

# PANORAMA INTERNACIONAL

v. 1, n.º 4 | panoramainternacional.fee.tche.br



## MEGA-ACORDOS COMERCIAIS: desafios à política externa brasileira

▶ **ARTIGO**  
Acordos  
Preferenciais  
de Comércio:  
o Brasil na  
encruzilhada  
| p. 25

▶ **ENTREVISTA**  
*Jorge Arbache*  
Comércio Mundial e  
a “comoditização”  
das exportações  
brasileiras  
| p. 19

▶ **ARTIGO**  
Possíveis reper-  
cussões dos mega-  
acordos comerciais  
nas exportações  
brasileiras  
| p. 31

# Expediente

PANORAMA INTERNACIONAL FEE

panoramainternacional.fee.tche.br

panorama@fee.tche.br

**Panorama Internacional FEE é uma publicação temática trimestral sobre as interações do Rio Grande do Sul no cenário global.**

**Conselho Editorial:**

Fernando Maccari Lara (Editor)

Bruno Mariotto Jubran

Cecília Rutkoski Hoff

Ricardo Fagundes Leães

Robson Coelho Cardoch Valdez

Tomás Amaral Torezani

Vancelei Zanin

**Revisão:** Elen Azambuja, Mateus da Rosa Pereira e  
Tatiana Zismann

**Revisão bibliográfica:** Tamini Nicoletti e  
Leandro de Nardi

**Jornalista responsável:** Gisele Reginato

**Projeto gráfico e diagramação:** Laura Wottrich

**Fotografia de capa:** Luis Henrique Dadalt/FEE

As opiniões expressas nos textos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



**Fundação de  
Economia e  
Estatística**

**Presidente:** Igor Alexandre Clemente de Moraes

**Diretor Técnico:** Martinho Roberto Lazzari

**Diretora Administrativa:** Nóra A. Gundlach Kraemer

**Fundação de Economia e Estatística**

**Siegfried Emanuel Heuser**

Rua Duque de Caxias, 1691 - Porto Alegre

CEP 90010-283

www.fee.rs.gov.br

## ► SUMÁRIO

Editorial  
página 4

Proteção comercial:  
um debate sem fim  
*Thomas H. Kang*  
página 8

Brasil e os mega-acordos  
comerciais: princípios, história e  
desafios  
*Robson Valdez*  
página 13

Comércio mundial e a  
“comoditização” das exportações  
brasileiras  
*Jorge Arbache*  
página 19

Acordos Preferenciais de Comércio:  
o Brasil na encruzilhada  
*Beky M. de Macadar*  
página 25

Possíveis repercussões dos mega-  
acordos comerciais nas  
exportações brasileiras  
*Tomás A. Torezani*  
página 31

# A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM XEQUE

*Cecília Rutkoski Hoff*



Pesquisadora em  
Economia da FEE  
cecilia@fee.tche.br

O aparente isolamento do Brasil face à emergência recente de mega-acordos comerciais e a adoção, nos últimos anos, de medidas com vistas a ampliar o adensamento industrial e tecnológico — como as previstas no Inovarauto ou a mudança do regime de exploração do Pré-Sal — reacenderam, no País, o velho debate sobre as vantagens e as desvantagens da proteção. Segundo a teoria econômica convencional, a liberalização do comércio, ao contribuir para a valorização das vantagens comparativas oriundas da dotação natural de recursos dos países, tenderia a induzir a sociedade mundial a uma divisão do trabalho mais propícia à ampliação dos ganhos de produtividade e renda no longo prazo, a despeito de possíveis perdas setoriais no curto prazo. As abordagens alternativas, de outro lado, apresentam uma série de argumentos que justificam a intervenção, como a proteção à indústria nascente — sob a hipótese de que as vantagens comparativas podem ser “criadas” através de processos deliberados de industrialização —, a distribuição de renda, a segurança nacional, a segurança alimentar, além dos diversos problemas que podem resultar da especialização de um país na produção de produtos primários.

Mesmo que se reconheça a necessidade de regulação do comércio internacional por parte dos governos nacionais, pelas razões descritas acima e outras mais, como, por exemplo, o *dumping* e o comércio desleal, a teoria econômica também aponta o risco de que eventuais distorções alocativas, decorrentes da intervenção dos governos no funcionamento dos mercados, gerem custos excessivos para a sociedade. Na terminologia convencional, aponta-se o risco de que as “falhas de governo” acabem por se tornar maiores do que as “falhas de mercado”, as quais se busca corrigir. Em seu artigo, Thomas Kang apresenta o debate acadêmico recente sobre os benefícios e os custos da proteção comercial, assumindo que, no campo da política econômica, esse debate muitas vezes toma proporções dogmáticas e parece não ter fim. Conforme Kang (p. 11), a questão central aparentemente não está em proteger ou não proteger, mas em “quanto e como se protege”.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada com o objetivo de supervisionar e coordenar a adoção de medidas de liberalização do comércio internacional. Desde 1995, a Organização substituiu o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), que emergiu do conjunto de instituições internacionais criadas no pós-guerra, a partir dos Acordos de Bretton-Woods. O GATT visava estimular o livre comércio de forma multilateral, arbitrando as diferenças entre os países nos processos de liberalização, com o objetivo de evitar

a repetição da escalada de protecionismo verificada no período entreguerras. Tal tarefa, agora conduzida pela OMC, tem-se revelado complexa, na medida em que envolve uma série de assimetrias entre os países, ainda mais evidentes após a crise do subprime, nos EUA. Não surpreende, portanto, que as rodadas de negociações multilaterais conduzidas pela OMC avancem com dificuldades. A Rodada de Doha, iniciada em 2001 e sem perspectiva de terminar, evidencia esse fenômeno.

Em paralelo às negociações conduzidas via OMC, os acordos regionais de comércio, denominados Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), têm ganhado cada vez mais importância. Desse processo, surgiram, recentemente, dois mega-acordos comerciais: o Trans-Pacific Partnership (TPP), envolvendo 12 países da Ásia e das Américas; e o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), envolvendo os EUA e a União Europeia. Tais acordos transcendem os processos de redução tarifária, envolvendo questões mais amplas, como as barreiras não tarifárias, a criação de mecanismos supranacionais de resolução de litígios, os direitos à propriedade intelectual, normas trabalhistas, manipulações cambiais, compras governamentais, meio ambiente, etc. Ou seja, esses mega-acordos inauguram um novo marco regulatório para o comércio internacional. Em seu artigo, Robson Valdez aborda os APCs em perspectiva histórica, destacando a onda de regionalismo que começou com a Comunidade Europeia e

o North American Free Trade Agreement (NAFTA) e que culminou, nos últimos anos, no TTIP e no TPP.

Para o bem ou para o mal, os APCs, e, sobretudo, os dois últimos mega-acordos, têm colocado a estratégia de inserção externa da economia brasileira em xeque. A política externa brasileira sempre privilegiou as negociações multilaterais no âmbito da OMC. Tal estratégia se justificou, até o momento, pelo entendimento de que a negociação em bloco permite um maior poder de barganha aos países em desenvolvimento, relativamente fechados e com grandes e cobiçados mercados internos, como, por exemplo, o Brasil e a Índia. Porém, as negociações multilaterais vêm sendo esvaziadas pelos países desenvolvidos, em privilégio dos mega-acordos. Em seu texto, Beky Moron de Macadar explora os desafios que esses mega-

-acordos impõem para a política externa brasileira. Na prática, o País tende a enfrentar tarifas mais elevadas do que os seus concorrentes nos mercados dos EUA e da União Europeia, ao mesmo tempo em que pode assistir à erosão das preferências comerciais com as Américas do Sul e Central. Por outro lado, uma eventual adesão do Brasil como membro se daria com “espaço escasso para negociar os seus interesses” (p. 29). Para Macadar, apesar dos desafios, que não são poucos, os mega-acordos representam uma oportunidade para que o País reveja a sua estratégia e adote medidas que possam contribuir para o aumento da sua produtividade.

Ainda sobre os desafios que os mega-acordos impõem ao Brasil, Tomás Amaral Torezani busca, em seu texto, avaliar os seus potenciais efeitos sobre os setores da economia brasileira, seja



Fotografia: Luis Henrique Dadaiv/FEE



Fotografia: Luis Henrique Dadalt/FEE

em termos de desvio de comércio, seja quanto à possibilidade de erosão de acessos preferenciais alcançados em negociações anteriores. Para Torezani, podem ocorrer desvios de comércio de produtos primários do Brasil para a Ásia, em favor de concorrentes como EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Também podem ocorrer desvios, nos mercados brasileiros, de bens manufaturados nos EUA e na América do Sul. Em termos de crescimento econômico, os efeitos podem não ser significativos, haja vista que o Brasil ainda é um país relativamente fechado. Porém, tais movimentos podem reforçar o processo de desindustrialização brasileiro, afetando, sobretudo, a indústria automobilística. Para o autor, a emergência dos mega-acordos e a não participação do Brasil tendem a reforçar a característica brasileira de exportador

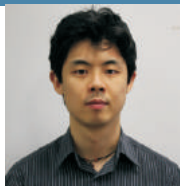
de *commodities*, assim como os laços com a China, dois *outsiders*.

O entrevistado desta edição é o Prof. Jorge Arbache, da Universidade de Brasília (UNB). A entrevista aborda não apenas os desafios que os mega-acordos representam para o Brasil, como também algumas questões mais amplas por trás desses acordos, com destaque para a crescente integração dos mercados de serviços, sua área de pesquisa mais recente.

Boa leitura! **P**

# Proteção comercial: um debate sem fim

Thomas H. Kang \*



Pesquisador em  
Economia da FEE  
thomas@fee.tche.br

Quando o Decreto Presidencial n.º 7.567, de 15/9/2011, aumentou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para carros importados no Brasil, à exceção de México e do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o velho debate sobre o protecionismo voltou à tona mais uma vez. O alvo do Decreto à época eram principalmente os carros produzidos em países asiáticos, em um contexto de aprofundamento geral das políticas industriais de cunho nacionalista. Daí em diante, por conta do progressivo quadro de deterioração fiscal e instabilidade política, a controvérsia acerca da proteção comercial voltou à penumbra. Entretanto, chama atenção a recorrência desse debate, o que merece alguma reflexão, principalmente porque a discussão se baseia muitas vezes em evidência empírica frágil, quando não dogmática, principalmente no Brasil. Diante de tanta polêmica, vale perguntar mais uma vez: quais são os benefícios e custos de uma política comercial protecionista?

Os modelos teóricos do *mainstream* apontam as perdas decorrentes da proteção por conta de preços mais altos para consumidores, ainda que algumas firmas nacionais e empregos sejam salvos e que as receitas do Governo aumentem no curto prazo. Existem evidências dessas perdas de acordo com a historiografia econômica: Douglas Irwin (2005) estimou as perdas provocadas pelo embargo comercial realizado pelos Estados Unidos contra produtos britânicos entre 1807 e 1809<sup>1</sup>. Estudo de Bernhofen e Brown (2005) afirmou que a rápida e

\* O autor agradece os comentários de Thales Zamberlan Pereira — em especial por chamar atenção com relação à nota 14 e à sua referência —, Ana Clara Lima, Tomás Torezani e aos demais membros da Comissão Editorial. Os erros porventura remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

<sup>1</sup> IRWIN, D. The welfare costs of autarky: evidence from the Jeffersonian embargo, 1807-1809. *Review of International Economics*, v. 30, p. 345-358, 2005.



involuntária abertura comercial nipônica, por conta da chegada da armada estadunidense, teria gerado um ganho entre 5,4% e 9,1% no Produto Interno Bruto (PIB).<sup>2</sup> O historiador econômico Jeffrey Williamson (2011) concorda com a regra geral de que há ganhos estáticos do livre comércio no curto prazo, em termos agregados.<sup>3</sup> A ideia de que vantagens comparativas no comércio internacional geram mais ganhos do que perdas, como concluem modelos tradicionais à la David Ricardo ou Heckscher-Ohlin, não está em xeque para o autor. O ponto da discórdia é outro.

O mesmo Williamson (2011) mostra que o problema está no longo prazo, ao tentar responder a seguinte pergunta: quais são os efeitos do livre comércio ou da proteção sobre o crescimento? A questão do crescimento é distinta da análise de ganhos de comércio, em que se comparam o antes e o depois da abertura comercial. Sobre esse tema, Williamson apresenta as respostas da pesquisa mais recente. O autor levanta três possíveis efeitos do livre comércio e da especialização produtiva que poderiam ser deletérios para países que buscam o caminho do crescimento no longo prazo: (a) a “doença holandesa”, (b) a volatilidade dos preços das *commodities* e (c) a maldição dos

recursos naturais. Talvez esses três efeitos pudessem justificar uma política protecionista de alteração de preços relativos a fim de provocar mudanças na estrutura produtiva. Porém, mesmo que se reconheça a importância desses três fatores, a proteção só faria sentido se as “falhas de governo” fossem menores que as “falhas de mercado”, tais como transbordamentos ou imperfeições do mercado de capitais. A possibilidade de “falhas de governo”, que poderiam explicar os casos de fracasso da proteção, talvez seja a principal motivação por trás da agenda de pesquisa em economia política da proteção.

Além da questão teórica, há o problema empírico: não se sabe em que condições a proteção funciona. Na Economia, ainda há uma série de dificuldades empíricas em algumas áreas de estudo, o que abre espaço para polêmicas. Alguns afirmam que a proteção de indústrias nascentes é importante instrumento para a industrialização: a tradição é longa, remontando ao *founding father* Alexander Hamilton e ao idealizador da Zollverein, Friedrich List. Esses autores inspiraram a Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL) em meados do século XX, assim como autores contemporâneos, a exemplo de Ha-Joon Chang. Outros, como Douglas Irwin (2001)<sup>4</sup> e John Nye

2BERNHOFEN, D.; BROWN, J. An empirical assessment of the comparative advantage gains from trade: evidence from Japan. *American Economic Review*, v. 95, p. 208-225, 2005.

3WILLIAMSON, J. *Trade and poverty: when the third world fell behind*. Cambridge, MA: MIT, 2011.

4IRWIN, D. Tariffs and growth in late nineteenth-century America. *The World Economy*, v. 24, n. 1, p. 15-30, 2001.

(2007)<sup>5</sup>, tentaram mostrar como certos países como Estados Unidos e Inglaterra teriam crescido apesar da proteção no século XIX. Em relação ao século XX, a comparação entre América Latina e Leste Asiático é recorrente, uma vez que as duas regiões adotaram políticas comerciais ativas. O primeiro caso parece ter deixado a desejar, apesar de alguns países, como Brasil e México, terem alcançado nível avançado de industrialização, enquanto países do Leste Asiático tiveram mais sucesso em suas intervenções.<sup>6</sup> Entretanto, a despeito de haver aspectos em comum, não se deve esquecer que a estratégia oriental de promoção das exportações, com políticas educacionais de alto nível, foi distinta das políticas latino-americanas.

Parte da resposta para as evidências ambivalentes está possivelmente na política e não na economia. Como já mencionado anteriormente, se as falhas de governo forem maiores do que a falha de mercado, seja por imperícia, seja por desinformação ou captura, é possível explicar ao menos parte dos fracassos. Isso abre espaço para o programa de pesquisa em Economia Política. Resenha de Renato Colistete e Jarbas Menezes (2004) classifica essa literatura em duas linhas de investigação: a Economia Política “histórica” e a Economia Política “positiva”.<sup>7</sup> A primeira escola é



Fotografia: John Karlsson/freerimages.com

representada pelos sucessores de Alexander Gerschenkron, historiador econômico de Harvard em meados do século XX. Essa linha de pesquisa destaca que a fragilidade política dos governos aumenta os incentivos destes para proteger certos grupos, enquanto crises econômicas podem ensejar aumento da demanda por proteção.<sup>8</sup> Já a escola “positiva” desenvolve modelos formais, cujas origens remontam ao modelo de competição eleitoral de Downs (1957). Nessa linha, o trabalho de Grossman e Helpman (1994) talvez seja o mais influente na pesquisa acerca da Economia Política da proteção. Os autores apresentam um modelo em que *lobbies* fazem contribuições em função de políticas comerciais, uma espécie de “proteção à venda”.

5 NYE, J. *War, wine, and taxes: the political economy of Anglo-French trade, 1689-1900*. Princeton: Princeton University, 2007.

6 FEENSTRA, R.; TAYLOR, A. *International economics*. 3 ed. New York: Worth, 2014.

7 COLISTETE, R.; MENEZES, J. D. Modelos de proteção comercial - uma resenha. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 2, 2004.

8 SIMONS, B. *Who adjusts? Domestic sources of foreign economic policy during the interwar years*. Princeton: Princeton University, 1994.

*“O debate dicotômico entre proteger ou liberalizar tende a deixar a área ‘cinzenta’ de lado: talvez a questão seja quanto e como se protege.”*

O debate dicotômico entre proteger ou liberalizar tende a deixar a área “cinzenta” de lado: talvez a questão seja quanto e como se protege. Santiago Macario (1964)<sup>9</sup>, economista da própria CEPAL, já chamara atenção aos excessos do protecionismo indiscriminado na região, muito antes dos *market critics* — como Anne Krueger<sup>10</sup>, Bela Balassa<sup>11</sup> e Jagdish Bhagwati<sup>12</sup> —, que fizeram apreciações contundentes contra as políticas comerciais de países em desenvolvimento a partir da década de 70. Conforme Macario (1964), a tarifa média efetiva para setores industriais na América Latina era de 165%, um evidente excesso mesmo aos padrões da época. Colistete (2010) destaca este ponto: é possível que a proteção indiscriminada tenha gerado economias quase autárquicas e sem estímulos para atingir altos níveis de produtividade, salvo exceções em alguns setores. O autor reconhece, todavia, que as crises da década de 70 dificultam a avaliação

das políticas do período. De qualquer forma, nessa área “cinzenta”, explicações baseadas em Economia Política talvez sejam ainda mais importantes.<sup>13</sup>

O caso da indústria automobilística brasileira é um excelente exemplo dos dilemas da política comercial. O setor ainda não é competitivo e é sustentado por políticas de proteção há mais de meio século, mas sua importância na cadeia produtiva e na absorção de mão de obra está longe de ser desprezível. Há muito a indústria automobilística deixou de ser “nascente”, o que compromete a defesa de sua proteção em termos de crescimento de longo prazo. Por outro lado, as consequências sociais imediatas decorrentes de um fim repentino da proteção poderiam ser desastrosas em termos de desemprego no setor e em suas ramificações — o conhecido teorema de Stolper-Samuelson aponta os riscos da abertura comercial em termos de perdas para certos segmentos da economia, ainda que a liberalização continue gerando ganhos líquidos como um todo, sob a hipótese de pleno emprego. A questão é como “desarmar a bomba sem derrubar o edifício inteiro”, principalmente levando em conta o expressivo poder político das montadoras e dos sindicatos de trabalhadores da categoria, além da necessidade de se pensar em políticas compensatórias. Em relação a isso, há trabalhos pouco

9 MACARIO, S. Protectionism and industrialization in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, v.9, p. 75-83, 1964.

10 KRUEGER, A. *Liberalization attempts and consequences*. Cambridge: Cambridge University, 1978.

11 BALASSA, B. *Development strategies in semi-industrial economies*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1982.

12 BHAGWATI, J. *Protectionism*. Cambridge: Cambridge University, 1988.

13 COLISTETE, R. *Revisiting import-substitution industrialization in post-war Brazil*. Munich: University Library of Munich, 2010. (MPRA Paper, n. 24665).



## ▶ Proteção comercial: um debate sem fim



otimistas que estimam os efeitos de ajustes do mercado de trabalho decorrentes da inserção comercial dos EUA nas últimas décadas, como, por exemplo, o de Autor (2014)<sup>14</sup>. É difícil acreditar que não haveria problemas semelhantes no Brasil, e as soluções não são tão simples.

A despeito dos avanços na pesquisa, soluções mais definitivas ao debate parecem estar distantes. Os problemas práticos em se testarem quantitativamente proposições sobre o assunto não são os únicos entraves. Mensurar com precisão os efeitos de determinadas políticas comerciais pode ajudar, mas não resolve as contendas. As discordâncias na área não envolvem apenas considerações de natureza utilitarista, em que apenas custos e benefícios econômicos são levados em conta. Questões de princípio sobre os limites da ação do governo ou dos agentes privados na economia e na sociedade estão no cerne da discussão e transcendem avaliações tradicionais de custo-

-benefício, adquirindo, às vezes, caráter quase doutrinário. Portanto, os avanços feitos na pesquisa sobre proteção comercial podem ajudar a subsidiar debates, mas dificilmente resolverão as disputas — de fundo político e moral — entre seus mais ardentes defensores e detratores. Não há como escapar da discussão moral na Economia, mas isso se torna um problema quando a postura prevalente é do tipo “*fiat justitia, pereat mundus*”.<sup>15</sup> **P**

14 AUTOR, D. et al. Trade adjustment: worker level evidence. *Quarterly Journal of Economics*, v. 129, n. 4, p. 1799-1860, 2014.

15 “Faça-se a justiça, mesmo que o mundo pereça”.

# Brasil e os mega-acordos comerciais: princípios, história e desafios

Robson Valdez



Pesquisador em Relações Internacionais da FEE  
robson@fee.tche.br

O princípio basilar do comércio internacional é o da não discriminação. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a não discriminação dá origem a outros dois importantes pilares, o tratamento nacional e a cláusula de nação mais favorecida. A cláusula de nação mais favorecida estabelece que qualquer vantagem comercial oferecida a qualquer país, membro ou não da OMC, seja igualmente oferecida às demais nações dessa organização. Já o princípio de tratamento nacional assegura que o produto importado deve receber o mesmo tratamento dado aos produtos nacionais. Com base nesses princípios, que buscam evitar a discriminação na origem e entre produtos, a OMC visa fomentar a liberalização do comércio em nível mundial. Adicionalmente, a OMC oferece aos seus membros um conjunto de medidas de defesa comercial contra o *dumping* (medidas *antidumping*), contra o subsídio (medidas compensatórias) e contra os surtos de importações (salvaguardas).

No entanto, as complexidades e assimetrias do comércio internacional que dificultam o processo de liberalização



comercial levaram a Rodada de Tóquio, de 1979, da Organização a instituir a cláusula de habilitação. Essa cláusula visa à criação de um arcabouço normativo, paralelo às negociações multilaterais, para fomentar o avanço gradual do livre comércio por meio de sistemas de preferências comerciais: o Sistema Geral de Preferências (SGP) e o Sistema Geral de Preferências Comerciais (SGPC).

Tanto o SGP quanto o SGPC são regidos pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês). Enquanto o SGP trata de concessões tarifárias unilaterais dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento sem a necessidade de estendê-las aos demais países membros da OMC, o SGPC regula as concessões tarifárias entre os países em desenvolvimento. Dessa forma, tanto o SGP quanto o SGPC consolidaram-se como uma exceção ao princípio basilar da não discriminação.

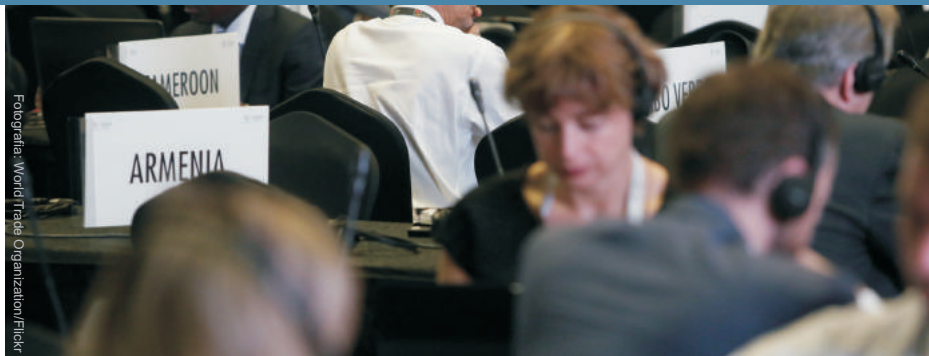
No que tange à dimensão histórica recente dos acordos comerciais, é possível identificar três grandes ondas de regionalismo comercial.<sup>1</sup> A primeira onda de regionalismo comercial foi marcada pelo início do processo de unificação da Europa por meio da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, seguida da formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957. Tais

*“No que tange à dimensão histórica recente dos acordos comerciais, é possível identificar três grandes ondas de regionalismo comercial.”*

experimentos tiveram influência, por exemplo, na criação de Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960.

Durante a segunda onda, mais países aderiram à CEE, que, em 1993, com a assinatura do Tratado de Maastricht, passou a se denominar Comunidade Europeia (CE). O avanço da CE em direção aos países da Europa Oriental (satélites da antiga União Soviética) levou os Estados Unidos a abandonarem seu tradicional apreço pelas negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), da OMC, e a firmar um acordo bilateral com o Canadá (1988), que, em seguida, foi estendido ao México, em 1990, consumando, assim, a criação do North American Free Trade Agreement (NAFTA). Nesse mesmo período, tem-se, na América do Sul, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina; na África e na Ásia,

<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia. *Informe sobre el Comercio Mundial 2011*, Ginebra, 2011. Disponível em: <[https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report11\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2016.



Fotografia: World Trade Organization/Flickr

muitos outros acordos análogos foram firmados.

Por fim, o terceiro momento tem sido caracterizado pela influência dos Estados Unidos e da União Europeia. No entanto, a peculiaridade desse momento mais atual recai justamente sobre a participação dos países asiáticos, tradicionais apoiadores das negociações comerciais multilaterais no âmbito da OMC. Além da crise financeira de 1997 e do fracasso das negociações da OMC de 1999 em Seattle (EUA), a proliferação de acordos regionais na Ásia deveu-se, também, ao intenso processo de integração produtiva ocorrido na região, nos últimos anos.

Os acordos multilaterais da OMC caracterizam-se pela sua amplitude, por seus efeitos vinculantes e por incorporarem temas complexos, como o setor de serviços, os investimentos estrangeiros e a propriedade intelectual. Essa abrangência se deve ao rearranjo do sistema

produtivo global nas últimas décadas, que demanda um comércio cada vez mais aberto e menos discriminatório.

No que diz respeito ao acesso aos mercados, os Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) visam à redução e ou à eliminação das tarifas de importação, assim como à eliminação das barreiras não tarifárias. Já a regulação do comércio internacional trata da incorporação de regras do comércio internacional estabelecidas no âmbito da OMC (*OMC-in*), do aprofundamento dessas mesmas regras (*OMC-plus*) e da incorporação de regras ainda não contempladas pela OMC (*OMC-extra*). Desse modo, é possível perceber a dimensão regulatória dos APCs como condição necessária ou mesmo como uma estratégia deliberada para a inserção dos países na cadeia de produção global.<sup>2</sup>

Dentro desse contexto, o World Trade Report 2011, da OMC, destaca que os Acordos Regionais de Comércio que

2 THORTENSEN, V.; FERRAZ, L. O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 16, p. 5-17, jan./abr. 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI\\_n16\\_isolamento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

envolvem dois ou mais países de distintas regiões geográficas passaram a ser denominados Acordos Preferenciais de Comércio. Isso se deve ao fato de que os sistemas de preferências unilaterais (SGP e SGPC), assim como os demais acordos sem reciprocidade, se enquadram no conceito de Acordos Preferenciais de Comércio. Em fevereiro de 2016, a OMC registrou 284 acordos de comércio de bens e serviços envolvendo países de distintas regiões do mundo.

Por fim, é forçoso ressaltar que os APCs são acordos que ocorrem, também, no âmbito jurídico da OMC, contrariando, assim, o argumento sobre o eventual enfraquecimento da Organização. Os APCs, na verdade, destacam-se como uma estratégia de liberalização do comércio mundial que ocorre em paralelo à negociação multilateral da Rodada de Doha. Dessa forma, a OMC passa a oferecer dois canais de negociação para liberalização do comércio internacional: um, multilateral, que concede maior poder de barganha aos países em desenvolvimento (Rodada Doha); e outro, plurilateral, que concede maior poder de barganha aos países desenvolvidos.

Tem-se, então, que o atual cenário do comércio internacional impõe um sério desafio ao Brasil, na medida em que a negociação multilateral no âmbito da OMC, estratégia tradicional da diploma-

*“O atual cenário do comércio internacional impõe um sério desafio ao Brasil, na medida em que a negociação multilateral no âmbito da OMC, estratégia tradicional da diplomacia brasileira, vem sendo abandonada por algumas das principais potências comerciais do mundo.”*

cia brasileira, vem sendo abandonada por algumas das principais potências comerciais do mundo: Estados Unidos, União Europeia e Japão. Em 2013, o Presidente Barack Obama defendeu a criação da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI)<sup>3</sup> envolvendo os Estados Unidos e a União Europeia. No ano passado, Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Peru, Japão, Vietnã, Brunei, Cingapura, Malásia, Austrália e Nova Zelândia firmaram o Tratado Transpacífico<sup>4</sup>.

É importante lembrar que mesmo a negociação entre atores do mesmo porte de desenvolvimento econômico e social, como os Estados Unidos e a União Europeia, em torno do TTIP tem-se mostrado bastante complexa. No

3 Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), em inglês.

4 Trans-Pacific Partnership (TPP), em inglês.



## ▶ Brasil e os mega-acordos comerciais: princípios, história e desafios



tocante ao TPP, as condições são assimétricas. Observam-se duas grandes potências comerciais (NAFTA e Japão) negociando um mega-acordo com países que possuem mercados domésticos reduzidos, com escassas alternativas do ponto de vista de suas políticas de crescimento econômico, senão a produção para o mercado externo — situação essa diametralmente oposta à do Brasil, que conta com um vasto e cobijado mercado interno.

No que diz respeito ao Brasil, sua eventual adesão aos mega-acordos comerciais traz ao debate a discussão sobre: a flexibilização de suas leis trabalhistas; o impacto da concorrência internacional sobre os diversos segmentos industriais do Brasil; e a perda de mercado para os manufaturados brasileiros na América Latina, especialmente na América do Sul, etc. Adicionalmente, a questão cambial é

uma variável central em todo esse processo e pouco discutida. Qual seria o impacto de um acordo dessa magnitude em um contexto de sobrevalorização do real para o conjunto da economia nacional?

Nesse sentido, a questão que se impõe é saber se o País está em condições para se inserir no comércio internacional via adesão aos mega-acordos comerciais. Questiona-se, também, a coesão do empresariado nacional em torno de uma política nacional para a inserção comercial do Brasil, que tradicionalmente contempla, por exemplo, subsídios federais, abertamente combatidos no comércio internacional.

Percebe-se, dessa forma, que a adesão do Brasil aos mais variados tipos de acordos comerciais passa, entre outras discussões, pela reavaliação de suas prioridades domésticas e externas.

Países com os quais o Brasil mantém Acordos Preferenciais de Comércio

PAÍSES	INSTRUMENTOS	SITUAÇÃO
Chile, Bolívia, Guiana, Suriname (arroz), México (inclusive setor automotivo), Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Cuba	Acordos de Complementação Econômica do Mercosul	Em vigência
Índia e Israel	Acordos Preferenciais de Comércio do Mercosul	Em vigência
União Aduaneira Sul-Africana (SACU, em inglês) — África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia; Palestina e Egito	Acordos Preferenciais de Comércio do Mercosul	Em vigência
União Europeia	Acordos Preferenciais de Comércio do Mercosul	Em negociação

FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Acordos dos quais o Brasil é parte.** Disponível em: <<http://mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=405>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

No âmbito doméstico, ressalta-se o impacto desses acordos sobre as contas externas do País, sobre o desgaste político junto a diferentes grupos empresariais com interesses conflitantes na execução da política exterior do País e sobre os interesses de trabalhadores e consumidores. No âmbito internacional, o Brasil busca uma solução

conciliatória junto à Argentina no sentido de se chegar a um acordo comercial com a União Europeia sem comprometer seus objetivos junto ao Mercosul e à América do Sul, área de influência estratégica no âmbito de sua política externa. **P**

▶ PANORAMA ENTREVISTA

Jorge Arbache

# COMÉRCIO MUNDIAL e a “comoditização” das exportações brasileiras

Por Tomás Torezani

*Jorge Arbache é Professor de Economia da Universidade de Brasília. Atuou como economista-chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assessor econômico sênior do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e economista sênior do Banco Mundial em Washington, D.C. Arbache tem Ph.D. em Economia e é bacharel em Economia e Direito. Seus principais interesses de pesquisa atuais são competitividade setorial, investimento, produtividade, tecnologia e comércio.*





Em entrevista ao **Panorama**, Jorge Arbache avalia os desafios para o comércio exterior e entende que os custos já não são mais o que determina a competitividade das nações e das empresas. Ele opina sobre os obstáculos enfrentados pelos países emergentes para a integração no comércio internacional e pondera que o foco do Brasil na produção e nas exportações de *commodities* engessa o estado de atraso do País. Arbache explica o esvaziamento dos acordos multilaterais, posiciona-se sobre os desafios que os mega-acordos representam para o Brasil e avalia a produtividade do setor de serviços brasileiro.

**Panorama: Nas últimas décadas, diversos processos alteraram de maneira decisiva a configuração da ordem econômica internacional, com destaque para a fragmentação da produção em cadeias globais de valor, o papel desempenhado por empresas multinacionais e a importância crescente da China. Esses movimentos trazem novos desafios para o comércio exterior no século XXI?**

Sim, muitos novos grandes desafios, especialmente para países em desenvolvimento e emergentes que ainda estão em busca de um “lugar ao sol” no século XXI. Custos estão perdendo relevância para determinar a competitividade das nações e das empresas. Robôs, “Internet das coisas”, inteligência artificial,

impressoras 3D, manufatura 4.0, novas energias, nanotecnologia, etc. reduzem a parcela de custos de produção convencionais no valor final do produto. Sim, ainda são e serão muito importantes por um bom tempo, mas o que cada vez mais determina a competitividade é a capacidade de fazer aquilo que agrega valor. Bense serviços “comoditizados” cada vez menos serão capazes de fomentar desenvolvimento econômico amplo e inclusivo.

**Panorama: Com o enfraquecimento da agenda multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), acordos preferenciais de comércio passaram a ser celebrados. Os recentes mega-acordos que começam a tomar forma podem ser conside-**

*“Custos ainda são e serão muito importantes por um bom tempo, mas o que cada vez mais determina a competitividade é a capacidade de fazer aquilo que agrega valor.”*

### **rados como uma nova etapa da globalização?**

O enfraquecimento dos acordos multilaterais se deve à mudança de orientação dos Estados Unidos e de outros países em favor da agenda plurilateral, deixando a agenda multilateral morrer de inanição. Acordos plurilaterais como o TPP<sup>1</sup> e o TISA<sup>2</sup> já estão substituindo os acordos multilaterais de forma tácita e, mais à frente, substituirão de forma expressa. O problema é que os acordos plurilaterais não se preocupam com a agenda de desenvolvimento nem tampouco consideram a gigantesca desigualdade entre os países em termos de *status quo* tecnológico, inovação, de estoque de capital *per*

*capita*, de capacidade de acesso a crédito, de propriedade intelectual, de sediar corporações globais. Praticamente toda a economia digital está nas mãos de algumas poucas megaempresas, sendo que praticamente todas elas são dos EUA e algumas poucas da Europa. Trata-se de uma agenda que visa basicamente ampliar as vantagens daqueles que já estão em vantagem. Talvez seja a globalização em sua etapa mais questionável do ponto de vista do acesso a oportunidades de convergência de produtividade e de crescimento e prosperidade para todos.

**Panorama: Quais são os maiores obstáculos que os países emergentes enfrentam para se**

*“O enfraquecimento dos acordos multilaterais se deve à mudança de orientação dos Estados Unidos e de outros países em favor da agenda plurilateral, deixando a agenda multilateral morrer de inanição”.*

1 Do inglês, Trans-Pacific Partnership.

2 Do inglês, Trade in Services Agreement.

**integrarem de maneira mais assertiva ao comércio internacional? E, no caso brasileiro, como se posiciona o País nas negociações comerciais?**

Os maiores obstáculos estão associados à incapacidade, no futuro previsível, de reduzir os fossos de conhecimento e de tecnologia, que só se ampliam. Sim, em parte o fosso aumenta em razão da postura ultramerchantilista dos países avançados. Mas em boa parte se deve a nós mesmos, que insistimos em confrontar a relevância das agendas de conhecimento nas suas várias dimensões: educação básica, ciência e tecnologia, inovação, educação profissional, gestão da produção, cooperação entre universidades e empresas. Quanto ao posicionamento do Brasil nas negociações, temos nos focado em agendas que privilegiam a produção e exportação de *commodities*, o que pode ser bom no curtíssimo prazo, mas que engessa ainda mais o nosso estado de atraso e amplia o nosso descolamento dos países que desenvolvem e

produzem bens e serviços de alto valor adicionado.

**Panorama: Ultimamente, vem aumentando a atenção dada ao papel desempenhado pelos serviços produzidos e comercializados em escala global. Qual sua avaliação sobre a real importância do setor para o comércio internacional e as perspectivas de crescimento na atual ordem econômica mundial?**

Uma das características da globalização é a consolidação dos mercados, isto é, a redução do número de *players* nos segmentos que mais importam. Isso já acontece a olhos vistos no mercado de alimentos, automóveis, processadores, vidros, aeronaves, supermercados, seguros, e por aí vai. Em alguns mercados, já está mais difícil para uma empresa em nível nacional concorrer com empresas que atuam em nível global. Empresas em níveis estadual e municipal, nem se fala.

**Panorama: A parcela dos serviços no Valor Adicionado das exporta-**

*“Os serviços já são responsáveis por 54% do comércio global, quando contabilizados em Valor Adicionado. Estima-se que serão 75% até 2025.”*



**ções globais vem crescendo. No entanto, ainda são baixos o peso do setor nas exportações brasileiras e sua produtividade na economia como um todo. Quão longo é o alcance que os serviços podem vir a representar nos fluxos de comércio, de investimento e de tecnologia do País?**

Os serviços já são responsáveis por 54% do comércio global, quando contabilizados em Valor Adicionado. Estima-se que serão 75% até 2025. Logo, serviços finais exportados, como uma apólice de seguro e, muito mais importante, serviços “embutidos” na produção de bens industriais, agrícolas e minerais são simplesmente determi-

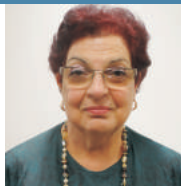
nantes para a competitividade das empresas e para a prosperidade das nações. No caso do Brasil, os serviços são o principal componente do Valor Bruto da Produção industrial. Nos produtos exportados, sua participação é elevada. Mas aquela parcela será tão maior quanto mais elaborado for o produto, o que não é nosso caso, que exportamos muitas *commodities* e bens industriais «comoditizados», como celulose e açúcar. Por fim, como a produtividade do nosso setor de serviços é muito baixa e está estagnada, os serviços “intoxicam” os demais setores, comprometendo a sua competitividade. Isso ajuda a explicar a inflação em geral

e a nossa baixa competitividade internacional. **P**



# Acordos Preferenciais de Comércio: o Brasil na encruzilhada

*Beky M. de Macadar*



Pesquisadora em  
Economia da FEE  
macadar@fee.tche.br

De modo geral, países emergentes como o Brasil, a China e a Índia, que comercializam com todas as regiões do mundo, preferem manter suas negociações comerciais internacionais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde o multilateralismo garante um tratamento mais igualitário aos países-membros em defesa de seus interesses. Assim sendo, no caso brasileiro, os poucos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) assinados pelo País têm um escopo muito restrito e concentram-se em negociações com países do entorno regional ou com países do Sul. O Brasil destaca-se como um país fechado, inclusive quando comparado com outros países de grande porte, por causa da baixa intensidade de seu comércio com o resto do mundo, da imposição de restrições e de diversas barreiras não tarifárias, notadamente certificações, e também pelo nível de suas tarifas, ainda relativamente elevadas e subordinadas a poderosos interesses econômicos.

Embora o País seja a sétima economia do mundo, seu comércio com o resto do mundo representava, em 2014, apenas 1,2% das exportações mundiais (25.<sup>a</sup> posição) e 1,3% das importações (22.<sup>a</sup> posição).<sup>1</sup> No mesmo ano, a relação corrente de comércio/Produto Interno Bruto (PIB) atingiu

<sup>1</sup>WORLD TRADE ORGANIZATION. *International Trade Statistics 2015*. [2016]. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2015\\_e/its15\\_world\\_trade\\_dev\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its15_world_trade_dev_e.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2016.

19,4%, enquanto, em países como China, Rússia, África do Sul, Chile, México, Coreia do Sul e Turquia, essa relação ficou acima de 50%. Os dados mais recentes da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em trabalho conjunto com a Organização Mundial do Comércio<sup>2</sup>, indicam que, em 2011, o conteúdo estrangeiro nas exportações brutas brasileiras atingiu 10,8%, enquanto a média de 61 países estudados, incluindo todos os membros da OCDE, foi de 28,5%.

A Rodada Doha de Desenvolvimento de negociações da OMC, iniciada em 2001, tem sido a principal aposta recente do Brasil no que diz respeito à sua inserção no comércio internacional, porém os avanços até o momento foram insatisfatórios. Durante anos, a União Europeia e os Estados Unidos tentaram impor, na OMC, seus interesses sobre aqueles dos países emergentes, mas suas tentativas foram infrutíferas. Por esse motivo, optaram por criar APCs que refletissem seus interesses e impusessem suas próprias regras, enfraquecendo, assim, a OMC e tudo o que ela representa em termos de multilateralismo. Consequentemente, dado que os países desenvolvidos não conseguiram cooptar os países em desenvolvimento a adotar as regras comerciais que levariam a uma integração mais profunda na

*“A Rodada Doha de Desenvolvimento de negociações da OMC, iniciada em 2001, tem sido a principal aposta recente do Brasil no que diz respeito à sua inserção no comércio internacional, porém os avanços até o momento foram insatisfatórios.”*

OMC, observa-se, nos últimos anos, uma intensificação do ativismo no campo dos APCs.

Contudo, o que de fato pode afetar radicalmente o funcionamento do Sistema Multilateral de Comércio são os chamados mega-acordos comerciais. Duas negociações sobressaem-se: (a) o Trans-Pacific Partnership (TPP)<sup>3</sup>, que reúne 12 países da Ásia e das Américas (Estados Unidos, Japão, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã); e (b) o lançamento do Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) entre os Estados Unidos e a União Europeia. Desse modo, e com o ingresso do Japão nas negociações do TPP, todos

2 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Measuring trade in value added**: an OECD-WTO joint initiative, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

3 Acordo assinado em fevereiro de 2016, mas ainda não ratificado pelos países e, portanto, ainda não em vigor.

os países desenvolvidos estão incluídos em algum mega-acordo que ditará as regras do comércio internacional a serem seguidas por um grande número de países.

Os acordos entre países desenvolvidos podem também ser vistos como uma forma de lidar com a ascensão de grandes economias de renda média ou baixa, como a China e a Índia, desviando o comércio e investimentos a eles destinados em favor dos países participantes desses acordos. Essas negociações permitem não apenas tratar dos temas em discussão na Rodada Doha, mas também avançar em questões regulatórias que afetam o funcionamento das cadeias globais de valor (CGV), tais como questões trabalhistas ou certificações ambientais. A consolidação desses acordos limitará a capacidade do Brasil de se beneficiar das oportunidades que a fragmentação do processo produtivo pode brindar e poderá restringir ainda mais sua participação em cadeias produtivas globais. Isso porque os mega-acordos preferenciais de comércio que surgiram no século XXI diferem dos acordos preferenciais anteriores de várias formas. Anteriormente se buscava, em primeiro lugar, a redução tarifária; hoje, os Acordos Preferenciais de Comércio têm objetivos mais ambiciosos. Os países que fazem parte desses acordos representam uma parcela significativa do comércio internacional e pretendem estabelecer um novo sistema de regras mais profundas que aquelas em vigor na



Fotografia: Freepik

OMC, como, por exemplo, em serviços e em propriedade intelectual, e também mais abrangentes, envolvendo temas que ainda não foram incorporados, tais como meio ambiente, mudança climática, mão de obra, investimentos e concorrência.

A aposta dos países desenvolvidos e das transnacionais a eles associadas é que, através da integração profunda dessa nova geração de APCs, incluindo os mega-acordos, várias barreiras comerciais entre os países-membros sejam eliminadas, havendo harmonização regulatória ou, pelo menos, a aceitação de equivalência regulatória, ampliando-se, assim, a liberdade para o funcionamento das cadeias produtivas globais. Toda essa nova configuração poderá afetar negativamente os países não membros, não só comercialmente, mas também em termos de perspectivas de crescimento.

Por outra parte, o Sistema Multilateral de Comércio está sendo tensionado com a imensidade de regras



Fotografia: World Trade Organization/Flickr

que afetam não apenas o comércio de bens e serviços, mas também os métodos de produção, os padrões laborais e o impacto sobre o meio ambiente e o clima. Como consequência, os países em desenvolvimento enfrentam uma multiplicação de barreiras novas a seus produtos. Assim, a diversidade de regulamentos, padrões e certificações pode-se transformar em barreiras ao comércio, mais significativas ainda que as velhas barreiras tarifárias.

A OMC está enfrentando grandes desafios diante da proliferação de APCs e do novo paradigma de produção de bens e serviços das cadeias globais de valor. Ambas as questões trazem preocupações sobre o Sistema Multilateral de Comércio, seu eventual esvaziamento e a necessidade de reformas. Por outra parte, países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, que pouco participam em CGVs, mas que desejam participar,

deverão rever sua política comercial e aceitar mudanças na OMC.

Evidentemente, a localização geográfica dos países e o perfil de sua estrutura industrial podem restringir o ingresso de alguns países nesse padrão, já que as CGV se concentram na Ásia, na Europa e na América do Norte. Mas o Brasil tem condições suficientes para se aproveitar do novo padrão do comércio internacional, tais como: uma base tecnológica sólida, em comparação com outros países, e áreas de excelência; um estoque de capital estrangeiro muito significativo e uma distribuição setorial de investimentos estrangeiros bastante diversificada; proximidade cultural com a Europa e os Estados Unidos; possibilidade de desenvolver suas próprias cadeias de valor em âmbito regional; experiências bem-sucedidas na constituição de CGVs nas áreas de aeronáutica e de produtos alimentares.<sup>4</sup>

A não participação nesse novo surto

4 MARKWALD, R. Inserção do país na economia mundial: qual a singularidade do Brasil? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 118, jan./mar. 2014. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/118\\_RM.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/118_RM.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2015..

de APCs tem várias consequências, como, por exemplo, que os exportadores brasileiros irão enfrentar tarifas mais elevadas que seus concorrentes nos mercados dos Estados Unidos e da União Europeia, já que várias economias latino-americanas — México, Peru, Chile, países centro-americanos, etc. — já assinaram APCs com esse país e essa região. Uma consequência previsível é a erosão das preferências obtidas pelo Brasil com esses e outros países da América do Sul e da América Central, pois eles estão cada vez mais ativos assinando APCs com países desenvolvidos e economias emergentes. Além disso, a falta de acesso preferencial a mercados do Norte dificulta a concorrência dos produtos brasileiros com as exportações de países como a China e a Índia, que, apesar de não terem acordos preferenciais assinados nesses mercados, possuem vantagens de escala e custos salariais mais baixos. Porém, mesmo querendo mudar a política comercial atual, um obstáculo que o Brasil enfrenta para avançar individualmente na direção de novos acordos comerciais é o compromisso assumido pelos Estados Partes do Mercosul no ano 2000 de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos.

Como já foi assinalado por Thorstensen<sup>5</sup>, em decorrência das mudanças ocorridas no quadro do comércio internacional, para os países



não inseridos nos APCs de nova geração restam três opções: (a) acompanhar as negociações passivamente, mas, não tendo elaborado as regras, deverão aceitar aquilo que lhes é imposto; (b) aceitar a nova realidade e decidir participar como membros desses novos blocos enquanto ainda não estão totalmente consolidados, sem deixar de reconhecer o escasso espaço para negociar seus interesses; (c) continuar mantendo um número limitado de acordos e tentar impulsionar a OMC como a principal instituição reguladora do comércio internacional.

5 THORSTENSEN, V. WTO – Challenges for the next 20. *Mural Internacional*, v. 6, n. 1, jan./jun. 2015.

Por tudo isso, o Brasil encontra-se numa encruzilhada, pois se, por um lado, recebe abrir o seu mercado para concorrentes externos, por outro, o ingresso em APCs relevantes pode ter a vantagem de ocasionar o aumento do conteúdo estrangeiro dos produtos exportados e relançar a sua competitividade, facilitando a sua inserção em CGVs. A participação brasileira no comércio internacional está muito aquém de uma economia do seu porte, e a erosão de suas preferências tarifárias diante de parceiros comerciais da região, principais compradores de seus manufaturados, vai ter como resultado uma maior

redução da exportação dessa categoria, reforçando seu perfil primário-exportador. A estratégia atual de manter a preferência por negociações multilaterais, e as amarras do Mercosul, restringe sua atuação na arena do comércio internacional, e os custos e benefícios dela merecem ser examinados mais atentamente. **P**



# Possíveis repercussões dos mega-acordos comerciais nas exportações brasileiras

Tomás A. Torezani



Pesquisador em  
Economia da FEE  
torezani@fee.tche.br

Qualquer que seja a extensão ou a profundidade em um debate sobre acordos comerciais, mesmo no século XXI, a dualidade entre livre comércio e protecionismo ganha corpo. Enquanto os defensores do primeiro identificam potenciais ganhos e oportunidades para todos os envolvidos em um acordo dessa alçada, a partir da visão da noção de vantagens comparativas, baseados em modelos tradicionais de comércio internacional, outros advogam que uma liberalização comercial, além de modificar a composição do emprego, também altera o seu nível, bem como o de outras variáveis, como salários, renda e os próprios fluxos comerciais. Os avanços dos recentes acordos globais de comércio e investimento reanimaram o debate em questão. Todavia, o que está posto nesses acordos ultrapassa essa falsa dicotomia, na medida em que se vai conhecendo o que está, de fato, sendo definido nessas negociações.

A Parceria Transpacífico<sup>1</sup> e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento<sup>2</sup> remetem-se a mega-acordos comerciais regionais sob a liderança dos Estados Unidos, em detrimento de negociações multilaterais no âmbito da

1 Trans-Pacific Partnership (TPP), em inglês.

2 Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), em inglês.

Organização Mundial do Comércio. O TPP resume-se a uma parceria entre 12 países da costa do Pacífico que respondem juntos por 25% das exportações mundiais, cerca de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) global e por mais de 800 milhões de habitantes<sup>3</sup> e apresenta-se como uma prerrogativa norte-americana para aumentar a sua influência na Ásia em detrimento do avanço da China no continente. Isso é reforçado por conta de os EUA já possuírem acordos comerciais em vigor (baixas barreiras tarifárias) com alguns dos países envolvidos, embora tais barreiras ainda sejam elevadas entre os demais membros do TPP. Por seu turno, o TTIP trata de uma proposta ainda maior de acordo de comércio e de investimentos entre os EUA e a União Europeia, congregando 60% do PIB do planeta, um terço do comércio mundial de bens e mais de 40% do de serviços.

Em comum, esses dois mega-acordos extrapolam a barreira do comércio de bens e serviços, dando grande importância a questões como reduções de barreiras não tarifárias, mecanismos de resolução de litígios<sup>4</sup>, direitos de propriedade intelectual, normas trabalhistas, manipulações cambiais, compras governamentais, meio ambiente, etc. Ou seja, esses mega-acordos inauguram um novo marco

*“A partir das movimentações dessas parcerias, emerge a natural indagação a respeito dos seus potenciais efeitos (diretos e indiretos, positivos e negativos) sobre as nações (sejam elas membros das parcerias ou não).”*

regulatório para o comércio internacional, dentro do aprofundamento da atual lógica da fragmentação produtiva e das cadeias globais de valor.

A partir das movimentações dessas parcerias, emerge a natural indagação a respeito dos seus potenciais efeitos (diretos e indiretos, positivos e negativos) sobre as nações (sejam elas membros das parcerias ou não). Todavia, uma investigação precisa e mais profunda é impossibilitada pela falta de acesso às cláusulas dos acordos, uma conduta que vem sendo bastante questionada. A despeito das preocupações legítimas que resultam do não conhecimento do efetivo texto dos acordos, o garantido é que existirão vencedores e perdedores, com os benefícios e os malefícios sendo

3 Além dos Estados Unidos, outros membros do TPP são: Canadá, México, Peru, Chile, Japão, Malásia, Vietnã, Cingapura, Brunei, Austrália e Nova Zelândia.

4 Nesse tocante, Stiglitz, em *The secret corporate takeover*, publicado na Project Syndicate, em 13 de maio de 2015, chama a atenção ao fato de os mega-acordos consistirem em acordos comerciais geridos, adaptados aos interesses corporativos dos EUA e da União Europeia, impondo alterações fundamentais aos modelos jurídicos, judiciários e regulamentares das nações envolvidas. Ao permitir que investidores estrangeiros processem países, abre-se a possibilidade de os últimos indenizarem os primeiros pela perda de lucros esperados até mesmo em casos em que os lucros são feitos a partir de danos públicos.





Imagem: FreeBik

distribuídos desigualmente em torno das economias mundiais, ao mesmo tempo em que emergem desafios e são criadas oportunidades para todos os países.

Sem dúvidas, os mega-acordos afetarão profundamente as relações de comércio e os fluxos de bens e serviços entre as economias nacionais. Em um primeiro momento, vislumbram-se potenciais efeitos tanto nas nações envolvidas nas negociações quanto nas que não participaram, podendo-se destacar: (a) a criação e/ou o desvio de comércio; (b) o aprofundamento e/ou o isolamento das cadeias globais de valor; (c) a erosão de acessos preferenciais de negociações bilaterais anteriores; e (d) os efeitos sobre renda e emprego ao redor do mundo.

No caso do Brasil, entende-se que a abertura comercial intrarregional dos

países do TPP e do TTIP, bem como a convergência nos seus padrões regulatórios, afetará os seus fluxos comerciais em todos os grupos de produtos (básicos e industriais). Pelo quadro a seguir, percebe-se que os principais produtos exportados pelo País (47% do total) não têm tanta representatividade nos mercados em questão. Entretanto, as nações que compõem as parcerias são grandes exportadoras e importadoras de muitos desses produtos, o que pode ocasionar efeitos negativos indiretos nas exportações brasileiras. Ademais, nos outros 53%, as vendas externas de certos produtos são bastante dependentes dos mercados abrangidos pelas parcerias, ao mesmo tempo em que existem, nessas regiões, potenciais concorrentes ao Brasil e expectativa de crescimento do comércio intrarregional, o que poderia acarretar efeitos negati-

vos diretos para as exportações do País.

Em se tratando do Setor Primário, o TPP pode provocar desvios no comércio entre Brasil e Ásia, em favor de concorrentes como os EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, mais especificamente em setores de grãos, leite, carnes e açúcar. As vendas de produtos manufaturados

também podem sofrer alguma adequação, na medida em que alguns mercados europeus e sobretudo o dos EUA são importantes destinos desses tipos de produtos brasileiros; no sentido inverso, a participação de países como México e, principalmente, Peru e Chile pode-se tornar porta de entrada para produtos

Participação dos 10 principais produtos exportados pelo Brasil e principais mercados de origem e de destino — 2012-15

(%)

PRODUTO	PRODUTO/ TOTAL BR	PRODUTO TPP/TOTAL BR	PRODUTO TTIP/ TOTAL BR	PRINCIPAIS EXPORTADORES MUNDIAIS	PRINCIPAIS IMPORTADORES MUNDIAIS
Minério de ferro	11,5	1,4	2,1	Austrália (52%), Brasil (25%), África do Sul (6%)	China (65%), Japão (12%), Coreia (6%)
Soja	9,4	0,4	1,3	EUA (42%), Brasil (38%), Argentina (7%)	China (64%), Alemanha (3%), Espanha (3%)
Petróleo	6,8	2,4	2,3	Arábia Saudita (20%), Rússia (17%), Emirados Árabes (9%)	EUA (19%), China (15%), Japão (9%)
Açúcar	4,6	0,5	0,3	Brasil (40%), Tailândia (11%), França (5%)	China (8%), EUA (8%), Indonésia (7%)
Carne de frango	3,0	0,6	0,1	Brasil (26%), EUA (18%), Holanda (10%)	Alemanha (8%), Hong Kong (7%), Reino Unido (7%)
Farelo de soja	2,9	0,1	1,9	Argentina (37%), Brasil (23%), EUA (13%)	Holanda (8%), Indonésia (7%), França (6%)
Café	2,4	0,8	1,8	Brasil (19%), Vietnã (11%), Alemanha (9%)	EUA (20%), Alemanha (14%), França (8%)
Milho	2,3	0,6	0,2	EUA (29%), Brasil (17%), Argentina (15%)	Japão (15%), Coreia do Sul (8%), México (8%)
Celulose	2,2	0,5	1,3	Brasil (17%), Canadá (17%), EUA (16%)	China (30%), EUA (10%), Alemanha (9%)
Carne bovina	1,9	0,0	0,1	Brasil (21%), Austrália (18%), Índia (15%)	Rússia (16%), EUA (15%), Hong Kong (9%)
<b>Subtotal</b>	47,0	7,3	11,4	Austrália (29%), Brasil (25%), EUA (8%)	China (42%), Japão (10%), Coreia (6%)
<b>TOTAL</b>	100,0	22,9	30,6	China (16%), EUA (15%), Alemanha (9%)	EUA (14%), China (11%), Alemanha (7%)

FORNE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

**Aliceweb 2.** 2016. Disponível em:

<<http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

UNITED NATIONS. **United Nations Comtrade Database.** [2016]. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/data/>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

industriais na América do Sul, tirando alguns mercados do Brasil. Já a concessão de cotas preferenciais por parte da União Europeia para os EUA também reduziria o acesso brasileiro aos mercados europeus.

Alguns estudos já realizados estimaram os efeitos do TPP e do TTIP na economia brasileira. Simulações feitas por Thorstensen e Ferraz (2014)<sup>5</sup> indicam arrefecimento do fluxo comercial brasileiro com os países do TPP e do TTIP e da participação do País no comércio internacional como um todo, com retrações mais significativas quando se simulam reduções — além das barreiras tarifárias — de barreiras não tarifárias, o que será o caso desses mega-acordos. Como as barreiras tarifárias entre os países-membros já são relativamente reduzidas, as diminuições das não tarifárias trariam maiores efeitos negativos para o Brasil. A partir do TPP, os setores brasileiros mais prejudicados seriam os de produtos e preparados de carne, o de produtos animais e os de frutas, vegetais e café. Por outro lado, o setor mais beneficiado seria o de silvicultura. Efeitos deletérios ainda maiores nos fluxos comerciais brasileiros se observariam com o TTIP: no setor agrícola, as maiores perdas seriam sentidas, basicamente, nos mesmos setores do TPP; já em relação ao

*“Como as barreiras tarifárias entre os países-membros já são relativamente reduzidas, as diminuições das não tarifárias trariam maiores efeitos negativos para o Brasil.”*

setor industrial, o segmento mais beneficiado seria o de produtos de madeira, enquanto os mais prejudicados seriam os de equipamentos de transporte, veículos e partes, couro e minerais não metálicos.

Outro estudo, desenvolvido por Fleischhaker *et al.* (2016)<sup>6</sup>, simula que os mega-acordos teriam um efeito limitado sobre a taxa de crescimento do Brasil — por conta de ser uma economia relativamente fechada —, mas a sua estrutura de comércio seria significativamente comprometida. No geral, o País ficaria ainda mais isolado do comércio global e cada vez mais caracterizado como um exportador de *commodities*. Em relação ao TPP, espera-se um crescimento dos fluxos comerciais com a China, em um fortalecimento dos laços entre dois grandes países *outsiders*. No entanto, os ganhos em exportações para a China

5 THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. Brasil: entre acordos e mega-acordos comerciais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 120, jul./set., 2014.

6 FLEISCHHAKER, C.; GEORGE, S.; FELBERMAYR, G.; AICHELE, R. *A chain reaction? Effects of mega-trade agreements on Latin America*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.

seriam contrabalanceados por perdas ainda maiores em exportações para os participantes do TPP, sobretudo para os EUA e o México. Já no que tange ao TTIP, mesmo com o relativo aumento das exportações de insumos minerais para a indústria automobilística europeia, isso viria como um custo para as exportações em outros mercados-chave para produtos brasileiros, com resultados globais negativos em termos de comércio e crescimento. O único setor que não sairia perdendo seria o de mineração, ao passo que nem mesmo outros setores baseados em *commodities* seriam beneficiados, por conta da presença de outras potências agrícolas como o Canadá e a Austrália, que teriam acesso preferencial a mercados importantes para esses produtos, como o Japão e a União Europeia. Ademais, os autores argumentam que o avanço dos mega-acordos poderia agravar o processo de desindustrialização da economia brasileira, com encolhimento do setor manufatureiro em quase todos os seus segmentos, liderado pela indústria automobilística.

Em tempos de maior interdependência das economias nacionais, menor crescimento do comércio mundial e acirramento da concorrência externa, a efetivação dos mega-acordos pode levantar ainda mais desafios a uma inserção de qualidade da economia brasileira na arena internacional e a uma maior integração nas cadeias de produção global, sobretudo em um



período baixista no ciclo das *commodities*, com termos de troca desfavoráveis e rebalanceamento da economia chinesa. Nesse cenário sensível para o Brasil, mesmo com um grande mercado interno, vantagens em alguns segmentos agrícolas e minerais e demanda de países vizinhos estratégicos para as vendas de produtos manufaturados, seria desejável que o País adotasse uma estratégia para, pelo menos, reduzir o seu relativo isolamento do comércio internacional e das cadeias globais de produção. Enquanto o TPP e o TTIP parecem representar sérias ameaças aos interesses brasileiros, com potenciais efeitos na composição e na direção de seus fluxos comerciais, esses efeitos podem agravar, ainda mais, a situação brasileira, com o reforço à dependência de exportações de apenas algumas *commodities*. **P**