses são patrocinados pelo setor privado, como limita a própria utilização da infraestrutura já disponível. O transporte rodoviário é um exemplo disso, pelo impedimento de que um transportador que leva carga de um país A para outro B possa depois fazer o mesmo entre o país B e outro C. O resultado é a subutilização dos equipamentos.

Nessa linha, Araújo (2012) aponta a heterogeneidade dos marcos regulatórios dos diversos países como um dos principais fatores que explicam o modesto avanço dos projetos da API, em que pese a maioria deles ser de pequeno porte. No setor aéreo, por exemplo, Tavares (2012) avalia que a adesão irrestrita da região ao tratado de céus abertos poderia ter grande impacto sobre as economias dos países sul-americanos: Isso

porque criaria condições para o surgimento de malhas regionais eficientes, estimularia a competição entre as empresas aéreas, e ampliaria as opções de transporte para os usuários. À semelhança das hidrovias, que são mais adequadas do que ferrovias e rodovias para transportar certos tipos de cargas, o avião vem se tornando insubstituível para o comércio internacional de uma gama crescente de produtos da fronteira tecnológica, como remédios, computadores e componentes eletrônicos, além de mercadorias frágeis ou perecíveis, como alimentos, bebidas, cosméticos, flores e perfumes.

Araújo (2012) observa, porém, que a adoção na América do Sul de um acordo semelhante ao que hoje existe na União Europeia exigiria mudar os marcos regulatórios nacionais e fortalecer as agências encarregadas do setor em cada país, citando a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) como padrão a ser buscado. Não seria um objetivo realista para o curto ou médio prazos.

Sennes e Mendes (2008) também atribuem à questão regulatória parte da responsabilidade pelos modestos avanços alcançados na integração, tanto em relação aos investimentos como à interpenetração logística. Os autores apontam cinco problemas como os mais importantes:

- a. A falta de segurança jurídica, em parte resultante da politização dos processos de tomada de decisão, mas também das omissões ou “zonas cinzentas” nas legislações, assim como as incongruências entre as legislações nacionais.
- b. A influência dos governos subnacionais, responsáveis por algumas temáticas da integração, e nem sempre com uma postura favorável à implantação de soluções logísticas regionais. Os autores citam como exemplo “questões como peso máximo por eixo, altura máxima dos caminhões, dentre outros quesitos técnicos”.
- c. O forte peso das soluções burocráticas na questão logística.
- d. O fato de a legislação em vigor não estar consolidada e haver conflitos entre regulações regionais, bilaterais e domésticas (ver análise sobre transporte aéreo na seção 3).
- e. O pouco conhecimento que se tem sobre as normativas internas dos países, sua complexidade e obsolescência (CNI, 2015).

Além da falta de aprovação de acordos e tratados por alguns dos governos participantes, Sennes e Mendes (2008) destacam como origem de vários dos problemas nessa área a falta de internalização e implantação de tratados e acordos, mesmo quando há uma negociação bem-sucedida e a aprovação pelos parlamentos nacionais. Eles exemplificam com o caso brasileiro, no qual não se observa a efetivação de normativas celebradas no âmbito regional por órgãos como a Receita Federal, a Anvisa, a Polícia Rodoviária etc.

Os autores mencionam ainda que em alguns casos a falta de coordenação das normas e ações públicas refletem o desejo do próprio regulador de garantir uma reserva de mercado para as empresas locais. Assim, eles reportam um grande conflito entre governos nacionais (com receio da concorrência das empresas de outros países), entre setores prestadores de serviços logísticos dos países

(temendo a concorrência de empresas de outros modais),⁵ e entre segmentos do próprio setor privado, como prestadores de serviços e usuários (devido a conflitos de interesse em relação a mudanças na regulação). Adicionalmente, são observados conflitos de posicionamento e prioridades entre agências domésticas.

A partir de entrevistas realizadas com diferentes *stakeholders*, Sennes e Mendes (2008) concluem que no setor privado a visão dominante é a de que o protecionismo na América do Sul permanece elevado (CNI, 2015). Além disso, observam eles, falta um acordo de liberação da cabotagem regional, tanto ferroviária como rodoviária e aquífera. Esse protecionismo é visto como o resultado de *lobbies* contra a regulamentação do transporte multimodal e a correção das assimetrias regulatórias existentes entre os países, *lobby* que objetiva inviabilizar a ação de concorrentes.

Diga-se de passagem, esse *lobby* protecionista não se manifesta apenas contra operadores de outros países, mas, também, de outros modais: “em vários casos foram relatados conflitos de interesses entre transportadores rodoviários com os ferroviários e aéreos dentre e entre países”. Mais especificamente, os autores relatam que fica evidente nas entrevistas “a existência de *lobbies* de empresas que atuam em um modal contra medidas que favoreçam outros modais na região, temendo perder clientes e capacidade de competição no mercado logístico regional”. Também em nível micro, portanto, a presença de interesses conflitantes é uma das causas do insucesso do processo de integração.

⁵ No caso brasileiro, os autores levantaram que há um conflito entre transportadores rodoviários, de um lado, e ferroviários e aéreos, de outro.



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Foto: Shutterstock

A principal conclusão deste trabalho é que o programa de integração física é desproporcionalmente ambicioso frente aos recursos a ele dedicados e às condições iniciais de que partiu. Não deveria surpreender, portanto, que seus resultados tenham sido modestos ou que sua agenda tenha sido desviada para temas de natureza política e geopolítica, que reduziram ainda mais o espaço para se avançar com os projetos de infraestrutura, simplificação aduaneira e convergência regulatória.

É pouco provável que esse quadro venha a mudar nos próximos anos, especialmente quando se considera a desaceleração econômica por que passa a região e os sérios problemas que afligem alguns países, inclusive o Brasil, que reduzirão ainda mais os recursos disponíveis. Nesse sentido, a principal recomendação deste estudo é que o programa de integração seja repensado para focar em objetivos que sejam mais viáveis. O próprio sucesso em atingir as metas estabelecidas pode, depois, ajudar a alavancar mais recursos para promover objetivos mais ambiciosos.

Parece-nos que duas iniciativas importantes nesse sentido seriam concentrar esforços nas dimensões mais *softs* do programa – *viz.*, o estímulo à competição no mercado de transporte de carga e a simplificação aduaneira e burocrática – e focar o esforço inicial em um grupo menor de países com objetivos, modelos econômicos e níveis de desenvolvimento mais semelhantes.

Nesse sentido, endossamos a recomendação da CNI (2015), de que a remoção das barreiras que restringem a concorrência nos serviços de transporte de carga deva ser uma prioridade. Isso implicaria rever os acordos de transporte terrestre, marítimo e aéreo existentes, com vistas a aumentar a competição e, por essa via, reduzir o custo do frete e aumentar a frequência de viagens. É fundamental, nesse caso, ir além de apenas liberar a competição entre os transportadores regionais, pois isso seria insuficiente para reduzir significativamente o seu poder de mercado.

Entendemos que, em anteposição ao que ocorre com as metas de infraestrutura, os esforços de integração e abertura do mercado de serviços de transporte têm sido muito tímidos e os resultados ainda mais modestos. Essa é uma área politicamente complexa, mas que, por outro lado, depende apenas de alterações regulatórias. O mesmo ocorre com as aduanas. Não avançar nessas áreas é uma confissão de falta de compromisso efetivo com a integração.

A segunda conclusão é que é preciso avaliar se quando as empresas citam a má qualidade da infraestrutura como obstáculo às exportações, e priorizam investimentos na infraestrutura de transportes, como revelado pela pesquisa da CNI (2015), elas estão se referindo à infraestrutura bi ou plurinacional ou à doméstica. O levantamento apresentado na seção 2 e no Anexo mostra que a América do Sul, inclusive o Brasil, apresenta indicadores logísticos bastante ruins e a abordagem regional apenas reforça a constatação de que os países da região precisam priorizar os investimentos nessa área se desejam ser competitivos e desenvolver-se.

As agendas da IIRSA e do Cosiplan, em que a maioria dos projetos são inteiramente nacionais, até certo ponto sugere que é um problema mais doméstico do que de integração. Assim sendo, é possível continuar priorizando o desenvolvimento da infraestrutura de transportes, mas via a coordenação bilateral dos investimentos nacionais em corredores de exportação, sem a necessidade de inseri-los na institucionalidade mais complexa da IIRSA e do Cosiplan.

Isto posto, nossas entrevistas com empresas que exportam e/ou importam de mercados sul-americanos mostraram que a logística é uma parte complexa da operação. Para lidar com essas barreiras logísticas no comércio intrarregional as

empresas adotam soluções segundo ou terceiro melhores, em que o custo logístico é significativamente incrementado. O encarecimento do transporte intrarregional, por sua vez, acaba por excluir dessa atividade as empresas de menor porte, visto que apenas as grandes empresas transportadoras têm musculatura financeira e técnica para viabilizar soluções logísticas próprias que permitam lidar com esses impedimentos regulatórios e permanecer competitivas.

Uma terceira conclusão, em parte consequência da anterior, é que não é evidente o quanto ou como as condições de transporte regionais afetam os fluxos de comércio do Brasil com os demais países da região. Nossos modelos mostram que o Brasil de fato exporta menos do que seria de se esperar para os seus vizinhos e os demais países sul-americanos, o que seria uma indicação de que as más condições de logística seriam uma barreira ao comércio. Por outro lado, o oposto ocorre com as importações desses países, o que sugere que o problema pode estar mais no que chamamos acima de dimensões *soft* da integração.

No todo, recomenda-se que o processo de integração seja conduzido com mais pragmatismo, mais vontade política, e menos politização. Há experiências concretas e esforços internacionais em curso na área de aduanas, por exemplo, que poderiam ser adotados na região sem a necessidade de grandes investimentos e com resultados possivelmente significativos (Anexo E). Também já se dispõe de acordos regionais de transporte que liberalizam mais o mercado de serviços de transporte, mas que esbarram na falta de implantação prática ou outras restrições legais que precisam ser removidas.

Adicionalmente, é preciso centralizar as responsabilidades pela implantação das medidas de integração em atores que efetivamente possam fazer com que todos os órgãos envolvidos em cada iniciativa nela se engajem. Ou seja, não são apenas as organizações supranacionais que têm recursos de menos para atingir os objetivos colocados. O mesmo se observa em nível nacional.



REFERÊNCIAS

Foto: Shutterstock

AHIPAR. **Hidrovia Paraguai-Paraná**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Palestras/HPPFermiano-Yarzon.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2015.

ÁLVAREZ, R. J. **Hidrovías en Latinoamérica/Infraestructuras Legales**, Apresentação no XVIII Congreso Internacional del IIDM, Porto Rico. 2013.

ALVES, Carlos Marne Dias. **Internalização de normas tributárias do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. 2012. 82 f. ESAF. Dissertação (Pós-graduação) –Curso de especialização em Direito Tributário, Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2012.

ANDERSON, J. E. A Theoretical foundation for the gravity equation. **American Economic Review**, v. 69, 1979.

ANTAQ. **Bacia do Paraguai**: plano nacional de integração hidroviária. Relatório Técnico – Labstrans. 2013.

_____. **Acordo sobre transportes marítimos entre a República Federativa do Brasil e a república argentina**: Assinado em 15 de agosto de 1985. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/AcordoBilateralArgentina.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Convênio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile sobre transportes marítimos**: assinado em 25 de abril de 1974. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/AcordoBilateralBrasilChile.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Convênio entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre transporte marítimo**: assinado em 12 de junho de 1975. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/AcordoBilateralUruguai.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Anuário estatístico aquaviário 2014**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/anuario/>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

ANTT. **Transporte Internacional entre o Brasil e os países da América do Sul**. [S.l.: s.n.], 2006.

ARAUJO, J. T. **Da IIRSA ao Cosiplan**: desafios da integração física da América do Sul. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. [S.l.:s.n.], 2012.

_____. **Infraestrutura e integração regional**. Integração e Desenvolvimento. [S.l.:s.n.], 2009.

BERGSTRAND, J. The gravity equation in international trade: some microeconomic foundations and empirical evidence. **Review of economics and statistics**, v. 67, 1985.

BHAGWATI, J. **US trade policy**: the infatuation with FTAs, Discussion paper 726, Columbia University. 1995.

BARBOSA, R. Futuro do Mercosul. **Boletín informativo Techint**. n. 345, 2014.

BAUMANN, R. **Regional trade and growth in Asia and Latin America**: the importance of productive complementarity. Texto para discussão, n. 238, 2010.

BOTELHO, M. M. **Desafios e possibilidades jurídicas para o desenvolvimento dos transportes no Mercosul**: a opção pela multimodalidade. 2010.

BRAGA, J. L. R. Os desafios e as perspectivas da integração regional na América do Sul. **Revista geográfica de América Central**. n. esp. 2011.

BRASIL. **Receita Federal do Brasil**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

CANDEL, R.; PARIMBELLI, M. **Recolección y análisis de datos e identificación de proyectos de transporte que contribuyan a los objetivos de la alianza del Pacífico**. Banco Interamericano de Desarrollo. [S.l.: s.n.], 2014.

CÁRCAMO-DIAZ, R; GODDARD, J. G. **Coordination of public expenditure in transport infrastructure: analysis and policy perspectives for Latin America**. [S.l.]: Cepal, 2007.

CARVALHO, C. B. R. P. **O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: Interface entre Interesses domésticos e a política externa**. In: I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais. Brasília, 2012.

CASTRO, C. P. **O Mercosul e a integração física na América do Sul**. [S.l.]: PUC Minas, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias**. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da Indústria Eleições 2014).

_____. **Interesses da indústria na América do Sul: comércio e investimentos**. Brasília: CNI, 2015.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. **Programas regionales foros sociedad civil de la region centro: sistematización de estudios vinculados a la hidrovía Parana – Paraguai – Uruguay**. [S.l.: s.n.], 2014.

COSIPLAN-IIRSA, 2014, “Agenda de Proyecto Prioritarios de Integración (API) del COSIPLAN”, V Reunión Ordinaria del Cosiplan, Montevideo, Uruguay.

COUTO, L. F., 2010, “A iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul”, Revista Oikos, v. 5, No. 1.

DEVLIN, R. e R. FFRENCH-DAVIS, 1998. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. **Working paper 2**, INTAL.

DJANKOV, S.; C. FREUND e C. S. Pham, 2010. “Trading on time”. **Review of Economics and Statistics**, v. 92, N. 1.

FARIAS, J. J.; HIDALGO, A. B. Interstate and International Trade of Brazilian Regions: An Analysis Using the Gravity Model. **Technical-Scientific Documents**, vol. 43, no. 02, pp.247-260, Abr-Jun. 2012.

Fariña, M. M. e C. V. Martincus, 2014, “El doble des afío de las fronteras: seguridad y facilitación”. **Revista Integración & Comercio**, N. 38.

FIESP, 2012. **8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul**.

GORDILLO, D. M.; STOKENBERGA, A.; SCHWART, J. Understanding the Benefits of Regional Integration to Trade. **The World Bank, Latin America and the Caribbean Region**. Policy Research Working Paper: The Application of a Gravity Model to the Case of Central America, n. 5506, Dec. 2010.

GREENAWAY, D.; MILNER, C. Regionalism and Gravity. **University of Nottingham**. Research Paper Series, no. 20, 2002.

HILBUN, B. M. **Analysis of Trade in the Western Hemisphere Utilizing a Gravity Model Framework**, 2003. Dissertação (Mestrado – The Department of Agricultural Economics and Agribusiness) – B. S. Louisiana State University, Baton Rouge.

HUMMELS, D.; SCHAUR, G. Time as a trade barrier. **American economic review**, v. 103, n. 7. 2013.

IDB. **Evaluation of IDB action in the initiative for integration of regional infrastructure in South America (IIRSA)**. [S.l.: s.n.], 2008.

INTAL. Integración y facilitación fronteriza em América del Sur. **Carta Mensal INTAL**, n. 219. 2014.

IIRSA. **Página principal**. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **Agenda de Implementação consensuada 2005-2010**: relatório de avaliação. [S.l.: s.n.], 2010.

LAGARDE, C. **Opening address to the conference “challenges for securing growth and shared prosperity in Latin America”**. Santiago: FMI, 2014.

LEME, A. A. S. P. **A declaração de Iguaçu (1985)**: a nova cooperação Argentino-Brasileira”. [S.l.]: UFRGS, 2006.

MARIANO, Marcelo Passini. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudanças. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. [S.l.]: IPEA, 2014.

MARTINS, E. M. O. **Direito marítimo**: nacionalidade, bandeira e registros de navios. **Âmbito jurídico**, n. 85. 2011.

MOREIRA, M. M. **IIRSA economic fundamentals**. [S.l.: s.n.], 2006.

MOREIRA, M. M. **Trade costs and the economic fundamentals of the initiative for integration of regional infrastructure in South America**. Buenos Aires: INTAL, 2007. (Working Paper, 30).

MOREIRA, M. M. **O óbvio ignorado**: custos internos de transporte e a geografia das exportações no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FRISCHTAK, C. R. (Orgs.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. [S.l.]: FGV, 2014.

MOURA, D. A.; BOTTER, R. C. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidade para a intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Revista produção online**, Florianópolis, v.11, n. 2, p. 595-617. 2011.

OEA. **Seminário interamericano de infraestrutura de transporte como factor de integración**. Washington. 1995.

PADULA, R. Do IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. [S.l.]: IPEA, 2014.

PASSOS, T. V. **Conexão física e integração política na América do Sul com foco no desenvolvimento socioeconômico**: uma análise do eixo Amazonas. [S.l.]: ILPES/CEPAL, 2014.

PORTA BRASILEIRA DE DADOS ABERTOS. Disponível em: <www.dados.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2015.

RAVINA, A. O. **El convenio de transporte por agua de la ALALC (1966)**: análisis y perspectivas. [S.l.]: ALALC e INTAL, 1966.

SÁNCHEZ, R.; CIPOLETTA, G. **Infraestructura para la integración regional**. Santiago: CEPAL-UNASUR, 2011.

SANTOS, C. B. **Proposta de caracterização das liberdades técnico-comerciais para o transporte rodoviário internacional de cargas**. 2011. Dissertação (Mestrado) Mestrado em Transportes, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN ARGENTINA. Disponível: <http://www.sspvvn.gov.ar/puertos_habilitados.html>. Acesso em: 01 fev. 2015.

SENNES, R.; MENDES, R. C. **Projeto América do Sul: serviços de logística, IIRSA e integração regional**. Relatório Final, Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais. 2008.

SOUZA, A. M. **A iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul: 3º encontro nacional**. abr. 2011.

SOUZA, V. H. P. e SILVA, M. R. **Infraestruturas de Integração entre o Brasil e demais países do Mercosul: A IIRSA enquanto possibilidade**. In: II Conferência do Desenvolvimento (CODE), área temática 7, IPEA. 2011.

TANZI, V. **Building regional infrastructure in Latin America**. Buenos Aires: INTAL, 2005. (Working Paper, 10).

TIMBERGEN, J. **Shaping the world economy**. Nova York: Twentieth Century Fund, 1962.

UNASUR. **Página principal**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. **Governança global e Integração da América do Sul**. [S.l.]: IPEA, 2011.

VIORICĂ, E. D. Econometric Estimation of a Gravity Model for the External Trade of Romania. **Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics**, 2012.

VILLELA, A. M. O tratado da bacia do prata. **Revista de informação legislativa**, v. 21, n. 81, p. 147-176. 1984.

WEGNER, R. C.; COSTA, C. G. **Análise dos condicionantes para a integração produtiva entre os países sul-americanos**. In: XLII Encontro Nacional de Economia. 2014.

WORLD BANK. **Connecting to compete 2014: trade logistics in the global economy: the logistics performance index and its indicators**. Washington: World Bank, 2014.

ZILLER, J. **The development of trade dispute settlements in the context of the 'spaghetti bowl' of trade arrangements: an issues paper**. In: Seminário Integration and Trade in the Americas, 2006.

ZUGAIB, E. **A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil**. [S.l.]: Funag, 2006.



ANEXOS

Foto: Shutterstock

ANEXO A – ESTATÍSTICAS DO COMÉRCIO INTRARREGIONAL BRASILEIRO POR MODAL DE TRANSPORTE

Tabela A.1. Exportações brasileiras para a América do Sul, em valor, por modal, 2014

País	Total (milhões US\$ FOB)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Fluvial	Ferrovária	Postal / Meios próprios
América do Sul	36.748,7	53%	39%	5%	1%	1%	1%
Argentina	14.282,0	45%	48%	2%	4%	0%	0%
Bolívia	1.612,4	3%	71%	4%	0%	18%	3%
Chile	4.984,2	62%	33%	5%	0%	0%	0%
Colômbia	2.384,3	87%	0%	13%	0%	0%	0%
Equador	822,1	83%	2%	15%	0%	0%	0%
Guiana	24,5	88%	8%	3%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	4,5	95%	0%	4%	0%	0%	1%
Paraguai	3.193,6	10%	87%	1%	0%	0%	2%
Peru	1.817,7	73%	16%	10%	1%	0%	0%
Suriname	46,0	97%	0%	3%	0%	0%	0%
Uruguai	2.945,4	51%	47%	1%	0%	0%	1%
Venezuela	4.632,1	87%	5%	7%	0%	0%	1%

Tabela A.2. Exportações brasileiras para a América do Sul, em valor, por modal, 2000

País	Total (milhões US\$ FOB)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Fluvial	Ferroviária	Postal / Meios próprios
América do Sul	11.123,0	39%	47%	10%	1%	2%	2%
Argentina	6.238,0	40%	48%	10%	0%	1%	0%
Bolívia	365,0	3%	55%	3%	5%	33%	3%
Chile	1.248,0	34%	55%	11%	0%	0%	0%
Colômbia	516,0	81%	0%	18%	1%	0%	0%
Equador	133,0	84%	0%	14%	0%	0%	1%
Guiana	3,0	86%	2%	5%	0%	0%	7%
Guiana Francesa	5,0	96%	0%	4%	0%	0%	0%
Paraguai	832,0	0%	80%	2%	0%	1%	16%
Peru	133,0	84%	0%	14%	0%	0%	1%
Suriname	7,0	85%	0%	15%	0%	0%	0%
Uruguai	669,0	6%	80%	5%	2%	0%	6%
Venezuela	753,0	77%	6%	16%	0%	0%	0%

Tabela A.3. Exportações brasileiras para a América do Sul, em peso, por modal, 2014

País	Total (mil toneladas)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Fluvial	Ferroviária	Postal / Meios próprios
América do Sul	30.520,6	56%	19%	0%	24%	1%	1%
Argentina	15.452,2	42%	11%	0%	46%	1%	0%
Bolívia	1.067,2	3%	64%	2%	0%	27%	4%
Chile	4.126,6	91%	9%	0%	0%	0%	0%
Colômbia	1.091,2	99%	0%	1%	0%	0%	0%
Equador	382,3	99%	0%	1%	0%	0%	0%
Guiana	17,9	78%	22%	0%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	2,6	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Paraguai	2.665,2	12%	79%	0%	3%	0%	6%
Peru	700,0	92%	5%	1%	2%	0%	0%
Suriname	27,1	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Uruguai	2.767,8	74%	26%	0%	0%	0%	0%
Venezuela	2.220,3	96%	0%	0%	3%	0%	0%

Tabela A.4. Exportações brasileiras para a América do Sul, em peso, por modal, 2000

País	Total (mil toneladas)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Fluvial	Ferroviária	Postal / Meios próprios
América do Sul	14.452,0	58%	26%	0%	11%	3%	2%
Argentina	9.701,0	67%	19%	0%	12%	1%	0%
Bolívia	550,0	1%	23%	0%	22%	40%	14%
Chile	934,0	59%	40%	1%	0%	0%	0%
Colômbia	452,0	94%	0%	1%	4%	0%	0%
Equador	57,0	98%	0%	2%	0%	0%	0%
Guiana	2,0	98%	0%	1%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	3,0	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Paraguai	1.169,0	0%	65%	0%	15%	3%	18%
Peru	225,0	91%	2%	1%	6%	0%	0%
Suriname	8,0	100%	0%	1%	0%	0%	0%
Uruguai	809,0	13%	73%	0%	11%	0%	3%
Venezuela	542,0	87%	6%	1%	6%	0%	0%

Tabela A.5. Importações brasileiras da América do Sul, em valor, por modal, 2014

País	Total (milhões US\$ FOB)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Fluvial	Conduto / Rede transmissão	Outros
América do Sul	29.852,6	50%	34%	1%	1%	13%	1%
Argentina	14.142,9	50%	47%	2%	1%	0%	1%
Bolívia	3.816,3	1%	1%	0%	0%	98%	0%
Chile	4.014,4	69%	29%	1%	1%	0%	0%
Colômbia	1.715,5	98%	0%	1%	1%	0%	0%
Equador	142,8	94%	0%	6%	0%	0%	0%
Guiana	2,9	89%	11%	0%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	0,01	78%	0%	22%	0%	0%	0%
Paraguai	1.210,1	1%	99%	1%	0%	0%	0%
Peru	1.713,9	91%	1%	6%	2%	0%	0%
Suriname	1,1	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Uruguai	1.918,5	40%	54%	1%	4%	0%	1%
Venezuela	1.174,1	90%	0%	0%	0%	3%	7%

Tabela A.6. Importações brasileiras da América do Sul, em valor, por modal, 2000

País	Total (milhões US\$ FOB)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Conduto / Rede transmissão	Ferrovária	Outros
América do Sul	10.878,0	65%	30%	3%	1%	1%	0%
Argentina	6.843,0	63%	33%	3%	0%	1%	0%
Bolívia	140,0	13%	2%	1%	79%	5%	0%
Chile	968,0	66%	27%	7%	0%	0%	0%
Colômbia	415,0	96%	0%	4%	0%	0%	0%
Equador	19,0	59%	31%	10%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	0,1	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Guiana	0,1	50%	0%	50%	0%	0%	0%
Paraguai	351,0	2%	93%	0%	0%	0%	4%
Peru	211,0	83%	1%	16%	0%	0%	0%
Suriname	0,0004	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Uruguai	602,0	17%	75%	7%	0%	1%	0%
Venezuela	1.328,0	99%	0%	0%	0%	0%	0%

Tabela A.7. Importações brasileiras da América do Sul, em peso, por modal, 2014

País	Total (mil toneladas)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Fluvial	Conduto / Rede transmissão	Outros
América do Sul	35.382,1	57%	16%	0%	1%	26%	0%
Argentina	7.035,6	65%	32%	0%	2%	0%	1%
Bolívia	9.160,5	0%	1%	0%	0%	99%	0%
Chile	3.072,0	89%	10%	0%	0%	0%	0%
Colômbia	6.675,4	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Equador	35,5	96%	0%	3%	0%	0%	0%
Guiana	6,6	76%	24%	0%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	0,004	98%	0%	2%	0%	0%	0%
Paraguai	2.285,7	0%	99%	0%	0%	0%	0%
Peru	2.081,4	98%	1%	0%	0%	0%	0%
Suriname	6,9	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Uruguai	2.169,3	65%	29%	0%	6%	0%	1%
Venezuela	2.853,3	100%	0%	0%	0%	0%	0%

Tabela A.8. Importações brasileiras da América do Sul, em peso, por modal, 2010

País	Total (mil toneladas)	Distribuição por modal de transporte					
		Marítima	Rodoviária	Aérea	Conduto / Rede transmissão	Ferroviária	Outros
Total	32.908,0	81%	14%	0%	5%	1%	0%
Argentina	19.015,0	88%	10%	0%	0%	2%	0%
Bolívia	1.574,0	5%	1%	0%	92%	2%	0%
Chile	1.620,0	89%	11%	0%	0%	0%	0%
Colômbia	1.346,0	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Equador	10,0	78%	20%	3%	0%	0%	0%
Guiana Francesa	0,0	0%	0%	0%	58%	0%	42%
Guiana	0,0	100%	0%	1%	0%	0%	0%
Paraguai	1.620,0	0%	94%	0%	1%	0%	5%
Peru	309,0	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Suriname	-	0%	0%	0%	0%	0%	-
Uruguai	1.070,0	27%	71%	0%	0%	2%	0%
Venezuela	6.344,0	99%	1%	0%	0%	0%	0%

ANEXO B – INDICADORES DE DESEMPENHO LOGÍSTICO NA AMÉRICA DO SUL

Tabela B.1.1. Indicadores Logísticos dos Países Sul-Americanos

País		Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
LPI	Classificação	2007	107	61	32	82	70	141	71	59	79	69
		2014	121	65	42	97	86	124	78	71	91	76
	Pontuação	2007	2.31	2.75	3.25	2.50	2.60	2.05	2.57	2.77	2.51	2.62
		2014	2.48	2.94	3.26	2.64	2.71	2.46	2.78	2.84	2.68	2.81
Alfândega	Classificação	2007	128	74	24	116	88	134	100	49	86	77
		2014	108	94	39	79	92	99	90	96	111	109
	Pontuação	2007	2.00	2.39	3.32	2.10	2.25	1.95	2.20	2.68	2.29	2.37
		2014	2.40	2.48	3.17	2.59	2.49	2.46	2.49	2.47	2.39	2.39
Infraestrutura	Classificação	2007	109	49	34	85	72	142	63	57	70	59
		2014	133	54	41	98	94	105	97	67	90	74
	Pontuação	2007	2.81	2.75	3.06	2.28	2.36	1.78	2.47	2.57	2.38	2.51
		2014	2.83	2.17	2.93	3.17	2.44	2.40	2.46	2.72	2.51	2.61
Cargas internacionais	Classificação	2007	99	75	34	74	72	144	113	53	100	67
		2014	135	81	53	95	83	128	79	69	103	68
	Pontuação	2007	2.42	2.61	3.21	2.61	2.64	1.80	2.29	2.91	2.40	2.69
		2014	2.35	2.80	3.12	2.72	2.79	2.43	2.83	2.94	2.64	2.94
Competência logística	Classificação	2007	117	49	35	86	71	137	73	61	85	74
		2014	88	50	44	91	97	133	78	76	100	77
	Pontuação	2007	3.00	2.94	3.19	2.44	2.64	1.95	2.62	2.73	2.45	2.59
		2014	2.93	2.68	3.05	3.19	2.64	2.27	2.76	2.78	2.58	2.76

Tabela B.1. Indicadores Logísticos dos Países Sul-americanos (Cont.)

Pais		Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Rastreamento e localização	Classificação	46	93	65	37	71	89	98	68	67	77	79
		53	94	62	40	108	95	117	74	83	75	70
	Pontuação	3.00	2.38	2.77	3.17	2.63	2.45	2.35	2.67	2.70	2.57	2.54
		3.15	2.68	3.03	3.30	2.55	2.67	2.47	2.89	2.81	2.89	2.92
Pontualidade	Classificação	46	104	71	44	87	59	129	63	80	82	75
		55	141	61	44	111	77	131	70	66	91	74
	Pontuação	3.50	2.81	3.10	3.55	2.94	3.27	2.50	3.23	3.00	3.00	3.03
		3.49	2.60	3.39	3.59	2.87	3.18	2.74	3.22	3.30	3.06	3.18

Fonte: Banco Mundial.

Tabela B.2. LPI Doméstico, Ambiente e Instituições, 2014

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Peru	Uruguai	Venezuela
Nível de taxas e encargos	Porcentagem que respondeu alto/muito alto								
Taxas portuárias	91.67%	100%	76.92%	42.86%	66.67%	50%	66.67%	83.33%	100%
Taxas aeroportuárias	81.82%	50%	69.23%	50%	83.33%	0%	66.67%	16.67%	100%
Taxas de transporte rodoviário	66.67%	100%	61.54%	57.14%	100%	0%	100%	66.67%	100%
Taxas de transporte ferroviário		0%	38.46%	16.67%	20%	50%	50%	16.67%	N/A
Taxas de armazenamento/transbordo	66.67%	100%	46.15%	42.86%	33.33%	0%	100%	50%	100%
Comissões dos agentes	25%	0%	50%	42.86%	33.33%	50%	66.67%	50%	0%
Qualidade da infraestrutura	Porcentagem que respondeu baixo/muito baixo								
Portos	58.33%	100%	50%	0%	50%	0%	33.33%	50%	100%
Aeroportos	27.27%	100%	35.71%	16.67%	33.33%	0%	33.33%	0%	50%
Rodovias	66.67%	50%	57.14%	0%	100%	0%	100%	66.67%	50%
Ferrovias	91.67%	100%	64.29%	83.33%	83.33%	50%	100%	100%	100%
Instalações de armazenagem/transbordo	8.33%	100%	28.57%	0%	33.33%	0%	33.33%	16.67%	0%
Telecomunicações e TI	58.33%	50%	14.29%	28.57%	16.67%	0%	33.33%	0%	0%
Competência e qualidade dos serviços	Porcentagem que respondeu alto/muito alto								
Rodovia	25%	0%	41.67%	14.29%	33.33%	0%	0%	0%	0%
Ferrovia	0%	0%	16.67%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Transporte aéreo	27.27%	0%	54.55%	57.14%	66.67%	50%	33.33%	16.67%	0%
Transporte marítimo	33.33%	50%	33.33%	85.71%	66.67%	0%	0%	16.67%	0%
Gestão de armazenagem e distribuição	25%	0%	50%	42.86%	66.67%	0%	33.33%	50%	0%
Agentes de carga	58.33%	50%	66.67%	28.57%	50%	50%	0%	83.33%	100%
Órgãos alfandegários	0%	0%	41.67%	28.57%	66.67%	0%	33.33%	16.67%	0%
Órgãos de fiscalização de normas/qualidade	8.33%	0%	54.55%	42.86%	33.33%	0%	0%	16.67%	0%
Agências de saúde/sanitárias e fitossanitárias	9.09%	0%	41.67%	57.14%	40%	0%	0%	16.67%	0%
Agentes alfandegários	16.67%	50%	50%	28.57%	50%	50%	0%	33.33%	0%
Associações do comércio e do transporte	33.33%	0%	41.67%	28.57%	50%	50%	0%	16.67%	0%
Destinatários ou remetentes	16.67%	50%	36.36%	28.57%	40%	0%	0%	16.67%	0%

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Peru	Uruguai	Venezuela
Eficiência dos processos	Porcentagem que respondeu frequentemente ou quase sempre								
Liberação e entrega das importações	25%	50%	41.67%	100%	40%	0%	33.33%	83.33%	0%
Liberação e entrega das exportações	83.33%	100%	58.33%	100%	40%	50%	66.67%	83.33%	0%
Transparência da liberação alfandegária	41.67%	50%	50%	57.14%	60%	0%	33.33%	83.33%	0%
Transparência de outras agências de fronteira	36.36%	50%	41.67%	57.14%	60%	50%	0%	83.33%	50%
Disponibilidade de informações adequadas e atualizadas sobre alterações regulatórias	66.67%	0%	41.67%	42.86%	60%	50%	0%	83.33%	0%
Aceleração da liberação alfandegária para importadores/exportadores com níveis elevados de observância das normas vigentes	25%	50%	50%	57.14%	40%	50%	0%	83.33%	0%

	Porcentagem que respondeu frequentemente ou quase sempre								
Fonte dos grandes atrasos									
Atrasos nas operações de gestão de armazenagem	33.33%	50%	25%	14.29%	16.67%	0%	33.33%	0%	50%
Inspeção pré-embarque	33.33%	50%	27.27%	0%	50%	50%	66.67%	0%	100%
Transbordo marítimo	25%	0%	27.27%	28.57%	0%	50%	33.33%	83.33%	50%
Atividades criminais (ex.: roubo de carga)	8.33%	0%	18.18%	14.29%	16.67%	50%	33.33%	0%	50%
Solicitação de pagamentos informais	50%	0%	9.09%	0%	0%	50%	66.67%	0%	100%

	Porcentagem que respondeu que ocorreu uma melhoria ou grande melhoria								
Mudanças na logística desde 2011									
Procedimento de liberação alfandegária	18.18%	50%	66.67%	57.14%	66.67%	50%	33.33%	83.33%	0%
Outros procedimentos oficiais de liberação	18.18%	50%	50%	16.67%	33.33%	50%	50%	33.33%	0%
Infraestrutura de comércio e transporte	16.67%	50%	50%	71.43%	50%	50%	33.33%	33.33%	0%
Telecomunicações e infraestrutura de TI	33.33%	100%	58.33%	57.14%	100%	50%	33.33%	100%	0%
Serviços privados de logística	41.67%	100%	83.33%	71.43%	100%	50%	33.33%	100%	0%
Regulação relacionada à logística	16.67%	0%	58.33%	16.67%	50%	50%	33.33%	83.33%	50%
Solicitação de pagamentos informais	8.33%	0%	66.67%	66.67%	33.33%	50%	33.33%	83.33%	0%

Fonte: Banco Mundial.

Nota: Não há informações para Guiana, Guiana Francesa, Paraguai e Suriname.

Tabela B.3. Desempenho dos países da América do Sul no Ranking de Competitividade do Global Competitiveness Report 2014/2015

Item	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
Índice Global de Competitividade	104	105	57	33	66	117	120	65	110	80	131
Infraestrutura de transporte	99	117	77	47	104	98	132	94	80	96	136
Qualidade da infraestrutura geral (transporte, energia e telefonia)	123	99	120	50	108	85	132	105	81	80	135
Qualidade das estradas	110	95	122	31	126	103	133	102	70	90	127
Qualidade das ferrovias	96	70	95	73	102	-	-	90	-	103	99
Qualidade da infraestrutura portuária	91	141	122	35	90	99	108	87	56	48	130
Qualidade da infraestrutura aeroportuária	107	120	113	45	78	97	136	89	104	90	133
Assentos disponíveis pelas empresas aéreas (milhões de assentos km/semana)	32	91	9	40	39	132	115	43	119	98	60
Concorrência estrangeira	142	120	138	31	116	76	67	70	105	68	143
Prevalência de barreiras comerciais	143	137	115	22	119	74	69	95	16	43	138
Tarifas comerciais	108	97	118	66	82	123	85	36	121	90	125
Prevalência de propriedades estrangeiras	80	121	91	14	76	85	86	45	116	24	130
Impacto das regras de investimento estrangeiro direto nos negócios	143	120	114	18	63	103	72	40	112	21	144
Encargos dos procedimentos aduaneiros	142	82	138	27	91	85	66	73	111	46	144
Importação como proporção do PIB	137	96	144	102	139	14	66	131	49	127	138
Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2014/2015.											
Notas: ¹ O ranking conta com a participação de 144 países.											
² Não há dados para o Equador e a Guiana Francesa.											

Tabela B.4. Indicadores sobre o Ambiente de Negócios nos Países da América do Sul, 2015

	Argentina	Bolívia	Brasil ¹	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
Índice Geral de Ambiente de Negócios	124	157	120	41	34	115	123	92	35	162	82	182
Comércio internacional	128	125	123	40	93	114	82	150	55	106	83	176
Documentos para exportar (número)	6	7	6	5	4	7	6	7	5	8	6	8
Tempo para exportar (dias)	12	22	13	15	14	19	19	29	12	22	15	56
Preparação de documentos (dias)	6	11	6	7	5	10	11	8	5	10	8	34
Liberação alfandegária e outras inspeções (dias)	2	3	3	2	2	3	4	3	2	5	1	7
Manuseio nos portos e terminais (dias)	2	4	3	3	3	2	2	4	3	4	3	12
Transporte e manuseio terrestre (dias)	2	4	1	3	4	4	2	14	2	3	3	3
Custo para exportar (US\$ por contêiner)	1.770	1.440	2.322,8	910	2.355	1.535	730	1.850	890	1.050	1.125	3.490
Preparação de documentos (custo US\$)	470	365	325	220	300	375	300	300	150	145	325	690
Liberação alfandegária e outras inspeções (custo US\$)	150	50	400	100	350	200	100	250	130	175	250	500
Manuseio nos portos e terminais (custo US\$)	550	125	500	190	170	360	150	300	330	185	350	800
Transporte e manuseio terrestre (custo US\$)	600	900	1.210	400	1.535	600	180	1.000	280	545	200	1.500
Documentos para importar (número)	8	6	8	5	6	6	7	9	7	6	7	9
Tempo para importar (dias)	30	28	17	12	13	24	22	30	17	19	14	82
Preparação de documentos (dias)	22	15	8	5	6	15	12	5	7	10	7	54
Liberação alfandegária e outras inspeções (dias)	3	5	4	2	2	3	5	3	3	5	1	10
Manuseio nos portos e terminais (dias)	3	4	3	3	3	4	3	10	5	3	3	15
Transporte e manuseio terrestre (dias)	2	4	2	2	3	2	2	12	2	1	3	3

	Argentina	Bolívia	Brasil ¹	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
Custo para importar (US\$ por contêiner)	2.320	1.745	2.322,8	860	2.470	1.520	720	2.275	1.010	1.190	1.440	3.695
Preparação de documentos (custo US\$)	620	320	275	170	250	350	275	525	150	140	440	695
Liberación alfandegária e outras inspeções (custo US\$)	400	300	450	100	170	250	100	250	185	270	250	700
Manuseio nos portos e terminais (custo US\$)	800	125	500	190	150	320	165	500	395	235	450	800
Transporte e manuseio terrestre (custo US\$)	500	1.000	1.210	400	1.900	600	180	1.000	280	545	300	1.500

Fonte: Banco Mundial, Doing Business.

Nota: ¹ O Brasil é o único país na América Latina onde foram coletados dados em dois centros de negócios (Rio de Janeiro e São Paulo). Nas categorias mais agregadas (em negrito), é fornecida a média para o país feita de acordo com a própria metodologia do Banco Mundial, porém, para os itens mais desagregados, a solução foi calcular uma média simples entre os indicadores nos dois locais, gerando uma diferença pequena com relação aos valores em negrito.

² O ranking contém dados para 189 economias.

³ Para permitir a comparação entre países, os custos foram deflacionados tendo 2013 como ano-base.

ANEXO C – NORMATIVAS REGIONAIS

Normativa Transporte Multimodal		
ALADI	Acordo Parcial Multimodal da América do Sul	Seis ratificações pendentes
MERCOSUL	Decisão CMC nº 15/1994 – Acordo de Transporte Multimodal Internacional	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1996)
CAN	Decisão nº 331 (3.963) – Transporte Multimodal (1993/1996)	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru
	Resolução nº 425 – Regulamento para Registro de Operadores de Transporte Multimodal Internacional	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela (1996)
	Decisão nº 447 – Transporte Aduaneiro Internacional	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru
Nacionais	Lei nº 24.921 – Transporte Multimodal de Mercadorias	Argentina (1997)
	Lei nº 9.611 – Transporte Multimodal de Cargas	Brasil (1998/2000/2004)
	Resolução ANTT nº 794 – Operador de Transporte Multimodal	Brasil (2004)
	Lei nº 105 – Disposições Básicas de Transporte	Colômbia (1993)

Normativa Transporte Ferroviário		
Mercosul	Diretivas CCM – Regulamento de Áreas de Controle Integrado de Cargas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai*
	Resolução GMC nº 58/1997 – atenuação das assimetrias vinculadas ao Transporte Terrestre	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1997)
	Resolução GMC nº 9/1992 – Formulário TIF/DTA	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1992)
	Decisão CMC nº 14/1994 – Transporte de Produtos Perigosos	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1994)
Nacionais	Lei nº 21.458 – Convênio Argentino – Chileno	Argentina e Chile (1976)
	Resolução nº 263/1990 – Acordo de Transporte Internacional Terrestre	Argentina (1980)
	Decreto nº 1.832 – Regulamento do Transporte Ferroviário	Brasil*
	Normas de Direção Geral de Transporte Férreo	Colômbia*

*data de vigência depende da normativa em questão.

Normativa Transporte Rodoviário		
ALADI	Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (Atit)	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai (1990/2004/2005)
	Acordo sobre contrato de Transporte e Responsabilidade Civil do Transporte Rodoviário Internacional de Mercadorias	Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai (1995)
	Acordo de Transporte Internacional por rodovia de Mercadorias e Passageiros (ACE nº 15)	Brasil e Venezuela (2001)
	Convênio de Transporte Rodoviário de Passageiros entre Tacna e Arica	Chile e Peru (2004)
MERCOSUL	Acordo para a Facilitação de Transporte de Mercadorias Perigosas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1994/1998)
	Diretivas CCM – Regulamento das Áreas de Controle Integrado de Cargas	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai*
	Resolução GMC nº 39/1992 – Aprovação do formulário MIC/DTA	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1992)
	Resolução GMC nº 58/1997 – atenuação das assimetrias vinculadas ao Transporte Terrestre	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1997)
	Resolução GMC nº 58/1997 – Programa de trabalho para o desenvolvimento da rede básica de infraestrutura vial	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1997)
	Decisão CMC nº 14/1994 – Transporte de Produtos Perigosos	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1994)
	Resolução GMC – Requisitos e Padrões Técnicos	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai*
	Resolução GMC nº 116/1994 – Norma sobre mercadorias transportadas em distintas aduanas com um mesmo MIC/DTA e na mesma unidade de transporte	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1994)
CAN	Decisão nº 271 – Sistema Andino de Rodovias	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (1998)
	Decisão nº 399 – Transporte Internacional de Mercadorias por Rodovias	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (1997/1999/2003)
	Decisão nº 434 – Comitê Andino de Autoridades de Transporte Terrestre	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (1998)
Nacionais	Resolução nº 110/1997 – Transporte de Mercadorias Perigosas por Rodovias	Argentina (1997/1999)
	Decreto 1.495/1994 – Transporte Terrestre de Cargas	Argentina (1994)
	Resolução nº 15/2002 – Transporte Internacional de Cargas por Rodovias	Argentina (2002)
	Decreto nº 1.797 – Acordo sobre Transporte de Mercadorias Perigosas	Brasil (1996)
	Decreto nº 5.471 – Áreas de Controle Integrado nas Fronteiras Comuns Mercosul e Bolívia	Brasil (2005)
	Lei nº 105 – Disposições Básicas de Transporte	Colômbia (1993)
	Lei nº 336 – Regulamento do Transporte e sua operação em território nacional	Colômbia (1996)
	Lei nº 27.181 – Lei Geral do Transporte e Transito Terrestre	Peru (1999)

*data de vigência depende da normativa em questão

Normativa Transporte Aquático		
ALADI	Convênio de transporte por água	Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Peru, Paraguai e Uruguai (1966)
	Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia Paraguai Paraná TM	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai (1992/1996)
MERCOSUL	Resolução GMC nº 27/2002 – Exigências para a solicitação e concessão da livre prática de embarcações	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (2002)
	Resolução GMC nº 4/1991 – Declaração internacional de carga e trânsito aduaneiro	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (1991)
CAN	Decisão nº 288 – Liberdade de Acesso à Carga Originada e Destinada por Via Marítima	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela (1991)
	Resolução nº 422 – Regulamentação para a aplicação de princípio de reciprocidade no Transporte Marítimo	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela (1996)
Nacionais	Lei nº 24.093 – Lei de Atividades Portuárias	Argentina (1992)
	Lei nº 8.630 – Lei dos Portos	Brasil (1993)
	Lei nº 9.432 – Lei de Ordenação do Transporte Aquaviário	Brasil (1997)
	Normativas, Regulamentos e Requisitos Técnicos	Brasil *
	Lei nº 2.222 – Lei de Navegação	Chile (1978)
	Regulamentos TM – Procedimentos e Requisitos Técnicos	Chile *
	Lei nº 105 – Lei básica sobre o transporte	Colômbia (1993)
	Lei 336 – Regulamentação do Transporte e sua operação em território nacional	Colômbia (1996)
	Normativas da Direção Geral de Transporte Marítimo e Fluvial	Colômbia *
	Lei nº 23.517 – Reativação do transporte de Cabotagem	Peru (1962)
Lei nº 26.620 – Lei de Controles das Atividades Marítimas, Fluviais e Lacustres	Peru (1996)	

*data de vigência depende da normativa em questão

Normativa Transporte Aéreo		
ALADI	Acordo de Fortaleza	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai (1996)
	Acordos Bilaterais	Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela*
CAN	Decisão nº 582 – Transporte Aéreo da Comunidade Andina	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (2004)
Nacionais	Lei nº 17.258 (22.390) – Código Aeronáutico	Argentina (1967/1981)
	Lei nº 19.030 – Política Aérea	Argentina (1971)
	Lei nº 7.565 – Código Aeronáutico	Brasil (1986)
	Lei nº 18.916 (1990) – Código Aeronáutico	Chile (1990)
	Regulamento Aeronáutico	Colômbia (2007)
	Lei nº 27.261 – Lei de Aeronáutica Civil	Peru (2000)

*data de vigência da normativa em questão

Normativa Passos Fronteiriços		
ALADI	Acordo de Cooperação e Assistência Mútua em Matéria Aduaneira	Chile, Peru (2003)
	Acordos Bilaterais de Cooperação Econômica	Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Uruguai, Venezuela*
MERCOSUL	Protocolos de Integração Física do Acordo de Complementação Econômica (ACE nº 35)	Mercosul, Chile (1996)
	Protocolos de Integração Física do Acordo de Complementação Econômica (ACE nº 58)	Mercosul, Peru (2005)
	Decisão nº 671 – Harmonização de Regimes Aduaneiros	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru (2007)
	Decisão nº 670 – Adoção do documento Único Aduaneiro	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru (2007)
	Decisão nº 617 – Trânsito Aduaneiro Comunitário	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru (2005)
Nacionais	As legislações nacionais sobre questões aduaneiras não se apresentam condensadas em um único corpo jurídico, sendo divididas de acordo com seu tema, aplicação e órgão competente	

ANEXO D – APLICAÇÃO DO MODELO GRAVITACIONAL

Modelos gravitacionais são utilizados na análise econométrica dos fluxos de comércio internacional há mais de 50 anos. Sua origem remonta ao início da década de 1960, quando Tinbergen (1962), inspirado na Lei da Gravitação Universal de Isaac Newton, propôs que o comércio bilateral (T) entre dois países i e j seria uma função da razão entre o produto do tamanho de suas economias (mensurado pelo PIB) e a distância (D) entre eles – esta uma *proxy* dos custos de transporte. Essa formulação, acrescida de um componente temporal (t), pode ser expressa por:

$$T_{i,j,t} = c * \frac{PIB_{i,t}^{\beta_1} PIB_{j,t}^{\beta_2}}{D_{i,j}^{\beta_3}}$$

Em que $T_{i,j,t}$ representa o fluxo de comércio entre os países i e j no período t , c é uma constante, $PIB_{i,t}$ é o PIB do país i no período t e $PIB_{j,t}$ é o PIB do país j no período t e $D_{i,j}$ é a distância entre os países i e j . Os expoentes β_1 , β_2 e β_3 indicam que a relação entre o fluxo de comércio, o PIB e a distância não será necessariamente de 1 para 1.

A equação proposta por Tinbergen logo se popularizou devido à sua simplicidade, à disponibilidade de dados para aplicá-la empiricamente e a seu alto poder explicativo. Contudo, a ausência de uma fundamentação teórica para embasá-la era alvo de críticas. Anderson (1979) e Bergstrand (1985), entre outros, endereçaram essa questão, valorizando o emprego de modelos gravitacionais no estudo do comércio internacional.

Mais recentemente, algumas extensões foram desenvolvidas. Uma das mais comuns (e também controversa) é o uso do modelo de forma adaptada para avaliar o impacto da formação de zonas de comércio preferenciais. Outras modificações habituais são o uso de dados sobre a população dos países e a inclusão de *dummies* para capturar efeitos de adjacência e da existência de um idioma em comum (GREENAWAY e MILNER, 2002; VIORICĂ, 2012; FARIAS e HIDALGO, 2012; HILBUN, 2003).

Com base no arcabouço descrito acima e com o intuito de verificar se o comércio de manufaturados do Brasil com os demais países da América do Sul está abaixo ou acima do potencial (aqui representado pelo que seria esperado dado o PIB das economias e a distância entre elas), construímos o seguinte modelo gravitacional das transações comerciais brasileiras com o restante do mundo:

$$\ln(T_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(PIB_{i,t}) + \beta_2 \ln(D_{ij}) + \beta_3 Adj_i + \sum_{i=1}^{24} \beta_{j+3} Ano_{j,t} + \varepsilon_i$$

Estimamos essa especificação separadamente para exportações e importações de manufaturados. Ou seja, $T_{i,t}$ corresponde, alternativamente, às exportações brasileiras para o país i no ano t e às importações brasileiras do país i no ano t . No tocante aos regressores, tem-se: $PIB_{i,t}$, que equivale ao PIB do país i no ano t ; D_{ij} é a distância entre o Brasil e o país i ; Adj_i é uma variável *dummy* que é igual a um se o país i faz fronteira com o Brasil e zero caso contrário; e $Ano_{j,t}$ são um conjunto de *dummies* de ano. $\varepsilon_{i,t}$ é o termo de erro.

A base de dados cobre o período 1989-2013 e 153 países.¹ Os dados sobre as exportações e importações brasileiras de manufaturados foram extraídos do sistema AliceWeb, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). As exportações e importações de manufaturados estão expressas em dólares americanos, a preços correntes.²

Nossa definição de manufaturados tem como base a classificação dos produtos por fatores agregados (básicos, semimanufaturados e manufaturados) segundo sua Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Até 1996, as exportações e

¹ Houve mudanças significativas na geografia mundial no último quarto de século. Em especial, destaca-se a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, da Iugoslávia e da Tchecoslováquia. Os países criados a partir daí foram excluídos da base de dados devido à ausência de informações no início do período considerado. Testamos o modelo com os dados incompletos, mas os resultados encontrados não se alteraram. Ademais, as exportações e importações entre o Brasil e a Alemanha incluem as transações que, segundo o AliceWeb, foram realizadas com a Alemanha Oriental.

² Para evitar que as informações iguais a zero fossem perdidas, o que poderia gerar um viés de seleção, somamos 1 às exportações e importações de manufaturados antes de proceder à transformação logarítmica.

importações eram classificadas de acordo com a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias. Elas foram compatibilizadas com a NCM e então divididas em fatores agregados. Para os anos de 1997 a 2013, utilizamos a metodologia de uniformização dos fatores agregados do Ibre/FGV.³

O PIB dos países, também expresso em dólares americanos a preços correntes, é proveniente do *World Economic Outlook*, do Fundo Monetário Internacional, e da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas. Para a distância entre as economias, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo professor Kristian Gleditsch, da Universidade de Essex. Em sua página pessoal, ele fornece a distância esférica (a menor entre dois pontos ao longo da superfície da Terra) em quilômetros entre diversas capitais do mundo. Nos casos em que o país não constava na base de dados de Gleditsch, calculamos a distância (mesma definição) por meio dos sites *Infoplease* e *Distance from to*.

As regressões foram estimadas por mínimos quadrados agrupados, ou seja, as informações referentes aos 25 anos foram empilhadas na base de dados. A estimação por efeitos fixos foi descartada porque não seria possível incluir a distância entre o Brasil e seu parceiro comercial – uma variável-chave, mas que não varia com o tempo – no modelo. Para aproveitar a estrutura em painel dos dados, cogitou-se, então, usar um modelo de efeitos aleatórios. Porém, a hipótese de exogeneidade estrita⁴, necessária para garantir a consistência dos estimadores, é muito restritiva. Assim, embora o teste de Breusch-Pagan não permita que rejeitemos a hipótese da existência de um termo específico⁵, os estimadores de efeitos aleatórios se mostraram menos eficientes do que os de mínimos quadrados agrupados.

A vantagem dos mínimos quadrados agrupados frente a uma análise transversal é o aumento na precisão das estimativas decorrente da variância mais alta dos regressores e, em última instância, do número maior de observações. Além disso, a inclusão de *dummies* de ano permite controlar os resultados por outros eventos que possam ter afetado o comércio do Brasil com os demais países de

3 A classificação das mercadorias em fatores agregados entre 1989 a 1996 é menos refinada do que no período seguinte, pois não leva em consideração as diversas alterações que a NCM sofreu ao longo dos anos – em particular a subdivisão de códigos de produtos. Todavia, estimamos o modelo usando somente os dados de 1997 a 2013 e os resultados se mantiveram, com alterações marginais.

4 Segundo essa hipótese, o termo de erro x_{it} deve ser não correlacionado com as variáveis explicativas em todos os pontos do tempo, ou seja, $E(x_{it}, x_{is}) = 0$ para $s = 1, \dots, 25$, em que $x_{it} = [\ln(\text{PIB}_{it}) \ln(D_{it}) \text{Adj}_i \text{Ano}_{1,t} \text{Ano}_{2,t} \dots \text{Ano}_{24,t}]$.

forma geral. Em particular, o efeito da atividade econômica brasileira sobre as transações comerciais em cada ano está contemplado nessas variáveis.

Os resultados da estimação são apresentados na Tabela 7. Primeiramente, observamos que os coeficientes das variáveis de PIB e distância são significativos e têm os sinais esperados, tanto no modelo para as exportações quanto naquele referente às importações. Um aumento de 1% no PIB de um parceiro comercial do Brasil acarretaria uma elevação de 1,3% nas nossas exportações de manufaturados para esse país e de 2,4% no valor que importamos dele. Por outro lado, um país que é 1% mais distante do Brasil do que outro recebe 3,3% menos exportações brasileiras de manufaturados e tem uma receita de importação conosco 1,4% menor.

Assim, o tamanho do mercado externo tem maior importância para determinar o valor das nossas importações de manufaturados, enquanto a distância (que é uma aproximação dos custos de transporte) exerce uma influência negativa mais pronunciada sobre as nossas exportações de tais produtos. Essa evidência parece sugerir que os entraves para exportarmos produtos industrializados são mais fortes do que para importamos.

Tabela 7. Resultados do modelo gravitacional do comércio exterior brasileiro – Variáveis de interesse

	Exportações	Importações
ln(PIB)	1,31***	2,35***
	(-0,02)	(-0,03)
ln(Distância)	-3,33***	-1,41***
	(-0,11)	(-0,16)
Fronteira com o Brasil	-0,52***	2,24***
	(-0,12)	(-0,34)
Constante	15,3***	-29,8***
	(-0,72)	(-1,43)
N	3825	3825
R ² ajustado	0,67	0,66
F	223	380,2

Notas: Erros-padrão entre parênteses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Esse achado é reforçado pelos resultados referentes à *dummy* de fronteira com o Brasil: as importações de manufaturados provenientes de países vizinhos (Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) são 9,4 vezes maiores do que a de países com igual PIB e à mesma distância, enquanto as exportações brasileiras para esses países são 40% menores do que para as para outras nações com iguais características.

O sinal negativo da *dummy* de adjacência no modelo que tem as exportações como variável dependente surpreende, a princípio. Porém, ao estimar um modelo gravitacional do comércio regional para a América Central, Gordillo *et al.* (2010) encontraram um resultado semelhante. Sua interpretação é a seguinte:

This result, at first counterintuitive, suggests that, for any given pair of adjacent (...) economies, the common border serves as a barrier rather than as a point of encounter and exchange. (...) [It] can largely be attributed to the current inefficiencies at the border crossings that counterbalance the overall greater opportunities for doing business and trading that are typically enjoyed by countries located directly next to each other. (p. 11)

As estimativas dos coeficientes das *dummies* de ano, expostas na Tabela 8, apresentam uma tendência. Nos anos 1990, elas eram negativas e significativas; no final da década, começam a diminuir de magnitude e perder significância, até que, no caso das exportações, tornam-se positivas em 2004. Mais recentemente, entretanto, elas voltaram a ser estatisticamente iguais a zero. No que diz respeito às importações, tais parâmetros se mantêm negativos nos anos 2000, porém deixam de ser significativos. Além disso, os valores registrados na década de 1990 são consideravelmente superiores aos obtidos na década seguinte.

Como mencionado, essas variáveis podem ser interpretadas como a influência do PIB brasileiro sobre o comércio exterior em relação a 2013, que é o ano-base. Porém, essas *dummies* captam também outros efeitos de cunho geral, como a incidência de fenômenos climáticos ou guerras. Os coeficientes negativos no início dos anos 1990 também podem ser um reflexo da menor abertura comercial do país naquela época em comparação com os dias de hoje, em especial no tocante às importações. No todo, esses valores são consistentes com os coeficientes de exportação e penetração das importações calculados pela CNI, que mostram:

- Para as exportações, uma alta até meados da década passada e depois uma queda para um patamar cerca de um quarto mais baixo;
- Para as importações, uma alta consistente, interrompida apenas pela crise financeira internacional, atingindo um máximo de penetração em 2013-2014.

Uma forma de verificarmos se o comércio de manufaturados do Brasil com a América do Sul está aquém ou além do que poderia ser, dado o tamanho das economias e a distância entre os países, é usarmos o modelo acima para fazer previsões a respeito das importações e exportações brasileiras e compará-las com os valores efetivamente observados no período estudado (TINBERGEN, 1962; GORDILLO *et al.*, 2010; VIORICĂ, 2012).

Tabela 8. Resultados do modelo gravitacional do comércio exterior brasileiro – *Dummies* de ano

	Exportações	Importações		Exportações	Importações
1989	-0,92***	-4,00***	2001	-0,26	-0,33
	(0,32)	(0,49)		(0,22)	(0,37)
1990	-0,83***	-3,49***	2002	-0,12	-0,82**
	(0,29)	(0,48)		(0,22)	(0,35)
1991	-1,06***	-3,00***	2003	0,14	-0,89***
	(0,29)	(0,45)		(0,21)	(0,33)
1992	-1,03***	-3,28***	2004	0,39*	-0,53
	(0,3)	(0,45)		(0,2)	(0,35)
1993	-1,03***	-2,69***	2005	0,46**	-0,78**
	(0,29)	(0,44)		(0,21)	(0,33)
1994	-0,85***	-2,37***	2006	0,62***	-0,44
	(0,26)	(0,46)		(0,2)	(0,31)
1995	-0,91***	-2,29***	2007	0,44**	-0,33
	(0,27)	(0,45)		(0,2)	(0,26)
1996	-1,22***	-2,41***	2008	0,28	-0,56**
	(0,29)	(0,43)		(0,22)	(0,26)
1997	-0,52**	-0,25	2009	0,25	-0,25
	(0,25)	(0,33)		(0,23)	(0,3)
1998	-0,40*	-0,75**	2010	0,23	-0,1
	(0,24)	(0,35)		(0,22)	(0,28)
1999	-0,43*	-1,32***	2011	0,17	-0,02
	(0,23)	(0,39)		(0,22)	(0,28)
2000	-0,59**	-0,81**	2012	0,04	0,2
	(0,24)	(0,4)		(0,2)	(0,25)

Notas: Erros-padrão entre parênteses.

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Para realizar esse exercício, desconsideramos os países da América do Sul na estimação do modelo. Isso porque, devido ao seu peso no comércio exterior brasileiro, é possível que sua inclusão mude os resultados encontrados para o total da amostra. Além disso, de acordo com Greenaway e Milner (2002),

one should be cautious about using any systematic difference between actual and in-sample predicted trade flows as evidence of under- (or over-) used trade potential. (...) Indeed, large systematic differences are likely to indicate instead the mis-specification of the estimated model. (p. 10)

Procedemos, então, da seguinte forma: estimamos o modelo para as exportações e as importações de manufaturados sem os países sul-americanos; usamos os coeficientes obtidos para prever a grandeza do comércio com essas nações; de posse dos valores observados, calculamos os resíduos. Para chegarmos a apenas um valor por país, ao invés de 25 (correspondentes aos anos), fizemos uma média dos resíduos ponderada pelas exportações/importações previstas em cada ano. Os resultados estão na Tabela 8.

Tabela 9. Comércio dos países da América do Sul com o Brasil – desvios em relação ao potencial

	Exportações	Importações
Argentina	-1,54	1,9
Bolívia	0,36	3,08
Chile	-0,54	2,38
Colômbia	-1,08	0,84
Equador	0,06	2,16
Guiana	-0,15	-2,28
Paraguai	-0,26	4,75
Peru	-0,95	1,25
Suriname	-0,37	3,21
Uruguai	-0,27	5,72
Venezuela	-0,8	2,13

Como observado, infere-se da Tabela 9 que os entraves físicos ou regulatórios da infraestrutura sul-americana ao comércio regional afetam desproporcionalmente as exportações brasileiras de manufaturados. Isso pode significar que estamos mais abertos ao comércio com os demais países da região do que

eles conosco e que, em especial, o Mercosul tem funcionado mais numa direção do que na outra. Por outro lado, sugere que as barreiras propriamente infraestruturais não são o principal problema, mas, antes, questões relacionadas a aduanas e/ou regulatórias.

Resultados Complementares da Estimação do Modelo Gravitacional

Teste de Breusch-Pagan para a existência de efeitos aleatórios

Regressão estimada:

$$\ln(T_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(PIB_{i,t}) + \beta_2 \ln(D_i) + \beta_3 Adj_i + \sum_{j=1}^{24} \beta_{j+3} Ano_{j,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$$\varepsilon_{i,t} = c_i + u_{i,t}$$

T = Exportações:

Resultados estimados	
	Desvios-padrão
ln(Exportações)	4,19
u	1,88
c	1,54
Teste: Ho: Var(c) = 0 $\chi^2(1) = 7206,2$ Prob > $\chi^2 = 0,000$	

T = Importações:

Resultados estimados	
	Desvios-padrão
ln(Importações)	7,42
u	3,18
c	2,93
Teste: Ho: Var(c) = 0 $\chi^2(1) = 9299,72$ Prob > $\chi^2 = 0,000$	

Variáveis de interesse		
	Exportações	Importações
ln(PIB)	1,32*** (0,02)	2,33*** (0,03)
ln(Distância)	-3,34*** (0,12)	-1,12*** (0,18)
Constante	15,2*** (0,77)	-31,8*** (1,53)
N	3550	3550
R ² ajustado	0,64	0,64
F	161,5	377

Notas: Erros-padrão entre parênteses.

Resultados do modelo gravitacional sem a América do Sul – <i>Dummies</i> de ano					
	Exportações	Importações		Exportações	Importações
1989	-0,96***	-3,96***	2001	-0,28	-0,15
	(0,35)	(0,51)		(0,24)	(0,48)
1990	-0,87***	-3,43***	2002	-0,14	-0,66
	(0,31)	(0,52)		(0,24)	(0,49)
1991	-1,12***	-2,88***	2003	0,14	-0,68
	(0,31)	(0,51)		(0,23)	(0,46)
1992	-1,09***	-3,17***	2004	0,38*	-0,34
	(0,32)	(0,5)		(0,22)	(0,47)
1993	-1,10***	-2,57***	2005	0,45**	-0,65
	(0,31)	(0,5)		(0,23)	(0,47)
1994	-0,90***	-2,21***	2006	0,62***	-0,37
	(0,28)	(0,51)		(0,21)	(0,45)
1995	-0,96***	-2,18***	2007	0,44**	-0,27
	(0,28)	(0,52)		(0,21)	(0,44)
1996	-1,29***	-2,31***	2008	0,27	-0,56
	(0,31)	(0,5)		(0,23)	(0,47)
1997	-0,57**	0,082	2009	0,25	-0,27
	(0,27)	(0,48)		(0,25)	(0,45)
1998	-0,43*	-0,59	2010	0,23	-0,11
	(0,25)	(0,48)		(0,24)	(0,45)
1999	-0,45*	-1,21**	2011	0,17	-0,06
	(0,24)	(0,49)		(0,24)	(0,46)
2000	-0,63**	-0,62	2012	0,03	0,18
	(0,26)	(0,5)		(0,22)	(0,44)

Notas: Erros-padrão entre parênteses.

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

ANEXO E – Principais normativas e acordos sul-americanos na área de transportes

Na tabela abaixo, são apresentados os principais acordos em matéria de transporte na América do Sul protocolados na Aladi. Dentre os principais acordos sobre o tema firmados pelos países da América do Sul, três não estão protocolados na Aladi: dois sobre transporte aéreo – o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, conhecido como Acordo de Fortaleza e o Acordo Multilateral de Céus Abertos da Clac – e o Acordo Regional de Transporte Multimodal.

Acordos sobre transporte na América do Sul protocolados na Aladi				
Modal	ACORDO	SIGLA	PAÍSES	Data de Assinatura
MULTIMODAL	Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias.	AAPPC nº 8	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	dez/1994
FRONTEIRIÇO	Acordo que estabelece medidas técnicas e operacionais para regulamentar os controles integrados na fronteira (Acordo de Recife).	AAPPC nº 5	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	mai/1994
TERRESTRE	Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (Atit).	AAPA14TM nº 3	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai.	jan/1990
RODOVIÁRIO	Acordo sobre Regulamentação Unificada de Trânsito.	AAPA14TM nº 8	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai.	set/1992
	Acordo sobre o Contrato de Transporte e a Responsabilidade Civil do Transportador no Transporte Rodoviário Internacional de Mercadorias.	AAPA14TM nº 10	Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai.	ago/1995
	Acordo que estabelece as normas que regulam o transporte rodoviário, de passageiros e de carga, entre ambos os países, com base em princípios de reciprocidade.	AAPA14TM nº 15	Brasil e Venezuela.	jul/1995
	Acordo de Alcance Parcial sobre Pesos e Dimensões de Veículos de Transporte Rodoviário de Passageiros e Cargas.	AAPA14TM nº 17	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	jul/1995
	Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação de Transporte de Produtos Perigosos *	AAPPC nº 7	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	dez/1994
AQUÁTICO	Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai – Paraná.	AAPA14TM nº 5	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.	jul/1992

Fonte: Aladi (2015).

Notas * Acordo revisado em 2007, no âmbito do Mercosul, por meio do Decreto Mercosul CMC/DEC nº 32/2007.

O Acordo de Fortaleza, de 1996, tem a participação da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai e foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 3.045, de 1999. Já o Acordo Multilateral de Céus Abertos foi adotado pela Clac em 2010; a adesão brasileira aconteceu em 2012. Na prática, entretanto, suas cláusulas não foram implantadas ainda.

O Acordo Regional de Transporte Multimodal foi firmado em 1996, na III Reunião Ordinária da Conferência de Ministros de Transportes, Comunicação e Obras Públicas da América do Sul, como a Resolução nº 23 (III), entre os seguintes países membros da Aladi: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Apesar de sua nomenclatura, o Acordo Regional de Transporte Multimodal não tem alcance regional porque Cuba, México e Panamá não fazem parte dele. O acordo está atualmente em processo de protocolização na Aladi.

Resoluções e diretrizes sobre transporte no âmbito do Mercosul			
	SIGNIFICADO	SIGLA	DATA DE APROVAÇÃO
AQUÁTICO	Temas relativos ao transporte fluvial e assuntos portuários.	GMC/RES nº 27/1992	out/1992
	Exigências para a solicitação e concessão da livre prática de embarcações.	GMC/RES nº 27/2002	jun/2002
TERRESTRE	Atenuação das assimetrias vinculadas ao transporte terrestre.	GMC/RES nº 58/1997	dez/1997
	Inspeção técnica veicular.	GMC/RES nº 75/1997	dez/1997
	Regulamento da área de controle integrado de cargas.	CCM/DIR nºs6, 7, 8 e 9/2001	mai/2001
	Certificado único de inspeção técnica veicular.	GMC/RES nº 32/2009	dez/2009
RODOVIÁRIO	Manifesto internacional de carga e declaração de trânsito aduaneiro.	GMC/RES Nº 4/1991	dez/1991
	Incorporação de novos registros ao formulário MIC/DTA de registros.	GMC/RES nº 39/1992	dez/1992
	Tratamento dos veículos de transporte de produtos perigosos nos postos de fronteira.	GMC/RES nº 1/1994	mai/1994
	Princípios gerais de acesso à profissão de transportista e seu exercício no âmbito do Mercosul.	GMC/RES nº 58/1994	nov/1994
	Norma sobre mercadorias carregadas em distintas aduanas do país de partida com um mesmo MIC/DTA e na mesma unidade de transporte.	GMC/RES nº 116/1994	dez/1994
	Programa de trabalho para o desenvolvimento da rede básica de infraestrutura vial do Mercosul.	GMC/RES Nº 59/1997	dez/1997
	Procedimento uniforme de controle do transporte de mercadorias perigosas e cronograma para o cumprimento das exigências do acordo sobre transporte de mercadorias perigosas no Mercosul.	GMC/RES Nº 6/1998	mai/1998
	Instruções para a fiscalização do transporte rodoviário de produtos perigosos no Mercosul.	GMC/RES Nº 10/2000	abr/2000
	Valores mínimos para o seguro de responsabilidade civil do transportador rodoviário em viagem internacional.	GMC/RES Nº 15/14	mai/2014
	Regime de infrações e sanções aplicáveis por descumprimentos dos limites de peso por veículos de transporte rodoviário internacional no Mercosul.	GMC/RES Nº 14/14	jun/2014
FERROVIÁRIO	Formulário TIF/DTA.	GMC/RES Nº 9/1992	abr/1992
	Instruções para a fiscalização do transporte ferroviário de produtos perigosos no Mercosul.	GMC/RES Nº 82/2000	dez/2000

Fonte: Mercosul (2015).

Legenda: RES = Resolução / DIR – Diretrizes.

CNI

Diretoria de Relações Institucionais – DRI

Mônica Messenberg Guimarães
Diretor de Relações Institucionais

Gerência-Executiva de Infraestrutura – Infra

Wagner Ferreira Cardoso
Gerente-Executivo de Infraestrutura

Matheus Braga de Castro
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – Dircom

Carlos Alberto Barreiros
Diretor de Comunicação

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva de Publicidade e Propaganda

André Augusto Dias
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação – Adinf

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

Gerência de Documentação e Informação – Gedin

Mara Lucia Gomes
Gerente de Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Armando Castelar
Consultor

DUO Design
Projeto Gráfico, Diagramação e Revisão Gramatical



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA