Informativo CNI
Ano 8 • Número 1 • 1º trimestre de 2016 • www.cni.org.br

O comércio internacional em 2016-2017: incertezas e volatilidade 08

Conjuntura 14

INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL

CNI
Confederação Nacional da Indústria
CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

A Parceria Transpacífica (TPP): novas regras para o comércio mundial

Assinada, em fevereiro passado, pelos doze países que negociaram o acordo, a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) é atualmente objeto de discussão e de avaliação de impactos em vários daqueles países. Estas avaliações deverão informar o debate político e legislativo que, em alguns dos países signatários, será intenso e polarizado. Se ratificado pelos signatários, a TPP deveria entrar em vigor dentro de cerca de dois anos.

A TPP é composta por mais de 30 capítulos e uma enorme quantidade de *side letters* e disposições de cunho bilateral, aplicadas a setores, como o automobilístico, ou a temas, como o de normas trabalhistas. Em sua edição anterior, o informativo *Integração Internacional* apresentou um resumo de dois capítulos do acordo, particularmente relevantes para o comércio de bens: tratamento nacional e acesso a mercados de bens e regras de origem.

Dando sequência a este trabalho, no presente número são apresentadas algumas das principais provisões de um conjunto de temas de interesses da indústria e que impactam direta ou indiretamente o comércio de bens: compras governamentais, comércio de serviços, investimentos, meio ambiente, trabalho e empresas estatais.

Compras governamentais

Com a exceção de Vietnã e Malásia, todos os países que negociaram o TPP já assumiram compromissos relativos às compras governamentais, na esfera multilateral (acordo de Compras Governamentais da OMC) e/ou em âmbito bilateral. Portanto, para a grande maioria dos países, o capítulo de compras da TPP atualiza regras e amplia (em termos setoriais e de número de parceiros comerciais beneficiados) compromissos assumidos em acordos anteriores.

O capítulo de compras governamentais da TPP se aplica a bens, serviços em geral e serviços de construção adquiridos por entes governamentais - listados em anexos nacionais - através de diversas modalidades contratuais (inclusive concessão).

As regras e disciplinas gerais do capítulo se referem a tratamento nacional e não discriminatório, à eleição da licitação aberta como método preferencial de compras governamentais, à proibição

de condições compensatórias especiais, inclusive de qualquer tipo de *offset* e à adoção, no caso de bens importados por conta de compras governamentais, das regras de origem do acordo que se aplicam ao comércio de bens.

Uma parte significativa do capítulo é dedicada a regras e procedimentos de licitação e impugnação, de maneira a assegurar não discriminação nas várias etapas e várias modalidades do processo de licitação e contratação (publicação de informação pertinente, condições de participação, qualificação de fornecedores, definição das especificações técnicas do produto ou serviço, disponibilidade de documentação para participar das licitações, prazos, regras para contestação e impugnação de resultados etc).

O capítulo traz ainda algumas disposições transitórias. Assim, por exemplo, uma Parte que seja um país em desenvolvimento pode, com a concordância das outras Partes, manter medidas transitórias, que deverão ser listadas em anexo, tais como um programa de preferência de preços ou *offset* (que cumpram requisito de transparência), umbrais mais elevados do que os permanentes, etc[1].

As listas das entidades centrais – e, no caso de alguns países, subcentrais – são apresentadas em anexos nacionais, como listas positivas. Em princípio, todos os bens estão sujeitos às disposições do capítulo, mas os países apresentam suas listas de exclusões. No caso dos serviços, há países que apresentam listas positivas, enquanto outros optam por listas negativas.

Além disso, são estabelecidos, para cada país, umbrais de valores a partir dos quais as compras governamentais se sujeitam às regras da TPP. Tais valores variam entre bens, serviços em geral e serviços de construção, bem como segundo os países.

De acordo com Moran[2], as principais novidades do capítulo de compras governamentais da TPP seriam:

- As diferenças entre compromissos assumidos, segundo os níveis de desenvolvimento dos países. Estas diferenças se traduzem no estabelecimento de umbrais muito diversos para a inclusão dos contratos de compras públicas sob o escopo do capítulo ou no estabelecimento de prazos longos de transição para que determinada regras ou compromisso se aplique integralmente aos países em desenvolvimento.
- Os tipos de contratos cobertos pelo capítulo incluem as concessões e BOT *(build, operate and transfer)*, em linha com as disposições de acordos bilaterais firmados anteriormente pelos EUA (com Austrália a Coreia, por exemplo)[3].
- A cobertura do capítulo é, em geral, muito mais ampla para as entidades nacionais do que para as subnacionais. Os EUA não fizeram, na TPP, nenhuma oferta adicional em relação a seus entes subnacionais[4] e não se beneficiarão das ofertas feitas, neste nível de governo, por cinco dos países signatários do acordo (Austrália, Canadá, Chile, Japão e Peru).

Comércio transfronteiriço de serviços

Todos os países signatários da TPP são membros do GATS e a grande maioria deles tem acordos preferenciais de liberalização do comércio de serviços, que seguem o modelo NAFTA.

Ao contrário dos acordos que adotam o "modelo GATS" - em que os quatro modos de prestação de serviços são tratados em um mesmo capítulo - aqueles que, como a TPP, seguem o "modelo NAFTA" distribuem as modalidades de comércio de serviços em pelo menos dois capítulos: o de comércio transfronteiço de serviços (que dá conta dos modos 1 e 2 do GATS) e o de investimentos (modo 3 ou presença comercial no GATS). O modo 4 – a prestação de serviços através de deslocamento transfronteira do prestador – tem merecido crescente atenção dos acordos "modelo NAFTA", sendo tratado também por meio de capítulo específico, focado no que se denomina "entrada temporária de pessoas de negócios".

De forma mais ampla, o tratamento concedido pela TPP aos setores de serviços é distribuído em um número significativo de capítulos do acordo. Além dos três citados acima, os temas relacionados a serviços são objeto dos capítulos de compras go-

1 - Depois da entrada em vigor do Acordo, as medidas transitórias e os períodos de implementação de uma Parte em desenvolvimento podem ser estendidos, se houver acordo das demais Partes. Em circunstâncias especiais e imprevisíveis, novas medidas podem vir a ser introduzidas.
2 - Moran, T. 2016) – Government procurement, in Assessing the Transpacific Partnership – Volume 1 – Market access and Sectoral Issues, PIIE Briefing 16-1, Peterson Institute for International Economics, February.
3 - O Vietnã e a Malásia não assumiram compromissos em relação a estes modelos contratuais de compras governamentais.
4 - 37 estados dos EUA assumiram algum tipo de compromisso no Acordo de Compras Governamentais da OMC.

vernamentais, de serviços financeiros, de serviços de telecomunicações, de comércio eletrônico e de empresas estatais. No total, oito capítulos do acordo se referem, exclusivamente ou não, a serviços.

O capítulo da TPP relativo ao comércio transfronteiriço de pessoas prevê tratamento nacional e de nação mais favorecida para prestadores de serviços transfronteiriços dos países-membros e, no que se refere a acesso a mercado, veda as restrições quantitativas não discriminatórias descritas no Artigo XVI do GATS.

Ao mesmo tempo, proíbe-se a exigência de presença local do prestador de serviços e integra artigo sobre regulamentação nacional, embora com disposições bastante genéricas. Há ainda cláusula de reconhecimento mútuo, cujo objetivo principal é evitar que procedimentos de concessão de licenças e certificação para a provisão de serviços se torne barreiras ao comércio.

Serviços financeiros e de transporte aéreo, compras governamentais, serviços prestados no exercício de autoridade governamental, subsídios e doações governamentais (empréstimos, garantias, etc) são excluídos do escopo do capítulo[5].

Além destas exclusões, válidas para todos os países-membros, cada um destes apresenta, em dois anexos, suas reservas, horizontais e setoriais, às disciplinas de tratamento nacional, tratamento de nação mais favorecida, proibição de exigência de presença local e acesso a mercados. Trata-se de listas negativas, relativas a reservas atuais e a reservas futuras – aquelas em que os países se reservam o direito de "manter ou adotar" medidas não conformes a certas disciplinas do capítulo[6].

De acordo com Hufbauer[7], os países que não tinham assumido compromissos relevantes em acordos preferenciais de serviços – como o Vietnã, a Malásia e, em menor grau, o Japão – registraram avanços expressivos nas negociações da TPP. Já os EUA pouco evoluíram em relação ao seu "estoque" de compromissos, que inclui GATS e diversos acordos preferenciais. De fato, segundo aquele autor, os EUA teriam mantido intactas restrições significativas ao comércio de serviços, aplicadas a serviços profissionais e, para diversos setores, a certos estados da federação. Segundo Hufbauer, os compromissos adicionais dos EUA teriam sido muito limitados também nos capítulos de serviços financeiros, serviços de telecomunicações, entrada temporária de pessoas de negócios e comércio eletrônico.

Investimentos

O capítulo de investimentos na TPP se refere tanto a bens quanto a serviços. Trata-se de capítulo cuja arquitetura e principais disposições seguem o "modelo NAFTA", mas que incorpora importantes evoluções baseadas na experiência de países desenvolvidos e em desenvolvimento com acordos anteriores na área de investimentos.

Como no NAFTA, o conceito de investimentos utilizados é amplo (asset-based), cobrindo vasta gama de ativos, no entanto qualificados pela exigência de terem "características de investimento" (assunção de riscos, aporte de capital, etc). Investimentos cobertos pelo acordo são aqueles existentes na data de entrada em vigor ou posteriormente a esta.

As obrigações do capítulo se aplicam aos níveis central, regional e local de governo - sujeitas às reservas apresentadas em anexos pelos países. O capítulo prevê tratamento nacional aplicável ao estabelecimento e a todas as fases posteriores do investimento. O mesmo se aplica ao tratamento de nação mais favorecida, com a ressalva de que esta cláusula (a de NMF) não pode ser invocada para efeito de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

O artigo sobre "padrão mínimo de tratamento" a ser concedido aos investidores externos de uma Parte recorre aos conceitos de "tratamento justo e equitativo" e de "garantia de proteção e segurança plena", que foram objeto de críticas e controvérsias por supostamente atribuírem grau ilimitado de proteção aos direitos e interesses dos investidores.

Na TPP, há uma série de qualificações a estes conceitos, com o objetivo de estabelecer limites para a sua abrangência. Assim, estabelece-se que estes conceitos não requerem tratamento que vá além

5 - Serviços financeiros são objeto de um capítulo específico do acordo.
6 - A TPP tem ainda capítulos específicos dedicados a serviços financeiros, serviços de telecomunicações e comércio eletrônico.
7 - Hufbauer, G.C. 92016) – Liberalization of services trade, in Assessing the Transpacific Partnership – Volume 1 – Market access and Sectoral Issues, PIIE Briefing 16-1, Peterson Institute for International Economics, February.

Um dos traços distintivos dos capítulos de investimentos que seguem o "modelo NAFTA" é a presença de disciplinas aplicáveis a "medidas de investimentos relacionadas ao comércio"

do definido pelo direito internacional consuetudinário, nem criam direitos substantivos adicionais. Além disso, explicita-se que a violação de outra cláusula do acordo não implica "automaticamente" violação do nível mínimo de tratamento garantido pelo capítulo.

Na mesma direção vai o conteúdo, na TPP, de outra cláusula controversa dos acordos (e capítulos) de investimentos: a cláusula de expropriação indireta. O capítulo da TPP prevê esta figura jurídica, mas a sujeita à interpretação definida no em dois anexos específicos. Um deles qualifica "expropriação indireta" segundo critérios que levem em conta o caráter e o impacto econômico do ato governamental, bem como o grau de interferência do ato nas "expectativas inequívocas e razoáveis do investimento". Medidas não discriminatórias adotadas em defesa do bem estar público (saúde, meio ambiente etc) não constituem expropriações indiretas, exceto em raras circunstâncias[8].

Um dos traços distintivos dos capítulos de investimentos que seguem o "modelo NAFTA" é a presença de disciplinas aplicáveis a "medidas de investimentos relacionadas ao comércio" (as chamadas TRIMs – *trade-related investment measures*). Estas medidas são objeto de um acordo multilateral, negociado na Rodada Uruguai, que proíbe alguns tipos delas. Nos acordos que seguem o "modelo NAFTA" estas medidas, denominadas requisitos de desempenho, são objeto de disciplinas mais estritas do que na OMC, sobretudo no que se refere aos tipos de medidas proibidas.

A TPP não foge a esta regra e, em seu capítulo de investimentos, inclui um extenso artigo sobre o tema. Na realidade, o acordo acrescenta novas medidas proibidas (relacionadas à pesquisa e desenvolvimento para compra e uso de determinada tecnologia) àquelas constantes de acordos anteriores. A TPP também proíbe as *TRIMs* – inclusive o requisito de conteúdo local - quando utilizadas pelos governos que recebem os investimentos externos como condicionalidade para que aqueles sejam beneficiados por incentivos ou outros tipos de favorecimento público.

Há, no entanto, diversas exceções, aplicadas a requisitos específicos de desempenho, quando as medidas se relacionam com saúde, meio ambiente, preservação de recursos naturais, programas de promoção de exportações, compras governamentais etc.

O capítulo tem uma série de disposições relativas ao mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado, certamente a mais controversa componente dos acordos de proteção de investimento. Aqui também, no entanto, a TPP se beneficia do aprendizado produzido pela vigência deste mecanismo em acordos anteriores e há disposições cujo objetivo é reduzir a discricionariedade dos investidores na decisão de acionar o mecanismo contra o Estado.

Além disso, o acordo permite que os países signatários retirem do escopo das regras de aplicação do mecanismo investidor – Estado as regulações de controle do fumo, que deu origem a várias controvérsias recentes e geraram amplas críticas ao uso daquele mecanismo[9]. De modo mais geral, medidas não discriminatórias voltadas para a proteção da saúde humana foram excluídas do escopo do capítulo e, em consequência, da aplicação do mecanismo investidor – Estado.

Por outro lado, a TPP não incluiu, como alguns analistas esperavam e defendiam, a criação de um órgão de apelação às decisões em primeira instância geradas a partir do acionamento do mecanismo.

Meio ambiente e trabalho

A TPP inclui capítulos dedicados a meio ambiente e trabalho, o que não constitui uma novidade em acordos assinados pelos EUA. Os capítulos incluídos em acordos anteriores receberam, nos EUA e em outros países, críticas pelo fato de suas disposições terem poucas disciplinas vinculantes. No entanto, assim como ocorreu com o capítulo de investimentos, os de meio ambiente e de trabalho vêm passando por evolução gradual, cujo resultado líquido é ampliar o alcance de suas disciplinas e aproximá-las, em termos de grau de compromisso, daquelas existentes nos capítulos

8 - Medidas de controle do fumo, adotadas pelos países-membros, por razões de saúde pública são explicitamente excluídas do alcance do mecanismo investidor – estado, na medida em que uma Parte pode recusar os recursos a estes mecanismos para controvérsias relacionadas ao uso deste tipo de medidas governamentais. Neste caso, a experiência da Austrália, que enfrenta na OMC um contencioso em torno deste tipo de questão, parece ter desempenhado papel central na opção explicitada pelo acordo.
9 - Elliott, K. (2016) – How much "Mega" in the Mega-Regional TPP and TTIP: implications for developing countries, CGD Policy Paper 079, Center for Global Development, March.

A Declaração da OIT sobre Princípios Fundamentais e Direito ao Trabalho é a referência básica para o compromisso assumido pelas Partes de adotar e manter, em suas legislações, regras que garantam a abolição de trabalho forçado, compulsório e infantil, a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva

considerados, sob a ótica econômica e comercial, centrais de um acordo.

Esta evolução é, em boa medida, determinada pelas preocupações com a ratificação da TPP pelo Congresso dos EUA: capítulos "fortes" voltados para o meio ambiente e as normas de trabalho aparecem como condições fundamentais para que o acordo possa pelo menos mitigar a oposição de grupos ambientalistas e sindicatos de trabalhadores nos EUA[10].

Portanto, aqui também a TPP deu sequência a esta tendência, o que não a poupa automaticamente de criticas e controvérsias suscitadas por ONGs ambientalistas[11] e pelos sindicatos de trabalhadores (nos EUA, essencialmente).

No caso do capítulo de meio ambiente, os países preservam o direito de estabelecer o nível desejado de proteção ambiental, mas se comprometem a não atenuar ou suprimir exigências derivadas de sua legislação ambiental para atrair investimentos ou fomentar o comércio.

Além disso, na busca de "equilibrar", no texto do capítulo, objetivos comerciais e ambientais, disposições do Artigo XX do Acordo Geral do GATT e do Artigo XIV do GATS são consideradas parte integrante da TPP. Tais disposições preservam o direito dos países adotar e aplicar medidas necessárias para alcançar objetivos de política pública listados naqueles acordos, entre os quais a conservação de recursos naturais não renováveis.

O capítulo estabelece ainda forte vinculação com acordos multilaterais ambientais, uma vez que as Partes assumem obrigações de cumprimento das disposições de três destes acordos dos quais todos os membros da TPP são signatários: o Protocolo de Montreal, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Marítima (MARPOL) e a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES). O capítulo define inclusive o que considera cumprimento das obrigações relacionadas a cada um destes acordos.

No entanto, o capítulo de meio ambiente da TPP não é um acordo ambiental. Nesse sentido, a violação das obrigações assumidas na TPP em relação a estas obrigações só é caracterizada se a não adoção por uma das Partes das medidas ambientais requeridas afetar o comércio ou o investimento entre as Partes. Disputas entre as Partes em relação ao cumprimento (ou não) das disposições do capítulo serão submetidas ao mecanismo de solução de controvérsias geral do acordo – ou seja, envolvendo apenas Estados – não se aplicando aqui regras e procedimentos do mecanismo investidor-Estado.

O fato de que as disposições do capítulo se submetem integralmente ao mecanismo "horizontal" de solução de controvérsias do acordo é uma novidade em acordos comerciais, ampliando consideravelmente o grau de *enforcement* das disposições do capítulo de meio ambiente da TPP. Contribueu7um assim – ao lado das disposições para fortalecer os acordos ambientais multilaterais e das disciplinas aplicáveis aos subsídios à pesca (ver abaixo - para fazer da TPP, nas palavras de Schott, "o mais verde de todos os acordos comerciais").

Outra componente relevante do capítulo de meio ambiente é a seção dedicada à pesca e aos subsídios a esta atividade. Foram definidos subsídios proibidos à pesca, tema que vem sendo discutido há anos na OMC sem consequências. As Partes têm três anos para eliminar os subsídios proibidos[12] e devem evitar estender a vigência ou introduzir novos subsídios que possam contribuir para o esgotamento de recursos pesqueiros.

O capítulo relativo às normas de trabalho também traz importantes inovações. A Declaração da OIT sobre Princípios Fundamentais e Direito ao Trabalho é a referência básica para o compromisso assumido pelas Partes de adotar e manter, em suas legislações, regras que garantam a abolição de trabalho forçado, compulsório e infantil, a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva – entre outras. Além disso, as Partes são instadas a adotar, na lei e na prática, condições de trabalho aceitáveis no que se refere a salário mínimo, jornada de trabalho e saúde e segurança ocupacional. O capítulo ainda proíbe o relaxamento de leis trabalhistas nas zonas de processamento de exportações – uma novidade em relação a acordos anteriores.

10 - Cimino-Isaacs, C. – Labour standards in the TPP – in Assessing the Transpacific Partnership – Volume 2 – *Innovations in trading rules*, PIIE Briefing 16-4, Peterson Institute for International Economics, March. O fato de haver países em desenvolvimento com padrões trabalhistas relativamente baixos entre os participantes da TPP reforça a relevância deste tema no debate interno dos EUA

11 - O capítulo de meio ambiente recebeu muitas críticas por não tratar explicitamente do tema da mudança climática. Schott, em sua avaliação do capítulo, concorda com estas críticas, uma vez que a TPP não contemplou medidas e disposições voltadas para incentivar o uso de tecnologias ambientalmente adequadas e para impactar os sistemas de incentivos nacionais, direcionando-os para fontes renováveis de energia. Schott, J. (2016) – TPP and the environment – in Assessing the Transpacific Partnership – Volume 2 – *Innovations in trading rules*, PIIE Briefing 16-4, Peterson Institute for International Economics, March.

12 - O Vietnã recebeu dois anos extras para cumprir esta determinação.

Se, de um lado, as Partes se comprometem, como no capítulo ambiental, a não impactar o comércio e os investimentos através da derrogação ou do abrandamento de leis e direitos trabalhistas, de outro elas assumem o compromisso de não usar os padrões de trabalho como forma disfarçada de protecionismo comercial.

Em complemento ao capítulo de trabalho, a TPP incluiu "planos de consistência" bilaterais - entre os EUA, de um lado, e Vietnã, Malásia e Brunei, de outro – voltados para a implementação das disposições do capítulo, o que constitui uma inovação do acordo em relação aos que o antecederam. No caso do plano EUA – Vietnã, este último se compromete a modificar sua legislação para permitir o estabelecimento de sindicatos livres de trabalhadores, entre outras medidas. No caso de não cumprimento do acordado, os EUA poderão vir a suspender bilateralmente as preferências tarifárias acordadas no âmbito da TPP.

Tanto as disposições do capítulo quanto as dos "planos de consistência" bilaterais estão sujeitas ao mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo, envolvendo apenas os Estados, o que lhes garante um potencial de enforcement que também não estava presente em acordos anteriores.

Empresas estatais e monopólios "designados"

A inclusão, em acordos preferenciais de comércio, de capítulos ou disposições relativas a empresas estatais é uma tendência recente, impulsionada principalmente pelos EUA. De fato, o novo modelo de acordo de investimentos dos EUA (de 2012) prevê a inclusão, nestes acordos, de disposições sobre o tema. Mais relevante ainda, a Lei do Comércio de 2015, que conferiu autoridade ao Executivo dos EUA para negociar e assinar acordos comerciais – entre os quais a TPP – exige que o tema seja incluído na agenda de negociação.

Na TPP, as empresas estatais e "monopólios designados" são objeto de um capítulo específico, cuja negociação foi provavelmente árdua, como o atestam a longa lista de definições que "abre" o capítulo, bem como o número elevado de exceções e notas de rodapé cujo objetivo central é dar maior precisão a disposições do capítulo ou expressões nele utilizadas.

O próprio escopo do capítulo é definido principalmente de forma negativa. Registra-se que o capítulo se aplica a atividades de empresas estatais e monopólios designados de uma Parte que possam afetar o comércio e o investimento entre as Partes. A partir daí, listam-se funções governamentais (compras públicas, regulação monetária e do mercado de capitais, entre outras) atividades e entidades que não são abrangidas pelas disposições do capítulo. Além disso, explicita-se que nada no capítulo pode ser usado para questionar o direito dos países membros do acordo em manter empresas estatais.

Além de definir o que entende por empresa estatal[13], o capítulo estabelece regras de tratamento não discriminatório entre as Partes nas atividades de compra e venda de empresas estatais e monopólios designados, mas seu foco principal está nos impactos, sobre o comércio e investimento entre as Partes, da "assistência não comercial" fornecida por um país às suas estatais. Há obviamente detalhada descrição do se entende (e do que não se entende) por "assistência não comercial", por "efeitos adversos" e "danos" causados a uma parte pelos efeitos do uso, por outra Parte, de "assistência não comercial" a suas estatais.

Assim como em acordos multilaterais, como o de subsídios e medidas compensatórias, há um esforço para circunscrever com certa precisão aquilo que se pretende evitar, respeitando ao mesmo tempo o direito dos países manterem suas estatais e fazerem uso delas para objetivos de política[14].

Nas palavras de Miner, "o principal objetivo das regras da TPP (neste tema) não é proibir as empresas estatais, mas disciplinar políticas que dão às empresas estatais uma vantagem injusta em relação às firmas privadas"[15].

13 - São empresas estatais, na acepção adotada pelo acordo, aquelas que estão engajadas em atividade comercial e nas quais o Estado possui a maioria do capital com direito a voto ou detém a capacidade para a maioria do board de diretores.
14 - O tema cambial, que foi objeto de muita pressão por parte de congressistas dos EUA durante as negociações da TPP, não foi contemplado por um capítulo do acordo. De fato, é através de uma declaração conjunta dos doze países membros que estes abordam o tema. A declaração prevê o fortalecimento da cooperação em políticas macroeconômicas e cambiais e nela os países se comprometem a evitar a manipulação de taxas cambiais e o recurso a "desvalorizações competitivas". Países que venham a aderir no futuro à TPP terão que assinar também esta declaração.
15 - Miner, S. – Commitments on State-owned enterprises, in Assessing the Transpacific Partnership – Volume 2 – Innovations in trading rules, PIIE Briefing 16-4, Peterson Institute for International Economics, March.

Ainda assim, o capítulo tem requisitos binding de transparência e de comportamento por parte das empresas estatais e o mecanismo de solução de controvérsias do acordo se aplica a divergências acerca do cumprimento daqueles requisitos, bem como das demais disposições do capítulo. Este contempla também os níveis subnacionais de governo, mas os países listaram exceções para as empresas estatais subnacionais e para aquelas cuja receita anual se situa abaixo de determinado patamar (cerca de US$ 280 milhões, a valores de hoje).

Assim como ocorre para a maioria dos capítulos que definem regras e padrões – como os de meio ambiente e normas trabalhistas – as implicações do capítulo de empresas estatais tendem a ser maiores para Vietnã e Malásia, países asiáticos em desenvolvimento em cujas economias as empresas estatais ocupam lugar de destaque.

Conclusão

A descrição das principais características dos capítulos aqui considerados deixa claro que a TPP se inscreve na tradição do modelo NAFTA, em sua abrangência temática em constante ampliação e na arquitetura de muitos dos seus capítulos. No entanto, a TPP também marca o início de uma nova etapa na evolução dos acordos preferenciais, não apenas pela introdução de novos temas, mas também pelo aprofundamento das disciplinas e compromissos em temas que até então ocupavam posição secundária, quando não marginal, nos acordos comerciais, como meio ambiente e trabalho.

As inovações nas regras da TPP remetem, portanto, em boa medida a preocupações de stakeholders críticos dos acordos comerciais interiormente assinados pelos EUA e, em especial, de certos dispositivos destes acordos, como o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado. Mas elas também atendem – e não poderia deixar de ser assim - a demandas por liberalização. Isso fica especialmente claro naqueles capítulos que inovam por sua temática e suas regras, como o de comércio eletrônico, caracterizado por compromissos vinculantes em áreas até então praticamente não cobertas por acordos comerciais[16].

16 - Elliott, K. (2016) – op. cit.

O comércio internacional em 2016-2017: incertezas e volatilidade

O começo de 2016 tem sido dominado por incertezas sobre a conjuntura econômica mundial, com as previsões das principais instituições internacionais (FMI e OCDE) sendo revistas para baixo, em relação às divulgadas no final de 2015.

O comércio internacional – que cresceu a taxas substancialmente superiores às observadas para o PIB nos anos que antecederam a crise econômica internacional de 2008 – também tem se mantido em ritmo mais lento, acompanhando muito de perto o crescimento da economia mundial, e assim deverá se manter em 2016.

Outra mudança notável observada no período recente ocorreu no papel das economias emergentes como motores do crescimento do comércio mundial. Enquanto no período imediatamente após a crise o dinamismo do comércio dos países emergentes contribuiu para amenizar a retração das importações nos países desenvolvidos, desde 2014 e, de acordo com as previsões da OMC, até 2017, são os últimos que vêm puxando e deverão continuar a puxar o crescimento do comércio mundial.

De acordo com a UNCTAD, também os fluxos de investimentos diretos deverão ser menores em 2016 que o observado em 2015, refletindo a fraca demanda mundial, a fragilidade dos mercados internacionais e a desaceleração na maioria das economias emergentes.

O debate sobre a natureza do desaquecimento do comércio internacional, seus determinantes e seu caráter estrutural ou conjuntural foi abordado em artigo publicado na edição de outubro a dezembro de 2014 deste Informativo. Passado um ano, a questão permanece relevante.

Incertezas e volatilidade na economia internacional

Entre as principais tendências no cenário internacional neste início de 2016 destacam-se:

- Fraco crescimento do comércio internacional e dos fluxos de investimentos diretos;
- Aprofundamento da retração dos preços das commodities, principalmente do petróleo;
- Instabilidade nos mercados financeiros e maior exposição de países em desenvolvimento à volatilidade nos fluxos de capitais;
- Desaquecimento e redirecionamento dos vetores de crescimento na economia chinesa do setor manufatureiro e dos investimentos para o setor de serviços e o consumo;
- Fraco crescimento nas importações das economias emergentes e em desenvolvimento.

Diante dessas tendências, em abril, o FMI reviu suas projeções para o crescimento da economia mundial em 2016 para 3,2% e, em 2017 para 3,6%. A OCDE faz projeções ligeiramente mais pessimistas: 3,0% em 2016 e 3,3% em 2017.

PAÍSES DESENVOLVIDOS

A economia norte-americana continua a mostrar sinais de resiliência, embora a apreciação do dólar mantenha pressão sobre as exportações e sobre a indústria manufatureira. Já na zona do euro, os esforços da política monetária não vêm logrando sustentar taxas de crescimento econômico significativas, com alguma recuperação da demanda interna.

As previsões indicam crescimento de cerca de 2% para os países desenvolvidos e de pouco mais de 4% nos países em desenvolvimento.

MERCADOS EMERGENTES

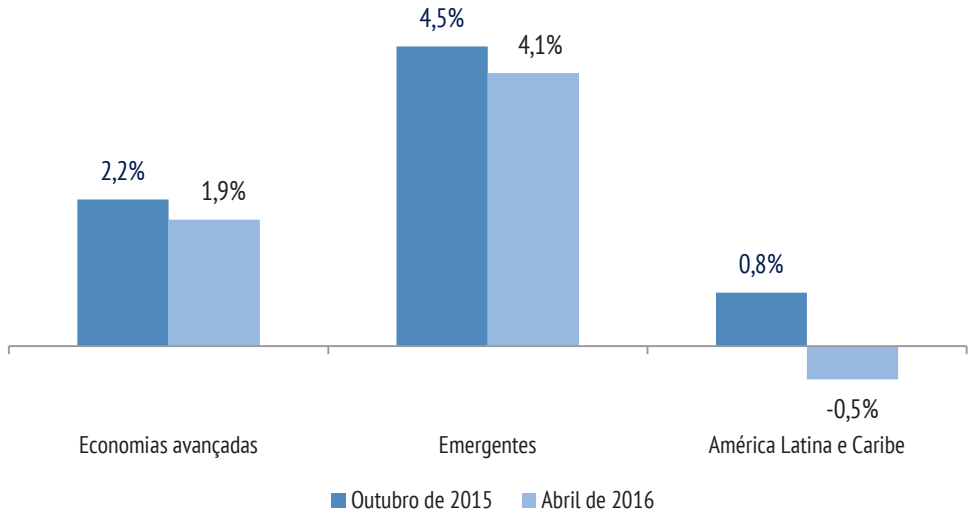
De acordo com as projeções do FMI, a China deve apresentar taxas de crescimento inferiores a 7% - entre 6,5% e 6,2% no período 2016-2017 – enquanto a Índia deve continuar sustentando crescimento de 7,5% ao ano. As demais economias asiáticas podem sofrer os abalos da desacelera-

ção da China, mas ainda manterão taxas de crescimento econômico substanciais.

O crescimento previsto para a América Latina é negativamente influenciado pelo desaquecimento da demanda chinesa e pela contração da economia brasileira. A expressiva queda dos preços das commodities também têm impactos severos sobre algumas das economias da região. Apesar disso, as previsões para o México indicam crescimento de 2,4% e 2,6% no biênio 2016-2017.

Na realidade a volatilidade nos preços das commodities tem gerado importantes efeitos distributivos de renda disponível entre os países produtores e os países importadores. Esse feito é particularmente negativo para os países exportadores de petróleo.

Gráfico 1 – Projeção de crescimento do PIB para 2016



Fonte: World Economic Outlook, FMI, abril de 2015

Comércio internacional sob impacto negativo dos preços das commodities

Após um período de forte expansão na primeira década do século XXI, o comércio internacional foi afetado pela crise e, mais recentemente, pela instabilidade nos mercados internacionais de commodities.

A participação do comércio no PIB mundial cresceu de um patamar inferior a 20% no início da década passada para patamares em torno de 30% entre 2011 e 2014, mas caiu em 2015.

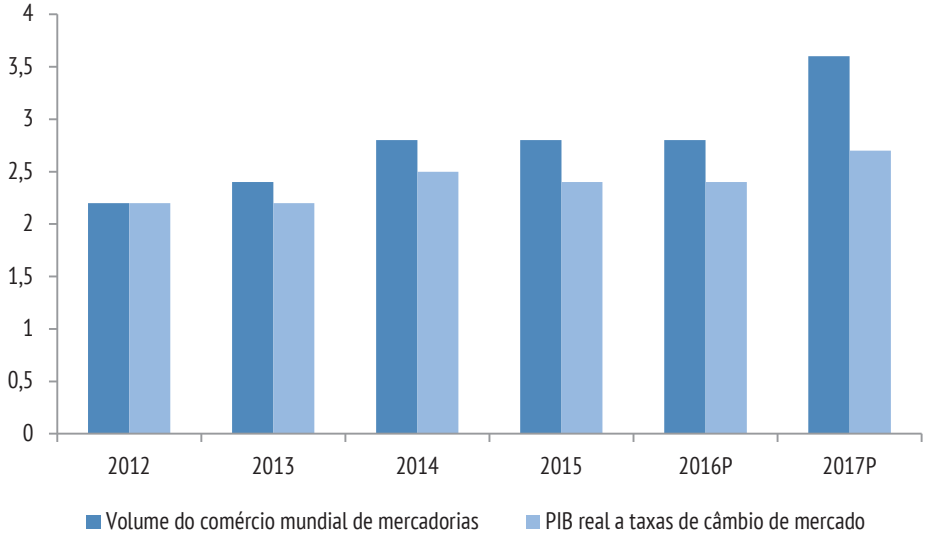
No período anterior à crise de 2008, o comércio vinha crescendo a taxas quase duas vezes superiores às observadas para o PIB mundial. Esse movimento foi temporariamente interrompido pela eclosão da crise econômica internacional, mas parecia ter sido retomado no biênio 2010-2011, quando o comércio cresceu 20% no acumulado dos dois anos.
Entretanto, desde então o comércio vem se expandindo a taxas bastante mais modestas e muito próximas às registradas pelo PIB mundial. Em 2015, assim como em 2014, o comércio mundial cresceu, em volume, 2,8% cada ano. Se considerarmos a evolução do comércio em termos de valor, o resultado passa a ser bastante negativo, com queda de 13% em 2015 em comparação com o ano anterior.

A forte queda dos preços das commodities e a volatilidade nos mercados cambiais explicam, em boa medida, a diferença entre a trajetória do comércio mundial medido em volume e em valor. Embora seja evidente que a queda dos preços das commodities tem direta relação com a redução do valor do comércio mundial, ela também afeta fortemente os volumes comercializados.
Os impactos redistributivos sobre a renda disponível dos países resultantes da queda dos preços do petróleo foram particularmente elevados em países emergentes produtores da commodity que vinham sustentando taxas elevadas de crescimento das importações.

Se, de um lado, os países produtores de petróleo sofrem com a perda de renda disponível e reduzem sua capacidade de importar produtos manufaturados, de outro lado, os países importadores da commodity, principalmente os desenvolvidos, necessitam de um menor volume de exportações para pagar as importações de commodities para consumo doméstico com os preços mais baixos. O resultado é o menor crescimento do comércio mundial[17].

Previsões divulgadas pela OMC em 7 abril de 2016[18] indicam que o volume de comércio mundial deverá crescer 2,8% em 2016, enquanto o PIB real, a taxas de câmbio de mercado, deverá apresentar crescimento de 2,4%. Para 2017 as previsões para o comércio são mais otimistas, com crescimento de 3,6%, enquanto para o PIB a instituição prevê recuperação mais modesta de apenas 2,7%. A recuperação do crescimento do comércio internacional, todavia, parece estar fortemente relacionada às perspectivas para os preços internacionais das commodities.

Gráfico 2 – Crescimento do PIB e do comércio mundial (%)



Fonte: OMC https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm

Importações devem crescer mais nos países desenvolvidos que nos emergentes

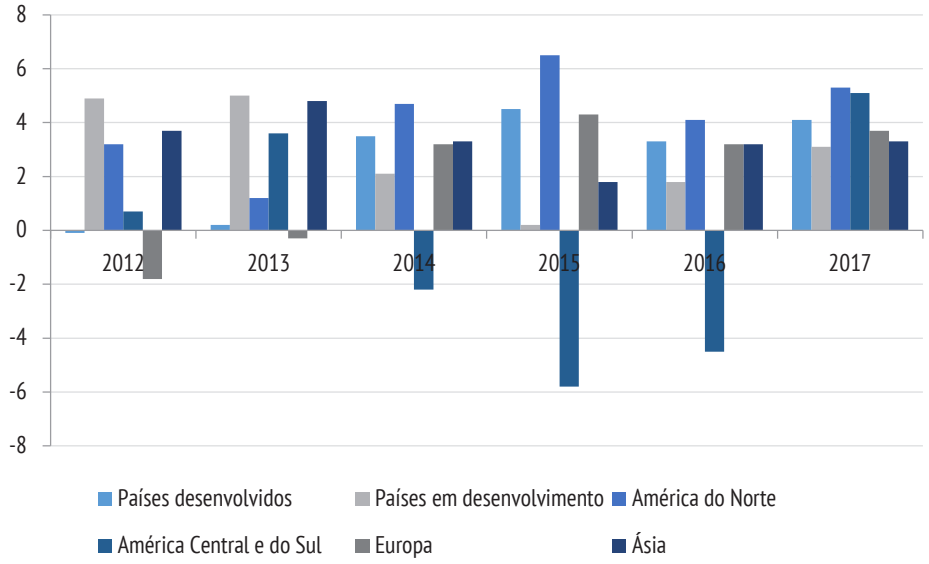
Invertendo a tendência observada até 2013, desde 2014 o volume das importações dos países desenvolvidos vem crescendo a taxas maiores do que o observado nos países em desenvolvimento (3,4%). Essa tendência mantém-se em 2016 e deve continuar em 2017, de acordo com as previsões da OMC, embora haja uma tendência para a gradual convergência das taxas de crescimento das importações entre os grupos de países.

A forte queda no volume das importações da América do Sul e Central em 2015 (-5,8%) e 2016 (-4,5%) chama a atenção no Gráfico 3, em comparação com o desempenho das demais regiões. Esse desempenho deve ser creditado, em boa medida, à expressiva contração das importações brasileiras, que em 2015 caíram em valor pouco mais de 25% e nos primeiros meses de 2016 apresentam queda de cerca de 30%.

Chama também a atenção no Gráfico 3 o fato de que as importações norte-americanas vêm crescendo a taxas significativamente superiores às observadas para a Europa e para os países asiáticos. A OMC prevê que essa tendência continue em 2016 e se acentue em 2017.

17 - Ver Gros, D. The End of Globalization? https://www.project-syndicate.org/commentary/stagnating-global-trade-low-commodity-prices-by-daniel-gros-2016-03?barrier=true
18 - https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm

Gráfico 3 – Importações – Taxa de crescimento em relação ao ano anterior (%)



Fonte: OMC https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm

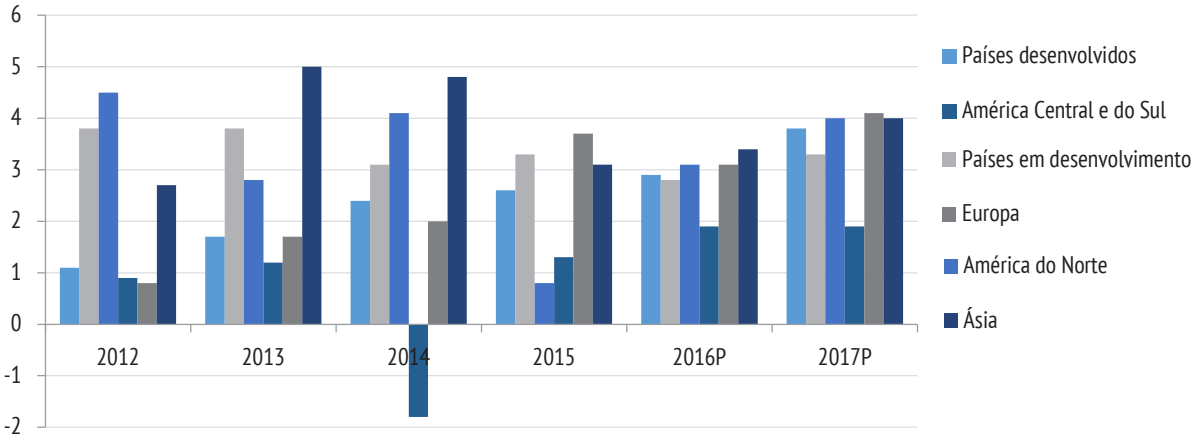
Exportações sul-americanas na lanterna do crescimento em 2016-1017

As previsões da OMC para o crescimento das exportações mundiais por região no biênio 2016-2017 mostram que a América do Sul deverá permanecer na lanterna nesse período. A região vem de um período de quatro anos de fraco desempenho de exportações, com forte queda em 2014 e pequena recuperação em 2015.

Por outro lado, é importante notar que, com exceção da América do Sul, há uma tendência à convergência na magnitude das taxas de crescimento das exportações das demais regiões do mundo no próximo biênio.

De acordo com a OMC, a volatilidade que caracteriza o atual contexto internacional continua a impor um risco de que as previsões para o crescimento do comércio sejam ainda revistas para baixo. Os principais fatores que podem levar a resultados mais fracos que os previstos estão relacionados à redução nos indicadores de confiança das empresas e consumidores nos países desenvolvidos e à instabilidade financeira na Ásia.

Gráfico 4 – Exportações – Taxa de crescimento em relação ao ano anterior (%)



Fonte: OMC https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm

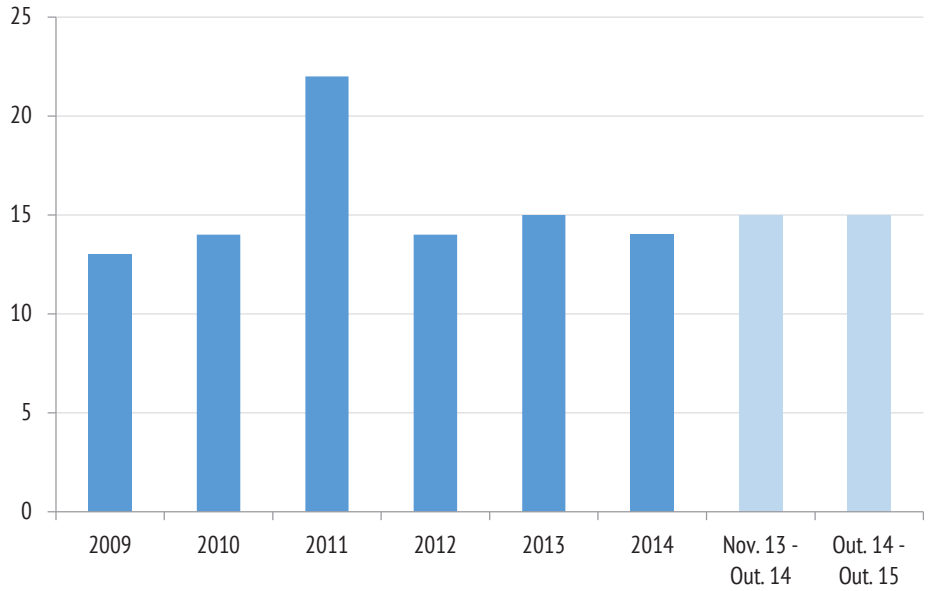
Os riscos de recrudescimento do protecionismo não estão afastados...

Preocupações com os efeitos do livre comércio e discursos com viés protecionista podem ser percebidos em países e regiões relevantes para o comércio mundial. Eles estão presentes nas campanhas eleitorais dos principais candidatos à presidência nos Estados Unidos, em manifestações de lideranças na zona do euro, nas dificuldades para novos progressos nas negociações na OMC após a árdua aprovação o Acordo de Facilitação de Comércio.

Apesar do contexto internacional desfavorável e da retórica protecionista em muitos países que são atores importantes da governança do comércio internacional, não se observa um crescimento expressivo de medidas protecionistas no mundo. De acordo com o Relatório Anual elaborado pela OMC[19] para o monitoramento da imposição de medidas restritivas ao comércio (Overview of Developments in the Internacional Trading Environment), divulgado em novembro de 2015, não houve um mudança significativa no número médio mensal de medidas restritivas ao comércio implementadas pelos membros da OMC no período transcorrido entre outubro de 2014 e outubro de 2015, comparado a igual período do ano anterior (Gráfico 5).

Apesar de não se observar um crescimento na média mensal de novas medidas protecionistas aplicadas, o estoque de medidas adotadas desde 2008, quando o monitoramento começou a ser realizado para as reuniões do G20, continua a crescer. Esse crescimento se dá devido ao fato de que as iniciativas de remoção de barreiras impostas pelos países crescem a um ritmo mais lento do que o de imposição de novas medidas. Como resultado havia, em outubro de 2015, um estoque de 1.915 medidas restritivas impostas desde 2008, um número 17% superior ao computado um ano antes. De acordo com o relatório, 75% das medidas restritivas implementadas desde 2008 continuam em vigência.

Gráfico 5 – Medidas restritivas ao comércio – excluindo defesa comercial (média mensal)



Fonte: OMC - WT/TPR/OV/18

Do lado positivo, o relatório mostra que os países vêm intensificando a adoção de medidas de facilitação de comércio nos últimos três anos. Além disso, o número de novas investigações de anti-dumping vem caindo.

19 - Ver WTO, WT/TPR/OV/18

Mas o primeiro acordo megarregional de comércio foi firmado

Ainda que tendo levado mais tempo do que o previsto, a assinatura da Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), em fevereiro de 2016, é um indicador de que o movimento de integração comercial pela via das negociações preferenciais continua vivo e moldando as relações econômicas entre os grandes mercados mundiais[20].

Além disso, Estados Unidos e União Europeia esperam concluir as negociações da Parceria Transatlântica para Comércio e Investimentos (TTIP, na sigla em inglês) ainda em 2016. Não é certo que a assinatura desse acordo seja possível no prazo esperado, particularmente em um ano eleitoral nos Estados Unidos. Entretanto, caso o objetivo seja alcançado, esse tende a ser um acordo inovador, com maior ênfase nos temas regulatórios que afetam o comércio e os investimentos.

A TPP, a eventual TTIP, assim como a Aliança do Pacífico (unindo México, Chile, Peru e Colômbia) já formada, representam evoluções na arquitetura do regime internacional do comércio, aumentando o desafio para o fortalecimento da OMC.

Mudanças de rumo na Argentina abrem novas oportunidades para o Mercosul e para a indústria brasileira

A posse de um novo governo na Argentina, mais orientado à recuperação das relações econômicas internacionais do País, abre novas oportunidades para a retomada da agenda econômica do Mercosul. Nessa agenda cabem tanto a revisão da agenda interna do bloco quanto o maior impulso às negociações externas de acordos comerciais preferenciais com países/blocos relevantes do ponto de vista de maior acesso a mercados externos.

Além disso, as expectativas de recuperação da atividade econômica, inclusive por meio do retorno do país ao mercado financeiro internacional, deverão favorecer a retomada de importações, com oportunidades para a indústria brasileira.

Impactos do cenário internacional para o comércio exterior brasileiro

Se o contexto doméstico de contração da demanda interna e câmbio mais desvalorizado favorece a retomada das exportações brasileiras, o cenário de retração do comércio internacional e de retorno da retórica protecionista torna essa retomada mais desafiadora.

Nesse ambiente, será necessário que o país redobre seus esforços para, de um lado, reduzir os custos sistêmicos e promover a competitividade da produção nacional e, de outro, aprofunde os esforços para a remoção de barreiras externas às exportações brasileiras, seja pela via da negociação de acordos comerciais preferenciais, seja pela atuação nos foros da OMC.
As perspectivas de maior crescimento na demanda por importações dos países desenvolvidos vis-à-vis dos países em desenvolvimento recomendam também uma revisão das prioridades na agenda de negociações comerciais e de promoção de exportações do Brasil. Os mercados dos países desenvolvidos devem receber a prioridade que lhes foi negada na política comercial brasileira da última década.

Apesar da conveniência de conferir maior atenção aos mercados dos Estados Unidos e Europa, é importante também aprofundar o conhecimento e buscar maior aproximação com alguns países asiáticos, como a Índia, que continua a crescer a taxas elevadas e tem um mercado doméstico de grande dimensão.

Por fim, a mudança de governo na Argentina abre novas perspectivas para a retomada da cooperação e a revisão da agenda econômica do Mercosul. Nesse âmbito, cabe tanto a remoção dos entraves ao livre-comércio intra-bloco, quanto a definição de novas prioridades para a agenda externa do bloco.

20 - Ver artigo sobre esse tema publicado neste Informativo.

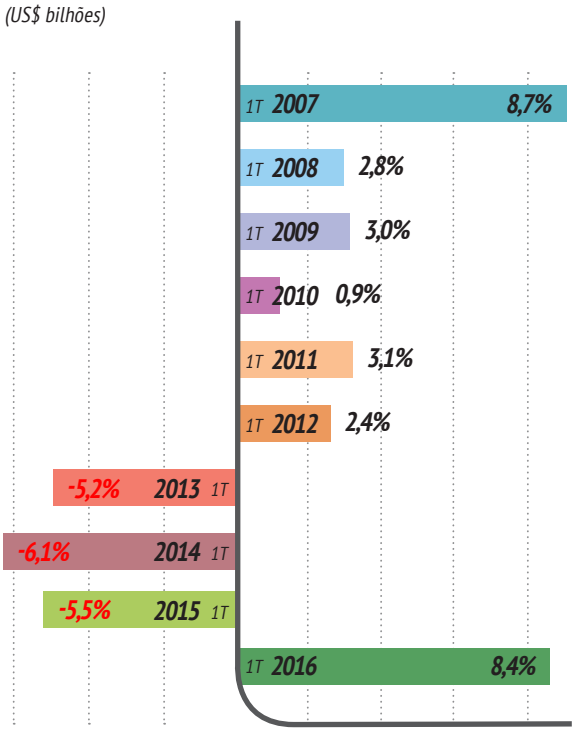
Conjuntura

Saldo comercial

A balança comercial brasileira registrou, após três anos consecutivos, um forte superávit no primeiro trimestre do ano, cerca de US$ 8,4 bilhões, valor próximo aos níveis registrados no período pré-crise. Porém, apesar do resultado positivo em relação ao primeiro trimestre de 2015, o superávit é resultante de uma forte queda nas importações.

Evolução do saldo comercial por trimestres

(US$ bilhões)



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

Exportações e Importações

No primeiro trimestre de 2016, em relação ao mesmo período de 2015, as exportações e importações caíram 5,2% e 33,4% respectivamente. Esses dados apontam que a recuperação do saldo da balança comercial brasileira deriva de uma queda brusca nas importações do país, e não pelo aumento das exportações, o que reflete a atual situação economica em que passa o Brasil.

TABELA GERAL - EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

US $ Bilhões FOB

	Total brasileiro		Variação (em %)
	Jan-Mar 2016	Jan-Mar 2015	
Exportações*	**40,6**	**42,8**	**-5,2**
Básicos	17,4	18,4	-5,4
Semimanufaturados	6,2	6,8	-8,5
Manufaturados	16,0	16,4	-2,0
Importações	**32,2**	**48,3**	**-33,4**
Básicos	3,5	5,3	-34,1
Semimanufaturados	1,3	1,6	-23,3
Manufaturados	27,4	41,3	-33,7

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC
****Nota: Foram retiradas da análise as"operações especiais"***

Exportações brasileiras - principais países

A China foi o principal destino das exportações brasileiras no primeiro trimestre de 2016 com cerca de US$ 7 bilhões, 12,5% superior que no mesmo período de 2015. A retomada do crescimento para a China se deu pelo forte aumento do volume exportado de soja, cerca de 68%. Por conta do baixo preço da commodity, esse aumento no volume refletiu um aumento de 49% no valor exportado. Já as exportações para os Estados Unidos, segundo colocado, caíram 13,2%, o que reduziu sua participação na pauta brasileira de 13,6% para 12,5%. A Argentina se manteve como o terceiro principal destino das exportações, com valor praticamente estável em relação à 2015.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS - PRINCIPAIS PAÍSES

US $ Bilhões FOB

País	Valor		Part. (%)		Var. (%)
	1T 2016	1T 2015	1T 2016	1T 2015	
China	7,0	6,2	17,2	14,5	12,5
Estados Unidos	5,1	5,8	12,5	13,6	-13,2
Argentina	3,1	3,1	7,5	7,2	-0,4
Países Baixos	2,2	2,3	5,5	5,3	-1,3
Japão	1,3	1,2	3,2	2,8	6,7
Alemanha	1,0	1,3	2,5	3,1	-24,4
Chile	0,9	0,9	2,3	2,1	1,8
México	0,8	0,8	2,0	1,9	1,5
Bélgica	0,8	0,8	2,0	1,8	3,1
Coréia do Sul	0,8	0,7	2,0	1,7	8,9
Demais países	17,6	19,7	43,5	46,0	-10,4
Total	**40,6**	**42,8**	**100,0**	**100,0**	**-5,2**

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

Exportações por produtos

A seleção dos 20 principais produtos da pauta de exportação brasileira no primeiro trimestre de 2016 se manteve praticamente estável em relação ao mesmo trimestre do ano passado, com apenas uma alteração. Saíram da pauta os motores para veículos dando lugar para os polímeros de etileno, propileno e estireno.

QUEDAS: Dos 20 principais produtos exportados no primeiro trimestre de 2016, 12 registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2015. A queda no preço das commodities, principalmente minério de ferro e petróleo, e a saturação no mercado siderúrgico mundial impactam boa parte pauta de exportação brasileira. Os principais produtos que registraram queda no trimestre foram justamente os minérios de ferro, produtos semimanufaturados de ferro ou aço e óleos brutos de petróleo com variações negativas de 45,0% e 36,2% e 32,4% respectivamente.

ALTAS: Dentre as principais altas para o primeiro trimestre do ano, pode-se destacar as exportações de milho em grãos, com mais de 110% de crescimento. Os principais destinos do produto foram os países da Ásia, com destaque para o Japão. Outro destaque do primeiro trimestre em 2016 em relação ao mesmo período do ano anterior foram as exportações de automóveis, com crescimento de 56,4%. Boa parte do crescimento se deu pela retomada das exportações para a Argentina que foi facilitada pela mudança de governo e a retirada das DJAIs.

VARIAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES (1 T 2016 / 1 T 2015)

Produtos	Var. (%)
Soja mesmo triturada	46,1%
Minérios de ferro e seus concentrados	-45,0%
Milho em grãos	110,4%
Óleos brutos de petróleo	-32,4%
Celulose	13,4%
Açúcar de cana, em bruto	-3,4%
Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada, inclusive miúdos	-5,0%
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	-6,4%
Café cru em grão	-25,2%
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	10,8%
Automóveis de passageiros	56,4%
Aviões	31,5%
Óxidos e hidróxidos de alumínio	-11,4%
Ferro-ligas	-18,0%
Couros e peles, depilados, exceto em bruto	-15,6%
Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	-36,2%
Minérios de cobre e seus concentrados	-4,7%
Polímeros de etileno, propileno e estireno	30,7%
Ouro em formas semimanufaturadas, para uso não monetário	0,6%
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	-21,5%

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

****Exportações fictas de plataforma de petróleo.***

INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.org.br | Unidade de Negociações Internacionais - Negint | Gerente executiva: Soraya Saavedra Rosar | Equipe Técnica: Bruno Moraes, Eduardo Alvim, Fabrizio Panzini, Lucia Maduro, Pedro Veiga e Sandra Rios | Informações técnicas: (61) 3317-9472 - email: negint@cni.org.br | Website: negint.cni.org.br | Supervisão Gráfica: Núcleo de Editoração CNI | Assinaturas: Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992 - email: sac@cni.org.br
Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.