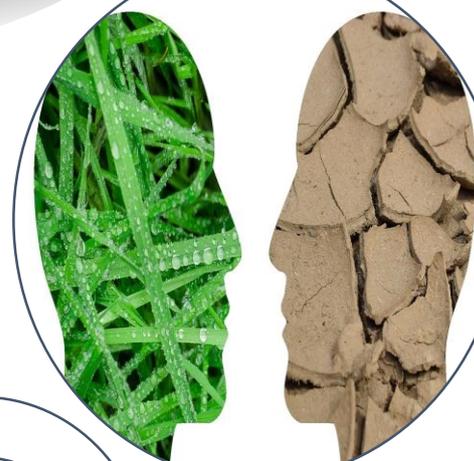


RESILIÊNCIA E REALINHAMENTO DO COMÉRCIO GLOBAL*

Otaviano Canuto

Foi vice-presidente e diretor executivo no Banco Mundial, diretor executivo no FMI e vice-presidente no BID. Também foi secretário de assuntos internacionais no Ministério da Fazenda e professor da USP e da Unicamp. Atualmente é membro sênior do Policy Center for the New South, membro sênior não-residente da Brookings Institution, professor na Elliott School of International Affairs da George Washington University e professor afiliado na Universidade Mohammed VI. Fez mestrado na Concordia University em Montreal e doutorado na Unicamp, ambos em economia.

* Preparado para apresentação no 120 Forum Aspen-GMF de Bucareste 2023, A Global Inflection Point – Where Are We Headed? 9-10 de novembro de 2023.



A economia global passou recentemente por vários choques: uma “tempestade perfeita” combinando uma pandemia, a guerra na Ucrânia, a maior frequência de fenômenos meteorológicos adversos refletindo as mudanças climáticas, além da emergência do chamado “Novo Consenso de Washington” que acompanhou a atual rivalidade tecnológica entre os EUA e a China. Tais choques ao longo dos últimos três anos abalaram a sabedoria convencional sobre os ganhos da integração econômica e desencadearam apelos generalizados a políticas protecionistas e nacionalistas.

Nas economias avançadas, o apetite por medidas comerciais e políticas industriais discriminatórias contra agentes externos aumentou, portanto, na história recente. Um exemplo disto, entre vários, é a adoção mais frequente de tarifas punitivas, restrições à exportação e mandatos de compras locais por parte dos Estados Unidos.

Vários analistas falam agora de uma tendência contínua de “desglobalização”, entendendo-a como uma fragmentação comercial do mundo, revertendo ou reconfigurando a integração que ocorreu através de cadeias globais ou regionais que sustentou o extraordinário aumento do comércio externo como proporção do PIB a partir da década de 1990 (Canuto, 2023a). Este foi um processo que permitiu até que quase um bilhão de pessoas em todo o mundo saíssem da pobreza (Canuto, 2021, cap. 9).

Está em curso alguma “desglobalização” ou os fatores subjacentes à globalização permanecem suficientemente fortes apesar dos choques? Até agora, não há sinais de uma inversão global da longa tendência das últimas décadas de maior integração comercial global. Contudo, parece estar ocorrendo um realinhamento parcial, refletindo o lado mais duradouro destes choques recentes. É provável que isto conduza a custos e preços mais elevados na margem, especialmente no caso de realinhamentos feitos para superar choques de natureza geopolítica. A resposta parece ser a de que o comércio global tem sido resiliente, embora tenha sofrido algum realinhamento.

FATORES DE DESGLOBALIZAÇÃO

Houve uma recente onda de medidas comerciais protecionistas, restrições ao investimento estrangeiro direto e políticas industriais discriminatórias contra agentes externos (Canuto *et al*, 2023). Podem ser encontradas quatro classes de justificativas para tal onda.



Em primeiro lugar estão as razões de natureza «**social**». Após a crise financeira global de 2008, cresceu entre os habitantes de vários países avançados a crença de que a globalização e a transferência de empregos industriais para a Ásia – ou a imigração, em alguns casos – foram responsáveis pelas dificuldades de progresso enfrentadas pelas suas camadas média e baixa de classes de renda. Isto culminou em vitórias eleitorais – ou no mínimo aumentos nas parcelas de votos – dos líderes populistas que aproveitaram esse sentimento, prometendo uma reversão do que havia ocorrido nas décadas anteriores.

Uma segunda fonte de justificativa tem sido uma suposta busca de resiliência perante choques, algo exacerbado pela vulnerabilidade aos choques atribuídos à globalização durante a pandemia, quando ocorreram perturbações graves nas cadeias de produção globais. As graves tensões durante a pandemia, com estrangulamentos na cadeia de abastecimento e perturbações nas relações com os principais fornecedores, seguidas pela invasão russa da

Ucrânia, levaram a discussões sobre *reshoring*, *near-shoring* e *friend-shoring*. As discussões centraram-se nos possíveis méritos de construir relações com fornecedores mais curtas e mais resilientes, especialmente para insumos críticos para indústrias-chave.

A segurança nacional também tem sido uma justificativa frequentemente utilizada, dada a potencial dupla utilização civil e militar de algumas tecnologias (Canuto, 2023b). A invasão da Ucrânia pela Rússia destacou riscos geopolíticos, mas na verdade a rivalidade entre os Estados Unidos e a China já tinha gerado narrativas sobre os riscos advindos do potencial uso duplo de tecnologias disseminadas via globalização.

Por fim, a agenda de descarbonização também tem gerado argumentos para a adoção de medidas discricionárias sobre os agentes externos. A luta pela descarbonização será dispendiosa e medidas compensatórias ou defensivas para os habitantes locais seriam justificáveis ou necessárias.

Isto inclui, por exemplo, a lei da União Europeia sobre tarifas comerciais compensatórias para produtores locais, que são obrigados a pagar um preço pelo carbono que emitem – o Mecanismo Fronteiriço de Ajustamento pelo Carbono (CBAM; Berahab, 2023). O objetivo da medida é prevenir o risco de fuga de carbono, equalizando o preço do carbono entre os produtos nacionais e as importações em setores selecionados, a fim de evitar a mera substituição da produção local por importações provenientes de áreas livres de preços do carbono. Por sua vez, a “Lei de Redução da Inflação” e a Lei “CHIPS e Ciência”, aprovadas pelo Congresso dos EUA nos últimos dois anos, propiciam subsídios que favorecem a produção nacional de semicondutores e energia limpa (Canuto, 2023b).

FATORES DE RESILIÊNCIA DA GLOBALIZAÇÃO

Existem, no entanto, algumas razões para acreditar que esta desglobalização será limitada (Canuto, 2022). Em primeiro lugar, vale lembrar que a configuração das cadeias de abastecimento globais e regionais não é acidental, tendo surgido por razões de eficiência de custos. Abandonar tal configuração implica custos para as cadeias de valor e seus usuários.

Vejamos o caso da resiliência aos choques. A pandemia trouxe à tona a ideia de algum compromisso ou meio-termo entre resiliência e eficiência. Mas isso não leva necessariamente à realocação. Se tudo for trazido de volta para casa, dada a possibilidade de choques internos, a exposição a riscos potenciais permanece tão elevada como se existisse total dependência das cadeias de abastecimento globais. Sem a existência de cadeias no exterior, os efeitos dos choques locais também seriam maximizados.

Em muitos setores, as empresas podem optar por suportar alguns custos acumulando estoques em pontos das cadeias de valor e/ou duplicando seções destas cadeias em diferentes localizações geográficas. Mas os incentivos microeconômicos enfrentados pelas empresas estabelecem limites de custo-benefício para esses cálculos de renúncia à eficiência para aumentar a resiliência aos choques. Esta lógica conduzirá talvez a alguma dispendiosa diversificação ou duplicação de ligações, dependendo dos setores, mas não a uma inversão total da globalização.

Como Canuto *et al* (2023) mostraram num trabalho para o T20, a recuperação da produção industrial, particularmente nos setores tecnológicos, não foi realmente nada compatível com o estigma estabelecido com a pandemia. Os dados já mostram uma reversão dos choques da pandemia e o arrefecimento dos receios sobre a resiliência face aos choques.



E quanto às políticas públicas concebidas para afetar esses cálculos privados a favor daquilo que os formuladores das chamadas “políticas industriais” pretendem, incluindo a promoção da “reindustrialização” e do emprego industrial, prometidas como justificativas “sociais”? Vale a pena notar, neste caso, como as políticas tarifárias comerciais adotadas pelo Presidente Trump contra a China provaram ser um entrave ao emprego na própria indústria transformadora dos Estados Unidos, de acordo com estudos realizados por economistas da Reserva Federal, o banco central dos EUA. Além disso, o setor agrícola dos EUA também foi afetado diretamente pela guerra comercial com a China (Canuto, 2021, p.135-8).

As razões de segurança nacional são talvez as que têm maior alcance e influência. Os riscos geopolíticos e a rivalidade geoeconômica já estão presentes na implementação de políticas industriais em segmentos que incluem tecnologias avançadas de semicondutores e de computação, equipamento médico e militar, biotecnologia e tecnologia de energia limpa. Num discurso de setembro de 2022, o conselheiro de segurança nacional da Casa Branca dos EUA, Jake Sullivan (2022), os mencionou como áreas nas quais os EUA deveriam manter a liderança global, como “um imperativo de segurança nacional”.

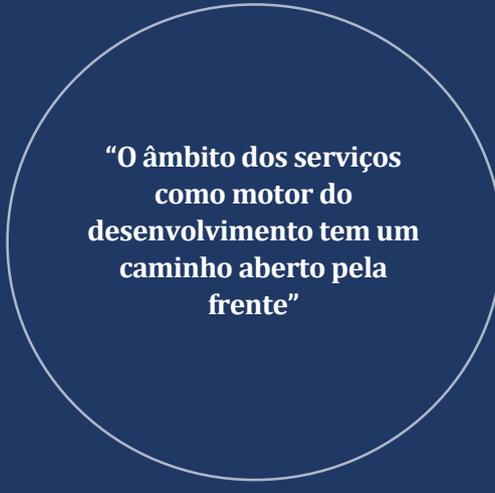
O acesso a minerais críticos para o uso dessas tecnologias e para a transição energética também crescerá como objeto da geopolítica (Canuto, 2023b).

A reversão da globalização não tenderá a ser procurada, contudo, no caso do comércio exterior de outros itens. Haverá um custo para quem optar por uma demarcação exagerada do que deve ser considerado ‘estratégico’.

Vale destacar que uma acelerada transformação digital vem ampliando o espaço para uma possível globalização dos serviços. O âmbito dos serviços como motor do desenvolvimento tem um caminho aberto pela frente. O aumento da atividade digital transfronteiriça sugere que a natureza e o âmbito da globalização irão provavelmente evoluir nos próximos anos, uma vez que os fluxos poderão continuar a diminuir em áreas tangíveis, como o comércio de mercadorias, enquanto aceleram em áreas intangíveis, incluindo o comércio de serviços e fluxos de dados transfronteiriços.



“Vale destacar que uma acelerada transformação digital vem ampliando o espaço para uma possível globalização dos serviços”



“O âmbito dos serviços como motor do desenvolvimento tem um caminho aberto pela frente”

Do lado chinês, pode-se assumir uma preferência pela preservação da globalização que facilitou o sucesso da China no crescimento com transformação estrutural, embora a China também seja afetada pelos novos rumos na área geopolítica e mostre sinais de buscar menos dependência do exterior.

Pode-se certamente esperar uma globalização mais lenta e alguma regionalização, ou uma desaceleração no crescimento dos fluxos transfronteiriços de bens, capitais e pessoas, algo já presente desde a crise financeira global, em vez de uma “desglobalização”, entendida como declínio absoluto e/ou fragmentação.

As políticas industriais implicam custos econômicos (fiscais, de ineficiência), que só são compensáveis na perspectiva de um país na medida em que, num determinado horizonte temporal, os efeitos sejam tais que não só tornem esses custos redundantes, mas também os compensem. As razões para o relativo desencanto com a globalização não parecem ser suficientes para a sua adoção generalizada.

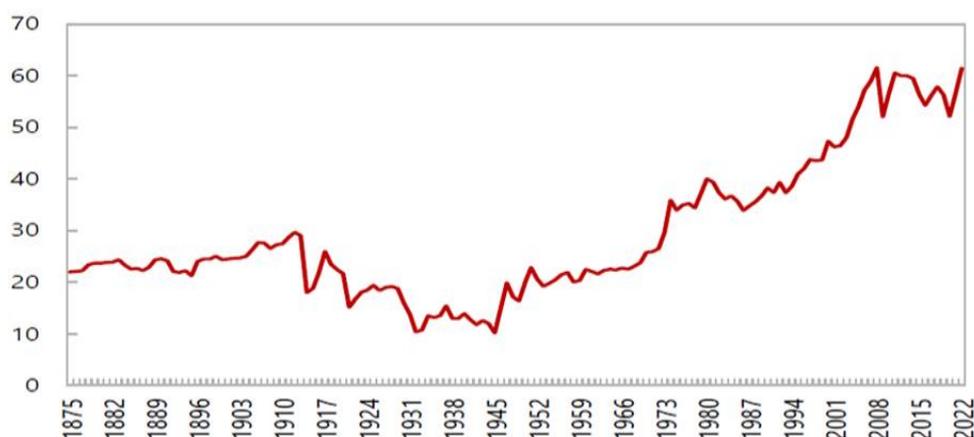
A RESILIÊNCIA DA GLOBALIZAÇÃO

No final de outubro de 2023, o Fundo Monetário Internacional publicou um documento de pesquisa em que mostrou a elevada resiliência do comércio e da interligação econômica entre países, apesar dos choques, quando vistos de forma agregada (Cevik, 2023). Os resultados foram consistentes com Canuto *et al* (2023).

O indicador mais comumente utilizado para a globalização é a abertura comercial, medida pela soma das exportações e importações dividida pelo PIB. Cevik (2023) mostrou que não haver sinais de declínio estrutural neste indicador, mas apenas flutuações ocasionais causadas por fatores cíclicos e perturbações na cadeia de abastecimento global, como as vividas durante a pandemia. Desde então, porém, o comércio internacional em porcentagem do PIB recuperou fortemente, apesar dos receios de uma fragmentação geoeconômica discriminatória e do protecionismo contínuo (Figura 1).

Figura 1: Globalização Econômica desde 1875

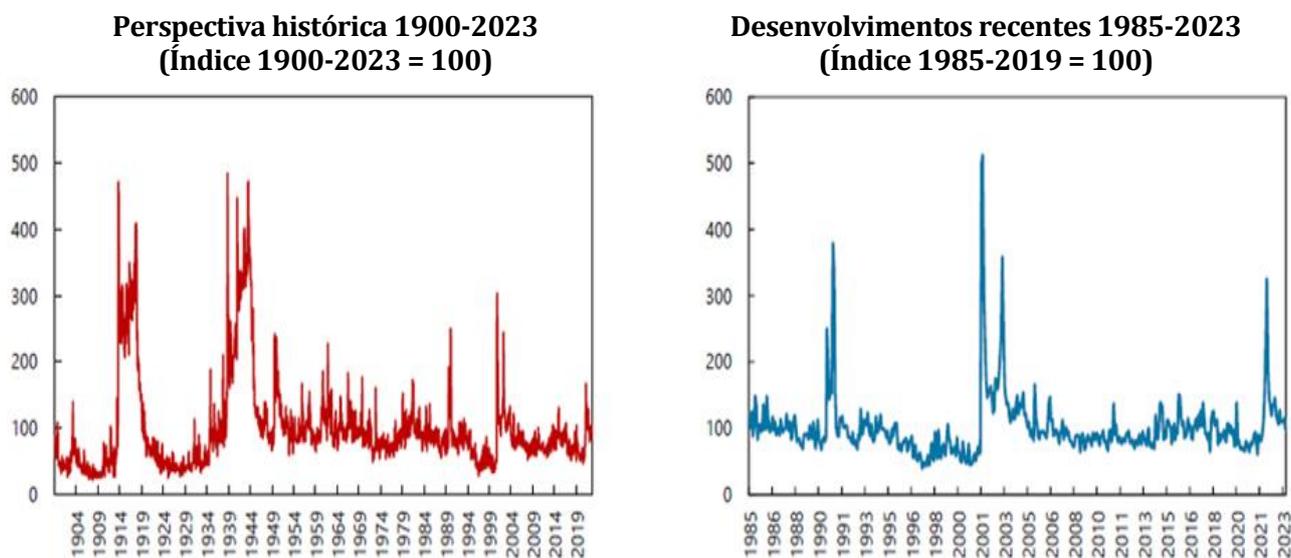
Comércio Internacional (proporção do PIB)



Fonte: Cevik (2023).

Cevik (2023) não encontrou vestígios de um recuo sistêmico na globalização do comércio resultante de desenvolvimentos geopolíticos. As ligações comerciais e as cadeias de abastecimento continuam a evoluir ao longo do tempo, refletindo a evolução econômica e tecnológica, incluindo a adaptação a fatores geopolíticos. No entanto, para além de momentos específicos e não frequentes de rupturas radicais no panorama geopolítico (Figura 2), a integração comercial global continuou a avançar, com retrocessos ocasionais.

Figura 2: Riscos Geopolíticos



REALINHAMENTO DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Qiu *et al* (2023), do Banco de Compensações Internacionais (BIS), também publicaram resultados relevantes em outubro, abordando um realinhamento das cadeias globais de valor. As cadeias existem como redes intrincadas de relações entre empresas, tanto entre países como entre setores. Utilizando informações sobre fornecedores e clientes das empresas para mapear toda a rede de interligação, o trabalho comparou detalhadamente dois momentos: dezembro de 2021 e setembro de 2023.

Os dados mais recentes sobre redes ao nível das empresas revelam que as cadeias de valor globais se têm alongado – ao invés de encurtadas – embora sem uma consequente densificação da rede, o que pode indicar que as relações com os fornecedores estão sendo diversificadas.

O alongamento das cadeias de abastecimento é especialmente significativo para as ligações fornecedor-cliente da China com os Estados Unidos, onde empresas de outras jurisdições, especialmente da Ásia, se inseriram nas cadeias de abastecimento. Este é um aspecto a destacar: em resposta às restrições – incluindo potenciais restrições – aos produtos chineses na China, estão surgindo ligações adicionais entre as duas economias.

As ligações diretas entre a China e os EUA diminuíram, dando lugar a ligações através de outras economias asiáticas. A percentagem de empresas chinesas que são fornecedoras diretas de clientes dos EUA diminuiu. Contudo, quando se consideram as ligações indiretas, a mudança parece mais modesta, sugerindo a hipótese da “interposição”. As empresas asiáticas de fora da China aumentaram em proporção do valor acrescentado nas cadeias de abastecimento que atendem aos Estados Unidos.

A evidência de que as cadeias de abastecimento foram redirecionadas através de outras economias da Ásia-Pacífico é particularmente impressionante nos segmentos de tecnologia da informação, onde a proporção de ligações entre países está entre as mais altas. Acreditamos que este é também um dos fatores explicativos de porque, apesar das restrições nos Estados Unidos à energia solar da China, por exemplo, esta continua a ser a principal fonte de importações norte-americanas de painéis solares, através de cadeias de valor alongadas.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Não há sinais de uma inversão na tendência a longo prazo de uma maior integração comercial global nas últimas décadas, especialmente na Ásia. Houve, no entanto, um realinhamento parcial das cadeias de valor globais,

refletindo o lado mais duradouro dos choques recentes. Isto está acontecendo provavelmente com aumentos de custos marginais, no caso de ocorrer um realinhamento para superar choques de natureza geopolítica. Esta é uma das razões que podem ser apontadas como o fim da era da inflação permanentemente baixa.

REFERÊNCIAS

- Berahab, R. (2023). [Navigating the CBAM Transitional Period: Understanding the Latest Developments, and Enhancing Preparedness](#), Policy Center for the New South, Policy Brief PB - 29/23, julho.
- Canuto, O. (2021). [Climbing a High Ladder - Development in the Global Economy](#), Policy Center for the New South.
- Canuto, O. (2022). [Slowbalization, Newbalization, Not Deglobalization](#), Policy Center for the New South, junho.
- Canuto, O. (2023a). [Growth Implications of a Fractured Trading System](#), Policy Center for the New South, setembro.
- Canuto, O. (2023b). [A Tale of Two Technology Wars: Semiconductors and Clean Energy](#), Policy Center for the New South, Policy Brief PB - 41/23, novembro.
- Canuto, O. (2023c). [Macroeconomic Policy Regime Change in Advanced Economies](#), Policy Center for the New South, Policy Brief PB - 02/23, janeiro.
- Canuto, O.; Arbouch, M.; Zhang, P.; and Ali, A.A. (2023). [GVCs, Resilience, and Efficiency Considerations: Improving Trade and Industrial Policy Design and Coordination](#), G20 India, T20 Policy Brief, junho.
- Cevik, S. (2023). [Long Live Globalization: Geopolitical Shocks and International Trade](#), IMF Working Paper WP/23/225, outubro.
- Qiu, H.; Shin, H.S.; and Zhang, L.S.Y. (2023). [Mapping the realignment of global value chains](#), BIS Bulletin No. 78, outubro.
- Sullivan, J. (2022). [Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit](#), Washington, D.C., 16 de setembro.

EXPEDIENTE

Publicado pela Funcex – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

CNPJ: 42.580.266/0001-09

Endereço: Av. General Justo, 171, 8º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ.

Telefones: (21) 9 8111-1760 e (21) 2509-7000

Site: www.funcex.org.br

E-mail: publicacoes@funcex.org.br

A divulgação desse estudo somente é possível pelo apoio das seguintes empresas associadas à Funcex:

Instituidores: Afrinvest Global, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Itaú-Unibanco S.A., Banco Santander (Brasil) S.A., BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Delos Global Resources LLC, IRB-Brasil Resseguros S.A., Petrobrás Petróleo Brasileiro S.A., Sociedade Nacional de Agricultura – SNA, Vale.

Mantenedores: Abimaq - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, ApexBrasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, Banco Bradesco S.A., CIERGS - Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul, Cisa Trading S.A., CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, CNI - Confederação Nacional da Indústria, Fecomércio/RJ, FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Fundação Educacional Severino Sombra, Grupo Multiplica, HapVida Assistência Médica, Huawei do Brasil Telecomunicações, LCA Consultores Ltda., Muzika Publicidade.

É autorizada a transmissão do conteúdo disponibilizado neste informativo, sendo obrigatória a citação da fonte.