



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial



Contribuições para uma
**Agenda de
Desenvolvimento
do Brasil**



Março de 2014



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial

Contribuições para uma
**Agenda de
Desenvolvimento
do Brasil**

Março de 2014



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial

Conselho do IEDI

Amarílio Proença de Macêdo	Josué Christiano Gomes da Silva
Antonio Marcos Moraes Barros	Julián Alberto Eguren
Carlos Eduardo Sanchez	Laércio José de Lucena Cosentino
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Lirio Albino Parisotto
Carlos Mariani Bittencourt	Luiz Alberto Garcia
Carlos Pires Oliveira Dias	Marcelo Bahia Odebrecht
Claudio Bardella	Maria das Graças Silva Foster
Daniel Feffer Vice-Presidente	Murilo Pinto de Oliveira Ferreira
Décio da Silva	Olavo Monteiro de Carvalho
Eugênio Emílio Staub	Paulo Guilherme Aguiar Cunha
Flávio Gurgel Rocha	Pedro Eberhardt
Frederico Fleury Curado Vice-Presidente	Pedro Franco Piva
Geraldo Luciano Mattos Júnior	Pedro Luiz Barreiros Passos Presidente
Ivo Rosset	Robert Max Mangels
Ivony Brochmann Ioschpe	Rodolfo Villela Marino
Jacks Rabinovich	Rubens Ometto Silveira Mello
Jorge Gerdau Johannpeter	Salo Davi Seibel Vice-Presidente
José Antonio Fernandes Martins	Victório Carlos De Marchi
José Roberto Ermírio de Moraes	

Paulo Diederichsen Villares
Membro Colaborador

Paulo Francini
Membro Colaborador

Roberto Caiuby Vidigal
Membro Colaborador



Sumário

Apresentação	6
Dez Pontos para a Economia Crescer Mais	9
A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil	15
O Lugar do Brasil nas Cadeias Globais de Valor	65
O Dinamismo Exportador do Brasil e a Ameaça das Exportações Chinesas no Após Crise	85
A Política de Inovação	105
Internacionalização de Empresas Brasileiras e a Nova Lei de Tributação de Lucros no Exterior	123
O Preço do Investimento no Brasil.....	137



Apresentação

Pedro Barreiros Passos
Presidente do IEDI

A presente edição de *“Contribuições para uma Agenda de Desenvolvimento Brasil”* aborda temas relevantes para o desenvolvimento brasileiro, selecionados pelo Conselho do IEDI. O trabalho é aberto com um texto (*Dez Pontos para a Economia Crescer Mais*) sobre os requisitos que o Conselho do IEDI entende como imprescindíveis para que o país siga de forma sustentada um crescimento maior. Educação, infraestrutura, inserção externa, inovação, sustentabilidade, simplificação de normas e leis, dentre outros temas, são relacionados.

O estudo *“A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil”* trata do afastamento progressivo brasileiro dos principais fluxos do comércio mundial. O país não seguiu a política que muitos outros países adotaram de promoção de acordos preferenciais de comércio. Para o IEDI, uma inserção mais forte no comércio mundial permitiria que a economia obtivesse ganhos maiores e mais regulares de produtividade, esta uma condição para promover mais rapidamente o Brasil à condição de um país desenvolvido.

Na mesma direção, o trabalho *“O Lugar do Brasil nas Cadeias Globais de Valor”* evidencia nosso afastamento das cadeias de produção, revelando mais uma faceta de nossa frágil posição internacional no que diz respeito à indústria, o que em parte explica a perda crescente de posições do país nos mercados da América do Sul e Central para a concorrência chinesa, como mostra o estudo *“O Dinamismo Exportador do Brasil e a Ameaça das Exportações Chinesas no Após Crise”*.

Três temas internos da maior relevância são abordados na sequência. No estudo *“A Política de Inovação”* é recomendada uma orientação mais decidida para fomentar a inovação. O trabalho *“Internacionalização de Empresas Brasileiras e a Nova Lei de Tributação de Lucros no Exterior”* defende que uma maior internacionalização traria benefícios expressivos para as empresas e para a própria economia e que a regulação do imposto de renda sobre os lucros no exterior poderia contribuir para isso. Finalmente, em *“O Preço do Investimento no Brasil”* é mostrado que o custo das inversões no Brasil é elevado para padrões internacionais, o que, é claro, não favorece o objetivo de aumentar a taxa de inversão no país.

Na realização dos trabalhos, desejamos agradecer a colaboração da equipe do IEDI, Rogério César de Souza, Alexander de Luca Weiss e Marilucia Marinho Silva, e de conhecidos pesquisadores que aportaram estudos e sugestões: Vera Thorsensen, Carlos Américo Pacheco, Cristina Penido, Ernani Teixeira Torres Filho e Luiz Macahyba.

Dez Pontos para a Economia Crescer Mais



A etapa desfavorável da economia no último triênio, período no qual o crescimento médio anual do PIB foi de apenas 2%, coloca em evidência que uma nova política econômica se impõe. A indústria tem sido protagonista desse processo contribuindo negativamente para o desempenho econômico do país. A evolução da indústria de transformação no período foi de -0,1% ao ano e não há evidências seguras de que o setor esteja superando a crise que sobre ele se abateu.

Para o IEDI, a indústria pode e deve contribuir muito para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Sua relevância no investimento e na geração de inovações e na atividade de P&D poderá ajudar a impulsionar o avanço de produtividade de que necessita a economia para seu processo de crescimento sustentado. A crise que paralisa a indústria é complexa porque apresenta múltiplas causas e dimensões. De um ponto de vista geral, o impasse deriva da baixa competitividade industrial devido tanto a fatores externos, quanto internos.

Do lado externo, a crise global, por estreitar os mercados de produtos industriais, impôs um padrão de competição muito mais intenso entre as principais economias pelos poucos mercados dinâmicos ainda existentes no mundo. Esta foi uma das razões para a progressiva perda pela indústria brasileira de mercados de exportação e de fatias crescentes do mercado interno para a produção estrangeira.

Ao cenário externo de maior competição somam-se fatores internos da maior gravidade e que, considerados em conjunto, concorrem para restringir a competitividade da produção doméstica. Estamos falando tanto de temas atinentes à orientação de políticas gerais de governo, quanto de questões decisivas que se apresentam no âmbito propriamente da economia e do setor industrial.

São conhecidas as consequências adversas da deficiente qualidade em nosso sistema educacional e na formação de mão de obra sobre a atividade produtiva. A indústria, sendo um dos principais absorvedores de trabalho qualificado, tem sido muito afetada em seus custos e em sua produtividade por este grave problema. São também de conhecimento amplo as implicações absolutamente negativas sobre a economia dos atrasos dos investimentos em infraestrutura.

O mesmo se pode dizer das distorções causadas por nosso sistema tributário, pelo inadequado aparato de financiamento de longo prazo, por uma burocracia excessiva e pela asfixiante regulação da qual é exemplo a legislação trabalhista. Nesses campos serão necessárias reformas e reorientações profundas. Isto trará ganhos inestimáveis para a sociedade e, no que diz respeito à economia, promoverá a redução de custos e mais elevados níveis de eficiência e produtividade.

Estas são as pré-condições gerais indispensáveis para que a economia brasileira como um todo e a indústria, em particular, recupere sua capacidade de concorrer com a produção realizada no exterior e volte a ter condições favoráveis de crescimento sustentado.

Somos de opinião que no campo industrial há também muito a fazer para reposicioná-la na direção do crescimento. A política para o setor deveria buscar novos instrumentos para sua mudança e seu avanço no Brasil. Adotar programa prioritário de redução para níveis

internacionais dos custos de insumos básicos produzidos no país beneficiando todas as cadeias de produção e promover uma maior interação entre indústria e serviços, seriam exemplos.

Como instrumento central para a promoção da inovação e da produtividade na indústria não deveríamos abrir mão da maior competição que uma abertura responsável ajudaria a promover. Isto implica em maior disposição do país em celebrar acordos internacionais e se aproximar das cadeias globais de produção.

Em suma, para alcançarmos o objetivo de crescer de forma sustentada são requeridas ações em itens decisivos, como na educação e formação de mão de obra, infraestrutura, gasto público, sistema tributário, produtividade e competitividade, inserção externa da economia, além de temas que há muito tempo dificultam o investimento e o desenvolvimento do Brasil, quais sejam, a burocracia e a crescente complexidade legal.

Reunindo esses temas, um programa de dez pontos para a remoção dos principais entraves da economia brasileira contribuiria muito para construir um marco de referência e pavimentar uma trajetória de expansão a longo prazo, auxiliando, além disso, na retomada a curto prazo do crescimento por criar desde já expectativas favoráveis ao investimento, emprego e produção.

1. Qualidade da educação e da formação da mão de obra que precisa ser melhorada urgentemente

Mesmo com as evoluções que vêm ocorrendo, a qualidade da educação deixa muito a desejar, o que é altamente prejudicial à população e tolhe o desenvolvimento social do país. Do ponto de vista da economia, há uma grande distância entre o que é necessário em termos da qualidade da educação para que haja avanço significativo da inovação, da produtividade e da competitividade de nossa produção e a realidade de nosso ensino hoje. Para a indústria seria de extrema relevância a ampliação e o aprimoramento dos programas de ensino técnico e tecnológico para a formação de mão de obra qualificada.

2. Infraestrutura muito deficiente

Ampliar e melhorar a infraestrutura brasileira trará ganhos inestimáveis para a produtividade e para a redução de custos para toda a economia. A recomendação é aprofundar a direção de uma abertura dos investimentos no setor, tanto ao capital privado nacional quanto ao internacional, promovendo uma busca corajosa de parcerias entre o setor público e o setor privado. É preciso consolidar um marco regulatório adequado às concessões e às parcerias público-privadas. Em nosso entendimento dependerá do bom andamento do processo de concessões de obras públicas o futuro do desenvolvimento da infraestrutura no país, o qual deve ser considerado uma das mais relevantes fronteiras de investimento e de desenvolvimento do país.

3. Elevado gasto governamental e insuficiente investimento público

Como é amplamente reconhecido, as despesas do setor público brasileiro, por serem rígidas e indexadas, vêm crescendo a taxas muito superiores ao aumento da receita tributária ordinária. Ademais, nosso setor público é notabilizado pelo seu dispêndio em gastos correntes, que é alto, em contrapartida ao investimento, que é baixo. Esse quadro precisa ser mudado, seja para que voltemos a ter resultados primários capazes de assegurar a redução do endividamento público e melhorar as expectativas dos agentes econômicos, seja para abrir caminho aos investimentos imprescindíveis e que não podem ser executados pelo setor privado. A sugestão é que seja fixado compromisso de longo prazo do governo, com início imediato e com metas aferíveis, de redução proporcional ao crescimento do PIB das despesas correntes do setor público e correspondente aumento dos investimentos e/ou menor carga tributária. É recomendada também total transparência nas contas públicas, com explicitação no Orçamento de transferências, incentivos e subsídios de toda ordem, e avaliação sistemática de projetos e programas executados pelo governo.

4. Limitações do financiamento de longo prazo

A empresa brasileira sofre de longa data com a restrição de recursos domésticos com prazos e custos compatíveis com o retorno esperado e o risco dos seus investimentos. A menos que recorram ao financiamento em moeda estrangeira, a alternativa são as fontes oficiais, o BNDES em especial, as quais não são ágeis e têm limites dados pela restrição de endividamento do setor público. Algumas ações poderiam incentivar o mercado voluntário de títulos corporativos, como o aprimoramento de procedimentos para aproximar investidores e empresas mediante uma intermediação financeira mais eficaz. Incluir a indústria e outros segmentos econômicos entre os setores beneficiados pelo incentivo fiscal criado em 2011 para as “debêntures de infraestrutura” seria outra iniciativa. Finalmente, o BNDES pode requerer das empresas que se beneficiam de seus financiamentos uma maior vinculação ao mercado de capitais, eventualmente premiando aquelas com os melhores esforços nessa direção.

5. Sistema tributário injusto, complexo e anacrônico

Embora seja possível melhorar o sistema tributário brasileiro com mudanças particulares ou independentes do contexto geral e de difícil entendimento político de uma reforma tributária, somente uma reforma ampla poderá avançar em temas como: a justiça tributária (nossa tributação sobrecarrega desproporcionalmente as classes de renda mais baixas); a simplificação e a transparência do sistema arrecadatário (a complexidade dá margem à sonegação, excesso de burocracia e insegurança jurídica); a remoção de tributos anacrônicos e causadores de grandes distorções (como o IPI e impostos em cascata como o ISS e PIS/COFINS cumulativo); a desoneração integral das exportações e dos investimentos e a solução do problema do acúmulo de créditos fiscais pelas empresas.

6. Baixos padrões de produtividade, inovação e competitividade da economia

As políticas de governo para o setor industrial podem e devem ser aperfeiçoadas com a utilização de novos instrumentos, mais modernos e com maior capacidade para promover a produtividade, reduzir custos e incentivar a inovação. Nesse sentido, deveria ser priorizada a redução de custos e preços praticados nas bases das cadeias produtivas, evitando-se a concentração de incentivos fiscais e de financiamento nos bens finais de consumo. O objetivo central da política nessa área é reduzir para níveis internacionais o custo dos insumos básicos produzidos no país, beneficiando não só os próprios segmentos de insumos - cuja competitividade aumentaria - como também os setores de bens de capital e bens de consumo que os utilizam. Isto conferiria maior viabilidade a uma segunda sugestão para uma nova política industrial: a redução paulatina e coordenada com os setores das tarifas de importação tanto de insumos como de bens finais. Isto aprofundaria a concorrência no mercado interno, contribuindo para aumentar a produtividade, e removeria a elevada proteção que ainda vigora em alguns ramos da indústria. É importante vincular essas orientações a programas de desenvolvimento tecnológico dos setores da indústria de base. Outra iniciativa relevante consistiria em estreitar os laços e as inter-relações entre a indústria e o setor de serviços. Como cada vez mais a indústria “carrega” em sua produção e em suas exportações um elevado conteúdo de serviços, uma política de exportações de manufaturados teria a vantagem adicional de contribuir para o desenvolvimento da exportação de serviços e a criação de empregos de qualidade nesse setor.

7. Afastamento da economia brasileira da economia mundial – a declinante inserção externa do Brasil

A economia brasileira está se afastando da economia mundial, um processo que em parte decorre da baixa competitividade da produção interna, mas é também consequência da ausência de políticas para integrar o país nos fluxos de comércio mais dinâmicos do mundo. Estando fora das cadeias globais, nossa economia volta-se ao mercado interno e amplia sua especialização em commodities, o que, a longo prazo, pode ter efeitos desfavoráveis para o crescimento. A atual perspectiva de efetivação de grandes acordos internacionais, onde o Brasil não está incluído, evidencia o atraso do país nessa matéria e a necessidade de que rapidamente seja estabelecida uma política para reverter a situação, incluindo uma revisão do Mercosul e a busca de acordos de comércio. Em uma nova política de acordos internacionais o Brasil deveria negociar uma abertura com responsabilidade na área das tarifas de importação e a redução de barreiras não-tarifárias que, como mostrou recente estudo do IEDI, tem grande poder indutor de aumento de importações e de exportações. A nova política de comércio exterior deve ter por objetivo promover maior importação que ampare e promova maiores exportações. Importar para exportar poderia servir como nova fonte de crescimento da economia do qual não se deve abrir mão como temos feito. Na nova inserção externa brasileira, um incentivo redobrado à internacionalização de nossas empresas deveria ser adotado. Uma revisão em profundidade da legislação sobre a tributação de lucros das empresas no exterior se faz necessária para esse objetivo.

8. Ausência da sustentabilidade como um vetor das políticas industrial e de competitividade

A sustentabilidade como base de transformação econômica deveria constituir um dos vetores para o desenvolvimento econômico brasileiro. Todavia, nossa política industrial, exceto marginalmente, ignora o tema. Em torno aos novos setores e negócios gerados pela economia verde, dentre eles, o etanol, a energia de biomassa e a química verde, poderiam ser estabelecidos programas de avanço tecnológico e de investimento, além de iniciativas para reforço de imagem e marca de produtos brasileiros, visando uma maior competitividade. Seria importante definir marcos regulatórios, tendo por objetivo a convergência dos objetivos de desenvolvimento com a preservação ambiental e equidade social.

9. Excesso de burocracia, complexidade regulatória e a necessidade de simplificação de regras e leis

A burocracia se generalizou na vida do brasileiro e a vida empresarial não é exceção. São enormes os custos desse processo, que, a propósito não é de responsabilidade de um ou outro governo em particular. Uma intensa criação de novos marcos legais e regulamentos de toda ordem nos três níveis de governo, sem que o país tenha dedicado esforços em prol de uma revisão da legislação com o fim específico de simplificação, responde pelo processo de grande evolução da burocracia e avanço da complexidade regulatória. A execução de um programa amplo de simplificação da legislação e de regulamentos de toda ordem que afetam o cotidiano econômico do país seria extremamente oportuna. O excesso de complexidade está presente em todas as dimensões da economia: tributação, incentivos fiscais, concessões à iniciativa privada, temas regulatórios, questões trabalhistas, acesso à biodiversidade e muitos outros. A simplificação, além de baixar custos e diminuir a burocracia, também pode reduzir os riscos de formação de passivos de toda ordem motivados por errôneas ou dúbias interpretações dos marcos legais. Uma política de simplificação tem por objetivo estabelecer regulações mais claras e de interpretação indubitável.

10. Legislação trabalhista

É muito relevante atualizar a legislação trabalhista para torná-la mais adequada a um novo momento do mercado, no qual novas características e ferramentas de trabalho se apresentam. A complexidade da atual legislação é um item da insegurança empresarial porque, dentre outras razões, dá margem a interpretações jurisprudenciais criadoras de regras ou obrigações não incluídas na legislação vigente. Seria necessário prever, sem redução dos direitos legais, que a negociação no âmbito sindicato-empresa possa atualizar a aplicação das regras trabalhistas. Uma outra sugestão diz respeito às empresas que pagam os impostos e contribuições e ainda arcam com gastos com transportes, assistência médica e alimentação dos seus funcionários. A legislação relacionada a esses itens não está consolidada, o que precisa ser feito para tornar claros os critérios de ressarcimento às empresas que oferecem tais benefícios.



A Multiplicação dos
Acordos Preferenciais
de Comércio e o
Isolamento do Brasil



A regulação do comércio internacional encontra-se em uma fase de profundas mudanças em decorrência do impasse das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e da proliferação de acordos preferenciais de comércio (APCs), que têm se tornado uma importante fonte da regulação internacional. Nesse cenário, cabe questionar qual é a posição em que se encontra o Brasil e quais os impactos que esta proliferação de APCs pode trazer para o comércio exterior do país.

O Brasil sempre privilegiou a esfera multilateral como principal foro de negociações. Em razão desse posicionamento, o Brasil pouco investiu na negociação de APCs durante as décadas de 1990 e 2000. Em contrapartida, ao privilegiar o sistema multilateral em detrimento dos APCs, o Brasil encontra-se, atualmente, distante de outras economias relevantes tanto pelo pequeno número de acordos do qual o Brasil é parte, quanto ao que tange a elaboração de um modelo de acordo com as regras de interesse brasileiro.

Apesar do pequeno número de APCs assinados pelo Brasil, podem-se identificar dois vetores de integração: um regional e um extra-regional.

No âmbito regional, destaca-se o Mercosul, principal projeto de integração comercial brasileira nas últimas décadas, mas que atualmente enfrenta uma série de dificuldades, em especial nas relações comerciais entre Brasil e Argentina. Ademais, tanto o Brasil quanto o Mercosul estão inseridos no âmbito da ALADI, que visa promover a integração econômica de toda a América Latina. Nesse contexto, foram celebrados acordos entre os membros do Mercosul e: (i) Chile; (ii) Bolívia; (iii) México (geral); (iv) México (setor automotivo); (v) Peru; (vi) Colômbia, Equador e Venezuela; e (vii) Cuba. O Brasil também assinou acordos com: (i) Guiana e (ii) Suriname (apenas arroz).

No âmbito extra-regional, o Brasil, em conjunto com o Mercosul, é signatário de APCs com: (i) Índia, (ii) Israel; (iii) União Aduaneira do Sul da África – SACU¹; (iv) Egito; e (v) Palestina, dos quais apenas dois primeiros estão em vigor. Destaca-se, também, a atual negociação de um APC entre Mercosul e União Européia.

Os impactos dos APCs para o Brasil podem ser analisados a partir de 3 perspectivas: acesso a mercados, regulação do comércio e cadeias globais de valor.

Com relação ao acesso a mercados, em especial as tarifas, é importante notar que, apesar das preferências tarifárias já obtidas pelo Brasil, principalmente na América Latina, muitos países vêm negociando um volume expressivo de acordos. Essas negociações contrapõem-se às preferências concedidas ao Brasil, resultando na perda relativa da preferência brasileira nesses mercados.

Uma segunda dimensão do acesso a mercados se refere às barreiras não tarifárias. Há duas perspectivas sendo adotadas nos APCs. De um lado, há a tentativa de buscar a harmonização das regulamentações técnicas e fitossanitárias por meio de padrões e princípios

¹ África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia

comunsestabelecidos em acordos de comércio. De outro lado, há iniciativas que buscam o mútuo reconhecimento de padrões nacionais estabelecidos. Esses mecanismos permitem superar essas barreiras não tarifárias e trazem benefícios para os produtos produzidos no âmbito dos mercados parceiros em relação a terceiros mercados. A negociação, nos APCs do Brasil, de regras nesse sentido pode trazer benefícios.

Com relação ao aspecto regulatório, os países vêm buscando na esfera preferencial foros de negociação em que possam desenvolver novas regras de comércio. Assim, os APCs passaram a integrar regras que aprofundam a regulação já existente (*OMC-plus*) ou que tratam de temas não regulados no âmbito multilateral (*OMC-extra*), expandindo a fronteira regulatória do comércio internacional. Uma evolução dessa tendência pode ser encontrada nos mega-acordos. Envolvendo grande número de importantes economias, esses acordos buscam englobar todo o espectro da regulação do comércio internacional. Os mega-acordos são indispensáveis para compreender o terceiro aspecto dos potenciais efeitos da proliferação de APCs: a inserção nas cadeias globais de valor.

O comércio tradicional de bens produzidos integralmente ou quase integralmente em um país tem sido substituído por um comércio de tarefas (*trade in tasks*), no qual há uma cadeia de produção global. A proliferação de APCs em muito contribuiu para o aumento das cadeias globais de valor uma vez que a celebração de um APC de integração profunda entre dois países reduz os custos de transação e elimina os antagonismos entre os quadros regulatórios nacionais que poderiam implicar em entraves à produção internacional. Assim, o limitado número de acordos dos quais o Brasil é parte pode prejudicar sua inserção nas cadeias globais de valor. O Mercosul e os demais países da América Latina são insuficientes para garantir o volume das exportações brasileiras e as novas cadeias de valor que se formam através dos blocos econômicos não contam com a presença do Brasil.

Desse modo, mostra-se patente a necessidade de o Brasil buscar novos parceiros preferenciais de comércio. A partir de simulações de acordos do Brasil com EUA, UE, China e América do Sul, percebe-se que o setor agrícola, de maneira geral, apresenta impactos positivos no PIB setorial. Já a indústria mostra-se sensível em diversos setores, em especial no APC com a União Européia.

Entretanto, ainda que uma redução horizontal de tarifas decorrente da assinatura de acordos preferenciais nem sempre traga resultados positivos para determinados setores produtivos do Brasil, a eliminação de barreiras não tarifárias, a negociação de mecanismos de proteção aos setores mais sensíveis, tais como salvaguardas especiais e manutenção de algumas tarifas, poderão mitigar os efeitos negativos e permitir ao Brasil uma maior inserção no comércio internacional.

Com a necessidade de atualização das regras da OMC e do impasse nas negociações da Rodada Doha, a regulação do comércio se dará, sobretudo, no âmbito dos APCs. Desse modo, o Brasil deverá intensificar o processo de integração tanto no vetor regional quanto no extra regional, além de definir as regras que julgue necessárias negociar para esse novo cenário comercial, tais como regras de origem, medidas não tarifárias, serviços e investimentos, dentre outros. Apenas assim o Brasil poderá garantir sua posição como um *rule maker* e não um *rule taker* na governança do comércio internacional.

Introdução. A regulação do comércio internacional encontra-se em fase de profundas mudanças. A Rodada Doha na Organização Mundial de Comércio (OMC), iniciada em 2001, encontra-se em um impasse, com perspectivas de ser concluída apenas com poucos avanços em matérias relacionadas à facilitação de comércio, subsídios agrícolas e auxílio ao comércio (*aid for trade*), bem como isenção de quotas e tarifas para os países de menor desenvolvimento relativo (*quota free duty free*).

De outro lado, diante das dificuldades enfrentadas por novas negociações no cenário multilateral e da necessidade de se atualizar as regras de comércio internacional, os países vêm intensificando a negociação de novos acordos preferenciais de comércio (APCs)², por meio dos quais são estabelecidas novas regras comerciais, que muitas vezes ultrapassam o escopo das matérias reguladas pela OMC, ou regulam questões não abordadas pelo sistema multilateral, tais como meio ambiente, cláusulas sociais, concorrência e investimentos.

Nesse contexto, questiona-se se dificuldades enfrentadas em Doha, combinadas à proliferação de APCs, não resultaria no enfraquecimento do sistema multilateral em prol do sistema preferencial, resultando em um esvaziamento da principal fonte reguladora do comércio internacional na esfera multilateral para o fortalecimento da esfera preferencial.

Nesse cenário, cabe questionar qual é a posição em que se encontra o Brasil e quais os impactos que esta proliferação de APCs pode trazer para o comércio exterior do país.

Primeiramente será elaborado um panorama acerca dessa proliferação dos APCs. Em seguida, será analisada a posição do Brasil, apresentando-se o perfil de comércio exterior do país, os vetores de integração regional que foram desenvolvidos nas últimas décadas, bem como as perspectivas do governo de negociação de novos APCs. A terceira seção abordará os impactos dessa proliferação de APCs para o Brasil, avaliando as questões de acesso a mercados, da criação de regras preferenciais de comércio e da formação de cadeias globais de valor. A quarta seção tratará da questão da competitividade dos setores produtivos brasileiros em face de uma potencial liberalização comercial decorrente da negociação de novos APCs. Finalmente, a última seção trará recomendações para o Brasil.

² O termo inicialmente utilizado pela OMC para se referir a esse tipo de acordo era “Acordo Regional de Comércio”, que abrangia todo acordo bilateral, regional ou plurilateral de natureza preferencial. No entanto, com o crescente número de países interessados em aberturas comerciais recíprocas, observou-se que os acordos celebrados não mais refletiam características estritamente “regionais”, passando a representar escopo geográfico mais amplo para a negociação de preferências comerciais. Para que a nomenclatura representasse adequadamente a abrangência de tais acordos, a OMC passou a denominá-los “Acordos Preferenciais de Comércio” (APCs). *World Trade Report 2011*, p. 58.

I. Proliferação dos Acordos Preferenciais de Comércio. Os APCs se tornaram um importante mecanismo de política comercial dos países e, hoje, podem até mesmo ser considerados uma característica irreversível da regulação do comércio internacional³.

Tradicionalmente, o estabelecimento de APCs ocorria entre os chamados “parceiros comerciais naturais”, ou seja, países geograficamente conectados que já apresentavam determinado padrão comercial e desejavam obter um grau mais acentuado de liberalização comercial entre si. No entanto, uma vez que um país tenha exaurido suas perspectivas comerciais em determinada região, é natural que haja a busca por novos parceiros comerciais. A partir da observação dos acordos preferenciais em vigor ou em negociação, pode-se afirmar que as iniciativas estão hoje concentradas tanto em consolidar e aprofundar os acordos preferenciais regionais já existentes quanto em constituir novos acordos de maneira bilateral, transregional e até mesmo entre APCs já estabelecidos.

O sistema multilateral, desde a sua criação, permitiu a formação de zonas preferenciais de comércio como uma exceção ao Artigo I do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), sobre o tratamento de Nação Mais Favorecida, estabelecendo, em seu Artigo XXIV, regras para a formação desses acordos.

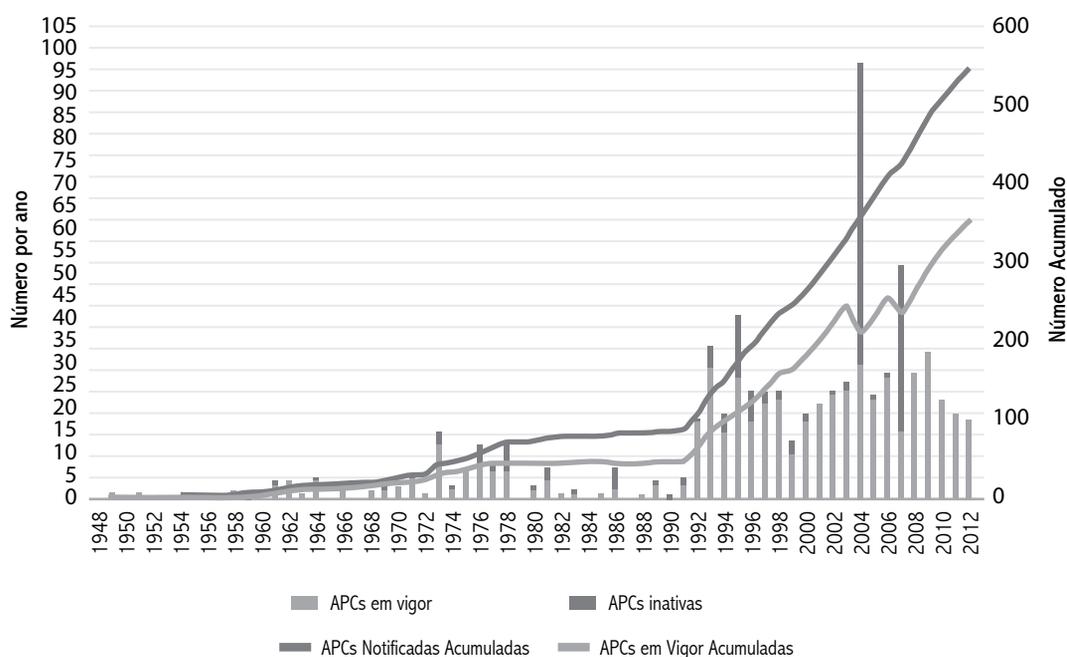
A liberalização do comércio, no âmbito da OMC, ocorre a partir de rodadas de negociação multilateral entre os membros. A natural complexidade política e técnica de negociações comerciais, que envolvam diversos países, somada à necessidade de obtenção de consenso entre os membros da OMC para que uma decisão seja acordada, torna o processo moroso, o que pode incentivar os membros a buscarem maior liberalização comercial por meio da negociação de acordos preferenciais.

Os primeiros acordos celebrados durante a era GATT tiveram como foco inicial de expansão a criação das Comunidades Europeias em 1957, e a tendência de crescimento foi reforçada nos anos seguintes com a negociação de múltiplos acordos preferenciais de comércio. No início dos anos 1990, havia 70 APCs em vigor. A proliferação de acordos se intensificou nos anos seguintes. Em 2013, 546 APCs haviam sido notificados ao GATT/OMC⁴, contra apenas 123 notificações durante toda a era GATT. Desses 546, 356 estão em vigor. Do total de acordos notificados ao GATT/OMC, 390 foram notificados sob o Artigo XXIV, 38 sob a Cláusula de Habilitação, ou seja, sob a Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorecido para os Países em Desenvolvimento de 1979, e 118 sob o Artigo V do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS).

3 CRAWFORD, J.; FIORENTINO, R. *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*. WTO, Discussion Paper No. 8, 2005, p.1.

4 No caso de APCs que incluam bens e serviços, são contabilizadas duas notificações, uma para bens e outra para serviços, ainda que se trate de apenas um acordo preferencial. WTO, *Regional Trade Agreements*. Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

Evolução dos Acordos Preferenciais de Comércio, 1948 - 2012



Fonte: Secretariado da OMC

A adoção de APCs tende a aumentar o comércio entre as partes signatárias do acordo devido à eliminação de tarifas em seus mercados, mas pode reduzir o comércio de tais países com terceiros, impactando negativamente a economia de países não membros de APCs (*trade creation e trade diversion*). A promoção do livre comércio de modo preferencial pode auxiliar economias em desenvolvimento a implementar reformas domésticas que permitam sua abertura a mercados competitivos, facilitando sua integração na economia mundial. Além disso, uma vez que os APCs geralmente contêm regimes regulatórios que vão além das regras estabelecidas multilateralmente, sua proliferação poderia beneficiar o sistema multilateral caso as regras estabelecidas fossem multilateralizadas.

No entanto, tais acordos podem também causar efeitos nocivos ao sistema multilateral de comércio. Em primeiro lugar, há a possibilidade de que dispositivos contidos em APCs possam conter aspectos discriminatórios, criando tensão em relação ao sistema multilateral. Em segundo lugar, e talvez mais importante, a proliferação de acordos preferenciais pode prejudicar o multilateralismo ao ameaçar a posição da OMC como fórum principal para a criação de novas regras de comércio.

De acordo com Baldwin⁵, há quatro motivos principais que causam preocupação ao se discutir a proliferação de APCs. Em primeiro lugar, o autor destaca que as regras

⁵ BALDWIN, Richard. *21st century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*. WTO, Staff Working Paper ERS-D-2011-08, May 2011.

criadas pela OMC são aceitas e respeitadas de maneira praticamente universal, e tal universalidade provém primordialmente da maneira como tais normas são promulgadas: em negociações multilaterais onde o princípio do consenso é respeitado. Uma vez que as novas disciplinas estão, em sua maioria, sendo promulgadas em um contexto de poder assimétrico (visto que, em grande parte dos APCs constituídos, tem-se geralmente grandes nações desenvolvidas e países de pequeno e médio porte em desenvolvimento), tais regras não possuem a mesma legitimidade proveniente do contexto multilateral de negociações, logo, não se pode esperar que sejam respeitadas universalmente como as regras acordadas em consenso.

Em segundo lugar, Baldwin afirma que, em um mundo no qual a OMC passaria a ter um papel coadjuvante, seria provável que a cooperação multilateral em outros temas também perca força. Ressalta ainda que o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, para que continue funcionando de maneira eficaz, deve acompanhar a evolução das regras comerciais. Se as regras aplicadas pelo Órgão de Apelação não forem atualizadas, é provável que as decisões se tornem também obsoletas. Por fim, uma vez que a OMC não seja mais o fórum de negociação de regras comerciais por excelência, os membros da OMC deverão encontrar uma nova maneira para negociar a atualização das regras aplicáveis à Organização que não as rodadas de liberalização comercial.

1. Principais atores na negociação de APCs

Nesse cenário de proliferação de APCs, alguns países se destacam como principais atores na negociação de acordos.

A Europa possui a maior concentração de APCs, sendo que a União Europeia (UE) e a Associação Européia de Livre Comércio – EFTA representam os principais *hubs* do continente. Ambos os acordos estão constantemente expandindo sua rede de acordos preferenciais. A UE, por exemplo, está negociando a conclusão de APCs com Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN, Canadá, EUA, Japão, Malásia, Vietnã, Geórgia, Armênia, Moldova, Conselho de Cooperação do Golfo - CCG, Índia, Mercosul e Grupo de Países da África, Caribe e Pacífico – ACP, enquanto o EFTA está conduzindo negociações com Argélia, Bósnia e Herzegovina, Indonésia, Malásia, Índia, Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão, Tailândia, Vietnã, Costa Rica, Guatemala, Honduras e Panamá.

Os EUA atuaram de maneira ativa na negociação APCs durante a última década, tendo assinado acordos com países na América Latina, África, Oriente Médio e Ásia. Atualmente, estão negociando um compreensivo APC com diversos parceiros comerciais no Pacífico, a chamada “Parceria Transpácífica” (*Trans-Pacific Partnership* - TPP)⁶.

⁶ Atualmente participam das negociações do TPP, em conjunto com os EUA, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã. Japão e Coreia do Sul são outros países cuja

Recentemente, EUA e UE anunciaram o lançamento de negociações comerciais para a conclusão de ambicioso acordo envolvendo questões comerciais, regulatórias e sobre investimentos, a chamada “Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento” (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP). Devido à sua complexidade e importância, esses e outros APCs conhecidos como Mega-acordos (*Mega-regionals*) serão analisados de maneira mais profunda na parte III deste estudo.

Os países da América Latina possuem uma tradição de integração regional que se diferencia da política orientada pelo mercado adotada pelos EUA. Pode-se dizer que há um esforço no sentido de consolidar e aprofundar a rede de APCs entre países da América Central e da América do Sul, o que não exclui a busca por parceiros comerciais também em outras regiões do globo. Tanto o Chile quanto o México representam uma política que se convencionou chamar de *additive regionalism*, na qual os países se engajam em negociar, de maneira bilateral, acordos preferenciais de comércio com todos os seus parceiros comerciais significativos. Atualmente, o Chile está negociando a conclusão de APCs com China e Tailândia, enquanto o México possui negociações abertas com a Coreia do Sul. Ambos os países estão negociando também o TPP.

No continente asiático, China, Coreia do Sul, Japão, e Cingapura, bem como o bloco ASEAN têm negociado um número relevante de APCs, que envolvem a conclusão de acordos preferenciais com países de todos os continentes, reafirmando a busca pela pluralidade de parceiros comerciais.

A Índia também merece destaque pela multiplicidade de APCs negociados nos últimos anos. Atualmente, está em negociação com países como Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Rússia, SACU, UE, Canadá, Indonésia, EFTA, Israel.

A Austrália e a Nova Zelândia também aparecem como importantes atores na região do Pacífico. Atualmente há a negociação de acordos entre Austrália e China, CCG, Índia, Japão, Coreia do Sul e Indonésia, enquanto a Nova Zelândia pretende concluir acordos preferenciais com Índia, Japão, Coreia do Sul, Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão.

participação nas negociações está sendo avaliada. Vide ICTSD, “Japão anuncia objetivo de ingressar na TPP”, *Pontes Quinzenal*, Vol. 8, n. 3, março, 2013, disponível em <http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/158616/>

Acordos Preferenciais de Comércio notificados à OMC

País	APCs em vigor	APCs notificados à OMC, mas ainda não em vigor
EUA	14	0
EFTA	23	7
UE	34	3
China	10	4
Índia	15	4
México	16	1
Coreia do Sul	12	3
Japão	13	3
Nova Zelândia	9	1
Cingapura	19	3

Fonte: OMC. Elaboração: CCGI

II. A Política de Comércio Externo do Brasil. Frente à proliferação de novos APCs identificada nas últimas décadas, cabe verificar qual a posição adotada pela Política de Comércio Externo do Brasil. Em primeiro lugar, o perfil de comércio exterior brasileiro será brevemente identificado, de modo a fornecer substrato para as análises subsequentes em relação a seus interesses e oportunidades potenciais. Em seguida, caberá analisar os vetores de integração regional que foram desenvolvidos nas últimas décadas, identificando o direcionamento dado pela Política Externa Brasileira em relação a mercados privilegiados e à obtenção de acessos preferenciais de mercado.

Finalmente, serão identificadas as perspectivas de negociação de novos APCs pelo Brasil e seu potencial impacto para a inserção internacional do comércio brasileiro.

1. Perfil do comércio exterior

O Brasil, apesar de constituir uma das maiores economias do mundo, com um PIB de US\$ 2.477 trilhões, ainda é um país fechado comercialmente. As exportações de comércio e serviços representam 12% do PIB, enquanto as importações representam 13% do PIB⁷, colocando o país na 22^a posição dentre os maiores exportadores mundiais, com 1,4% de participação no total de exportações, e na 21^a posição dentre os importadores, com uma participação no total das importações mundiais de 1,3%⁸.

Os principais parceiros comerciais do Brasil são: União Europeia, China, Estados Unidos e Argentina, enquanto principais destinos das exportações brasileiras; e União Europeia, Estados Unidos, China, Argentina e Coreia do Sul enquanto origens das importações do Brasil⁹.

7 World Bank Database, 2011

8 Dados de 2011. Fonte: OMC, *International Trade Statistics 2012*

9 OMC, *Trade Profiles 2011*

A pauta exportadora do Brasil é constituída por 33,8% de produtos agrícolas, 30,4% de combustíveis e minérios e 32,8% de manufaturas. A pauta de importações é constituída por 6% de produtos agrícolas, 22% de combustíveis e minérios e 72% de manufaturas¹⁰.

A tabela abaixo apresenta os volumes de exportação para os dez principais países parceiros comerciais do Brasil e os principais produtos exportados a cada um, em 2012:

Principais parceiros comerciais nas exportações do Brasil

Pais e produtos	Volume de exportações (US\$ FOB)	Participação (%)
Total Geral	242.579.775.763	100
01 – China	41.227.540.253	17,00
Minério de ferro e seus concentrados	14.922.123.749	6,15
Soja, mesmo triturada	12.028.317.833	4,96
Óleos brutos de petróleo	4.834.736.560	1,99
Pastas químicas de madeira	1.235.880.699	0,51
Açúcar de cana em bruto	1.067.452.256	0,44
Óleo de soja em bruto	924.205.197	0,38
Aviões	875.847.753	0,36
Algodão em bruto	721.242.294	0,30
Ferro-ligas	558.191.557	0,23
Carne de frango congelada, fresca ou refrig., incl. miúdos	492.828.679	0,20
Demais produtos	3.566.713.676	1,47
02 – Estados Unidos	26.700.844.268	11,01
Óleos brutos de petróleo	5.577.677.018	2,30
Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	1.943.730.604	0,80
Etanol	1.499.992.537	0,62
Café cru em grão	1.054.549.191	0,43
Aviões	957.716.786	0,39
Pastas químicas de madeira	906.983.989	0,37
Ferro fundido bruto e ferro "spiegel"	905.648.994	0,37
Motores, geradores e transformadores eletr. e suas partes	839.293.285	0,35
Hidrocarbonetos e seus derivados halogenados, etc	656.249.022	0,27
Partes de motores para veículos automóveis	620.350.330	0,26
Demais produtos	11.738.652.512	4,84
03 – Argentina	17.997.706.375	7,42
Automóveis de passageiros	3.079.574.508	1,27
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	2.021.168.144	0,83
Veículos de carga	1.044.681.611	0,43
Minérios de ferro e seus concentrados	768.816.788	0,32
Motores para veículos automóveis	487.729.985	0,20
Polímeros de etileno, propileno e estireno	471.762.682	0,19
Tratores	446.867.051	0,18
Produtos laminados planos de ferro ou aços	392.426.118	0,16
Energia elétrica	323.601.696	0,13
Pneumáticos	289.087.924	0,12
Demais produtos	8.671.269.868	3,57

10 OMC, *Trade Profiles 2011*

04 – Holanda	15.040.703.654	6,20
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	1.967.613.290	0,81
Óleos combustíveis	1.713.450.906	0,71
Minérios de ferro e seus concentrados	1.358.561.644	0,56
Pastas químicas de madeira	982.722.958	0,41
Óleos brutos de petróleo	796.842.507	0,33
Plataformas de perfuração ou de exploração, dragas, etc	786.661.083	0,32
Tubos flexíveis de ferro ou aço	776.107.644	0,32
Ferro-ligas	685.863.461	0,28
Soja mesmo triturada	550.153.516	0,23
Suco de laranja não congelado	389.589.759	0,16
Demais produtos	5.033.136.886	2,07
05 – Japão	7.955.713.348	3,28
Minérios de ferro e seus concentrados	2.979.532.175	1,23
Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada. Incl. miúdos	971.111.662	0,40
Milho em grãos	814.676.503	0,34
Café cru em grão	560.804.541	0,23
Alumínio em bruto	432.148.584	0,18
Ferro-ligas	360.741.904	0,15
Soja mesmo triturada	297.345.757	0,12
Suco de laranja congelado	127.892.762	0,05
Pastas químicas de madeira	119.794.496	0,05
Compostos de funções nitrogenadas	101.296.407	0,04
Demais produtos	1.190.368.557	0,49
06 – Alemanha	7.277.061.407	3,00
Café cru em grão	1.121.453.753	0,46
Minério de ferro e seus concentrados	915.671.141	0,38
Farelo de resíduos da extração de óleo de soja	779.864.539	0,32
Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	402.799.983	0,17
Minérios de cobre e seus concentrados	344.608.525	0,14
Aviões	305.257.175	0,13
Partes de motores para veículos automóveis	284.935.623	0,12
Soja mesmo triturada	284.638.122	0,12
Bombas, compressores, ventiladores, etc e suas partes	169.901.515	0,07
Fumo em folhas e desperdícios	162.812.660	0,07
Demais produtos	2.505.138.371	1,03
07 – Índia	5.576.930.397	2,30
Óleos brutos de petróleo	3.431.955.918	1,41
Açúcar de cana, em bruto	498.457.149	0,21
Óleo de soja em bruto	363.933.393	0,15
Minérios de cobre e seus concentrados	360.425.318	0,15
Aviões	183.704.786	0,08
Produtos laminados planos de ferro ou aços	84.081.699	0,03
Desperdícios e resíduos de ferro ou aço	83.021.790	0,03
Minérios de ferro e seus concentrados	46.840.341	0,02
Amianto	44.454.342	0,02
Ferro-ligas	31.977.030	0,01
Demais produtos	448.078.631	0,18

08 – Venezuela	5.056.025.298	2,08
Bovinos vivos	460.707.631	0,19
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	448.096.315	0,18
Açúcar de cana, em bruto	285.740.932	0,12
Carne de frango congelada, fresca ou refrig. incl. miúdos	205.705.722	0,08
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	203.828.950	0,08
Medicamentos para medicina humana e veterinária	176.832.744	0,07
Aquecedor, secador ou trocador de calor, partes e peças	168.191.113	0,07
Pneumáticos	145.044.342	0,06
Máquinas e aparelhos p/ fabr. de pasta celulósica e papel	140.439.339	0,06
Preparações para elaboração de bebidas	122.679.788	0,05
Demais produtos	2.698.758.422	1,11
09 – Chile	4.602.202.699	1,90
Óleos brutos de petróleo	1.071.566.664	0,44
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	376.940.912	0,16
Chassis com motor e carroçarias para veículos automóveis	268.338.003	0,11
Veículos de carga	199.272.549	0,08
Produtos laminados planos de ferro ou aços	148.893.503	0,06
Máquinas e aparelhos p/ terraplanagem, perfuração, etc.	125.488.396	0,05
Tratores	119.941.940	0,05
Ônibus e outros veículos com capacidade >= 10 pessoas	117.023.111	0,05
Polímeros de etileno, propileno e estireno	108.730.469	0,04
Papel e cartão para escrita, impressão ou fins gráficos	87.593.410	0,04
Demais produtos	1.978.413.742	0,82
10 – Itália	4.580.695.491	1,89
Minérios de ferro e seus concentrados	1.077.367.085	0,44
Café cru em grão	606.756.502	0,25
Pastas químicas de madeira	444.434.389	0,18
Couros e peles, depilados, exceto em bruto	428.468.840	0,18
Aviões	395.938.857	0,16
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	268.869.440	0,11
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	172.752.170	0,07
Partes de motores para veículos automóveis	90.587.496	0,04
Bombas, compressores, ventiladores, etc e suas partes	75.152.199	0,03
Soja, mesmo triturada	73.643.520	0,03
Demais produtos	946.724.993	0,39

Fonte: Secex – Janeiro/Dezembro 2012

2. Privilégio ao Multilateralismo

O Brasil sempre privilegiou a esfera multilateral como principal foro de negociações. Na visão brasileira, as negociações internacionais ofereciam melhores condições para os países em desenvolvimento coordenarem suas posições, fortalecendo seu posicionamento em face das pressões exercidas pelos países desenvolvidos.

Enquanto as negociações bilaterais do tipo norte-sul garantiriam aos países como o Brasil pouca força para impor seus interesses, o que resultaria em um acordo no qual haveria um desequilíbrio em prol do norte, nas negociações multilaterais, os países em desenvolvi-

mento, em maior número, encontravam-se em uma melhor posição negociadora, que lhes permitiria atingir resultados mais substantivos nas áreas de seus interesses¹¹.

Em razão desse posicionamento, o Brasil pouco investiu na negociação de APCs durante as décadas de 1990 e 2000. O governo brasileiro optou por privilegiar as negociações da Rodada Doha, o que foi feito por meio de uma importante coordenação do G-20 Agrícola, coordenado por Brasil e Índia, pela posição conciliadora adotada pelo país nas negociações e pela grande contribuição das propostas brasileiras ao Pacote Lamy, apresentado em 2008. Diante dessa estratégia, as negociações preferenciais foram relegadas a um segundo plano

Entretanto a estratégia brasileira foi prejudicada pelo impasse da Rodada Doha. Com o fracasso das negociações e a clara preferência de grandes economias, especialmente União Européia e Estados Unidos, pelos APCs como principal fonte regulatória do comércio internacional, os esforços brasileiros promovidos nas negociações da OMC dificilmente trarão avanços significativos.

Em contrapartida, ao privilegiar o sistema multilateral em detrimento dos APCs, o Brasil encontra-se, atualmente, distante de outras economias relevantes tanto pelo pequeno número de acordos do qual o Brasil é parte, quanto ao que tange a elaboração de um modelo de acordo com as regras de interesse brasileiro, o que pode implicar em impactos importantes para as exportações brasileiras nesse novo cenário de regulação do comércio internacional por meio dos APCs.

Apesar do pequeno número de APCs assinados pelo Brasil, pode-se identificar dois vetores de integração: um regional e um extra-regional.

3. A integração regional

A prioridade da Política de Comércio Internacional do Brasil tem sido a integração regional, que vem obtendo alguns avanços.

a) Mercosul

O principal projeto de integração comercial brasileira, nas últimas décadas, foi a criação e consolidação do Mercosul. O bloco, criado pelo Tratado de Assunção, em 1991, pretendia ser um projeto ambicioso de estabelecimento de um mercado comum.

Ademais, o Mercosul previa no artigo 20º do Tratado de Assunção que a adesão ao bloco estaria aberta a todos os países membros da Associação Latino-Americana de In-

11 LAFER, Celso. "Brasil: dilemas e desafios da política externa", *Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP*, n. 39, 2000, p. 265

tegração (ALADI), o que demonstra a intenção inicial do bloco em expandir o processo de integração para além da Bacia do Prata.

Em seus primeiros anos, o Mercosul obteve relevante sucesso: as exportações intrabloco aumentaram substancialmente, Bolívia, Chile e Venezuela tornaram-se membros associados com intenção de futuramente integrar o bloco e uma tarifa externa comum (TEC) foi instituída, transformando o Mercosul em uma união aduaneira.

Entretanto, já no final da década de 1990 o Mercosul passou a enfrentar uma série de crises: a desvalorização da moeda brasileira, em conjunto com a crise Argentina de 2001 resultaram em um ambiente pouco propício à negociações e concessões, dificultando o desenvolvimento do processo de integração.

Uma série de atrasos no cronograma de liberalização do comércio intrabloco, a manutenção de uma série de exceções à TEC, a imposição de barreiras ao comércio como licenças não automáticas de importação, a não internalização dos compromissos negociados, entre outros fatores, contribuíram para a crise na integração do cone sul.

Nesse cenário, e considerando a ascensão da China, a participação das exportações intrabloco perdeu importância relativa. No caso do Brasil, por exemplo, as exportações para os demais membros do bloco passaram de 17% do total de exportações brasileiras, obtidos em 1997 e 1998, para apenas 9,4% em 2012¹².

Exportações e Importações Brasileiras

Ano	Exportações			Importações		
	Geral US\$ FOB	Mercosul US\$ FOB	Participação no total (%)	Geral US\$ FOB	Mercosul US\$ FOB	Participação no total (%)
1990	31.413.756.040	1.320.244.279	4,20	20.661.362.039	2.311.826.777	11,19
1992	35.792.985.844	4.097.469.283	11,45	20.554.091.051	2.228.563.468	10,84
1994	43.545.148.862	5.921.475.981	13,60	33.078.690.132	4.583.270.397	13,86
1996	47.746.728.158	7.305.281.948	15,30	53.345.767.156	8.301.547.326	15,56
1998	51.139.861.545	8.878.233.843	17,36	57.763.475.974	9.416.203.081	16,30
2000	55.118.919.865	7.739.599.181	14,04	55.850.663.138	7.796.208.525	13,96
2002	60.438.653.035	3.318.675.277	5,49	47.242.654.199	5.611.720.224	11,88
2004	96.677.498.766	8.934.901.994	9,24	62.835.615.629	6.390.492.978	10,17
2006	137.807.469.531	13.985.828.343	10,15	91.350.840.805	8.967.386.709	9,82
2008	197.942.442.909	21.737.308.031	10,98	172.984.767.614	14.934.111.721	8,63
2010	201.915.285.335	22.601.500.959	11,19	181.768.427.438	16.620.151.158	9,14
2012	242.579.775.763	22.801.529.665	9,40	223.149.130.318	19.250.590.513	8,63

Fonte: Secex

12 Fonte: Secex. Cabe apontar que a Venezuela acedeu ao bloco em 2012, o que deve influenciar de forma positiva a participação das exportações brasileiras ao Mercosul.

A situação atual do Mercosul é sensível: o projeto ambicioso de um mercado comum está longe de ser atingido. O livre comércio intrabloco não se dá de maneira completa, em razão das barreiras mantidas pelos membros, tais como exceções às preferências tarifárias outorgadas e licenças não automáticas de importação. Como exemplo, tem-se a recente disputa entre Brasil e Argentina, na qual a Argentina impôs barreiras à importação de têxteis, calçados, máquinas e alimentos brasileiros e o Brasil, em retaliação, retardou a emissão de licenças de importação para automóveis argentinos¹³.

Os efeitos das barreiras impostas foram refletidos nos resultados da balança comercial de 2012. Segundo dados da Secex, enquanto as exportações gerais brasileiras caíram 5,3% em 2012, as vendas ao país vizinho tiveram queda de 20,8%. Vale frisar que do total de produtos manufaturados vendidos pelo Brasil ao exterior 18,1% vão para os argentinos, intensificando o efeito negativo da queda nas exportações ao vizinho.

Esses fatores dificultam a liberalização comercial e o aumento dos fluxos de comércio na região. A entrada da Venezuela pode trazer avanços ao volume dos fluxos de comércio do bloco. Entretanto, as condições que precederam a acessão do país – após a suspensão do Paraguai – podem trazer dificuldades à sua plena integração ao Mercosul.

Apesar das dificuldades enfrentadas, o bloco ainda é de grande relevância para as exportações brasileiras, a Argentina figurando como um dos principais parceiros comerciais do Brasil, tanto nas importações quanto exportações. Desse modo, é essencial envidar esforços políticos e econômicos para superar as crises que acompanham o bloco ao longo da última década, permitindo a liberalização comercial e o aprofundamento da integração regional.

b) ACEs

Tanto o Brasil quanto o Mercosul estão inseridos no âmbito da ALADI, que visa promover a integração econômica de toda a América Latina. Nesse contexto, o Mercosul é apenas parte do processo de integração, que seria promovido paulatinamente, através da celebração de uma série de acordos de cooperação econômica (ACE) entre os países da região.

O próprio Mercosul foi subscrito na ALADI como o ACE n. 18 e outros acordos foram celebrados entre os membros do bloco e outros países da região, a fim de aprofundar a integração econômica regional. Cabe apontar que, em razão do status de união aduaneira do bloco, nos termos da Decisão do Conselho do Mercado Comum n. 32/2000, os Estados integrantes do Mercosul deverão negociar de forma conjunta acordos comerciais que impliquem na outorga de preferências tarifárias.

13 O Estado de São Paulo, “Brasil atrasa importação de carro argentino”, 25 de junho de 2012 (disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-atrasa-importacao-de-carro-argentino,117211,0.htm>)

Nesse sentido, a negociação de novos APCs que incluam preferências tarifárias, objeto de análise nesse estudo, devem ter sob perspectiva o fator Mercosul e os interesses de seus membros. Atualmente estão em vigor os seguintes ACEs assinados pelo Brasil:

ACEs do Brasil

Acordo	Data de Assinatura	Data de Entrada em Vigor
ACE n. 35 – Mercosul - Chile	25.06.1996	01.10.1996
ACE n. 36 – Mercosul - Bolívia	17.12.1996	28.02.1996
ACE n. 38 – Brasil - Guiana	26.06.2001	31.05.2004
ACE n. 41 – Brasil - Suriname (apenas arroz)	31.04.2004	24.10.2005
ACE n. 54 – Mercosul - México	05.07.2002	28.02.2003 (para o Brasil)
ACE n. 55 – Mercosul - México (setor automotivo)	27.09.2002	01.03.2003
ACE n. 58 – Mercosul - Peru	30.11.2005	01.01.2006
ACE n. 59 – Mercosul - Colômbia, Equador e Venezuela	18.10.2004	02.02.2005
ACE n. 62 – Mercosul - Cuba	21.07.2006	28.07.2007

Fonte: SECEX – Departamento de Negociações Internacionais

De maneira geral, os acordos prevêm uma ampla margem de preferências tarifárias a ser outorgada às partes a um número significativo de produtos, concedendo ao Brasil maior acesso a mercado para as suas exportações. A Tabela abaixo apresenta os dados referentes à média tarifária enfrentada pelas exportações brasileiras nos mercados sul-americanos, a margem de preferência obtida em relação à média das tarifas normalmente aplicadas e o número de setores abrangidos pela preferência.

Preferências tarifárias às exportações do Brasil

	Alíquota média simples (%)	Margem de Preferência Média* (%)	Número de Setores**
Argentina	0,01	100	92
Bolívia	0,11	97,29	88
Chile	0,19	99,91	93
Colômbia	2,10	76,51	89
Equador	5,34	53,58	71
Paraguai	0,18	99,09	92
Peru	1,47	58,47	80
Uruguai	0,16	99,14***	95***
Venezuela	3,92	-	-

Dados de 2010

*Diferença percentual entre a tarifa aplicada ao Brasil e a tarifa da Nação Mais Favorecida (NMF), média simples

** Sistema Harmonizado (SH), 2 dígitos

***Dados de 2005

Fonte: BAUMANN, Renato; CERATTI, Rubens, "A política comercial dos BRICS e seu entorno e efeitos para o Brasil", IPEA – *Texto para Discussão* 1745, junho de 2012

É importante ressaltar que o quadro apresenta médias simples, que podem ocultar uma maior proteção conferida a determinados setores sensíveis em cada país, dificultando o acesso a mercado de certas indústrias brasileiras. Ainda assim, o quadro aponta que o Bra-

sil dispõe de uma margem de preferência bastante ampla para os mercados sul-americanos, o que lhe permitiria uma vantagem competitiva em face de outros países para os quais é aplicada a tarifa NMF. Esse acesso é relevante especialmente em razão da importância dos mercados da América Latina para a pauta exportadora brasileira.

Volume de Comércio entre Brasil e países parte de ACEs com o Mercosul

País	Exportações		Importações	
	US\$ FOB	Participação no total (%)	US\$ FOB	Participação no total (%)
Bolívia	1.472.916.695	0,61	3.431.044.276	1,54
Chile	4.602.202.699	1,90	4.164.608.910	1,87
Colômbia	2.834.522.131	1,17	1.267.096.005	0,57
Cuba	568.126.174	0,23	93.512.936	1,89
Equador	898.591.182	0,37	133.026.878	0,06
México	4.003.013.124	1,65	6.075.066.118	2,72
Peru	2.415.202.868	1,00	1.287.505.200	0,58
Venezuela	5.056.025.298	2,08	996.791.794	0,45

Fonte: Secex, 2012

Em relação ao quadro regulatório presente nesses ACEs, não se percebe inovações frente às regras contidas nos acordos da OMC, com referência aos temas clássicos, nem a abordagem de novos temas. Ademais, apenas o acordo com o Chile prevê uma liberalização de serviços¹⁴.

4. Integração extra-regional

O segundo vetor de integração ultrapassa as fronteiras da América do Sul, mas mantém-se focado, prioritariamente, nas relações sul-sul. Esse segundo movimento de integração intensificou-se apenas na década de 2000 e se dá de maneira bastante lenta.

Nesse sentido, o Brasil, em conjunto com o Mercosul, é signatário de cinco APCs, dos quais apenas dois estão em vigor:

APCs do Mercosul

Acordo	Data de Assinatura	Data de Entrada em Vigor
Mercosul – Índia	25.01.2004	01.06.2009
Mercosul – Israel	18.12.2007	39.04.2010
Mercosul – SACU*	03.04.2009	-
Mercosul – Egito	02.08.2010	-
Mercosul – Palestina	20.12.2011	-

*União Aduaneira do Sul da África (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia)
Fonte: Mercosul

14 Os acordos com Bolívia; Colômbia, Equador e Venezuela, Israel e Egito (apresentados abaixo) prevêem apenas a negociação de uma liberalização do comércio de serviços a ser promovida no futuro.

A quantidade de linhas tarifárias abrangidas pelos acordos varia amplamente. Enquanto o acordo com a Índia prevê preferências tarifárias em cerca de 450 linhas tarifárias (SH – 8 dígitos) para cada parte, com reduções de 20% nas tarifas NMF, o acordo com Israel abrange eliminação das tarifas por Israel em cerca de oito mil linhas e em cerca de 9.400 linhas pelos membros do Mercosul.

A participação desses países na pauta exportadora brasileira é variável. Enquanto Índia e Egito têm uma participação relevante, Israel e Palestina representam um percentual ínfimo das exportações do Brasil.

Volume de Comércio entre Brasil e países parte dos APCs com o Mercosul

País	Exportações		Importações	
	US\$ FOB	Participação no total (%)	US\$ FOB	Participação no total (%)
Egito	2.711.858.469	1,12	251.416.679	0,11
Índia	5.576.930.397	2,30	5.042.842.814	2,26
Israel	376.063.459	0,16	1.143.543.923	0,51
Palestina	22.479.493	0,01	87.644	-
SACU	1.792.960.861	0,74	852.462.301	0,38

Fonte: Secex, 2012

Assim como os ACEs, as regras desses acordos sobre o comércio de bens também se mostram pouco elaboradas. Em grande parte dos casos, os acordos apresentam regras sobre medidas de defesa comercial, barreiras técnicas e barreiras sanitárias e fitossanitárias que apenas invocam e retomam o disposto nos acordos da OMC, sem propor nenhuma inovação¹⁵.

Em temas como propriedade intelectual, compras governamentais e os chamados novos temas, quais sejam: concorrência, meio ambiente, cláusulas sociais e investimentos; a regulação dos acordos do Mercosul é quase inexistente, havendo, quando muito, apenas cláusulas estabelecendo a cooperação entre as partes em algumas dessas áreas.

15 À exceção de cláusulas de salvaguardas especiais, que se diferenciam das salvaguardas gerais previstas pela OMC, mas são bastante comuns nos APCs e são encontradas nos acordos com Bolívia, Chile, Israel, Palestina, SACU, Índia, Peru, Cuba e Colômbia, Equador e Venezuela.

Além dos acordos assinados, alguns outros projetos de APCs foram lançados, alguns dentre os quais as negociações permanecem em andamento e outros que não apresentaram nenhum avanço recente:

APCs em negociação

Acordo	Status
Marrocos	Acordo-Quadro prevendo a negociação de uma zona de livre comércio assinado em 2004
Conselho de Cooperação do Golfo – CCG*	Acordo-Quadro prevendo a negociação de uma zona de livre comércio assinado em 2005, última reunião de negociação em 2012
SACU e Índia	Negociação de um APC baseado nos acordos já existentes
Sistema de Integração Centro-Americana – SICA**	Projeto lançado em 2004, realização de reuniões exploratórias até 2010
Paquistão	Acordo-Quadro prevendo a negociação de uma zona de livre comércio assinado em 2006
Jordânia	Acordo-Quadro prevendo a negociação de uma zona de livre comércio assinado em 2008
Turquia	Acordo-Quadro prevendo a negociação de uma zona de livre comércio assinado em 2010
União Européia	Relançamento das negociações em 2010, consulta pública pela Secex em 2012 para atualização do posicionamento do setor privado brasileiro (Circular Secex n.44/12)***
Canadá	Abertura de consultas pela Secex, em 2012, sobre eventual lançamento de negociações (Circular Secex n.45/12)

*Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait

**Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

*** As negociações para a negociação de um APC com a União Européia foram lançadas em 1994 e interrompidas em 2004.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores

Percebe-se pelo conjunto de acordos assinados e em negociação a preferência pela integração sul-sul, apenas Israel, UE e Canadá constando como exceções.

Novamente, a importância dos parceiros comerciais com os quais o Brasil negocia novos acordos varia bastante. Enquanto a União Europeia figura como uma das principais importadoras de produtos brasileiros, países como Jordânia e Paquistão têm pequena relevância para o comércio exterior do país.

Volume de Comércio entre Brasil e países parte dos APCs em negociação

País	Exportação		Importação	
	Volume (US\$)	Participação (%)	Volume (US\$)	Participação (%)
Marrocos	872.306.154	0,36	1.281.171.583	0,57
Conselho de Cooperação do Golfo – CCG	7.630.448.591	3,15	5.247.439.709	2,35
Sistema de Integração Centro-Americana - SICA	1.450.388.863	0,60	562.072.694	0,25
Paquistão	192.875.684	0,08	92.331.983	0,04
Jordânia	215.640.783	0,09	1.933.138	-
Turquia	1.207.133.102	0,50	964.114.176	0,43
UE	48.859.641.610	20,14	47.661.649.903	21,36
Canadá	3.079.926.642	1,27	3.072.137.103	1,38

Fonte: Secex, 2012

5. A inserção comercial do Brasil

A partir desse cenário, a posição que o Brasil ocupa atualmente no comércio internacional é preocupante. A estratégia multilateral dá sinais de exaustão, a integração no âmbito do Mercosul se mostra cambaleante e o conjunto de países com os quais foram celebrados APCs ainda representa uma parcela pequena do total das exportações brasileiras. Especialmente no que tange à integração extra-regional, a inserção comercial brasileira por meio de APCs ainda é bastante restrita. Ademais, os acordos, à exceção do acordo com o Chile, abrangem unicamente a liberalização do comércio de bens, o comércio de serviços não sendo objeto de preferências.

Os acordos celebrados pelo Brasil também se mostram pouco ambiciosos no que concerne a elaboração de um quadro regulatório do comércio mais avançado que busque desenvolver as regras multilaterais já existentes. Estas, no cenário de impasse da Rodada Doha, correm o risco de tornarem-se insuficientes para atender às necessidades do comércio internacional no século XXI.

Em um discurso à Câmara de Deputados, o Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, afirmou a necessidade de o Brasil firmar novos APCs a fim de garantir o acesso a mercados estrangeiros¹⁶. A mudança de posicionamento é bem vinda. É fundamental que o país modifique sua política de comércio exterior a fim de adaptar-se ao cenário que se desenhou a partir de meados dos anos 2000, com a estagnação da Rodada Doha e a proliferação de APCs, privilegiando essa última fonte de regras e garantindo seu acesso a mercados, tanto por meio de preferências tarifárias quanto pela negociação de regras de comércio internacionais favoráveis aos interesses brasileiros.

16 O Estado de São Paulo, *Em busca dos acordos perdidos*, 20 de setembro de 2012 (disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,em-busca-dos-acordos-perdidos-,933084,0.htm>)

III. Os efeitos da proliferação de APCs para o Brasil. Como visto, o foro privilegiado de produção e expansão do marco regulatório incidente sobre o comércio internacional, além da negociação relativa a acesso a mercados, tem cada vez mais se concentrado em negociações bilaterais, regionais e multipartes. À medida que o foco afasta-se do plano multilateral, foro tradicionalmente privilegiado pela política comercial brasileira, quais seriam os desafios e potenciais impactos para a inserção internacional dos produtos brasileiros? A resposta passa pela análise de três fatores distintos, porém interdependentes: acesso a mercados; marcos regulatórios; e cadeias globais de valor.

1. Acesso a mercados

a. A questão tarifária – o mercado latino-americano ameaçado

Já foi visto que o Brasil, por meio do Mercosul, privilegiou a negociação de APCs com países membros da ALADI, garantindo importante acesso preferencial ao crescente mercado latino-americano. Segundo relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI), os países da América Latina apresentaram crescimento médio anual do PIB de 4,5% e 3,0% em 2011 e 2012, enquanto os países desenvolvidos cresceram apenas 1,6% e 1,3% no mesmo período¹⁷. Ainda segundo essa fonte, a perspectiva é de que os países latino-americanos continuem a crescer bem acima da média das economias avançadas nos próximos anos.

Crescimento Anual do PIB 2011-2014

Crescimento do PIB %/ano	2011	2012	2013*	2014*
Crescimento Global	3,9	3,2	3,5	4,1
Países desenvolvidos	1,6	1,3	1,4	2,2
EUA	1,8	2,3	2,0	3,0
Zona do Euro	1,4	-0,4	-0,2	1,0
Economias Emergentes e Países em Desenvolvimento	6,3	5,1	5,5	5,9
América Latina e Caribe	4,5	3,0	3,6	3,9

Fonte: FMI, 2013 / *Projeções

Isso significa grande oportunidade para a inserção comercial brasileira uma vez que esses países ainda apresentam mercados consumidores internos com grande potencial de expansão à medida que se desenvolvam. De fato, a América Latina já figura como parceira regional importante para o comércio brasileiro: segundo dados da Secex, cerca de 19% do total das exportações brasileiras em 2012 tiveram como destino os países da América Latina.

¹⁷ Vide, FMI, *World Economic Outlook 2012*, atualizado em janeiro de 2013, disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/01/>.

Se forem consideradas as exportações totais, a Ásia, maior parceira regional enquanto destino de 31% das exportações brasileiras, e a União Europeia, segundo maior destino com 20%, seriam mercados prioritários das exportações brasileiras. No entanto, a análise da pauta exportadora do Brasil demonstra a real importância dos mercados latino-americanos. Em 2012, os países da ALADI absorveram cerca de 42% das exportações de bens manufaturados brasileiros, enquanto UE e Ásia apenas 19% e 9% respectivamente. Em contraste, a Ásia foi o destino de cerca de 50% das exportações de produtos básicos brasileiros, enquanto UE foi destino de 21% e os países da ALADI apenas 5%.

Principais Destinos das Exportações Brasileiras por Região/Produto 2012

Destino Exp. Regiões (%)	Part. Exp. Total	Part. Exp. Básicos	Part. Exp. Semi	Part. Exp. Manufaturados
Ásia	31	49,4	33,6	8,9
União Europeia	20,1	21,5	20,8	19,3
Aladi	18,6	5,0	5,5	41,3

Fonte: Secex, 2012

Verifica-se, assim, a dimensão estratégica do mercado latino-americano para a pauta de exportação, especialmente se considerarmos o atual momento delicado por que passa a produção industrial nacional. O Brasil, de 2003 a 2012 - período considerado de consolidação do processo de integração comercial latino-americana - aumentou em 220% a exportação de bens manufaturados aos países da ALADI, ao passo que para outros países as exportações dos mesmos bens aumentou 86%. São mercados complementares ao brasileiro, onde os produtos industrializados brasileiros encontram grande aceitação. Nesse sentido, a estratégia de privilegiar o acesso preferencial a esses mercados, ainda que apenas em sua dimensão tarifária, faz sentido.

Países da América Latina aos quais o Brasil tem acesso preferencial de comércio



Fonte: CCGI

Vale frisar que os países em desenvolvimento tendem a apresentar tarifas NMF aplicadas¹⁸ em níveis superiores aos encontrados em mercados desenvolvidos, aumentando a relevância e impacto da preferência tarifária recebida pelos produtos brasileiros. Com efeito, as tarifas NMF médias aplicadas pelos países da América Latina e Caribe foram, em 2010, de 8%¹⁹. Em comparação, as tarifas NMF médias aplicadas pelos países de renda alta (*high income countries*) foram de 2,67%.

18 Tarifas aplicadas NMF (Nação Mais Favorecida) são aquelas aplicadas pelos países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) a outros países membros da OMC de maneira uniforme. Nesse sentido, os países, em princípio, aplicam as mesmas tarifas de importação a todos os outros membros da Organização.

19 As médias tarifárias são ponderadas pelo comércio e contam com tarifas específicas sob a forma de tarifas ad-valorem equivalentes (AVE). Dados do *World Trade Bank Database*, do Banco Mundial, disponível em <http://data.worldbank.org>.

Apesar de ter construído e efetivamente explorado esse importante mercado ao longo dos últimos anos a proliferação de APCs ameaça minar a preferência tarifária conquistada pelo Brasil. Diversos movimentos de integração comercial regional e extra regional vêm sendo desenvolvidos pelos parceiros latino-americanos do Brasil.

Chile, Colômbia, Peru e México vêm negociando um volume expressivo de APCs, seguindo uma política de comércio externo pautada na abertura de seus mercados internos em contrapartida ao acesso privilegiado a terceiros mercados²⁰. Nesse sentido, negociaram preferências tarifárias não apenas com grandes economias desenvolvidas, como EUA, UE, Japão e Canadá, mas também com economias emergentes dinâmicas como China, Coreia do Sul, Índia e Turquia.

Não por acaso, esses quatro países latino-americanos deram início em 2012 ao processo de integração chamado de Aliança para o Pacífico, como o objetivo de criar uma área de livre comércio entre seus integrantes²¹. Para além da liberalização do comércio intra-bloco, a Aliança pretende posicionar-se como alternativa liberal de integração regional na América Latina, criando laços comerciais e de investimentos com o continente asiático e abrindo-se para o pacífico. Nesses termos, seria uma alternativa ao processo recalcitrante de liberalização do Mercosul²². Vale frisar que, com a exceção da Colômbia, os países membros da Aliança participam também das negociações para a formação do TPP.

O recente sucesso econômico vivenciado por esses países vem estimulando outros países latino-americanos a seguirem o modelo. O Equador já negocia atualmente 15 APCs e Uruguai, em julho de 2012, e Paraguai, em janeiro de 2013, requisitaram ingresso como membros observadores na Aliança do Pacífico²³. Para tornar-se membro pleno, o país deve ter acordos comerciais com todos os membros da Aliança. Panamá e Costa Rica estão em fase final de negociação de acordos comerciais com os membros faltantes e a expectativa é que ingressem no bloco até o fim de 2013. No mesmo sentido, Canadá, que já conta com APCs com todos os membros da Aliança, requisitou acessão como membro pleno. Japão, Guatemala, Espanha, Austrália e Nova Zelândia são membros observadores.

20 Boa parte desses acordos é recente – a partir da segunda metade da primeira década do século XXI – e seu efeito sobre a competitividade das exportações brasileiras apenas começará a ser sentida nos próximos anos. Exemplo é o acordo de livre comércio firmado pela UE com Peru e Colômbia que entrou em vigor em março de 2013.

21 Prevê-se, ainda para 2013, a liberalização de 90% das linhas tarifárias no comércio entre os países. Vide Valor Econômico, “Aliança para o Pacífico surge em abril de olho nos mercados asiáticos”, 05.02.2013.

22 Vide ICTSD, “A Aliança do Pacífico: tensões entre projetos de integração na América Latina”, *Pontes*, vol. 8, número 5, agosto de 2012 (disponível em <http://ictsd.org/i/news/pontes/142093/>)

23 O Uruguai já foi aceito enquanto membro observador e tudo indica que o Paraguai o será na próxima reunião do bloco, em maio de 2013. Vide Crónica, “Estudiará Alianza del Pacífico ingreso de Paraguay como observador”, de 23.02.2013 (disponível em <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/732981.html>).

APCs firmados e em negociação pelos países da AL – países selecionados

	Chile	Colômbia	Equador	México	Peru	Bolívia	Venezuela
Austrália							
Canadá							
Chile	-						
China							
Cingapura							
Colômbia		-					
Coréia do Sul		*					
EFTA							
EUA							
Índia							
Japão							
Malásia							
México				-			
Nova Zelândia					-		
Peru							
Turquia							
Tailândia							
UE							
Vietnam							
Aliança Pacífico							
TPP							
Firmado	Fontes: Sítios virtuais dos ministérios e secretarias de comércio exterior dos países selecionados / elaboração CCGI / *ratificação pendente						
Em negociação							

Essas negociações contrapõem-se às preferências concedidas ao Brasil, sobretudo ao analisarmos o perfil exportador dos países envolvidos e a competição com produtos brasileiros. Vale frisar que os países ilustrados no quadro acima correspondem ao destino de 40% do total das exportações de bens manufaturados brasileiros para a América Latina. A perda de preferência nesses mercados pode ter impactos importantes para a inserção dos produtos manufaturados brasileiros que já vêm encontrando dificuldade para competir no mercado internacional.

Exportação brasileira 2012 (US\$ F.O.B milhões) e participação do total (%)

	Volume de manufaturados exportados	Volume total de exportações	Participação do total de exportações	Participação do total de manufaturados (%)	Participação do total de manufaturados para a AL (%)
Bolívia	1.426	1.472	0,61%	1,57%	3,53%
Chile	2.943	4.602	1,90%	3,24%	7,29%
Colômbia	2.473	2.834	1,17%	2,73%	6,12%
Equador	771	898	0,37%	0,85%	1,91%
México	3.315	4.003	1,65%	3,65%	8,21%
Peru	2.032	2.415	1,00%	2,24%	5,03%
Venezuela	3.284	5.056	2,08%	3,62%	8,13%
Total	16.244	21.280	8,77%	17,91%	40,23%

Fonte: Secex

Os processos de integração regional via APCs, nos mesmos moldes do que ocorre no caso latino-americano, levam à diminuição de barreiras tarifárias entre os parceiros membros desses acordos. Apesar da discussão mais sistêmica sobre os ganhos ou entraves potenciais ao longo processo global de liberalização comercial²⁴, é fato de que a proliferação de acordos comerciais, ao menos no curto e no médio prazo, afeta o acesso a mercados para produtos brasileiros. Como demonstra Baumann no caso dos BRICS, mas que serve de exemplo, “*a intensificação do processo de regionalização comercial dos demais BRICS tem tido implicações para os produtos brasileiros, que são sujeitos a tarifas mais elevadas do que as praticadas entre os países da Ásia, da África e da Europa Oriental*”²⁵.

b. Barreiras não-tarifárias: o novo cerne da negociação internacional comercial

Apesar da ameaça que a proliferação de APCs impõe sobre as preferências tarifárias conquistadas pelo Brasil, outra dimensão presente nos acordos comerciais de última geração representa atualmente potencial ainda maior de ruptura e acesso preferencial. Trata-se das barreiras não tarifárias (ou regulatórias) ao comércio.

Com as seguidas rodadas multilaterais de negociação, além das reduções unilaterais, atualmente as tarifas de importação encontram-se em níveis muito menores do que quando o GATT fora negociado. Segundo dados do Banco Mundial, as tarifas médias mundiais ponderadas pelo comércio eram de 3,83% em 2010²⁶. Em contrapartida, a intensificação dos fluxos de comércio mundiais, a célere evolução tecnológica e preocu-

24 A discussão é longa no meio acadêmico e envolve a percepção se APCs seriam um impedimento (*stumbling blocks*) ou um incentivo (*building blocks*) à liberalização do comércio internacional no âmbito multilateral. Para uma revisão da bibliografia no tema, vide BALDWIN, Richard, SEGHEZZA, Elena, “Are trade blocs building or stumbling blocks? New evidence”, WTO, 2007, 17p.

25 BAUMANN, Renato; CERATTI, Rubens, “A política comercial dos BRICS e seu entorno e efeitos para o Brasil”, *IPEA – Texto para Discussão 1745*, junho de 2012, p. 37

26 As médias tarifárias são ponderadas pelo comércio e contam com tarifas específicas sob a forma de tarifas ad-valorem equivalentes (AVE). Dados do *World Trade Bank Database*, do Banco Mundial, disponível em <http://data.worldbank.org>

pações com questões sanitárias e ambientais, em especial entre consumidores (*consumer awareness*), intensificaram a produção de normas técnicas (TBT na sigla em inglês), sanitárias e fitossanitárias (SPS na sigla em inglês) e regulamentações específicas incidentes sobre o comércio.

Assim, questões regulatórias passam a ter maior peso sobre o acesso a mercados uma vez que cada país passa a desenvolver seus próprios padrões e exigências técnicas, impedindo a entrada de produtos que não estejam em conformidade com suas regulamentações. Estudo preparado pelo Secretariado da OMC em 2012 demonstrou a importância e efeitos dessas medidas sobre o comércio de bens e de serviços, modificando o panorama das negociações internacionais no tema²⁷.

As barreiras não-tarifárias estão, nesse sentido, no centro das negociações internacionais comerciais. Há duas perspectivas diferentes sendo adotadas por parceiros comerciais que buscam superar os entraves não-tarifários. De um lado, há a tentativa de buscar a harmonização das regulamentações técnicas e fitossanitárias por meio de padrões e princípios comuns estabelecidos em acordos de comércio. Essa perspectiva é privilegiada pela UE e tem a vantagem de garantir que os consumidores de todos os mercados envolvidos gozem dos mesmos níveis de proteção e sob os mesmos parâmetros. No entanto, a convergência total das regulamentações é praticamente impossível sem que haja algum tipo de imposição regulatória, além da dificuldade em estabelecer mecanismos cruzados de fiscalização.

De outro lado, há iniciativas que buscam o mútuo reconhecimento de padrões nacionais estabelecidos. Privilegiada pelos EUA, esta perspectiva não pressupõe convergência completa de padrões, mas estabelece o reconhecimento mútuo das agências nacionais responsáveis pela concepção, implementação e fiscalização do respeito aos padrões criados. Dessa maneira, uma vez respeitados os padrões estabelecidos no país de produção, os produtos seriam aceitos nos mercados de destino sem a necessidade de serem adaptados aos padrões próprios existentes nesse país.

Um exemplo recente ilustra o potencial impacto de regulamentações distintas sobre o acesso a mercados. A Audi desenvolveu para o mercado europeu um farol inteligente cuja luminosidade adapta-se automaticamente à visibilidade na estrada e à existência ou não de automóveis no sentido contrário. Além da comodidade na direção, o argumento é que o novo farol traria mais segurança ao trânsito dado que evitaria o ofuscamento da visão dos demais motoristas. No entanto, a fabricante terá que adaptar, ou simplesmente abandonar, a nova tecnologia em suas exportações ao mercado americano uma vez que uma regulação existente nos EUA desde 1968 exige que os faróis de automóveis ofereçam duas opções: alto ou baixo. À primeira vista trivial, o problema gera custos

27 Vide OMC, *World Trade Report 2012 – Trade and Public Policies: A closer look at non-tariff measures*, OMC, Genebra, 2012, 248 p.

significativos para a montadora e a pressão exercida por produtores nacionais pode adiar a modificação de regulamentações como essa²⁸.

O tema vem concentrando a preocupação dos agentes públicos e privados envolvidos no comércio internacional de que essas medidas possam ser usadas como barreiras à importação. O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (DSB na sigla em inglês) foi chamado a decidir 3 importantes casos em 2012 envolvendo: rotulagem de produtos em função de sua origem (DS384 - US — *COOL*²⁹); rotulagem em função da sustentabilidade ambiental de seu método de produção (DS381 - US — *Tuna I*³⁰); regulação de proteção à saúde (DS406 - US — *Clove Cigarettes*³¹). O Órgão de Apelação da OMC vem tomando decisões relevantes para a regulação do tema e novos casos têm sido levados à apreciação do DSB³². Além disso, a disseminação de padrões privados internacionais é outro fator de preocupação envolvendo o tema.

Nesse sentido, as negociações de novos APCs, referenciados como de integração profunda (*deep integration*), têm concentrado crescente atenção ao tema, seja via mecanismos de harmonização ou de reconhecimento mútuo de padrões privados. A Aliança do Pacífico prevê negociações sobre o tema³³ e grande parte das negociações envolvendo TPP e TTIP referem-se a regras sobre TBT, SPS e a criação de mecanismos para superar barreiras regulatórias.

Esses mecanismos geram uma assimetria técnica entre os produtos produzidos no âmbito dos mercados parceiros em relação a terceiros mercados. O seu real impacto sobre fluxos de comércio ainda deve ser mensurado, mas se considerado o atual nível de competitividade no mercado internacional, as vantagens e economias geradas pela harmonização ou reconhecimento mútuo não podem ser ignoradas.

28 Vide Bloomberg Businessweek, "Audi Wants to Change a 45-Year-Old U.S. Headlight Rule", de 28 de março de 2013 (disponível em <http://www.businessweek.com/articles/2013-03-28/audi-wants-to-change-a-45-year-old-u-dot-s-dot-headlight-rule>)

29 OMC, *United States — Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, DS384, decisão do Órgão de Apelação de 23 de julho de 2012.

30 OMC, *United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, DS381, decisão do Órgão de Apelação de 13 de Junho de 2012.

31 OMC, *United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, decisão do Órgão de Apelação de 24 de Abril de 2012.

32 Vide casos DS369, DS400 e DS401 sobre a proibição de importação de produtos provenientes de focas; DS434, DS435 e DS441 sobre exigências de "embalagens neutras" (*plain packaging*) para cigarros; e DS446 sobre exigências técnicas à importação impostas pela Argentina.

33 Vide Declaración de Paranal, III Cumbre Alianza del Pacífico, 6 de junho de 2012, para. 6.

2. A expansão da fronteira regulatória do comércio internacional

O segundo fator que deve ser analisado em relação aos impactos da proliferação de APCs para a política de comércio internacional do Brasil refere-se à expansão da fronteira regulatória do comércio internacional.

A paralisia enfrentada pela rodada de negociações multilaterais de Doha, no âmbito da OMC, teve por efeito não apenas a interrupção da redução de tarifas aduaneiras, mas também o congelamento da evolução e desenvolvimento das regras de comércio internacional. Se, por um lado, os pilares da OMC de solução de controvérsias e de monitoramento de políticas comerciais continuam a funcionar, o terceiro pilar, referente à fonte de regulação do comércio, está inoperante. Isso significa que apesar da profunda evolução sofrida no período, o comércio internacional continua a operar sob o mesmo arcabouço regulatório multilateral firmado em 1994 com a criação da OMC.

Poucas regras foram desenvolvidas no âmbito do trabalho dos comitês temáticos da OMC e por meio de decisões do DSB. Novas questões envolvendo temas já regulados multilateralmente como defesa comercial, regulação de subsídios, propriedade intelectual, empresas estatais, TBT e SPS, regras de origem e licenças de importação exigem a modernização do marco regulatório existente. Por outro lado, temas indispensáveis para o moderno comércio internacional do século XXI, como padrões trabalhistas e ambientais, concorrência, investimentos e compras governamentais tiveram pouca ou nenhuma regulação multilateral desenvolvida no âmbito da OMC³⁴.

Nesse sentido e buscando responder aos anseios da iniciativa privada, os países buscaram outros foros de negociação em que pudessem desenvolver novas regras de comércio que oferecessem soluções para os desafios apresentados. O foro privilegiado foram as negociações de novos modelos de APCs: os acordos comerciais do século XXI³⁵. Tradicionalmente, os APCs se restringiam a reduções tarifárias, incluindo apenas regras nos moldes das presentes nos acordos da OMC (regras *OMC-in*). Mais recentemente, no entanto, os APCs passaram a integrar regras que aprofundavam a regulação já existente (regras *OMC-plus*) ou ainda regras sobre temas não regulados no âmbito multilateral (*OMC-extra*).

Recentemente, Sanchez Badin coordenou pesquisa que buscou identificar a natureza e teor das regras constantes nos novos APCs negociados por 4 países: EUA, UE, China e Índia. Por seu peso econômico e influência regional, esses países são considerados focos

34 Vale lembrar que o acordo sobre compras governamentais da OMC é um acordo plurilateral e, portanto, apenas vinculante às partes que a ele aderirem, enquanto o acordo sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS na sigla em inglês) restringe-se apenas a um pequeno espectro da questão.

35 Vide BALDWIN, Richard. *21st century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*. WTO, Staff Working Paper ERSD-2011-08, May 2011

de concentração (*hubs*) de APCs, moldando os demais acordos firmados por seus parceiros comerciais. Nesse sentido, o estudo desenvolvido pôde identificar as regras contidas nos acordos firmados por 2 países desenvolvidos e 2 países emergentes, oferecendo um espectro amplo de análise.

Os autores puderam identificar 8 temas de destaque regulados nesses acordos: i) regras de origem; ii) salvaguardas; iii) serviços; iv) propriedade intelectual; v) concorrência; vi) compras governamentais; vii) meio ambiente; e viii) cláusula social (padrões trabalhistas)³⁶. Em sua maioria, os temas já regulados pela OMC foram regulados com regras WTO-plus, ou seja, com a expansão da fronteira regulatória determinada no âmbito multilateral, e WTO-extra, com a inclusão de novos temas não regulados pela OMC. Os autores ainda puderam identificar que os países desenvolvidos analisados (EUA e UE) dedicaram especial atenção aos chamados *novos temas* (concorrência, compras governamentais, meio ambiente e cláusula social), além de maior profundidade nas regras sobre propriedade intelectual, mas pouco se ativeram à regulação sobre subsídios. Os países emergentes (China e Índia), por outro lado, evitaram a regulação dos novos temas, mas desenvolveram regras mais profundas envolvendo a concessão de subsídios.

Da análise desses acordos resta evidente o avanço e expansão da fronteira regulatória incidente sobre o comércio internacional promovido pela proliferação de APCs. Qual seria a consequência desse fenômeno para a Política Comercial brasileira? Novamente, duas perspectivas devem ser analisadas. Em primeiro lugar, a profusão de regimes regulatórios distintos incrementa os custos de transação para o agente econômico, que deverá adequar-se a diferentes ordenamentos jurídicos, nacionais, bilaterais, regionais e finalmente multilaterais em suas operações comerciais transfronteiriças.

A esse fenômeno, Bhagwati deu o nome de “efeito prato de espaguete” (*sphaguetti bow effect*)³⁷. Inicialmente cunhado para descrever os custos gerados pela existência de diversas tarifas e regras de origem simultaneamente aplicadas sobre uma operação comercial, o termo evoluiu para descrever a mesma lógica aplicada ao emaranhado de regulações divergentes com origem nos inúmeros APCs firmados, aumentando os custos de comércio e dificultando a liberalização comercial no âmbito multilateral. À medida que o fenômeno se intensifique, o operador econômico brasileiro incorrerá em maiores custos e dificuldades em inserir seu produto no mercado internacional, devendo arcar com ônus de identificar e respeitar os diversos subsistemas regulatórios criados por esses acordos. Em contrapartida, os exportadores que desejem acessar o mercado brasileiro poderão fiar-se nas regras multilaterais³⁸.

36 Vide SANCHEZ BADIN, Michelle R., “Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio: o contraponto entre União Europeia e Estados Unidos e China e Índia”, *Texto para Discussão No. 1700*, IPEA, janeiro 2012, p. 18 e ss.

37 Vide BHAGWATI, Jagdish, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, CFR, Oxford University Press, julho de 2008, 144 p.

38 Vale lembra que, como visto, o Mercosul pode ser considerado um APC de “primeira geração”, contando com

O segundo aspecto a ser analisado é o custo do ingresso tardio nas negociações dos novos temas de comércio (*late comer effect*). Uma das vantagens percebidas por negociar APCs de última geração ou de alto nível (*high standard agreements*) seria o de avançar na regulação de temas sensíveis cuja exigência de consenso no âmbito multilateral impediria sua efetivação. Ao reunir uma massa crítica de países que concordassem com os moldes gerais da regulação do tema, essas novas regras poderiam servir de base para a multilateralização da regulação acordada via APCs. Há, nesse sentido, o temor de que a não participação nos processos de negociação dessa nova regulamentação poderá impedir que o país faça valer seus interesses no tema e o ingresso tardio poderá significar que as linhas gerais já estejam definidas quando a discussão seja levada ao âmbito multilateral.

Esta é uma das razões levantadas pelo governo japonês para justificar sua participação nas negociações do TPP. Em discurso proferido em março de 2013, o primeiro ministro japonês, Shinzo Abe afirmou que:

Now is our last chance. Losing this opportunity would simply leave Japan out from the rule-making in the world. (...) Unfortunately, it has already been two years since the TPP negotiations started. It is an undeniable fact that it would be difficult for Japan, the latecomer, to overturn the rules which have already been agreed. We do not have much time left. This is precisely why I came to think that we have to join the negotiations as soon as possible. Japan is the world's third largest economy. I firmly believe that we can lead efforts to make new rules as an important player once we join the negotiations³⁹.

O crescimento econômico e do peso político dos países emergentes, no entanto, relativizou essa preocupação. É pouco provável, por exemplo, que a China seja convencida no âmbito multilateral a ceder em um tema relevante para sua política comercial pelo fato da existência de uma massa crítica que já esteja submetida a regulação similar. Em todo caso, a participação de parceiros comerciais nesses APCs significa que eles adaptarão suas próprias regulações internas às exigências do acordo, devendo o país interessado em exportar para esse mercado também adaptar-se. Ao final, ainda que de maneira indireta, a proliferação de APCs pode impactar também as práticas de comércio nos países que deles não façam parte.

a. Os Mega-acordos

A negociação dos mega-acordos pode ser compreendida como uma evolução dessa tendência identificada ou ainda um segundo passo na integração comercial e econômica por meio dos APCs. Envolvendo grande número de importantes economias, as negociações dos mega-acordos buscam englobar todo o espectro da regulação do comércio

regras OMC-*in*, e, portanto, não existindo distanciamento regulatório relevante do existente no âmbito multilateral.

39 Vide Conferência de Imprensa do Primeiro Ministro do Japão, Shinzo Abe, de 15 de março de 2013 (disponível em http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/statement/201303/15kaiken_e.html)

internacional, incluindo a maioria dos aspectos regulatórios que possam ser considerados como barreiras ao comércio. Três grandes negociações estão atualmente em vigor: o *Transpacific Partnership* (TPP); o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP); e o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

O TPP é um APC de última geração envolvendo a integração de 11 economias da Ásia e do Pacífico à economia americana⁴⁰. Inicialmente, tratava-se de um APC assinado entre os Países-4 (Chile, Nova Zelândia, Brunei e Cingapura) que entrou em vigor em 2006. Posteriormente Austrália, Peru e Vietnã demonstram interesse em ingressar nas negociações e com a entrada dos EUA o processo passou a ser conhecido como TPP. Atualmente encontra-se em sua 17ª rodada de negociações⁴¹ e inclui a negociação de temas importantes por meio de 10 grupos de negociação: bens industriais; agricultura, padrões sanitários e fitossanitários; telecomunicações; serviços financeiros; regras de origem; compras governamentais; meio ambiente; e capacitação ao comércio. Além disso, temas horizontais foram estabelecidos enquanto setores de alta-prioridade, incluindo gestão de cadeias de produção, competitividade e concorrência, transparência, coerência regulatória, trabalho e meio ambiente, desenvolvimento e pequenas e médias empresas⁴².

Além da importância dos temas abrangidos, em especial as polêmicas envolvendo o aprofundamento das regras sobre proteção intelectual, chama a atenção no processo negociador do TPP a possibilidade da adesão de novos países negociadores. Para tal, é necessária a aprovação pelos países já parte nas negociações que por vezes exigirão do país adcedente compromissos prévios em determinados temas sensíveis. Além disso, o TPP é visto por muitos analistas como uma resposta dos EUA ao crescimento econômico da China e como uma tentativa de mitigar sua influência sobre os países asiáticos⁴³.

A conclusão do TPP pode trazer impactos para o Brasil na medida em que Peru e Chile fazem parte do acordo. Esses países podem servir de porta de entrada para os produtos asiáticos a preços competitivos no continente. Além disso, como visto, as regras estabelecidas no TPP serão integradas ao ordenamento jurídico desses países, devendo os produtores brasileiros adequarem-se aos padrões estabelecidos para continuarem a ter acesso a esses mercados.

O TTIP por sua vez é a mais recente tentativa de superar as diferenças históricas existentes no âmbito comercial entre EUA e UE. Potencialmente estimulados pela ascensão da China e pelos efeitos da crise econômica sobre o crescimento econômico,

40 Integram as negociações: EUA, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã. Japão e Coreia do Sul são outros países cuja participação nas negociações está sendo avaliada

41 A 17ª reunião ocorrerá de 15 a 24 de maio de 2013 em Lima, no Peru.

42 Vide BARFIELD, Claude, "The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty First-Century Trade Agreements?", *AEI International Economic Outlook* no. 2, junho de 2011.

43 Vide SCHOTT, Jeffrey J., KOTSCHWAR, Barbara, and MUIR, Julia, "Understanding the Trans-Pacific Partnership", *Policy Analyses in International Economics* 99, Peterson Institute for International Economics, janeiro de 2013, 112 pp.

EUA e UE lançaram, em 2013, as ambiciosas negociações para a conclusão de um APC compreensivo envolvendo comércio e investimento e visando à superação das barreiras regulatórias no comércio entre os dois parceiros⁴⁴. Estudo desenvolvido pelo CEPR (*Centre for Economic Policy Research*) de março de 2013 demonstrou que os ganhos de um APC “tradicional” entre EUA e UE, com redução quase total de barreiras tarifárias, em serviços e em compras governamentais, levaria a um crescimento do PIB na ordem de 24 bilhões de euros para os europeus e de 9 bilhões para americanos. Por outro lado, um APC “compreensivo”, que envolvesse a superação de barreiras tarifárias, levaria a um incremento do PIB entre 68-119 bilhões de euros para a UE e de 50 a 95 bilhões para os EUA⁴⁵.

O maior desafio será coordenar e encontrar alternativas de harmonização para os divergentes padrões técnicos e sanitários nos dois mercados. Em especial, a questão da exportação de alimentos transgênicos e de carnes beneficiadas com proteínas de produtores dos EUA ao mercado Europeu deverá ser equacionada. Além disso, a liberalização de serviços sensíveis, como da indústria cinematográfica, será discutida.

Para o Brasil, o temor é de que a liberalização do mercado agrícola europeu para os produtores americanos possa causar a perda de participação das exportações brasileiras para o bloco. Vale lembrar que o Brasil será retirado do Sistema Geral de Preferências (SGP) europeu em 2014, perdendo sua margem de preferência tarifária. Além disso, a harmonização ou reconhecimento mútuo de padrões técnicos e sanitários pode conferir vantagem comparativa importante para produtores dos EUA. O Brasil trabalha em conjunto com autoridades europeias para superar diversas barreiras técnicas à entrada de produtos agrícolas nacionais. A preocupação é a de que, com o TTIP, a preferência seja concedida às práticas adotadas no mercado americano. Há outra perspectiva, porém: a negociação nesse sentido poderia ser benéfica aos produtores brasileiros uma vez que estes, da mesma maneira que os americanos, utilizam organismos geneticamente modificados (OGMs) em suas produções.

Finalmente, o RCEP é um APC capitaneado pela China que busca integrar as economias do leste asiático. A iniciativa, lançada em seu modelo atual em dezembro de 2012, inclui os 10 países membros da ASEAN⁴⁶ (Associação de Nações do Sudeste Asiático) e 6 outros países com os quais o grupo tem acordos de livre comércio – China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia. Nos mesmos moldes que o TPP, o RCEP é um processo aberto à acessão de novos países às negociações – desde que concordem

44 Vide SCHOTT, Jeffrey, CIMINO, Cathleen, “Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What Can Be Done”, *Policy Brief No. 13-8*, Peterson Institute for International Economics, março de 2013

45 Vide CEPR, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment*, Final Project Report, Centre for Economic Policy Research, Londres, março de 2013.

46 O ASEAN é composto por: Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnam, Myanmar, Laos e Camboja.

com as regras e diretrizes já estabelecidas pelos países participantes⁴⁷. É considerado por alguns países da região como uma alternativa mais flexível ao TPP, com menos exigências que requeiram modificações aos ordenamentos jurídicos internos dos membros.

Um dos objetivos centrais da iniciativa é harmonizar os quase 50 APCs existentes entre os países membros da ASEAN. Alguns analistas entendem o RCEP como a resposta chinesa ao TPP: apesar de ambas as iniciativas estarem abertas à participação tanto dos EUA quanto da China, é pouco provável que isso aconteça no curto prazo. Alguns países, como Austrália e Japão decidiram participar de ambas iniciativas, de maneira a maximizar seus potenciais ganhos.

Os mega-acordos são indispensáveis para compreender o terceiro aspecto dos potenciais efeitos da proliferação de APCs para a política de comércio internacional do Brasil: a inserção nas cadeias globais de valor.

3. As Cadeias Globais de Valor

A diminuição das barreiras comerciais e o desenvolvimento de novas tecnologias vêm afetando significativamente o comércio internacional. O comércio tradicional de bens produzidos integralmente ou quase integralmente em um país tem sido substituído por um comércio de tarefas (*trade in tasks*), no qual há uma cadeia de produção global, na qual cada etapa é efetuada em uma localidade distinta.

Baldwin caracteriza essa cadeia de valor global da seguinte forma:

Supply-chain trade arises when high tech firms combine their know-how with low-wage labour in developing nations; supply-chain is this mostly about making things internationally, although international selling is also important⁴⁸.

A proliferação de APCs em muito contribuiu para o aumento das cadeias globais de valor. A partir da celebração de acordos que previam, além da eliminação das tarifas, a harmonização das normas e padrões técnicos, a liberalização do setor de serviços, a implementação de regras de investimentos, etc, criou-se um ambiente mais adequado para a implementação de cadeias de produção transfronteiriças, uma vez que a celebração de um APC de integração profunda entre dois países reduz os custos de transação e elimina os antagonismos entre os quadros regulatórios nacionais que poderiam implicar em entraves à produção internacional.

47 Vide HIEBERT, Murray, "ASEAN and Partners Launch Regional Comprehensive Economic Partnership", Center for Strategic & International Studies (CSIS), 7 de dezembro de 2012 (disponível em <http://csis.org/publication/asean-and-partners-launch-regional-comprehensive-economic-partnership>)

48 BALDWIN, Richard, WTO 2.0: Global governance of supply chain trade, *CEPR, Policy Insight n. 64*, 2012, p. 1

Desse modo, a celebração de APCs é um instrumento importante para a inserção de um país nas cadeias globais de valor. Um exemplo de fácil constatação é que o índice de re-exportações e re-importações entre Estados Unidos e México aumentou significativamente após a entrada em vigor do NAFTA, passando de cerca de 5% em 1995 para cerca de 40% em 2008⁴⁹.

Ainda na América Latina, a Costa Rica é outro bom exemplo de inserção nas cadeias globais de valor por meio da abertura comercial e celebração de APCs. Após a celebração de um APC com os EUA⁵⁰, o comércio bilateral cresceu a uma taxa anual de 11%, enquanto o comércio de partes e componentes cresceu a uma taxa quase duas vezes superior a esse número. Em razão das políticas de abertura comerciais adotadas pelo país, em 2009, cerca de 25% de suas exportações estavam diretamente relacionadas à cadeias de produções em eletrônicos, sendo a China, com a qual o país também possui um APC, o principal parceiro⁵¹.

Percebe-se, assim, que a celebração de APCs se mostra como um meio eficaz para a inserção de um país nas cadeias globais de valor, uma vez que esses criam o quadro regulatório necessário para a internacionalização das cadeias de produção. A criação de regras que ultrapassam a matéria regulada pelos Acordos da OMC mostra-se relevante para a criação de um ambiente propício à formação das cadeias de valor.

Nesse sentido, o *World Trade Report*, da OMC, afirma que:

Results show that greater trade in parts and components increases the depth of newly signed agreements among PTA members. PTAs also increase trade in parts and components by 35 per cent among members. In addition, the greater the depth of an agreement, the bigger the increase in trade in parts and components among member countries. The estimation results show that on average, signing deep agreements increases trade in production networks between member countries by almost 8 percentage points.⁵²

Nestes termos, o limitado número de acordos dos quais o Brasil é parte pode prejudicar sua inserção nas cadeias globais de valor. O Mercosul e os demais países da América Latina são insuficientes para garantir o volume das exportações brasileiras e as novas cadeias de valor que se formam através dos blocos econômicos não contam com a presença do Brasil.

49 BALDWIN, Richard, WTO 2.0: Global governance of supply chain trade, *CEPR, Policy Insight n. 64*, 2012, Figura 5

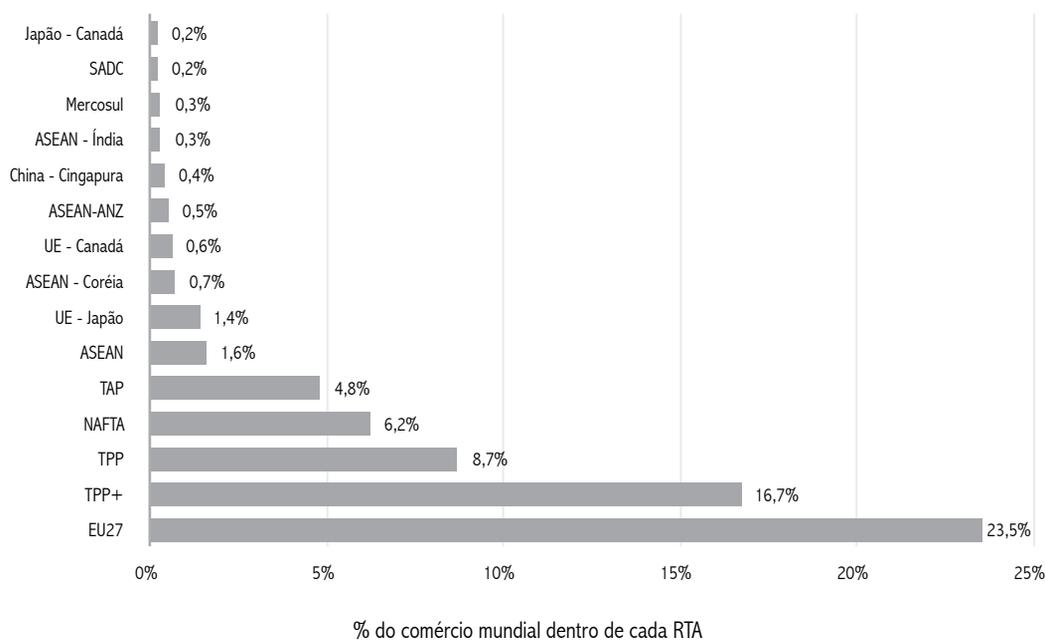
50 Acordo EUA-CAFTA-DR (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e República Dominicana)

51 WTO, *World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*, Genebra, 2011, p. 13

52 WTO, *World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*, Genebra, 2011, p. 12. PTA é a single em inglês equivalente a APC.

O gráfico abaixo mostra a importância dos maiores APCs no comércio internacional, evidenciando o volume comercializado dentro de cada bloco e aponta para a pequena relevância do Mercosul, em termos de volume de comércio intra-bloco, em comparação a outros grandes APCs.

Tamanho dos Mega - Regionais (participação do comércio mundial no comércio intra-bloco), 2009



Fonte: BALDWIN, Richard, WTO 2.0: Global governance of supply chain trade, CEPR, Policy Insight n. 64, 2012

É importante notar que a lógica das transações comerciais internacionais baseadas nas cadeias globais de valor não é devidamente abarcada pelas regras do sistema multilateral de comércio, uma vez que os Acordos da OMC operam primordialmente a partir de uma lógica de comércio tradicional, de produção essencialmente interna e exportação de produtos cuja origem pode ser facilmente reconhecida, diretamente para a destinação final.

Percebendo a lacuna na governança global e no quadro regulatório multilateral para as questões das cadeias globais, as nações que possuem tecnologias avançadas e comandam essas cadeias, em especial os EUA, têm buscado promover uma governança *ad hoc* a partir da negociação dos mega-acordos. Nesses acordos são negociadas as regras de comércio necessárias para lidar com as características particulares das cadeias de valor. Verifica-se, nesse sentido, a intrínseca relação entre os fenômenos de integração via negociação de APCs de última geração e a organização produtiva por meio de cadeias globais de valor.

Nesse cenário, a posição do Brasil é sensível, o país mantendo-se isolado dessa superestrutura de governança e dificultando sua inserção nas cadeias globais de valor, o que poderá afetar sua performance nas exportações, em especial de manufaturados.

IV. Simulações de APCs para o Brasil. A partir das informações apresentadas nas seções anteriores, mostra-se patente a necessidade de o Brasil buscar novos parceiros preferenciais de comércio. Para tanto, é necessário, por meio de simulações sobre os impactos que a assinatura de APCs pelo Brasil traria à economia nacional, avaliar quais seriam os parceiros mais interessantes para o país.

Com o escopo de elaborar um estudo preliminar sobre o tema, foram simulados acordos com os principais parceiros econômicos do Brasil, quais sejam: EUA, UE, China e América do Sul.

As simulações identificam os ganhos e perdas em termos de variáveis macro-econômicas e os impactos de cada acordo em 57 setores econômicos, incluindo: agricultura, alimentos processados, indústria extrativista e manufatura.

1. Metodologia da modelagem

As simulações dos acordos foram feitas utilizando o , modelo de equilíbrio geral computável, GTAP (*Global Trade Analysis Project*) a fim de avaliar os principais efeitos dos APCs envolvendo o Mercosul e cada um dos cinco parceiros comerciais considerados. A análise se foca sobre os prováveis efeitos de cada cenário na economia brasileira.

O GTAP é um modelo global, que considera estruturas de mercado em competição perfeita e em equilíbrio geral. Representa 57 setores produtivos em 153 regiões do mundo. Seu conjunto de equações é totalmente baseado em fundamentos microeconômicos, contendo uma descrição detalhada do comportamento das famílias e firmas pertencentes a cada uma das regiões modeladas, além dos fluxos de comércio inter-regiões. Além dos fluxos comerciais, o GTAP também considera custos globais de transporte.

O modelo é do tipo Johansen, no qual as soluções são obtidas resolvendo-se um sistema de equações linearizadas do modelo. Um resultado típico mostra a variação percentual em um conjunto de variáveis endógenas, após um choque exógeno, comparado aos valores destas variáveis no equilíbrio inicial. A apresentação sistemática das soluções de Johansen para tais modelos é padrão na literatura (Dixon *et. al.*, 1992; Dixon e Parmenter, 1996).

a) Base de dados

A base de dados versão 8 do GTAP combina informações de comércio bilateral, custos de transporte e proteção tarifária, caracterizando as ligações econômicas entre

153 regiões. Adicionalmente, a base de dados contém informações sobre as relações de insumo-produto por regiões individuais, as quais revelam as conexões intersetoriais dentro de cada região. O conjunto de dados é harmonizado e completado com fontes adicionais de informações, descrevendo a economia mundial para o ano-base de 2007 (a última base de dados disponíveis para o GTAP).

Os principais dados de proteção comerciais usados na versão 8 do GTAP são provenientes da base de dados MAcMap, do *International Trade Center* (ITC), o qual contém exaustiva informação ao nível de linha tarifária. A base de dados do ITC inclui, entre outras informações, a base *Trade Analysis and Information System* (Trains), da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)

b) Fechamento

Com o objetivo de capturar os principais efeitos alocativos em cada APC avaliado, as simulações foram realizadas utilizando-se o fechamento convencional do GTAP, o qual considera a mobilidade intersetorial perfeita de trabalho e capital, e mobilidade imperfeita dos fatores terra e recursos naturais. A oferta agregada nacional dos fatores de produção é exógena para cada região, assim como a tecnologia de produção das firmas.

2. Resultados Preliminares

O presente estudo apresenta resultados preliminares das simulações, que implicaram em simplificações relevantes no exercício. A questão colocada é, dado os quatro APCs considerados, quais sejam, EUA, UE, China e América do Sul, qual seria a melhor alternativa em termos de custos e benefícios.

O experimento básico consistiu na avaliação de um único cenário, a eliminação horizontal das tarifas bilaterais de importação. Uma vez que o Brasil é membro de uma união aduaneira (o Mercosul), a eliminação de qualquer barreira comercial bilateral também deverá incluir as economias da Argentina, Paraguai e Uruguai. Desse modo, quatro simulações básicas de APCs foram feitas: i) Mercosul e EUA; ii) Mercosul e UE; iii) Mercosul e China; e iv) Mercosul e América do Sul.

Os resultados foram submetidos a comparações analíticas. A maneira pela qual o cenário econômico brasileiro é afetado pelas reduções horizontais nas tarifas bilaterais de importação dependerá do comportamento dos preços domésticos relativos resultantes. Entretanto, nos quatro cenários considerados, os preços domésticos relativos serão afetados de maneira que a concorrência nas importações do respectivo parceiro preferencial será favorecida, uma vez que a economia se tornará mais aberta ao comércio preferencial. A eficiência global na alocação de recursos tende a ser melhorada e, por esse mesmo motivo, eventuais ganhos no comércio poderão elevar o bem-estar nacional.

Não obstante os benefícios agregados decorrentes da alocação de recursos, regiões poderão ser negativamente afetadas em decorrência da reorientação dos fluxos de comércio (*trade diversion*), uma vez que a acessibilidade relativa sofrerá mudanças no sistema. Assim, ganhos bilaterais agregados do comércio não serão necessariamente acompanhados de ganhos regionais generalizados de bem-estar. A questão de criação e desvio de comércio se mostra como um tema relevante na literatura do comércio internacional, em especial nos casos de avaliação de bem-estar dos APCs.

a) Alguns resultados relevantes para o Brasil

O APC entre Mercosul e EUA é aquele que apresenta o melhor cenário para a economia brasileira, considerando o equilíbrio entre custos e benefícios. Para a indústria, ganhos podem ser verificados em manufaturas de setores intensivos em trabalho, tais como têxteis, calçados, couro e madeira, mas também em equipamentos de transporte. As principais perdas serão verificadas no setor de máquinas e equipamentos.

O APC entre Mercosul e UE pode ser considerado aquele com perdas mais significativas. Os ganhos estão concentrados principalmente no agro-negócio (carnes e grãos). As perdas poderão ser generalizadas para todos os setores industriais. Em razão desse desequilíbrio, esse é o cenário com maior impacto na taxa de câmbio, levando a uma valorização do real. A esse efeito poderia se associar a doença holandesa. Ganhos serão concentrados na agricultura e no agro-negócio, em razão da redução de significativas barreiras comerciais impostas pela UE às importações nesses setores.

O APC entre Mercosul e China irá aumentar significativamente as importações, especialmente de manufaturas. Para a indústria, os ganhos estarão concentrados em alguns produtos intensivos em capital, como petróleo e gás, químicos e plásticos. As principais perdas serão verificadas em setores intensivos em trabalho, como têxteis, couro e calçados. Perdas significativas também poderão ocorrer nos setores de eletro-eletrônicos, máquinas e equipamentos.

O APC entre Mercosul e América do Sul reflete a já conhecida assimetria do Brasil na região. O Brasil já apresenta tarifas baixas no comércio com esses países, mas outros países da região apresentam tarifas altas para as exportações brasileiras. Ganhos e perdas não são significativos. Os principais ganhos estariam concentrados na indústria automotiva.

Um sumário desses resultados preliminares é apresentado a seguir.

Os resultados nas tabelas seguintes são apresentados de acordo com a seguinte nomenclatura:

- (+) ou (-) (ganhos e perdas abaixo de 1%)
- (++) ou (--) (ganhos e perdas entre 1% e 2%)
- (+++ ou ---) (ganhos e perdas entre 2% e 3%)
- (++++ ou ----) (ganhos e perdas acima de 3%)

Impactos no PIB setorial em % - Setores agrícolas e de agronegócio

	EUA	UE-27	China	América do Sul
Agronegócio				
Carnes bovinas, eqüinas e ovinas	+	++++	-	+
Outros produtos de carne	-	++++	--	-
Óleos e gorduras vegetais	-	---	+++	-
Laticínios	+	-	+	+
Arroz processado	+	+	+	+
Açúcar	++	++++	-	+
Outros produtos alimentícios	+	++++	+	+
Bebidas e tabaco	-	-	+	-
Agricultura				
Arroz com casca	-	+	++	+
Trigo	-	--	++++	-
Grãos de cereais	+	+++	+	-
Vegetais, frutas e castanhas	+	+++	++	-
Sementes oleaginosas	-	---	++++	-
Cana-de-açúcar	+	++++	+	+
Fibras vegetais	+	----	---	-
Outras culturas agrícolas	+++	-	-	-
Gado, ovelhas e cavalos	+	++++	-	+
Outros produtos animais	+	++++	-	-
Leite não pasteurizado	+	-	+	+
Lã e matérias primas	++	+++	++	+
Número de setores sensíveis	6	8	7	10

Fonte: Centro de Modelagem da EESP-FGV

Impactos no PIB setorial em % - Indústria Brasileira

	EUA	UE-27	China	América do Sul
Indústria Brasileira				
Extrativa				
Silvicultura	+	---	+	-
Pesca	+	+	-	-
Carvão	+	--	-	-
Petróleo	+	--	-	-
Gás	-	--	+++	-
Outros minerais	-	---	-	-
Manufatura				
Têxteis	+	----	----	+
Vestuário	+	-	--	+
Couro	+++	-----	----	+
Produtos de madeira	+	----	--	-
Papel	-	----	++	-
Derivados de petróleo/carvão	+	-	++	-
Químico, borracha/plástico	--	----	++	-
Outros produtos minerais	++	-	++	+
Metais ferrosos	-	----	---	-
Metais (outros)	-	----	----	---
Produtos/metálico (outros)	-	----	-	+
Veículos motor/peças	-	----	++++	+++
Equipamentos/transporte/outros	+	----	----	--
Equipamentos eletrônicos	-	---	----	-
Outros/Máquina	---	----	----	-
Outros manufaturados	-	-	--	+
Número de setores sensíveis	11	21	15	15

Fonte: Centro de Modelagem da EESP-FGV

3. Outros fatores relevantes para a negociação de APCs

Ainda que uma redução horizontal de tarifas decorrente da assinatura de acordos preferenciais nem sempre traga resultados positivos para determinados setores produtivos do Brasil, alguns outros fatores podem tornar benéficos os impactos da assinatura desses acordos.

Primeiramente, é importante notar que as simulações acima apresentadas consideram unicamente o fator da redução tarifária para a avaliação dos impactos nos fluxos de comércio. Isto é, a análise não engloba os efeitos que o acesso a mercados em serviços e a negociação de regras para o comércio bilateral de bens pode trazer para o Brasil.

Como já foi observado, as regras que regem o comércio preferencial também podem ter importantes impactos nos fluxos de comércio entre os países envolvidos. Nesse contexto, destacam-se a harmonização das regras referentes a barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, que, em conjunto com as tarifas, representam as principais barreiras ao comércio internacional e cuja superação pode facilitar o acesso a mercados das exporta-

ções brasileiras. Ademais, em um contexto de cadeias globais de valor, poderá haver um ganho significativo para a produção nacional decorrente da harmonização dos quadros regulatórios referentes ao comércio de cada país, o que reduziria os custos de transação.

Em segundo lugar, é necessário lembrar que é comum nas negociações de APCs que sejam consideradas as sensibilidades de cada setor da economia dos países envolvidos. Assim, para os setores mais sensíveis as reduções de tarifas podem ser menores, mantendo algum nível de proteção à produção doméstica, ou podem ser implementadas de maneira progressiva, a fim de que haja tempo suficiente para adaptação da indústria nacional.

Mecanismos como salvaguardas bilaterais, que visam proteger a indústria de aumentos súbitos nos fluxos de importações, também poderão ser negociados a fim de se evitar danos à indústria doméstica.

Desse modo, a assinatura de APCs pelo Brasil não necessariamente implicará nos cenários desenhados acima, mas poderá possibilitar ao país uma melhor inserção no comércio internacional, em especial a partir da negociação de regras que trazem impactos diretos nos fluxos comerciais. Assim, a avaliação acerca da oportunidade de se celebrar ou não determinado APC não deve ser pautada unicamente por uma análise dos impactos das tarifas no comércio bilateral. É imperativo que desenvolva também um quadro regulatório que atenda às necessidades comerciais atuais, desenvolvendo as regras multilaterais e abrangendo novos temas, de maneira que esse quadro regulatório possa impactar de maneira positiva nos fluxos comerciais.

V. Recomendações para o Brasil. A partir da análise apresentada nas seções anteriores, fica evidente a necessidade de o Brasil inserir-se nesse novo contexto do comércio internacional, que se mostra, em grande parte, pautado pelas regras dos acordos preferenciais. É necessário analisar crítica e estrategicamente o quadro atual de relações comerciais bilaterais e plurilaterais que estão sendo desenvolvidas no âmbito internacional, de maneira a construir uma política comercial sensível aos desafios apresentados pela atual conjuntura. Ainda que não se devam abandonar os esforços multilaterais, o Brasil deverá conceder maior prioridade à integração tanto em seu vetor regional quanto extra regional.

O país deverá buscar o aprofundamento da integração na América do Sul, superando as dificuldades enfrentadas pelo Mercosul e promovendo a liberalização de comércio com os demais países. No âmbito do Mercosul, é necessário solucionar as divergências que entram o bloco, em especial no que tange às disputas entre Brasil e Argentina que têm prejudicado o comércio bilateral de maneira expressiva. É importante ressaltar que, independentemente de intenções unilaterais, o país deverá coordenar sua política de comércio externa com seus parceiros no Mercosul, de maneira a negociar APCs que representem interesses e particularidades dos membros da instituição. É possível, no entanto, que, dadas as sensibilidades de cada membro do Mercosul, analisar a possibili-

dade de negociações dentro do mesmo APC do bloco em níveis e velocidades diferentes de abertura comercial, a fim de atender as necessidades de cada país.

A integração com os demais países da América Latina também deve ser intensificada. Os acordos existentes mostram grande abrangência em relação aos produtos objetos de preferências e à importância da margem de preferência concedida. O setor de serviços, no entanto, ainda é muito pouco explorado, sendo objeto de concessões unicamente no acordo com o Chile.

O adensamento da integração no âmbito da ALADI é relevante especialmente em um contexto no qual diversos países da região buscam novos parceiros preferenciais, o que vem deteriorando as preferências desfrutadas pelo Brasil e ameaçando o acesso privilegiado brasileiro a esses mercados. Assim, a intensificação do processo de integração é necessária não apenas para conferir ao Brasil maior acesso a mercados, mas para garantir sua participação nas exportações para esses países, tanto no que se refere ao comércio de bens quanto ao comércio de serviços. Essa iniciativa passa, também, pela discussão de temas relacionados ao moderno comércio do século XXI.

Temas como barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, investimentos e compras governamentais podem ser mais bem explorados. Atualmente o quadro regulatório dos ACEs não traz nenhuma inovação em face das regras da OMC, mas a criação de regras preferenciais nesses temas permitirá um aprofundamento do processo de integração e poderá trazer resultados positivos para todas as partes.

Vale frisar que alguns desses temas já fazem parte de APCs sendo negociados por nossos parceiros regionais e sua inclusão nas negociações por parte do Brasil poderá ser ponto de partida para que o país desenvolva um quadro regulatório que atenda a seus anseios e especificidades.

Com relação ao vetor extra-regional de integração, o Brasil deverá dar prosseguimento às negociações já em andamento, em especial com a União Europeia, parceiro de grande expressividade para o comércio exterior brasileiro, que vem celebrando um número significativo de acordos, o que pode prejudicar as exportações brasileiras caso essas não se tornem também objeto de preferências.

É interessante, também, a diversificação dos acordos, de maneira a incluir tanto parceiros em desenvolvimento quanto desenvolvidos, expandindo o volume das exportações brasileiras abrangidas por tarifas e quadro regulatório preferenciais. O Brasil deverá iniciar negociações com parceiros comerciais relevantes tanto em relação aos produtos agrícolas quanto manufaturados. O novo padrão do comércio internacional é caracterizado pela integração de cadeias de valor globais, que exigem maior profundidade na integração comercial e econômica entre os parceiros envolvidos. Nesse sentido, a política de comércio externo deve ser desenvolvida com a perspectiva de garantir aos setores

produtivos nacionais, especialmente aos de serviços ligados à indústria e ao agronegócio, a integração tarifária e regulatória com parceiros estratégicos, de maneira permitir a maximização do valor agregado em território nacional.

Finalmente, é essencial que o país elabore seu próprio modelo de APC, que deverá pautar as futuras negociações. A definição de diretrizes acerca do que deverá compor um quadro regulatório preferencial que atenda suas necessidades comerciais, a partir de consultas com os setores produtivos e de estudos e simulações acerca desses acordos, é fundamental para garantir que os novos APCs tenham impactos econômicos positivos e permitam uma efetiva integração no comércio internacional.

Dentre as questões regulatórias que deverão necessariamente ser abrangidas pelo Brasil na negociação de futuros acordos preferenciais, ressaltam-se:

- Regras de origem preferenciais, fundamentais para a determinação de qual produto receberá o benefício da tarifa preferencial. A elaboração cuidadosa das regras de origem preferenciais evita que a negociação de novos APCs não sirva como porta de entrada para produtos provenientes de mercados terceiros sob tarifas preferenciais, atropelando o processo de abertura comercial gradual.
- Mecanismos de reconhecimento mútuo ou de harmonização de medidas não tarifárias, que figuram atualmente como os principais entraves ao comércio. Seja por meio de mecanismos de reconhecimento mútuo, método privilegiado pelos EUA, seja por esforços de harmonização, como defende a UE, a negociação envolvendo barreiras regulatórias, como TBT e SPS, é indispensável a inclusão desses mecanismo para garantir o acesso aos mercados envolvidos na negociação de novos APCs. A questão é de especial interesse para o setor agropecuário que enfrenta freqüentes barreiras sanitárias além de dificuldades relacionadas à aprovação de novos eventos biológicos relacionados à utilização de OGMs na produção agrícola.
- Modelo de proteção aos investimentos brasileiros que leve em conta as sensibilidades de países em desenvolvimento, mas que garantam segurança jurídica e previsibilidade mínima aos negócios. Relevância deve ser dada a crescente internacionalização de empresas brasileiras e o aumento de investimentos externos diretos em países em desenvolvimento. O desenvolvimento de um modelo que leve em conta as sensibilidades compartilhadas no tema por países em desenvolvimento poderia viabilizar um quadro regulatório que garantisse alguma segurança e estabilidade para os produtores nacionais. Ponto sensível como a questão da arbitragem entre investidor e o Estado pode ser evitado no momento inicial.
- Liberalização gradual de serviços de maneira a integrar a economia regional, estruturar cadeias de valor e permitir o acesso a mercados para empresas nacionais. Cadeias de valor integram-se primordialmente por meio de serviços integrados ao processo produtivo. Dentre os setores de serviço mais importantes nesse processo está o de infraestrutura. Empresas nacionais deste setor têm se destacado, prestando serviços em mercados tão diversos quanto EUA e países africanos. Além disso, a internacionalização de empresas como a Petrobras e

a Vale fortalece a necessidade de garantir a regulação e liberalização de suas atividades em mercados de interesse. Finalmente, a regulação do setor de serviços financeiros é indispensável para o eficaz desenvolvimento das atividades internacionais tanto de agentes públicos, como o BNDES, como de expoentes privados nacionais.

Além dessas questões, a negociação de novos APCs poderia incluir mecanismos de flexibilização que garantam o necessário espaço de políticas públicas (*policy space*) às partes envolvidas, especialmente considerando seu grau de desenvolvimento, além de mecanismos de dissipação (*cushion*) de efeitos negativos sobre setores sensíveis. Dentre os mecanismos disponíveis, figuram:

- Implementação gradual das medidas negociadas. Comum em APCs envolvendo diferentes níveis de desenvolvimento entre as partes contratantes, esse mecanismo permite um maior tempo de adaptação aos países em desenvolvimento para que implementem as medidas negociadas.
- Salvaguardas transitórias gerais, especiais e setoriais. Esses mecanismos são comuns mesmo em APCs negociados por grandes economias desenvolvidas e oferecem uma alternativa para os setores negativamente atingidos pela negociação do acordo, permitindo reduzir a resistência política interna e construir *trade-offs*. Há diversos tipos de salvaguardas que se adaptam a necessidades diferentes.
- Mecanismos de treinamento e realocação profissional. A negociação de APCs inevitavelmente traz impactos para a economia do país. Se, por um lado, esses impactos podem ser considerados benéficos, por outro, exigem uma reorganização da economia e dos processos produtivos envolvidos. Países desenvolvidos como os EUA e diversos países da UE contam com políticas públicas que visam amenizar os efeitos gerados sobre setores tradicionais de emprego (*e.g. Trade Adjustment Assistance Program*). Essas políticas podem auxiliar a superar resistências internas por parte de associações representativas de classes laborais.

Há, nesse sentido, uma série de mecanismos disponíveis para garantir a viabilidade da negociação de novos APCs por parte do Brasil. A evolução do comércio internacional e das cadeias produtivas globais exige um posicionamento proativo, que garanta a eficiente inserção internacional da produção nacional. Uma política de comércio exterior que leve em conta todas as questões ressaltadas deve ser desenvolvida para que uma estratégia clara e firme seja traçada em relação ao fenômeno da proliferação de APCs no âmbito internacional.

Com a necessidade de atualização das regras da OMC e do impasse nas negociações da Rodada Doha, a regulação do comércio se dará, sobretudo, no âmbito dos APCs. Desse modo, o Brasil deverá definir as regras que julgue necessárias negociar para esse novo cenário, a fim de garantir sua posição como um *rule maker* e não um *rule taker* na governança do comércio internacional.

Bibliografia

- BALDWIN, Richard, WTO 2.0: Global governance of supply chain trade, CEPR, Policy Insight n. 64, 2012
- BARFIELD, Claude, “The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty First-Century Trade Agreements?”, *AEI International Economic Outlook no. 2*, junho de 2011
- BAUMANN, Renato; CERATTI, Rubens, “A política comercial dos BRICS e seu entorno e efeitos para o Brasil”, *IPEA – Texto para Discussão 1745*, junho de 2012
- CELLI, Umberto. *et al. MERCOSUR in South - South Agreements: in the middle of two models of regionalism*. Genebra: UNCTAD Virtual Institute, 2010
- CEPR, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assesment*, Final Project Report, Centre for Economic Policy Research, Londres, março de 2013
- FERRAZ, Lucas, *Trade Talks Among Brics Economies: Mapping out Threats and Opportunities for the Brazilian economy*, a ser publicado
- FIESP, *Análise Quantitativa das Negociações Internacionais – Relatório do projeto*, São Paulo, 2011
- LAFER, Celso. “Brasil: dilemas e desafios da política externa”, *Revista do instituto de Estudos Avançados da USP*, n. 39, 2000
- OMC, *World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*, Genebra, 2011
- OMC, *World Trade Report 2012 – Trade and Public Policies: A closer look at non-tariff measures*, Genebra, 2012, 248 p
- SCHOTT, Jeffrey J., KOTSCHWAR, Barbara, and MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, *Policy Analyses in International Economics 99*, Peterson Istitute for International Economics, janeiro de 2013, 112 pp.
- SCHOTT, Jeffrey, CIMINO, Cathleen, “Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What Can Be Done”, *Policy Brief No. 13-8*, Peterson Institute for International Economics, março de 2013

ANEXO - Acordos Preferenciais de Comércio celebrados por países selecionados

Siglas

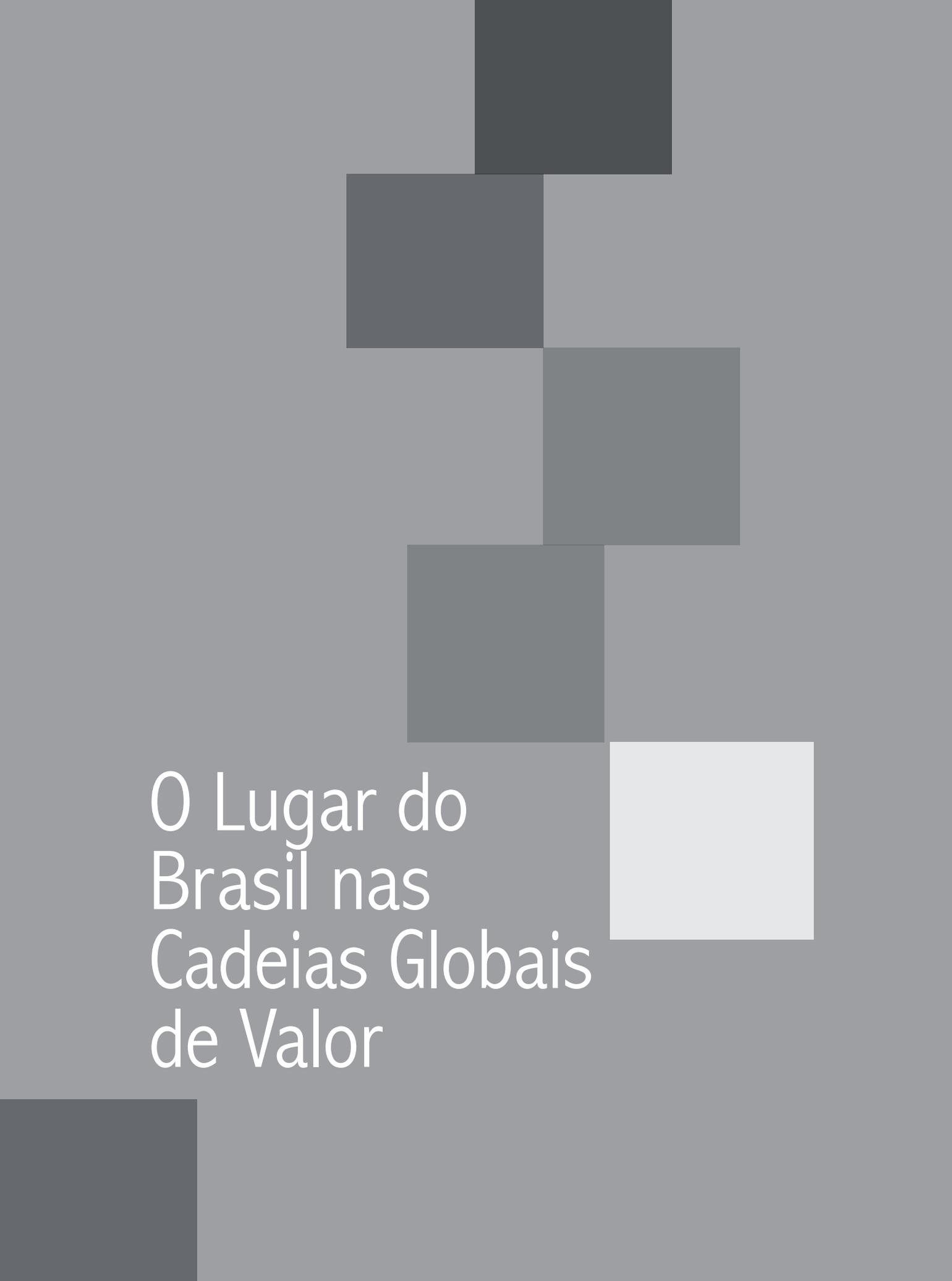
- ACP – Grupo de Estados da África, Caribe e Pacífico
- AEC – Associação dos Estados do Caribe (Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Venezuela)
- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Perú, Uruguai, Venezuela)
- Aliança do Pacífico – (Chile, Colômbia, México e Peru)
- APTA – Asia-Pacific Trade Agreement (Bangladesh, China, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Laos, Nepal, Sri Lanka)
- ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático (Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Tailândia, Vietnam)
- ASTEP – Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (Taipé Chinesa)
- BIMSTEC – Bay of Bengal Initiative for Multi Sectoral Technical and Economic Cooperation (Bangladesh, Butão, Índia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka, Tailândia)
- CAFTA-DR – APC entre República Dominicana e América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana)
- CAN – Comunidade Andina de Nações (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru)
- CARICOM – Comunidade do Caribe (Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago)
- CARIFORUM – Fórum dos Países do Caribe do ACP (Antígua e Barbuda, Bahama,s Barbados, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Suriname, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago)
- CCG – Conselho de Cooperação do Golfo (Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã, Qatar)
- EFTA – Associação Européia de Livre Comércio (Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suíça)
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (em acesso))
- NAFTA – Tratado Norte Americano de Livre Comércio (Canadá, EUA, México)

- RCEP - *Regional Comprehensive Economic Partnership* (ASEAN, China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia)
- SAARC – Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional (Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão, Sri Lanka)
- SACU – União Aduaneira do Sul da África (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia, Suazilândia)
- SAFTA – Área de Livre Comércio do Sul da Ásia (Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka)
- SICA – Sistema de Integração Centro Americana (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá)
- TPP – Transpacific Partnership (Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, EUA, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Vietnam)
- TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership (EUA e UE)
- UE – União Europeia (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Suécia)

País	Acordos Celebrados	Acordos em Negociação
Bolívia¹	México, Chile, Mercosul, Cuba, Venezuela, CAN.	UE.
Chile²	Austrália, Canadá, China, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Índia, Japão, Malásia, México, UE, EFTA, Coreia do Sul, Panamá, Peru, Turquia, EUA, Nova Zelândia, Cingapura, Brunei, Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Mercosul, Venezuela, Vietnam.	TPP, China, Tailândia.
China³	ASEAN, APTA, Chile, Costa Rica, Hong Kong, Macau, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Cingapura.	Austrália, Coreia, Noruega, Índia, Islândia, SACU, Japão, Suíça, CCG, RCEP.
Cingapura⁴	ASEAN, Austrália, China, Coreia do Sul, Costa Rica, EFTA, EUA, CCG, Índia, Japão, Jordânia, Nova Zelândia, Panamá, Peru.	ASTEP, Canadá, México, Paquistão, TPP, Ucrânia, UE, RCEP.
Colômbia⁵	México, El Salvador, Guatemala, Honduras, CAN, CARICOM, Mercosul, Chile, EFTA, Canadá, EUA, Venezuela, UE.	Coreia do Sul, Panamá, Turquia, Costa Rica, Israel, TPP, Japão.
Coreia do Sul⁶	ASEAN, Austrália, Chile, Cingapura, Colômbia, EFTA, EUA, Índia, Peru, Turquia, UE,	América Central, Austrália, Canadá, China, CCG, Indonésia, Israel, Japão, Malásia, Mercosul, México, Nova Zelândia, Vietnam, RCEP.
Costa Rica⁷	Canadá, CARICOM, CAFTA-DR, República Dominicana, México, Panamá, Colômbia, Venezuela, Cingapura, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, China, EUA, Chile,	
EFTA⁸	Albânia, Autoridades Palestinas, Canadá, Chile, Cingapura, Colômbia, Coreia do Sul, Croácia, Egito, CCG, Hong Kong, Israel, Jordânia, Líbano, Macedônia, Marrocos, México, Montenegro, Peru, SACU, Sérvia, Tunísia, Turquia, Ucrânia.	Argélia, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Cazaquistão, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Índia, Indonésia, Malásia, Panamá, Rússia, Tailândia, Vietnam.
EUA⁹	Austrália, Bahrein, CAFTA-DR, Chile, Colômbia, Israel, Jordânia, Coreia, Marrocos, NAFTA, Omã, Panamá, Peru, Cingapura.	TPP, TTIP
Equador¹⁰	CAN, Mercosul, Cuba, Paraguai, Uruguai, Guatemala.	El Salvador, México, Brasil, República Dominicana, Nicaragua, CARICOM, Venezuela, Panamá, Chile, Canadá, Rússia, China, Coreia do Sul, Índia, UE.
Índia¹¹	SAFTA, APTA, Cingapura, Malásia, Chile, Afeganistão, ASEAN, Butão, Japão, Coreia do Sul, Mercosul, Nepal, Sri Lanka, SAARC, CCG, BIMSTEC	Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Rússia, SACU, UE, Canadá, Indonésia, EFTA, Israel, RCEP.
Japão¹²	ASEAN, Brunei, Chile, Cingapura, Filipinas, Índia, Indonésia, Malásia, México, Peru, Suíça, Tailândia, Vietnam.	Austrália, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, CCG, Mongólia, RCEP.
México¹³	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru, Bolívia, Japão, Uruguai, EFTA, UE, Israel, Chile, Colômbia, NAFTA, Mercosul, Equador, Panamá, Austrália, China, Índia, Cingapura.	Coreia do Sul, TPP.
Nova Zelândia¹⁴	ASEAN, Austrália, Cingapura, Hong Kong, Malásia, Tailândia.	CCG, Bielorrússia, Cazaquistão, Coreia do Sul, Índia, Japão, Rússia, TPP, RCEP.
Peru¹⁵	CAN, Mercosul, Cuba, Apec, Chile, México, EUA, Canadá, Cingapura, China, EFTA, Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Panamá, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, UE.	TPP, Honduras, El Salvador, Aliança do Pacífico.
UE¹⁶	EFTA, África do Sul, Albânia, Andorra, Argélia, Autoridades Palestinas, Bósnia e Herzegovina, Camarões, CARIFORUM, Cingapura, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa do Marfim, Costa Rica, Croácia, Egito, El Salvador, Estados do Leste e do Sul da África, Guatemala, Honduras, Ilhas Faroé, Islândia, Israel, Jordânia, Líbano, Macedônia, Marrocos, México, Montenegro, Nicarágua, Noruega, Panamá, Peru, San Marino, Sérvia, Síria, Suíça, Territórios e Países Ultramarinos, Tunísia, Turquia, Ucrânia.	ASEAN, Canadá, EUA, Japão, Malásia, Vietnam, Geórgia, Armênia, Moldova, Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (CCG), Índia, Mercosul, ACP, TTIP.
Venezuela¹⁷	Mercosul, Chile, CARICOM, Colômbia, Cuba, Trinidad e Tobago, Nicarágua, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Guyana, Peru.	

Elaboração: CCGI.

- 1 Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) (disponible en <http://www.ibce.org.bo/informacion-mercados/acuerdos-comerciales.asp>).
- 2 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile (disponible en <http://www.direcon.gob.cl/acuerdo/list>).
- 3 China FTA Network (disponible en <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>).
- 4 Singapore's FTA Network (disponible en <http://www.fta.gov.sg/>).
- 5 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (disponible en <http://www.tlc.gov.co/>).
- 6 Ministry of Foreign Affairs (disponible en <http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/fta/status/overview/index.jsp>).
- 7 Tratados de Libre Comercio de Costa Rica (disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Aduanas/TRATADOS+COMERCIALES+CR.htm>).
- 8 EFTA (disponible en <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements.aspx>).
- 9 USTR (disponible en <http://www.ustr.gov/trade-agreements>).
- 10 El Diario, Gobierno negocia acuerdos comerciales con más de 12 países para diversificar exportaciones (disponible en <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/220393-gobierno-negocia-acuerdos-comerciales-con-mas-de-12-paises-para-diversificar-exportaciones/>).
- 11 Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Department of Commerce (disponible en http://commerce.nic.in/trade/international_ta.asp).
- 12 Ministry of Foreign Affairs of Japan (disponible en <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/>).
- 13 Secretaría de Economía, Tratados y Acuerdos Firmados por México (disponible en <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>).
- 14 New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade (disponible en <http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/2-Trade-Relationships-and-Agreements/Korea/index.php>).
- 15 Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (disponible en http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=98).
- 16 European Commission, International Affairs (disponible en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm e en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf).
- 17 OEA, Sistema de Información sobre Comercio Exterior (disponible en http://www.sice.oas.org/ctyindex/VEN/VENAgreements_s.asp).



O Lugar do
Brasil nas
Cadeias Globais
de Valor

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) lançaram uma versão preliminar dos resultados de um estudo inovador no campo das estatísticas industriais, que detecta o valor adicionado das diferentes etapas de produção das cadeias globais de valor (CGV). Neste trabalho, apresenta-se uma resenha comentada dos principais resultados do documento, bem como são apresentadas informações sobre o Brasil.

Uma cadeia de valor representa todas as empresas e pessoas envolvidas na produção de um bem ou serviço, desde a sua concepção até o consumo final. O processo envolve as atividades de formulação, produção, marketing, distribuição, etc. O termo CGV designa a dispersão das cadeias de valor pelo mundo, seja através da distribuição de estágios de produção de uma firma entre diversos países ou a terceirização de parte da cadeia de valor desta firma para parceiros externos.

Esse movimento barateou enormemente os custos e aumentou a eficiência dos sistemas da produção manufatureira. Vale lembrar que os acordos de liberalização comercial têm importante papel nesse processo, bem como as inovações nas tecnologias da informação e de comunicações e na logística.

A distribuição espacial das cadeias manufatureiras nas últimas duas décadas se deu de forma muito assimétrica. Não somente as economias centrais perderam posição no valor agregado manufatureiro; também economias emergentes industrializadas como o Brasil também diminuíram sua participação na produção mundial de valor adicionado industrial. Os ganhadores na disputa da concorrência global para a recepção de investimentos de firmas transnacionais foram os asiáticos sob a liderança chinesa.

O Brasil e a América Latina excluído o México ficaram praticamente à margem desse processo de reestruturação das cadeias globais de valor. Além de pouco peso nas cadeias globais, apresentam também uma integração produtiva regional pouco significativa, ao contrário da América do Norte, Europa e Ásia.

De acordo com o relatório da OCDE e OMC, o Brasil é uma das economias com menor valor adicionado estrangeiro nas suas exportações, da ordem de 10%, o que é um indicador para trás nas cadeias de valor. É um indicador também de que a economia brasileira é fechada, ou porque é forte na produção doméstica de matérias primas e bens intermediários, ou porque produz relativamente poucos bens que demandam componentes vindos do exterior ou ainda porque somos uma economia protegida.

Contudo, a contribuição brasileira enquanto valor adicionado nas exportações dos outros países, um indicador para frente da integração nas CGVs, é a segunda maior entre os países em desenvolvimento, principalmente por conta das exportações de insumos e matérias-primas.

O comentário pertinente sobre estas constatações é que o Brasil não está totalmente fora das CGVs, mas seu lugar é mais como fornecedor de insumos para empresas de outras origens adicionarem mais valor na cadeia produtiva, do que como exportador de produtos com maior valor adicionado.

Além disso, as empresas multinacionais têm cada vez mais buscado o mercado brasileiro e o latino, atraídas pelo mercado interno ou a exploração de recursos naturais. De fato, o Brasil mantém posição entre os BRIICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia e África do Sul) enquanto receptor de investimento direto externo. Em outras palavras, o país não é visto como um local para agregar valor na cadeia global.

As políticas econômicas e industriais precisam considerar que a divisão internacional do trabalho não se dá somente ao nível das indústrias, mas ao nível de estágios, atividades e tarefas, conforme as especificidades de cada cadeia de valor. A mudança de unidade de análise não é trivial e torna mais complexa a tarefa de formular políticas, ainda mais se são considerados os incentivos concedidos por outros países para atrair investimentos das diversas empresas das CGVs.

É verdade que existe um forte componente de incerteza relacionado à geopolítica das grandes corporações internacionais e dos investidores, que dificultam a política industrial. Entretanto, é inequívoca também a importância das políticas domésticas para participar das CGVs. É relevante assegurar condições de competitividade industrial – começando pela melhoria das estruturas de logística e de tecnologia da informação, fatores cruciais do sucesso no comércio internacional - e fomentar através de políticas industriais o desenvolvimento de segmentos e ramos onde é maior a atividade das CGVs.

Em suma, o que se pode afirmar com certeza é que as CGVs estão ganhando mais poder e relevância econômica, de forma que o Brasil não pode se furtar a desenhar e implementar políticas econômicas e industriais considerando as CGVs – principalmente o regime macroeconômico e cambial, as políticas de comércio (destacadamente os acordos e as barreiras de comércio), de investimento, de competitividade, de inovação e de sofisticação tecnológica.

De forma mais ampla, a inserção externa de melhor qualidade é aquela relacionada a uma maior participação das atividades de alto valor agregado na estrutura produtiva e comercial e ao aperfeiçoamento dos índices de produtividade das empresas, com crescimento da participação do país no produto e nas exportações mundiais.



A Ascensão das Cadeias Globais de Valor. As empresas continuam fragmentando cada vez mais seus processos de produção e alocando atividades produtivas em vários países e regiões, formando cadeias globais de valor (CGV) que literalmente transformam a importância dos países no comércio e produção internacional de bens e serviços. Para se ter uma ideia, de acordo com o um estudo do MIT (*Massachusetts Institute of Technology, Center for transportation and Logistics*), entre um grupo de 300 empresas que faturavam mais de US\$ 1 bilhão em 2009, em média 51% da produção de componentes, 46% da estocagem, 43% dos serviços ao cliente, e 39% do desenvolvimento dos produtos se davam fora do país de origem da firma.

Na verdade, as CGV não são um fenômeno novo e acompanham a globalização desde o princípio; novas são a maior velocidade e complexidade de suas atividades, em termos geográficos, setoriais e funcionais. Nesse processo, aumentam os fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), novas regiões estão se inserindo nos mercados internacionais e os serviços (principalmente os relacionados diretamente às indústrias de transformação) estão ganhando maior importância relativa no comércio mundial.

A noção de cadeia global de valor em geral está associada à cadeia de fornecedores, e aos processos de fragmentação, especialização vertical, produção em multi-estágios, subcontratação, realocação, *offshoring*, comércio de tarefas. Hoje se fala também na formação de redes internacionais de produção entre firmas, indústria e países. “A mudança do foco de “cadeia” que remete a algo sequencial, para “redes” reflete a crescente complexidade das interações entre produtores e fornecedores” (OCDE/ OMC, 2013a, p. 17).

Este processo, em geral, está associado às mudanças no ambiente de negócios e corporativo, bem como nos movimentos do capital internacional. A realocação esteve associada à queda nos custos de comercialização e às novas tecnologias de comunicação e logística, bem como às disputas geopolíticas durante a Guerra Fria e após seu final, com a ascensão de novas potências econômicas – principalmente a China.

As pesquisas e avaliações das empresas, universidades e instituições multilaterais sobre as CGV em geral realizam estudos de casos, comparando, por exemplo, onde são feitos os estágios de produção de um bem como o *iphone*. Evidências no nível agregado são difíceis de consolidar, e até pouco tempo havia pouco dado passível de comparação relativo à importância das CGV nas economias nacionais.

Somente em 2013, foi lançada a nova base da OECD e da OMC sobre o valor adicionado do comércio em cada país, que ajuda muito a compreender a verdadeira procedência de cada etapa das cadeias de valor. As informações são extraídas basicamente a partir do comércio de produtos e serviços intermediários (especialmente de importação apresentado nas matrizes insumos-produtos), que correspondem a cerca de 56% e 73% do total (Johnson e Nogueira (2012) apud OCDE/ OMC (2013a)).

Na forma tradicional de mensuração, os norte-americanos importaram em 2009 US\$ 1,9 bilhões da China. Contudo, quando se observa a origem do valor adicionado dos diferentes insumos e etapas de produção associados a esse produto, contata-se que somente uma reduzida parte (nem 4%) é realmente originada na China. Na verdade, pouco mais de um terço do valor adicionado das importações dos EUA de *iphones* “chineses” é oriundo do Japão.

Balança Comercial dos EUA em iphones em 2009 (US\$ milhões)

	China	Japão	Coréia	Alemanha	Resto do mundo	Mundo
Medida tradicional	-1.901,2	0	0	0	0	-1.901,2
Medida em termos de valor adicionado	-73,5	-684,8	-259,4	-340,7	-542,8	-1.901,2

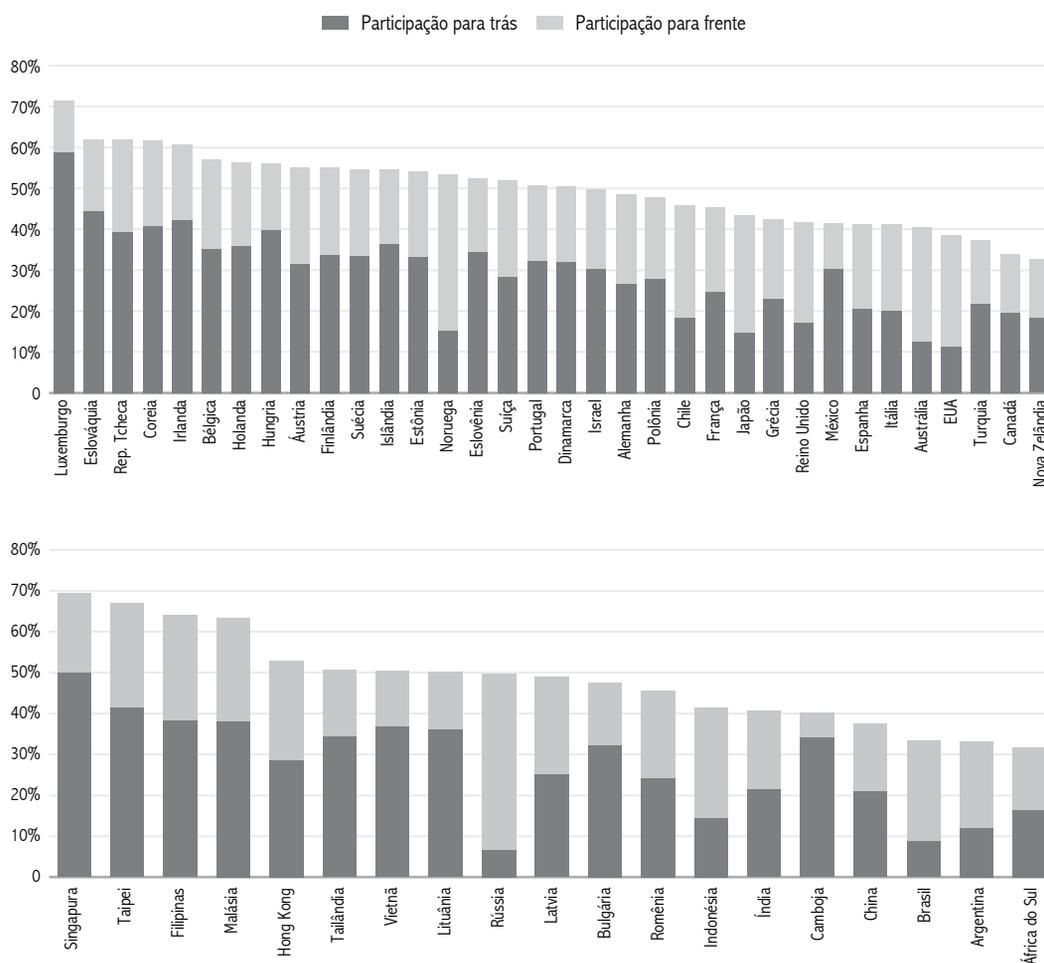
Source: OCDE/OMC.

Podem-se distinguir dois indicadores importantes sobre a participação dos países nas CGV, conforme metodologia da OCDE/OMC. O primeiro é a parcela de insumos estrangeiros contidos nas exportações, um indicador para trás da cadeia produtiva. O outro é a parcela de insumos produzidos em um país contidos nas exportações dos outros países, por sua vez, um indicador para frente da cadeia produtiva. A soma dos dois fornece uma aproximação do que seria um índice de participação nas CGVs.

Em geral as economias menores possuem maiores índices para trás, afinal dispõem de menos condições de diversificar a produção internamente a ponto de depender pouco de importações. Esse é o caso, por exemplo, de Luxemburgo, República Eslováquia, Bélgica, Singapura, Taipei. Grandes exportadores de produtos minerais, como Austrália e Brasil, tendem a ter menor conteúdo estrangeiro nas suas exportações.

De outra forma, o indicador para frente tende a ser maior em economias maiores, por terem maior escala de exportações – como EUA, Alemanha, China, Rússia. Nesse sentido, os Estados Unidos apresentaram em 2009 uma parcela de 15% de insumos estrangeiros em suas exportações e 25% de participação nas exportações de outras economias, alcançando uma participação nas CGVs de 40%, - uma das menores entre os países da OCDE. Algo semelhante ocorre com o Brasil, que tem o índice para trás de menos de 10% e o índice para frente de cerca de 20%, somando uma participação total de 30% - tal qual a Argentina.

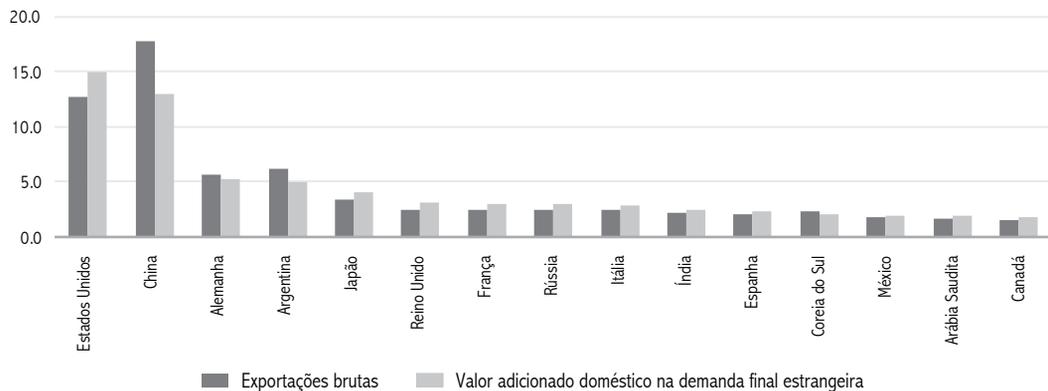
Índices de Participação nas CGVs em 2009, Indicadores para Frente e para Trás, dos Países da OCDE (acima) e Não-OCDE (abaixo), Em %



Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 30.

A partir do documento da OCDE que analisa o caso do Brasil, depreende-se que com relação ao indicador para frente, ou seja, o valor adicionado brasileiro nas exportações dos outros países em 2009, o maior mercado é os Estados Unidos, enquanto na estatística de exportações brutas é a China. Isto se deve ao fato da China importar uma parcela maior de *commodities* básicas que são internamente processadas e re-exportadas para outros lugares, inclusive os EUA.

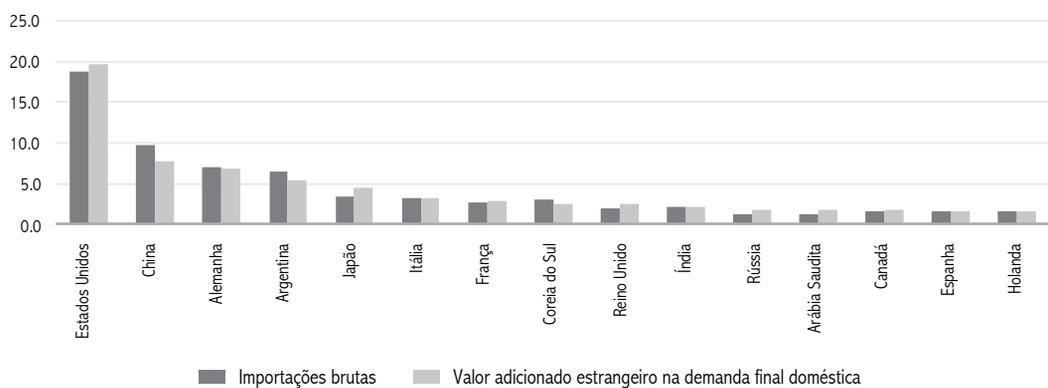
Destino das Exportações do Brasil em Termos Brutos e de Valor Adicionado em 2009 (Em % do Total)



Fonte: OCDE/OMC, 2013b, p. 3.

A análise do índice pelo lado das importações brasileiras em termos de valor adicionado em 2009, evidencia que a importância relativa dos EUA é ainda maior do que nas importações brutas. Isto porque o conteúdo doméstico das exportações americanas é alto comparativamente a outros países. A China é, nos dois casos, a segunda origem mais relevante, mas o índice referente à Alemanha quase iguala o daquele país quando se avalia as importações em termos de valor adicionado por cada parceiro comercial.

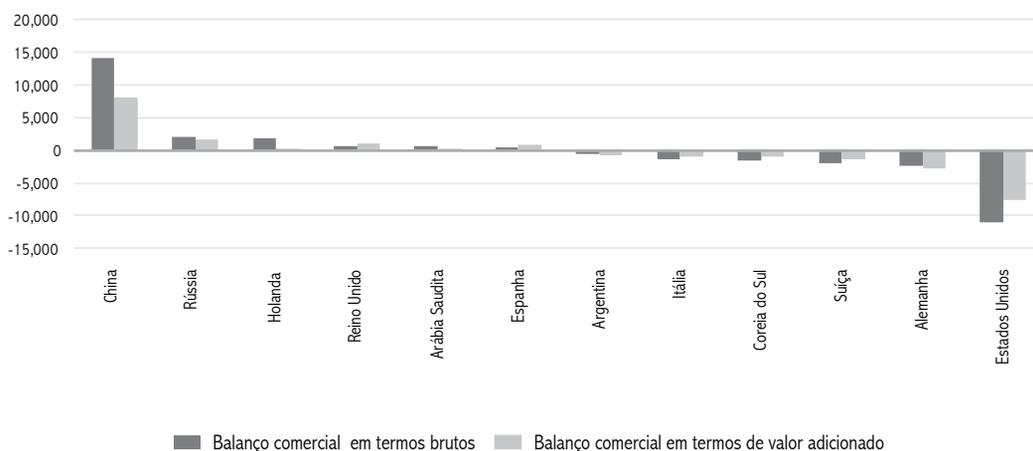
Origem das Importações do Brasil em Termos Brutos e de Valor Adicionado em 2009 (Em % do Total)



Fonte: OCDE/OMC, 2013b, p. 3.

Em 2009, o superávit da balança comercial brasileira foi de cerca de US\$ 15 bilhões, sendo a China, de longe, o maior saldo. Por outro lado, o déficit mais significativo foi registrado com os EUA, de pouco mais de US\$ 10 bilhões. Ao analisar o saldo em termos de valor adicionado, os respectivos superávits e déficits com China e EUA tornam-se mais brandos. O motivo é o maior conteúdo doméstico das exportações brasileiras para esses países, e o menor conteúdo doméstico daqueles nas importações do Brasil.

Balança Comercial Bilateral por Parceiro Comercial em Termos Brutos e de Valor Adicionado (US\$ milhões)



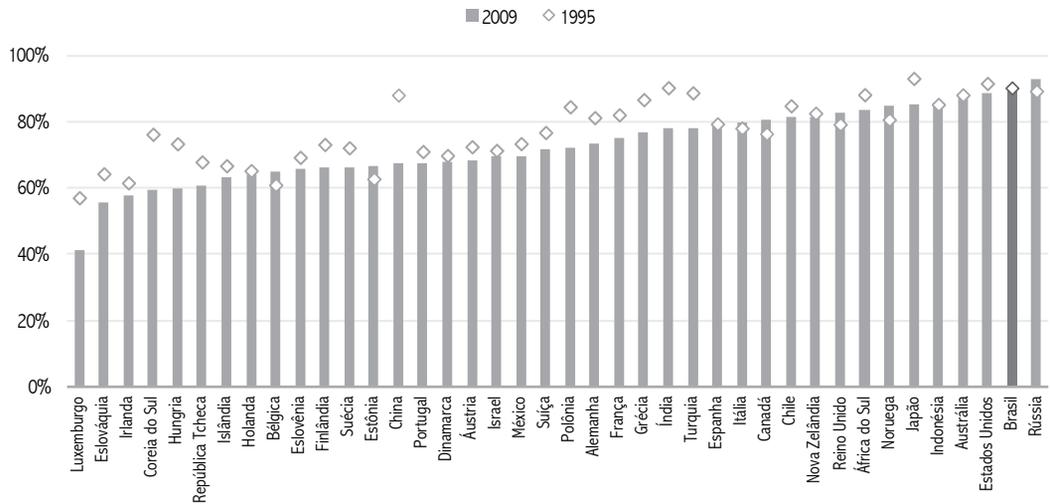
Fonte: OCDE/OMC, 2013b, p. 3.

De forma geral, confrontando o indicador para trás de 1995 ao de 2009, o relatório revela que o conteúdo estrangeiro das exportações dos países aumentou nos últimos anos, ainda que em diferentes graus:

- Avanços bastante significativos se deram em: Luxemburgo, na Coreia, China, Vietnã, Turquia, Índia.
- Os poucos países em que o indicador para trás retraiu foram Hong Kong, Bélgica, Estônia, Bulgária, Itália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido, Malásia.
- A participação do valor adicionado nas exportações brasileiras permaneceu estável no período. O Brasil registrou a segunda maior taxa de valor adicionado doméstico nas exportações entre o G20, de 91% em 2009 – um valor 15 pontos percentuais acima da média dos países da OCDE.

O estudo considera que o Brasil é um caso de economia grande com expressivos recursos minerais, o que seria uma das principais explicações para as exportações brasileiras terem um valor adicionado doméstico tão alto. Apesar do índice de 2009 ser praticamente o mesmo de 1995, é preciso atentar para o fato de que houve transformações importantes na pauta de exportações brasileiras no sentido da maior parcela de *commodities* em sua constituição.

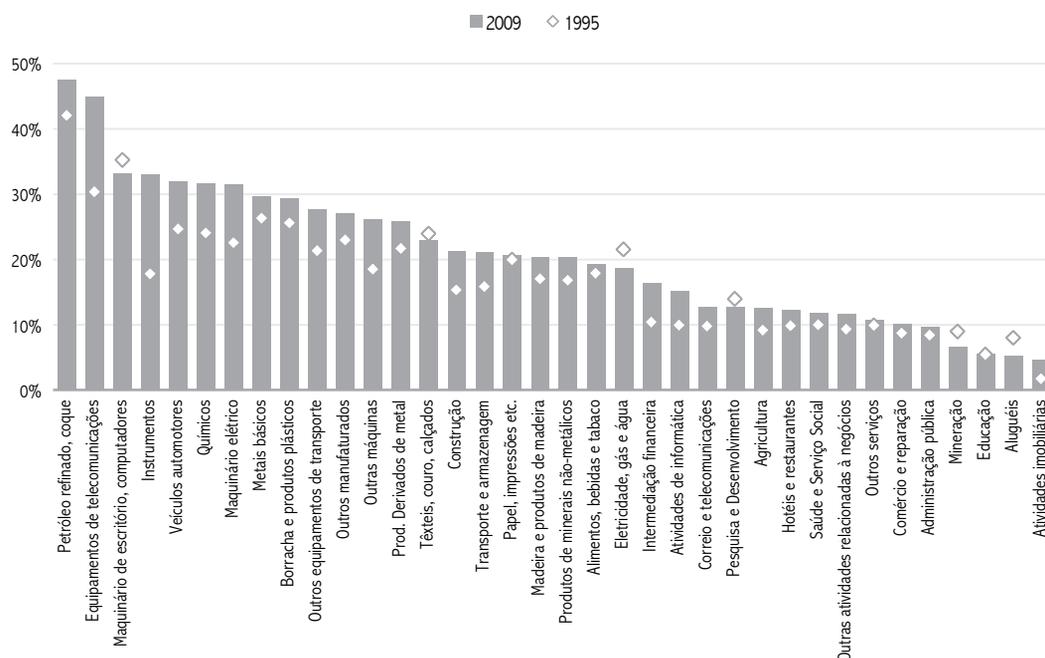
Valor Adicionado Doméstico das Exportações



Fonte: OCDE/OMC, 2013b, p. 1.

Segundo o relatório, a fragmentação da produção das CGVs varia conforme as características técnicas dos produtos, em geral, o valor adicionado estrangeiro é maior nas indústrias básicas que dependem de matérias-primas e maquinário importados (como refino de petróleo, químicos, metais básicos, borracha e plásticos) e nas indústrias de média-alta tecnologia modularizadas (como equipamentos elétricos, de comunicação, de escritório/ contabilidade/ computadores, bem como veículos automotores). Modularidade é uma propriedade técnica de um produto que descreve como diferentes componentes de um produto interagem entre si. Esses múltiplos componentes interagem no processo produtivo através de padrões e códigos que permitem às firmas dividir a cadeia de valor em termos locais.

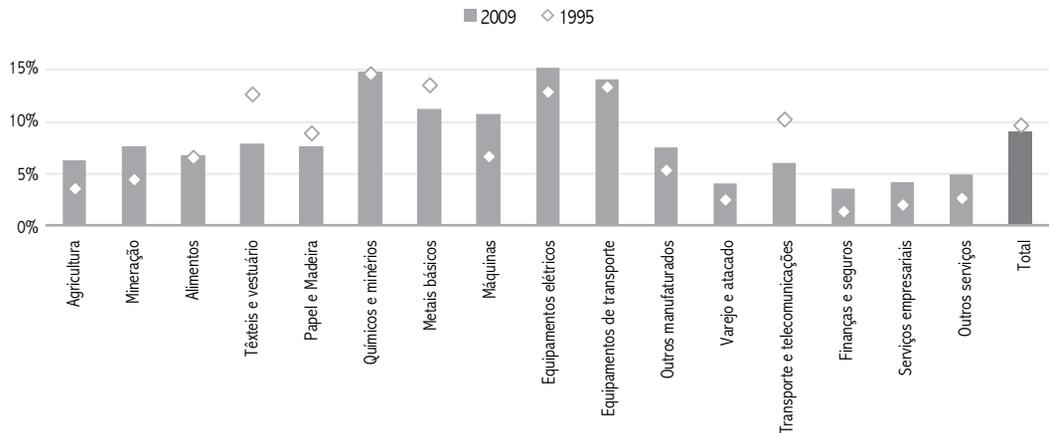
Valor Adicionado Estrangeiro das Exportações por Indústria, Média OCDE, em 1995 e 2009 (Em %)



Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 27.

De acordo com o relatório sobre o Brasil, o setor de equipamentos elétricos foi o que apresentou maior conteúdo estrangeiro nas exportações brasileiras, 15% em 2009 – o que é também bastante abaixo da média 31% da OCDE, contudo 3 p.p. superior ao dos EUA. Conforme o gráfico mostra, comparando 1995 a 2009, as reduções mais importantes no valor adicionado estrangeiro das exportações brasileiras foram em têxteis e vestuário, transporte e telecomunicações e metais básicos. Por outro lado, o aumento do valor adicionado doméstico foi mais forte nas exportações de máquinas, produtos agrícolas, mineração, e equipamentos elétricos.

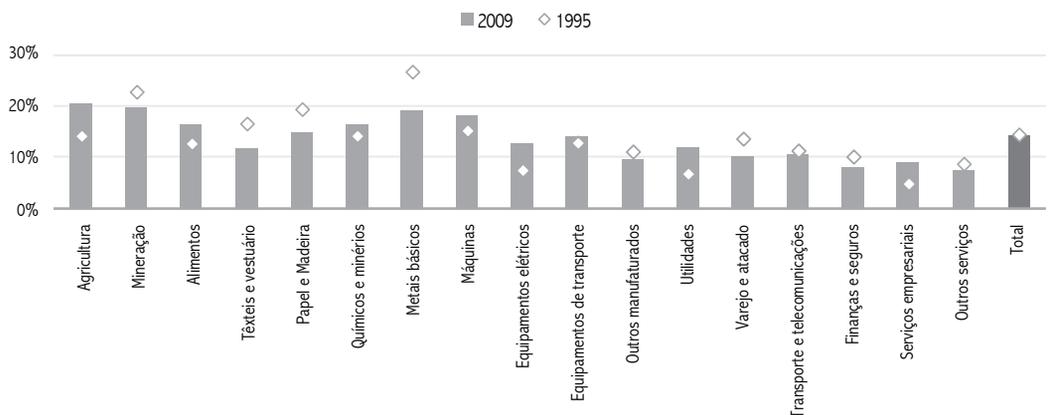
Valor Adicionado Estrangeiro nas Exportações Brasileiras, por Setor, em 1995 e 2009 (Em % do Total Exportado por Cada Setor)



Fonte: OCDE/OMC, 2013b, p. 1.

Os grupos de produtos que registraram a maior parcela de bens intermediários importados reexportados pelo Brasil foram: agricultura (21%), mineração (20%), metais básicos (19%), máquinas (18%), alimentos (17%), químicos (16%). Ao comparar esse indicador de 1995 a 2009, verifica-se que os setores em que houve aumento da re-exportação de bens intermediários foram agricultura, alimentos, químicos, máquinas, equipamentos elétricos, utilitários e serviços empresariais. Isto significa que o Brasil aumentou sua participação nas cadeias globais de valor destes produtos.

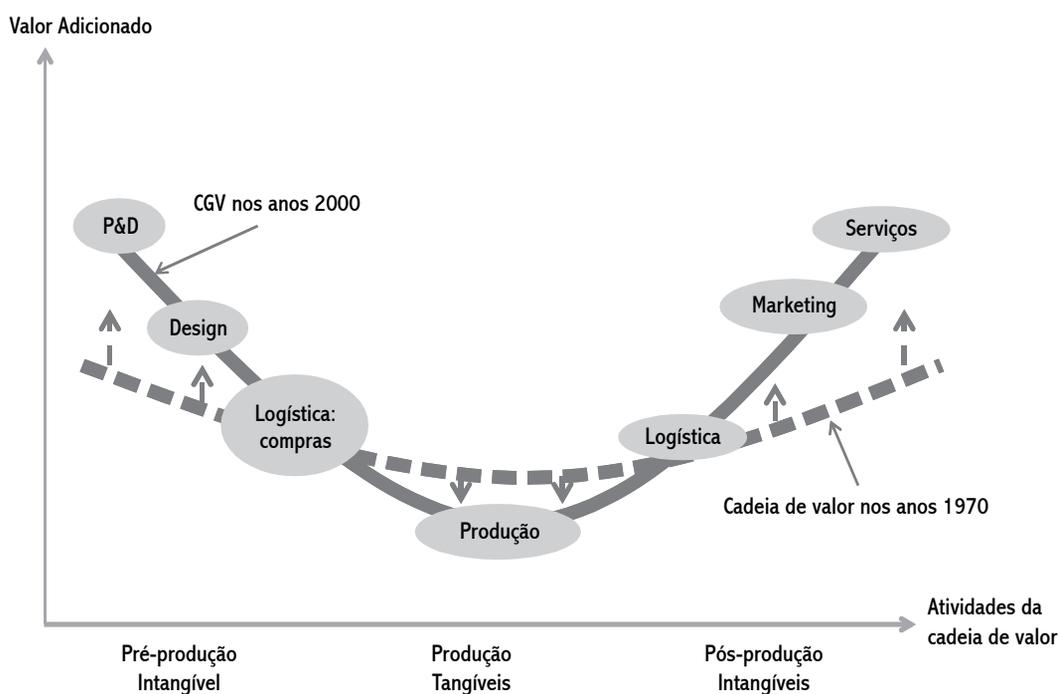
Parcela de Bens Intermediários Importados Re-exportados, por Setor, em 1995 e 2009 (Em % do Total Exportado por Cada Setor)



Fonte: OCDE/OMC, 2013b, p. 2.

Outro ponto interessante ressaltado pelo relatório é o de que as economias podem também estar mais posicionadas no início ou no final da cadeia de valor (*upstream* ou *downstream*). As primeiras produzem matérias-primas, mas também ativos de conhecimento utilizados para a produção de bens, como pesquisa e desenvolvimento, *design*, *entre outros*. Por sua vez, as economias especializadas no final da cadeia se incumbem da montagem dos produtos ou de atividades como atendimento ao cliente. O tipo de especialização está relacionado ao maior ou menor grau de valor adicionado na cadeia, por exemplo, conhecimento gera maior valor do que montagem.

A Curva Sorridente: Valor Adicionado ao Longo da CGV



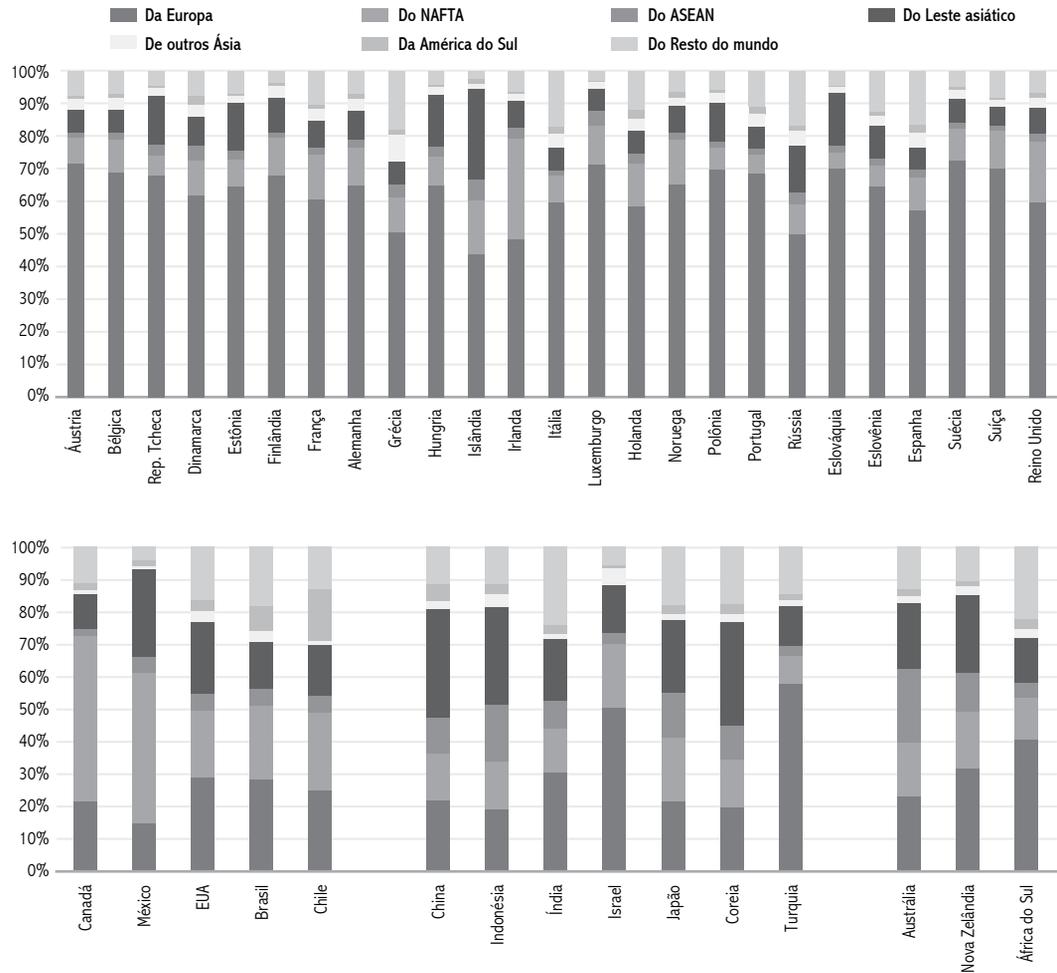
Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 216.

A modularidade das CGVs, não obstante os avanços das duas últimas décadas, ainda está associada a um caráter regional porque a proximidade espacial confere vantagens de transporte e rapidez de entrega (especialmente importante nos processos de fornecimento e produção do tipo *just in time*).

Assim, em média, nos países da Europa, cerca de 70% do conteúdo de valor adicionado estrangeiro das exportações provém de outros países europeus. No Canadá e México, aproximadamente 50% dos bens intermediários importados contidos em suas exportações provém do NAFTA. O mesmo se observa na Ásia, sendo que partes e componentes avançados são principalmente de origem sul-coreana e japonesa, então

exportados para países do ASEAN, como China, Vietnã e Camboja para serem transformados em bens finais. Já no Brasil, a maior parte da procedência do indicador para trás é europeia e do NAFTA.

Origem do Valor Adicionado Estrangeiro Contido nas Exportações, por Região Geográfica, Países da OCDE e Não-OCDE em 2009

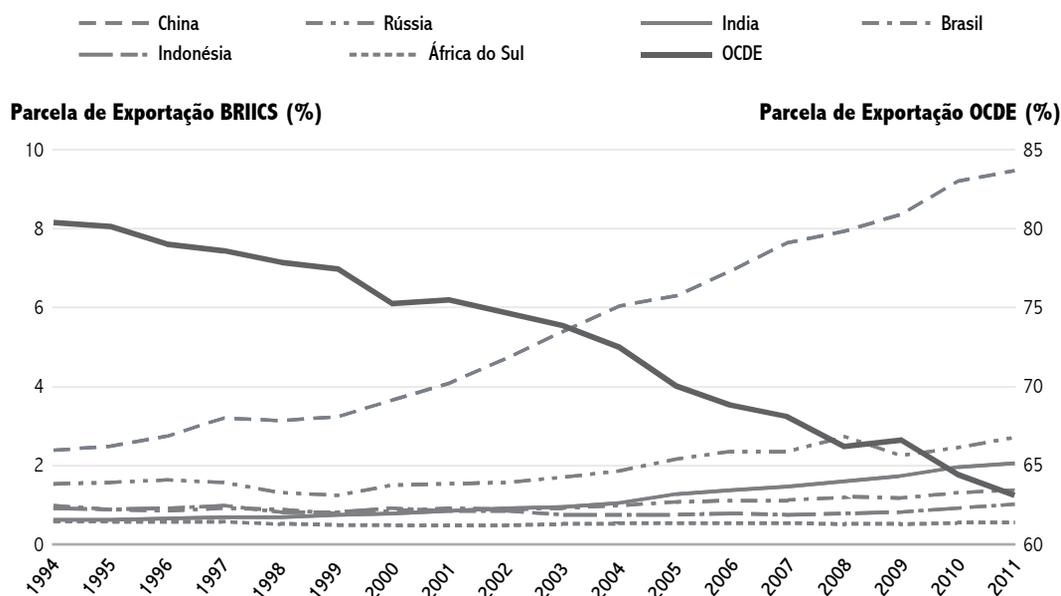


FONTE: OCDE/OMC, 2013^a, p. 27.

Os países da OCDE têm perdido espaço nas exportações globais em benefício de países em desenvolvimento como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia e África do Sul). O Brasil mantém-se abaixo de 2%, apesar de constar entre as 10 maiores economias do mundo, e o crescimento nas exportações tem se dado em função das commodities – basicamente graças à demanda da China e Índia.

A maior integração das economias em desenvolvimento ao comércio mundial tem levado também ao crescimento da importância relativa do comércio “Sul-Sul” (que nos anos noventa correspondia a cerca de 10% e atualmente está em 23%) e “Sul-Norte” (de algo em torno de 40% para mais da metade do comércio mundial), de acordo com o relatório. Vale notar que 80% do comércio “Sul-Sul” (apenas entre os países em desenvolvimento e emergentes) se dá na Ásia, o que mostra a forte integração da região.

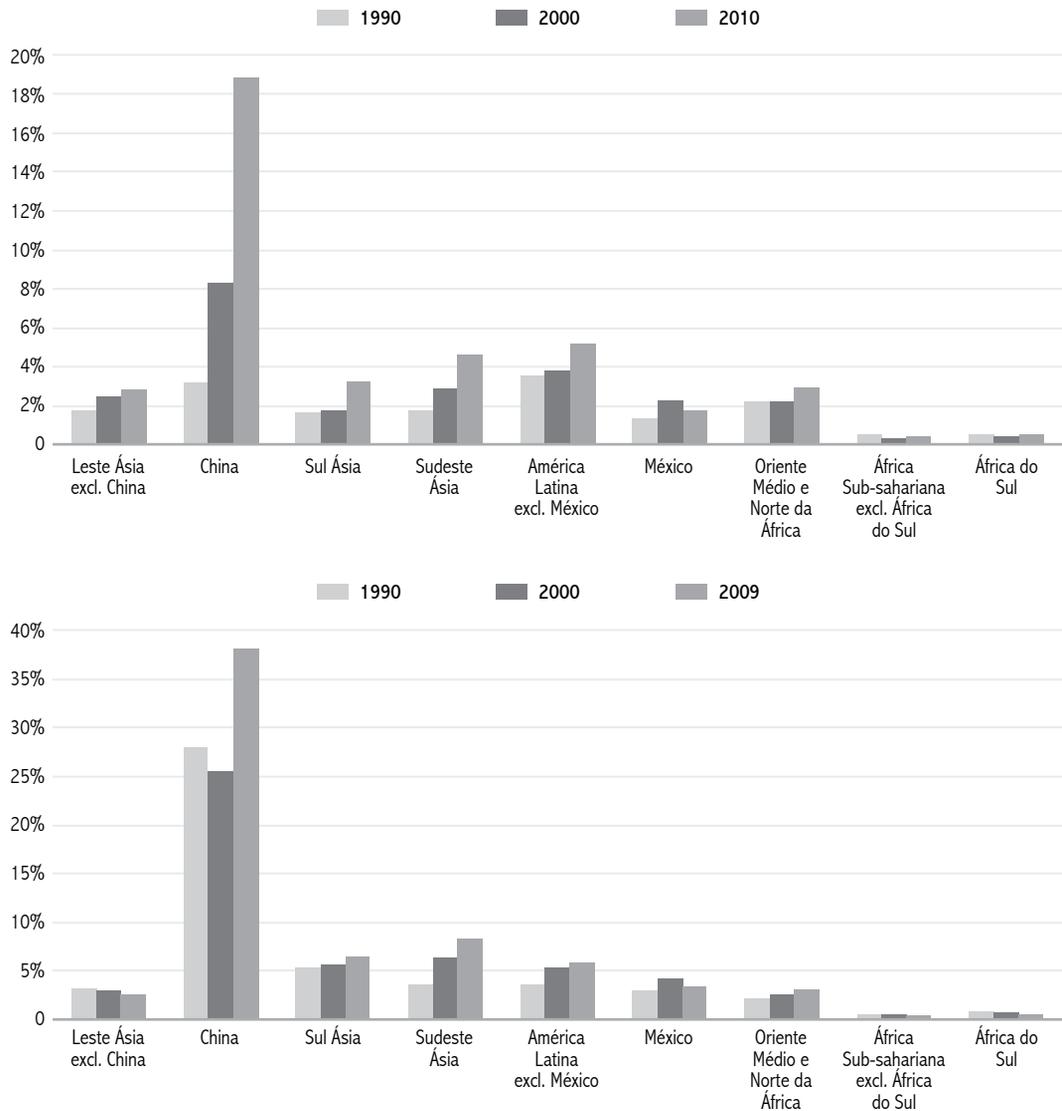
Parcelas de Mercado nas Exportações Globais (OCDE na Margem Direita), Em %



Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 136.

Especificamente na indústria de transformação, a escalada da China no valor adicionado da indústria de transformação mundial é digna de nota. A América Latina, excluindo México, ganhou uma pequena parcela mundial em termos de valor adicionado e emprego nos últimos anos, correspondentes a 5% do total em ambos em 2009/2010.

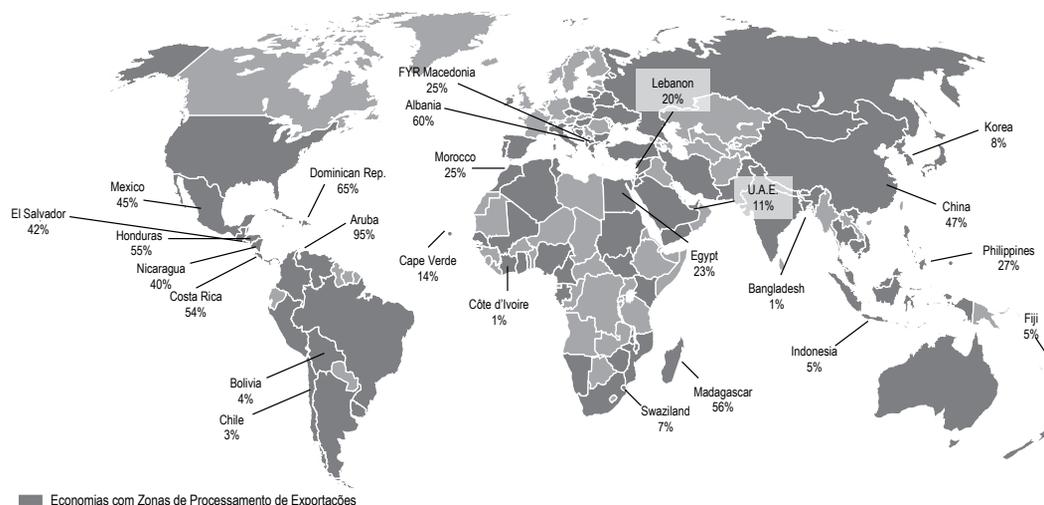
Participação das Economias Emergentes na Indústria de Transformação Mundial, em Termos de Valor Adicionado (Gráfico Superior) e Emprego (Gráfico Inferior), em 1990, 2000 e 2009/2010 (Em % do Total)



Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 141.

No contexto das CGVs as Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) são explicação importante na escalada asiática no comércio e produção mundial de bens. De acordo com o relatório, um quinto das exportações de economias em desenvolvimento e emergentes mundiais provém das EPZs, sendo 70% chinesas. Os países em que as ZPEs têm maior importância nas exportações totais (mais de 40% do total) são Aruba, Rep. Dominicana, Albânia, Madagascar, Honduras, Costa Rica, China, México, El Salvador e Nicarágua. O Brasil possui a Zona Franca de Manaus, que não tem participação expressiva nas exportações brasileiras.

Economias com Zonas de Processamento de Exportações e sua Parcela nas Exportações Totais do País (2011)

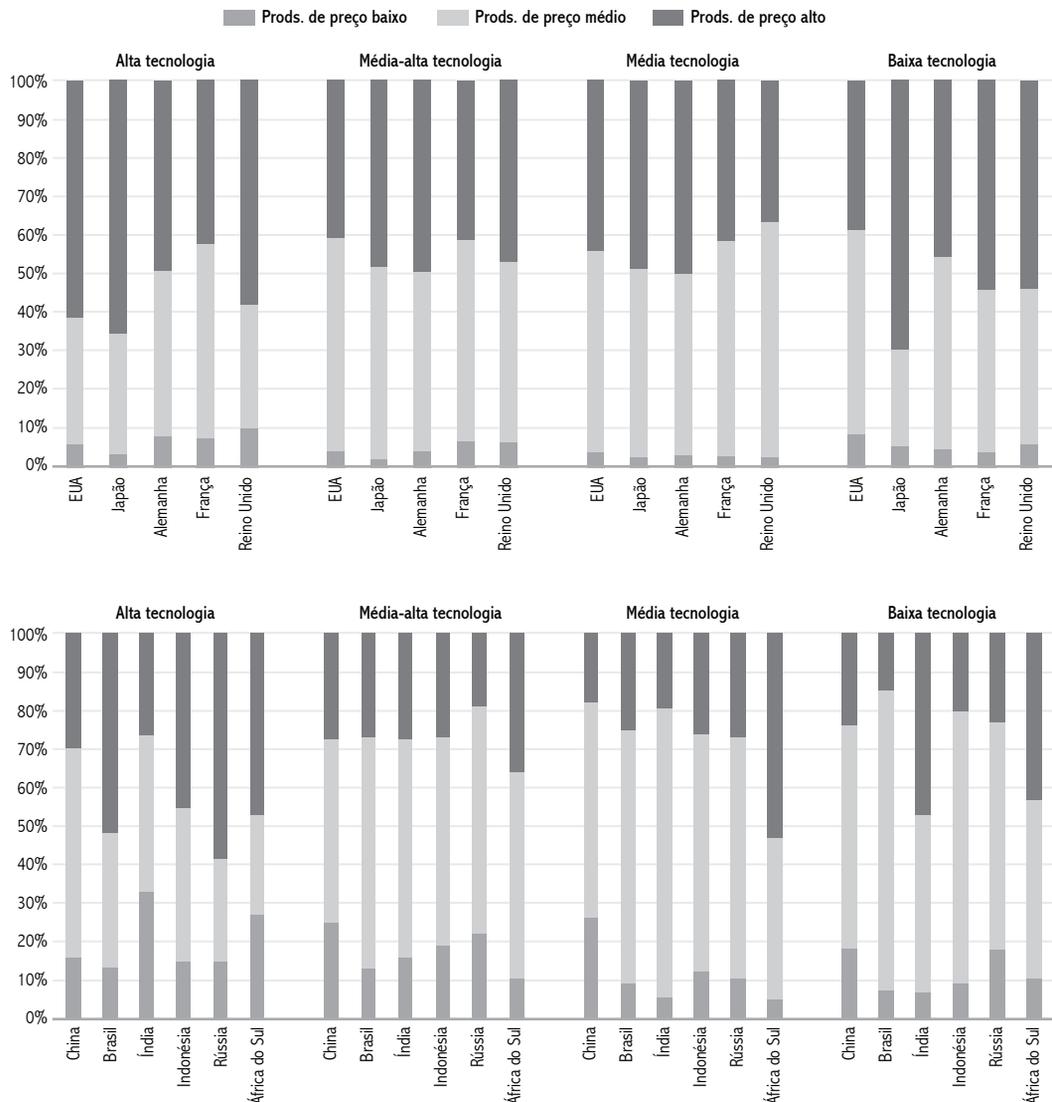


Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 143.

Os resultados das ZPEs, contudo, têm sido questionados no que concerne à redução da heterogeneidade estrutural dos países em desenvolvimento. Se de um lado elas geram emprego e investimentos, de outro, nada garante que os efeitos multiplicadores da atividade industrial se espalhem pelo setor não exportador. Ainda mais, é questionável também a capacidade de transbordamento tecnológico para atividades mais intensivas em conhecimento, sofisticando o conteúdo das exportações e a matriz produtiva do país. Aliás, não basta sofisticar, a classificação dos grupos de produtos por intensidade tecnológica também trasveste diferenças importantes. De forma geral, as comercializações que mais adicionam valor agregado são as de maior tecnologia e as de preço mais elevados.

Neste sentido, examinando a estrutura de preços das exportações por conteúdo tecnológico, percebe-se que os países desenvolvidos se concentram em produtos de preços mais elevados e os BRIICS em produtos de preços médios. Vale destacar que nas exportações de alta tecnologia, o Brasil é o que possui maior participação dos produtos de preços altos entre os BRIICS, o que está associado à indústria aeronáutica.

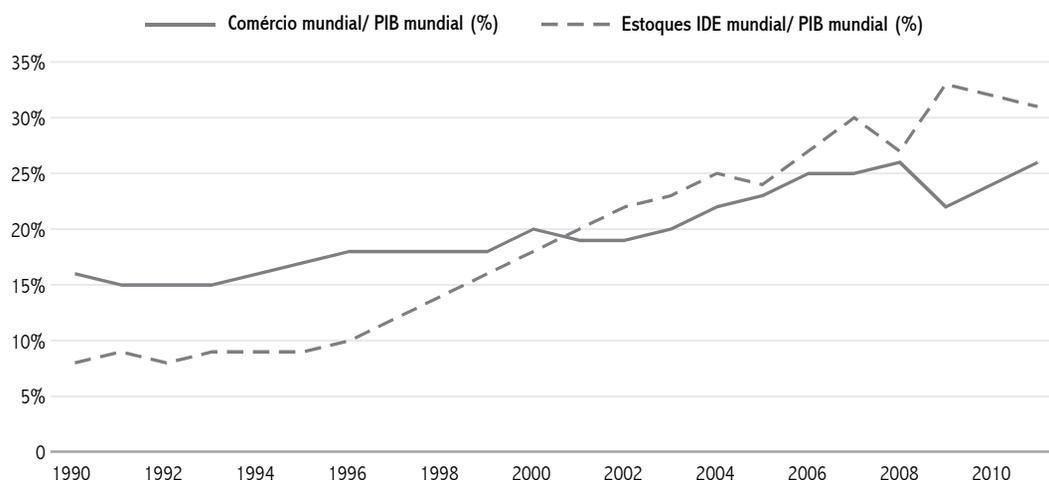
Exportações por Intensidade Tecnológica e Nível de Preços, em Países Selecionados da OCDE e BRICS, 2010



Fonte: OCDE/ OMC, 2013a, p. 153.

AS CGVs e o Investimento. O investimento é um dos “*building blocks*” mais relevantes das cadeias globais de valor, conforme afirma o relatório da OCDE/OMC. As empresas e os governos participam de investimentos nas CGVs, o que requer e está relacionado também com as políticas públicas de atração de investimentos adotadas pelos países. Segundo o relatório, o estoque de IDE das empresas multinacionais em 2011 excedeu US\$ 22 trilhões, enquanto o comércio internacional somou pouco mais de US\$ 18 trilhões. Nos últimos vinte anos, o IDE cresceu mais rapidamente do que o PIB e o comércio mundiais, de forma que em 1990 a parcela dos IDE e do comércio sobre o PIB era 10% e 15% respectivamente. Em 2011, essas relações se elevaram para 31% e 26%.

Parcelas do Investimento Direto Estrangeiro e do Comércio Mundiais sobre o PIB Mundial, de 1990 a 2011 (Em %)



Fonte: OCDE/OMC, 2013a, p. 120.

Os BRIICs também têm atraído cada vez mais IDE das economias desenvolvidas, e têm se tornado também origem dos fluxos de investimento. Assim, o IDE chinês cresceu nove vezes desde os anos 2000, e o indiano sete. Entre 2003 e 2009, o Brasil recebeu mais de 15 bilhões de dólares da Europa, tanto quanto a China e a Rússia receberam da mesma origem. OS EUA e o Japão destinaram US\$ 5 bilhões para o Brasil nesse período, o mesmo montante que enviaram para Índia e Rússia (no caso dos EUA).

Distinguem-se dois tipos fundamentais de investimento nas CGVs: o horizontal e o vertical. No primeiro, a empresa multinacional estabelece em outro país uma filial com funções de negócio similares à matriz. Esse procedimento é muito comum nas multinacionais de serviços, por exemplo, em empresas varejistas – afinal é necessário ter fortes conexões locais para atuar nesse mercado. Já no caso da indústria de transformação essa necessidade nem sempre é tão vigorosa, geralmente está associada ao interesse no mercado doméstico (e não somente na produção para exportação) e/ ou à qualidades técnicas dos produtos – como no exemplo das indústrias extrativas.

Já o investimento vertical se refere à internalização de estágios, atividades ou tarefas da CGV da firma. Trata-se da principal forma de comércio intra-firma, podendo representar parte da CGV ou toda a sua extensão, conforme as decisões internas da empresa. Ambos os tipos de investimento são bastante correlacionados ao perfil da CGV, mas as políticas de atração e fatores de competitividades também influenciam sua alocação.

Algumas das principais tendências nos investimentos associados às CGVs são as fusões e aquisições e também a atuação em esfera global de empresas públicas, principalmente em setores relacionados à energia. É certo que a crise afetou bastante o crescimento desta tendência, determinando forte recuo nos investimentos externos em fusões e aqui-

sições em 2009, com leve retomada, e nova baixa em 2012. Já no caso da participação das empresas públicas, que passaram a ser 19% das 500 maiores empresas do mundo de acordo com o índice da Revista Fortune em 2011 (tendo sido apenas 7% em 2000), a grande ascensão está relacionada à escalada das empresas estatais chinesas, que constituem um terço do total. Ainda segundo o relatório, as Empresas Estatais em 2012 foram responsáveis por cerca de 10% das fusões e aquisições internacionais.

A tendência da maior participação das empresas estatais nos investimentos internacionais afetou o Brasil de forma particular, pois em 2012 foi o segundo maior destino das fusões e aquisições lideradas por essas empresas – que representaram 21% do total investido no país dessa forma.

Parcelas das Empresas Públicas na Fortuna Global, em 2000 e 2011

	2000	2011
Número de Empresas Estatais	7%	19%
Ativos em média	8%	19%
Receita em média	6%	20%
Lucro em média	7%	22%
Valor das ações em média	9%	21%
Número médio de empregados	19%	30%

Fonte: OCDE/OMC, 2013a, p. 127.

Contudo, nos países em desenvolvimento a integração às CGVs tem se dado em parte através de atividades de baixo valor adicionado, associada a atividades trabalho-intensiva se o país tem baixo custo de mão-de-obra ou à exploração de recursos naturais. Por isso as considerações de política se preocupam em subir na cadeia de valor e não se confinarem à especializações que não dinamizam o crescimento da economia doméstica com distribuição de renda.

Dez Maiores Destinos das Fusões e Aquisições de Empresas Estatais em 2012 (US\$ milhões)

Nacionalidade alvo	2000	2011	
Austrália	13436	49322	27%
Brasil	7975	38069	21%
Canadá	6808	49239	145
França	1591	18106	9%
Noruega	3255	11930	27%
Portugal	3526	6414	55%
Serra Leoa	1500	1500	100%
Suíça	9044	17574	51%
Reino Unido	5831	93264	6%
EUA	7363	139969	5%
Total	69491	425398	16%

Fonte: OCDE/OMC, 2013a, p. 128.

Bibliografia

OCDE/OMC (2013a) *Interconnected Economies: benefiting from global value chains*. Preliminary Version. Disponível em, ultimo acesso em 07/06/2013:

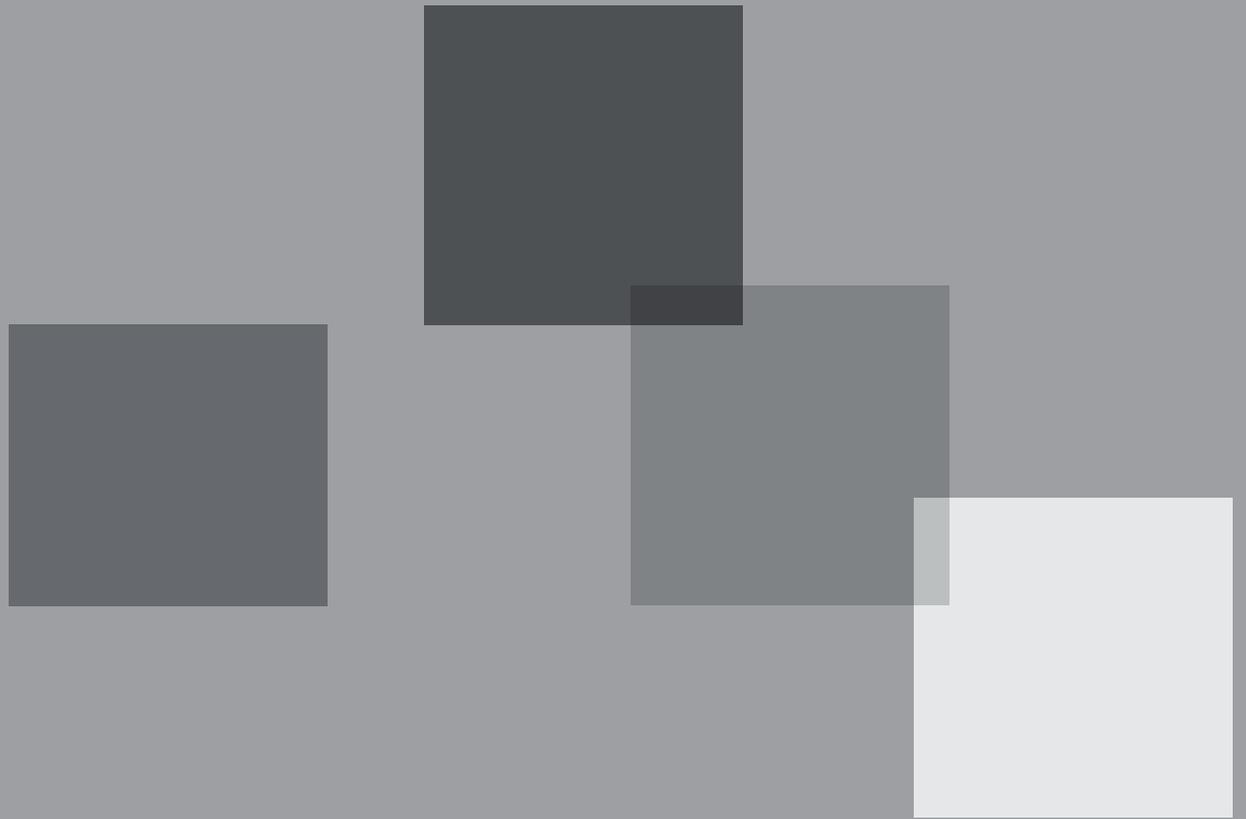
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/interconnected-economies_9789264189560-en

OCDE/OMC (2013b) *Trade In Value Added (TIVA) Indicators, country notes – BRAZIL*. Disponível em, ultimo acesso em 07/06/2013:

<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm#countries>

OCDE/OMC (2013c) *Trade In Value Added Maps*. Disponível em, ultimo acesso em 07/06/2013:

<http://www.oecd.org/statistics/datalab/trade-in-value-added.htm>



O Dinamismo Exportador do Brasil e a Ameaça das Exportações Chinesas no Após Crise

A queda dos preços das commodities ao longo do primeiro semestre, intensificada em junho pelo movimento global de valorização do dólar (suscitado pelas expectativas de redução da política de afrouxamento quantitativo pelo Fed), trouxe novamente à tona a elevada vulnerabilidade do superávit comercial brasileiro à evolução desses preços. Isso porque, o saldo comercial total do país ainda se mantém positivo devido, exclusivamente, ao expressivo superávit com commodities primárias. Como ressaltado recorrentemente pelo IEDI, o déficit comercial com produtos industrializados seguiu uma trajetória crescente desde 2007, em decorrência de taxas de crescimento das importações bastante superiores às das exportações.

O crescimento econômico e da demanda externa da China foi um dos principais condicionantes do perfil atual do comércio exterior brasileiro mediante dois efeitos antagônicos. Por um lado, o “efeito complementaridade”, que beneficiou as exportações brasileiras tanto de forma direta (impulsionando as vendas externas de commodities), como indireta (aumento das exportações de bens manufaturados para países latino-americanos exportadores de commodities). Por outro lado, o “efeito concorrência”, associado à consolidação da China como produtora e exportadora de produtos manufaturados, que afetou negativamente a indústria brasileira por dois canais: invasão de importações e crescimento das exportações para mercados tradicionais de fornecedores brasileiros de manufaturados, como o Mercosul e a Aladi.

Esses dois canais reforçaram-se após a crise financeira e econômica global de 2008-2009 devido à estratégia da China de aumentar sua presença em países periféricos para compensar a perda de dinamismo nas economias centrais. No âmbito dessa estratégia, as exportações chinesas para três importantes regiões de destino das vendas externas brasileiras de bens manufaturados (Mercosul, Aladi e Nafta) em 2012 superaram o valor registrado pelo Brasil.

Esta carta IEDI analisa o impacto do “efeito concorrência” das exportações chinesas após a crise sobre as exportações brasileiras para esses três mercados de destino (que respondiam por 38% do total em 2008 e 32% em 2012). Para tanto, as exportações dos dois países foram agrupadas em quatro categorias de dinamismo: Oportunidade Aproveitada, em que o produto em questão ganha participação na pauta da região e o país (Brasil ou China) também ganha participação neste mercado; Oportunidade Perdida, em que o produto ganha participação na região, mas o país em questão perde participação na exportação desse produto para essas regiões; Produto em Declínio, em que o produto está perdendo participação no mercado em questão e o país está ganhando participação com esses produtos nesse mercado; Produto em Retrocesso, em que o produto está perdendo participação na pauta da região e o país está perdendo mercado nesse produto.

Em seguida, foi calculada a ameaça das exportações chinesas às exportações brasileiras nessas quatro categorias: há Ameaça Direta quando, para um produto, há aumento de market-share da China para um país determinado, ao mesmo tempo em que o Brasil reduz seu market-share no mesmo país; há Ameaça Indireta quando o aumento do market-share da China em determinado produto for maior do que o aumento do market-share do Brasil nesse

mesmo produto para o mesmo país. Os produtos que não estão sendo ameaçados pelas exportações chinesas foram classificados como Sem Ameaça. Finalmente, o estudo também detalhou por setor os produtos em termos de dinamismo e grau de ameaça.

Do ponto de vista do dinamismo, a comparação das exportações brasileiras e chinesas entre 2008 e 2012 revela que a China inseriu-se nas três regiões selecionadas, principalmente, no segmento de produtos com Oportunidades Aproveitadas, ou seja, naqueles mais demandados pelos respectivos países. Já o Brasil ganhou maior espaço nas exportações de produtos com demanda declinante, classificados como Produtos em Declínio.

Se essa tendência de queda da demanda se mantiver, hipótese mais provável, a especialização nesses produtos pode comprometer ainda mais o desempenho das exportações brasileiras nos próximos anos. Ademais, no caso dos produtos com Oportunidades Aproveitadas, o Brasil conseguiu ser competitivo em relação à China somente em bens com menor elaboração industrial, como os do setor de Alimentos e Bebidas, ou nos quais tem marcada vantagem competitiva, como produtos do setor de refino de petróleo.

Em suma, a comparação das exportações brasileiras com as exportações chinesas entre 2008 e 2012 para as regiões selecionadas revela que a China inseriu-se neste mercado, principalmente, no segmento de produtos com Oportunidades Aproveitadas, ou seja, naqueles mais demandados pela região. Já o Brasil ganhou maior espaço nas exportações de produtos com demanda declinante, embora também tenha aumentado a participação de produtos com demanda crescente.

Outro resultado preocupante refere-se ao grau de ameaça das exportações da China para as regiões selecionadas. Estas representaram uma expressiva ameaça direta (de 76%) principalmente nos produtos em que o Brasil perdeu oportunidades de mercado, ou seja, nos produtos classificados como Oportunidades Perdidas, que respondiam por 25% das exportações brasileiras para essas regiões em 2012. Esses produtos provavelmente se encontram no grupo de produtos com Oportunidades Aproveitadas pela China, no qual há aumento da demanda da região e das exportações chinesas.

Ademais, as exportações brasileiras que sofreram a menor ameaça das chinesas em 2012 foram as de produtos que tem perdido participação relativa no mercado da região (Produtos em Declínio). Ou seja, o Brasil logrou ser competitivo em relação à China nos produtos que têm sofrido redução da demanda nessas regiões. Também chama atenção a ameaça indireta significativa das exportações da China nos setores de veículos automotores e máquinas e equipamentos (55,5% e 41,5%, respectivamente), classificados no grupo de Oportunidades Aproveitadas.

Em termos de região de destino das exportações, os resultados são igualmente preocupantes. Em 2008, mais de 50% dos produtos exportados pelo Brasil que sofriam ameaça direta das exportações chinesas (exclusivamente, manufaturados) tinham como

destino o Mercosul e a Aladi. O percentual dessa ameaça aumentou nas duas regiões em 2012, ultrapassando 60% do total. O mesmo foi observado para os produtos que sofreram ameaça indireta, sendo que aqueles destinados ao Mercosul os mais afetados. Somente no caso do Nafta, o percentual de produtos com ameaça direta e indireta recuou na passagem de 2008 para 2012, mas manteve em patamar elevado (39,5% e 29,6%, respectivamente).

Assim, “efeito-concorrência” das exportações chinesas – que já era expressivo em 2008 – aumentou ainda mais no contexto de maior disputa por mercados provocado pela crise, deslocando exportações brasileiras de produtos manufaturados em tradicionais regiões de destino, como o Mercosul e a Aladi. Nesse contexto, para deter e reverter o processo de perda de dinamismo e de market-share dessas exportações, além da manutenção dos preços macroeconômicos-chave (taxas de juros e de câmbio) em patamares competitivos para as exportações, é fundamental a adoção pelo governo brasileiro de uma estratégia de política que busque um modelo favorável de acordos internacionais de comércio e estimule a integração da indústria brasileira nas cadeias globais de valor mediante a diversificação da base industrial e investimentos no mercado regional. O detalhamento setorial dos produtos que perderam mercados e enfrentaram maior ameaça (direta ou indireta) das exportações chinesas em 2012, realizado no final desse trabalho pode contribuir para o desenho dessa estratégia.

Introdução. O saldo comercial total do Brasil ainda se manteve superavitário até 2012 devido ao expressivo superávit com commodities primárias, que está diretamente associado à trajetória de crescimento dos países emergentes nos últimos anos e à alta dos preços das commodities (decorrente dessa trajetória, assim como de outros fatores, como a especulação nos mercados de derivativos num contexto de taxas de juros historicamente baixas nos países desenvolvidos). Como ressaltado recorrentemente pelo IEDI, o déficit comercial com produtos manufaturados, registrado a partir de 2007, seguiu uma trajetória crescente, resultado de taxas de crescimento das importações bastante superior às das exportações.

O crescimento econômico e da demanda externa da China foi um dos principais condicionantes do perfil atual do comércio exterior brasileiro mediante dois efeitos antagônicos. Por um lado, o “efeito complementaridade”, que beneficiou as exportações brasileiras tanto de forma direta (impulsionando as vendas externas de commodities), como indireta (aumento das exportações de bens manufaturados para países latino-americanos exportadores de commodities). Por outro lado, o “efeito concorrência”, associado à consolidação da China como produtora e exportadora de produtos manufaturados, que afetou negativamente a indústria brasileira por dois canais: invasão de importações e crescimento das exportações para mercados tradicionais de fornecedores brasileiros de manufaturados, como o Mercosul e a Aladi.

Como destacam Cunha et. al. (2012), esses dois canais reforçaram-se após a crise financeira e econômica global de 2008-2009 devido à estratégia da China de aumentar sua presença em países periféricos para compensar a perda de dinamismo nas economias centrais. No âmbito dessa estratégia, as exportações chinesas para três importantes regiões de destino das vendas externas brasileiras de bens manufaturados (Mercosul, Aladi e Nafta) em 2012 superaram o valor registrado pelo Brasil.

Esta Carta Iedi detalha o impacto do “efeito concorrência” das exportações chinesas após a crise sobre as exportações brasileiras para esses três mercados de destino (que respondiam por 38% do total em 2008 e 32% em 2012), quais sejam: Mercosul (Argentina, Uruguai, Paraguai), Aladi (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela) e Nafta (Canada, Estados Unidos, México).

O desempenho das exportações chinesas e brasileiras após a crise. Brasil e China aumentaram o valor exportado total após 2008, porém o crescimento das exportações chinesas foi quase o dobro das exportações brasileiras (42,8% contra 23,3%). No caso das regiões analisadas, a diferença de desempenho foi ainda maior: enquanto o total exportado pela China avançou 47,6%, as exportações brasileiras aumentaram somente 1,9%, sendo que houve um pequeno recuo do valor exportado para o Nafta. No caso do Mercosul e Aladi, o valor exportado pelos dois países eram relativamente parecidos em 2008 e, em 2012, a China passou a exportar o dobro do Brasil

para essas duas regiões. Além disso, as vendas externas chinesas parecem não ter sofrido contágio da crise financeira e econômica global, mantendo a trajetória de crescimento em 2010. Já no caso do Brasil, as exportações em 2010 foram menores para o Nafta e a Aladi, voltando a superar os valores registrados em 2008 somente no caso da Aladi. O crescimento verificado nas exportações para o Nafta em 2012 não foi suficiente para retomar o desempenho verificado em 2008.

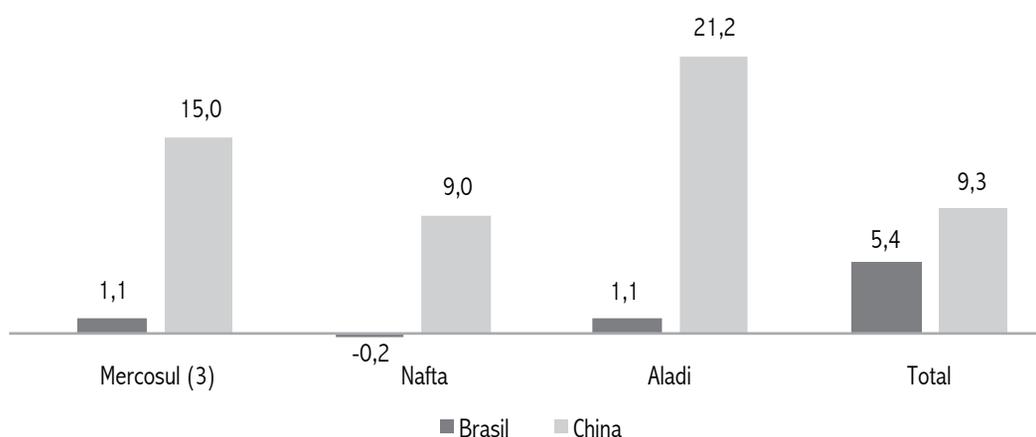
Exportações Brasileiras e Chinesas (US\$ milhões)

	Brasil		Var. (%)		China			Var. (%)
	2008	2010	2012	2012/2008	2008	2010	2012	2012/2008
Regiões selecionadas	68.859	58.430	70.200	1,9	328.755	373.743	485.402	47,6
Mercosul	21.442	22.158	22.424	4,6	25.468	32.678	44.476	74,6
Nafta	32.564	23.490	32.281	-0,9	286.466	320.497	404.655	41,3
Aladi	14.853	12.781	15.495	4,3	16.822	20.569	36.270	115,6
Demais Regiões	109.712	119.098	150.070	36,8	1.085.675	1.179.984	1.535.026	41,4
Total	178.571	177.528	220.269	23,4	1.414.430	1.553.727	2.020.428	42,8

Fonte: Elaboração Própria a Partir dos Dados da Comtrade.

As taxas médias de variação também evidenciam o crescimento mais acelerado das exportações chinesas para as três regiões. Enquanto no caso do Brasil, a variação foi de 1,1% a.a. de 2008 a 2012 para o Mercosul e para a Aladi, as vendas externas da China avançaram 15% a.a. no primeiro caso e 21% a.a. no segundo.

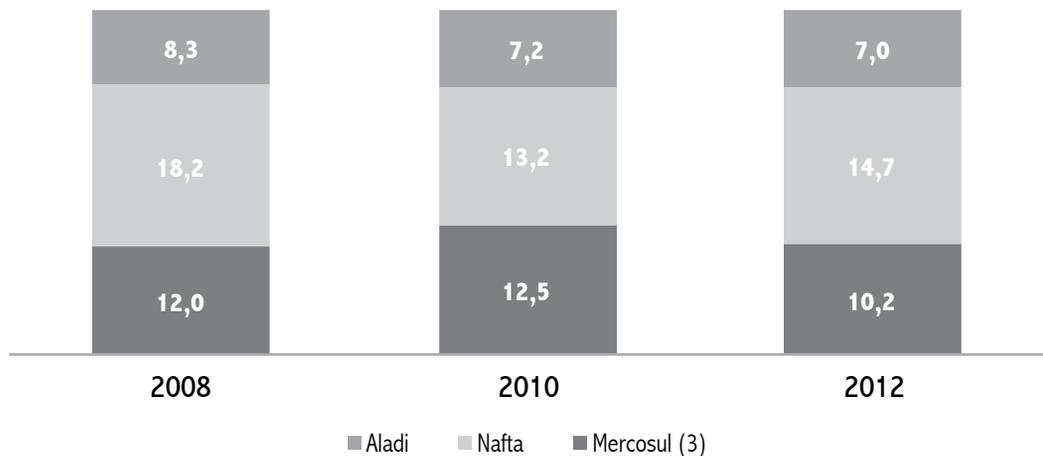
Crescimento das Exportações Brasileiras e Chinesas para Regiões Selecionadas de 2008 a 2012 (Em %)



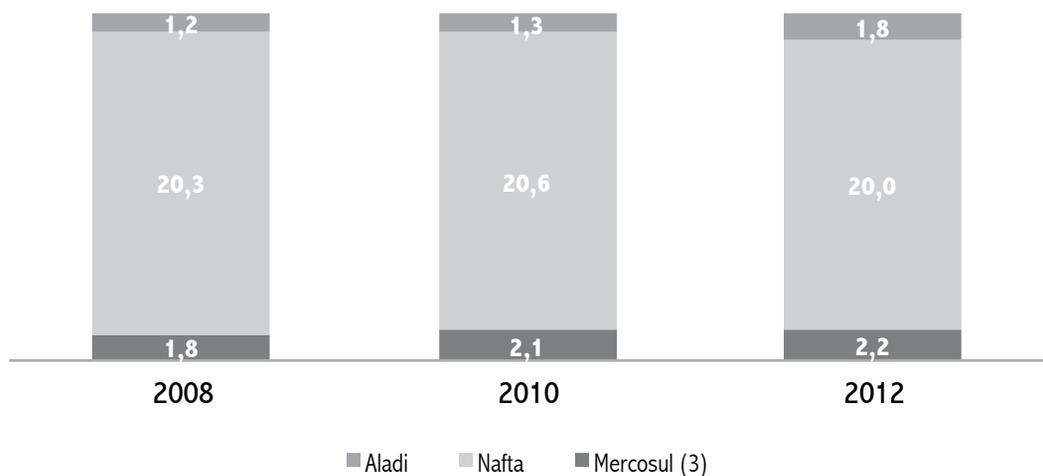
Fonte: Contrade. Elaboração Própria

Como o crescimento das exportações brasileiras para o Mercosul e para a Aladi foi muito modesto, essas duas regiões perderam participação no total no período analisado, assim como o Nafta. O peso dessas três regiões no total das exportações brasileiras reduziu de 38,5% em 2008 para 31,9% em 2012. No caso da China, apesar das elevadas taxas de crescimento, a participação relativa do Mercosul e da Aladi nas exportações totais avançou muito pouco devido aos valores ainda pequenos das vendas chinesas para essas regiões comparado ao total. Contudo, do ponto de vista dos países importadores, a China tem ganhado importante participação relativa. Assim, é fundamental avaliar se o aumento da participação da China nas importações dessas regiões tem afetado as exportações brasileiras para essas mesmas regiões.

Participação de Regiões Selecionadas no Total das Exportações Brasileiras (%)



Participação de Regiões Selecionadas no Total das Exportações Chinesas (%)

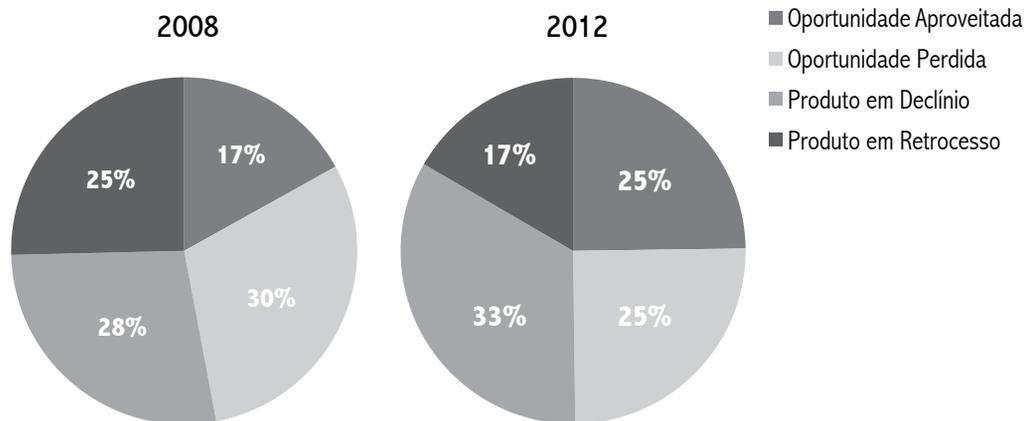


Fonte: Elaboração Própria a Partir dos Dados da Comtrade.

Dinamismo da Pauta Exportadora do Brasil e da China. Seguindo a classificação de Marçal e Novais (2009), as exportações brasileiras e chinesas para os mercados de destino selecionados foram agrupadas em quatro categorias, considerando os produtos com a maior desagregação possível (na classificação HS da Comtrade é 6 dígitos). A primeira categoria é *Oportunidade Aproveitada*, em que o produto em questão ganha participação na pauta da região e o país (Brasil ou China) também ganha participação neste mercado. A segunda é *Oportunidade Perdida*, em que o produto ganha participação na região, mas o país em questão perde participação na exportação desse produto para essas regiões. A terceira é *Produto em Declínio*, em que o produto está perdendo participação no mercado em questão e o país está ganhando participação com esses produtos nesse mercado. E a quarta *Produto em Retrocesso*, em que o produto está perdendo participação na pauta da região e o país está perdendo mercado nesse produto.

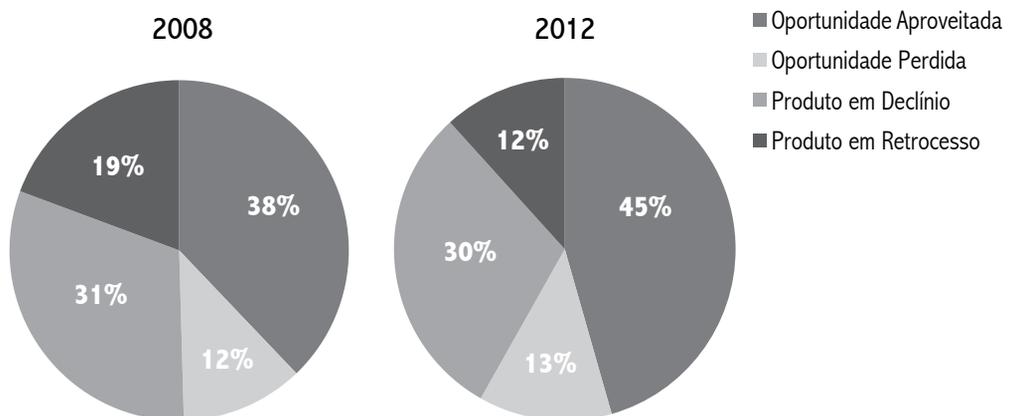
No caso do Brasil, os produtos classificados como *Oportunidade Aproveitada* passaram de uma participação relativa de 17% no total das exportações em 2008 para 25% em 2012, um avanço nada desprezível de 8 pontos percentuais (p.p). Outro resultado positivo foi o declínio de 5 p.p da participação dos produtos classificados como *Oportunidade Perdida*, embora o percentual de 25% registrado em 2012 seja ainda expressivo. Em contrapartida, é preocupante o aumento (também de 5 p.p) da participação relativa das exportações de produtos classificados como *Produto em Declínio*, que atingiu 33% da pauta exportadora brasileira em 2012, contra 28% em 2008. Uma possível especialização nesses produtos, que tem menor demanda relativa, pode gerar problemas futuros consideráveis para as exportações brasileiras, se a tendência de queda da demanda se mantiver.

Exportações Brasileiras para Países Selecionados



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Exportações Chinesas para Países Selecionados



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Já no caso das exportações da China, houve um aumento expressivo da participação de produtos com *Oportunidade Aproveitada* entre 2008 e 2012, quando esse grupo correspondeu a quase metade da pauta exportadora chinesa para a região. Já os produtos com *Oportunidade Perdida*, apesar do ligeiro aumento de participação (12% e 13%, respectivamente), tem pequeno peso relativo nas exportações chinesas para os países selecionados. Os *Produtos em Declínio* também tinham uma participação importante na exportação da China para a região em 2012 (de 30%), mas menor que a participação dos produtos com *Oportunidade Aproveitada* e também menor que o percentual registrado no caso das exportações brasileiras (33%).

A comparação das exportações brasileiras com as exportações chinesas entre 2008 e 2012 para os países selecionados revela que a China inseriu-se neste mercado, princi-

palmente, no segmento de produtos com *Oportunidades Aproveitadas*, ou seja, naqueles mais demandados pela região. Já o Brasil ganhou maior espaço nas exportações de produtos com demanda declinante, embora também tenha aumentado a participação de produtos com demanda crescente.

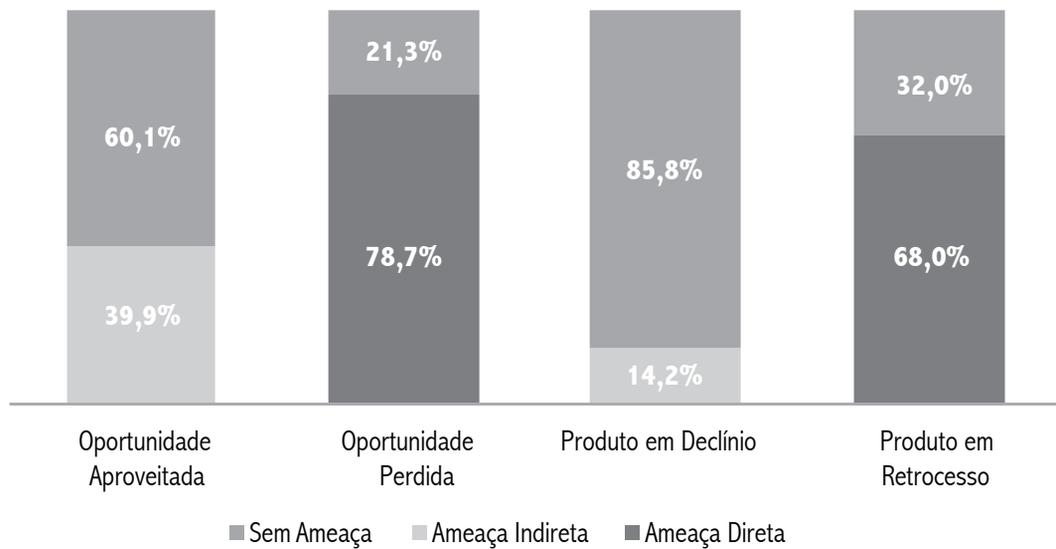
A Ameaça das Exportações Chinesas às Exportações Brasileiras.

Vários trabalhos debruçaram-se sobre o crescimento recente das exportações chinesas para a América Latina. Lall e Veis (2007) argumentam que a estrutura das exportações da China e dos países da América Latina, com exceção do México, é muito diferente e que, por isso, a China não seria uma forte concorrente da região. Santiso et.al. (2007) também concluem que o grau de concorrência entre a China e os países da América Latina é baixo, porém o Brasil estaria em uma situação intermediária, devido ao seu maior grau de industrialização. Moreira (2004), por sua vez, mostra um aumento da competição entre Brasil e China na região no período pré-crise. Considerando este resultado de Moreira (op. cit.), Hiratuka e Sarti (2009) verificaram um crescimento expressivo da ameaça chinesa às exportações brasileiras de 2000 e 2006 para todas as regiões analisadas.

Seguindo a classificação de Hiratuka e Sarti (2009), o grau de ameaça das exportações chinesas às exportações brasileiras é analisado nas quatro categorias classificadas anteriormente. Define-se como *Ameaça Direta* quando, para um produto, há aumento de *market-share* da China para um país determinado, ao mesmo tempo em que o Brasil reduz seu *market-share* no mesmo país. Define-se como *Ameaça Indireta* quando o aumento do *market-share* da China em determinado produto for maior do que o aumento do *market-share* do Brasil nesse mesmo produto para o mesmo país. Os produtos que não estão sendo ameaçados pelas exportações chinesas são classificados como *Sem Ameaça*.

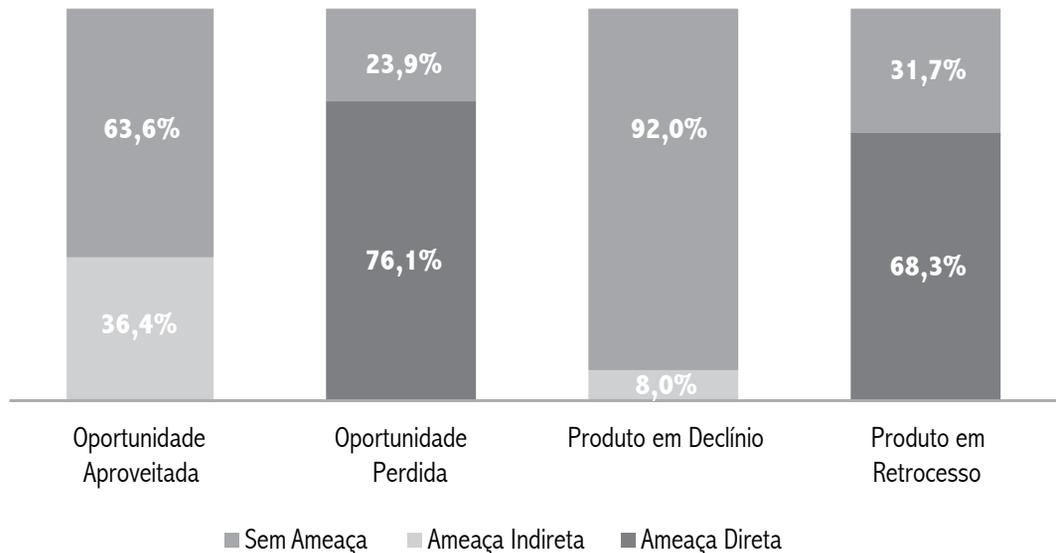
As exportações da China para os países selecionados representaram uma ameaça direta principalmente nos produtos em que o Brasil perdeu oportunidades de mercado, isto é, os produtos classificados como *Oportunidades Perdidas* nos dois anos considerados (2008 e 2012). Esses produtos provavelmente se encontram no grupo de produtos com *Oportunidades Aproveitadas* pela China, no qual há aumento da demanda da região e das exportações chinesas. Essa ameaça direta é bastante preocupante para as exportações brasileiras já que os produtos com oportunidades perdidas representaram 25% das exportações brasileiras para a região em 2012, sendo a ameaça das exportações chinesas nesses produtos de 76% em 2012, percentual um pouco inferior ao registrado em 2008.

Exportações Brasileiras para Países Selecionados em 2008



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Exportações Brasileiras para Países Selecionados em 2012



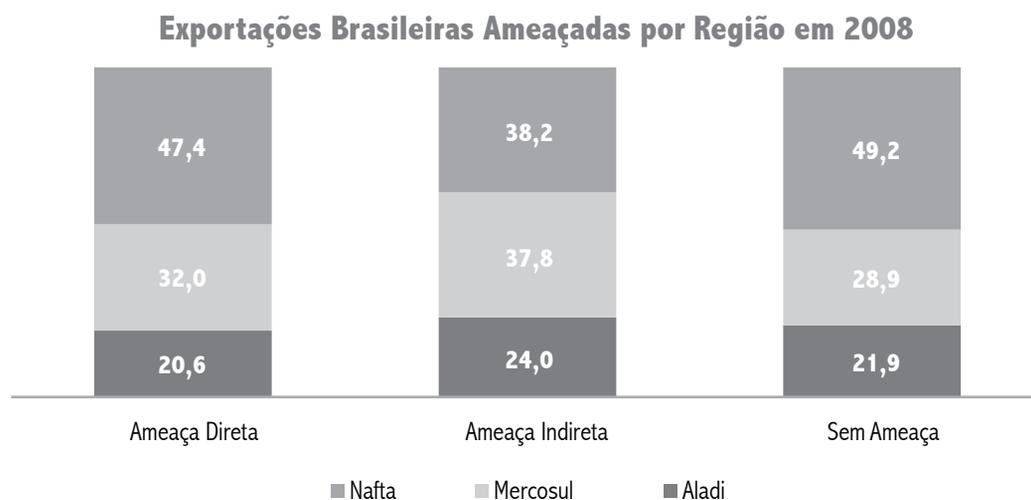
Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Outro fato preocupante refere-se às exportações brasileiras com *Oportunidades Aproveitadas*, nas quais a ameaça indireta das exportações da China foi de 36,4% em 2012, um pouco inferior ao percentual registrado em 2008 (39,9%). Apesar de o Brasil ter conseguido aumentar a participação desses produtos nas exportações, o crescimento das exportações da China desses mesmos produtos para a região foi superior, podendo no futuro se tornar uma ameaça direta para as exportações brasileiras. Vale ressaltar, con-

tudo, que houve uma pequena queda do percentual de ameaça indireta na comparação de 2008 e 2012. Ou seja, tanto no caso da ameaça direta como indireta, a situação das exportações brasileiras não sofreu deterioração entre 2008 e 2012.

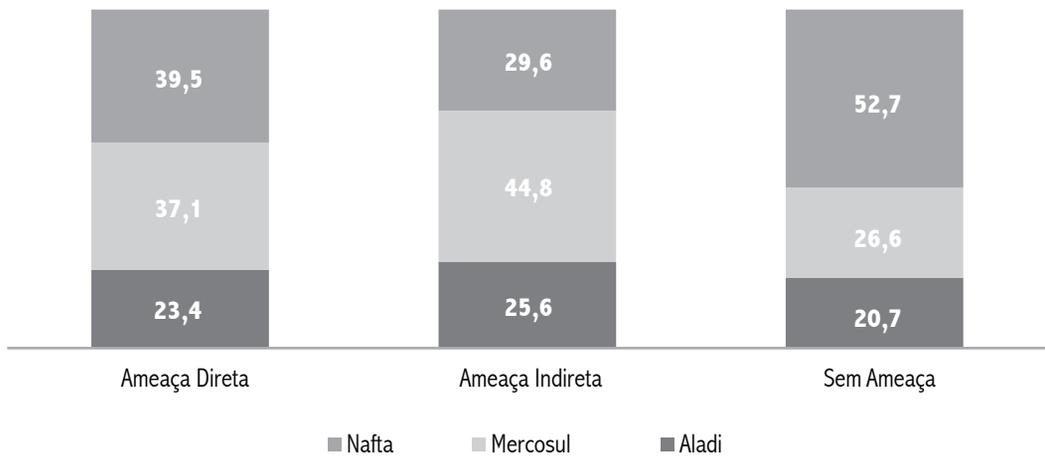
As exportações brasileiras que sofreram a menor ameaça das exportações chinesas em 2012 foram as de produtos que tem perdido participação relativa no mercado da região, ou seja, produtos classificados como *Produtos em Declínio*. Ou seja, o Brasil logrou ser competitivo em relação à China nos produtos que têm sofrido redução da demanda nessas regiões.

Em termos de região de destino das exportações, os resultados são ainda mais preocupantes. Nota-se que mais de 50% dos produtos exportados pelo Brasil que sofriam ameaça direta das exportações chinesas tinham como destino o Mercosul e a Aladi. Ambas as regiões aumentaram sua participação nos respectivos produtos em 2012. O mesmo acontece com os produtos que sofreram ameaça indireta. Em ambos os casos, os produtos destinados ao Mercosul foram os mais afetados. Somente no caso do Nafta, o percentual de produtos com ameaça direta e indireta recuou na passagem de 2008 para 2012, mas manteve em patamar elevado (39,5% e 29,6%, respectivamente).



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

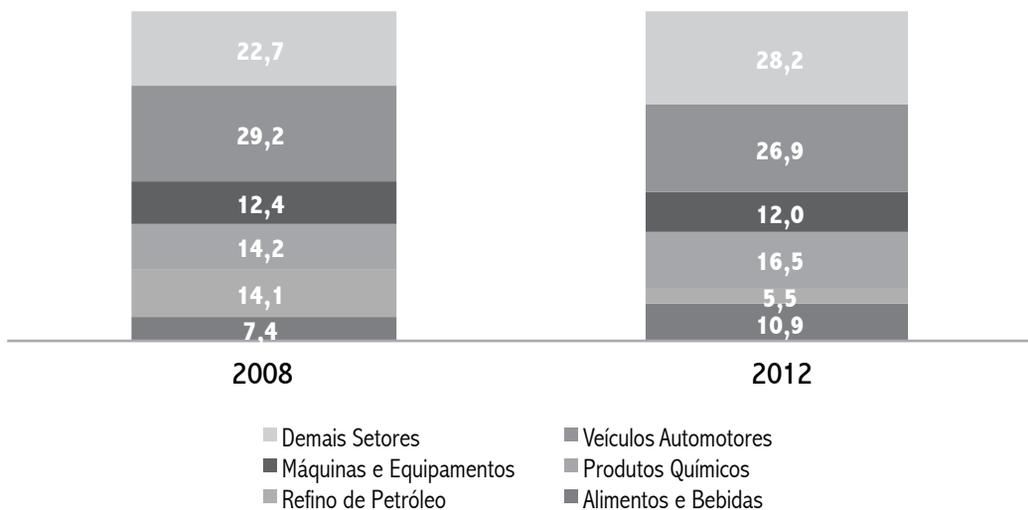
Exportações Brasileiras Ameaçadas por Região em 2012



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Oportunidades Aproveitadas. As principais exportações brasileiras de produtos com *Oportunidades Aproveitadas* pertencem aos setores de alimentos e bebidas, refino de petróleo, produtos químicos, máquinas e equipamentos e veículos automotores. No caso dos produtos químicos, houve aumento de participação relativa nas exportações brasileiras para os países selecionados.

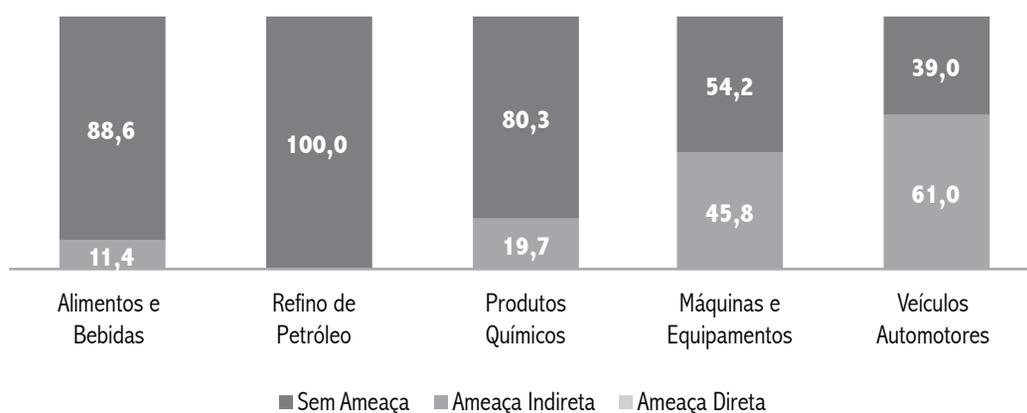
Oportunidades Aproveitadas pelas Exportações Brasileiras para Países Selecionados



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

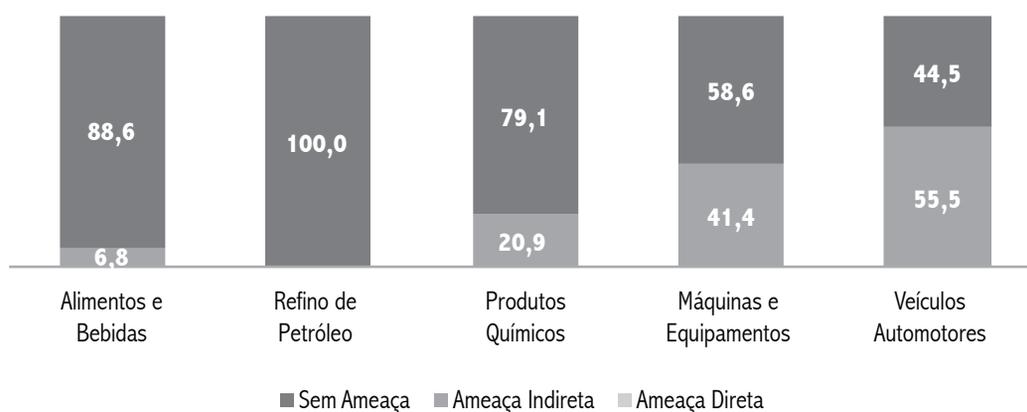
Nos dois anos analisados, dentre os produtos com *Oportunidades Aproveitadas*, os que pertencem ao setor de Refino de Petróleo são os únicos que não sofreram ameaça das exportações chinesas, porém esses produtos perderam participação relativa. Alimentos e Bebidas também enfrentaram pequena ameaça indireta das exportações chinesas e, neste caso, houve um aumento de participação relativa do setor nas exportações de produtos com oportunidades aproveitadas. Por outro lado, os produtos dos setores de Veículos Automotores e Máquinas e Equipamentos sofreram ameaça indireta das exportações chinesas bastante significativa (61% em 2008 e 55% em 2012).

Ameaça Chinesa nas Exportações com Oportunidades Aproveitadas de Produtos Seleccionados em 2008



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Ameaça Chinesa nas Exportações com Oportunidades Aproveitadas de Produtos Seleccionados em 2012



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Assim, o Brasil ganhou espaço e conseguiu ser competitivo em relação à China no grupo de produtos com Oportunidades Aproveitadas em bens com menor elaboração

industrial, como os do setor de Alimentos e Bebidas, ou em produtos em que o país tem vantagem competitiva, como nos produtos do setor de refino de petróleo. Exemplos desses produtos seriam preparações utilizadas nas alimentações de animais e resíduos de óleos. Já nos setores de veículos automotores e máquinas e equipamentos, a ameaça das exportações da China é alta, podendo ocasionar um problema futuro as exportações do Brasil. Exemplos de produtos seriam peças para motores e amortecedores para veículos.

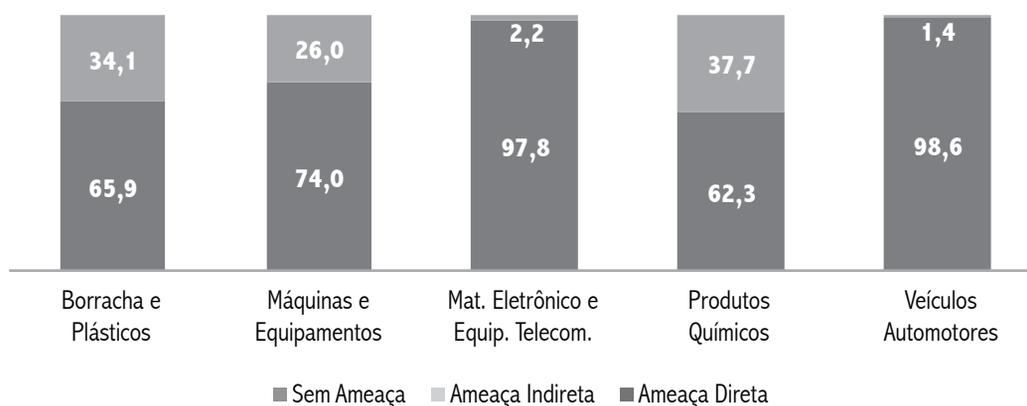
Oportunidades Perdidas. Os setores que tiveram maior participação no caso dos produtos com Oportunidades Perdidas na região foram veículos automotores, máquinas e equipamentos, produtos químicos e borracha e plástico. Embora tenham aumentado sua participação nas exportações de produtos com Oportunidades Perdidas, a participação desses setores nas exportações totais do Brasil diminuiu.



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

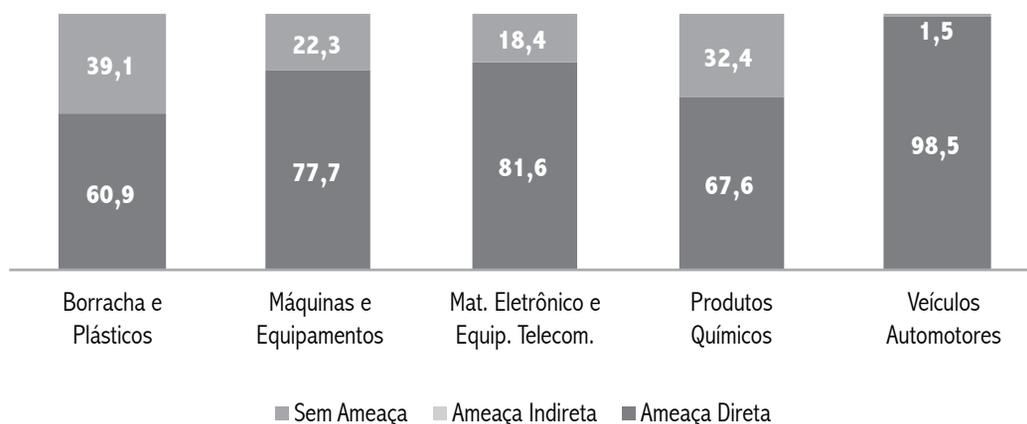
As exportações brasileiras de todos os produtos com Oportunidades Perdidas sofreram forte ameaça das exportações chinesas nos dois anos analisados. As exportações do setor de veículos automotores que perderam oportunidades na região, por exemplo, estão totalmente comprometidas pelas exportações chinesas. Exemplos de produtos seriam veículos de passageiros e veículos automotores para transporte de mercadorias. Os produtos dos demais setores, que também são setores industriais importantes, enfrentam, igualmente, ameaça significativa das exportações chinesas, como, por exemplo, compressores de equipamentos de refrigeração. O Brasil é um importante exportador desses bens manufaturados para os países selecionados e, assim, a ameaça das exportações chinesas nesses mercados pode se traduzir em problemas sérios para as exportações brasileiras.

Ameaça Chinesa nas Exportações com Oportunidades Perdas de Países Selecionados em 2008



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

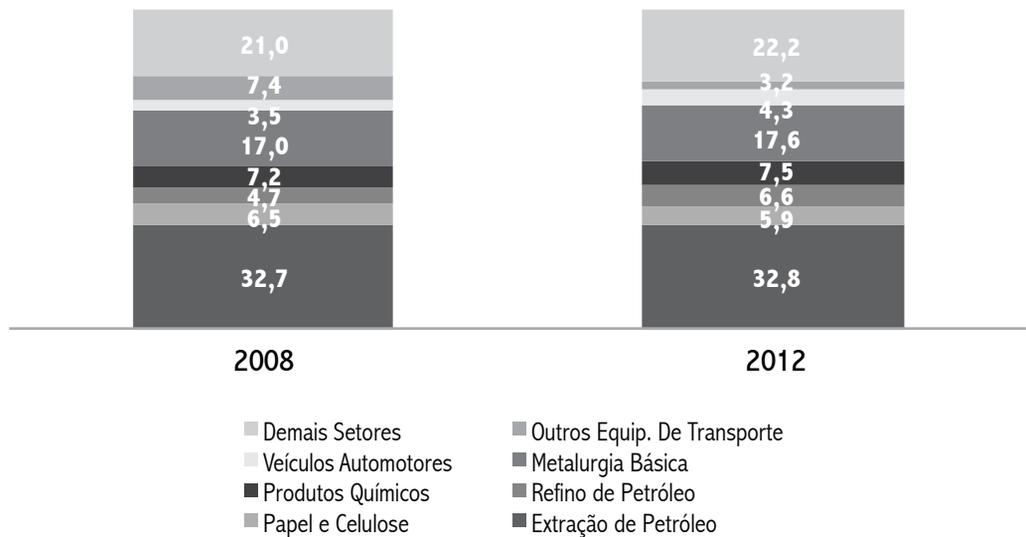
Ameaça Chinesa nas Exportações com Oportunidades Perdas de Países Selecionados em 2012



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Produtos em Declínio. O Brasil teve um aumento da participação de suas exportações em produtos em que a demanda da região diminuiu no período analisado. O principal setor é o de extração de petróleo, em que o Brasil tem vantagens competitivas, seguido pela metalurgia básica.

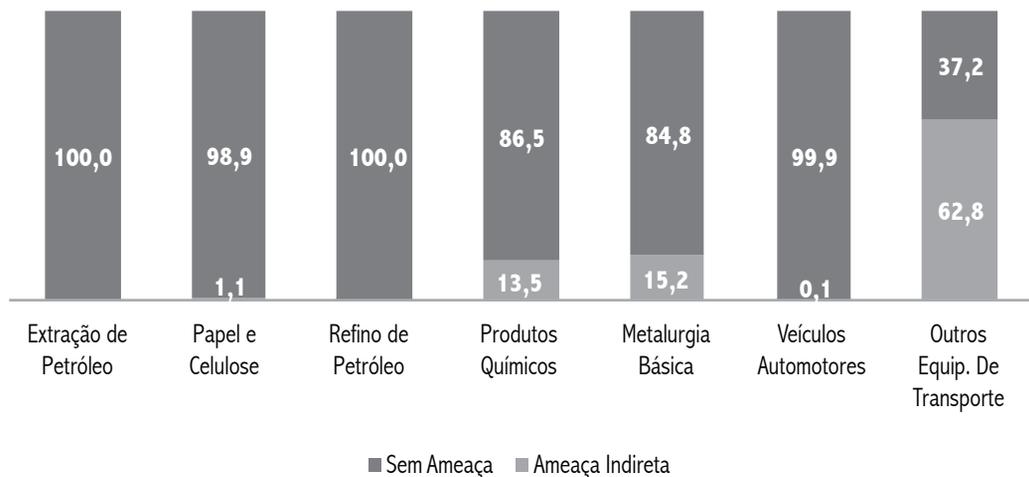
Produto em Declínio nas Exportações Brasileiras para Países Selecionados



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

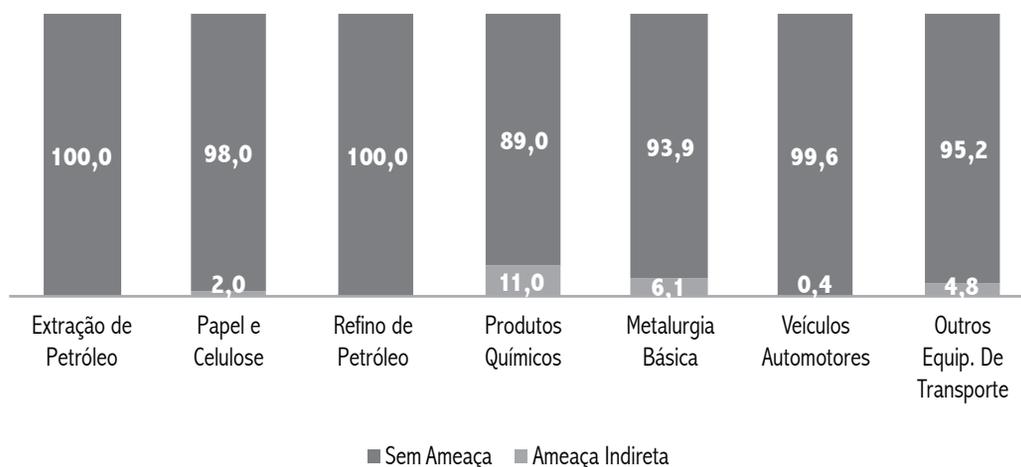
Esses produtos em declínio, nos quais as exportações brasileiras aumentaram sua participação, não foram ameaçados pelas exportações chinesas em 2012, como petróleo bruto e óleos de petróleo. Apenas uma pequena parte dos produtos do setor químico sofreu ameaça, como os antibióticos e seus derivados, e da metalurgia básica, como tubos para oleodutos. Assim, novamente, o Brasil ganhou espaço e competitividade em setores em que possui vantagens competitivas em relação à China, mas que sofreram redução da demanda nos países selecionados.

Ameaça Chinesa nas Exportações com Produtos em Declínio de Países Selecionados em 2008



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

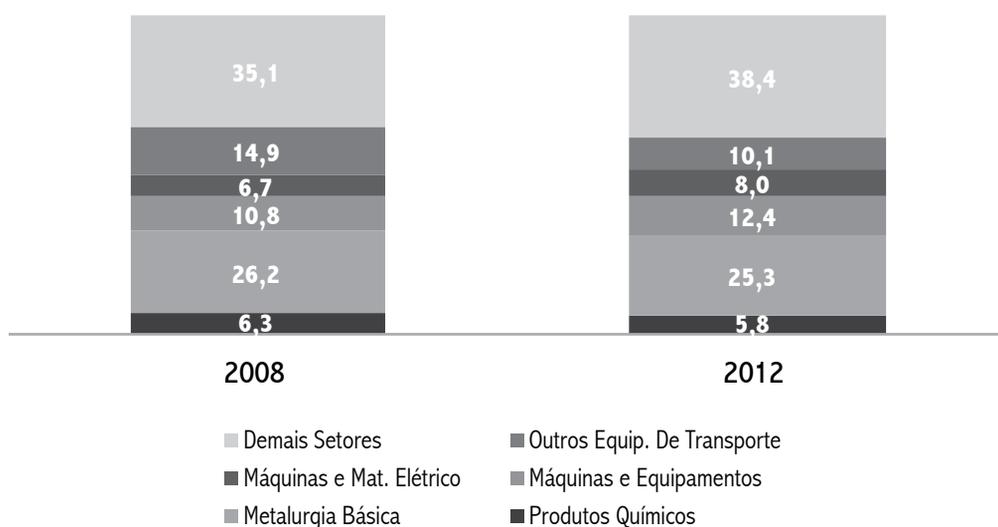
Ameaça Chinesa nas Exportações com Produtos em Declínio de Países Seleccionados em 2012



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Produto em Retrocesso. Os setores com maior participação de Produtos em Retrocesso foram os da Metalurgia Básica, Máquinas e Equipamentos e Outros Equipamentos de Transporte. Esses setores industriais importantes sofreram redução de demanda pela região e o Brasil perdeu participação nas importações. Mas, mesmo nesses casos, a ameaça das exportações chinesas foi bastante significativa.

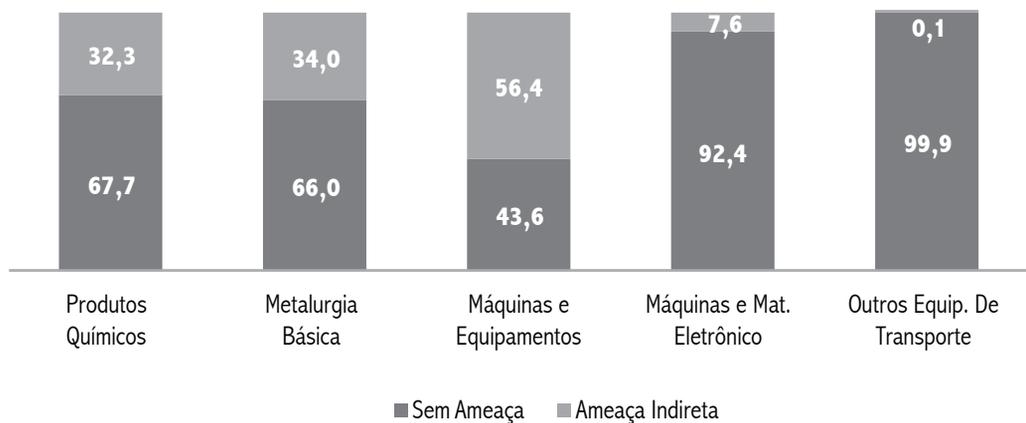
Produto em Retrocesso nas Exportações Brasileiras para Países Seleccionados



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

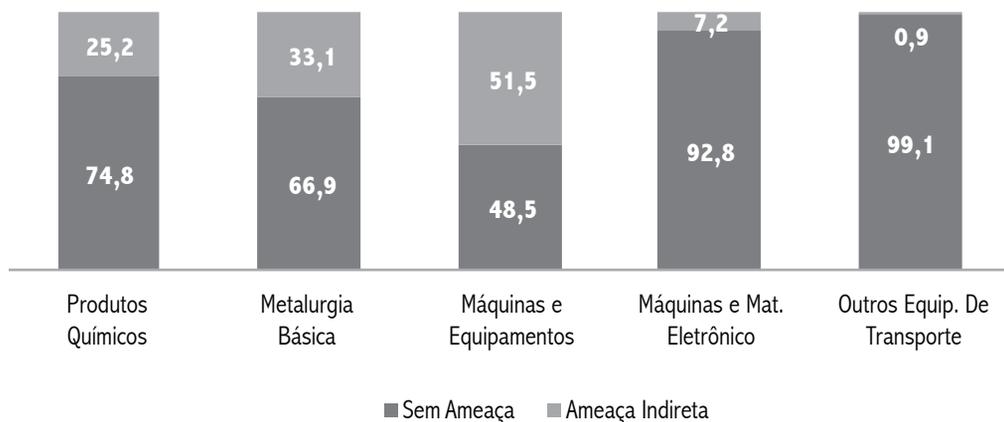
Tanto em 2008 como em 2012, praticamente 100% das exportações de *Produtos em Retrocesso* do setor de outros equipamentos de transporte sofreram ameaça direta das exportações chinesas, como aviões e outras aeronaves com peso maior que 15 mil quilos. As exportações de produtos pertencentes ao setor de máquinas e material eletrônico também enfrentaram forte ameaça, sendo alguns exemplos antenas e refletores e aparelhos receptores de radiodifusão.

Ameaça Chinesa nas Exportações com Produtos em Retrocesso para Países Selecionados em 2008



Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Ameaça Chinesa nas Exportações com Produtos em Retrocesso para Países Selecionados em 2012



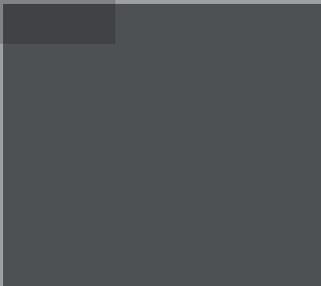
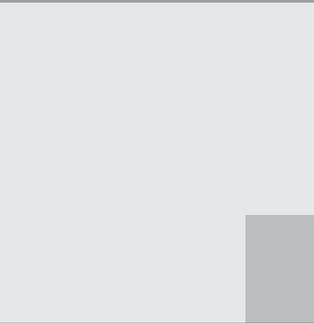
Fonte: Comtrade. Elaboração Própria

Bibliografia

- Cunha, Lélis & Bichara (2012) *O Brasil no Espelho da China: Tendências para o Período Pós-Crise Financeira Global*. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, pp. 208-236.
- Hiratuka, C. e Sarti, F. (2009) **Ameaça das Exportações Chinesas nos Principais Mercados de Exportações de Manufaturados do Brasil**. Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo.
- Lall, S. e Weiss, J. (2007) “China and Latin America: Trade Competition 1990-2002”. In Santiso, J. (ed.) **The Visible Hand of China in Latin America**. Paris: OCDE.
- Marçal & Novais (2009) *O Desempenho do Comércio Exterior Brasileiro por Intensidade Tecnológica entre 2000 e 2008*. In Biasoto Junior, Novais & Freitas (Org.) **Panorama das Economias Internacional e Brasileira: Dinâmica e Impactos da Crise Global**. São Paulo: Fundap.
- Moreira, M.M. (2004) “Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?” **IADB Discussion Paper**.
- Santiso, J., Blazquez-Lidoy, J. e Rodriguez, J. (2007) “Angel or Devil? China’s Trade Impact on Latin American Emerging Markets”. In Santiso, J. (ed.) **The Visible Hand of China in Latin America**. Paris: OCDE.



A Política de Inovação



Inovação e Estratégia Empresarial

O futuro da indústria e do desenvolvimento brasileiro têm duas grandes agendas. A primeira, a agenda de correção dos fatores sistêmicos que corroem a competitividade da empresa brasileira é uma agenda sobejamente conhecida, mas de decisiva relevância e que precisa ser enfrentada com determinação, sob pena de impedir que a economia industrial do país mire o futuro sem bases mínimas de igualdade com seus concorrentes internacionais. O governo tem agido nessa linha com ações de redução de custos sistêmicos, mas os resultados somente aparecerão ao longo do tempo. A segunda corresponde a outro grande desafio: renovar as bases da indústria brasileira, em setores intensivos em tecnologias e constituir um tecido industrial inovador. A inovação é a agenda central do futuro. Aqui será decidido que papel o Brasil desempenhará no plano internacional nas próximas décadas.

Felizmente há um amplo e crescente consenso, público e privado, da relevância da inovação tanto para a competitividade de cada empresa brasileira, como para o aumento da produtividade em geral. A inovação tem essa dupla faceta — é relevante em termos micro e em termos macroeconômicos.

Por ser um dos determinantes da competitividade, a inovação será decisiva para ajudar a conformar a estrutura produtiva das próximas décadas: que indústria e que perfil de inserção internacional teremos. Por ser um determinante central da produtividade, a inovação também será determinante para ampliar o potencial de crescimento e tornar sustentáveis as trajetórias de aumento da renda e redução da desigualdade.

Uma ousada agenda de apoio à inovação não é tarefa fácil. Esse é um terreno que exige um vasto leque de políticas e muita coordenação entre os atores públicos e o setor privado. Mas é decisiva. Disso depende o estilo de desenvolvimento que teremos nas próximas décadas.

Apesar do amplo consenso sobre a relevância da inovação, não é simples identificar os pontos de convergência dessa agenda. Inovação tem múltiplos significados e cada um desses significados tem uma agenda. Para grande parte das empresas, inovação é o que se designa por business innovation. Ou seja, a inovação que é orientada pelo mercado, cujo sucesso se reflete em sustentar ou ampliar as posições da empresa, seja em termos de market-share, seja em termos de margens. Inovar é criar valor para a empresa e para seus stakeholders.

Ao longo do ciclo de vida de seus produtos, as empresas inovam de forma diferente uma das outras: desenvolvem produtos, os modificam e os adaptam às necessidades de seus clientes, criam novos clientes, inventam novos modelos de negócios, mudam suas formas de gestão e suas culturas, buscam eficiência nos processos produtivos, na comercialização, no financiamento, etc. O sucesso ou o fracasso da inovação são medidos aqui pelo êxito ou insucesso da empresa. Em outras palavras, a inovação é inseparável da estratégia empresarial.

Inovar não é atributo somente da transformação industrial, abrangendo cada vez mais a distribuição e os serviços de apoio. Em muitos casos, essas são as atividades capazes de viabilizar a inovação do processo produtivo como um todo. Inovar tampouco se atem ao campo da tecnologia, sendo um conceito mais amplo. As ideias, os programas, as concepções, os objetivos das políticas e as formas de incentivo no Brasil deveriam rapidamente transitar para essa abrangência mais ampla do significado da inovação empresarial.

Apoiar a inovação deveria significar apoiar as estratégias competitivas das empresas no seu conjunto. Projetos pontuais podem ser relevantes, sejam eles um breakthrough tecnológico ou a melhoria de um produto. Mas, em geral, se está falando do sucesso das empresas e da criação de mercados, de novos negócios, de formas de gestão de empresas e cadeias de produção. Isso significa que, se buscamos um êxito maior nas políticas de apoio à inovação, os focos devem ser as empresas e os mercados, inclusive no exterior, e não tanto um projeto, uma tecnologia ou um processo industrial.

O motor da inovação é a necessidade de conquistar novos mercados. E inovam mais aquelas empresas que buscam o mercado internacional. Não é por acaso que em muitos países as políticas de apoio à exportação são um reduto especial para a promoção da inovação. O Brasil deveria seguir essa trilha.

É normal, no Brasil e em outros países, que o apoio à inovação atribua maior ênfase a projetos específicos e às atividades de P&D. Isso resulta do maior risco do desenvolvimento tecnológico, da avaliação de que esse apoio poderia gerar maior impacto na estrutura industrial e do fato de que é mais fácil medir e avaliar P&D do que a inovação em geral.

O desafio de executar políticas mais amplas de apoio à inovação é comum a muitos países. Há esforços novos, entre as economias desenvolvidas, de políticas explícitas de competitividade, de criar uma agenda nova de apoio à criatividade e de incentivar a inovação na distribuição, em serviços e em segmentos não intensivos em tecnologia, em razão do peso crescente destas atividades no PIB e de seu impacto na produtividade.

No caso do Brasil, a tradição de apoio a projetos e a ênfase para P&D segue de perto o que se fazia no mundo, mas com duas características próprias: de um lado, uma forte influência acadêmica no desenho das políticas e de seus instrumentos, mesmo quando estes se destinam às empresas; de outro lado, uma quase total falta de sincronia entre as políticas de comércio exterior e as políticas de apoio à inovação.

O Brasil pode aprimorar as ações de apoio à inovação, no sentido de uma convergência maior entre a agenda das empresas e as políticas públicas. Um bom começo seria dar uma atenção especial a alguns pontos mais gerais, como:

- i. Formular políticas que foquem empresas e setores em que o Brasil tenha vocação ou grandes debilidades, e não apenas projetos;
- ii. Ampliar o apoio à inovação para os serviços e as atividades não intensivas em tecnologia, como forma de elevar a produtividade;
- iii. Alinhar as políticas de inovação e de comércio exterior, com grande apoio à exportação de produtos de maior intensidade tecnológica;
- iv. Apoiar de forma diferenciada as atividades de P&D empresariais e as de maior risco, mas focando sempre os mercados.

Cultura Empresarial, Macroeconomia e Inovação. Tem sido comum afirmar que há uma ausência de cultura empresarial inovadora no país e que esta seria a causa central das baixas taxas de inovação. Considera-se que os instrumentos de incentivo criados no Brasil são adequados, mas que o interesse das empresas é ainda baixo. Como conclusão, o problema estaria localizado no lado da demanda empresarial.

Esse diagnóstico encerra parte da verdade. Dadas as características da industrialização brasileira e a pouca ênfase para competir globalmente, as empresas têm baixa tradição inovadora. Há também uma forte heterogeneidade em termos da qualidade da administração empresarial e são poucos os exemplos de boa gestão da inovação. Muito pode ser feito neste aspecto e um passo importante seria massificar o tema inovação para o conjunto do universo empresarial, com ênfase na gestão, como no passado foi feito com o tema da qualidade.

Mas essa ênfase na questão comportamental abstrai o contexto econômico em que as empresas operam. Abstrai que o país viveu, até muito recentemente, uma forte instabilidade econômica, com curtíssimos períodos de crescimento. Os sinais dados pelo câmbio, pelos juros reais e pela carga tributária eram e ainda continuam sendo adversos. Uma série de outros obstáculos se coloca no caminho das empresas: infraestrutura deficitária, baixa qualificação da mão-de-obra, insegurança jurídica, burocracia excessiva, regulação pouco propícia à inovação, etc. Essas desvantagens sistêmicas tem sido uma das ênfases dos estudos sobre a competitividade brasileira.

Vale observar que a capacidade de enfrentar adversidades é uma das características mais ressaltadas da gestão privada no Brasil. A agressividade dos executivos de empresas nacionais, em especial entre grandes empresas, é reconhecida dentro e fora do Brasil. Para esse grupo seletivo de empresas, não parece que o problema seja uma conduta avessa a correr riscos. Se existem diferentes culturas das empresas — e elas existem, como mostra o empenho de muitos administradores em alterá-las —, é preciso ver que em primeiro lugar a inovação é um ato econômico, e as empresas respondem aos sinais que recebem do mercado.

As políticas de inovação no Brasil precisam levar em conta as enormes desvantagens relativas associadas à competitividade sistêmica do país. Como em outros casos de políticas que obtiveram êxito, a exemplo da política agrícola, é preciso compensar essas desvantagens. Isso exige instrumentos mais poderosos do que aqueles utilizados por nossos concorrentes.

É importante a ação de mobilização e massificação da agenda da inovação no universo empresarial, com ênfase na gestão da atividade inovadora, nos moldes do MEI (Movimento Empresarial pela Inovação) que a CNI lidera. Em paralelo, é preciso rever os instrumentos criados recentemente, visando a aumentar a demanda e adequá-los às necessidades das empresas.

Agenda da Inovação: A Visão das Lideranças Empresariais. Um *survey* realizado pelo IEDI (“A Inovação e os Grandes Grupos Privados: A Visão e o Alinhamento das Lideranças Empresariais Brasileiras com a Agenda da Inovação”, IEDI, 2012) junto a 40 grandes empresas — 30 nacionais e 10 internacionais — revela um quadro bastante interessante da compreensão que possuem os principais líderes empresariais atuantes no país acerca da inovação. Há um crescente comprometimento destes dirigentes com esta agenda, e mais especificamente na sua dimensão tecnológica. Há ainda um perfeito entendimento que ela será decisiva para a capacidade de competir de suas empresas.

O mais interessante resultado do levantamento é que 58% das empresas entrevistadas consideram que a inovação tecnológica é decisiva para sua estratégia de mercado atual, enquanto 42% consideram a tecnologia relevante. Nenhuma empresa considera a tecnologia como pouco relevante ou irrelevante. No horizonte de dez anos, o entendimento se altera de forma ainda mais explícita: 80% das empresas entrevistadas consideram que a tecnologia será decisiva para sua estratégia de mercado futura e 20% consideram que este aspecto será relevante. Novamente, não há empresa que visualize, no futuro, que a inovação tecnológica será pouco relevante ou irrelevante.

A quase totalidade das lideranças afirma que suas empresas possuem estratégias claras de inovação e que ela está bem alinhada com a estratégia corporativa geral. Da mesma forma, consideram forte o engajamento dos CEOs e da alta direção das empresas com o tema inovação e que estes dirigentes estão alinhados com esta estratégia, o que ocorre também no plano do staff de P&D das empresas.

Note-se, contudo, que na visão deste dirigentes, o mesmo não se aplica para as unidades de negócios, para o staff intermediário e para os colaboradores em geral, nem sempre comprometidos e alinhados com a estratégia de inovação.

No seu conjunto, os executivos entendem que entre os principais drives da inovação estão a geração de receita, o aumento da produtividade, a necessidade dos consumidores, a redução de custos, a criação de mercados e a ampliação do market-share. Chama atenção para a baixa frequência de respostas que indicam o mercado exterior e a internacionalização das empresas como um destes determinantes da inovação. Dada a frágil inserção externa brasileira, o foco está claramente no mercado doméstico. Do nosso ponto de vista, esse resultado revela um ponto desfavorável para o desenvolvimento da inovação no Brasil.

Entre os diversos tipos de inovações que as empresas implementam, chama atenção que as inovações de base tecnológica sejam quase tão relevantes como as inovações incrementais, bem mais frequentes no dia a dia das empresas. E chama atenção que também sejam relevantes as inovações associadas ao investimento e às novas linhas de produção e novas plantas, ou a novos modelos de negócios.

É extremamente interessante perceber como os executivos veem o posicionamento de suas empresas em termos de inovação no presente e no horizonte de dez anos. Na situação atual prevalecem posicionamentos mais tímidos, como o de diferenciador, seguidor rápido (*fast follower*), ou de licenciador. Em dez anos, na grande maioria das empresas, prevalece a visão de ser líder em termos de inovação.

O exame das capacitações declaradas para lidar com a inovação revela, contudo, um quadro ainda preocupante. Nenhuma destas capacitações aparece como sendo predominantemente satisfatória. Prevalecem quase sempre visões de que estas capacitações (desenvolver soluções tecnológicas próprias, desenvolver novos modelos de negócios, fazer parcerias para inovação tecnológica, adquirir ou licenciar tecnologia, estabelecer alianças com outras empresas, buscar e reter talentos, gerenciar redes de conhecimento externas e gerenciar sistemas de inovação aberta) não são elevadas. Em especial, chama atenção o fato de que são declaradas baixas as capacitações para gerenciar e administrar redes externas de conhecimento e inovação aberta.

Outro ponto negativo: são poucas as empresas que declaram possuir uma clara cultura de inovação. E merece destaque o reconhecimento de que a difusão desta cultura é muito pequena no conjunto da empresa e entre fornecedores e clientes.

Os sistemas de gestão da inovação também aparecem como problemáticos. Apenas o acompanhamento das tendências tecnológicas é apontado por metade das empresas como sendo satisfatório. As métricas adotadas pelas empresas para aferir seus esforços e resultados são também consideradas não plenamente satisfatórias pela maioria dos executivos consultados.

Uma questão recorrente deste levantamento é relativa às diferenças que existem entre as subsidiárias de empresas estrangeiras consultadas e as empresas de capital predominantemente nacional. Entre as estrangeiras é maior o percentual das que declaram clareza quanto à estratégia, maior alinhamento interno e, em especial, na visão de seus dirigentes, são melhores os métodos de gestão e de avaliação de resultados. Há nitidamente, nestes aspectos, um espaço de aprendizado para os grupos nacionais, de forma a que se aproximem do que seria o padrão esperado de comportamento de empresas de classe mundial.

Mas também chama atenção — e este ponto vale tanto para empresas nacionais, quanto estrangeiras —, que a visão dos CEOs é mais afirmativa e mais otimista para aspectos gerais ou situados no plano estratégico. Por outro lado, é tanto menos positiva quanto mais concreto é a questão relativa à ação inovativa das empresas. Quando perguntados sobre métrica, gestão, cultura de inovação ou capacitações, as respostas tendem a indicar que ainda há muito que fazer, pois em geral veem suas empresas como parcialmente aptas a inovar. Isto pode revelar que parte da avaliação tão positiva que fazem de suas estratégias derive mais do grau de compreensão que possuem

sobre a importância desta agenda, do que dos instrumentos específicos que têm à sua disposição nas empresas.

Esta síntese, a pesquisa revela um quadro interessante. A agenda da inovação é estratégica para a grande maioria das empresas brasileiras e seus executivos tem consciência de sua relevância. Há também uma visão clara de que esta importância será ainda maior no futuro. Mas igualmente há insatisfação destes executivos com o quadro com que se deparam, no dia a dia, em suas empresas. Ou seja, há muitos avanços no entendimento empresarial da agenda da inovação, mas há igualmente muitos desafios no plano da ação concreta.

Estrutura Industrial e Inovação. A inovação é mais intensa, no Brasil e em todos os países, em alguns setores. Isso decorre das diferenças que existem nas estratégias competitivas nos diferentes mercados. A eletrônica e a farmacêutica, por exemplo, em qualquer lugar do mundo, são os segmentos industriais em que são maiores as taxas de inovação e maiores os gastos em P&D. São também os setores que mais usam patentes como formas de apropriação das tecnologias. Isso também caracteriza o segmento de instrumentos médico-hospitalares, ótica e instrumentação, aeronáutica e, em menor escala, informática, máquinas e equipamentos e a indústria automotiva.

Parte do desempenho brasileiro em termos de inovação está associada à estrutura industrial. Há uma fragilidade em nossa indústria exatamente no que diz respeito aos setores que mais inovam. De resto, em muitos setores, não somos competidores globais e nossa indústria situa-se, na cadeia de agregação de valor, em pontos onde a liderança não é definida pela tecnologia.

O desempenho do Brasil, hoje e no futuro, em termos de inovação, mas também de inserção internacional, depende e irá depender das características estruturais da indústria. Muito pode ser feito para melhorar a performance inovadora da empresa brasileira, mas uma mudança significativa vai depender do desenho dessa estrutura e da capacidade de o país se posicionar melhor na cadeia de valor de cada um dos mercados em que já atua.

As políticas para isso não apenas devem se dedicar ao desempenho inovador das empresas. Mas implicam posturas agressivas em termos de estrutura e no posicionamento nas cadeias de valor. Em síntese, a agenda de inovação pressupõe mudança da estrutura industrial, com estímulo a setores intensivos em tecnologia. E pressupõe, também, apoiar as empresas em suas ações de alterar sua posição na cadeia de valor.

Comércio Exterior, Internacionalização e Inovação. O Brasil teve uma trajetória de industrialização de sucesso no passado, usando o potencial de crescimento do mercado interno. A substituição de importações foi por muitas décadas um modelo

para outros países. Em razão disso, a ênfase na capacidade de competir globalmente das empresas foi pequena. O foco nas exportações quase sempre foi de natureza emergencial, em decorrência de crises no balanço de pagamento. Em muitos países, em especial na Ásia, deu-se maior ênfase, em contextos geopolíticos que facilitaram esta opção, às estratégias de exportação de manufaturados e à criação de grandes grupos nacionais capazes de competir no plano internacional.

Recentemente isso vem mudando e é relevante sublinhar a postura positiva do governo brasileiro no apoio à internacionalização de empresas. Essa agenda será decisiva em termos do perfil da inserção internacional e do avanço da inovação no Brasil. Mas ainda há uma quase dissociação entre as políticas de comércio exterior e as políticas industriais e de inovação. São poucos os exemplos do passado em que essas ações foram articuladas. O melhor exemplo sempre é o da exportação de serviços de engenharia, criado para auxiliar os grupos nacionais em suas estratégias de internacionalização quando a demanda por obras públicas entrou em colapso nos anos oitenta.

O país precisa ter uma agenda estratégica clara de inovação articulada com uma política de comércio exterior e inserção internacional. Ou seja: é preciso apoiar a internacionalização e o fortalecimento da capacidade de competir globalmente das empresas brasileiras para impulsionar nossa agenda de inovação. De outro lado, é também preciso rever nossas políticas de comércio exterior e fortalecer os instrumentos de articulação da política comercial com a política industrial e de inovação.

Apoio Público para P&D e Inovação. É consenso, no âmbito público e privado, que a política de apoio à inovação está melhorando. Passos decisivos para isso foram dados com a criação dos Fundos Setoriais, com a Lei de Inovação, a Lei do Bem e a instituição de importantes linhas de financiamento à inovação nas agências públicas, como o BNDES e a FINEP. Outras iniciativas recentes poderiam ser lembradas, a exemplo do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec), do recente anúncio do Inova Brasil e da Embrapii, bem como, no âmbito do sistema “S”, o movimento do SENAI de caminhar nesta direção, como seus Institutos SENAI de Inovação. No entanto, é forçoso reconhecer que temos ainda um longo caminho para alterar o quadro da inovação no Brasil.

Cerca de dois terços de todo apoio concedido às atividades de P&D do setor privado é ainda decorrente da renúncia fiscal da Lei de Informática, que, como se sabe, existe em função do regime incentivado da Zona Franca de Manaus. Quando é excluído esse instrumento, a posição brasileira no mundo, em termos de incentivos à inovação para o setor privado, é frágil. Em relação ao PIB, todo o apoio brasileiro (incentivos fiscais e subvenções) corresponde a cerca de metade do que é feito na Espanha, um terço nos casos de Japão e Reino Unido e um quarto dos EUA e França.

Rever esse quadro é uma tarefa urgente. Há um conjunto de pequenos aprimoramentos que tornariam mais eficazes os instrumentos de apoio à inovação, como permitir usar os incentivos da Lei do Bem para outros tributos ou permitir seu usufruto em períodos diversos de sua apuração; permitir abater — talvez de forma condicionada — gastos realizados fora do Brasil; reduzir a insegurança jurídica associada aos incentivos; permitir o uso dos recursos da subvenção também para despesas de capital, etc. Um sumário de sugestões de aperfeiçoamentos na legislação e procedimentos do sistema de incentivo em vigor no país encontra-se no Anexo.

Alguns obstáculos relatados pelas empresas referem-se à dificuldade de acesso a recursos públicos para o investimento à inovação, seja pelos custos desse tipo de operação, que deva-se reconhecer vem caindo substancialmente, seja pela falta de informação sobre fontes de financiamento. Isso é crítico para empresas de médio e pequeno porte, e afeta negativamente a competitividade das cadeias produtivas em que se inserem. Incluem-se nessa consideração os modelos de créditos e isenções fiscais, financiamentos e subvenções econômicas. Adicionalmente, há uma variedade de normas que dispõem sobre incentivos à inovação, fazendo com que as empresas tenham dificuldade em identificar aquele benefício que melhor atende suas demanda por investimento.

A criação da Sala da Inovação, com vistas a atender investimentos estrangeiros em P&D, é um passo na direção de ter um ponto focal para que empresas e órgãos de fomento identifiquem as demandas e possam melhor adequar a oferta de recursos econômicos e financeiros. É preciso fazê-la operar, com representantes dos órgãos públicos envolvidos com inovação, e estabelecer uma sistemática de interação direta com o setor privado, por exemplo, por meio de consultas sobre projetos em prospecção, encontros com os tomadores de decisão para discussões sobre leis, regulações, análise de investimentos, redução da burocracia nas submissões de solicitações, etc.

Mas a tarefa maior reside na revisão do conjunto do regime de incentivos. É preciso tornar as renúncias fiscais mais efetivas e, em função do desenho do sistema tributário, é preciso também ampliar sensivelmente o aporte de recursos na forma de subvenção. Só assim será possível ampliar o número de empresas incentivadas, atingindo médias e pequenas. E isso possibilitaria, também, criar instrumentos mais poderosos de apoio a grandes projetos estruturantes, superando um problema grave dos instrumentos atuais, que é sua natureza tópica, centrada em pequenos auxílios para projetos pontuais.

Políticas de compras e encomenda de projetos constituem outros instrumentos que têm um grande potencial de alavancar o desenvolvimento tecnológico. O governo deu um passo decisivo ao instituir o direito de preferência nas compras governamentais que será de grande importância em alavancar a inovação na indústria.

Em síntese, é necessário aprimorar o quadro legal de incentivos para P&D, contornando os problemas que dificultam sua utilização pelas empresas, a exemplo de dar mais

efetividade à renúncia fiscal e possibilitar que a subvenção possa ser utilizada para despesas de capital. Em paralelo é necessário ampliar os mecanismos de aporte direto, tanto para projetos estruturantes de grande porte, como para pequenas e médias empresas que não têm acesso aos incentivos de natureza tributária.

Sistema de Inovação, Infraestrutura e P&D Pré-competitivo. Grande parte das políticas de apoio à inovação no mundo passa pelo que se chama “fortalecimento dos sistemas nacionais de inovação”. Isso decorre da natureza cada vez mais ampla da cooperação e da sinergia que existe entre empresas, instituições de pesquisa e o conjunto da infraestrutura de serviços tecnológicos de suporte à competitividade.

Isso vem avançando no Brasil, a partir da Lei da Inovação e de uma postura mais colaborativa, tanto das empresas como das instituições de pesquisa. Também tem avançado pela melhoria da infraestrutura de serviços metrológicos e de propriedade intelectual. Mas aqui há muito por fazer, tanto em termos do incentivo à cooperação, quanto da infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos. Por vezes é dado mais ênfase à cooperação entre universidades e empresas do que ao conjunto desse sistema de inovação. Há uma lacuna grave de recursos para a infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos, em especial na ponta, junto à demanda. O Brasil dispõe de muitas fontes de fomento para projetos de pesquisa e poucas para esse tipo de serviços, que muitas vezes são prestados por entidades privadas ou pelo sistema “S”.

Uma regra básica, que o país não acompanha, é que os investimentos nas chamadas Tecnologias Industriais Básicas são efetivos quando na ponta são alocados cerca de três vezes mais do que nos órgãos centrais. A capacidade de investimento do INMETRO e do INPI foi recuperada, mas a rede de serviços, incluindo aqui especialmente o SENAI, precisa receber recursos de fomento para poder dar capilaridade e estender esses serviços a um amplo conjunto de usuários.

É especialmente problemático o fomento para atividades de P&D pré-competitivo, como plantas pilotos ou projetos de *scaling-up*. Esse tipo de atividade envolve riscos elevados e investimentos vultosos. Em outros países, essa linha de política recebe muito apoio. A FINEP já atuou nessa direção no passado, mas praticamente não opera mais. O BNDES, por meio do FUNTEC ou mediante aportes de capital, poderia apoiar esse tipo de iniciativa. Em especial as indústrias de processo necessitam de apoio e mecanismos de compartilhar riscos nesses investimentos.

Em síntese, é preciso aprimorar o sistema de inovação, com ações de apoio à cooperação entre instituições de pesquisa e empresas. Em paralelo, é preciso dar forte apoio à infraestrutura de serviços técnicos e tecnológicos, para dar capilaridade e atender a demanda por estes serviços. E é absolutamente necessário criar mecanismos de apoio ao P&D pré-competitivo com modelos institucionais ágeis e flexíveis.

Recursos Humanos Qualificados e a Engenharia Nacional. Uma dos gargalos mais graves para uma trajetória de crescimento do Brasil reside na mão de obra qualificada. A contratação de engenheiros cresceu, nos últimos anos, a uma taxa média de 9% ao ano e, apesar de haver avaliações que descartam esse problema, a realidade das empresas mostra que a lacuna entre a oferta de mão-de-obra qualificada e a formação profissional está crescendo, o que em parte tem sido amenizado com a vinda de profissionais do exterior.

O perfil de formação profissional no Brasil é inadequado para uma ênfase forte na inovação. Apenas 5% dos egressos de nossos cursos superiores se graduam em engenharia e apenas 6% se formam nas chamadas ciências duras. Esses percentuais são significativamente mais elevados em outros países, situando-se em geral acima de 20% e chegando a quase 40% na China e na Coreia do Sul, quando se somam as duas áreas. O mais grave para o Brasil é que o percentual de jovens que frequenta o ensino superior é reduzido, para qualquer padrão internacional e é elevadíssima a evasão, notadamente em ciências e engenharia. Ou seja, é baixa a escolaridade, é inadequado o perfil de formação e poucos concluem seus cursos. Além disso, os mecanismos de incentivo à inovação oferecem pouco apoio à formação e manutenção dos quadros necessários para gerir e operacionalizar a inovação nas empresas. Essa é uma tarefa de longo prazo, mas são necessárias ações urgentes para corrigir essa trajetória. Isso requer grande ênfase no ensino técnico e programas emergenciais de formação de recursos humanos, em especial para a engenharia e tecnologia da informação.

A situação da engenharia no Brasil pode ser assim resumida:

- i. Há uma forte e crescente demanda por profissionais de engenharia no Brasil;
- ii. A formação em engenharia tem um impacto amplo sobre muitos setores e atividades e não se restringe apenas às atividades típicas de engenharia de cada setor/atividade;
- iii. Esse problema está relacionado à deficiência quantitativa da formação de engenheiros, em especial na graduação, mas muito possivelmente também se relaciona com a qualidade dos egressos em engenharia;
- iv. A situação brasileira em termos de engenheiros por habitantes é especialmente precária e insustentável comparativamente a qualquer outro país desenvolvido ou no mesmo estágio de desenvolvimento do Brasil;
- v. O quadro brasileiro se explica pela baixa escolaridade superior, mas também é fortemente agravado pelo perfil dos egressos, em que o percentual de engenheiros é baixo e a evasão é muito elevada.

O essencial é ter em vista que será muito difícil ao Brasil repetir, nesse novo século, uma melhora sensível de sua renda per capita, o que fez no século passado, mediante um

crescimento econômico elevado, mas acompanhado de baixa escolaridade e baixa ênfase na formação e qualificação de recursos humanos. Aquela trajetória foi possível devido ao contexto de uma industrialização ancorada na substituição de importações e forte presença de subsidiárias de empresas estrangeiras, em que a tecnologia estava inscrita no Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e no equipamento de capital.

Os requisitos de crescimento de produtividade no Brasil que possam garantir a sustentabilidade, no longo prazo, da melhoria da renda e de seu perfil distributivo pressupõem uma estratégia diferente da que prevaleceu. Nem mesmo o subsistema de subsidiárias estrangeiras conseguirá manter um ritmo forte de investimento no Brasil sem maior produtividade e melhor qualificação da mão-de-obra.

São necessárias ações de fortalecimento da educação profissional e ações que fortaleçam a engenharia nacional e a formação em ciências e tecnologia da informação. Em paralelo, os mecanismos de incentivo à inovação devem apoiar a formação e manutenção de especialistas nas empresas. O Pronatec é um passo importante e na direção correta, no tocante ao ensino técnico. Algo similar precisa estar na nossa agenda da formação em engenharia.

Regulação Geral e Setorial. Os marcos regulatórios brasileiros melhoraram com a privatização de alguns setores e a constituição de agências reguladoras e o estabelecimento de parâmetros legais para a concessão de serviços públicos. Alguns desses arcabouços regulatórios têm sido positivos para a agenda da inovação, pois incentivam o gasto em P&D, como são os casos do setor de petróleo e gás, telecomunicações e energia elétrica, ou porque estimulam a concorrência. Mas, grande parte desses marcos regulatórios ainda carece de um foco mais específico para a inovação. Praticamente não há diálogo entre os órgãos setoriais e os responsáveis pela política de inovação. Isso reduz muito a eficiência das políticas de inovação, pois a conduta privada está pautada pelo que estabelece a regulação setorial. Em certos casos, os padrões, as normas técnicas e os regimes de concorrência são mais relevantes para a agenda de inovação do que todo o apoio direto que o governo possa dar ao setor privado.

A inovação em setores regulados pode ser alavancada pela definição de padrões nacionais para tecnologias futuras, combinada com a articulação de uma rede envolvendo empresas, fornecedores e centros de pesquisa. Há casos em que, além de não estimular a inovação, a regulação é contraproducente pelas barreiras que coloca à agenda da inovação, como são os casos da legislação de biossegurança ou de acesso à biodiversidade, ou ainda, no setor de energia elétrica, em que a aprovação a posteriori dos projetos incentivados leva as empresas a focar em projetos de pequeno porte e com inovações apenas incrementais para minimizar os riscos de reprovação dos projetos. Em síntese, é necessário que os marcos regulatórios setoriais reforcem e estimulem a agenda de inovação,

bem como se faz necessário rever marcos regulatórios que colocam obstáculos à agenda da inovação, como em biossegurança e no acesso à biodiversidade.

P&D de Empresas Estrangeiras e Internacionalização de P&D. A agenda de posicionamento do Brasil no mundo deve estar alinhada com a agenda da inovação. Isso implica entender que existem oportunidades de atração de investimentos em P&D e de atividades de inovação de empresas que operam no Brasil e que terão aqui uma base de sua atuação global. Isso já vem acontecendo de forma pontual e não planejada.

O Brasil poderia aproveitar melhor a plataforma representada pelas empresas transnacionais que já operam aqui. Há uma disputa intensa entre os países pela atração de investimentos para o desenvolvimento local de inovações. O Brasil tem uma base produtiva bastante internacionalizada, estimando-se que mais de 400 das 500 maiores transnacionais globais já possuem operação no Brasil. No entanto, muito pouco se conhece a respeito da estratégia das grandes cadeias globais e suas filiais no Brasil. O país poderia procurar influenciar as decisões de localização de centros de P&D e de inovação de empresas transnacionais. Não há uma estratégia de Estado nesse sentido. Para além da Sala de Inovação mencionada, o governo deveria ter um centro de inteligência equipado para atrair e servir de interlocutor e parceiro das filiais das empresas transnacionais na atração de novos projetos para o Brasil.

De forma similar, a internacionalização das empresas brasileiras colocará a necessidade de atuação global das empresas em termos de inovação e P&D. Isso irá abrir possibilidades de acessar ativos tecnológicos fora do Brasil para fortalecer as estratégias competitivas das empresas. É uma agenda muito positiva, que pode aliar esforços mais intensos de P&D dentro e fora do país, mas que hoje não encontra instrumentos adequados de apoio.

Nossa pauta de trabalho nessa área deve estar direcionada para ambas as possibilidades: atrair atividades de P&D e de inovação das empresas estrangeiras e atuar de forma pró-ativa na internacionalização das atividades de inovação das empresas brasileiras. Em síntese, é preciso atuar de forma sistemática na atração de atividades de P&D de empresas estrangeiras e, ao mesmo tempo, é preciso apoiar a internacionalização das atividades de inovação das empresas brasileiras.

Principais Conclusões e Sugestões. O Brasil precisa de uma política tecnológica e de inovação ousada. Além da correção dos fatores sistêmicos que reduzem a competitividade da empresa brasileira, há que enfrentar a questão da inovação com determinação sob pena de impedir que a economia industrial do País mire o futuro sem bases mínimas de igualdade com seus concorrentes internacionais. Isso implica em renovar as bases da indústria brasileira em setores intensivos em tecnologia e constituir um tecido industrial inovador. Nesse campo será decidido o papel que o Brasil desempenhará no plano internacional nas próximas décadas.

Como dissemos, não é tarefa fácil. Em especial, porque depende de muitas políticas e requer muita coordenação entre os atores públicos e o setor privado. Mas disto dependerá o estilo de desenvolvimento que teremos nas próximas décadas.

As políticas de inovação no Brasil precisam levar em conta as enormes desvantagens relativas associadas à competitividade sistêmica do país. Isso vai exigir instrumentos mais poderosos do que aqueles utilizados por nossos concorrentes.

Rever o quadro do apoio à inovação no âmbito empresarial é tarefa urgente e tem sido tentado pela nova política industrial, mas há ainda um conjunto de aprimoramentos que tornariam mais eficazes os instrumentos de apoio à inovação.

Talvez, para entender o que se deve fazer do Brasil, seja necessário ler com atenção — e com novos olhos — os que os números do dispêndio nacional em P&D revelam. Normalmente quando se examinam estes dados, se diagnostica o seguinte: o setor público brasileiro faz sua parte, pois afinal o gasto público com P&D é da ordem de 0,6% do PIB, não muito distante de vários outros países; mas o desempenho do setor privado sim é um problema, neste caso o gasto privado é apenas 0,5% do PIB, um quarto do que é nas principais economias desenvolvidas.

Não se percebe que nestes países, as políticas de inovação estão centradas nas empresas — e nos sistemas nacionais de inovação, porque o sistema empresarial depende destas externalidades. A eficácia de uma política de inovação deve ser medida, portanto, pela sua capacidade de induzir o gasto privado — e a competitividade, para não ficar apenas num indicador de esforço. Medida desta forma, a política brasileira é o reverso do que se espera: para cada centavo gasto aqui, no máximo se tem um centavo privado. Na média do mundo desenvolvido, este número é cerca de quatro vezes maior.

Como mostramos ao longo deste texto, é claro que políticas desta natureza são complexas e que o enunciado acima é apenas uma simplificação. Mas seria muito útil entender que a política de inovação brasileira vai requerer um maior esforço público, em termos de dispêndio. Mas vai requerer, em especial, um reexame de como se faz esta política, pois ela induz muito poucas condutas tecnológicas inovadoras no mundo privado.

ANEXO - Tópicos para o Aprimoramento dos Incentivos à Inovação Empresarial

O apoio governamental à inovação se dá principalmente por meio de mecanismos de renúncia fiscal (Lei do Bem), financiamento reembolsável (BNDES, FINEP) e financiamento não-reembolsável, tanto na forma de subvenção econômica (FINEP – FNDCT) quanto de fomento à P&D em cooperação acadêmica (Fundos Setoriais – FNDCT). A seguir, arrola-se uma série de sugestões de aperfeiçoamentos sobre esses temas.

1. Mecanismos de Renúncia Fiscal (Lei do Bem)

- a. Utilização de créditos dos incentivos da Lei do Bem para outros tributos (IPI, etc.). A medida permitiria que não somente as empresas que não apresentam lucro real, como aquelas regidas pelo regime de lucro presumido, se beneficiassem da Lei do Bem.
- b. Percentuais de incentivo. O governo poderia avaliar a adequação de certos parâmetros utilizados na concessão de incentivos ao que se pratica no resto do mundo. Em alguns países os percentuais de incentivos são mais abrangentes. Atualmente, os percentuais da Lei do Bem (Inovação Tecnológica) são de 60%, 80% e 100% dos dispêndios com atividades inovativas, de acordo com o incremento do número de pesquisadores e do resultado em termos de patente concedida. Poderia ser estudada a elevação destes percentuais, de forma a compensar as desvantagens competitivas do Brasil.
- c. Impossibilidade de utilização do benefício em períodos diversos de sua apuração. Hoje não é possível carregar o benefício não exaurido num período de apuração para o período subsequente, o que torna o incentivo excessivamente pró-cíclico.
- d. Impossibilidade de utilização de gastos internacionais. No caso de inexistência de matérias-primas, equipamentos e máquinas destinados ao P&D no mercado interno, a dedutibilidade/exclusão de dispêndios no mercado externo é muito necessária, pois incentiva o desenvolvimento de produtos e processos tecnológicos no país (item também tratado na questão do financiamento, abaixo).
- e. Ausência de critérios legais para comprovação do benefício. A inexistência de critérios legais específicos para comprovação dos dispêndios ou de instruções normativas gera insegurança e muitas empresas preferem não usar os incentivos pelos riscos associados a eventuais autuações ou multas pelos órgãos de fiscalização.

2. Financiamento a Atividades Inovativas

i. P&D Competitivo (reembolsável)

- a. Participação do financiamento do BNDES e da FINEP. Na mesma linha do item 1.b, a sugestão de que o governo avalie a participação do financiamento dos bancos públicos, eventualmente ampliando para 100% dos dispêndios. Atualmente o financiamento chega a 90% (FINEP) e 80% (BNDES).
- b. Adequação dos requisitos de garantias para os mecanismos de empréstimos já existentes. Hoje, na maioria das situações, é pedido R\$ 1,00 de garantia para cada R\$ 1,00 de empréstimo, o que dificulta a execução de projetos muito grandes. Para minorar esse problema poderiam ser estudadas condições especiais para projetos estratégicos e permissão para que o capital intangível da empresa seja dado como garantia.
- c. Contrapartidas dos agentes financeiros. É uma prática corrente entre instituições financeiras, inclusive bancos públicos que atuam como agentes do BNDES solicitar contrapartidas que encarecem significativamente os empréstimos. Isso deveria ser coibido, encontrando-se uma solução para a remuneração dos agentes pelos seus serviços e para os estimular a operar estas linhas de crédito.
- d. Financiamento em moeda estrangeira quando não há similar nacional. Hoje, as regras de financiamento são diferentes para aquisição de bens nacionais e bens estrangeiros sem similar nacional. Entretanto, se a aquisição do bem estrangeiro estiver associada a um projeto de inovação nacional, isto implica a aquisição de conhecimento novo e, por consequência, aumento do capital tecnológico nacional. Esse tipo de aquisição, quando vinculada a um projeto de inovação nacional, poderia ser tratado de maneira similar às aquisições no Brasil.
- e. Enquadramento envolvendo diferentes empresas. Não é possível enquadrar programas de projetos de inovação envolvendo diferentes empresas. Várias empresas trabalham sistematicamente em parceria com pequenas empresas e parceiros de produção na cadeia de desenvolvimento do produto final. Mas, atualmente, os programas de apoio vigentes no BNDES (e mesmo na FINEP) não permitem a submissão de propostas compreendendo diferentes projetos, representados por diferentes empresas, integrados e articulados entre si em uma cadeia de desenvolvimento de um novo produto inovador.
- f. Agilização da análise e contratação dos financiamentos. Entre o momento do protocolo do projeto até a sua contratação efetiva são decorridos de 8 a 12 meses, em média. Dependendo da dinâmica do projeto, a empresa deve decidir investir com recursos próprios, buscar outras linhas de financiamento mais onerosas ou desistir do projeto. A sugestão seria que houvesse um sistema de pré-cadastramento das empresas, já pré-analisadas e prontas para receberem os recursos.

ii. P&D Pré-competitivo (não reembolsável)

- a. Adequação das condições de contrapartida nos Fundos Setoriais. Atualmente, há uma exigência fixa de contrapartidas nos projetos de cooperação com instituições acadêmicas (com utilização de recursos dos Fundos Setoriais), o que, muitas vezes, inviabiliza a participação de empresas. Além disto, é exigido que a contrapartida seja de natureza econômica. Essas exigências poderiam ser flexibilizadas, e a contrapartida fixada de acordo com o projeto.
- b. Rever as regras que coíbem o uso da subvenção para despesas de capital. É importante alterar a da Lei No 4.320/64, que limita o uso da subvenção às despesas de custeio, vedando seu uso para despesas de capital, de forma que as subvenções destinadas ao desenvolvimento tecnológico possam abarcar também as despesas de capital que sejam necessárias para o desenvolvimento dos projetos.
- c. Adequação das condições de contrapartida na subvenção econômica. O governo deveria adotar níveis de contrapartida das empresas para utilização dos recursos de subvenção econômica similares aos adotados em outros países, alterando a regra atual de contrapartidas de 2/3 para patamares de 25% a 50% do seu valor total.
- d. Maior transparência nos critérios de julgamento dos projetos de subvenção econômica, e maior agilidade no processo. A sistemática de julgamento dos projetos não auxilia que as empresas aprendam com o processo e melhorem ao longo de várias submissões de projetos. Os critérios utilizados devem ser mais explícitos e deve ficar claro o motivo da não-contemplação de um projeto. Além disto, o processo de avaliação deve ser mais rápido.
- e. Disponibilidade de editais de subvenção econômica. Certos setores, apesar de constarem da PDP, são pouco contemplados com editais de subvenção econômica. Isso pode ser resolvido com editais gerais (sem áreas específicas) que levem em consideração no processo de julgamento o potencial de impacto do projeto (e da indústria requerente) nas metas da PDP.
- f. Pouca flexibilidade/agilidade para mudanças em projetos de subvenção econômica FINEP. Mudanças relativamente pequenas na execução de projetos, como a substituição ou inclusão de colaboradores, ou programação de viagens, demandam o encaminhamento de uma solicitação formal e recebimento de uma aprovação do gestor de financiamento da FINEP antes que os gastos referentes às despesas no novo cenário possam ser realizados. O processo poderia ser simplificado.
- g. Agilização do processo de análise e contratação das chamadas públicas. Leva cerca de 10 meses desde o momento do protocolo do projeto até a contratação efetiva. Esse item é similar ao das linhas reembolsáveis. Atualmente os gastos com a execução do projeto antes da contratação não são aceitos, mesmo que essa ação seja estratégica para a empresa.
- h. Reformulação do FUNTEC. O objetivo é contemplar projetos diretamente sob responsabilidade do setor privado, em especial de infraestrutura tecnológica pré-competitiva, que não encontram amparo no FNDCT.



Internacionalização de Empresas Brasileiras e a Nova Lei de Tributação de Lucros no Exterior



Com base em parecer elaborado para o IEDI pelo Prof. Luiz Gonzaga Belluzzo (“Internacionalização de Empresas e Tributação de Lucros no Exterior”, IEDI, setembro de 2013) e um amplo estudo realizado pela LCA Consultores (“Impactos Econômicos do Modelo de Tributação do Lucro Auferido no Exterior por Subsidiárias de Empresas Brasileiras”, IEDI, outubro de 2012), o IEDI divulga as suas conclusões acerca do tema da tributação de lucros das empresas brasileiras no exterior, tendo em vista o projeto Tributação em Bases Universais (TBU) que o governo vem desenvolvendo.

O tema é desenvolvido em uma introdução e três itens, além de um anexo especificamente dedicado a resumir como o tema da consolidação vertical é tratado a nível internacional. O primeiro item, “Consequências da Internacionalização para os Países e Empresas”, procura mostrar que na moderna era da globalização, as políticas de desenvolvimento dos países que pretendem uma maior participação nas cadeias de geração de valor, como é o caso do Brasil, devem contemplar: a) novas formas de integração comercial – importar para exportar; e b) o incentivo à internacionalização da empresa nacional.

No segundo, “Relevância para o Brasil da Internacionalização de suas Empresas”, é mostrado que o país ficou fora do jogo da nova globalização e não conseguiu acompanhar a reconfiguração espacial e tecnológica dos núcleos manufatureiros globais. Suas empresas, no entanto, tiveram marcantes experiências de internacionalização e várias delas ganharam status de empresas internacionais importantes.

Isso não afasta a constatação que o processo de internacionalização das empresas brasileiras não corresponde à importância do Brasil no cenário econômico global, o que sugere uma readaptação das políticas de desenvolvimento domésticas que não podem deixar de lado a necessidade de promover a internacionalização da empresa brasileira. A integração dos mercados levou a alterações profundas nas relações interno-externas das economias. Manter as empresas nacionais relativamente afastadas desse processo pode ser ruinoso para elas e para o país, sobretudo em termos da alavancagem do progresso tecnológico e das inovações.

O terceiro e último item, “Incentivos à Internacionalização das Empresas Brasileiras” procura mostrar que é possível combinar o estímulo à internacionalização das empresas e a preservação da base tributária nacional. É observado nesse item que na nova legislação que o governo brasileiro se dispõe a construir para a tributação dos lucros das empresas no exterior, o destaque é o propósito de defender a base tributária do país. Mas, o que se espera de uma nova legislação sobre a tributação de lucros no exterior das empresas de um país, como o Brasil, onde o atraso no processo de internacionalização é significativo comparativamente a outros países, é uma normatização que não o afaste ainda mais das novas configurações produtivas e comerciais que se desenham no âmbito da economia mundial. Assim, a nova legislação deveria contribuir decisivamente para fechar a lacuna que separa a nossa experiência de internacionalização da de outros países desenvolvidos e emergentes.

Nesse sentido, as limitações impostas à compensação vertical (vale dizer, a compensação de prejuízos e lucros de controladas e coligadas em países distintos) são defendidas pelo governo como forma de bloquear a utilização de planejamento tributário a partir da geração de prejuízos em outros países. Mas ao ganhar maior controle sobre o resultado das empresas internacionalizadas, o governo terminará por inibir uma integração mais rápida e adequada das nossas empresas às transformações da economia global, com prejuízos para a graduação produtiva e tecnológica da economia brasileira.

A solução não está em proibir, senão em regulamentar prudentemente as condições de acesso ao benefício da consolidação vertical que deve estar sujeita a condições, tais como: a) Restringir a prerrogativa da consolidação aos resultados operacionais, ou seja, estão excluídos os prejuízos decorrentes de transações financeiras e não operacionais; b) A consolidação só será admitida com países que mantenham acordos de intercâmbio de informações com a Receita Federal; c) Abertura completa das contas das empresas brasileiras no exterior.

O padrão atual de concorrência à escala global exige, pelo menos, que as empresas nacionais não sejam submetidas a regimes tributários que as coloquem em posição de desvantagem diante de seus competidores. Assim, as regras de compensação vertical devem ser constituídas a partir de prazos que permitam às empresas brasileiras se aproximarem de um padrão competitivo compatível com o novo ambiente internacional. Respeitadas as salvaguardas mencionadas acima, isto significa permitir a consolidação ao longo de um período razoavelmente longo, como, por exemplo, 15 anos, durante o qual se espera o catching up das empresas brasileiras.

Introdução: A Nova Etapa da Internacionalização de Empresas.

As transformações financeiras e organizacionais ocorridas nos últimos 30 anos deram origem às novas formas de concorrência entre as empresas dominantes da tríade desenvolvida, Estados Unidos, Europa e Japão.

Os caminhos da nova concorrência responderam às políticas liberalizantes dos anos 80. E, em sua resposta, o movimento da grande empresa realizou o projeto de reconfiguração do ambiente internacional. A metástase do sistema empresarial da tríade desenvolvida - particularmente dos Estados Unidos, Alemanha e do Japão - determinaram uma impressionante mutação nos fluxos de comércio. Não se trata apenas de reafirmar a importância crescente do comércio intra-firmas, mas de destacar o papel decisivo do “global sourcing”, fenômeno que está presente, sobretudo, nas estratégias de deslocalização e de investimento que, desde a década dos 1990, beneficiaram as economias asiáticas, a China em particular.

A nova concorrência global engendrou simultaneamente: a) a centralização do controle, mediante as ondas de fusões e aquisições observadas desde os anos 1980; b) a nova distribuição espacial da produção, ou seja, a internacionalização das cadeias de geração de valor. O movimento de fusões e aquisições mais a diversificação das cadeias de valor foram naturalmente promovidos pela forte internacionalização das empresas.

Centralização do controle e descentralização da produção: esse movimento de dupla face afetou a natureza e a direção do investimento direto em nova capacidade, reconfigurou a divisão do trabalho entre produtores de peças e componentes e os “montadores” de bens finais e alterou as participações dos países nos fluxos de comércio. O propósito da competição entre as grandes empresas é o de assegurar simultaneamente a diversificação espacial adequada da base de operação com ganhos de produtividade expressivos e o “livre” acesso a mercados.

A chamada globalização das últimas três décadas significou, portanto, a generalização e a intensificação da concorrência protagonizada pela grande empresa transnacional. As estratégias de localização da corporação transnacional moderna foram acompanhadas de significativas mutações morfológicas: constituição de empresas-rede, com concentração das funções de decisão e de inovação na cúspide empresarial e, simultaneamente, com terceirização das operações comerciais, industriais e de serviços em geral.

As mudanças nas formas de concorrência promoveram a “contestação” das estruturas oligopolistas “estabilizadas” que regularam a concorrência entre os anos 1950 e 1980, na era do “fordismo”. Entre as décadas dos 1940 e dos 1970 do século passado, o padrão de concorrência estava fundado na estabilidade das estruturas de mercado oligopolizadas e caracterizado pela produção padronizada, tecnologia codificada, busca da integração vertical, aversão à cooperação.

Os oligopólios eram “concentrados”, no caso de produtos homogêneos como os insumos básicos, ou diferenciados, no caso de bens duráveis de consumo. Essas estruturas oligopolistas estavam “defendidas” por fortes barreiras tecnológicas, financeiras e comerciais que dificultavam a entrada de novos concorrentes. A esse modelo de concorrência correspondia uma estrutura organizacional burocrática, rigidamente hierárquica, fruto da separação entre propriedade e controle, fenômeno que começa a ocorrer nas três últimas décadas do século XIX.

É preciso insistir que as transformações ocorridas nas últimas décadas deram origem a fenômenos correlacionados e aparentemente contraditórios: a) uma nova etapa de “centralização” da propriedade e do controle por parte da grande empresa, mediante a escalada dos negócios de fusões e aquisições alentados pela forte capitalização das bolsas de valores nos anos 1980, 1990 e 2000, a despeito de episódios de “ajustamento” de preços; b) a “terceirização” das funções não essenciais à operação do core business, o que aprofundou a divisão social do trabalho e propiciou a especialização e os ganhos de produtividade.

A grande empresa que se lança às incertezas da concorrência global necessita cada vez mais do apoio de condições institucionais e legais que a habilitem para a disputa com os rivais em seu próprio mercado e em outras regiões. Elas dependem do apoio e da influência política de seus Estados Nacionais para penetrar em terceiros mercados (acordos de garantia de investimentos, patentes, etc.), não podem prescindir do financiamento público para suas exportações nos setores mais dinâmicos, não devem ser oneradas com encargos tributários excessivos e correm o risco de serem deslocadas pela concorrência sem o benefício dos sistemas nacionais de educação e de ciência e tecnologia.

O novo paradigma empresarial acentua sobremaneira a importância destas vantagens. Entre elas devemos destacar: a) processos cumulativos de aprendizado (learning by doing na produção flexível, no desenvolvimento de produtos); b) economias de escala dinâmicas (ganhos de volume associados ao tempo e ao aprendizado); c) estruturação de redes eletrônicas de intercâmbio de dados que maximizam a eficiência ao longo das cadeias de agregação de valor (economia de capital de giro – sobretudo minimização de estoques, de custos de transporte e armazenagem); d) novas economias de aglomeração (centros de compras e de assistência técnica e formação de polos de conhecimentos técnicos e gerenciais); e) economias derivadas da cooperação tecnológica e do co-desenvolvimento de produtos e processos.

Esta concepção de políticas de competitividade coloca no centro das preocupações a indução das sinergias baseadas no conhecimento e na capacidade de resposta à informação. O novo papel das políticas estruturais deve estar concentrado na indução da cooperação, na coordenação dos atores. Não se trata de “escolher vencedores”, mas de criar condições para que os vencedores apareçam.

As transformações financeiras e organizacionais recentes acompanharam as mudanças na estratégia de localização espacial das grandes empresas transnacionais. Particularmente significativas são as reorientações na direção do investimento direto estrangeiro e suas consequências sobre a divisão internacional do trabalho.

A abertura da economia ao investimento estrangeiro - tais como absorção de tecnologia, adensamento de cadeias industriais, crescimento das exportações - dependeram fundamentalmente das políticas nacionais. Dentre os emergentes, cresceu mais e exportou ainda melhor quem conseguiu administrar uma combinação favorável entre câmbio real competitivo e juros baixos, acompanhada da formação de redes domésticas entre as empresas integradoras e os fornecedores de peças, componentes, equipamentos, sistemas de logística.

Como já foi dito, a mudança na configuração espacial da indústria foi marcada por um intenso processo de centralização do capital produtivo manufatureiro à escala mundial e acompanhada de um grande esforço das corporações transnacionais para concentrar suas estratégias na “atividade principal” (core business).

Consequências da Internacionalização para os Países e Empresas. As consequências dessas transformações não são triviais. A centralização do controle na grande corporação deu lugar à “exteriorização” dos segmentos produtores de peças, componentes e bens finais sob o comando “inteligente” da chamada “empresa integradora”, responsável pelas concepções estratégicas. Esse movimento barateou enormemente os custos e aumentou a eficiência dos sistemas da produção manufatureira. É importante sublinhar que a “economia industrial da globalização” não teria avançado sem as inovações nas tecnologias de informação e de comunicações e sem as importantes transformações na logística, sobretudo na generalização dos containers. Esses fatores foram decisivos para encurtar os tempos de rotação e de circulação do capital produtivo.

O mundo presencia um cataclismo na divisão internacional do trabalho. A Ásia se torna formidável produtora e processadora de peças e componentes baratos (sem exclusão dos bens finais de consumo e de capital). Conforma-se uma mancha manufatureira, grande importadora de matérias primas, que pulsa em torno da China, reintegrada ao circuito capitalista desde as reformas do final dos anos 1970.

Há quase três décadas a China executa políticas nacionais de industrialização ajustadas ao movimento de expansão da economia global. As lideranças chinesas perceberam que a constituição da “nova” economia mundial passava pelo movimento da grande empresa transnacional em busca de vantagens competitivas, com implicações para a mudança de rota dos fluxos do comércio. Os chineses ajustaram sua estratégia nacional de industrialização acelerada às novas realidades da concorrência global.

A experiência da China revela que, diante das novas realidades engendradas pelo processo de internacionalização produtiva e financeira dos últimos 30 anos, as políticas de desenvolvimento não podem repetir as estratégias que prevaleceram no período em que o investimento direto estrangeiro buscava simplesmente a ocupação dos mercados nacionais.

Na moderna era da globalização, as políticas de desenvolvimento que pretendam uma maior participação nas cadeias de geração de valor devem contemplar: a) novas formas de integração comercial – importar para exportar; e b) o incentivo à internacionalização da empresa nacional.

Importar para exportar significa manter proximidade com a estrutura de custos internacionais e, mais importante, criar um canal importante de atualização tecnológica. A internacionalização da empresa é imprescindível para aquisição de padrões de qualidade, governança e de inovação impostos pela concorrência global. Um programa de desenvolvimento não deve apenas cuidar da atração do investimento estrangeiro. Para promover de fato a integração às cadeias globais é preciso estimular a internacionalização das empresas nacionais. Não por acaso, os países em desenvolvimento de melhor desempenho no comércio mundial, são os que conseguiram construir suas próprias transnacionais, como é o caso da Coreia, de Taiwan e agora da China.

Como já se viu, é insensato imaginar que o desempenho das empresas na arena global possa prescindir do apoio decisivo dos respectivos Estados Nacionais. A ação dos Estados Nacionais na defesa da “competitividade” de suas empresas tornou-se de tal modo predominante, que os governos não hesitam em distribuir incentivos com o propósito de flexionar a musculatura das empresas nacionais e torná-las capazes de dar combate dentro e fora do território nacional.

A reestruturação empresarial no mundo emergente deve buscar a constituição de complexos industriais e financeiros de porte, induzindo a gestão profissional, estimulando a conglomeração e aumentando a capacidade de incorporação e de geração de progresso técnico. Esta é a modalidade empresarial que corresponde às formas mais avançadas de organização. Se nos distanciarmos delas, os temas de competitividade, integração ao mercado internacional e outros do mesmo teor, não passarão de divagações.

Em suma, é um equívoco imaginar que um programa de desenvolvimento possa prescindir da internacionalização da empresa nacional. Os ganhos de qualidade, eficiência, inovação e produtividade da empresa internacionalizada vão se disseminar pela economia territorial dos países, tal como acontece na Coreia e na China. A intensidade desses ganhos vai depender dos avanços na produtividade geral da economia, o que significa a melhoria da infraestrutura, dos sistemas de comunicação, dos sistemas tributários e da educação.

Relevância para o Brasil da Internacionalização de suas Empresas. O Brasil, protagonista das décadas anteriores, ficou fora do jogo da nova globalização, golpeado pela crise da dívida externa dos anos 1980 e depois paralisado pela política cambial e de abertura sem estratégia na posteridade da estabilização dos anos 1990. O país não conseguiu acompanhar a reconfiguração espacial e tecnológica dos núcleos manufatureiros globais.

Na primeira década do terceiro milênio, o Brasil valeu-se da dotação de recursos naturais - água, energia, terras agriculturáveis, base mineral – e do dinamismo do agronegócio para assumir uma posição defensiva no comércio mundial. A situação benigna das commodities provocou o descuido com a persistência dos fatores que determinaram o encolhimento e a perda de dinamismo da indústria, dentre eles, câmbio valorizado e carga tributária onerosa.

O Brasil está em condições de restabelecer uma macroeconomia da reindustrialização usando de forma inteligente as vantagens que possui e as promessas que se revelaram recentemente nas áreas de petróleo e gás. Não basta concentrar os esforços na manutenção de um câmbio real competitivo ou esperar que a queda dos juros produza automaticamente a recuperação do investimento industrial.

A experiência internacional, sobretudo a dos países asiáticos, parece demonstrar a existência de interações virtuosas entre a expansão internacional de suas empresas, emprego, inovação e crescimento. Esses países não executaram apenas programas de *export led growth* com câmbio competitivo, mas as empresas contaram com fortes incentivos para absorver, adaptar e produzir novas tecnologias, ao mesmo tempo em que eram obrigadas a cumprir as duras exigências de desempenho impostas pelo Estado. A conjugação entre os esforços do setor público e do setor privado permitiu durante muitas décadas a manutenção de taxas agregadas de investimento muito elevadas, altas taxas de crescimento e ganhos de market share em terceiros mercados. O economista Ajit Singh, em seus trabalhos sobre o desenvolvimento da Ásia, não hesitou em escolher, como fator crucial do sucesso do catching up, a capacidade revelada pelas economias asiáticas de transformar continuamente os ganhos de produtividade decorrentes do esforço inovador em investimentos, os investimentos em lucros e lucros retidos em investimento durante um longo período.

As condições atuais da economia mundial provavelmente não permitirão novas experiências de crescimento que passem ao largo de uma maior participação nas cadeias globais de formação de valor. Essa integração às cadeias globais vai certamente exigir políticas comerciais distintas daquelas executadas nos anos do nacional-desenvolvimentismo. A ênfase, agora, deve ser colocada na busca de construção de nichos que acentuem nossas vantagens dinâmicas apoiadas em programas de inovação, sobretudo as articuladas ao agronegócio e às novas fontes de energia renovável e não renovável.

Ainda assim, mesmo tendo o país se afastado das cadeias globais de agregação de valor, muitas empresas brasileiras empreenderam um esforço de internacionalização. Esse movimento foi determinado por diversos fatores, como por exemplo, acumulação de competência tecnológica, modelo de gestão e capacidade de acompanhar a evolução de alguns mercados.

Não cabe nomear casos de sucesso, até porque eles são conhecidos pela opinião especializada. Mas cabe, sim, afirmar que muitas empresas brasileiras já ganharam status de empresas internacionais importantes. Isso não afasta a constatação que o processo de internacionalização das empresas brasileiras está distante de corresponder à importância do Brasil no cenário econômico global.

Isso sugere uma readaptação das políticas de desenvolvimento que, diante das transformações mencionadas acima, não podem transcurar a necessidade de promover a internacionalização da empresa brasileira. A integração dos mercados promoveu alterações profundas nas relações interno-externas das economias. Manter as empresas nacionais relativamente afastadas desse processo pode ser ruinoso para elas e para o país, sobretudo em termos da alavancagem do progresso tecnológico e das inovações.

Incentivos à Internacionalização das Empresas Brasileiras. Os itens anteriores mostraram que as vantagens da internacionalização para a economia global, para os países de origem das empresas e, sobretudo, para os países emergentes que usaram a transnacionalização de suas empresas para aprofundar progresso tecnológico, em sua estratégia de aproximação com os países mais desenvolvidos.

No entanto, há que se registrar em muitos casos a deterioração da base fiscal dos Estados Nacionais, como decorrência do planejamento tributário ensejado pela globalização. Na verdade, a transnacionalização das empresas e sua localização em multimercados não foram acompanhadas de uma regulação internacional compatível com a “desterritorialização” da produção e com a desregulamentação e integração dos mercados financeiros.

Neste ambiente, proliferaram os paraísos ou quase paraísos fiscais, o que agravou sobremaneira a erosão da base fiscal dos países-sede das empresas internacionalizadas. Os vários regimes tributários nacionais hoje existentes são um obstáculo para a defesa da capacidade de arrecadação de todos os governos do mundo. O anexo a este Parecer é retrata a variedade de regimes internacionais de tributação do lucro no exterior.

É possível combinar o estímulo à internacionalização das empresas e a preservação da base tributária nacional, de modo a não prejudicar os efeitos do novo desenvolvimento da internacionalização de empresas sobre o desempenho da economia territorial brasileira.

O governo brasileiro se dispõe a construir uma nova legislação para a tributação dos lucros das empresas brasileiras no exterior (consultar o Anexo para mais detalhes). As novas regras têm o propósito de defender a base tributária do país. Mas o que se espera de uma nova legislação sobre a tributação de lucros no exterior das empresas de um país, como o Brasil, onde o atraso no processo de internacionalização é significativo comparativamente a outros países, é uma normatização que não o afaste ainda mais das novas configurações produtivas e comerciais que se desenham no âmbito da economia mundial. Pelo contrário, o que se espera é que a nova legislação contribua decisivamente para fechar a lacuna que separa a nossa experiência de internacionalização de empresas de outras experiências de países desenvolvidos e emergentes.

Assim, devem ser adotadas medidas que favoreçam a recuperação do relativo distanciamento do sistema empresarial brasileiro no que respeita à participação nas cadeias globais de produção de valor. Segundo o noticiário da imprensa, o governo não está disposto a aceitar a consolidação vertical de resultados, vale dizer, a compensação entre resultados positivos e negativos em mais de um país. Isto significa que caso a empresa tenha lucro no país A e prejuízo no país B, ela terá que pagar imposto de renda sobre o lucro do país A, sem direito a deduzir o prejuízo no país B. É, sim, permitida a consolidação horizontal, ou seja, se o lucro e o prejuízo forem produzidos em operações em um mesmo país. É permitida também a compensação de prejuízos em lucros futuros no prazo fixado em cinco anos, isto é, se a empresa tem prejuízos no mesmo país, ela poderá compensar estes prejuízos nos lucros obtidos em exercícios futuros.

As limitações impostas à compensação vertical são defendidas pelo governo como forma de bloquear a utilização de planejamento tributário a partir da geração de prejuízos em muitos países, uma prática que, a nível internacional, vem sendo de destacada importância na erosão tributária. Mas, ao ganhar maior controle sobre o resultado das empresas internacionalizadas, o governo terminará por inibir uma integração mais rápida e adequada às transformações da economia global, com prejuízos para a graduação produtiva e tecnológica da economia brasileira. A nosso ver a solução não está em proibir, senão em regulamentar prudentemente as condições de acesso ao benefício da consolidação vertical que deve estar sujeita a condições, tais como:

- a. Restringir a prerrogativa da consolidação aos resultados operacionais, ou seja, estão excluídos os prejuízos decorrentes de transações financeiras ou não operacionais;
- b. A consolidação só será admitida com países que mantenham acordos de intercâmbio de informações com a Receita Federal;
- c. Abertura completa das contas das empresas brasileiras no exterior.

Há que se considerar que as condições de financiamento para as empresas brasileiras que operam no exterior são ainda mais restritas do que aquelas vigentes no âmbito doméstico. Nossas empresas estão praticamente estrangidas a financiar o investimento

fora do Brasil com recursos próprios. Ademais, é normal a realização de prejuízos nos primeiros anos de operação da empresa em novos mercados. Neste sentido, ao permitir compensar de imediato uma parcela do prejuízo, ajuda o autofinanciamento e acelera a expansão no exterior.

Como é mostrado no Anexo, nos países seguidores do regime de tributação em bases universais, a restrição à compensação entre lucros e prejuízos tende a gerar distorções econômicas relevantes, na medida em que a inexistência de compensação pode levar a uma sobretributação do lucro global das corporações. Por este motivo, quanto mais o sistema de tributação de um país se aproxima do regime de tributação em bases universais, maior importância passa a ter a compensação vertical de lucros e prejuízos.

O padrão atual de concorrência à escala global exige, pelo menos, que as empresas nacionais não sejam submetidas a regimes tributários que as coloquem em posição de desvantagem diante de seus competidores. Assim, as regras de compensação vertical devem ser constituídas a partir de prazos que permitam às empresas brasileiras se aproximarem de um padrão competitivo compatível com o novo ambiente internacional. Isto significa, respeitadas as salvaguardas mencionadas acima, permitir a consolidação ao longo de um período razoavelmente longo, como, por exemplo, 15 anos, durante o qual se espera o *catching up* das empresas brasileiras.

ANEXO - Consolidação de Resultados nos Regimes Internacionais de Tributação do Lucro no Exterior

Como referência para o resumo feito a seguir sobre o tema da consolidação de resultados nas experiências internacionais foi utilizado o estudo da LCA, “Impactos Econômicos do Modelo de Tributação do Lucro Auferido no Exterior por Subsidiárias de Empresas Brasileiras”. Segundo a literatura internacional, os regimes de tributação da renda auferida no exterior usualmente são classificados em duas categorias: a) tributação em bases territoriais; e b) tributação em bases universais. Na primeira, os lucros auferidos no exterior são tributados apenas no país em que são auferidos, estando isentos de imposto no país de origem da empresa controladora. Na segunda, vale dizer, na tributação em bases universais o lucro das subsidiárias no exterior é acrescido, para fins de tributação, à renda auferida no país de origem pela empresa controladora, permitindo-se a dedução do imposto pago no exterior do imposto devido no país de origem.

Embora não exista país que adote um regime puro de tributação em bases territoriais ou universais, os sistemas efetivamente adotados pendem mais para um lado ou para o outro. O posicionamento dos países neste espectro é relevante para avaliar o impacto causado pela permissão ou pela restrição à consolidação vertical, ou seja, a compensação entre lucros e prejuízos auferidos em diferentes países.

No caso dos países mais próximos da tributação em bases territoriais, a compensação entre lucros e prejuízos é pouco relevante, uma vez que os lucros auferidos no exterior não são tributados no país de origem. Este é o caso, por exemplo, do Reino Unido, da Alemanha, da França, do Japão e da Austrália, que isentam total ou quase totalmente o lucro auferido nas operações ativas das subsidiárias estrangeiras. Embora estes países restrinjam a compensação entre lucros e prejuízos em diferentes países, esta restrição não gera distorções relevantes no que diz respeito a suas operações ativas (industriais e comerciais), uma vez que estas são tributadas apenas no país em que estão localizadas as subsidiárias.

No caso do Reino Unido e da Austrália, o lucro relativo a operações ativas auferido pelas subsidiárias localizadas em países cuja tributação não é favorecida é totalmente isento. No caso da Alemanha, da França e do Japão, o imposto incide sobre apenas 5% dos dividendos recebidos, relativos a estas operações. Para evitar a transferência indevida de renda para países de tributação favorecida, estes países adotam regimes CFC (controlled foreign corporation), voltados a tributar em bases correntes a renda passiva, especialmente quando esta é auferida em países de tributação favorecida.

Nos países que adotam um regime de tributação mais próximo da tributação em bases universais, uma restrição à compensação entre lucros e prejuízos auferidos em diversas jurisdições tende a gerar distorções econômicas relevantes, na medida em que

a inexistência de compensação pode levar a uma sobretributação do lucro global das corporações. É por este motivo que a recomendação internacional é de que, quanto mais próximo o sistema de tributação for de um regime puro de tributação em bases universais, mais importante tende a ser a compensação entre lucros e prejuízos auferidos em diferentes países.

No caso dos Estados Unidos, que adotam um regime de tributação em bases universais, o sistema de compensação de lucros e prejuízos auferidos no exterior é bastante abrangente. Nele, os dividendos distribuídos pelas subsidiárias estrangeiras das empresas nacionais são adicionados à base tributária doméstica. Toda a renda auferida no exterior é alocada em duas “cestas”: uma de rendas passivas e a outra para as demais categorias de renda (inclusive o lucro resultante de operações ativas das subsidiárias estrangeiras). Dentro de cada cesta há a possibilidade de compensação integral de lucros e prejuízos auferidos no exterior. O lucro líquido apurado em cada cesta é então acrescido à renda tributável nos EUA e o correspondente imposto pago no exterior deduzido do imposto devido nos EUA, observados alguns limites.

Notar que o montante de crédito tributário passível de aproveitamento nos EUA é função do lucro líquido auferido em cada cesta. O objetivo da separação em dois compartimentos é impedir que os créditos tributários relativos à renda ativa gerada em países de alta tributação sejam utilizados para reduzir a tributação, nos EUA, de renda passiva gerada em países de baixa tributação. Caso uma das cestas apresente prejuízo no agregado, este pode ser utilizado para abater o lucro líquido apurado na outra cesta; caso no agregado das duas cestas haja prejuízo, este pode ser utilizado para abater o lucro tributável auferido nos EUA. Neste caso, nenhuma parcela de crédito tributário pago no exterior no ano pode ser aproveitada para reduzir o imposto devido nos EUA no ano, ainda que possa ser “carregado” para anos subsequentes.

Ou seja, o regime norte-americano é bastante abrangente quanto à compensação de lucros e prejuízos em diversos países no exterior, permitindo até mesmo a compensação com a renda auferida nos próprios EUA.

Outro país relevante que adota um sistema de tributação mais próximo do regime de tributação em bases universais é a China. Embora este país restrinja a compensação entre lucros e prejuízos auferidos no exterior (permitindo a compensação por país, mas não entre países), há algumas características do seu regime tributário que limitam as distorções provocadas por esta restrição. A principal delas é que somente é tributado o lucro distribuído (regime de “caixa”) pelas subsidiárias estrangeiras. Ou seja, enquanto o lucro auferido no exterior não é distribuído não há tributação, o que permite às empresas diferirem a distribuição de lucros, criando uma reserva que pode ser utilizada para absorver eventuais prejuízos.

Comparado ao padrão internacional, o regime adotado no novo projeto brasileiro – que impede qualquer compensação de lucros e prejuízos entre países – certamente é mais oneroso para as empresas, pois o lucro auferido no exterior é tributado em bases correntes (ou “por competência”). Isto significa que caso uma subsidiária estrangeira gere lucro e outra subsidiária em outro país tenha tido prejuízo, haverá uma sobretributação do lucro agregado auferido no exterior, pois o lucro de uma subsidiária será tributado e o prejuízo da outra subsidiária não reduzirá o imposto devido. Nesse caso não há sequer a possibilidade de diferimento da tributação, que é possível em países que tributam o lucro auferido no exterior apenas quando da distribuição dos dividendos, como é o caso da China.

Mesmo que o imposto devido venha a ser financiado por oito anos (acrescido de juros pela Libor), como está previsto no novo regime brasileiro, este seguirá sendo mais oneroso que o de outros países, uma vez que o montante devido de impostos será apurado em bases correntes, sendo apenas postergado o seu pagamento.

Em suma, as recomendações internacionais afirmam que quanto mais o sistema de tributação dos lucros auferidos no exterior de um país se aproxime do regime “puro” de tributação em bases universais, mais importante é a compensação entre lucros e prejuízos auferidos em diferentes países – para impedir que haja uma sobretributação da renda auferida globalmente.



O Preço do Investimento no Brasil

O ano de 2012 se notabilizou pela baixa expansão do PIB (0,9%) e declínio de 4,0% da formação bruta de capital fixo (FBCF). O período de 2003 a 2008, delineava trajetória favorável, com incremento de 4,2% ao ano em média e de 2,9% do PIB per capita. Com a crise internacional, tal processo foi cessado. A recuperação em 2010-2011 também ocorreu com taxas de inversão elevadas (medidas a preços constantes). Mas 2012 pôs em xeque a consistência dessa aparente retomada, principalmente quanto ao papel da inversão fixa.

Na atualidade, a preocupação maior consiste na interrupção nas incertezas sobre a evolução da indústria, evidenciando a premência de que a economia se volte mais para o investimento e menos para o consumo das famílias. Como já exposto pelo IEDI, é necessária uma nova política econômica. Tal política deve ter o investimento como motor da expansão.

Vamos analisar o tema do incentivo ao investimento no Brasil do ponto de vista de seu preço relativo, segundo duas dimensões. Uma consiste no preço relativo da FBCF: o empreendedor tende a se arriscar mais havendo perspectivas de maior retorno real em períodos futuros. Se o preço relativo da FBCF declinar, investir se torna mais propício, ao ampliar as chances de se ter uma cesta maior de consumo adiante. O outro ponto se refere ao preço do investimento por si, comparado com o de outros países. Numa economia global, a decisão de imobilizar recursos em maquinaria e instalações envolve confrontar os preços de se instalar em diferentes localidades. Logo, assume papel crucial nas decisões de (re)localização de plantas produtivas.

Pode-se olhar para o preço do investimento, mediante as Penn World Tables, versão 7.1 (PWT7.1), que expõe o preço do investimento (FBCF mais variação de estoques) em termos do preço do PIB dos EUA (preço do PIB dos EUA igual a 100 em todos os anos). Assim:

- O Brasil registrava em 1985, um dos menores preços do investimento (índice de 30,8, o mais baixo dentre 52 países), menor inclusive que o da China;
- Em 2000, o preço do investimento estava em 48,9, já equivalente ao trigésimo nono mais alto de um total de 54 países. O índice era um pouco abaixo do registrado pela África do Sul, mas superava os patamares observados pelos demais países dos BRICS, bem como pelos países do ASEAN-4 – Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia;
- De 2003 em diante o preço do investimento passou a crescer, mesmo com apreciação cambial, que costuma baratear os bens de capital transacionáveis – máquinas e equipamentos, de modo que, em 2008, alcançou 83,4, então o segundo maior patamar registrado desde 1950, ficando aquém apenas do observado em 1953;
- Em 2010, o preço da inversão atingiu 94,3, superando o nível de 2008 e colocando o Brasil como “país caro” para se investir, posicionando-se no décimo terceiro mais elevado em 54 países, acima do registrado por quatro países do G7 (EUA, Alemanha, Itália e Reino Unido) e dos Tigres Asiáticos, dos integrantes do ASEAN-4 (exceto Indonésia) e dos demais BRICS.

Cabe observar que os dados mais recentes das contas nacionais acusam incremento do deflator da FBCF e mesmo da FBCF em máquinas e equipamentos, indicando que o encarecimento do investimento no Brasil vem tendo continuidade. Como atenuante, de 2009 a 2011, o deflator de M&E tem subido menos do que o da FBCF em geral. Em 2012, o deflator da FBCF em M&E, certamente refletindo a desvalorização do Real, subiu 4,4%, enquanto o da FBCF como um todo, 4,2%. Na média de 2009 a 2012 o deflator de M&E aumentou por ano 2,4% e o da FBCF, 4,9%, denotando a necessidade de que para interromper e reverter o processo de crescente aumento do custo de investir o Brasil deve se debruçar sobre a evolução do preço da FBCF que não máquinas e equipamentos, vale dizer, em construção e instalação. Deve também redobrar esforços para baratear o investimento em máquinas e equipamentos e compensar o Real menos valorizado através de políticas de redução de custos de bens de capital, depreciação acelerada para os investimentos em máquinas e equipamentos e menores custos de financiamento.

Quanto ao preço relativo da inversão fixa, os dados do IBGE salientam declínio desde 2010, seja em relação ao deflator do PIB ou ao deflator do consumo final, o que favorece a decisão de investir. O mesmo declínio relativo vale para o preço relativo de máquinas e equipamentos. Aliás, tirando 2007 e 2008, a diminuição do preço relativo da FBCF vem ocorrendo desde 2005. Este tem sido um dado positivo: se a FBCF do Brasil capitaneou o crescimento de 2003 a 2008, tal processo foi acompanhado de recuo no preço relativo da FBCF em boa parte do período. Porém, ao contrastar tais resultados com aqueles a partir das PMT7.1, o incremento do investimento até 2008 ocorreu com aumento do preço da inversão. Como se viu, o Brasil ficou mais caro para investir do que outros países a exemplo de vários da Ásia e demais integrantes dos BRICS (dados até 2010), embora investir esteja ficando mais barato do que consumir para quem nele reside.

Aliás, comparando com outros países (números da ONU até 2011), a redução no preço relativo da FBCF relativamente ao deflator do PIB ou ao deflator do consumo final não é particularidade do Brasil. Isto vem sendo observado no G7, em países latino-americanos, nos BRICS (com exceção da China) e em parte dos Tigres e dos ASEAN-4.

Apesar do aprofundamento do capital galgado a partir de 2004, o recuo do investimento no Brasil em 2012 e o claudicante início de 2013 acendem o sinal de alerta. Mesmo com o cenário internacional adverso, outros países têm logrado dinamismo superior. Assim, resta ao País adequar as políticas econômicas para a FBCF ser protagonista e, dentre outros condicionantes, isto requer baratear seu custo. O investimento deve ser o lastro da retomada do crescimento e esteio da recuperação industrial.

O papel do preço do investimento fixo. O ano de 2012 se notabilizou pela baixa expansão (0,9%) e o declínio de 4,0% da formação bruta de capital fixo (FBCF). O período anterior à crise internacional, de 2003 a 2008, delineava uma trajetória favorável, com incremento de 4,2% ao ano em média, sendo de 2,9% do PIB per capita. O senão era o descompasso entre produção industrial e o avanço do volume de vendas no varejo – este crescendo mais que aquela. Com a crise internacional iniciada em setembro de 2008, tal processo foi cessado. A recuperação em 2010-2011 também ocorreu com taxas de inversão elevadas (medidas a preços constantes). Mas 2012 pôs em xeque a consistência dessa aparente retomada, principalmente no que concerne ao papel da inversão fixa.

Quando o processo de expansão tem à frente o investimento, as condições são mais propícias para o maior crescimento industrial. Em contraste, quando é pelo consumo das famílias, parte maior da demanda é em serviços. Ademais, com a FBCF capitaneando as condições são melhores para combinar crescimento com baixo nível de inflação.

Neste tocante, o preço da inversão fixa exerce papel de relevo, o que requer a análise de dois pontos. Primeiramente, o preço do investimento por si só importa: investir num país custa requer mais ou menos recursos do que em outro? Numa economia global, a decisão de imobilizar recursos na forma de maquinaria e instalações envolve confrontar os preços de se investir em diferentes localidades. Logo, transnacionais e mesmo firmas que operam a princípio num único país consideram ou passam a considerar distintas opções para (re)localizar suas plantas.

O outro ponto consiste no preço relativo da FBCF: o empreendedor tende a se arriscar mais havendo perspectivas de ter maior retorno real em períodos futuros. Assim, se o preço relativo da inversão fixa declinar significa que o momento se mostra mais propício para a empreitada, uma vez que esta irá lhe proporcionar uma cesta maior de consumo mais adiante.

Comparando o nível do preço do investimento. O primeiro ponto – o preço do investimento per se – pode ser abordado a partir das Penn World Tables em sua versão 7.1 (PWT7.1). Estas trazem o preço do investimento – FBCF mais variação de estoques – para amplo conjunto amplo de países desde 1950. Porém tal série só vai até 2010. Tal índice toma como parâmetro o preço do PIB dos Estados Unidos (equivalente a 100 para todos os anos).

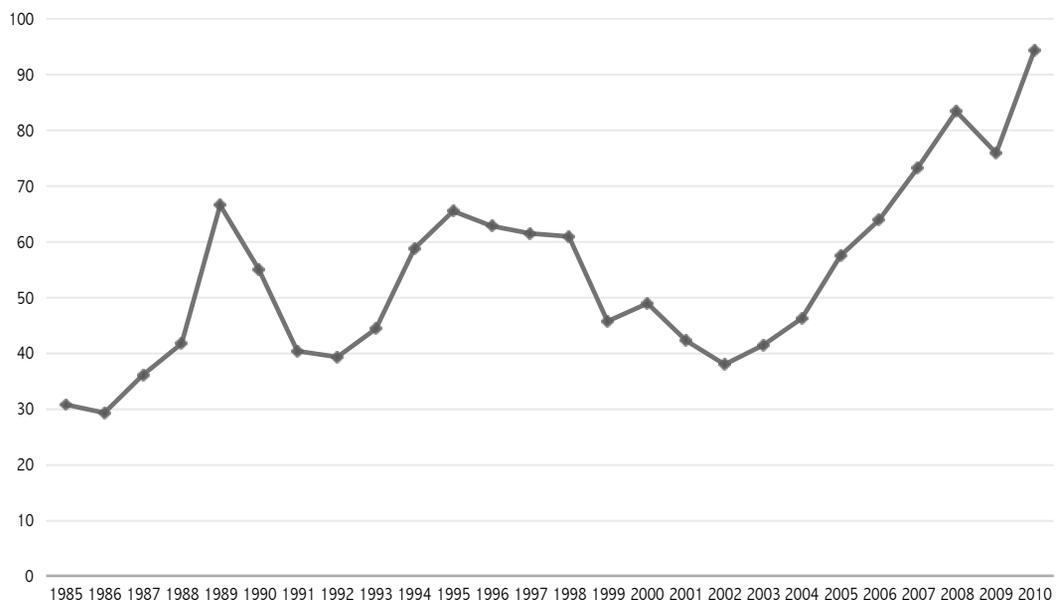
Há de se ter certos cuidados nesta análise: como qualquer bem ou serviço, um elevado preço do investimento pode decorrer da alta qualidade das máquinas, equipamentos, instalações bem e de outras construções. Ademais, um recuo do preço do investimento pode ser seguido ou acompanhado de acréscimo no investimento, com a aludida queda propiciando tais aumentos. Mas o incremento da inversão pode ser acompanhado de

aumento de seu preço, refletindo simplesmente um fenômeno de procura e oferta. Neste caso, preço do investimento é efeito, não causa. A questão é que tal aumento pode se tornar empecilho adiante, em especial caso não se crie um diferencial (qualidade, ambiente para investir etc.) que valha o preço maior.

Mesmo sem contrapor a outros países, é possível ver o quão cresceu tal medida do preço da inversão no Brasil. Em 1985, o nível do preço da formação bruta de capital estava em 30,8 (ante 100 para o preço do PIB dos EUA) e terminou registrando 94,3 em 2010. Tomando-se a série desde 1970, o preço da inversão em 1985 só não foi menor do que em 1983, 1984 e 1986.

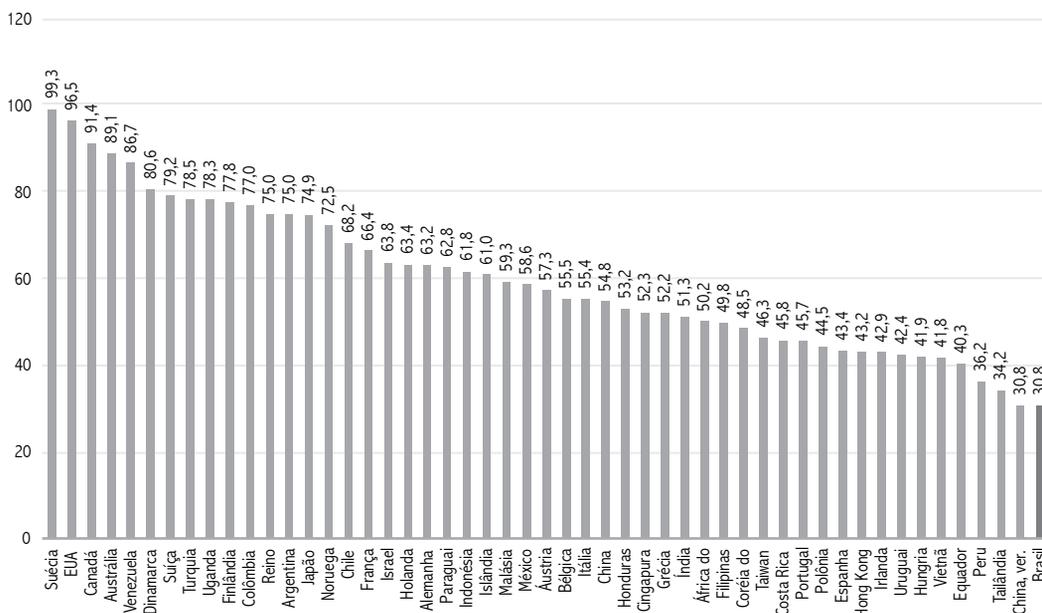
Não só isto: o preço em 1985 era menor até do que o da China. Todavia este preço abaixo se devia em parte à acumulação de capital do final dos anos 1970 e dos problemas decorrentes da crise da dívida externa. Algo análogo ao preço barato de uma mercadoria quando esta é de baixa qualidade. Depois de recuar ainda mais em 1986, o referido preço subiu até 1989, atingindo 66,7, com a alta inflação do País. Em 1990 declinou para 55,2. Apesar do recuo, tal patamar se encontrava acima do preço da inversão dos integrantes dos ASEAN-4 Malásia, Filipinas e Tailândia, assim como do preço do investimento da China e da Índia. Também superou os de outros países sul-americanos, da Europa Oriental, Costa Rica e do Vietnã.

Preço do Investimento - Brasil: 1985-2010
(PPC/US\$, Preço do PIB dos EUA em todos os anos = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Heston, A.; Summers, R.; e Aten, B. *Penn World Table Version 7.1*. Pensilvânia: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, nov. 2012.

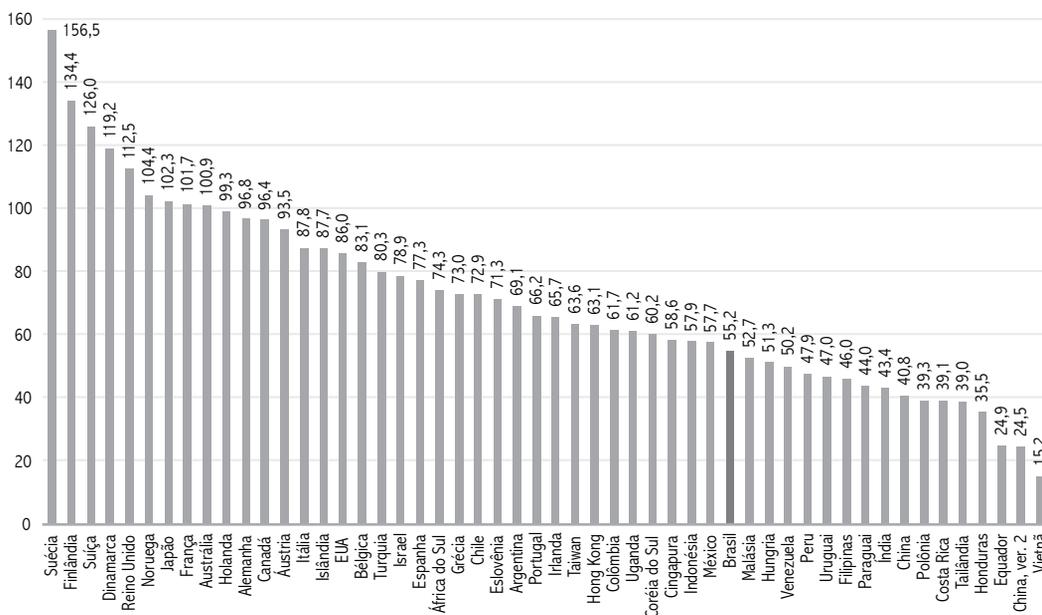
Preço do Investimento - Países Selecionados: 1985 (PPC/US\$, Preço do PIB dos EUA em 1985 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Heston, A.; Summers, R.; e Aten, B. *Penn World Table Version 7.1*. Pensilvânia: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, nov. 2012.

Nota: As PWT7.1 trazem duas versões de dados para a China, cada uma com ajuste de preços distinto, justificando a presença de dois dados para o país.

Preço do Investimento - Países Selecionados: 1990 (PPC/US\$, Preço do PIB dos EUA em 1990 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Heston, A.; Summers, R.; e Aten, B. *Penn World Table Version 7.1*. Pensilvânia: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, nov. 2012.

Nota: As PWT7.1 trazem duas versões de dados para a China, cada uma com ajuste de preços distinto, justificando a presença de dois dados para o país.

A diminuição em 1990 continuou até 1992 com a recessão do biênio 1991-1992 pela qual o Brasil passou. O preço da inversão cresceu até 1995, para então declinar até 1999. Este período de recuo do preço do investimento coincide em boa medida com o chamado miniciclo do investimento, de 1995 a 1998, após a implementação do Plano Real a subsequente estabilização dos preços. Assim, mesmo a redução do preço da formação bruta de capital não tendo sido elevada, foi concomitante a um incremento da inversão fixa. Neste caso, há indicativo de que o comportamento do preço concorreu para ampliar a FBCF.

Em 1999, o Brasil passou para um regime de câmbio flutuante, ocorrendo uma depreciação cambial. Embora em 2000, tenha havido apreciação cambial e aumento no preço do investimento frente ao ano anterior, o patamar do preço do investimento, ficou abaixo daquele observado em 1990. Com tal patamar em 2000, de 48,9, o Brasil apresentou um indicador maior do que o da China, Índia e Rússia.

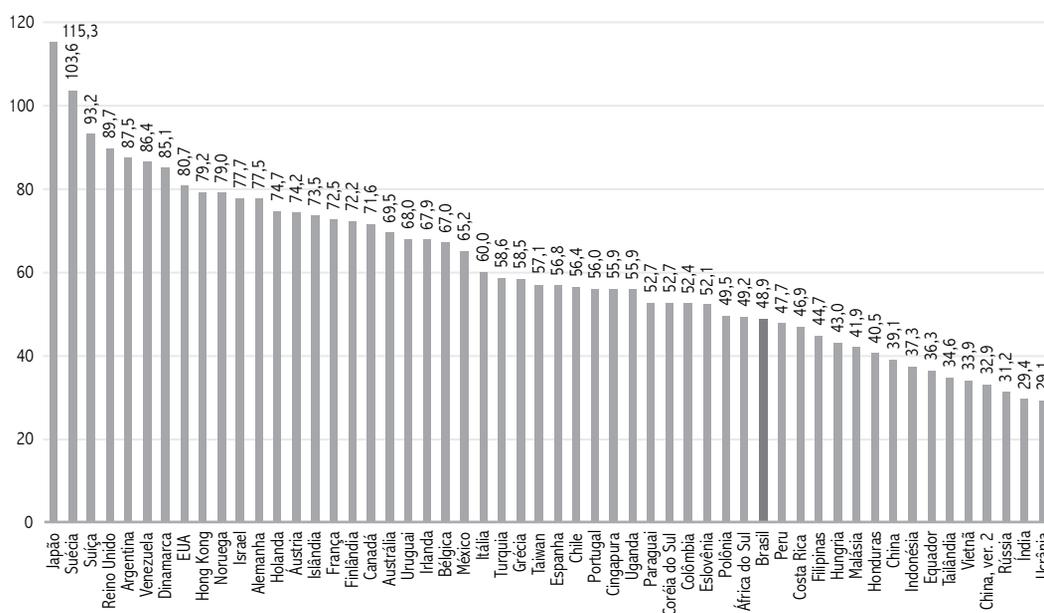
Nos dois anos subsequentes, o preço da inversão declinou, ficando em 38,2 em 2002, o menor nível desde 1987, quando ficara em. Daí em diante o preço do investimento passou a crescer, mesmo com a apreciação cambial, que costuma baratear os bens de capital transacionáveis – máquinas e equipamentos. É provável que, de 2003 a 2008, o incremento da formação bruta de capital, devido ao acréscimo da renda e melhorias na distribuição de renda, concorreu para o aumento no preço da inversão pelo próprio aumento na demanda por maquinário, instalações, construções e habitações. Assim, em 2008, preço do investimento do Brasil atingiu 83,4, o segundo maior patamar registrado desde 1950, ficando aquém apenas do observado em 1953. Ademais, com o decorrer do período, até 2008, o preço do investimento brasileiro foi superando o de outros países.

Em 2009, o preço do investimento no Brasil declinou como reflexo da crise internacional e da conseqüente menor procura para investir. O último ano com disponibilidade de dados, 2010, registrou um incremento no preço da inversão digna de nota, alcançando 94,3. Deste modo, à frente do Brasil, estão apenas países europeus, Japão, Austrália, Venezuela e Indonésia. Os próprios EUA presenciaram um preço do investimento inferior ao brasileiro, de 76,5, o mesmo valendo para o México. Assim, exceto pela Indonésia, os países dos BRICS, da ASEAN-4 e até os Tigres Asiáticos se tornaram mais baratos para investir do que o Brasil.

Numa economia global, a decisão de imobilizar recursos na forma de maquinaria e instalações envolve confrontar os preços de se investir em diferentes localidades. Logo, transnacionais consideram distintas opções para a (re)localização de suas plantas. Acresça-se que pesquisa de Ilyas et al., intitulada “The determinants of value added in Pakistan” (*Pakistan Economic and Social Review*, v. 48, nº 2, inverno de 2010) assinalou uma relação negativa entre nível de preço da inversão e adição de valor na indústria de transformação.

Assim os dados até 2010 das PWT7.1 realçam a alta do preço do investimento frente ao de outros países acenando para dificuldades em se recolocar a economia brasileira nos trilhos (trilhos de 2004 a 2008). Aliás, não apenas recolocar, mas também adequar as políticas econômicas às especificidades da redistribuição de renda e melhoria social da população.

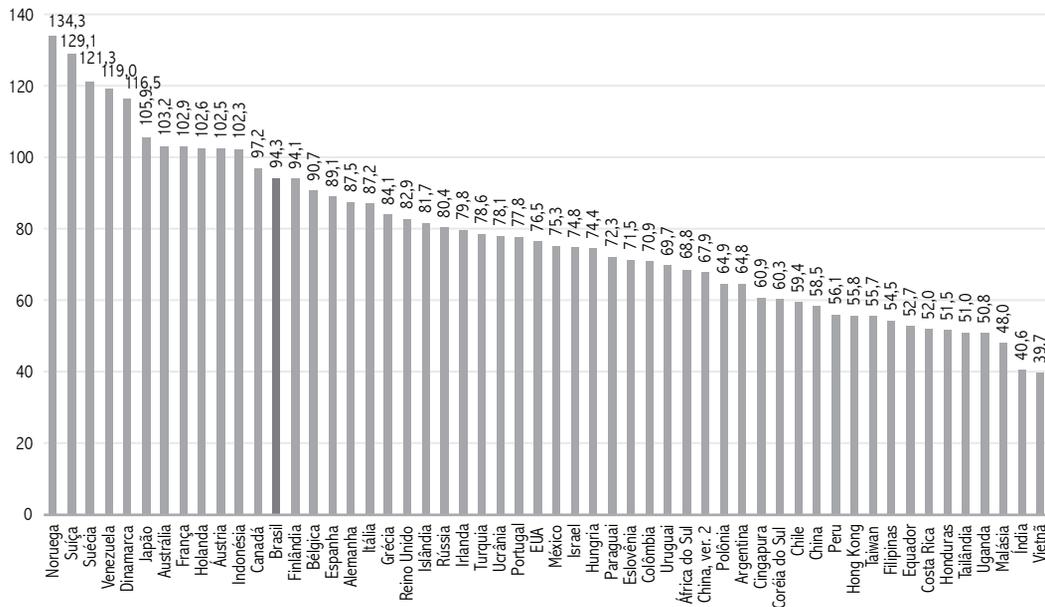
Preço do Investimento - Países Seleccionados: 2000 (PPC/US\$, Preço do PIB dos EUA em 2000 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Heston, A.; Summers, R.; e Aten, B. *Penn World Table Version 7.1*. Pensilvânia: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, nov. 2012.

Nota: As PWT7.1 trazem duas versões de dados para a China, cada uma com ajuste de preços distinto, justificando a presença de dois dados para o país.

Preço do Investimento - Países Selecionados: 2010 (PPC/US\$, Preço do PIB dos EUA em 2010 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Heston, A.; Summers, R.; e Aten, B. *Penn World Table Version 7.1*. Pensilvânia: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, nov. 2012.
Nota: As PWT7.1 trazem duas versões de dados para a China, cada uma com ajuste de preços distinto, justificando a presença de dois dados para o país.

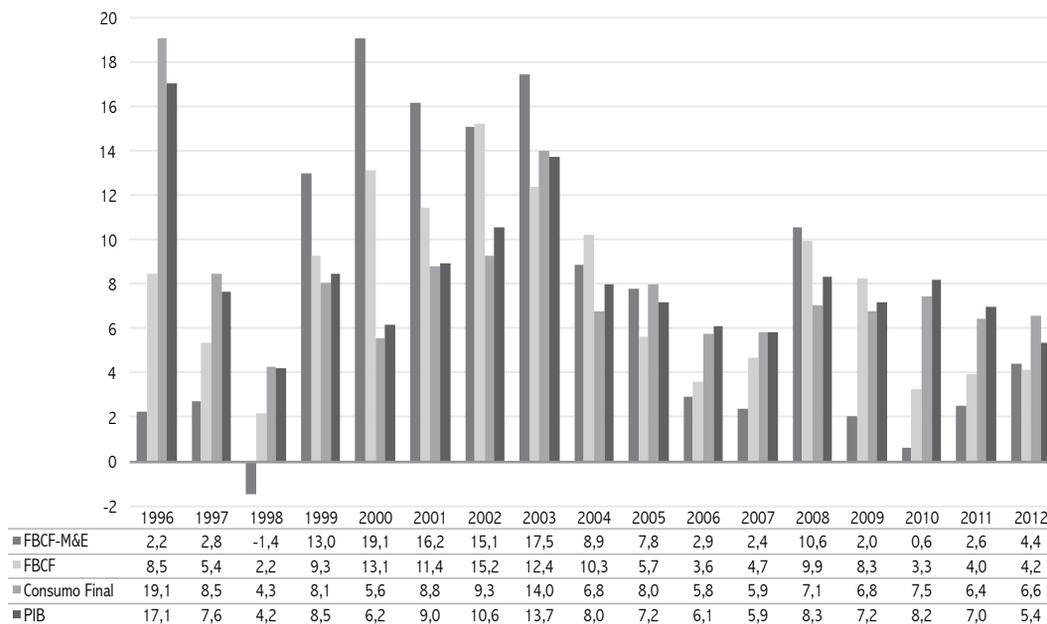
Incremento do investimento fixo e seu preço relativo. Fazer a economia voltar aos trilhos de 2003-2008, tendo o investimento como protagonista, requer uma abordagem mais detida e com dados mais recentes para a economia brasileira, até 2012. Além do próprio deflator da formação bruta de capital fixo (FBCF), devem ser observados o deflator da FBCF em máquinas e equipamentos (M&E), e os preços relativos da FBCF e da FBCF em M&E.

Retrocedendo um pouco, é o caso dos anos de 2005 a 2008. Observando inicialmente os deflatores da FBCF deste período acusou, em média, um acréscimo no deflator inferior ao registrado em todos os anos posteriores a 1998, não por coincidência o ano derradeiro do ciclo anterior de inversão. Esse apontamento serve tanto para o deflator do investimento fixo quanto para o deflator da FBCF em máquinas e equipamentos.

Como visto, em 2010 o preço do investimento no Brasil já rivalizava com o de países “caros” (porém avançados), atuando no sentido contrário à atração empreendimentos estrangeiros. Em 2010, o deflator da FBCF cresceu 3,3%, enquanto o investimento em M&E, apenas 0,6%. No ano seguinte, ambos os deflatores cresceram 4,0% e 2,6%, respectivamente. Ou seja, os preços das inversões em construção cresceram mais do que os dos bens de capital no biênio. Isto mudou um pouco em 2012, quando o índice de preços da FBCF aumentou 4,2% e o da FBCF em máquinas e equipamentos, 4,4%. Tal

comportamento aponta para ampliação do preço do investimento nos moldes como é elaborado no âmbito das PWT7.1.

Deflatores Implícitos do Investimento Fixo e do PIB - Variação % ao ano



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE/SCN, referência 2000 (exceto 2010 em diante: IBGE/CNT, referência 2000), apud Ipeadata, BCB e IBGE.
Nota: Consumo Final se refere à soma do Consumo das Famílias e da Administração Pública.

Passando para os preços relativos da FBCF, analisa-los é útil, pois o empreendedor tende a se arriscar mais se houver perspectivas de maior retorno real em períodos futuros. Assim, se o preço relativo da inversão fixa declinar significa que investir ficou relativamente menos oneroso que os outros bens e serviços: o momento se mostra mais propício para a empreitada que lhe proporcionará uma cesta maior de consumo mais adiante. Os preços relativos estão expostos tanto em termos do PIB quanto em termos do consumo final. A razão entre deflatores da FBCF e do consumo final consegue expurgar possíveis interferências do preço das exportações de bens e serviços presentes no caso do deflator do PIB.

Levando em conta a hipótese de certa superestimação no comportamento dos preços relativos da FBCF, no final dos anos 1980, estes não mais retornaram aos níveis do início dos anos 1970. Todavia, no passado recente, há inegável alinhamento entre crescimento econômico com aumento da taxa de FBCF e declínio no preço relativo da inversão fixa.

Passando para o preço relativo da FBCF, com 1985 como ano-base (preço relativo nele igual a 1), este cresceu praticamente sem interrupções desde 1999 – preço relativo da FBCF de 0,96 – até 2004, quando chegou a 1,10. O preço relativo da FBCF em

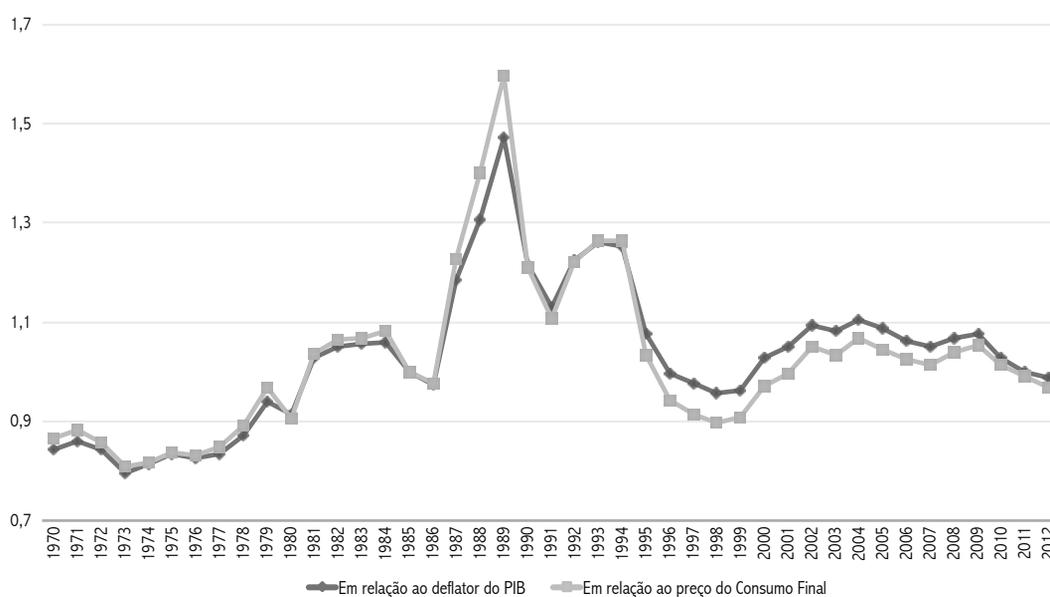
termos do Consumo Final (CF) se comportou da mesma forma, ficando em 2004 em 1,07. Logo, de 1999 a 2004, investir produtivamente foi ficando relativamente mais caro do que consumir. Se quem investe em instalações e M&E busca um fluxo de renda maior para ampliar sua cesta de consumos, por que fazê-lo? Considerando ainda que tal período teve taxas de juros elevadas, a remuneração dos títulos da dívida se mostrava como opção a rivalizar com a FBCF.

Na passagem de 2004 a 2005, o preço relativo do investimento fixo passou a declinar, chegando a 1,05 em 2007. Já a razão entre deflatores da FBCF e do consumo final caiu para 1,01. Em 2008 – ano de expansão, mas também do início da crise internacional – e em 2009, o preço relativo da inversão fixa em termos tanto do PIB quanto do CF aumentou para 1,08 e 1,05, respectivamente. Quanto ao preço relativo da FBCF em maquinaria, no período seguinte ao miniciclo de inversão, teve aumento até 2005 (em termos de PIB) e até 2004 (em termos de CF). Na sequência, a razão entre deflatores da FBCF em M&E declinou até 2007, em relação, seja ao produto agregado, seja ao consumo final. Mas, distinguindo-se do preço relativo da FBCF, o preço relativo da FBCF em M&E voltou a cair já em 2009.

Quer o preço relativo do investimento fixo quer o preço relativo da FBCF em M&E declinaram até 2012. Os preços relativos da FBCF em termos do PIB e em termos do CF desceram até 0,99 e 0,97, respectivamente. Tais patamares em 2012 foram os mais baixos desde 1999. A razão entre deflator da FBCF em máquinas e equipamentos e deflator do PIB e a razão entre aquele e o deflator do consumo final declinaram até 1,36 e 1,33, os menores desde 1990. Ou seja, embora o investimento fixo – total e em M&E – tenha recuado em 2012 frente ao ano anterior, os preços relativos continuaram a declinar. Em princípio tais dados parecem apontar para melhores condições para a retomada das inversões em 2013.

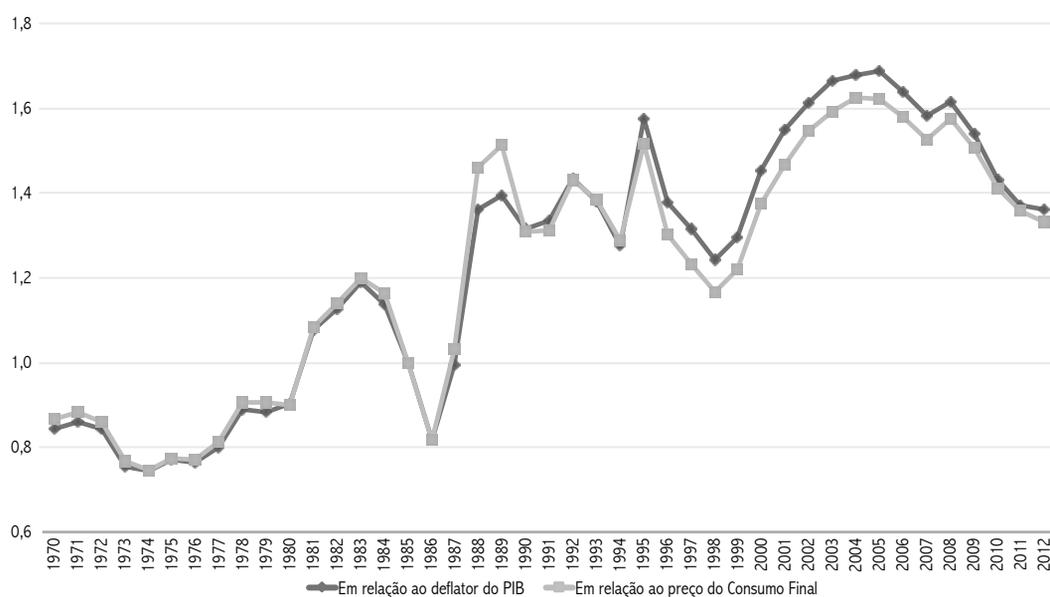
Um “porém” reside em contrastar tais resultados com aqueles a partir das PMT7.1, da seção anterior. Se o incremento do investimento até 2008 ocorreu com aumento do preço da inversão, de 2004 a 2007, o preço relativo da FBCF, em termos seja do PIB, seja do consumo final, declinou. Assim, para o empreendedor doméstico, foi sinalizado um preço de bens de capital em termos de bens de consumo menor, favorecendo neste sentido o investimento. Depois de 2008, tais preços relativos voltaram a declinar, mesmo com o preço do investimento em expansão até 2010, segundo as PWT7.1. Em suma, o Brasil ficou mais caro para investir do que outras economias a exemplo de vários países asiáticos e demais integrantes dos BRICS, embora investir esteja ficando mais barato do que consumir para quem reside no País (conforme as contas nacionais, com dados até 2012).

Preço Relativo do Investimento Fixo (base: 1985 = 1)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE/SCN, referência 2000 (exceto 2010 em diante: IBGE/CNT, referência 2000), apud Ipeadata, BCB e IBGE.
Nota: Consumo Final se refere à soma do Consumo das Famílias e da Administração Pública.

Preço Relativo do Investimento Fixo em Máquinas & Equipamentos (base: 1985 = 1)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE/SCN, referência 2000 (exceto 2010 em diante: IBGE/CNT, referência 2000), apud Ipeadata, BCB e IBGE.
Nota: Consumo Final se refere à soma do Consumo das Famílias e da Administração Pública.

Comparação internacional: o preço relativo da FBCF em termos do PIB. Tratando de forma comparada, podem ser contrastadas a razão entre deflatores da FBCF e do PIB do Brasil com o de outros países a partir de base de dados da ONU. O ano-base adotado foi 1985. Logo para este ano todos os países registram o mesmo patamar, de 1,00. Uma limitação é que os dados mais atuais são para 2011.

Frisa-se que em 2010 e 2011, o preço relativo da inversão fixa do Brasil declinou em 2010 e 2011, aparentemente retomando o declínio registrado de 2005 a 2007 e interrompido pela crise internacional. Em 2011, o nível desta razão de deflatores ficou em 1,00. Como já visto, em 2012, o preço relativo em questão continuou a diminuir, ficando finalmente abaixo do patamar de 1985, mas ainda acima do observado em 1997, 1998 e 1999. Dentre as economias do G-7, Canadá e Reino Unido também experimentaram descenso no preço relativo em pauta em 2010 e em 2011. Nos EUA, ficou estável. No Japão e nos três países europeus do continente, Alemanha, França e Itália, o indicador cresceu. Todavia todos os integrantes do G-7 chegaram em 2011 com preço relativo da FBCF aquém do brasileiro, tendo 1985 como base.

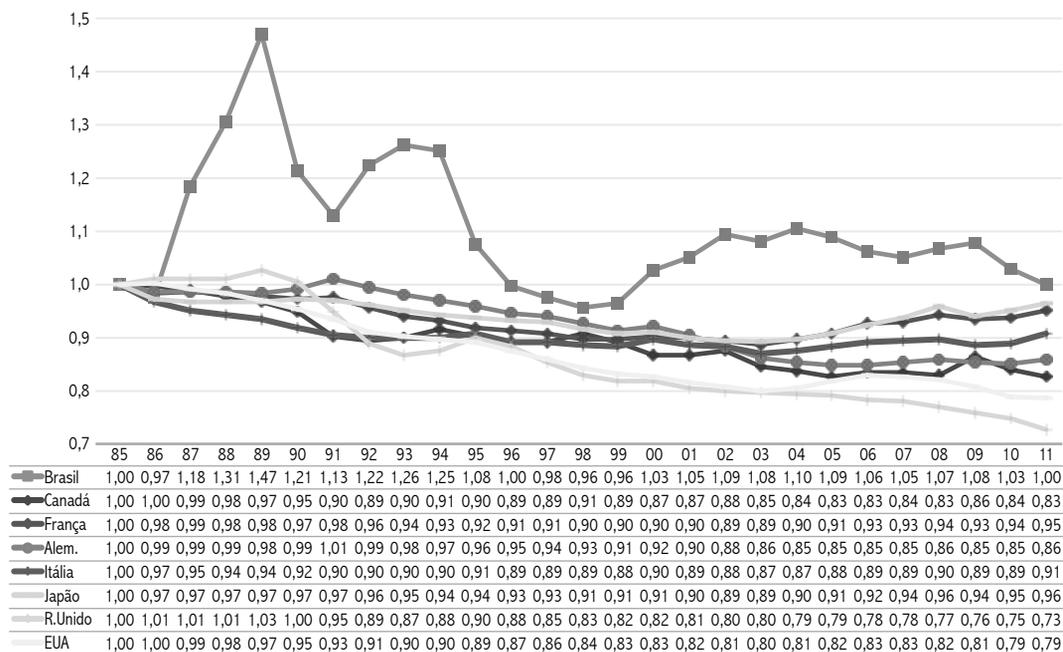
Passando para os Tigres Asiáticos e os ASEAN-4, apenas Cingapura (tigre), Filipinas e Malásia (ambos dos ASEAN-4) experimentaram recuo de seus respectivos preços relativos em 2010 e 2011. Estes três também terminaram a série com preço relativo da FBCF abaixo do brasileiro. Em contraste, os tigres Coreia do Sul, Hong Kong e os demais dos ASEAN-4, Indonésia e Tailândia não só tiveram comportamento distinto no biênio em causa, como também tiveram, em 2011, preço relativo acima do brasileiro.

Dentre os BRICS selecionados, África do Sul foi o único país cuja razão entre deflatores da inversão fixa e do PIB recuou tanto em 2010 quanto em 2011. África do Sul e Índia terminaram a série com preço relativo do investimento fixo abaixo do brasileiro. Já a China chegou em 2011 com esse indicador acima daquele do Brasil, lembrando que tais resultados consideram 1985 na condição de ano-base.

Já Argentina, Chile, Colômbia e México chegaram em 2011 com um preço relativo da FBCF abaixo do brasileiro. Em todos os quatro casos, houve recuo do indicador tanto em 2010 quanto em 2011.

Brasil e G7

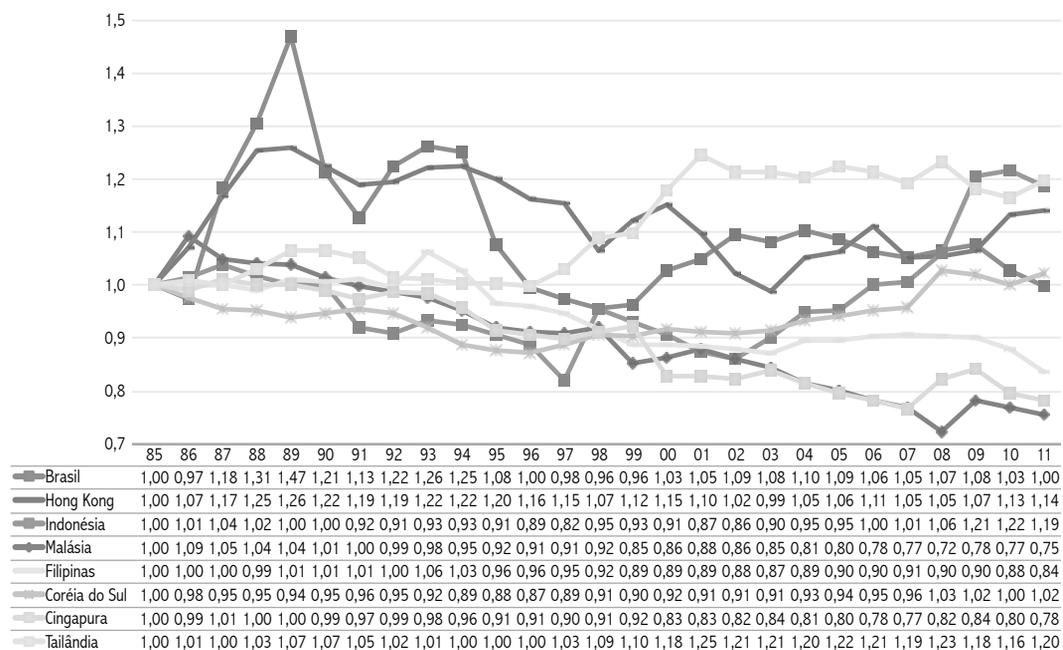
Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do PIB (1985 = 1)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

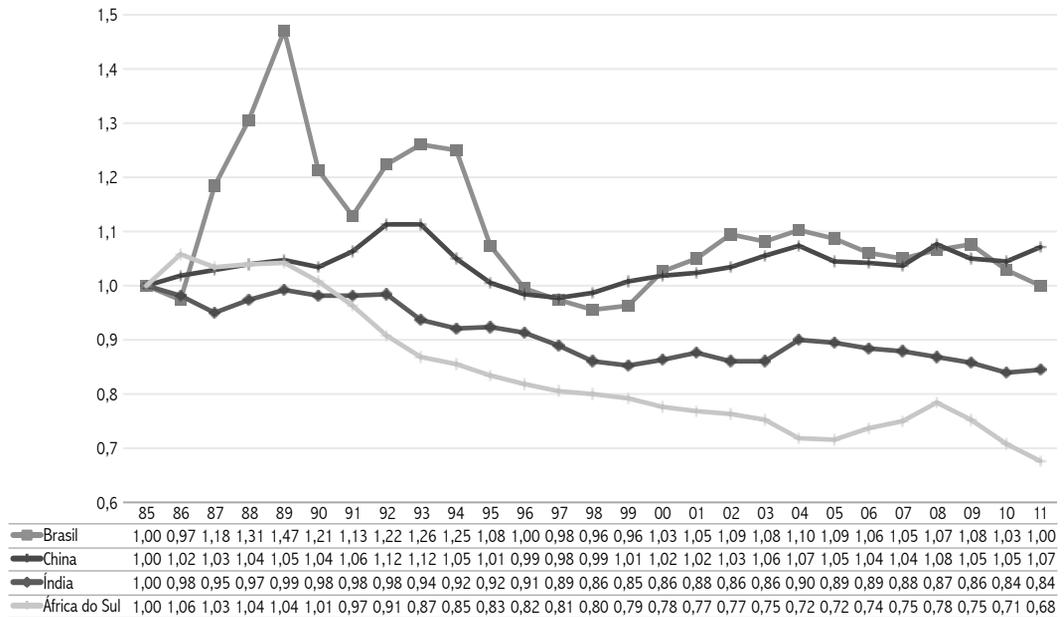
Brasil, Tigres Asiáticos Seleccionados e ASEAN-4

Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do PIB (1985 = 1)



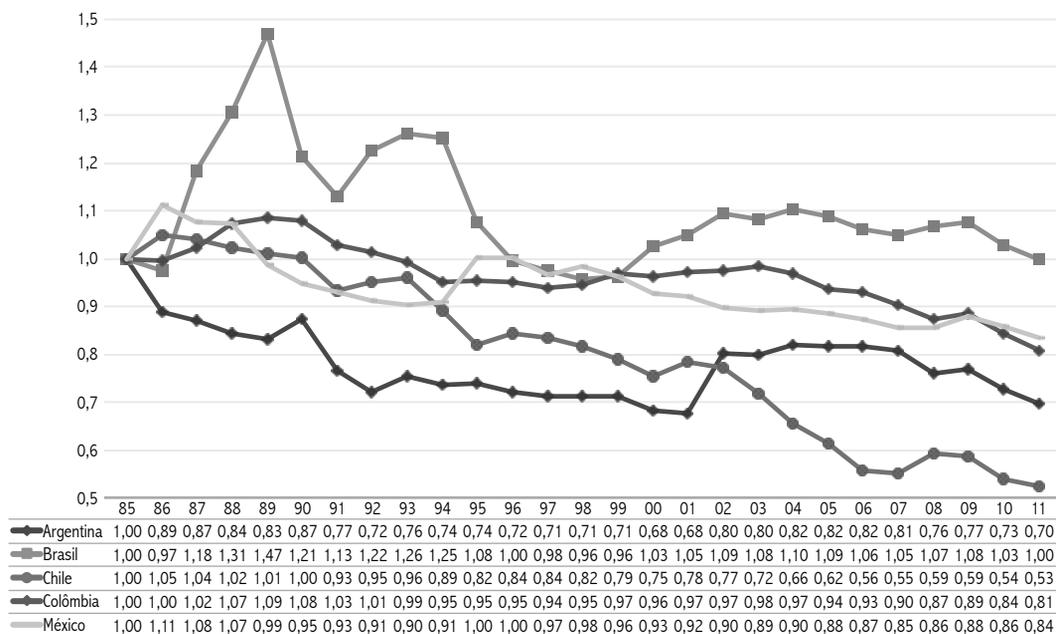
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

Brasil e Membros dos BRICS Selecionados Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do PIB (1985 = 1)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

Brasil e Países Latino-Americanos Selecionados Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do PIB (1985 = 1)



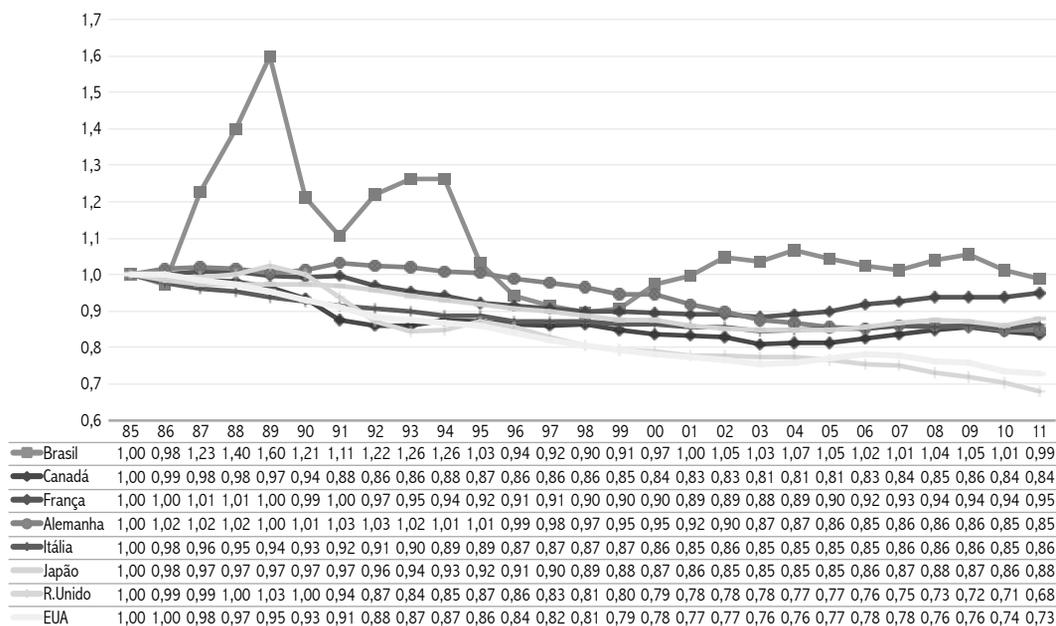
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

O preço relativo do investimento fixo em termos do consumo final. Este segundo grupo de comparação possui caráter complementar, pois o preço da formação bruta de capital fixo é contrastado com o preço do que é gasto pelas famílias e pelo governo, sem a influência que preço das exportações pode exercer no deflator do PIB.

Obtendo-se o preço relativo da FBCF em termos do consumo final (consumo das famílias mais consumo do governo), consegue-se ver que tal indicador para o Brasil pouco difere da razão entre deflator da FBCF e deflator do PIB. No entanto, por expurgar possíveis impactos dos preços das exportações, permite confrontar melhor as opções de investir e consumir considerando os preços dos dois atos.

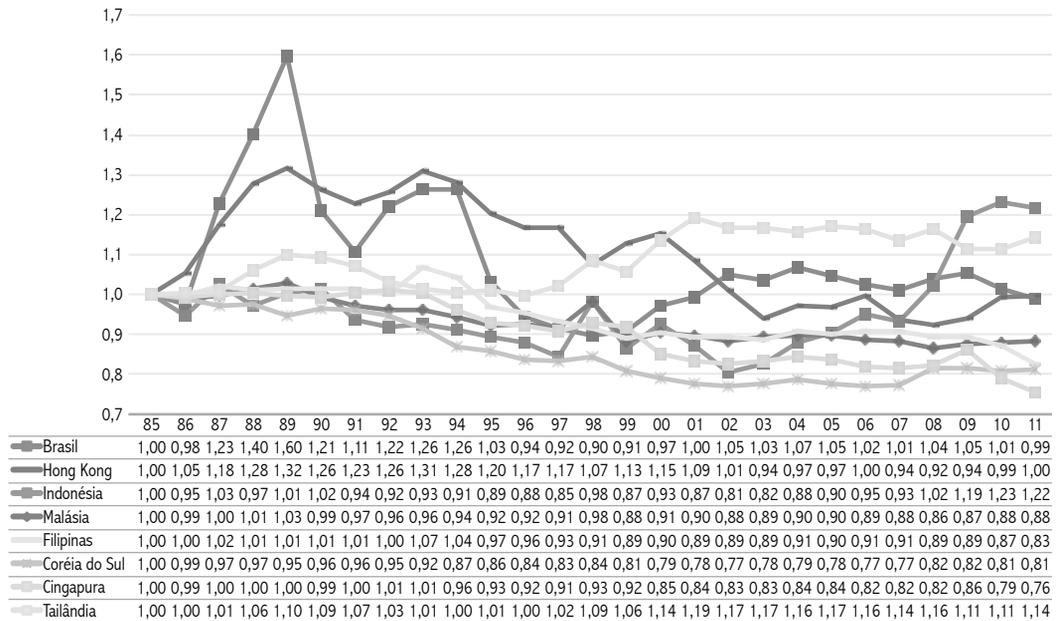
Neste sentido, pelas comparações internacionais, cabe destacar que a Coreia do Sul e a China registraram, em 2011, uma razão entre deflatores da FBCF e do consumo final abaixo do brasileiro (1985 como ano-base). Pelo preço relativo da inversão fixa em termos do PIB, os dois países terminaram a série com grandeza acima daquela do Brasil.

Brasil e G7 Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do Consumo Final (1985 = 1)



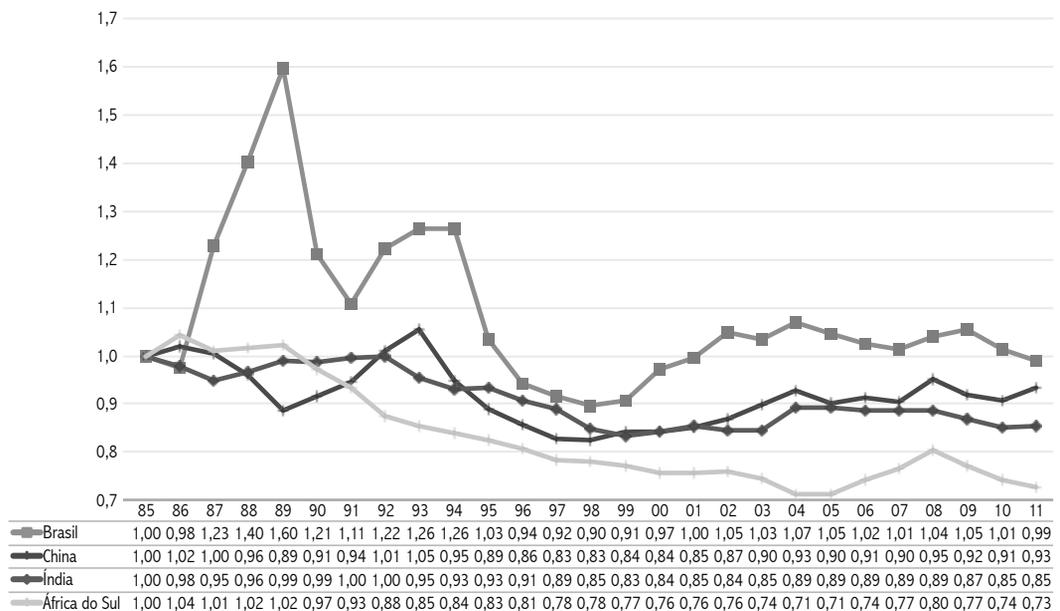
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

Brasil, Tigres Asiáticos Seleccionados e ASEAN-4 Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do Consumo Final (1985 = 1)



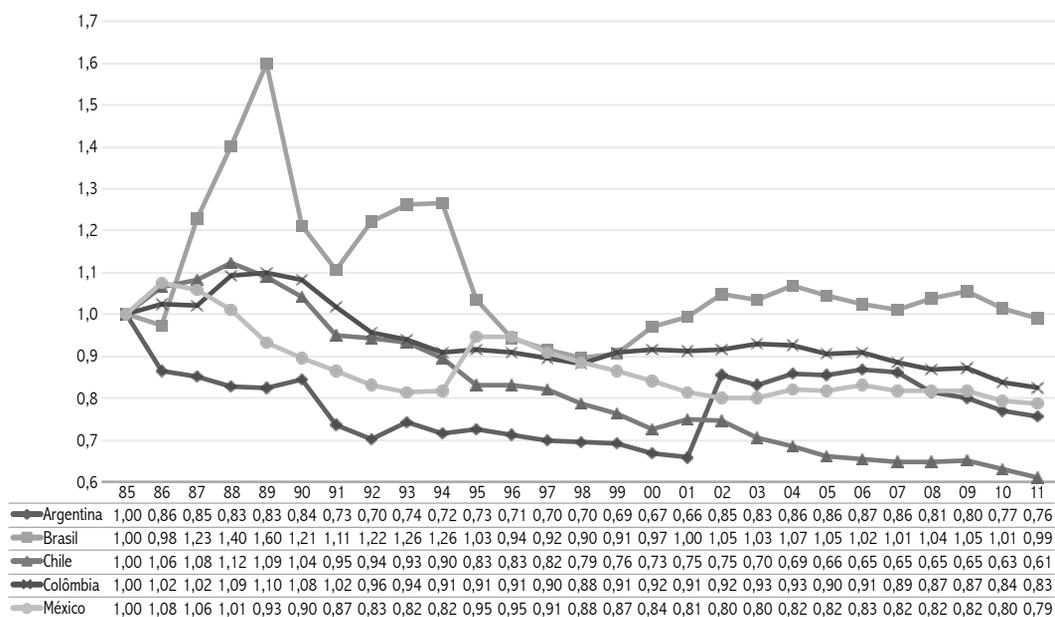
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

Brasil e Membros dos BRICS Seleccionados Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do Consumo Final (1985 = 1)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.

Brasil e Países Latino-Americanos Selecionados Preço Relativo do Investimento Fixo em Termos do Consumo Final (1985 = 1)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do UNSD/ONU e IBGE.



Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial

