

BRIDGES NETWORK

# PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 10, NÚMERO 6 - AGOSTO 2014



## O Brasil e o plurilateralismo: ator ou espectador?

### POLÍTICA COMERCIAL

Propostas de integração externa da indústria

### CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

A participação dos BRICS nas cadeias globais de valor: as novas-velhas escolhas da política comercial

### NEGOCIAÇÕES MEGARREGIONAIS

A proliferação dos acordos preferenciais de comércio: uma síntese dos impactos da TTIP sobre o Brasil



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PONTES

VOLUME 10, NÚMERO 6 - AGOSTO 2014

## PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

## ICTSD

**International Centre for Trade and Sustainable Development**  
Genebra, Suíça

### EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

### EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

### EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Fernando Marques

Suzi Yumi Katsumata

### CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

### DESIGN GRÁFICO

Flarvet

### LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch)

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

## SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

- 4 **Sem deixar a peteca cair: o Brasil e os contenciosos na OMC**  
*Diego Bonomo*

## POLÍTICA COMERCIAL

- 9 **Propostas de integração externa da indústria**  
*Thomaz Marinho de Andrade Zanotto*

## CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

- 13 **A participação dos BRICS nas cadeias globais de valor: as novas-velhas escolhas da política comercial**  
*Leane Cornet Naidin*

## NEGOCIAÇÕES MEGARREGIONAIS

- 18 **A proliferação dos acordos preferenciais de comércio: uma síntese dos impactos da TTIP sobre o Brasil**  
*Lucas Ferraz, Vera Thorstensen*

## NEGOCIAÇÕES MEGARREGIONAIS

- 22 **A Aliança do Pacífico e os acordos megarregionais: oportunidades para uma integração mais profunda**  
*Antoni Estevedeordal*

- 26 **Informações úteis**

- 27 **Publicações**

## Gigante pela própria natureza?



*Ao Brasil, sobram atributos para assumir o protagonismo nas negociações comerciais globais. Abundância de recursos naturais, pujança de mercado interno, economia diversificada – são inúmeras as razões que o tornariam um parceiro preferencial em qualquer debate internacional. No entanto, não basta ter escala. Acordos comerciais são, em sua dimensão mais fundamental, contratos firmados por Estados soberanos, em que a disposição em estabelecer compromissos legais é tão importante quanto os incentivos derivados de potenciais ganhos econômicos.*

*Enfatizar a centralidade da proatividade estatal na assinatura de acordos comerciais é importante por vários motivos. Primeiramente, porque devolve a iniciativa política ao lugar devido em qualquer análise sobre o tema. Argumentos baseados em noções abstratas, como a existência de vantagens comparativas, muitas vezes obscurecem o fato de que a maior competitividade de determinados setores não deriva unicamente de desígnios naturais. Política é, entre outras coisas, influenciar a alocação dos recursos disponíveis a uma sociedade, algo que uma negociação comercial tem enorme capacidade de fazer.*

*Esse quadro revela tensões entre a ação dos governos e os (escassos) canais institucionalizados para que a sociedade faça seus interesses ressoarem nas burocracias estatais. De fato, existem inúmeros mecanismos de transmissão de preferências no mundo, mas apenas uma parcela limitada de tais instrumentos se destina a auscultar o que a sociedade em geral pensa sobre a integração. É considerável, assim, a margem de manobra dos governos no planejamento de aproximações com vizinhos ou outros integrantes do sistema internacional. No entanto, o debate em voga no Brasil sobre os rumos da política comercial aponta para uma possível encruzilhada diante da qual se encontra o país. A necessidade crescente de pensar alternativas para o Brasil nessa matéria, vocalizada por grupos de naturezas diversas, tem exposto não apenas os custos da política comercial atual, mas também o preço da falta de transparência nessa seara.*

*Presença obrigatória nos grandes teatros da diplomacia internacional, o governo brasileiro é capaz de escolher o papel que deseja desempenhar em tais esforços. É bem verdade que, embora prefira o distanciamento, seu tamanho lhe assegurará a posição de espectador privilegiado. Resta saber quais serão as consequências dessas decisões: diminuição progressiva da capacidade de influenciar negociações globais ou o fortalecimento diante de opções equivocadas de outros Estados? Afinal, não há gigantismo que se sustente sem decisões políticas consistentes.*

*A você, prezado(a) leitor(a), esperamos trazer elementos relevantes para a reflexão e o debate. Oferecemos, ademais, a possibilidade de participar ativamente do processo de construção desta publicação, comentando as notícias publicadas no [site do Pontes](#) ou escrevendo-nos um [e-mail](#).*

*Esperamos que aprecie a leitura.*

A Equipe Pontes

## SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

# Sem deixar a peteca cair: o Brasil e os contenciosos na OMC

Diego Bonomo

*Os últimos anos registraram um recuo no histórico protagonismo do Brasil na OMC em matéria de solução de controvérsias. Diante desse quadro, este artigo analisa a política comercial do país e aponta um caminho possível para a retomada da liderança brasileira na Organização.*

**O** Brasil é um dos principais usuários do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde a criação da Organização, em 1995, o país executou uma estratégia vitoriosa de defesa de seus interesses econômicos (e de políticas públicas), ao combinar negociações comerciais e contenciosos. Nos últimos anos, no entanto, o protagonismo brasileiro recuou tanto no sistema de solução de controvérsias quanto na OMC, de modo geral.

Este artigo analisa o histórico do Brasil no sistema e a atual política comercial do país nessa área e aponta um caminho possível para a retomada da liderança brasileira na Organização.

## Invenção da tradição<sup>1</sup>

O Brasil é o quarto maior usuário do sistema de solução de controvérsias da OMC e o maior entre os países emergentes e em desenvolvimento. Entre 1995 e 2013, foram iniciadas 474 disputas no mecanismo de solução de controvérsias. O Brasil foi demandante em 26 delas, atrás de Estados Unidos (106), União Europeia (90) e Canadá (33); e à frente de México (23), Índia (21) e Argentina (20).

O Brasil foi, também, demandado em 15 casos abertos em razão de práticas adotadas pelo governo brasileiro. Embora seja um número significativo, é muito inferior àquele registrado pelos Estados Unidos (121) e pela União Europeia (77), e menor do que aquele dos principais parceiros do Brasil no BRICS, no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e na própria OMC – respectivamente China (31), Argentina (22) e Índia (22).

O resultado dessa participação é que, entre as principais economias do mundo, reunidas no G-20, o Brasil (1,73) é a segunda mais ofensiva no sistema de solução de controvérsias da OMC<sup>2</sup>, atrás apenas do Canadá (1,94); à frente de outras economias ofensivas, como México (1,64) e União Europeia (1,19); e distante de economias defensivas, tais como os Estados Unidos (0,88) e os parceiros do país no BRICS e no Mercosul – Índia (0,95), Argentina (0,86), Rússia (0,50) e China (0,39).

Em todo o período 1995-2013, o setor industrial brasileiro foi o principal demandante do uso de contenciosos na OMC como instrumento para eliminar barreiras comerciais, tendo representado 46% dos 26 casos iniciados pelo Brasil nesses 18 anos. Foi seguido pela agroindústria (34%), agricultura (8%), propriedade intelectual (8%) e combustíveis (4%). O setor de serviços nunca utilizou o mecanismo de solução de controvérsias<sup>3</sup>.

A liderança brasileira em matéria de contenciosos resultou, em grande medida, da estratégia elaborada e executada de forma bem sucedida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), em estreita colaboração com outros ministérios e o setor privado do país. A institucionalização dessa estratégia, que consistiu em defender os interesses econômicos do Brasil em “dois trilhos” simultâneos e complementares – o da negociação comercial e o das disputas –, ocorreu com a criação da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do MRE em 2001<sup>4</sup>, chefiada pelo embaixador Roberto Azevêdo, atual diretor-geral da OMC e o principal diplomata da área comercial do país desde a criação da Organização.

### Demandas no OSC (1995 - 2013)

Estados Unidos

106

União Europeia

90

Brasil

26

Índia

21

Argentina

20

Fonte: OMC

Outra característica do modelo brasileiro que contribuiu para seu sucesso foi o desenvolvimento de um elaborado "processo estendido de litígio" (ELP, sigla em inglês). Trata-se de um sistema informal, mas de aplicação coerente, de avaliação criteriosa de cada caso potencial antes que este seja formalmente iniciado, o que é combinado com uma ação legal-diplomática bem definida tanto na fase anterior à análise jurídica do caso quanto na etapa posterior à sua conclusão. Essa característica permitiu ao MRE "filtrar", em termos jurídicos, econômicos e políticos, as demandas do setor privado e assegurar alta taxa de vitória e cumprimento com as decisões da OMC nos contenciosos iniciados pelo Brasil – alguns deles emblemáticos, como o caso do açúcar, contra a União Europeia (UE), e o do algodão, contra os Estados Unidos<sup>5</sup>.

Por fim, vale destacar que o MRE, além de ter desenvolvido competências internas para a condução dos contenciosos, reforçou a capacidade de ação do Brasil por meio da contratação permanente de escritórios de advocacia especializados em direito da OMC. Nesse sentido, o primeiro contrato foi assinado com o Sidley Austin LLP (Estados Unidos), seguido pela formação de um consórcio envolvendo o Greenberg Traurig LLP (Estados Unidos), o Hammonds LLP (UE, objeto de fusão posterior com Squire, Sanders & Dempsey LLP, dos Estados Unidos) e o L.O. Baptista Advogados (Brasil). Tais escritórios atuaram diretamente nos casos em que o Brasil foi demandado, bem como complementaram a atuação dos escritórios contratados pelo setor privado em disputas de interesse deste último.

Em 2002, primeiro ano de funcionamento pleno da CGC, o Brasil iniciou 5 disputas – o maior número em um único ano, à exceção do ano 2000, quando o país iniciou 7 – e atingiu uma participação acumulada de 7,9% no total de casos da OMC até aquele ano. A partir de 2002, a participação brasileira iniciou processo de declínio, até atingir 5,5% em 2013, ou seja, uma redução de 30%. O ano de 2002 foi, também, o último no qual o Brasil iniciou um caso de interesse do setor industrial.

### Doha, crescimento e crise

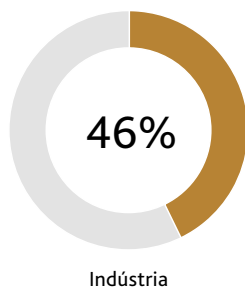
O ano de 2003 marca o início do gradual processo de recuo da atuação do Brasil, com a diminuição de seu ativismo no sistema de solução de controvérsias da OMC<sup>6</sup>. Entre 2003 e 2013, o país iniciou somente 4 disputas no mecanismo de solução de controvérsias, 3 de interesse da agricultura e agroindústria e 1 sobre propriedade intelectual, de interesse do próprio governo. Há, pelo menos, três causas para esse movimento.

A primeira foi o início das negociações da Rodada Doha, em novembro de 2001. Durante todo o primeiro semestre de 2002, a negociação multilateral enfrentou a paralisação, liderada pela Índia, que exigia que o dossiê agrícola do mandato de Doha fosse negociado antes dos demais, de modo a corrigir, na visão indiana e de diversos países em desenvolvimento, um desequilíbrio resultante da barganha que permitiu a conclusão da Rodada Uruguai. O bloqueio da Índia, já visível na resistência do país em aceitar os termos do mandato original durante a Conferência Ministerial de 2001, empurrou parte substancial das negociações para 2003. Com a aceleração da Rodada Doha naquele ano, os membros da OMC, inclusive o Brasil, adotaram uma postura mais conservadora no mecanismo de solução de controvérsias, pois esperavam que muitas das barreiras comerciais enfrentadas por suas empresas poderiam ser eliminadas no âmbito da negociação multilateral.

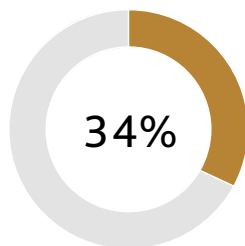
A segunda razão foi o acelerado processo de crescimento da economia internacional, com destaque para o desenvolvimento da China. De um lado, o boom das *commodities* agrícolas e minerais, ancorado na demanda chinesa, criou tantas oportunidades para os negócios brasileiros que o setor privado passou a buscar menos a ação do governo para questionar, na OMC, barreiras às suas exportações. De outro lado, a expansão do mercado interno do Brasil, somada à deterioração da competitividade industrial do país e ao acirramento da competição com a China, levou a indústria a direcionar sua atenção a mecanismos domésticos, como a defesa comercial. Outro aspecto importante do período de crescimento da economia internacional e expansão do mercado interno foi a relativa blindagem das práticas adotadas pelo governo brasileiro. Na última década, o país enfrentou apenas 2 disputas, sobre pneus e resina PET, à exceção daquela iniciada



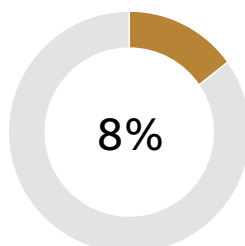
### O uso do OSC por setor da economia brasileira (1995 - 2013)



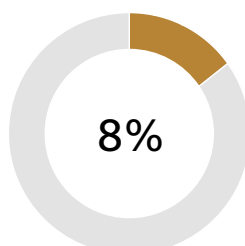
Indústria



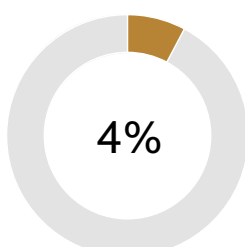
Agroindústria



Agricultura



Propriedade Intelectual



Combustíveis

pelos europeus no fim de 2013. Foram 2 casos pontuais de acesso a mercado, e apenas o primeiro evoluiu para a fase jurídica, após a qual a derrota parcial do Brasil foi utilizada pelo governo para finalizar a implementação de sua política ambiental sobre o tema, resguardando seu efeito como política pública. Entre 2007 e 2012, não houve nenhuma disputa contra o país.

A terceira razão para a diminuição do ativismo brasileiro foi a crise econômica internacional de 2008. A despeito da bem sucedida política anticíclica adotada pelo governo brasileiro, com ênfase na criação do Programa de Sustentação do Investimento, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Brasil adotou, nos anos seguintes, em particular a partir de 2011, um conjunto de medidas de política comercial voltado ao que o governo chamou de "defesa da indústria e do mercado interno". A adoção dessas medidas – algumas em sintonia com as regras da OMC, outras aparentemente não – levaram o país a uma posição defensiva, acusado de praticar o protecionismo em diversos momentos. Essa posição defensiva, sem dúvida, contribuiu para a adoção de um baixo perfil por parte do governo brasileiro, sobretudo do MRE, no sistema de solução de controvérsias.

Ainda assim, o MRE soube conduzir, com maestria, a negociação pós-etapa jurídica do contencioso do algodão contra os Estados Unidos, iniciada em 2009. A ação legal-diplomática do Ministério assegurou ao Brasil substanciais e históricas compensações financeiras e de acesso a mercado, bem como algumas reformas da Lei Agrícola (*Farm Bill*) estadunidense. Isso foi logrado mesmo diante de uma realidade adversa – muitas vezes subestimada pelo setor privado e pela imprensa do Brasil –, constituída pelo fato de que a retaliação autorizada pela OMC tenha sido amparada em uma fórmula frágil e não possa ser corrigida devido a uma falha estrutural no Entendimento sobre Solução de Controvérsias da Organização<sup>7</sup>; e pelo fato de que o país tenha que enfrentar um dos setores pró-proteção mais fortes entre as economias do G-20 – o *lobby* agrícola dos Estados Unidos. Apesar do cenário desfavorável, o MRE manteve vivo o modelo brasileiro de atuação em contenciosos.

#### Retomada do protagonismo

O recuo brasileiro no uso do mecanismo de solução de controvérsias da OMC não é mais sustentável. O Brasil precisa retomar sua tradição de combinar negociações comerciais e contenciosos para avançar seus interesses exportadores e importadores (no caso de matérias-primas estratégicas para a indústria e o agronegócio). O mercado interno não é mais suficiente para assegurar o crescimento e as aspirações de desenvolvimento econômico do país, em particular do setor industrial. Do mesmo modo, a reserva de mercado existente em razão da tarifa externa comum do Mercosul não é mais eficaz no refreamento da concorrência extrabloco, sobretudo aquela proveniente da Ásia emergente. O Brasil precisa, com urgência, de novos mercados.

Além desse imperativo do crescimento econômico do país, a blindagem das práticas do governo brasileiro não pode mais ser dada como certa. O contencioso iniciado pela UE contra o Brasil, no fim de 2013, é o maior questionamento da política industrial do país já realizado por um parceiro comercial na OMC. O escopo das consultas solicitadas pelos europeus é mais abrangente do que a contestação do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) nos contenciosos sobre aeronaves regionais, que envolveu Brasil (Embraer) e Canadá (Bombardier) em finais dos anos 1990 e início dos anos 2000. Caso a UE decida solicitar a abertura de painel contra o Brasil e saia vitoriosa, as reformas serão profundas e terão importantes consequências sistêmicas para as políticas industrial e comercial brasileiras, sobretudo no uso de requisitos de conteúdo local e tributação favorecida.

O fim da blindagem não deve, no entanto, induzir o Brasil a adotar uma estratégia de contenciosos de "olho por olho, dente por dente" (*tit-for-tat*) contra seus parceiros, isto é, revidar um caso com outro, sem avaliação criteriosa e decisão clara sobre os interesses econômicos do setor privado brasileiro. Essa estratégia, utilizada por Argentina, China e Rússia, não é exemplo a ser seguido pelo Brasil, inclusive porque um esgarçamento

## Alvos de demandas no OSC (1995 - 2013)

Estados Unidos

121

União Europeia

77

China

31

Argentina

22

Índia

22

Brasil

15

Fonte: OMC

desnecessário do sistema de solução de controvérsias da OMC pode minar sua legitimidade e eficácia, situação contrária ao interesse de longo prazo do Brasil.

Levantamento preliminar realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) indicou que há, pelo menos, 20 potenciais contenciosos no estoque brasileiro. Em grande parte, são casos de interesse da agroindústria, cujas exportações enfrentam diversas barreiras sanitárias e fitossanitárias. Mas também existem disputas que podem abrir novos mercados para indústrias brasileiras que exportam produtos de alto valor agregado, como aeronaves e carrocerias de ônibus. A relação de contenciosos produzida pela CNI aponta para potenciais casos em mais de 10 setores contra 9 diferentes membros da OMC, incluindo todos os parceiros do Brasil no BRICS.

Diante desse cenário, há duas ações importantes a serem tomadas pelo governo brasileiro para não deixar a peteca do Brasil cair em matéria de contenciosos. De um lado, o país precisa retomar sua estratégia inicial de dois trilhos. Essa retomada requer a sinalização de um mandato claro por parte da Presidência, a ser refletido em Resolução da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), estabelecendo as diretrizes da nova estratégia. De outro, o Brasil precisa realizar aperfeiçoamentos institucionais para assegurar que os contenciosos sejam, de fato, considerados instrumentos centrais na formulação e execução da política comercial.

As reformas institucionais são três. Primeiro, é necessário estabelecer um sistema brasileiro de identificação, classificação, monitoramento e eliminação de barreiras comerciais. Para tanto, é preciso criar uma plataforma eletrônica para notificação e acompanhamento das barreiras; formalizar o processo formal pelo qual o setor privado possa peticionar o governo para investigar barreiras – um “ataque comercial” –; e organizar a atuação dos órgãos de governo para identificar, notificar e eliminar barreiras, inclusive por meio da criação de adidos de indústria e comércio em mercados-chave para o Brasil, em complemento à exitosa atuação dos adidos agrícolas.

Segundo, é preciso fortalecer a estrutura da CGC, para que o órgão possa conduzir uma estratégia clara e ativa na área de contenciosos e ter atuação consultiva para evitar a adoção de políticas públicas que violem as regras da OMC. Para tal, é preciso transformar a CGC em um novo Departamento de Contenciosos do MRE, que seja encarregado tanto da condução dos casos em andamento (função essencial da CGC) quanto da análise prospectiva das práticas dos parceiros do Brasil (com vistas à abertura de novos casos) e das próprias políticas industrial e comercial brasileiras (de modo a evitar sua contestação na OMC). Em um cenário ideal, seria necessário emendar o artigo 131 da Constituição Federal, que trata da advocacia pública, para incluir um quarto parágrafo, que atribua ao MRE a representação da União na OMC, dirimindo antigo conflito entre o Ministério e a Advocacia-Geral da União (AGU). A tradição brasileira deixa claro que o modelo sob jurisdição do MRE é eficaz e representa, melhor do que a AGU, a natureza legal-diplomática do sistema de solução de controvérsias da Organização.

Terceiro, é necessário revitalizar a CAMEX, de modo que esse órgão do Conselho de Governo da Presidência possa executar plenamente sua função de formulador da política comercial brasileira. O contencioso iniciado pela UE, em 2013, é um bom exemplo da atual

---

*O Inovar-Auto (...) foi elaborado quase exclusivamente pelo Ministério da Fazenda, à revelia da CAMEX e do MRE. Como resultado, não foi feita uma análise criteriosa sobre a forma com que o setor automotivo poderia ser estimulado ou protegido sem que a medida adotada expusesse o Brasil na OMC.*

---

disfunção no processo de tomada de decisão sobre as políticas industrial e comercial. O Inovar-Auto, um dos principais programas contestados pelos europeus, foi elaborado quase exclusivamente pelo Ministério da Fazenda, à revelia da CAMEX e do MRE. Como resultado, não foi feita uma análise criteriosa sobre a forma com que o setor automotivo poderia ser estimulado ou protegido sem que a medida adotada expusesse o Brasil na OMC. Nesse contexto, uma CAMEX revitalizada, amparada por uma CGC transformada em Departamento com a função complementar de análise das políticas industrial e comercial brasileiras, é fundamental para assegurar a devida blindagem das políticas públicas do país.

Por fim, para além da retomada da estratégia e da realização das reformas institucionais, cabe mencionar a necessidade de que o governo e o setor privado brasileiros articulem modelos de financiamento dos contenciosos. Passados quase 20 anos desde a criação da OMC, as disputas levadas ao mecanismo de solução de controvérsias têm se tornado cada vez mais complexas e, portanto, dispendiosas.

Como se vê, as mudanças necessárias para não deixar a peteca cair estão ao alcance do Brasil – basta visão e vontade política para conduzi-las.

- ❶ Dados da OMC compilados pelo autor.
- ❷ O índice apresentado em parênteses é resultado da razão entre os casos em que o país em questão é demandante (numerador) e aqueles em que é demandado (denominador). Os países com resultado superior a 1 são considerados ofensivos, ao passo que aqueles com resultado inferior a 1 são considerados defensivos.
- ❸ Cabe ressaltar que os dois casos relacionados a propriedade intelectual corresponderam a interesses do governo brasileiro, e não da indústria: um contra a Lei de Patentes (*Patent Act*) dos Estados Unidos, para contrabalançar disputa anterior iniciada pelo país contra o Brasil, e outro contra prática da UE, que afetava, de forma negativa, a importação de genéricos pelo país. No que diz respeito ao setor de combustíveis, houve um único caso contra os Estados Unidos, de interesse da Petrobras.
- ❹ A CGC foi criada pelo Decreto No. 3.959/2001.
- ❺ O conceito de ELP foi elaborado por Chad Bown, no trabalho intitulado *Self-Enforcing Trade: Developing Countries and WTO Dispute Settlement* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2009).
- ❻ O período 2003-2005 foi de intensa atividade na CGC, já que todos os grandes casos iniciados na fase anterior estavam ativos. Esse "período de ouro" do órgão foi refletido na subsequente promoção do embaixador Roberto Azevêdo a negociador-chefe do Brasil na Rodada Doha, em assessoria direta ao ministro das Relações Exteriores.
- ❼ A fórmula da retaliação adotada pelo árbitro da OMC, que previa a possibilidade da "retaliação cruzada" em propriedade intelectual, era frágil pois incluía, em seu numerador, uma variável correspondente à participação dos bancos brasileiros no subsídio à exportação dos Estados Unidos. Com a proibição da participação dos bancos brasileiros, decidida pelo Departamento de Agricultura estadunidense por ato administrativo, os Estados Unidos eliminaram a variável da fórmula e "desinflaram" a retaliação, impedindo o Brasil de utilizar a retaliação cruzada. A falha estrutural no Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC diz respeito à não previsão do direito de apelação em arbitragens sobre o montante da retaliação. Como consequência, o governo brasileiro não pôde contestar a fórmula decidida pelo árbitro.



**Diego Bonomo**  
Gerente-executivo de Comércio  
Exterior da Confederação  
Nacional da Indústria (CNI).



## POLÍTICA COMERCIAL

# Propostas de integração externa da indústria

Thomaz Marinho de Andrade Zanotto

*Diante da necessidade de aprimorar a competitividade da indústria nacional, expandir os mercados para as exportações do país, bem como ampliar a inserção brasileira nas cadeias globais de valor, a FIESP consolidou um conjunto de propostas de integração externa da indústria, cujos principais eixos são analisados neste artigo.*

Nos últimos anos, as transformações no comércio internacional lançaram novas luzes sobre a dinâmica de integração da economia brasileira no cenário mundial. A emergência do fenômeno das cadeias globais de valor, as dificuldades nas negociações multilaterais e a proliferação de acordos preferenciais de comércio trouxeram desafios ao setor produtivo, que enfrenta a concorrência interna de produtos importados, estruturalmente mais baratos que os nacionais. A situação não é menos inquietante no setor externo, já que o manufaturado brasileiro perdeu cronicamente participação em seus principais mercados consumidores estrangeiros ao longo da última década.

Embora o Brasil tenha exercido um protagonismo regional, a estratégia nacional de inserção comercial deve ser repensada. O Brasil é plenamente capaz de perseguir acordos bilaterais de comércio sem que abandone sua histórica tradição de defesa e promoção do multilateralismo. A busca dos interesses nacionais por meio da inserção externa da indústria tampouco implica a renúncia dos arranjos regionais já estabelecidos, os quais são fundamentais e devem ser encarados como ferramentas basilares para a manutenção dos interesses brasileiros na América do Sul.

Atenta a tal contexto, em julho de 2013, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) lançou sua Agenda de Integração Externa, documento que destaca importantes estratégias a serem adotadas pelo Brasil, com vistas a inserir nosso país nas cadeias produtivas globais de maneira gradual e consistente. A publicação busca contribuir para a construção de um consenso sobre a necessidade de integração econômica do país no plano extrarregional. Assim, retomando os esforços voltados a impactar positivamente a competitividade da indústria brasileira, a FIESP divulgou, em junho de 2014, o documento "Propostas de Integração Externa da Indústria".

De maneira geral, as propostas de integração contemplam sete eixos temáticos fundamentais para a melhor inserção comercial do Brasil: i) integração regional; ii) integração extrarregional; iii) relacionamento com o agrupamento BRICS, a China e a África; iv) OMC e acordos plurilaterais; v) investimentos; vi) acordos para evitar dupla tributação; e vii) fortalecimento das instituições brasileiras de comércio exterior. O documento mapeia, ainda, a situação atual de cada um dos temas, bem como os interesses do país e o posicionamento da FIESP com relação ao respectivo eixo. Com isso, busca-se não apenas sintetizar apropriadamente as demandas mais evidentes do setor industrial brasileiro, mas também contribuir para o incremento da competitividade do produto manufaturado no comércio exterior.

No que diz respeito à integração regional e, mais especificamente, ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Brasil reúne as qualidades políticas e econômicas necessárias para liderar o processo de abertura comercial do bloco, bem como a consolidação institucional deste. O grande desafio que se coloca ao Brasil é superar o crescente ceticismo da opinião pública quanto aos benefícios do Mercosul, bem como à capacidade do bloco de negociar acordos e fazer com que suas próprias regras sejam respeitadas. Cabe ao Brasil, portanto, zelar pelo fortalecimento normativo e institucional do Mercosul e liderar os esforços para acabar com a paralisia de suas principais agendas de negociação.

Para que essa normalização nas relações intra-Mercosul ocorra, é crucial reestabelecer a "livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos" na região, regra de ouro do Tratado

## Membros da OMC negociando o TISA

Austrália  
Canadá  
Chile  
Colômbia  
Coréia  
Costa Rica  
Hong Kong  
Islândia  
Israel  
Japão  
México  
Nova Zelândia  
Noruega  
Paquistão  
Panamá  
Paraguai  
Peru  
Suíça  
Taipei  
Turquia  
União Europeia

de Assunção e base para a retomada do processo de integração do bloco. A FIESP sugere um critério estritamente econômico a ser perseguido como forma de assegurar uma retomada desse processo: o aumento consistente do comércio intra- e extrazona, que deve ser catalisado por meio da negociação e da assinatura de acordos de livre comércio, dentro e fora da região.

Cumprir, nesse contexto, a importância de uma integração efetiva com as economias mais dinâmicas da América Latina (principalmente Chile, Colômbia, México e Peru), por meio de acordos de comércio avançados e ambiciosos, complementares aos ACEs atualmente em vigor.

Se, por um lado, o fortalecimento das relações regionais deve ser um caminho inexorável da estratégia de inserção internacional brasileira, é na frente extrarregional que se observam as maiores oportunidades de ganho em termos de abertura comercial, em virtude justamente da tímida rede de acordos que o Brasil e o Mercosul possuem com países fora da ALADI.

Para inserir-se efetivamente nas cadeias globais de valor e aumentar o peso do comércio exterior na economia nacional, o Brasil deve aproximar-se de economias com alto grau de desenvolvimento tecnológico, como os Estados Unidos, a União Europeia (UE) e o Japão. Para tanto, é de extrema relevância negociar com esses e outros importantes *players* do comércio global.

Nesse sentido, o acordo com a UE, principal parceiro comercial brasileiro, cujas negociações se arrastam há mais de 15 anos, deve ser assinado e ratificado o quanto antes e servir de mola propulsora para outros entendimentos semelhantes. Segundo estudo da FIESP, as exportações brasileiras para a UE poderão crescer 12% com a assinatura do acordo atualmente em negociação. Ainda, é preciso levar em consideração outros benefícios que um entendimento dessa natureza proporciona, como uma maior previsibilidade e segurança jurídica nas operações de comércio exterior e investimentos, maior convergência regulatória e melhora no ambiente de negócios.

Tudo isso estimula o intercâmbio econômico, a troca de tecnologia e os investimentos produtivos. No caso dos Estados Unidos e do Japão, cujos diálogos para um acordo sequer existem, a lógica é a mesma: é preciso unir-se a essas economias mediante entendimentos equilibrados e ambiciosos, que aumentem a competitividade da economia brasileira em longo prazo, levando em consideração sempre as sensibilidades da indústria brasileira.

Da mesma forma, há espaço para a negociação de acordos específicos com países da África e dos BRICS, que vão desde entendimentos setoriais a acordos de investimento e de livre comércio. A China, especificamente, deve ser uma prioridade, tendo em vista que Pequim já iniciou o gradual processo de reorientação de sua economia rumo a maiores níveis de consumo interno e de investimento no exterior.

Como já dito anteriormente, nenhuma dessas ações deve ocorrer em detrimento da estratégia multilateral de negociações do governo brasileiro, o que inclui os esforços na OMC para a conclusão da Rodada Doha e a implementação dos acordos alcançados na Conferência Ministerial de Bali, no final de 2013. Sobre esse aspecto, cabe um engajamento mais ativo do Brasil também nas negociações plurilaterais que sejam do interesse nacional, como o Acordo de Comércio em Serviços (TISA, sigla em inglês).

A estratégia de inserção internacional do Brasil deve ser extensiva e buscar acordos que garantam o crescimento das exportações nacionais, seja nos foros multilaterais ou em âmbito bilateral, abrangendo tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento.

O desenvolvimento nacional e o aumento da competitividade da indústria passam também pela elevação dos níveis de Formação Bruta de Capital Fixo da economia, ou seja dos investimentos em tecnologia, inovação, infraestrutura e aumento da capacidade instalada do parque industrial. Para tanto, é fundamental criar o ambiente ideal para atração do capital externo, sobretudo por meio de investimento estrangeiro direto (IED).

Da mesma forma, é estratégico fomentar o investimento brasileiro direto (IBD) no exterior, como forma de garantir mais competitividade e acesso a mercado para as empresas brasileiras. Em contraste com o IED, cujos fluxos ainda são marcados pela lógica "Norte-Sul", o IBD tem como destino principal os mercados emergentes, sobretudo África e América Latina. Essas regiões apresentam um rápido crescimento econômico e um mercado consumidor em expansão e, por isso, constituem grandes oportunidades aos investidores brasileiros. No entanto, a falta de estabilidade política e macroeconômica em muitos países dessas regiões justifica a existência de mecanismos que tragam garantias e segurança jurídica às empresas brasileiras.

Tendo em vista as inúmeras dificuldades, políticas e legais, para a ratificação dos Acordos de Promoção e Proteção do Investimento (APPIs) no Brasil, são dois os principais instrumentos de defesa e promoção dos investimentos (e de seus rendimentos) que a FIESP defende em seu documento de posição: os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) e os Acordos para Evitar a Dupla Tributação. Os ACFI já foram apresentados com sucesso a parceiros africanos e latino-americanos e trazem uma linguagem nova e flexível, com foco na prevenção e resolução negociada de litígios.

Diferentemente do que ocorreu com os APPIs, o Brasil já possui 29 Acordos para Evitar a Dupla Tributação assinados e ratificados. Esse número, entretanto, é relativamente baixo se comparado a outros países emergentes, como México, China e Indonésia – o que deixa o Brasil em desvantagem na atração de investimentos. É de suma importância, portanto, aproximar o Brasil da prática internacional de acordos desse tipo, tanto no que se refere à quantidade quanto à espécie de acordo adotado, tomando por base os modelos utilizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelas Nações Unidas. Outro aspecto importante é a eliminação das incertezas de interpretação e a transparência, o que pode ser aprimorado por meio de um mecanismo de consulta formal entre governo e setor privado.

Finalmente, o último eixo temático do documento de posição da FIESP diz respeito ao "Fortalecimento Institucional do Comércio Exterior Brasileiro". É do interesse do setor privado e de toda a sociedade brasileira que o processo decisório em matéria de comércio exterior se torne mais célere e eficiente. A dispersão de competências entre muitos ministérios dificulta e burocratiza a tomada de decisão em temas relacionados ao comércio exterior. Nesse sentido, a solução proposta pela FIESP é uma maior centralização administrativa em torno da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Com isso, seria possível racionalizar os processos e fortalecer o órgão, que teria mais autonomia com relação aos demais órgãos do governo em seu processo decisório. Da mesma maneira, a vinculação da Câmara diretamente à Presidência da República conferiria ao tema o peso político que lhe é devido no âmbito da formulação das políticas macroeconômicas do Brasil.

São diversas as opções sobre a mesa para uma maior inserção da economia brasileira no mundo, tanto em termos de integração regional quanto extrarregional e multilateral, e o custo de oportunidade da não participação nessas negociações passou a ser tão ou mais importante do que os ganhos obtidos com o entendimento. Um desses custos é, justamente, a ausência do Brasil no processo de elaboração das novas regras que deverão constituir a base para o comércio de bens, serviços e investimentos no mundo.

Após a crise global de 2008, que aprofundou a competição por mercados externos, o mundo experimentou – com o Brasil sempre à margem desse processo – uma impressionante proliferação de acordos bilaterais, com países e regiões se integrando profundamente por meio de entendimentos cada vez mais sofisticados e abrangentes. Apesar do ambiente de negócios comparativamente pior do que o de seus pares, a indústria brasileira conseguiu, nas últimas décadas, sobreviver e galgar algum espaço para suas manufaturas no mercado internacional. O cenário atual de deterioração do setor produtivo nacional deixa claro, porém, que é preciso reorientar imediatamente a estratégia de inserção externa do país, ao mesmo tempo em que se atacam os gargalos internos que ancoram a competitividade de nossa economia.



**Thomaz Marinho de Andrade Zanutto**

Diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Derex) da FIESP.

## CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

# A participação dos BRICS nas cadeias globais de valor: as novas-velhas escolhas da política comercial

Leane Cornet Naidin

*Este artigo analisa o grau de inserção dos países BRICS nas cadeias globais de valor e argumenta que o aumento na participação desses países em tais arranjos produtivos dependerá de uma maior liberalização no âmbito doméstico, principalmente em matéria tarifária e regulatória.*

O aprofundamento da interdependência produtiva entre as nações, ao longo das últimas décadas, tem intensificado a discussão acerca da natureza da inserção internacional dos países e o papel das políticas comerciais nesse fenômeno. Percebidos nos anos 2000 como relevantes motores da oferta e da demanda agregada mundial, os países BRICS mostram modalidades de inserção no cenário global bastante distintas, como se sabe. As diferenças são explicadas não só por diferentes dotações de fatores, recursos tecnológicos e características de sua localização regional, mas também por distintos níveis de abertura ao comércio e ao investimento internacional.

O *going global*, nos termos de Pascal Lamy, ex-diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), motivou a criação de uma nova base de dados em conjunto com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): a TiVA (*Trade in Value Added*), que busca estimar indicadores de fluxos de comércio calculados com base no valor bruto das exportações e no valor adicionado no âmbito doméstico.

Este artigo aponta as principais conclusões de uma pesquisa<sup>1</sup> que examinou a participação dos países BRICS no comércio internacional, medida em valor agregado. Examinamos as implicações do tema para o debate acerca da política comercial no Brasil, bem como a posição do país em meio às atuais negociações internacionais de comércio. Para tal, tomamos como referência o ano com dados disponíveis mais recentes na base TiVA: 2009.

## A "produção global"

O processo de aprofundamento da fragmentação geográfica da produção tem constituído as chamadas cadeias globais de valor (CGVs), as quais ocupam posição central no debate atual de política industrial e comercial. Economistas como Baldwin<sup>2</sup> e Grossman e Rossi-Hansberg<sup>3</sup> mencionam até a necessidade de um novo paradigma para o entendimento desse processo. Com efeito, houve uma mudança significativa na qualidade e na estrutura do comércio mundial, em decorrência da organização da produção – e dos serviços associados – em redes de fornecimento globais ampliadas, envolvendo a fragmentação das várias etapas de produção e de tarefas não somente entre firmas, mas também entre diferentes espaços geográficos. Estimativas da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) apontam que 80% do comércio global é movimentado pelas CGVs, em grande parte coordenadas por empresas multinacionais que comercializam insumos e produtos por meio de uma rede de empresas afiliadas, parceiras contratuais ou mesmo fornecedoras *arm's-length*<sup>4</sup>.

Nesse processo, as empresas fragmentam o processo produtivo e transferem as várias etapas para locais com vantagens comparativas decorrentes de sua localização, beneficiando-se, assim, de menores custos de produção e transação – por exemplo, diferenças no preço dos fatores de produção, no custo de coordenação das atividades e de transporte de insumos e matérias-primas. Vale notar que a especificidade das CGVs decorre de que não organizam simplesmente um acúmulo de operações transfonteiriças: constituem redes de produção fragmentadas e integradas em diversos países, envolvendo relações comerciais entre empresas tanto relacionadas como independentes, em

**Participação do Brasil nas exportações mundiais****2000: 0,9%****2011: 1,4%**

um processo de agregação de valor em diversas origens e destinos – o chamado compartilhamento transfronteiriço da produção.

De fato, uma das características que definem as CGVs é que o comércio mundial de bens finais incorpora, cada vez mais, importações de bens intermediários, que atendem a demandas e especificidades das firmas engajadas nesse processo. A participação dos bens intermediários no comércio total acelerou na década atual. Em 2009, as exportações mundiais de bens intermediários excederam o valor das exportações de bens finais, alcançando 51% das exportações de mercadorias, à exceção dos combustíveis. Em 2011, esse percentual passou para 55%. Os fluxos de exportação e importação são interdependentes para a consecução das atividades econômicas, já que os fornecedores de certos bens e serviços dependem de outros produtores para o fornecimento de insumos, partes e peças, máquinas e equipamentos, em um processo de integração que responde por grande parte do crescimento do comércio internacional nas últimas décadas.

A importância das atividades de serviços não pode ser desprezada: quando medida em termos de valor adicionado, sua participação foi de 42% do comércio mundial em 2011, ao passo que o cálculo do valor bruto das exportações correspondeu a 20%. Isso pode ser explicado pelo fato de que muitas atividades de prestação de serviços, necessárias às atividades de manufatura, estão incluídas nos preços de bens finais e, portanto, no valor das transações mundiais de bens.

Para além da fragmentação produtiva intrafirma, Milberg<sup>5</sup> ressalta o papel de impulsão desempenhado pelas empresas multinacionais. Acrescenta, ainda, o aumento da integração econômica entre empresas independentes. De acordo com o autor, as redes mundiais de produção poderiam ser classificadas segundo seu grau de coordenação e a hierarquia entre os agentes envolvidos. Com isso, Milberg introduz os aspectos referentes à teoria da organização industrial quanto às características das estruturas dos mercados e seu impacto sobre o desempenho das firmas. O autor aponta para a importância de que os agentes econômicos relevantes sejam considerados nesse processo, bem como seu poder de mercado e o papel das empresas líderes – aquelas com capacidade de gerenciamento de tarefas e de inovação, que determinam a agenda das cadeias nas quais se inserem. Gereffi<sup>6</sup> complementa o trabalho de Milberg, ao abordar a questão da coordenação entre empresas sob uma perspectiva interdisciplinar, com vistas a examinar os fatores que determinam a governança das redes de fornecimento globais.

Outros autores enfatizam a natureza da base técnica e da estrutura produtiva de cada país, pois algumas indústrias são menos propícias à fragmentação geográfica da produção (como no caso da química, siderúrgica e de extração mineral), e essas características limitam ou facilitam o perfil da integração vertical. Análises desse tipo mostram que a importância da inserção de cada país em CGVs está relacionada à estrutura de sua economia<sup>7</sup>.

Há ainda fatores que impulsionam padrões regionais por trás da organização global da produção, como a redução de custos de transporte, maior facilidade na coordenação entre as diferentes etapas e tarefas da produção, facilidades logísticas e redução nos custos das transações e dos serviços associados à proximidade regional. Em várias regiões, certos países funcionam como *hubs*, aglutinando as redes de fornecimento. Dessa forma, as CGVs têm, até o presente, um forte componente regional, concentrado na América do Norte, na Europa e no Sudeste da Ásia.

---

*uma das características que definem as CGVs é que o comércio mundial de bens finais incorpora, cada vez mais, importações de bens intermediários*

---



**Ranking de  
competitividade global  
(2013 - 2014)**

29° China  
53° África do Sul  
56° Brasil  
60° Índia  
64° Rússia

Fonte: Fórum Econômico Mundial

Aqui, cabe ressaltar que a política comercial desempenha um papel de impulsão da integração nas CGVs: restrições comerciais de naturezas diversas (falta de transparência e de estabilidade nos regimes de comércio, barreiras à importação de bens intermediários, para citar alguns casos), assim como limitações ao fluxo de investimentos e serviço, tendem a dificultar esse processo. A liberalização, em vários âmbitos e regimes, do fluxo de bens, serviços e investimentos tem sido um motor importante do aprofundamento da integração produtiva. Embora os efeitos das políticas comerciais sobre os parceiros constituam um tema tratado desde os tempos do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), o aprofundamento da fragmentação produtiva em âmbito mundial certamente afeta o grau com que tais efeitos são considerados.

**Os BRICS nas CGVs**

Se examinadas por grau de conteúdo tecnológico, as pautas de exportação brutas dos países BRICS sinalizam padrões de inserção nas CGVs de naturezas diferenciadas. Medidas em valor bruto, as exportações de três dessas economias (África do Sul, Brasil e Rússia) mostraram, em 2011, uma concentração em produtos primários ou manufaturados baseados em recursos naturais, ainda que oriundos de diferentes reservas naturais e atividades. No Brasil, por exemplo, cerca de 70% dos principais segmentos exportadores são baseados em produtos primários ou recursos naturais; na Rússia, cerca de 72%; e na África do Sul, cerca de 60%; em contraste com a Índia, país especializado em certos segmentos de produtos manufaturados de baixa ou média tecnologia (cerca de 60%) e serviços.

O indicador que mede a participação do valor agregado estrangeiro (VAE) nas exportações brutas de um país, apresentado na base de dados TiVA, revela o valor da produção realizada no exterior, embutido no valor da exportação de bens e serviços de cada país, e que estaria incorporado ao valor bruto das exportações. Seu complemento, o indicador "participação do valor agregado doméstico" (VAD), reflete a participação do valor da produção doméstica no valor da produção do bem ou do serviço para exportação. Em conjunto, a soma do VAD e do VAE corresponde ao valor total das exportações brutas. Os dados mostram que o valor adicionado doméstico das exportações brutas de Rússia e Brasil foi o mais elevado em 2009, superando em ambos os casos 90% – índice bem superior à média mundial (75%).

Como era esperado, as atividades que apresentam maiores índices de VAE não necessariamente são as mais representativas nas exportações brutas do país. As atividades extrativas não são passíveis de fragmentação produtiva e respondem por grande parte das exportações da África do Sul (38%) e Rússia (39%). O mesmo pode ser aplicado à produção de bens agrícolas, carnes e pescados, relevante no caso das exportações do Brasil (12%). Em contraposição, todas as atividades significativas nas exportações brutas da China correspondem àquelas de maior índice de agregação de valor estrangeiro.

Assim, os dados não apresentam surpresas: os países BRICS se integram nas CGVs de forma compatível com sua estrutura produtiva, as características técnicas dos produtos fabricados e, mais ainda, suas perspectivas de política comercial. Assim, o perfil de inserção internacional dos países BRICS, do ponto de vista de sua participação nas CGVs, é bastante distinto.

---

*O Brasil (...) não apresentou qualquer evolução no seu índice de agregação estrangeira no período 1995-2009 (...) o que reflete uma ausência de direcionamento de seu comércio em matéria de participação nas CGVs.*

---

### Exportações brasileiras aos BRICS (em US\$ milhões)

#### Em 2002

China

2.521

Índia

654

Rússia

1.253

#### Em 2012

China

41.228

Índia

5.577

Rússia

3.141

Fonte: MRE (2013)

China e Índia são os países BRICS que apresentam os maiores índices de VAE em todas as atividades, à exceção do segmento automotivo na África do Sul, cujo índice é o mais elevado. Mesmo nas atividades mais propensas à fragmentação produtiva – como veículos, equipamentos de transporte e produtos eletroeletrônicos –, o Brasil apresenta os mais baixos índices de VAE, acompanhado pela Rússia. Em ambos os países, os índices apresentados estão nos limites inferiores em comparação com todos os demais países da base de dados. O Brasil, por sua vez, não apresentou qualquer evolução no seu índice de agregação estrangeira no período 1995-2009: esse indicador manteve-se estável, o que reflete uma ausência de direcionamento de seu comércio em matéria de participação nas CGVs.

Existe, ainda, um aspecto que aponta para a análise dos fluxos de investimento embutidos nas CGVs: comparativamente ao Brasil, a África do Sul registrou um alto índice de VAE nos segmentos de metalurgia de base e produtos metálicos. Isso sugere que os países com maior presença de investimento estrangeiro direto (IED), em relação a seu produto interno bruto (PIB), tendem a apresentar uma participação maior nas CGVs e a gerar um VAE superior a partir do comércio, quando o coeficiente de importação é elevado. Outra dimensão relevante dos fluxos de investimento nos BRICS diz respeito à participação de empresas estrangeiras de controle do Estado, como no caso dos fluxos das empresas originárias da China.

Outro resultado interessante diz respeito ao indicador que reflete a participação de intermediários importados, por atividade, contido nas exportações dos países. Em todos os BRICS, observa-se uma relação próxima entre os indicadores de vantagens comparativas e o conteúdo de intermediários importados em suas exportações, confirmando a importância da liberalização comercial no fluxo de comércio de produtos intermediários como fator de ganhos de produtividade e competitividade nas exportações.

#### Considerações finais

A análise da base de dados TiVA não apresenta surpresas, mas nos dá sinalizações importantes com relação às implicações do aprofundamento das CGVs sobre as escolhas de políticas domésticas, tendo em vista a inserção internacional dos países, potenciais oportunidades de complementação econômica e cooperação. Nesse sentido, cabe indagar se a propalada meta de "maior inserção nas CGVs" para "ganhos de competitividade nas exportações" é uma escolha, ou se tal inserção decorre simplesmente das características estruturais de cada país, associadas a efeitos relevantes das estratégias de política comercial e dos marcos regulatórios pertinentes (como aquele em matéria de investimentos e serviços). Assim, a escolha a ser feita reside, sobretudo, no âmbito das políticas domésticas.

Nesse contexto, a política comercial requer uma perspectiva de maior liberalização. O indicador do grau de participação dos países BRICS nos fluxos de comércio, medido por meio do valor adicionado na produção de bens e serviços, confirma o importante papel da importação de produtos intermediários no seu desempenho exportador.

Como se sabe, no mundo das CGVs, os custos do protecionismo são ainda mais elevados, na medida em que tarifas de importação, por exemplo, são cumulativas nos fluxos de comércio de intermediários na cadeia de produção (à exceção dos produtos beneficiados por *drawback*). Assim, a estrutura tarifária de cada país é relevante porque pode favorecer ou dificultar a inserção nas redes globais de fornecimento, tendo-se em conta as várias modalidades presentes na organização da produção mundial. Outras barreiras relevantes são as administrativas (daí a importância das negociações da OMC em facilitação do comércio) e os regulamentos técnicos, um dos fatores propulsores das negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês)<sup>8</sup>. Assim, a coordenação entre as empresas líderes nesse processo, na maior parte das vezes implementada via negociações de acordos preferenciais, é relevante.

No cenário de mega negociações comerciais preferenciais, uma visão adequada sobre a participação dos BRICS exige uma percepção abrangente e interligada a respeito das políticas relevantes, uma vez que os mercados de atuação dos atores envolvidos – privados

e governamentais – são também interligados. Ainda que as decisões estratégicas da firma quanto à sua atuação em âmbito mundial sejam de caráter microeconômico, as políticas e o marco regulatório dos países nos quais se inserem as empresas estabelecem o contexto de seu processo decisório.

Na avaliação dos estímulos no âmbito das políticas de governo, assim como dos marcos regulatórios relevantes, as questões a serem incluídas na agenda das políticas governamentais não apresentam nada de novo: qual a inserção internacional desejada se os instrumentos de política implementados contribuem para esse resultado? Onde estão as vantagens comparativas de cada país, em termos de sua atratividade como fonte de locação da fragmentação da produção e de fluxos de investimentos? Quais são os estímulos ao comércio no setor de serviços? Ou seja, trata-se de pensar uma agenda de implementação de políticas comerciais, industriais e regulatórias que seja coerente e que facilite ganhos de produtividade. Assim, a agenda das CGVs é, sobretudo, a nova-velha agenda da competitividade. O conhecimento sobre o funcionamento das CGV será melhor apropriado pelo Brasil se contribuir para a formulação de escolhas das políticas domésticas corretas.

- ❶ Para a versão completa dos resultados da pesquisa, ver: Naidin, Leane C.; Ramón, José Ángel Chávez. Inserção internacional dos países BRICS e as cadeias globais de valor – novas escolhas? In: *Breves CINDES*, No. 85, mai. 2014. Disponível em: <[www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)>.
- ❷ Ver: Baldwin, R. *Globalization, the Great Unbundling*. Trabalho preparado para o projeto "Globalisation Challenges for Europe and Finland", organizado pelo Secretariado do Conselho Econômico, 2011.
- ❸ Ver: Grossman, G.; Rossi-Hansberg, E. *Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring*. Ago. 2006. Trabalho disponível em: <[www.princeton.edu/~grossman/offshoring.pdf](http://www.princeton.edu/~grossman/offshoring.pdf)>.
- ❹ Ver: OCDE, WTO, UNCTAD. *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. Estudo preparado para a Cúpula dos Líderes do G-20, em São Petesburgo (Rússia). OCDE/WTO/UNCTAD, 6 ago. 2013, p. 7, 21.
- ❺ Ver: Milberg, William. The Changing Structure of Trade Linked to Global Production Systems: What are the policy implications? In: *International Labour Review*, vol. 143, n. 1-2, 2004, pp. 45-90.
- ❻ Ver: Gereffi, Gary. The global economy: organization, governance, and development. In: Smelser, Neil J.; Swedberg, Richard (orgs.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, N.J.: Princeton University, 2005, cap. 8.
- ❼ Para Araújo Jr., as possibilidades de mudar esse perfil são altas na indústria de montagem (aeronáutica, automobilística, eletrônica, vestuário e calçados, por exemplo); moderadas nos ramos cujo processo de produção é segmentado (como na indústria têxtil); e limitadas ou inexistentes em indústrias de processo contínuo, nas quais o perfil da empresa decorre da tecnologia usada e da escala de produção (como química e siderúrgica). Ver: Araújo Jr., T. Fragmentação da Produção e Competitividade Internacional: o caso brasileiro. In: *Breves CINDES*, No. 73, mai. 2014, p. 3. Disponível em: <[www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)>.
- ❽ Ver: <<http://ssrn.com/abstract=1988245>>.



**Leane Cornet Naidin**  
Professora adjunta do  
Departamento de Relações  
Internacionais da PUC-Rio.

## NEGOCIAÇÕES MEGARREGIONAIS

# A proliferação dos acordos preferenciais de comércio: uma síntese dos impactos da TTIP sobre o Brasil

Lucas Ferraz, Vera Thorstensen

*Diante da ausência do Brasil nas negociações megarregionais de comércio e investimento, associada à crescente necessidade de que o país expanda o mercado para suas exportações, este artigo avalia os impactos econômicos da TTIP sobre o Brasil, com foco nas exportações agrícolas e industriais do país.*

A proliferação de acordos preferenciais de comércio (APCs) e o aumento da integração das estruturas produtivas dos países têm modificado, de forma significativa, o cenário do comércio internacional. A criação de um número crescente de tarifas e cotas preferenciais para bens, bem como o acesso preferencial a serviços, combinada a uma densa regulação de instrumentos para o comércio bilateral ou regional, tem causado impactos profundos também nos países que, como o Brasil, não participam de maneira intensiva desse processo.

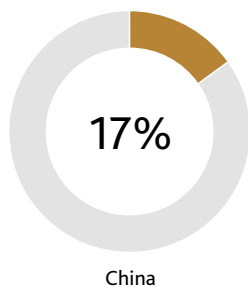
A razão principal para explicar tal multiplicação de acordos preferenciais é a necessidade de criação de um quadro regulatório mais avançado e transparente para o comércio internacional, que permita maior previsibilidade às relações comerciais. Na verdade, os APCs se multiplicam para oferecer soluções aos desafios do comércio do século XXI, papel antes desempenhado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Brasil ainda é um país relativamente isolado no cenário das negociações preferenciais, à exceção dos APCs celebrados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). O país possui apenas acordos restritos com Índia, Israel, União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês), Egito e Palestina, dos quais apenas os dois primeiros estão em vigor. Assim, o país vem observando uma perda relativa de seu acesso a diversos mercados internacionais em razão das preferências tarifárias, cotas agrícolas e redução de barreiras não tarifárias concedidas por parceiros comerciais a outros países, por meio da negociação de APCs.

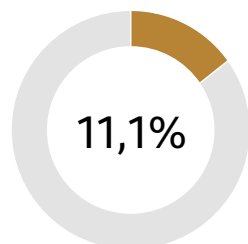
O sistema regulatório, essencial para o comércio, vive profundo impasse com as dificuldades em se avançar a Rodada de Doha no âmbito da OMC. O papel predominante de fonte de regras, antes exercido por essa Organização, tem sido substituído por regras bilaterais e regionais, negociadas pelos APCs. O sistema mundial do comércio convive, de forma muitas vezes conflitiva, com a multiplicação de três tipos diferentes de regras: i) regras compatíveis com aquelas da OMC (OMC *in*), como desgravação tarifária e defesa comercial; ii) regras que avançam nos temas já cobertos pela OMC (OMC *plus*), como serviços, salvaguardas e propriedade intelectual; e iii) regras que regulamentam temas não cobertos pela OMC (OMC *extra*), como investimento, concorrência, frequentemente e padrões trabalhistas. Essa variedade de regras, ao se multiplicar nos APCs, muitas vezes sem supervisão da OMC, fragmenta o sistema regulatório e cria significativos entraves ao comércio internacional.

Esse cenário é agora agravado pelas iniciativas de lançamento das negociações de dois mega-acordos preferenciais: a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês), entre Estados Unidos e União Europeia (UE); e a Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês), entre Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã. Esses acordos abarcam parcela significativa do comércio mundial e podem trazer impactos relevantes para o comércio exterior brasileiro.

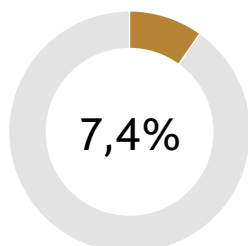
### Exportações do Brasil - principais parceiros



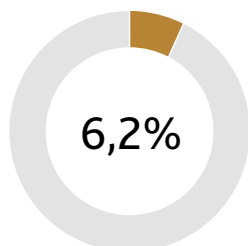
China



Estados Unidos



Argentina



Holanda

Fonte: CIA (2012)

O momento atual deve representar um ponto importante de inflexão para o Brasil em matéria de política de comércio internacional. A estratégia de priorizar as negociações multilaterais, via OMC, já está esgotada. Mesmo com o aparente sucesso em Bali, na última Conferência Ministerial da OMC, o país terá que repensar toda a sua agenda, caso decida se tornar novamente relevante no cenário internacional. Até lá, o Brasil precisa sair rapidamente do isolamento a que se condenou, nos últimos anos, por conta de um esforço infrutífero em manter intacto o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e dar prioridade comercial à América do Sul. Esta região, por sua vez, está cindida entre Atlântico e Pacífico, com a atração exercida pela China nos parceiros sul-americanos do Brasil. O Mercosul vive um momento político e econômico de total descompasso com o Brasil e representa uma verdadeira "camisa de força", que impede a ruptura com o atual isolamento brasileiro, dado seu atual formato de união aduaneira. As negociações com a UE não avançavam por conta das incertezas das políticas econômicas e do temor que a abertura dos mercados representaria para o setor industrial.

Três fatores, contudo, têm alterado substancialmente esse quadro no debate sobre política comercial no Brasil: o crescente avanço da China no mundo, aumentando sua penetração na quase totalidade do parque industrial brasileiro; a recente perda de dinamismo do Mercosul; e, por fim, a conscientização dos empresários de que o comércio internacional foi substancialmente alterado pela lógica das cadeias globais de valor, o que os obriga a buscar maior competitividade por meio de uma maior integração às cadeias internacionais de suprimentos.

Este é o momento para o Brasil refletir: o país deve manter sua política de isolamento, priorizando apenas América do Sul e África? Deve o Brasil ceder às pressões da Argentina e retardar a finalização do acordo longamente postergado com a UE? Deve o Brasil repensar seus vínculos com o Mercosul, libertando-se de um quadro regulatório ultrapassado, que foi adequado para outro momento histórico? Deve o Brasil partir para uma política mais assertiva de negociação de acordos preferenciais com vários de seus parceiros mais desenvolvidos, resgatando a lógica do comércio Norte-Sul? Por fim, deve o Brasil, no contexto de negociação da TTIP, ficar restrito a um acordo com a UE, ou deve partir para um novo diálogo atlântico, para compensar o diálogo-pacífico, e retomar um acordo com os Estados Unidos? O momento exige uma profunda rediscussão da política do comércio internacional do Brasil.

#### Os impactos econômicos da TTIP sobre o Brasil

Este artigo avalia os impactos econômicos da TTIP sobre o Brasil, com foco nas exportações agrícolas e industriais do país, as quais representam parcela significativa da pauta de comércio do Brasil.

Para tal, a análise utilizou um modelo de equilíbrio geral computável (GTAP, sigla em inglês)<sup>1</sup>, em sua versão 8.0. As simulações realizadas consideraram a remoção bilateral tanto de barreiras tarifárias e cotas quanto das barreiras não tarifárias. Para estas últimas, foram utilizadas estimativas publicadas em estudo realizado em 2009 para a Comissão Europeia<sup>2</sup>.

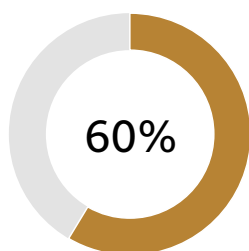
Os cenários incluem os impactos da TTIP para o Brasil, considerando diferentes hipóteses para os setores agrícola e industrial. O estudo visa a estimar os custos/benefícios de tal acordo para o Brasil.

Na simulação desenvolvida por meio do modelo GTAP, duas hipóteses distintas foram assumidas: i) uma liberalização completa das tarifas entre Estados Unidos e UE; e ii) a eliminação completa das tarifas em conjunto com uma eliminação de 50% das barreiras não tarifárias. Os resultados da simulação sugerem os seguintes efeitos da TTIP para as exportações do Brasil:

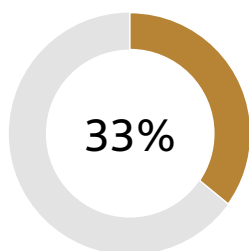
i) a eliminação apenas das tarifas entre Estados Unidos e UE resulta em redução de 0,6% (US\$ 0,4 bilhão) das exportações brasileiras para esses parceiros comerciais do Brasil; e



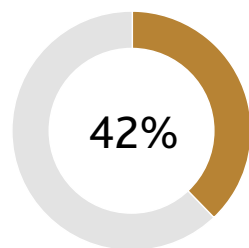
### Juntos, Estados Unidos e UE representam



do PIB global



do comércio em bens



do comércio em serviços

Fonte: FMI (2012)

ii) a eliminação completa das tarifas, em conjunto com a eliminação de 50% das barreiras não tarifárias, resulta em uma queda mais significativa, de 5%, das exportações brasileiras para esses parceiros, correspondendo a US\$ 3,8 bilhões.

Com a expectativa de um crescimento dos fluxos de comércio entre Estados Unidos e UE, a participação do Brasil no comércio mundial certamente será afetada.

Com relação às importações, os efeitos da TTIP para o Brasil são os seguintes:

i) a eliminação completa das tarifas entre Estados Unidos e UE resulta em uma queda de 0,4% (US\$ 0,3 bilhão) das importações brasileiras provenientes desses parceiros; e

ii) a eliminação completa das tarifas, combinada à eliminação de 50% de barreiras não tarifárias resulta em uma queda de 4% das importações brasileiras provenientes destes parceiros, correspondendo, em valor, a uma redução de US\$ 3,1 bilhões<sup>3</sup>.

Os resultados mencionados acima demonstram a importância das barreiras não tarifárias (técnicas, sanitárias e fitossanitárias) para as relações bilaterais de comércio entre os Estados Unidos e a UE, assim como a importância de considerá-las na análise dos prováveis impactos da TTIP sobre a economia do Brasil.

A análise do produto interno bruto (PIB) por setor mostra pequenas perdas para a maioria dos setores agrícolas, com impactos mais acentuados quando da liberalização também das barreiras não tarifárias. Os produtos e preparados de carne sofrerão os efeitos negativos mais acentuados, com uma queda de 2,01% do PIB setorial. Os setores de outras culturas (incluindo café) e de produtos animais também serão bastante afetados, com reduções de 1,23% e 1,01% do PIB setorial, respectivamente. O único setor a apresentar um ganho relevante é o setor de trigo, que se beneficiará de um ganho de 1,54% no PIB setorial.

Ademais, o setor industrial deve colher pequenos ganhos em uma série de áreas. Esses benefícios são explicados pelo aumento nos fluxos de comércio resultante da integração econômica entre Estados Unidos e UE, que criará demanda adicional para exportações também de outros países. O setor mais beneficiado será o de produtos de madeira, com ganhos de 1,41%, enquanto os setores mais prejudicados serão os de equipamento de transporte (-2,86%), couro (-0,64%) e minerais não metálicos (-0,59%).

### Considerações finais

A atual perda de relevância da OMC, com o impasse da Rodada Doha, fez com que a Organização deixasse de ser a fonte principal de negociação e supervisão de regras para o comércio. Esse papel passou a ser exercido pelos APCs liderados por Estados Unidos e UE. A multiplicação de acordos desse tipo evidencia uma mudança de estratégia pela maioria dos países, os quais passaram a buscar sua integração ao comércio global via acordos preferenciais, e não negociações multilaterais, como tem feito o Brasil.

A transformação do sistema produtivo, por meio das cadeias globais de valor, demanda um novo posicionamento do Brasil para sua inserção na economia global. As regras de comércio – e não as tarifas – constituem a essência do novo modo de produção.

A análise dos impactos da TTIP revela importantes resultados para a política de comércio internacional do Brasil. Em primeiro lugar, é fundamental atentar para o possível impacto da eliminação das barreiras não tarifárias entre Estados Unidos e UE. Dado que as barreiras tarifárias entre as duas Partes da TTIP já se encontram em níveis relativamente baixos, a simples eliminação de tais tarifas causaria pouco impacto sobre a economia brasileira. Por sua vez, quando as barreiras não tarifárias são também eliminadas, os impactos sobre a economia brasileira passam a ser consideráveis.

Em segundo lugar, os resultados sugerem que a negociação tradicional de APCs, apenas com a redução das tarifas/cotas, pode não ser suficiente para garantir a total integração comercial do Brasil, limitando os benefícios a serem obtidos com a celebração de acordos

preferenciais, especialmente no caso de parceiros comerciais relevantes, como Estados Unidos e UE. É essencial que o Brasil negocie acordos de integração mais profunda, com redução substancial das barreiras não tarifárias por meio de mecanismos de harmonização, reconhecimento mútuo e eliminação de entraves aduaneiros.

Diante desses cenários, é tempo de reavaliar os entraves que o Mercosul tem representado para a estratégia do Brasil de inserção internacional. O Mercosul tem constituído uma "camisa de força" para as negociações de acordos pelo Brasil. Nesse sentido, o quadro jurídico do bloco sul-americano deve ser repensado e flexibilizado para que o país aproveite o atual momento econômico.

As negociações da TTIP representam uma sinalização importante para os atores econômicos das duas regiões, que já estão repensando a redução de barreiras não tarifárias no âmbito de um novo marco regulatório, que se fará fora da OMC.

Caberá ao Brasil refletir se permanece fora ou se integra a esse novo contexto do comércio internacional.

---

❶ Ver: Hertel, T.W. *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*. Cambridge: Cambridge University, 1997.

❷ Ver: Berden, Koen; Francois, Joseph; Thelle, Martin; Wymenga, Paul; Tamminen, Saara. *Non-Tariff Measures in the EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*. OJ 2007/S180-219493. Ecorys. Relatório preparado para a Comissão Europeia, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/1rhiE2d>>.

❸ Valores da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), FOB 2012.



**Lucas Ferraz**

Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP).



**Vera Thorstensen**

Professora da FGV-EESP.

## NEGOCIAÇÕES MEGARREGIONAIS

# A Aliança do Pacífico e os acordos megarregionais: oportunidades para uma integração mais profunda

Antoni Estevedeordal

*Ao analisar as características da Aliança do Pacífico, o autor explora algumas oportunidades que se apresentam aos membros dessa iniciativa em matéria de acesso a mercados e atualização de regras comerciais, bem como possibilidades de engajamento da Aliança com a TPP e a TTIP.*

**A**pós mais de uma década de paralisia na Organização Mundial do Comércio (OMC), é crescente a pressão para que o sistema multilateral se adapte às demandas do século XXI. Uma das consequências do descompasso entre os anseios dos países e a falta de progresso nas discussões em Genebra é o estabelecimento de negociações paralelas. Exemplos desse fenômeno são encontrados na Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês), Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês) e Aliança do Pacífico. Os três casos serão tratados neste artigo como acordos megarregionais.

Qual é a motivação para o estabelecimento dos acordos megarregionais? Antes de tudo, cabe destacar que o ano de 1995 foi a última vez em que as regras multilaterais de comércio foram atualizadas no âmbito da OMC. As negociações de acordos alternativos buscam criar novas plataformas de comércio e, assim, viabilizar uma atualização parcial do arcabouço regulatório existente para o intercâmbio de bens e serviços. Embora possuam diferentes âmbitos e sigam rotas diversas para a liberalização comercial, os acordos megarregionais apresentam um objetivo comum: estabelecer uma integração mais profunda e dinâmica, cujas regras abarquem áreas não contempladas pelas regras atuais da OMC (*OMC Plus*).

A grande maioria dos países da América Latina associa a superação de seus desafios de desenvolvimento ao aprofundamento da integração intrarregional. Apenas alguns desses Estados, porém, estão participando das negociações de acordos megarregionais. Chile, México e Peru são membros da TPP; e Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguai e Peru são parte do Acordo de Comércio em Serviços (TISA, sigla em inglês), arranjo megarregional de caráter setorial. Algumas das principais economias latino-americanas, entretanto, estão afastadas dessas tratativas.

A ausência de economias de peso nas negociações, porém, não diminui a influência que os acordos megarregionais podem ter sobre a América Latina. Os países da região já dispõem de uma ampla rede de acordos bilaterais e regionais, que os coloca em contato com alguns dos participantes das tratativas megarregionais. Aqui, destaca-se o papel integrador da Aliança do Pacífico, aproximando os inúmeros tratados já assinados por países latino-americanos. Por meio desse arranjo, seus membros buscam criar uma plataforma comercial com projeção mundial e ênfase na integração com a Ásia-Pacífico. Ademais, três integrantes do bloco (Chile, México e Peru) são membros da TPP, iniciativa que possui abordagem semelhante de política comercial. Nesse sentido, a Aliança do Pacífico pode ser uma ponte que aproximará ambos os projetos no futuro.

## A Aliança do Pacífico: um novo mecanismo de integração

Fundada em junho de 2012, a Aliança do Pacífico constitui um mercado de 212 milhões de pessoas e um produto interno bruto (PIB) *per capita* de US\$ 13.000, além de representar 36% do PIB da América Latina e 3% do comércio mundial. Se fosse um país, a Aliança do Pacífico seria a oitava economia do mundo. Seus membros são responsáveis por aproximadamente 50% das exportações totais da América Latina ao resto do globo e pela recepção de 40% do investimento estrangeiro direto (IED) destinado à região<sup>1</sup>. Embora apresente volume pouco significativo, o comércio entre os países da Aliança duplicou nos

últimos 20 anos, o que sugere uma crescente importância do bloco para a economia de seus integrantes.

A Aliança do Pacífico é importante não apenas por sua representatividade econômica, mas também pela ambição de seus objetivos, os quais vão além do desmantelamento das barreiras tradicionais ao intercâmbio de bens e serviços. O escopo da Aliança trata tanto da redução de barreiras quanto da atualização de regras, promovendo simultaneamente o desenvolvimento dos setores produtivos do bloco e o reforço das cadeias regionais de valor.

A Aliança do Pacífico gerou avanços importantes em um período relativamente curto de tempo. Os membros do bloco assinaram um acordo que elimina 92% das tarifas para mercadorias, aumenta a proteção a investidores, estabelece um mecanismo de acumulação de origem para os produtos dos quatro países e determina regras voltadas a uma maior transparência e cooperação em normas técnicas e fitossanitárias. Os integrantes da Aliança também avançaram em áreas como facilitação do comércio e compras governamentais, liberalizando esse importante nicho a todos os sócios do acordo. Entre as normas não tradicionais adotadas pelo bloco está a eliminação da necessidade de visto para viagens intrabloco, o estabelecimento de missões comerciais conjuntas ao exterior e a realização de consultas junto ao setor privado para identificar gargalos à expansão do intercâmbio de bens.

#### **A estratégia comercial da Aliança do Pacífico**

A Aliança do Pacífico busca, em primeiro lugar, integrar a economia de seus membros. Na prática, o acordo pretende ampliar o acesso aos mercados dos quatro países, desenvolver as cadeias regionais de valor e tornar o comércio mais dinâmico. Além de constituir um espaço para a interação de seus sócios, a Aliança é concebida como uma plataforma que permitirá um melhor posicionamento dentro da nova arquitetura do comércio. Um estudo recente publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mostra que a exploração das complementaridades produtivas entre os membros da Aliança contribuirá para aumentar a competitividade dos produtos do bloco, propiciando a atração de investimentos e a abertura de novos mercados.

De fato, as evidências demonstram uma relação positiva entre o aprofundamento da integração e o desenvolvimento das cadeias globais de valor. Em estudo elaborado em 2014, o Fórum Econômico Mundial e o BID<sup>2</sup> sugerem que a assinatura de tratados comerciais profundos impacta a formação de cadeias duas vezes mais que os acordos restritos. Nesse sentido, espera-se que a Aliança do Pacífico produza complementaridades produtivas que permitirão aos países o desenvolvimento de cadeias de produção e uma maior participação no comércio internacional<sup>3</sup>.

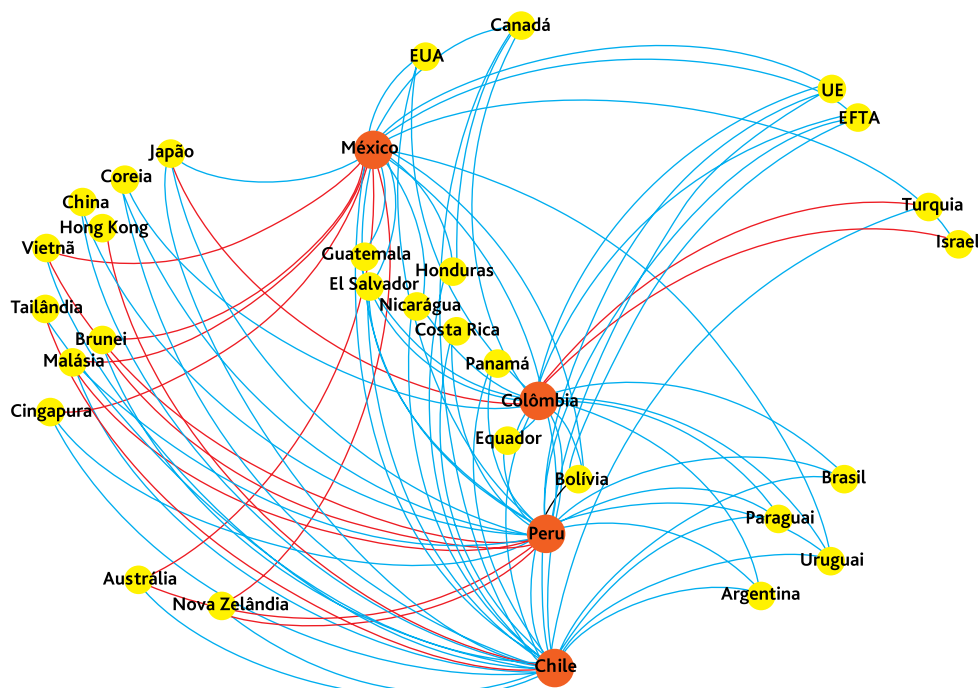
Essa estratégia “*outward-looking*” coloca a Aliança do Pacífico em uma posição privilegiada para a inserção na nova arquitetura de comércio. Mais especificamente, o bloco poderia atuar como uma ponte entre as economias da América Latina e os acordos megaregionais.

**Tabela 1. Acordos bilaterais da Aliança do Pacífico e da TPP**

	Austrália	Brunei	Canadá	Chile	Estados Unidos	Japão	Malásia	México	Nova Zelândia	Peru	Cingapura	Vietnã
Chile	A		A		A	A	A	A		A		A
Colômbia			A	A	A			A		A		
México			A	A	A	A				A		
Peru			A	A	A	A		A			A	

A = assinado

**Figura 1. Acordos da Aliança do Pacífico**



### O possível impacto dos acordos megarregionais sobre a América Latina

Os acordos megarregionais podem contribuir para minimizar os efeitos negativos derivados da proliferação de acordos bilaterais, criando uma plataforma atualizada capaz de beneficiar o maior número possível de países. Em outras palavras, buscam transformar um “*spaghetti bowl*” em um “prato de lasanha”. Contudo, nem todos ganharão com essa nova geometria: os países que estiverem fora desses acordos devem enfrentar significativos desvios de comércio. Nesse sentido, a participação dos países da América Latina na arquitetura desses acordos é fundamental. Os membros da Aliança do Pacífico já estão bem posicionados para esse processo.

Os acordos megarregionais mais importantes para os integrantes da Aliança do Pacífico são a TPP e a TTIP, que concentram importantes parceiros do bloco. A Figura 1 resume a rede de acordos em vigor ou em processo de negociação dos países da Aliança. Cada um dos membros possui um tratado com os Estados Unidos e a União Europeia (UE), seus principais parceiros. Em conjunto, os países da Aliança do Pacífico exportam US\$ 47 bilhões aos europeus, aproximadamente 8% de suas exportações totais. O mercado estadunidense, por sua vez, recebe US\$ 335 bilhões em mercadorias da Aliança, ou 60% das vendas totais do bloco ao exterior<sup>4</sup>.

A TTIP, nesse sentido, terá desdobramentos importantes para os fluxos comerciais da Aliança do Pacífico. O estabelecimento de preferências entre Estados Unidos e UE, por exemplo, pode resultar na erosão de mercados atualmente explorados pelos membros da Aliança. O impacto da integração transatlântica dependerá tanto do nível de harmonização das normas e regulamentos quanto do peso relativo dos Estados Unidos e da UE na balança comercial de cada país. O principal afetado seria o México, mas todos os integrantes da Aliança do Pacífico terão que lidar com a acumulação de origem, por exemplo.

Por outro lado, a conclusão da TTIP pode ser apenas um primeiro passo, com a abertura subsequente a novos parceiros. Caso essa hipótese se concretize, os membros da Aliança do Pacífico figurarão entre os candidatos latino-americanos ideais para aderir à iniciativa. Em uma abordagem alternativa, discutida em relatório elaborado pelo Conselho do Atlântico<sup>5</sup>, a Aliança e a TTIP adotariam visões comuns para as regras de origem, aproveitando a existência de inúmeros acordos entre seus integrantes. Tal política permitiria à Aliança do Pacífico aproveitar algumas das vantagens trazidas pelos acordos megarregionais.



Por sua vez, três membros da Aliança do Pacífico – Chile, México e Peru – estão participando das negociações da TPP; e a Colômbia já manifestou interesse em aderir à iniciativa. Sob uma perspectiva geral, embora alguns acordos bilaterais estejam em vigor entre a América Latina e a região Ásia-Pacífico, é limitado o número de tratados entre os dois grupos (ver Tabela 1). Isso significa que os países da Aliança podem ter ganhos substanciais se participarem da TPP.

De fato, o mercado da TPP e da Ásia tem importância crescente para a América Latina. Em 2013, as exportações da Aliança do Pacífico aos países da TPP (à exceção de Estados Unidos e México) alcançaram US\$ 43 bilhões ou 8% das vendas totais do bloco ao exterior<sup>6</sup>. O comércio com o resto da Ásia também é crescente. Em 2013, as exportações da Aliança do Pacífico ao Leste e Sudeste da Ásia<sup>7</sup> chegaram a US\$ 50 bilhões ou 9% das vendas totais<sup>8</sup>.

Dados os fortes laços econômicos que unem a América Latina à Ásia-Pacífico, a TPP é um acordo importante para os países da região. Participar das negociações permitiria a atualização dos acordos bilaterais existentes e impediria a erosão do acesso preferencial aos mercados. Também, contribuiria para o fortalecimento dos vínculos comerciais entre os integrantes da Aliança do Pacífico e a Ásia, especialmente se outros Estados aderirem à iniciativa. Outras expansões possíveis incluem os membros da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês), Colômbia e Equador. Tal desfecho estaria alinhado com o objetivo do bloco de abrir novos mercados, com atenção especial aos países asiáticos.

Em resumo, as diversas iniciativas empreendidas pela Aliança do Pacífico são complementares entre si. É possível que a evolução do bloco contribua para sua ascensão como uma ponte entre distintas vias de integração.

---

① INTradeBID (2014). *Statistics and Indicators* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo).

② Ver estudo publicado em 2012, resultado de parceria entre o Fórum Econômico Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Bain Company, intitulado "Enabling Trade: Enabling Trade in the Pacific Alliance," in *Enabling Trade: From Valuation to Action* (WEF). Link: <http://bit.ly/1nYoodK>.

③ Ver: Echebarria, Luis Estanislao; Estevadeordal, Antoni. (2014). Alianza del Pacífico: un Nuevo Motor de Integración Regional. In: Foxley, Alejandro; Meller, Patricio (eds.). *Alianza Del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericano*. Santiago: CIEPLAN, 2014, pp. 27-42.

④ INTradeBID, 2014.

⑤ Ver: Rashish, Peter. *Global Trade Policy: Made in Latin America?* Washington, DC: Atlantic Council Policy Brief, 2014.

⑥ INTradeBID, 2014.

⑦ O grupo é composto pelos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês), China e Coreia do Sul.

⑧ No caso do Peru, os dados mais recentes disponíveis são de 2012.



**Antoni Estevadeordal**  
Gerente de Integração  
e Comércio do Banco  
Interamericano de  
Desenvolvimento (BID).

# Informações úteis

## **Grupo de pesquisa em inovação da FGV seleciona pesquisador de pós-graduação**

O Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação (GEPI) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo está com inscrições abertas para seleção de pesquisador. O candidato deve estar inscrito em programa de Mestrado ou Doutorado em Direito ou cursos afins (Ciência Política ou Relações Internacionais, por exemplo). Ademais, espera-se do candidato boa comunicação oral e escrita em português e inglês, além de interesse e afinidade com as áreas de pesquisa do GEPI. O projeto tem duração inicial de um ano e pode ser estendido por igual período. A dedicação é de 30 horas semanais. Os pesquisadores contratados terão remuneração mensal de R\$ 3.000 (mestrando) e R\$ 4.000 (doutorando). Haverá, ainda, vale alimentação e vale transporte. Os interessados devem enviar, até 29 de agosto, mensagem intitulada "Democracia Digital – Processo Seletivo", com i) *link* para currículo Lattes atualizado; ii) breve carta de motivações; e iii) uma publicação de sua autoria. O endereço para envio é: <carlos.liguori@fgv.br>. Para mais detalhes, clique [aqui](#).

## **Instituto da USP realiza evento sobre gás de xisto**

O Instituto de Energia e Ambiente (IEA) da Universidade de São Paulo (USP), por meio de seu Programa de Pós-graduação em Energia, realizará o seminário "The role of shale gas – changing energy factor and environmental/regulatory barriers". O evento tem como objetivo discutir o panorama da exploração e produção das reservas de gás natural não convencionais no cenário brasileiro, considerando experiências internacionais. O seminário contará com apresentações de Daniel Kammen (Universidade da Califórnia, Berkeley, Estados Unidos); Alexander Volkov (Universidade de São Petesburgo, Rússia); Ildo Sauer (diretor do IEE/USP); e Marilyn Mariano dos Santos (coordenador do curso de Petróleo e Gás, do Instituto Mauá de Tecnologia); entre outros especialistas. O seminário ocorrerá em 20 de agosto, das 9h às 12h, na sala da ANP do IEE/USP, localizada à Av. Prof. Luciano Gualberto, 1.289 (Cidade Universitária, São Paulo). As inscrições são gratuitas e devem ser feitas previamente por e-mail <comunicacao@iee.usp.br>, com o envio do nome, e-mail, cargo e instituição. Para mais informações, envie um e-mail para: <comunicacao@iee.usp.br> ou <ines@iee.usp.br>.

## **DireitoGV lança relatório sobre liberdade de expressão e Internet**

As Escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV) de São Paulo e do Rio de Janeiro realizarão, em 20 de agosto, o lançamento do *Relatório sobre Liberdade de Expressão e Internet*, elaborado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana

de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). O evento contará com a presença da relatora especial para Liberdade de Expressão da CIDH-OEA, Catalina Botero, e do ex-relator especial para Liberdade de Pensamento e Expressão da Organização das Nações Unidas (ONU), Frank La Rue. O lançamento contará com um debate sobre temas como: garantia de liberdade de expressão na Internet; desafios ao direito de manifestação; e o papel da mídia na censura à liberdade de expressão. Entre os participantes, destacam-se, ainda, Oscar Vilhena Vieira, diretor da DireitoGV; Mônica Steffen Guise Rosina, coordenadora do Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação (GEPI) e professora da DireitoGV em São Paulo; e Luiz Fernando Moncau, coordenador do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS/FGV). As inscrições são gratuitas e podem ser realizadas [aqui](#).

## **Conferência BBEST discutirá avanços em bioenergia**

Com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (FAPESP), a Conferência Brasileira sobre Ciência e Tecnologia em Bioenergia (BBEST, sigla em inglês) realiza sua segunda edição entre 20 e 24 de outubro, em Campos do Jordão (SP). O evento constitui um espaço de interlocução para cientistas, estudantes, organizações não governamentais (ONGs) e representantes da indústria e do governo. Nessa ocasião, serão debatidos resultados de pesquisas nacionais e internacionais sobre bioenergia, na interface de áreas do conhecimento como: tecnologia, inovação, motores, meio ambiente, sustentabilidade, uso da terra, biomassa e novos combustíveis – com destaque para investigações empreendidas no âmbito do Programa FAPESP de Pesquisa em Bioenergia (BIOEN). A programação da segunda edição da BBEST também conta com um dia voltado à formulação de políticas públicas em bioenergia nas áreas de segurança alimentar, mudanças climáticas, inovação e desenvolvimento sustentável. Para acessar mais informações sobre a Conferência, clique [aqui](#).

## **UFSC realiza evento sobre blocos econômicos e potências emergentes**

O Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo (GPEPSM) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) está organizando o VIII Congresso Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-Mundo, que será realizado em 20 e 21 de outubro, em Florianópolis (SC). Em 2014, o evento será organizado em torno do tema "Blocos econômicos, potências emergentes e acordos comerciais na perspectiva dos sistemas-mundo". Os organizadores ressaltam que também são bem-vindos trabalhos que critiquem a perspectiva dos sistemas-mundo. Os interessados devem enviar, até 10 de agosto, os trabalhos completos (em formato Word ou PDF, com 25 páginas no máximo) para o e-mail <gpepsm@contato.ufsc.br>.

# Publicações



## **Ajudar ao comércio na parceria global para desenvolvimento sustentável ICTSD – junho 2014**

A Ajuda ao Comércio (AfT, sigla em inglês) responde por parcela significativa do cenário de desenvolvimento internacional. O conceito corresponde à assistência internacional usada para aumentar a capacidade de um país de participar do comércio internacional. O papel da AfT na capacitação ao comércio é um tema constante nas discussões em torno da criação de uma Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e aparece, inclusive, na "versão zero" dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), divulgada em 2 de junho pelos copresidentes do Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nesse documento, a realização da meta de crescimento econômico sustentável e inclusive dependeria da assistência à capacitação e do fortalecimento de iniciativas de AfT. Este estudo, que compõe uma série do ICTSD sobre a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, debruça-se sobre a relação do AfT com a referida Agenda. Acesse o artigo [aqui](#).



## **Mudanças climáticas, comércio e energia sustentável ICTSD – junho 2014**

Como enfrentar de forma eficiente as mudanças climáticas, tema que tem ocupado posição central nos debates sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentro da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015? A "versão zero" dos ODS, divulgada em junho pelos copresidentes do Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral das Nações Unidas, refletiu, em várias passagens, o esforço para equilibrar a redução de emissões com o desenvolvimento humano, em sua associação com o aumento do acesso à energia. A meta estipulada no documento sobre o fim dos subsídios aos combustíveis fósseis, por exemplo, menciona a necessidade de assegurar que os mais pobres tenham acesso à energia a preços acessíveis. Este artigo compõe uma série do ICTSD sobre a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015 e explora os meios pelos quais o comércio pode contribuir nos esforços para enfrentar as mudanças climáticas, particularmente na transição para um futuro de energia sustentável. Acesse o artigo [aqui](#).



## **Comércio internacional e desenvolvimento sustentável ICTSD – junho 2014**

O comércio internacional, quando bem regulamentado dentro de estruturas políticas coerentes, pode oferecer uma importante contribuição ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o comércio e a política comercial têm constituído um tema recorrente no debate em torno da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015. No documento final da Rio+20, "O futuro que queremos", os membros das Nações Unidas reconheceram a importância de um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável e à cooperação internacional. A "versão zero" dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), divulgada em junho pelo Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral das Nações Unidas, aborda várias medidas de política comercial, com destaque para a implementação de apoio progressivo às metas para erradicar a fome e a pobreza e promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável. Nesse contexto, este estudo, que compõe uma série do ICTSD sobre a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, avança uma análise sobre a interseção da referida agenda com o comércio internacional. Acesse o artigo [aqui](#).



## Pesca, comércio e desenvolvimento sustentável

ICTSD – junho 2014

A preservação dos oceanos e mares do mundo será central para o desenvolvimento sustentável nas próximas décadas e tem sido um importante elemento de negociação em torno da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. A "versão zero" dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), divulgada em junho, refletiu a importância dos oceanos, mares e recursos marinhos com a atribuição de um objetivo específico a esse tema. Este ponto recebe, no documento, o suporte de uma série de metas, tais como a eliminação de subsídios que contribuem para o excesso de capacidade e a sobrepesca; e a melhora no acesso dos pescadores artesanais aos recursos marinhos e mercados. Este artigo analisa como aspectos da política comercial podem proporcionar apoio ao uso sustentável dos recursos marinhos. Acesse o artigo [aqui](#).



## Os benefícios da adoção de fontes renováveis de energia para a sociedade da América Latina e do Caribe

BID – abril 2014

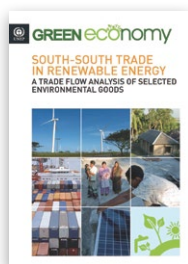
Este estudo procura ampliar o conhecimento sobre os benefícios para a sociedade relacionados ao uso de tecnologias de energia renovável, não tradicionais, na matriz energética da América Latina e do Caribe (ALC). Essa reflexão adquire relevância no contexto de crescimento populacional e de melhoria na qualidade de vida na ALC, quadro que exigirá que a região aumente rapidamente seu fornecimento de energia. Estima-se que, para 2030, a região terá que duplicar sua capacidade instalada para cerca de 600 GW, a um custo aproximado de US\$ 430 bilhões. A ALC está diante de um desafio, mas também da oportunidade de redefinir seu modelo energético para que fique em linha com as metas globais de mudança climática. Para isso, os autores analisam se os benefícios decorrentes da redução no consumo de combustíveis fósseis são suficientemente grandes para justificar a adoção generalizada de modelos que incluem a energia solar, geotérmica e eólica. Acesse o artigo [aqui](#).



## Relatório de Crime Ambiental

PNUMA, INTERPOL – junho 2014

Crimes ambientais globais – incluindo comércio ilegal de carvão vegetal, animais selvagens e produtos em madeira – podem somar até US\$ 213 bilhões por ano, de acordo com um novo relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Polícia Internacional (INTERPOL). Além de beneficiar uma rede criminosa, o comércio ilegal de recursos naturais priva as economias em desenvolvimento de uma receita da ordem de bilhões de dólares, bem como de oportunidades de desenvolvimento. Este relatório analisa as consequências de longo prazo dos crimes ambientais contemporâneos e faz um alerta para a necessidade de ações mais concentradas para enfrentar essa ameaça global, com doze recomendações específicas. Acesse o artigo [aqui](#).



## Comércio Sul-Sul em energia renovável: uma análise dos fluxos comerciais de bens ambientais selecionados

PNUMA – junho 2014

Na abertura da Assembleia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) divulgou um relatório que identifica os principais mercados de crescimento para o comércio em bens e serviços ambientais (EGS, sigla em inglês). Este estudo analisa as tendências e oportunidades para o comércio entre os países em desenvolvimento – comércio Sul-Sul – em bens ambientais selecionados, com o objetivo de avaliar a contribuição que esse comércio pode ter para uma transição rumo a uma economia verde. O documento concentra-se no fluxo de comércio Sul-Sul em vários produtos de energia renovável e seus componentes. Acesse o artigo [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

## PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol*  
[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)

## BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/biores](http://www.ictsd.org/news/biores)

## BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em chinês*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na África - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

A produção de PONTES tem sido possível  
graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para  
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento  
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores  
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Dinamarca**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Finlândia**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Noruega**

O PONTES também beneficia de  
contribuições de especialistas na área  
de comércio e desenvolvimento sustentável  
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade  
ou de patrocínio que contribuam para a  
redução de seus custos de publicação e que  
ampliem o acesso aos seus leitores.  
A aceitação de tais propostas fica a critério  
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos  
publicados no PONTES são exclusivamente  
dos autores e não refletem necessariamente  
as opiniões do ICTSD.



Esta publicação é licenciada pelo Creative  
Commons Attribution-NonCommercial-  
NoDerivative Works 3.0 [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

Preço: €10.00  
ISSN 1996-919

