

Título do capítulo	TENDÊNCIAS RECENTES DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS
Autores (as)	Rubens Barbosa
DOI	-

Título do livro	Desafios da Nação: artigos de apoio
Organizadores (as)	João Alberto De Negri Bruno César Araújo Ricardo Bacelette
Volume	1
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2018
Edição	-
ISBN	978-85-7811-323-0
DOI	-

TENDÊNCIAS RECENTES DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS¹

Rubens Barbosa²

1 INTRODUÇÃO

1.1 Comércio exterior

O cenário internacional está passando por mudanças – aceleradas pela crise financeira e econômica de 2008 – que estão abalando os fundamentos da globalização e do mercado. São exemplos dessas mudanças a gradual transferência do eixo econômico e político do Atlântico para o Pacífico, com a emergência da Ásia sob a liderança da China, novo motor do reordenamento produtivo global; as cadeias globais de valor; e a multipolaridade dos centros de poder econômico e político, tendo como elemento principal o surgimento dos países emergentes, como, em especial, a China, a Rússia, a Índia e o Brasil.

A desaceleração da economia global e do comércio internacional, bem como o crescimento do protecionismo, cada vez mais sofisticado, inclusive por meio de barreiras técnicas, e a competição com produtos chineses são fatores complementares que afetam todas as economias. O esvaziamento e a paralisia da Organização Mundial de Comércio (OMC), devido ao fracasso das negociações multilaterais da Rodada de Doha, agravam a crise do multilateralismo. Os acordos plurilaterais de facilitação de comércio, de segurança alimentar e de serviços estão paralisados. Um dos grandes desafios da OMC será a forma como serão tratadas dezenas de acordos de livre comércio e as inúmeras regras que estão sendo nele incorporadas. Segundo a OMC, haveria 367 acordos concluídos: 286 acordos regionais foram notificados e estão em vigor, e outros 81 acordos regionais concluídos não foram notificados. O dado oficial da OMC sobre acordos está defasado, já que a listagem não reflete todo o universo, pois não estão registrados, por exemplo, os acordos

1. O objetivo deste trabalho é analisar a posição do Brasil em face das tendências recentes das negociações comerciais internacionais e em relação à crescente internacionalização das empresas brasileiras. A partir desse exame, pretende-se tratar dos impactos sobre a produtividade das companhias nacionais e oferecer propostas para a discussão sobre a abertura da economia.

2. Presidente do Instituto de Relações Internacionais e de Comércio Exterior (Irice).

do Mercosul com Israel e União Aduaneira da África Austral (Sacu – Southern Africa Customs Union).

As novas regras, em muitos casos, vão além das existentes hoje na OMC e estão sendo definidas à margem da própria OMC.

Os acordos comerciais, por si só, não resolvem a questão da expansão das exportações brasileiras, que, em 2016, ficaram abaixo do nível de 2011, mas são um dos instrumentos mais importantes para permitir a inserção competitiva dos produtos nacionais nos fluxos dinâmicos do comércio internacional.

Na realidade, porém, o Brasil foi apanhado no contrapé. Quando resolveu se abrir para as negociações, o cenário internacional mudou, e as tratativas para novos acordos ficaram mais difíceis e problemáticas, e não se vislumbravam perspectivas de arranjos multilaterais na OMC.

Com a tendência de concentração da produção de manufaturas em poucos países e a fragmentação da produção de bens industriais, o processo de globalização vem sofrendo modificações significativas. Nos últimos vinte anos, o comércio das cadeias produtivas (*supply chain trade*) vem crescendo gradualmente. Trata-se do intercâmbio de bens, investimentos, serviços e tecnologia associado às redes internacionais de produção, que combinam a inovação dos países desenvolvidos com os salários baixos dos países em desenvolvimento.

As redes de inovação-produção-comercialização encontram-se dispersas em empresas e países. A ampliação das cadeias produtivas globais e o crescente intercâmbio de partes e componentes estão mudando a forma de tratar as trocas tradicionais de bens e serviços. A industrialização e a produção de manufaturas dependerão da participação dos países em desenvolvimento nessas cadeias produtivas de maior valor agregado. Ao ficar de fora do circuito das cadeias produtivas globais, a maioria dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, passa a concentrar suas exportações em *commodities*, e suas exportações de manufaturados tornam-se cada vez mais reduzidas.

Poucos parecem atentar para essas implicações das transformações que ocorrem no comércio internacional e que terão profunda repercussão sobre o Brasil. Nos últimos quinze anos, esses novos desafios foram, em geral, minimizados com grande prejuízo para o país, como ocorreu no questionamento da política industrial brasileira no setor automotriz e de informática por descumprimento das regras da OMC. O governo não quis abrir mão de seu projeto nacional de desenvolvimento dos anos 1960 e também julgou equivocadamente que, tendo uma indústria diversificada, o Brasil não deveria se engajar nos acordos de cadeias produtivas, que levariam a alguma especialização no contexto produtivo.

O governo Temer anunciou uma nova política no tocante à negociação de acordos de livre comércio, colocando fim ao isolamento do Brasil nas negociações comerciais.

Nesse contexto de grandes movimentos de transformação no comércio internacional, o Brasil está sem estratégia de negociação comercial. Colocando todas as suas fichas nas negociações multilaterais da OMC, o Brasil deixou de lado os acordos bilaterais (em doze anos, apenas três foram assinados: com Israel, Egito e Autoridade Palestina). O Brasil está na contramão das tendências globais e isolado no grande jogo entre os países desenvolvidos na Ásia e no Hemisfério Norte.

No atual momento, o Brasil enfrenta desafios internos e externos. De maneira simplificada, os desafios domésticos são a estabilização da economia, a manutenção e a ampliação das taxas de crescimento, a manutenção do controle da inflação, a redução da taxa de juros, a política cambial, a perda da competitividade dos produtos e serviços e a desindustrialização. O Brasil, hoje, está começando a enfrentar esses desafios internos. Será necessário um esforço conjunto do governo e dos empresários para aprovar no Congresso Nacional mudanças estruturais que retirem o país dessa situação de imobilismo em que se encontra, que agrava as incertezas e reduz a confiança do setor privado. Os fluxos financeiros e as linhas de crédito à exportação estão sendo reduzidos, e as exportações estão caindo pela perda de competitividade e pelo protecionismo, inclusive de nossos parceiros mais próximos. Enquanto isso, as importações crescem, devido à avalanche de produtos chineses que competem, muitas vezes, de forma ilegal, com a produção nacional. Em termos de competitividade, o Brasil, segundo relatório do World Economic Forum, caiu, em 2017, seis posições, indo da 75^a para a 81^a entre 138 países. Essa queda da competitividade está levando o país a perder mercados externos para produtos manufaturados. Com a desindustrialização, o desemprego aumenta e a pauta de exportação está cada vez mais concentrada em produtos primários.

Na área externa, persiste uma clara tendência para o aumento de medidas protecionistas por parte de grande número de países. Foram 778 ações *anti-dumping*, *countervailing duties* e salvaguardas para frear as importações no período de 2013 a outubro de 2016. Desse total, 561 foram terminadas. De 2008 a outubro de 2016, foram criadas 2.978 medidas restritivas de comércio (182 nos últimos quinze meses) e apenas 740 foram removidas.

Registre-se que relatório da OMC aponta o Brasil como um dos países que mais pediram abertura de investigações *anti-dumping* para limitar importações por preços desleais nos últimos cinco anos. A Índia, os Estados Unidos e a Argentina foram os outros países que mais recorreram a essa medida de defesa comercial.

Crescentemente integrado na economia global, o Brasil está vulnerável às incertezas da saída do Reino Unido da União Europeia e às incertezas das

políticas do novo governo nos Estados Unidos. O comércio internacional, fonte de crescimento e de emprego, está em meio a significativas mudanças, lideradas pelos Estados Unidos e pela China, que procuram ajustar suas políticas externas e comerciais à nova ordem internacional multipolar.

A proliferação de acordos regionais e bilaterais incorporando as cadeias produtivas de valor agregado representa, talvez, o maior desafio para as economias dos países em desenvolvimento, como o Brasil, que estão fora desse processo.

Os acordos regionais de livre comércio (dez acordos dos Estados Unidos, onze do Japão e 58 da União Europeia segundo a OMC) registram 52 regras, das quais 38 não estão incorporadas à OMC; quatorze tocam em disciplinas cobertas pelas regras da OMC, mas vão além delas (*OMC-plus*); e doze estão presentes em 80% dos acordos firmados pelos Estados Unidos. A maioria das disposições legalmente obrigatórias representa uma ampliação das regras existentes na OMC sobre propriedade intelectual (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Trips), garantia de investimento (Agreement on Trade-Related Investment Measures – Trim), serviços, movimentos de capital e cooperação aduaneira.

A nova governança global, portanto, está sendo formada à margem das discussões multilaterais da OMC, com profundas consequências para os países em desenvolvimento.

Diversos acordos de preferências comerciais poderiam ser lembrados, em especial, os negociados entre Coreia e Estados Unidos; União Europeia e Trans-Pacific Partnership (TPP); Estados Unidos e União Europeia; e Canadá e União Europeia (Comprehensive and Economic Trade Agreement – Ceta).

O acordo entre Estados Unidos e Ásia (TPP) está oficialmente em ponto morto com a saída dos Estados Unidos. O governo Trump anunciou que pretende negociar os termos do TPP bilateralmente com os países participantes, e possivelmente iniciará esse exercício com o Japão. A formação de uma área de livre comércio entre os Estados Unidos e a Europa – que englobaria três quartos do mercado financeiro, metade do produto interno bruto (PIB) global e quase um terço do comércio internacional – está praticamente descartada.

Sendo Estados Unidos e Europa dois dos principais parceiros do Brasil, caso os acordos fossem levados adiante, é importante entender seu significado e suas implicações para os países que ficarem de fora. O Brasil ficaria alijado dos dois maiores fluxos de comércio internacional. A eliminação de tarifas entre os países-membros desses dois blocos afetaria ainda mais a competitividade dos produtos brasileiros, que, praticamente, teriam maiores dificuldades para manter e ampliar sua participação nesses mercados. A harmonização de padrões (*standards*) criaria custos adicionais à exportação para esses mercados.

Governo e setor privado deveriam estar mais bem preparados e informados sobre a evolução recente nas negociações comerciais no mundo. A chamada metarregulamentação passou a afetar os acordos de comércio; nesse sentido, seria importante procurar informações a respeito do acordo entre Ásia, Estados Unidos, Japão e mais dez países do Pacífico, inclusive três latino-americanos – México, Chile e Peru (TPP).

O TTP vai além de um acordo de livre comércio tradicional, limitado à redução ou à eliminação de tarifas e ao exame das barreiras tarifárias e não tarifárias (subsídios, *anti-dumping*), controladas nas fronteiras. O TPP e os outros entendimentos, como o acordo entre Estados Unidos e União Europeia, inaugurariam uma forma de interdependência econômico-comercial regional mais profunda. Esses acordos iriam ampliar as cadeias produtivas globais, cujo foco, ao contrário dos acordos negociados até aqui, são as regras existentes no território de cada país-membro, relacionadas com o comércio e que passarão a ser harmonizadas.

Mesmo que o TPP não seja aprovado e deixe de entrar em vigor, esse acordo, de última geração, será modelo, a partir de agora, para os próximos acordos comerciais, que incluirão, além da desgravação tarifária, regras que vão além dos entendimentos multilaterais da OMC e incidem sobre políticas internas dos países. Estudos preparados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) mostram que a quase totalidade dessas políticas é compatível com o regime jurídico nacional, com a exceção de alguns aspectos das regras de investimento e de propriedade intelectual, que teriam de se ajustar ao nosso ordenamento jurídico.

O TPP incluiu todos os principais temas do comércio internacional: acesso a mercado, regras de origem, defesa comercial (*anti-dumping*, subsídios e medidas compensatórias, salvaguardas, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, serviços, propriedade intelectual, investimentos, compras governamentais, concorrência, meio ambiente, cláusula social, convergência regulatória, empresas estatais, competitividade e cadeias de valor).

As regras incluídas no TPP tenderão a ser gradualmente estendidas àqueles países que tiverem interesse em se juntar aos novos megabloques. Países como o Brasil, que ajudavam a definir as regras no âmbito multilateral da OMC, passarão a ter de aderir a essas regras com poucas chances de mudá-las, como acontece com a Coreia, que já negociou acordo com a União Europeia e havia declarado sua intenção de juntar-se ao TPP. Novos padrões estão sendo estabelecidos para o comércio internacional e terão implicações para os que estão participando e para os que ficaram de fora. Além disso, poderão exercer influência sobre outros acordos que vierem a ser examinados com membros ou não do TPP e sobre a negociação de acordos plurilaterais fora do âmbito da OMC.

Quanto ao Brasil, seria ainda prematuro antecipar as consequências do hoje superado TPP, mas é certo que haveria desdobramentos afetando negativamente os interesses comerciais brasileiros: poderia haver desvio de comércio, com a substituição de produtos agrícolas brasileiros por norte-americanos e australianos, mais competitivos e preferenciais no âmbito da parceria. Por sua vez, as novas regras impactarão futuras negociações do Brasil, a começar por União Europeia, que, tudo indica, poderão ser levadas adiante neste ano.

Se o TPP for levado adiante em outro formato (maior número de países participantes, com novas regras obrigatórias, com outro nome) – o que levará algum tempo, em vista da reação interna nos Estados Unidos, em função da posição do governo Trump –, deverá haver significativo desvio de comércio tanto na área agrícola quanto na de manufaturas pela presença dos Estados Unidos e do Japão gozando de preferências em relação aos países não membros.

A renegociação do acordo oferece uma janela de oportunidades para a obtenção de informações sobre as negociações, o cronograma de desgravação e as regras incluídos no TPP.

O levantamento de informações relevantes sobre o TPP, com o objetivo de fundamentar uma análise comparativa com a legislação brasileira, poderá subsidiar uma discussão objetiva a respeito de um eventual acordo mais abrangente e profundo entre Mercosul e Aliança do Pacífico (três dos quatro países-membros são parte do TPP) e mesmo, a partir de 2019, de exame da conveniência de negociar com Japão e Coreia com base nos termos do TPP.

Os países que integram a Aliança do Pacífico (México, Chile, Colômbia e Peru) firmaram acordos com Estados Unidos, Europa e China e estão inseridos no contexto dinâmico dos acordos regionais de livre comércio. A fragmentação da produção e a exclusão das negociações externas começam a afetar o comércio externo brasileiro de manufaturas mediante perda de sua competitividade e pela concorrência da China, inclusive no mercado sul-americano.

A manipulação cambial, forma de protecionismo disfarçado em muitos países da Europa e da Ásia, combinada com a apreciação do câmbio no Brasil nos últimos anos, teve como consequência a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias legalmente definidas pela OMC para a proteção do mercado doméstico.

O acordo de preferências comerciais mais recente foi o formalizado entre Canadá e União Europeia (Ceta) em fins de 2016. Assinado no momento em que os acordos de livre comércio estão sob ataque dos movimentos populistas e dos militantes antiglobalização, o acordo poderá reduzir a dependência do Canadá em relação à economia dos Estados Unidos, e representa para a União Europeia o primeiro acordo com uma economia do G-7 depois do arranhão de sua credibilidade pela saída

do Reino Unido. O acordo, com regime de desgravação e regras tradicionais, bem como regras que vão além da OMC, segue as mesmas características da negociação entre União Europeia e Coreia. Ceta representa a eliminação de 99% das tarifas existentes no comércio entre aquela e o Canadá e estabelece padrões de proteção para consumo, meio ambiente e trabalho. O acordo inclui disposições sobre acesso a mercado para bens, serviços, investimentos e compras governamentais. Além disso, regula direitos de propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias, desenvolvimento sustentável, cooperação regulatória, reconhecimento mútuo, facilitação de comércio, cooperação em matérias-primas e solução de controvérsias e barreiras técnicas ao comércio.

Com o objetivo de avaliar os principais modelos regulatórios que vêm sendo adotados na esfera preferencial, bem como as principais sensibilidades do Brasil em adotar regras OMC-*plus* e *extra*, analisam-se a seguir algumas regras dos acordos entre Estados Unidos e Coreia (Korus – United States-Korea Free Trade Agreement) e União Europeia e Coreia (Koreu – EU-South Korea Free Trade Agreement),³ tidos como os modelos mais avançados de Acordo de Preferências Comerciais (APCs) de cada um desses dois grandes parceiros do comércio internacional e que devem servir de base para as negociações do Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) e TPP.

De maneira geral, os dois acordos trazem um extenso quadro regulatório que ultrapassa o disposto na OMC e impõe novas regras para o comércio bilateral. Medidas referentes à harmonização de padrões, transparência e liberalização em serviços facilitam o comércio entre as partes, promovendo maior integração entre suas economias.

Entre os temas regulados no Korus, podem ser mencionadas as medidas de transparência nas áreas de barreiras técnicas ao comércio, serviços e serviços financeiros. Com relação às barreiras técnicas, permite-se a presença de representantes do governo parceiro no desenvolvimento de padrões, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade. No âmbito dos serviços, prevê-se justificativa, por escrito, da medida adotada caso essa não seja precedida de discussões com a outra parte. Outra questão abordada refere-se à facilitação de comércio eletrônico, com a proibição de discriminação a produtos digitais e a eliminação das tarifas a esses produtos.

Com relação à propriedade intelectual, nesse acordo, a proteção é mais rígida quando comparada às regras do Trips. Desse modo, a proteção ao direito do autor é estendida para setenta anos após a morte do autor; há uma intensificação do combate à pirataria; a revogação de patente por não utilização é proibida, entre outras medidas. O acordo também regula investimentos, inclusive com previsão

3. Para mais informações, ver Thorstensen e Nogueira (2017).

de arbitragem investidor-Estado. No Koreu, existe forte proteção às indicações geográficas, bem como a direitos autorais, com extensão do prazo de proteção para setenta anos após a morte do autor.

Ambos os acordos tratam dos novos temas: compras governamentais, concorrência, cláusula social e meio ambiente. Em compras governamentais, ambos os acordos vão além do acordo da OMC. Na questão ambiental, o Korus impõe cláusulas de *hard law*, enquanto o Koreu utiliza padrões de sustentabilidade e a liberalização de bens verdes.

Contatos diretos com os negociadores do Chile, Peru, México e Japão, por exemplo, para tratar do cronograma de desgravação e das novas regras poderão ser úteis para entender a lógica da negociação e as táticas utilizadas por esses países. É importante ressaltar que as regras incluídas no TPP foram negociadas, e muitas delas ganharam prazos para que a legislação interna fosse adaptada e para que entrasse em vigor.

Mencionam-se a seguir alguns exemplos de cláusulas inovadoras incluídas no TPP e aceitas por todos os países. Evidentemente, caberia um trabalho de comparação com o regime jurídico nacional para ver sua compatibilidade e examinar a possibilidade de adaptações.

- 1) Barreiras técnicas – transparência:
 - a) permite que partes do TPP participem da elaboração de regulamentos técnicos, *standards*, e procedimentos de avaliação de conformidade de órgãos governamentais de outras partes;
 - b) inclui requisitos para assegurar que as informações sobre tomada de decisões regulatórias estejam disponíveis ao público; e
 - c) os procedimentos de avaliação de conformidade apenas serão exigidos de bens exportados a outros países do TPP.
- 2) Propriedade intelectual – proteção e *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual:
 - a) sanções penais pela violação de direitos autorais, direito de marcas e roubo de segredo comercial;
 - b) proibição para que empresas estatais sejam isentas de punição por violação de direitos de propriedade intelectual;
 - c) aplicação dos direitos de propriedade intelectual no ambiente digital;
 - d) prevenção de “cyberespeculação” (*cybersquatting*);
 - e) proteção de medicamentos biológicos;

- f) requisitos para assegurar que as informações sobre tomada de decisões regulatórias estejam disponíveis ao público; e
 - g) os procedimentos de avaliação de conformidade apenas serão exigidos de bens exportados a outros países do TPP.
- 3) Investimentos: qualquer ativo que um investidor detém ou controla, direta ou indiretamente, que possua características de um investimento, incluindo comprometimentos do capital ou outras fontes, a expectativa de ganho ou lucro, ou a assunção do risco.
- 4) Lista positiva: itens que podem ser considerados investimentos – *i*) uma empresa; *ii*) ações, estoque e outras formas de participação acionária equitativa em uma empresa; *iii*) títulos da dívida, debêntures, outros instrumentos de débito e empréstimos; *iv*) operações a longo prazo, opções e outros derivativos; *v*) instalações, construções, gerência, produção, concessão, partilha de receitas e outros contratos similares; *vi*) direitos de propriedade intelectual; *vii*) licenças, autorizações, permissões e direitos similares conferidos mediante o direito da parte; e *viii*) outros bens tangíveis ou intangíveis, propriedades móveis ou imóveis e direitos de propriedade relacionados, como arrendamentos, hipotecas e penhora.
- 5) Lista negativa:
- a) não será investimento uma ordem, ou julgamento, contida em uma ação judicial ou administrativa; e
 - b) tratamento nacional – exceção: o tratamento da nação mais favorecida *não será estendido* aos procedimentos de solução de controvérsias ou mecanismos incluídos na seção sobre *arbitragem investidor-Estado* para que não haja margem para a extensão no que se refere à solução de controvérsias.
- 6) Padrão mínimo de tratamento:
- a) tratamento justo e equitativo: inserido no padrão mínimo de tratamento;
 - b) denegação de justiça nas esferas criminal, civil ou administrativa caracteriza a violação ao tratamento justo e equitativo; e
 - c) caso de conflitos armados ou guerra civil: caso haja requisição de seu investimento ou de parte dele por Forças Armadas ou autoridades desta parte, ou a destruição do investimento ou de parte dele, sem necessidade, o Estado receptor do investimento deve fornecer ao

investidor restituição, compensação ou ambos pela perda, conforme o caso.

- 7) Investimentos – solução de controvérsias investidor-Estado:
 - a) Mecanismo oficial próprio: arbitragem investidor-Estado; e
 - b) Período pré-arbitral: fase de negociação prévia e obrigatória a partir de seis meses do recebimento do requerimento de consultas; e, no mínimo, noventa dias antes da submissão à arbitragem, o demandante deve encaminhar ao demandado a notificação por escrito de sua intenção.
- 8) Empresas estatais: objetivos
 - a) oferecer uma ampla cobertura às empresas estatais que se dedicam principalmente à atividade comercial e têm por finalidade *evitar uma situação em que um governo poderia facilmente fugir às suas obrigações, delegando a sua autoridade a uma empresa estatal*. O capítulo inclui regras que exigem que as empresas estatais que operam sob autoridade delegada abram mão de suas obrigações do acordo do TPP; e
 - b) incluir compromissos às partes do TPP para *garantir que essas efetuem compras e vendas com bases comerciais*, exceto quando, ao fazê-lo, isso consista em prática incompatível com qualquer dispositivo da operação da empresa estatal na prestação de serviços públicos. Os governos TPPs também concordam em assegurar que as partes ou monopólios designados não discriminem as empresas, bens e serviços de outras partes.

2 PROPOSTAS

2.1 Uma nova inserção comercial para o Brasil

Cada vez mais isolado das novas tendências do comércio internacional e com dificuldades para criar um mercado regional para seus produtos, ao contrário do que ocorre na Ásia e na Europa, o Brasil deveria rever sua estratégia de negociação comercial, sem preconceitos ideológicos, com vistas à abertura de novos mercados, não só entre os países em desenvolvimento, mas também entre os desenvolvidos.

A atual lógica de fragmentação do comércio internacional está voltada para a integração das empresas por meio das cadeias globais de valor. Cinquenta e seis por cento do intercâmbio global e 72% dos serviços ocorrem dentro das mesmas companhias e são facilitados por acordos comerciais com regras negociadas bilateralmente.

O Brasil tem encontrado dificuldade para inserir seus setores industriais e de serviços nos grandes centros difusores de tecnologia. Segundo a OMC, a participação do Brasil nas redes internacionais de produção é de apenas 40%.

A proliferação de novos acordos resultou em uma extensa rede regulatória, que afeta a dinâmica do comércio global, incorporando alguns países e excluindo outros. Muitas das regras presentes nesses acordos procuram corrigir distorções nos próprios países, como questões referentes a serviços, propriedade intelectual, padrões e regulamentos técnicos, coordenação de padrões privados, padrões de sustentabilidade e de clima, padrões sociais e de direitos humanos, concorrência, investimentos e regras de origem.

Em face da nova realidade do comércio internacional, com inovações trazidas pelos acordos preferenciais de nova geração, bem como dos avanços da integração promovida, é imperativo que o Brasil repense sua estratégia de acordos preferenciais. O Brasil enfrenta o grande desafio geopolítico e geoeconômico de ter de sair de uma posição defensiva nas políticas econômica e de comércio exterior. A ausência de um debate sobre essas questões mostra uma falta de pensamento estratégico de médio e longo prazo do governo, dos trabalhadores e do setor empresarial.

A inserção externa é parte de uma agenda de competitividade e de produtividade mais ampla que, se implementada, poderá facilitar o aumento do fluxo de investimento e proporcionar um maior acesso ao mercado de bens e serviços no exterior.

É evidente a necessidade de o Brasil adotar um modelo de APC que traga um quadro regulatório mais avançado, que ultrapasse a simples redução de tarifas e permita a eliminação das barreiras não tarifárias. Entretanto, cabe questionar quais regras e modelos deve o Brasil adotar.

Enquanto algumas das regras trazidas por esses acordos podem facilmente ser adotadas pelo Brasil, beneficiando suas exportações, outras vão exigir adaptação da legislação interna. Ademais, devido a algumas das regras previstas nesses acordos poderem afetar negativamente o Brasil, em especial a indústria nacional, deverão ser atenuadas nos acordos do país e contrabalançadas com adequações de políticas internas.

2.1.1 Breves comentários sobre algumas das medidas mencionadas

Medidas de transparência, por exemplo, são bastante positivas. A possibilidade de discussão prévia de padrões e regulamentos técnicos e sanitários permite prevenir a imposição de medidas que representem barreiras desnecessárias ao comércio e prejudiquem as exportações brasileiras.

A adoção de determinadas cláusulas sociais, em especial aquelas que fazem menção às convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não traz

prejuízos ao Brasil, uma vez que grande parte dessas convenções já foi ratificada pelo país.

Por seu turno, o aumento da proteção à propriedade intelectual pode trazer impactos à inovação tecnológica no país. Preocupação maior é a proteção conferida aos fármacos. As medidas adotadas pelo Brasil para o licenciamento compulsório de patentes de fármacos sem autorização do detentor, para uso interno, podem ser prejudicadas com a adoção de medidas de propriedade intelectual mais restritivas que o Trips.

Em relação às compras governamentais, também se deve atentar para as restrições a políticas de margem de preferência e as condicionantes nas licitações. O Brasil se utiliza das compras governamentais como instrumento de política de desenvolvimento econômico, promovendo a compra de bens e serviços da indústria nacional como forma de incentivo. A regulação do tema exige um profundo estudo sobre ganhos e perdas, além de avaliação do impacto dos resultados obtidos com a adoção de tais medidas ao país.

No âmbito dos investimentos, as restrições se devem, por um lado, à excessiva proteção que vem se concedendo aos investidores em detrimento de algumas políticas públicas consideradas necessárias. De outro, contrapõe-se a controversa cláusula de restrições legais à arbitragem investidor-Estado. No entanto, tal cláusula não foi aceita nos acordos com Austrália, e também não seria aceita na negociação com a Europa. A regulação dos investimentos tem-se mostrado necessária para a maior integração comercial, uma vez que o tema está estritamente relacionado ao comércio de bens e já é parcialmente regulamentado no comércio de serviços no modo 3. Nesse sentido, o Brasil deve encontrar um modelo que se mostre mais balanceado entre proteção conferida ao investidor e autonomia do Estado para executar determinadas políticas.

A adoção de APCs com mais regras OMC-*plus* e *extra* é viável e pode ser benéfica para a integração comercial do Brasil, desde que sejam observadas as particularidades da economia nacional em face dos principais modelos de APC que vêm sendo implementados. O desenho de um modelo próprio, que atenuie as debilidades dos produtores nacionais e ainda assim promova uma integração profunda, é possível e deve ser buscado na Política de Comércio Externo do Brasil.

O imobilismo do Brasil com relação à multiplicação de acordos preferenciais e o isolamento do país diante da criação dos mega-acordos preferenciais estão tornando onerosa a sua inserção no novo contexto do comércio global e das cadeias globais de valor. Mais do que mercados, discutem-se regras que nortearão o comércio das próximas décadas. É nesse sentido que o Brasil precisa tomar uma decisão: se mantém o modelo atual de integração apenas com a América do Sul ou se parte

para um modelo mais aberto de integração com novos parceiros internacionais que possam trazer ao país um choque de inovação e competitividade.

Cabe, assim, examinar o conjunto das regras incluídas no TPP, indicando quais são compatíveis com a OMC e quais são OMC-*plus*, bem como quais não foram negociadas na OMC, além de apresentar o cronograma de desgravação tarifária aprovado pelos países-membros.

2.2 Nova estratégia de negociação comercial (bilateral, regional e multilateral)

A reformulação da estratégia de negociação comercial seguida nos últimos anos passa pela revitalização do Mercosul; pelo aprofundamento dos acordos regionais com nossos vizinhos sul-americanos e pela criação regional de cadeias de valor agregado com intensa participação do Brasil; pela negociação de acordos com os países desenvolvidos – como Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá, Coreia e outros – que possam aportar inovações tecnológicas e incluir empresas brasileiras nas cadeias globais de integração produtiva de valor agregado. Sem estratégia de negociação comercial e com dificuldades para criar um mercado regional para seus produtos, a exemplo do que ocorre na Ásia e na Europa, o Brasil está cada vez mais isolado, e, se não mudar sua estratégia, dificilmente poderá beneficiar-se dessas novas tendências do comércio internacional.

2.3 Acordos plurilaterais

Deveria ser revista a não participação do Brasil nos acordos plurilaterais (serviços, tecnologia da informação, meio ambiente).

2.4 Promoção de complementaridades produtivas

Aprofundar estudos iniciados pelo Ipea e pela Cepal com o objetivo de ampliar as cadeias produtivas no entorno geográfico sul-americano, facilitar o acesso a insumos importados e estimular a expansão de empresas brasileiras nesses mercados.

2.5 Repensar o processo decisório interno para o comércio exterior

Será conveniente repensar o processo decisório do comércio exterior, com o presidente da Câmara de Comércio Exterior (Camex) vinculado diretamente ao presidente da República, como acontece nos Estados Unidos, de forma que possa ser reestabelecida sua função de motor do crescimento econômico.

2.6 Abertura da economia

Significa discutir formas de abertura da economia brasileira, de forma negociada e gradual, na medida em que avançam as reformas estruturais que vão permitir uma melhora nas condições de competitividade e produtividade das empresas

brasileiras. Todo esse trabalho poderia seguir as regras aceitas internacionalmente caso o governo brasileiro modificasse sua oposição e se integrasse como membro pleno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fortalecendo a confiança externa e garantindo a continuidade e a transparência das regulamentações internas.

3 INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

A entrada da China e da Índia no cenário internacional como expressivos produtores, consumidores e exportadores acirrou a competição entre empresas de médio e grande porte e tenderá a expô-las a uma crescente exigência de inserção no mercado global para poder sobreviver.

A internacionalização da empresa brasileira começa a ser uma condição necessária para a obtenção de melhores condições de acesso à tecnologia; para a obtenção de melhores condições de acesso a capitais; para a obtenção de melhores condições de acesso à cultura empresarial; e, naturalmente, para a obtenção de melhores condições de acesso a mercados.

A disposição das empresas em internacionalizar-se talvez seja o indicador que melhor sinalize as suas possibilidades de êxito e até mesmo, em alguns casos, de sobrevivência. A maior abertura dos mercados e a tendência de ampliação de compromissos derivados de acordos de livre comércio trarão a pressão da concorrência cada vez mais para o terreno do mercado doméstico.

No caso brasileiro, o processo de internacionalização das empresas, ainda que insuficiente, apresenta importantes sinais de avanço. A incipiente abertura da economia, a interrupção do processo inflacionário e a profunda reestruturação por que passou a estrutura produtiva nas últimas décadas fizeram o trabalho inicial de romper com o quadro de isolamento da economia mundial em que vivia grande parte da indústria brasileira.

Observando-se a questão sob o ângulo da presença direta de empresas brasileiras em outros países, na forma de alianças, de associações, ou de instalação produtiva, percebe-se um claro amadurecimento dessas ações.

Não existem indicadores específicos sobre quanto as empresas brasileiras estão investindo no exterior (cerca de 10% do PIB), em razão de as estatísticas oficiais relativas aos investimentos diretos englobarem tanto investimentos produtivos como outras formas de operação de brasileiros no exterior.

O processo de internacionalização está no seu início, e os investimentos se concentram basicamente nos Estados Unidos e na América do Sul.

De acordo com estudo encomendado pela Fiesp sobre a internacionalização da empresa brasileira, é cada vez mais significativo o universo de pequenas e médias empresas que aos poucos vêm passando por mudanças culturais e de gestão, com o objetivo de intensificar ou de iniciar um processo de internacionalização.

O estágio de internacionalização de nossas empresas ainda é insuficiente se comparado a padrões observados em países emergentes com presença agressiva no mercado internacional. A participação do comércio exterior brasileiro no comércio mundial – pouco acima de 1%, em decorrência, entre outras razões, do reduzido coeficiente exportação/vendas totais da média de nossas empresas – é incompatível com a dimensão da economia. Outros indicadores, de natureza cultural, são a frequente falta de “exposição” do empresário brasileiro ao mundo dos negócios internacionais e o desconhecimento de seus aspectos regulatórios.

De acordo com estudos elaborados pela Sociedade Brasileira de Estudo de Empresas Transnacionais – Sobeet (CNI, 2012), as principais motivações que levam a empresa a se internacionalizar são estas: *i*) competitividade internacional da empresa; *ii*) redução da dependência do mercado interno; *iii*) busca por economias de escala; *iv*) demanda mundial; *v*) estabelecimento de plataformas de exportação em outros países; *vi*) concorrência no mercado internacional; *vii*) saturação do mercado interno brasileiro; e *viii*) incentivos fiscais. Na mesma pesquisa, as empresas identificaram como principais barreiras internas para a internacionalização estas: *i*) elevada carga tributária no Brasil; *ii*) concorrência com projetos no Brasil; *iii*) custo de crédito no Brasil; *iv*) custos elevados de logística; *v*) flutuação da moeda brasileira; *vi*) falta de apoio governamental; *vii*) falta de pessoal com competência necessária; *ix*) dificuldade de acesso a canais de distribuição nos mercados internacionais; *x*) baixa economia de escala; e *xi*) falta de conhecimento de mercados potenciais.

É interessante verificar, nessa pesquisa, que as empresas não mencionam como suas prioridades a busca e a ampliação de conhecimento tecnológico, dois dos fatores determinantes da produtividade. Na área externa, o ganho de produtividade é gerado pelo processo de aprendizado das formas de atuação no comércio exterior e na produção no território de outro país. As empresas exportadoras tornam-se cerca de 20% mais produtivas quando comparadas com as não exportadoras no conceito de produtividade total de fatores e 26% no conceito de produtividade do trabalho, segundo Prochnik, Esteves e Freitas (2007). No caso de empresas que se instalam no exterior, o contato com novas formas de gestão, com novas formas de produção e com inovações tecnológicas acarreta significativo impacto sobre sua produtividade em relação àquela que consegue obter no Brasil (Hiratuka e Sarti, 2011).

As fusões e as aquisições realizadas por empresas brasileiras em mercados desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos, além de permitirem a absorção de tecnologia, favorecem o estabelecimento de estrutura logística mais sofisticada para atender ao mercado local e a incorporação de laboratórios e redes de pesquisa que melhoram a capacitação da mão de obra nacional e transferem conhecimento a seus centros de pesquisa e desenvolvimento no Brasil.

Nos últimos anos, em virtude da perda da competitividade da economia nacional e da redução do mercado doméstico, empresas têm procurado se estabelecer no Paraguai para beneficiar-se do custo de produção inferior (cerca de 35%) ao do Brasil. Alguns setores, como o têxtil e o de brinquedos, transferiram parte de suas instalações para o país vizinho, utilizando as facilidades da *Lei de Maquila*.⁴ Desde 2015, cerca de cem empresas se transferiram para o Paraguai para se beneficiarem apenas da redução do custo de produção e das vantagens de exportação para o Brasil com isenção de tarifa do Mercosul.

No tocante às políticas públicas, o estudo do Sobeet (CNI, 2012) indica que, para as empresas, as principais iniciativas do governo para facilitar a atividade no exterior são estas: *i*) negociação de acordo de bitributação (no Brasil e no exterior); *ii*) programa de dedução fiscal no Brasil; *iii*) financiamento da atividade no exterior; *iv*) acordos de proteção de investimentos contra riscos políticos no exterior; *v*) financiamento ao investimento no exterior; e *vi*) apoio informacional. As respostas colhidas nos levantamentos realizados indicam que a maior parte das empresas continua dependente de seus próprios recursos para o financiamento de suas atividades no exterior. Entre outros fatores, esse resultado mostrou que, a despeito do volume de recursos disponibilizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para atividades de internacionalização, estes estiveram disponíveis apenas para um reduzido número de empresas de grande porte.

Na área governamental, será necessário um esforço negociador para superar entraves técnicos que impedem a celebração de acordos de bitributação do Brasil com parceiros de vital importância, como é o caso dos Estados Unidos e do Reino Unido, e acordos de garantia de investimentos que vão além dos acordos de cooperação e facilitação de investimentos. Caberia ainda examinar formas de dedução fiscal dos investimentos realizados no exterior.

No tocante ao acordo de bitributação, caberia coordenar as iniciativas isoladas em curso de diferentes instituições (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Fiesp, Sobeet, Chief Executive Officer Forum – CEO Forum, American Chamber of Commerce – Amcham,⁵ e Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos – Cebeu)

4. Lei nº 1.064/1997, promulgada pelo Decreto nº 9.585/2000 no Paraguai.

5. Português: Câmara Americana de Comércio.

para a apresentação de uma só proposta ao Ministério da Fazenda. A criação de uma *border tax* (ajuste fiscal de fronteira), anunciada pelo governo Trump, se vier a acontecer, vai acarretar uma nova regulamentação tributária para as empresas nos Estados Unidos. Caso isso se concretize, haverá necessidade de um reestudo do assunto por parte das empresas e do governo brasileiro.

Quanto ao acordo de cooperação e proteção de investimento que o governo brasileiro passou a negociar recentemente com os países africanos e sul-americanos, seus efeitos são insuficientes para assegurar a garantia dos investimentos brasileiros no exterior. O assunto deveria ser examinado à luz das novas regras incluídas nos acordos de preferências comerciais de última geração, como o TPP, para que fosse verificada sua compatibilidade e eficácia na defesa dos interesses das empresas brasileiras.

No tocante ao apoio financeiro para a internacionalização das empresas, existem apenas duas linhas de crédito à internacionalização, diferentes das que sejam de crédito à exportação de bens e serviços. O BNDES, porém, não financia nenhuma parte do projeto com base na taxa de juros de longo prazo (TJLP), o que, na prática, exclui a vantagem competitiva de um crédito oficial. A política de “campeões nacionais” apoiou a internacionalização de grandes empresas, sobretudo na área do agronegócio. Os resultados duvidosos dessa política contrastam com o trabalho que poderia ser feito com empresas de menor porte em áreas industriais e de alta tecnologia.

O apoio à expansão das empresas brasileiras pela América do Sul e América Latina deveria passar a fazer parte da agenda externa do Itamaraty e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic). A participação do Brasil como motor do processo de integração regional, inclusive no tocante às cadeias de valor agregado, seria um fator muito positivo para a internacionalização das empresas brasileiras na região.

4 PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE INCENTIVO À INTERNACIONALIZAÇÃO

Além das políticas públicas de médio e longo prazo (negociação de acordos de tributação e regras de garantia de investimentos brasileiros no exterior e expansão das empresas nacionais pela América do Sul e América Latina), algumas ações imediatas estimulariam a criação de uma cultura empresarial mais internacionalizada, conforme exposto a seguir.

- 1) Entidades empresariais. Ainda subsistem certas heranças de uma economia fechada e altamente subsidiada. É preciso reforçar o papel pró-ativo dessas instituições e sua capacidade para liderar o processo de maior inserção do Brasil nos fluxos dinâmicos da economia e do comércio exterior (realização de eventos internacionais, seminários para maior troca de experiência e para maior conhecimento do mundo).

- 2) BNDES. A política de apoio aos grandes grupos nacionais do agronegócio poderia ser substituída por apoio financeiro a empresas industriais e de alta tecnologia. Com isso, o BNDES daria importante impulso ao processo, e poderia assumir um papel mais ativo, transparente, podendo agilizar as linhas de crédito que hoje existem para apoiar a internacionalização das empresas.
- 3) Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e embaixadas brasileiras no exterior. Criadas na ideologia de uma economia fechada, a Apex-Brasil e as embaixadas poderiam promover um maior intercâmbio entre as empresas brasileiras e as de seus respectivos países.
- 4) Escolas de administração de relações internacionais (diplomacia corporativa). Ampliar e reforçar acordos de cooperação visando à troca de experiências e diferentes tipos de estágios entre escolas de relações internacionais e as escolas de administração para *incrementar a exposição dos estudantes e executivos ao mundo* internacional de negócios.
- 5) Empresas. As empresas devem definir e implementar uma estratégia de internacionalização, com a criação de departamento especializado para acompanhar as negociações internacionais (Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, OMC, Mercosul) e para acompanhar os entendimentos relacionados com a internacionalização da empresa.

Diante do atual quadro de globalização e de competição no mercado mundial, a internacionalização das empresas não é mais uma opção, mas uma realidade que se impõe para a sobrevivência das empresas competitivas brasileiras.

Como uma das dez maiores economias globais, ter empresas internacionalizadas é condição para o fortalecimento da competitividade e produtividade no Brasil. Ter empresas grandes, *global players*, é ter acesso a capital, experiência, cultura, tecnologia e mercados. Uma economia com empresas internacionalizadas torna-se mais competitiva e tem mais chances de se defender da volatilidade dos mercados internacionais e da desnacionalização das suas empresas.

REFERÊNCIAS

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Internacionalização das empresas brasileiras**: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas. Brasília: CNI, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/ttCoAi>>.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. **Investimento direto e internacionalização das empresas brasileiras no período recente**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1610). Disponível em: <<https://goo.gl/XjKn6t>>.

PROCHNIK, V.; ESTEVES, L. A.; FREITAS, F. M. O grau de internacionalização das firmas industriais brasileiras e suas características microeconômicas *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. O. (Orgs.). **As empresas brasileiras e o comércio internacional**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/poYzBF>>.

THORSTENSEN, V.; NOGUEIRA, T. **O Tratado de Parceria Transpacífico (TPP): impactos do novo marco regulatório para o Brasil**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qasvJ9>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACIOLY, L.; LIMA, L. A. F.; RIBEIRO, E. (Orgs.). **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/3szBxs>>.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Internacionalização das empresas brasileiras** – documento final. São Paulo: Fiesp, jun. 2005.

MEIN, J. E. *et al.* **Internacionalização das empresas brasileiras: estudo temático 2005/2006 do Fórum de Líderes / SOBEET**, 1ed., São Paulo: Clio Editora, 2007.

RESENÇA global: empresas avançam no exterior. **Valor**, ano 4, n. 4, set. 2011. (Série Multinacionais Brasileiras).

