



INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

A TPP de volta, mas sem seu carro-chefe

Pouco mais de um ano depois dos EUA se retirarem da Parceria Transpacífica (TPP), os outros onze países-membros do acordo assinaram, no início de março, a TPP 11 ou CPTPP - *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*. Considerando o papel de liderança

exercido pelos EUA no processo de construção da TPP e o atrativo que, para muitos países do bloco, o acesso favorecido ao mercado da maior economia do mundo representava, não deixa de ser uma surpresa que o novo acordo tenha sido concluído em tão curto espaço de tempo.

A TPP “original”: caracterização sumária

O acordo “original” da TPP foi assinado pelos seus 12 membros em fevereiro de 2016, depois de mais de cinco anos de negociação envolvendo países de diferentes tamanhos e níveis de desenvolvimento, mas também dotados de estruturas de governo e preferências de política heterogêneas, como os EUA, Vietnã, Cingapura, Malásia e Austrália – para citar apenas alguns.

Apresentado como o primeiro acordo comercial do século XXI, destacava-se pelo foco na definição de regras e disciplinas aplicáveis a um grande número de temas, vários dos quais podiam ser considerados temas de última geração na agenda de comércio, como empresas estatais e comércio digital. Outros temas já incluídos em acordos anteriores recebiam na TPP tratamento mais profundo. É o caso, por exemplo, dos capítulos de meio ambiente e de trabalho.

Negociada sob a liderança dos EUA e inspirada por objetivos econômicos e geopolíticos deste

país, a TPP foi percebida como um acordo com potencial para gerar impactos importantes na governança do comércio e dos investimentos em escala global e como um marco na estratégia dos EUA de relacionamento com a China.

No momento da assinatura do acordo, vários países já praticavam tarifas industriais muito baixas. Além disso, a rede de acordos preferenciais vigente entre eles era densa. Havia 43 acordos em vigor entre os membros da TPP (de 66 possíveis), com níveis diferentes de ambição.

Os principais “elos faltantes” da rede, que a TPP vinha preencher, diziam respeito principalmente às relações bilaterais entre os países da Oceania e das Américas, entre a Malásia e os países do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e entre EUA e Canadá, de um lado, e Japão, de outro. Desse ponto de vista, para o Brasil a assinatura da TPP 12 significava melhoria das condições de acesso aos mercados do Japão e

alguns outros países para exportações de origem agropecuária de Austrália e EUA – concorrentes das exportações brasileiras naqueles mercados.

O acordo ficou sob fogo intenso das críticas durante a campanha eleitoral de 2016 nos EUA e

até mesmo a candidata democrata derrotada se comprometera a abandonar o acordo. A retirada dos EUA da TPP foi a primeira medida de efeito imediato adotada pelo governo Trump na esfera da política comercial.

Da TPP “original” à TPP 11

A saída dos EUA reduziu significativamente a dimensão econômica do acordo, em termos absolutos e relativos ao total do PIB e do comércio e investimentos globais. Com a participação dos EUA, a TPP representava 40% do PIB mundial e cerca de 25% do comércio global de bens e serviços. Sem os EUA, esses percentuais de participação se reduzem para 13,5% e 15,3%, respectivamente.

Além disso, a retirada dos EUA afetou de forma heterogênea, segundo os países, a estrutura de incentivos para que estes participassem do acordo. No caso dos países asiáticos sem acordos bilaterais com os EUA – Japão, Malásia e Vietnã – a *rationale* econômica para participar do acordo estava estreitamente associada ao acesso ao mercado daquele país. Para países que já têm acordo com os EUA – México, Canadá e Austrália, além de Chile e México – a saída da maior economia do mundo da TPP teve impactos menos significativos.

Ainda assim, as negociações para garantir a sobrevivência da TPP tiveram início apenas dois meses depois da saída dos EUA e se desdobraram em pelo menos cinco outras rodadas de negociações. A liderança do processo foi compartilhada por Japão, Austrália e Canadá – com destaque para a atuação do Japão – e as negociações levaram ao acordo assinado em Santiago, em março de 2018.

O traço mais saliente do novo acordo é a opção por manter a estrutura do acordo “original”, preservando todos os seus capítulos e os compromissos de acesso a mercados e de regras definidos nas diferentes áreas temáticas. Evitou-se com isso colocar em questão o equilíbrio geral de interesses traduzido pelo texto do acordo e pelos compromissos específicos de cada país, embora se possa reconhecer que os impactos da saída dos EUA sobre cada país-membro do acordo sejam diferentes.

O texto do acordo é pequeno, de apenas nove páginas, compostos do Preâmbulo, de sete artigos e de um anexo. Os artigos mais relevantes são os seguintes:

- **incorporação da TPP:** estabelece que as disposições da TPP 12 são incorporadas ao novo acordo, com exceção daquelas que têm sua vigência suspensas.
- **suspensão da aplicação de certas disposições:** suspende, na entrada em vigor do acordo, a vigência de certas disposições, listadas no anexo do acordo.
- **entrada em vigor:** para entrar em vigor, pelo menos seis ou 50% do número de participantes deverão concluir os procedimentos legais de ratificação.
- **saída de um país:** um país pode se retirar do acordo, sua saída entrando em vigor seis meses depois de comunicada aos demais participantes.
- **acesso:** o acordo está aberto à entrada de outros países, sujeita aos termos e condições negociadas entre os participantes e o país postulante.

A TPP 11 é, na realidade, o acordo “original” com as seguintes alterações:

- a lista de um conjunto de disposições que têm sua entrada em vigor suspensas – podendo ser posteriormente reintroduzidas, por consenso entre os membros do acordo;
- a reafirmação através de *side letters* bilaterais ou assinadas por todas as partes, de determinados entendimentos constantes na TPP 12 sob o mesmo formato (*side letters* bilaterais);
- a inclusão de novas *side letters* bilaterais ou assinadas por todas as partes, relativas a entendimentos sobre aspectos e disposições específicas, entre os países que permanecem no acordo; e

- a exclusão dos compromissos assumidos na TPP 12 pelos EUA seja plurilateralmente, em anexos dos diferentes capítulos (acesso a mercados para bens, serviços, investimentos e compras governamentais, entre outros), seja bilateralmente, também naqueles anexos ou através de *side letters* referentes a entendimentos acerca de disposições e capítulos específicos do acordo.

As suspensões dizem respeito a nove diferentes capítulos do acordo e a dois anexos. No total, há **25 disposições suspensas**, onze das quais dizem respeito ao capítulo de propriedade intelectual, quatro ao de investimentos e dois ao de compras governamentais.

Propriedade intelectual

As disposições suspensas no capítulo de propriedade intelectual contemplam posições de interesse ofensivo dos EUA cuja negociação gerou muita controvérsia na TPP e se concentram nos artigos do capítulo que tratam de patentes e direitos autorais (*copyrights*). De maneira geral, as suspensões nesse capítulo geram redução dos níveis e prazos de proteção à propriedade intelectual assegurados pela TPP 12 e que, em certos casos, vão além daqueles estabelecidos pelo acordo multilateral nessa área (o Acordo de Propriedade Intelectual – TRIPs, na sigla em inglês, da Organização Mundial do Comércio).

Investimentos

No capítulo de investimentos, as suspensões reduzem o escopo de cobertura do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, ao excluir as autorizações estatais de investimentos e contratos entre investidores e entes públicos da cobertura do mecanismo.

Compras públicas

Em compras governamentais, as suspensões introduzidas alteram a data original para o aprofundamento dos compromissos assumidos, passando-a de três para cinco anos após a entrada em vigor do acordo.

As disposições suspensas em anexos dizem respeito a países específicos. Assim, no caso do Anexo de Empresas Estatais, a vigência dos compromissos assumidos pela Malásia nesse capítulo temático em relação à empresa estatal de petróleo é transferida da data de assinatura à de entrada em vigor do acordo. No caso do Anexo de Investimentos e Comércio Transfronteiriço de Serviços, Brunei se beneficia do mesmo tipo de mudança em relação a seus compromissos relativos a carvão.

As *side letters* – novas ou já constantes na TPP 12 – têm como objeto uma variada gama de temas relativos aos vários capítulos do acordo ou até mesmo ao seu escopo. Assim, a preocupação do Canadá com a preservação de sua “indústria cultural” é tratada através deste instrumento, mas com escopo plurilateral – ou seja, através de *side letters* bilaterais com todos os demais participantes do acordo.

Outras *side letters* bilaterais assinadas entre todos os participantes dizem respeito a certas disposições dos capítulos de direitos de propriedade intelectual, de serviços financeiros (sistemas de pagamentos eletrônicos) e de normas trabalhistas, tais como aplicáveis ao Chile (no caso dos dois primeiros capítulos) e Vietnã (no caso dos três capítulos).

Perspectivas da TPP 11

Aberta à adesão de outros países (inclusive os EUA), a TPP 11 teria muito a ganhar, segundo estudo do *Peterson Institute for International Economics*¹, com o eventual acesso de cinco países asiáticos – Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Taiwan e Tailândia – ao acordo. Segundo o estudo, os ganhos de renda que seriam gerados para seus membros por uma TPP 16 (os onze atuais mais os cinco novos membros) seriam muito significativos, maiores mesmo do que os que se poderiam esperar da operação da TPP 12 (com a presença dos EUA). Os maiores beneficiários de uma TPP 16 seriam o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan, três economias industrializadas que não têm atualmente nenhum acordo comercial entre si.

1 - Petro, P.A.; Plummer, M.G.; Urata, S.; Zhai, F. (2017) – *Going it alone in the Asia-Pacific: regional trade agreements without the United States*, Working Paper 17/10, October.

Mesmo com sua composição atual e com o peso econômico sensivelmente diminuído pela saída dos EUA, a TPP 11 representa um marco na história dos acordos comerciais preferenciais. Ao incorporar – com poucas exceções possivelmente temporárias – o texto da TPP 12, o acordo preserva a prioridade dada neste aos temas regulatórios e mantém elevada a “barra” de disciplinas e requisitos em áreas muito variadas de política.

Também em termos de acesso a mercados de bens e serviços, os compromissos firmados no acordo original foram preservados, favorecendo principalmente os países envolvidos nos “elos faltantes” da rede de acordos preferenciais que aproximava a maioria dos participantes da TPP antes mesmo da assinatura da primeira versão do acordo (a TPP 12).

A renegociação do NAFTA: avanço lento, resultados incertos

A imposição pelo governo dos EUA de tarifas de 25% e de 10% às importações de aço e alumínio, respectivamente, inaugura uma nova etapa em sua escalada protecionista, que já levava, em janeiro último, à imposição de salvaguardas contra exportações sul-coreanas (máquinas de lavar) e chinesas (painéis solares). A decisão mais recente gerou ameaças de retaliação, por parte de aliados tradicionais dos EUA, especialmente a União Europeia, e, em todo o mundo, atualizou as preocupações com os impactos sistêmicos da política comercial de Trump.

Menos estridente do que estas decisões, a renegociação do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA) – uma das principais promessas de campanha de Trump – segue seu curso, sem que, decorridos mais de sete meses do início do processo, se vislumbrem perspectivas reais de uma conclusão bem sucedida.

O cenário de fracasso das negociações e do fim do acordo trilateral, presente desde o início, continua plausível, alimentado pelos objetivos irrealistas e carentes de sentido econômico do governo Trump – garantir o equilíbrio dos fluxos bilaterais de comércio entre os países do NAFTA. Também favorece o cenário de polarização e eventual ruptura o uso que o presidente dos EUA faz, em sua agenda de política doméstica, da renegociação do acordo.

Por outro lado, a pressão contra o fim do NAFTA também cresceu. Ao longo da renegociação, a mobilização empresarial nos EUA em favor da continuidade do acordo ganhou fôlego à medida que diversos setores avaliavam os custos e benefícios deste, bem como as implicações de um eventual fracasso das negociações em curso.

Estas evoluem lentamente e se estenderão por mais tempo do que originalmente planejado, frustrando a expectativa inicial de que a renegociação se encerrasse no final de 2017 e não fosse “contaminada” pelo calendário eleitoral. O México enfrenta eleições presidenciais e legislativas no começo de junho, e nos EUA haverá renovação total da Câmara dos Representantes e parcial (um terço das cadeiras) do Senado em novembro.

Se a coincidência temporal entre a renegociação do acordo e a campanha eleitoral nos dois países não ajuda na conclusão daquela, a escalada protecionista registrada pela política comercial dos EUA nos primeiros meses de 2018, através de uma série de medidas unilaterais, contribui para gerar ainda mais ruído na renegociação do NAFTA.

O unilateralismo dos EUA, principal obstáculo para a renegociação

A renegociação do NAFTA foi uma promessa de campanha de Donald Trump, que responsabiliza o acordo pelos significativos déficits comerciais bilaterais dos EUA com seus sócios e pela migração de indústrias e empregos industriais para o México.

O documento de USTR que sintetiza as posições dos EUA em relação à renegociação do NAFTA, divulgado em julho de 2017 pelo Escritório Comercial da Casa Branca (o USTR), lista os objetivos de negociação em cada tema, adicionando novos temas àqueles que compõem o NAFTA em sua versão atual.

O documento reflete a ênfase dos EUA na agregação ao NAFTA de novos temas (comércio digital e empresas estatais) e da incorporação ao corpo do acordo de compromissos em temas atualmente tratados lateralmente (como trabalho e meio ambiente), em que os interesses dos EUA são ofensivos, e na revisão de temas tradicionais, com base em uma lógica protecionista (regras de origem e defesa comercial).

Ao se iniciarem as negociações, em agosto de 2017 – com previsão de conclusão em dezembro – as preocupações principais dos parceiros dos EUA se relacionavam ao posicionamento defensivo deste em temas como regras de origem e defesa comercial. Do lado mexicano, também havia preocupações com o que poderia ser a proposta (dos EUA) de integrar temas trabalhistas e ambientais – até então tratados em acordos de cooperação – ao escopo do acordo, com disposições vinculantes. Uma preocupação adicional era que a duração do processo não superasse seis meses, de forma a se concluir em março, antes que a agenda política mexicana fosse tomada pela campanha eleitoral.

Apesar dessas preocupações, que renunciavam um processo de negociação árduo, as divergências – formuladas genericamente – pareciam passíveis de superação através de soluções de compromisso mutuamente satisfatórias, ainda que não necessariamente dentro do prazo politicamente mais conveniente.

No entanto, essas perspectivas da renegociação se revelariam rapidamente otimistas, não resistindo à apresentação, pelos EUA, de suas propostas justamente nas áreas de defesa comercial e de regras de origem.

- defesa comercial

No caso da defesa comercial, a proposta dos EUA constava do documento do USTR, publicado em julho de 2017 e não dava margem a dúvidas. Tratava-se de eliminar a exclusão dos sócios do NAFTA da aplicação de dois mecanismos de defesa comercial previstos pela legislação dos EUA: a Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962, que invoca argumento de segurança nacional (recentemente acionada no caso das importações de aço e do alumínio) e da Seção 201 do *Trade Act* de 1974, que permite a imposição de tarifas e barreiras não tarifárias para proteger indústrias negativamente impactadas pelas importações.

Além disso, a proposta incluía a eliminação do mecanismo de solução de controvérsias previsto pelo Capítulo 19 do acordo. Este mecanismo permite às empresas de um dos países-membros questionarem medidas antidumping ou compensatórias (anti-subsídios) impostas por outro país-membro por meio da instalação de um painel bilateral de especialistas encarregados de levar a cabo avaliações imparciais do caso. O mecanismo cria uma alternativa mais expedita e menos onerosa para a solução de litígios do que o recurso à OMC, além de preventivamente desestimular o uso indiscriminado dos instrumentos de defesa comercial no comércio entre os membros do NAFTA.

Se adotada, a proposta eliminaria a “preferência” dos parceiros no tratamento de disputas comerciais relacionadas ao uso unilateral de medidas defensivas, aumentando a incerteza dos sócios quanto ao acesso ao mercado dos EUA em um momento em que este país intensifica o uso dos instrumentos de defesa comercial.

- regras de origem

Na área de regras de origem, a formulação apresentada no documento do USTR era genérica, embora não fosse ambígua quanto aos objetivos perseguidos: aumentar o conteúdo local da produção industrial do NAFTA e dos EUA. Já havia aí razões suficientes para preocupar os sócios dos EUA e, em especial, o México, cuja indústria é fortemente integrada aos EUA e ao resto do mundo.

No entanto, a proposta norte-americana ganhou potencial para gerar conflito quando ficou claro que aumentar o “conteúdo local” nas regras de origem significava não apenas ampliar o conteúdo regional dos bens, mas também reservar, dentro deste, uma “cota” para o conteúdo nacional dos EUA.

No caso do setor automotivo, o objetivo dos EUA seria levar o conteúdo regional de 62,5% a 85% do total, reservando aos EUA 50% do valor desse total. Obviamente, a introdução de uma regra de origem nacional que “capture” obrigatoriamente parcela majoritária do conteúdo regional fere um princípio básico das áreas de livre comércio.

- outros temas

Duas outras propostas apresentadas pelos EUA ainda nas primeiras rodadas de negociação viriam a adicionar dificuldades ao processo de negociação:

- a introdução de uma cláusula que estabelece prazo de validade para o acordo (cinco anos), exceto se as partes contratantes optarem pela renovação do mesmo. A introdução de uma *sunset clause* tiraria do acordo um de seus principais benefícios: o estabelecimento de um horizonte de previsibilidade, especialmente para os investimentos produtivos; e

- a proposta – ainda muito genérica e sem qualquer qualificação – para que os salários mexicanos sejam aumentados, a fim de reduzir a atratividade do país para investimentos externos e, sobretudo, das empresas dos EUA.

Também ficara claro que havia outros pontos onde a divergência de posições – quase sempre entre os EUA, de um lado, e Canadá e México, de outro – é bastante ampla e tem potencial para gerar obstáculos sérios à negociação.

Entre eles, encontra-se o tratamento a ser dado, no novo acordo, ao mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado, instrumento intensamente promovido pelos EUA em seus acordos comerciais, mas que, na renegociação do NAFTA, os EUA pretendem eliminar do acordo.

Também no que se refere ao mecanismo de solução de controvérsias Estado – Estado, os EUA apresentaram, na quarta rodada de negociação, uma proposta para que as decisões dos painéis constituídos sob este mecanismo passem a ser não vinculantes. Na realidade, o mecanismo – previsto pelo Capítulo 20 do NAFTA – foi raramente utilizado porque qualquer uma das partes pode unilateralmente bloquear a nomeação de um painelista, impedindo assim a constituição do painel.

Outro tema controverso, que emergiu em meio às negociações, é a proposta dos EUA de fixar um “teto” para o acesso de empresas canadenses e mexicanas às compras governamentais nos EUA. O “teto” corresponderia ao valor das compras governamentais do Canadá e do México (somadas) às quais os EUA teria acesso por força dos compromissos firmados no acordo.

A negociação avança pelas “bordas”, mas a incerteza aumenta

Ao final da quarta rodada, em outubro, a negociação avançava nos temas menos controversos, como telecomunicações, política de concorrência, comércio digital, práticas regulatórias e facilitação comercial, mas encontrava-se completamente bloqueada nas questões mais sensíveis, relacionadas precisamente às propostas dos EUA. O objetivo de concluir as negociações em dezembro de 2017 havia sido abandonado, prorrogando-se o prazo até o final do primeiro trimestre de 2018.

Na quinta rodada, México e Canadá formularam contraproposta conjunta para a cláusula de “terminação” do acordo, que seria substituída por uma avaliação tripartite quinzenal do acordo para atualização e correção de eventuais problemas.

A sexta e sétima rodadas – realizadas em janeiro e fevereiro de 2018 – pouco alteraram este quadro: os avanços registrados ocorreram em áreas pouco controversas, permanecendo o impasse nos temas mais sensíveis.

Na sexta rodada, o Canadá propôs critérios novos para o cálculo do conteúdo regional para automóveis – incluindo no valor custos de P&D e de desenvolvimento de software, atividades que são executadas em grande medida nos EUA. Além disso, a proposta canadense inclui incentivos para garantir o aumento da participação de aço e alumínio dos países da região na produção de veículos. No entanto, a proposta sequer considera a hipótese de agregar às regras de conteúdo regional exigências de conteúdo nacional (dos EUA).

Sem gerar acordos, a rodada incluiu ainda discussões sobre o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado, um dos temas que geram fortes divergências entre os membros. Ao final da rodada e de sete meses de negociações, apenas seis capítulos de um total de trinta do novo acordo haviam sido concluídos. Não por acaso, na mesma rodada, formalizou-se a decisão de que as negociações continuariam mais além do novo prazo estipulado para a sua conclusão (31 de março de 2018).

A sétima rodada produziu acordo sobre um capítulo inteiramente dedicado a temas energéticos, com foco em cooperação regulatória e aprofundamento da integração regional. Além disso, os compromissos relativos a este setor serão incluídos em diversos outros capítulos do acordo, como empresas estatais, compras governamentais, serviços e investimentos.

Segundo algumas fontes que acompanham a renegociação do NAFTA, a última rodada foi negativamente afetada pela expectativa do anúncio, pelo Presidente dos EUA, das medidas protecionistas beneficiando os setores de aço e alumínio do país. A questão era: serão os países do NAFTA excluídos da aplicação da medida, aplicada com base na Seção 232 da lei comercial de 1962, ou a eles também se aplicarão as tarifas aumentadas, em flagrante desrespeito ao Capítulo 19 do NAFTA? Como se sabe, os dois sócios dos EUA acabaram por ser excluídos – por tempo indeterminado – da aplicação da medida.

Ao cabo de sete meses de negociações, estas parecem ainda longe de uma conclusão bem sucedida. Há esforços de Canadá e México para construir propostas que possam convergir com as demandas dos EUA, mas não está claro até que ponto estas propostas são percebidas pelos negociadores deste país como *building blocks* na construção do novo acordo.

Um efeito colateral desta dinâmica parece ser a intensificação das tratativas bilaterais entre Canadá e México para preservar, nas relações bilaterais e fora do NAFTA 2.0, certos mecanismos por eles considerados relevantes, como a solução de controvérsias investidor – Estado e o acesso aos mercados de compras governamentais.

Há, no entanto, temas cuja solução é necessariamente tripartite e em que a inflexibilidade dos EUA parece o principal obstáculo à busca de soluções de compromissos: é o caso das regras de origem, bem como dos mecanismos previstos pelo Capítulo 19 do NAFTA.

Com o prolongamento das negociações e a percepção de um risco crescente de fracasso das mesmas, o tema ganhou destaque na agenda dos três países-membros do acordo e, em especial, dos EUA. Por um lado, isso gera incentivos para que o Executivo apresente a renegociação do NAFTA como um “caso exemplar” de sua política e do uso de sua força para obter os acordos tão sonhados por Trump – aumentando os riscos de fracasso do processo. Por outro, crescem as manifestações explícitas de interesses que se sentem negativamente afetados pela incerteza quanto ao futuro do bloco e pelos riscos do fim do NAFTA.

A renegociação do NAFTA no marco de uma política comercial agressiva

No primeiro ano do governo Trump, as ações na área de política comercial visaram principalmente à dimensão negociada da política: retirada dos EUA da TPP e renegociação do NAFTA e do acordo de livre comércio com a Coreia do Sul. As iniciativas unilaterais se concentraram nas medidas antidumping e anti-subsídios a que os EUA regularmente recorrem. Anunciou-se ainda abertura de investigações para a aplicação eventual, em 2018, de medidas “excepcionais” de proteção (salvaguardas, Seções 232, 201 e 301).

O ano de 2018 iniciou-se sob a ameaça de adoção destas medidas excepcionais e sob o signo do anúncio, ainda em meados de dezembro de 2017, da estratégia de segurança nacional apresentada pelo Executivo ao Congresso. Chama a atenção no documento estratégico do Executivo a preocupação com a dimensão econômica da segurança, sendo o comércio e os investimentos os eixos principais de afirmação dos objetivos de segurança econômica do país, através de acordos bilaterais, da promoção dos interesses das empresas dos EUA e da cooperação com *like-minded countries*. Não há qualquer referência, no documento de estratégia, à dimensão multilateral da governança comercial, centrando-se a estratégia em objetivos nacionais e em instrumentos unilaterais ou bilaterais.

“Enquadrada” por uma visão de segurança nacional, a agenda de política comercial dos EUA prioriza fortemente o unilateralismo – inclusive nas negociações comerciais, como se percebe pelas propostas apresentadas no âmbito da renegociação do NAFTA. Dentro dessa lógica, as medidas de política comercial do governo Trump explicitam a disposição do governo para ignorar não apenas as regras multilaterais de comércio e as históricas alianças externas do país, mas também os interesses empresariais que começam a perceber o elevado custo econômico que a estratégia governamental pode impor à sua competitividade e às suas exportações.

Portanto, mais do que manifestações episódicas de irritação atribuíveis à personalidade do presidente, o que se observa na política comercial dos EUA – e, dentro desta, na renegociação do NAFTA – é o aprofundamento de uma estratégia de reposicionamento do país no mundo, baseada no questionamento do que foi a política econômica externa do país nas últimas décadas e dos compromissos – multilaterais e preferenciais – assumidos nos marcos desta. Não há razões para supor que essa estratégia será abandonada ou flexibilizada durante o mandato de Trump.

Ela vem sendo aplicada de forma sistemática desde que foi explicitada, já em fevereiro do ano passado, na *Agenda Presidencial de Política Comercial para 2017* – onde estão claramente definidos os objetivos de política comercial do país, entre os quais o regate da “soberania nacional” – e reforçada pelo documento de estratégia de segurança nacional, de dezembro de 2017. Ao longo dos próximos meses, pode-se prever que o foco da política comercial dos EUA se voltará com maior intensidade para a China – paradoxalmente menos afetada pelas medidas protecionistas até agora adotadas do que aliados históricos dos EUA.

Mas isso dificilmente se traduzirá em um alívio para os negociadores canadenses e mexicanos no NAFTA. A renegociação do NAFTA tornou-se, para o governo Trump, mais além de uma promessa de campanha, um caso exemplar dos novos objetivos e métodos dos EUA em matéria de negociação de acordos comerciais.

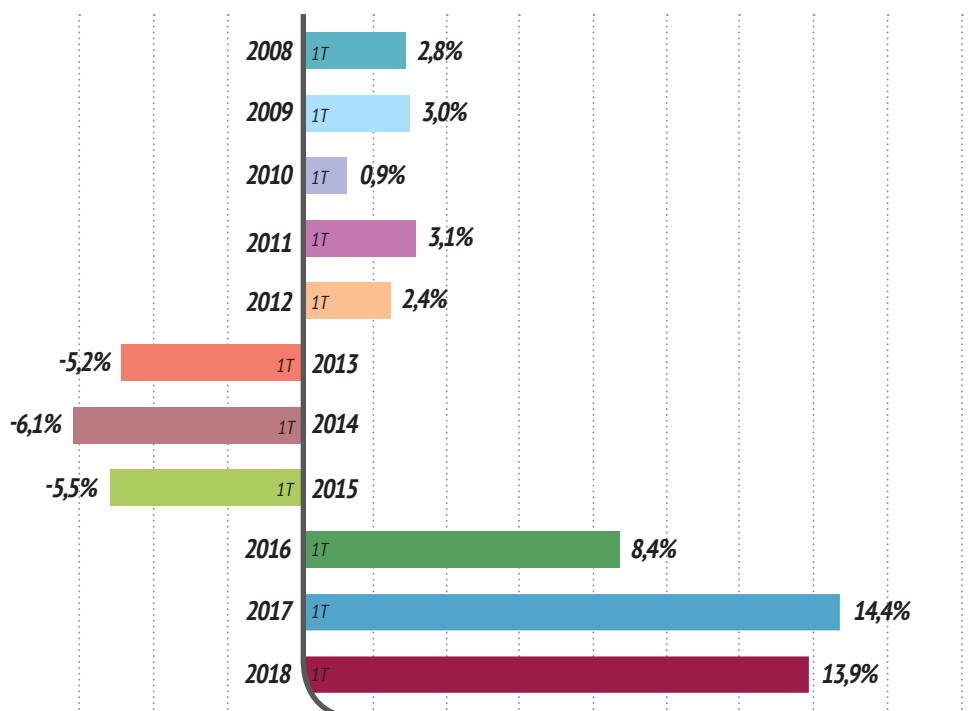
Conjuntura

• SALDO COMERCIAL

A balança comercial brasileira registrou, no primeiro trimestre de 2018, saldo positivo de US\$ 13,9 bilhões, o que representa queda de 3% em relação ao ano anterior. Isso é explicado pelo aumento menor das exportações em relação ao aumento das importações, de 7,8% e 12,1% respectivamente e pode ser um sinal de retomada da atividade econômica do país.

Evolução do saldo comercial por trimestres

(US\$ bilhões)



Fonte: FUNCEX, com base em dados da SECEX/MDIC.
 Elaboração CNI.

• EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

Em relação ao primeiro trimestre de 2018, o aumento das exportações foi de 7,6% e das importações 12,0%. Em relação as exportações brasileiras entre janeiro e março de 2018, destacam-se os produtos manufaturados (+19,1%), seguido dos semimanufaturados (+3,1%) e, então, os básicos (+0,4%). Nas importações, o crescimento foi mais equilibrado entre as categorias, com liderança dos semimanufaturados (+13,4%) seguido dos manufaturados (+12,2%) e dos básicos (+10,6%). Apesar do superávit na balança comercial, as importações cresceram mais do que as exportações no primeiro trimestre deste ano ao comparar-se com 2017, com diferença de 4,4 pontos percentuais.

TABELA GERAL - EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

US \$ Bilhões FOB

	Total brasileiro			Variação 2018/2017
	1T 2016	1T 2017	1T 2018	
Exportações*	39.7	49.2	53.0	7.6%
Básicos	17.4	24.2	24.3	0.4%
Semimanufaturados	6.2	7.2	7.4	3.1%
Manufaturados	16.0	17.9	21.3	19.1%
Importações	32.2	36.0	40.4	12.0%
Básicos	3.5	4.0	4.4	10.6%
Semimanufaturados	1.3	1.4	1.6	13.4%
Manufaturados	27.4	30.6	34.3	12.2%

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC.
 Elaboração CNI.

*Nota: Foram retiradas da análise as "operações especiais"

• EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR DESTINO

A China se manteve como o principal destino das exportações brasileiras no primeiro trimestre de 2018, com cerca de US\$ 12 bilhões. Os Países Baixos apresentaram a maior variação, de 71,3% em comparação com 2017. O aumento está associado ao crescimento das exportações dos bens industrializados brasileiros de aos Países Baixos. A variação negativa em destaque foi a do Japão, que importou 13% a menos que em 2017 no período. A diminuição é relacionada à queda de 34% das exportações de básicos (que representam 53% do total) ao Japão. Os Estados Unidos ficaram em segundo lugar e as exportações para o país também registraram aumento (5,4%), explicado pelo crescimento de 31% das exportações de bens industrializados ao país. Por outro lado, as exportações dos produtos básicos ao mercado norte-americano diminuíram 23%. Destaca-se ainda que em 2017 a Arábia Saudita era o 10º maior destino das exportações brasileiras, mas perdeu a posição para a Itália, que obteve crescimento de 10% em relação ao ano anterior. Isso se deve ao aumento de 30% das exportações de bens industrializados e 9% dos básicos à Itália.

PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

US \$ Bilhões FOB

País	Valor		Part. (%)		Var. (%)
	1T 2017	1T 2018	1T 2017	1T 2018	
China	11.8	11.9	23.4%	21.9%	1.0%
Estados Unidos	6.0	6.3	11.9%	11.6%	5.4%
Argentina	3.8	4.4	7.6%	8.0%	13.9%
Países Baixos	2.3	3.9	4.5%	7.1%	71.3%
Chile	1.3	1.5	2.5%	2.7%	16.1%
Alemanha	1.2	1.3	2.4%	2.3%	1.8%
Espanha	0.8	1.2	1.6%	2.2%	45.6%
Japão	1.1	1.0	2.2%	1.8%	-12.6%
México	1.0	0.9	1.9%	1.7%	-1.8%
Itália	0.8	0.9	1.7%	1.7%	9.6%
Demais	20.3	21.2	40.3%	38.9%	4.0%
Total	50.4	54.4	100.0%	100.0%	7.8%

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC. / Elaboração CNI.

• EXPORTAÇÕES POR PRODUTOS

No primeiro trimestre de 2018 a seleção dos 20 principais produtos da pauta de exportação brasileira apresentou sete modificações em relação ao mesmo período de 2017. Saíram da pauta produtos semimanufaturados de ferro ou aço, óxido e hidróxido de alumínio, ferro-ligas, aviões, açúcar refinado, minérios de cobre, couros e peles, dando lugar para os produtos metalúrgicos não-ferrosos, produtos e preparos químicos diversos, embarcações, locomotivas e material ferroviário, motores e acessórios automotivos, motores e peças para aeronaves, milho e madeira.

Quedas: Dos 20 principais produtos exportados entre janeiro, fevereiro e março de 2018, apenas 5 registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2017. O açúcar de cana foi o mais afetado, com queda de mais de 34%.

Altas: Dentre as principais altas para o primeiro trimestre do ano, podem-se destacar as exportações de embarcações, locomotivas e materiais ferroviário (+4495%), milho em grão (+105%), celulose (+52%) e óleos combustíveis (+44%).

PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO BRASIL (JAN/FEV/MARÇO DE 2018)	
Produtos	Variação com o 1T 2017
Minério de ferro	3.4%
Óleos brutos de petróleo	-3.4%
Soja em grãos, mesmo triturada	-17.5%
Produtos metalúrgicos não ferrosos	51.6%
Laminados de ferro ou aço	11.8%
Açúcar de cana, em bruto	7.0%
Milho em grãos	14.0%
Celulose	4494.7%
Automóveis de passageiros	5.7%
Produto e preparos químicos diversos	26.7%
Motores, peças e acessórios para veículos automotores	-9.2%
Carne de frango	14.3%
Carne de bovino	20.4%
Café cru em grão	-34.5%
Produtos siderúrgicos, não especificados	-11.7%
Tratores e veículos de carga	27.1%
Motores, peças e acessórios para aeronaves	17.6%
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	105.4%
Aviões e outras aeronaves	23.2%
Algodão	43.8%

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC / Elaboração CNI.

*Exportações fictas de plataforma de petróleo.