



INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

O Brasil e a OCDE: mudando de patamar

O Brasil solicitou recentemente sua adesão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), órgão plurilateral criado em 1960, por 18 países europeus mais os EUA e o Canadá. A organização conta atualmente com 35 membros¹, sendo a grande maioria países desenvolvidos, mas passou a incluir também países em desenvolvimento com a entrada do México, nos anos 90, e, mais recentemente, do Chile, em 2010. No momento, negociam seu acesso à OCDE dois outros países latino-americanos: Colômbia e Costa Rica. A Argentina, assim como o Brasil, também solicitou adesão.

Caso a OCDE aceite iniciar “discussões de acesso” com o Brasil – decisão que depende do Conselho da organização – inicia-se um período de análise e avaliação das políticas públicas brasileiras que deve levar alguns anos e que se desdobra em um processo de negociação dos termos da entrada do Brasil na Organização. Se bem sucedido, o processo de acesso e as negociações que o caracterizam produzirão compromissos – alguns vinculantes e outros não vinculantes – que poderão ter implicações relevantes para a economia brasileira e para a sua indústria.

A OCDE: objetivos e estrutura de funcionamento e áreas de atuação

Apesar de ter vivido, desde a sua criação, diferentes ciclos de expansão e de inclusão de novos membros, a OCDE mantém a sua vocação de organização plurilateral, preocupada em resguardar e promover valores em torno dos quais convergem seus membros: o sistema político baseado na democracia representativa e o sistema de economia de mercado.

O fato de ser constituída por países relativamente homogêneos, do ponto de vista dos valores que

regem os sistemas econômicos e políticos nacionais e a ordem internacional, permitiu à OCDE um grau de concertação e de “eficiência organizacional” superior aos observados na maioria das organizações intergovernamentais.

Os trabalhos da OCDE desenvolvem-se a partir de três estruturas institucionais básicas: o Conselho, o Secretariado e os Comitês Temáticos. Enquanto as atividades do Conselho se concentram em sua reunião anual, a relação entre o Secretariado e

1 - Também participa ativamente dos trabalhos da OCDE desde 1960 a Comissão Europeia, sem ter, no entanto, direito a voto e a participar da adoção dos instrumentos legais da organização.

os Comitês Temáticos é o que define a dinâmica de funcionamento da organização, amplamente baseado no que se pode denominar “diplomacia técnica”, já que a produção de trabalhos técnicos absorve boa parte dos esforços e recursos da OCDE. Juntamente com os comitês, também se formam grupos de trabalho e de especialistas, que totalizam hoje cerca de 240, separados por áreas temáticas.

Os comitês estão organizados em torno de doze eixos temáticos e são intitulados como departamento ou divisão: (i) Departamento Econômico; (ii) Divisão de Comércio e Agricultura; (iii) Divisão de Meio Ambiente; (iv) Divisão de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial; (v) Divisão de Política e Administração Tributária; (vi) Divisão de Ciência, Tecnologia e Inovação; (vii) Divisão de Emprego, Trabalho e Temas Sociais; (viii) Divisão de Empreendedorismo, Pequenas e Médias Empresas, Desenvolvimento Local e Turismo; (ix) Divisão de Educação; (x) Divisão de Estatísticas; (xi) Divisão de Cooperação para o Desenvolvimento; e (xii) Divisão de Assuntos Financeiros e Empresariais.

Além da estrutura formal da própria OCDE, há uma série de organizações satélites ligadas ao Secretariado da organização, assim como fóruns e outras iniciativas globais que mantêm um diálogo

constante e muito interligado com a OCDE. Cabe explicitar aqui o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI) e o Centro de Desenvolvimento, órgãos dos quais o Brasil faz parte e nos quais tem uma atuação relevante.

A organização também conta com mecanismos especiais para participação de grupos do setor empresarial privado e de centrais sindicais de trabalhadores (Comitê Consultivo Empresarial e Industrial (BIAC, na sigla em inglês) - do qual a CNI participa como observador desde 2008, e o Comitê Consultivo Sindical (TUAC, na sigla em inglês), além de programas e parcerias específicos com outras organizações internacionais e parlamentares.

O tema central das atividades e da produção normativa da OCDE são as políticas públicas e práticas regulatórias dos governos e seu aperfeiçoamento ao longo de certas diretrizes compatíveis com princípios como os de transparência e liberalização dos mercados². Partindo de trabalhos técnicos e da análise de dados e de experiências nacionais em campos diversos das políticas públicas, a organização formula propostas e recomendações quanto à adoção e implementação de medidas voltadas para a melhoria da qualidade das políticas e práticas regulatórias.

A produção normativa da OCDE e a natureza dos compromissos assumidos

A Convenção da OCDE prevê três tipos básicos de regulamentação: (i) Decisões, (ii) Recomendações, e (iii) Acordos com países, membros e não membros, e organizações internacionais.

De acordo com a Convenção da OCDE, contudo, os únicos compromissos que geram obrigações vinculantes entre os seus membros são as Decisões. O país-membro que aceita uma Decisão, tem a obrigação de colocá-la em prática, em prazo razoável.

Em relação a compromissos não vinculantes, a Recomendação tem sido o tipo de compromisso facultativo mais utilizado pela OCDE e a maneira,

por excelência, de exteriorização das normas da Organização. Seu caráter não vinculante dá a esse instrumento normativo adaptabilidade e flexibilidade, além de não requerer, nos países membros, o exame da matéria pelos órgãos legislativos nacionais.

Apesar da distinção formal pela Convenção da OCDE entre Decisões como compromissos vinculantes e demais normas como não vinculantes, a dinâmica de trabalho da organização gerou uma lógica de funcionamento que, na prática, obscureceu essa distinção formal. Os mecanismos de acompanhamento e de controle existentes no âmbito dos comitês da OCDE, pelo potencial de cobrança que

2 - Entretanto, certos instrumentos dizem respeito à atuação de entes privados, como o Anexo I da “Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais” - as Diretrizes sobre Empresas Multinacionais - que estabelecem princípios e padrões voluntários de conduta empresarial “responsável” em diversas áreas, inclusive nas de proteção ambiental e relações industriais, que deveriam ser seguidos pelas empresas transnacionais.

possuem, acabam fortalecendo significativamente a implementação das Recomendações, assim como de outros compromissos considerados pela Convenção como não vinculantes. Destaca-se a esse respeito a dinâmica-chave da OCDE de *peer review* (seguida de *peer pressure*), no processo de acompanhamento e implementação dos compromissos da OCDE.

Em grande parte, portanto, a produção normativa da OCDE corresponde a *soft law*, não gerando compromissos vinculantes, mas definindo padrões, princípios de melhores práticas e modelos normativos cuja adoção é recomendada a seus membros e não membros³.

Brasil e OCDE: uma longa e cautelosa trajetória de aproximação

O Brasil tem um longo histórico de relacionamento com a OCDE, tendo iniciado a sua participação quando da constituição do Comitê do Aço, em 1978. A aproximação se intensificou nos anos 90, beneficiada pelos esforços da OCDE para ampliar sua atuação junto às economias emergentes e pelo vetor de liberalização que caracterizou muitas políticas públicas no Brasil naquela década.

Na primeira década do século, a OCDE buscou aproximar-se das grandes economias emergentes, promovendo, a partir de 2007, o “engajamento ampliado” com um grupo de grandes economias emergentes – Brasil, China, Índia, África do Sul e Indonésia – e, em 2012, deu a estes países o status de “parceiros-chave” da organização⁴.

Do lado brasileiro, a prioridade conferida pela política externa brasileira, na primeira década do século, à agenda Sul-Sul em suas diferentes dimensões reduziu a importância, naquela política, da agenda de relações com a OCDE.

A partir de meados da corrente década, o governo brasileiro emitiu os primeiros sinais de um renovado interesse em sua agenda de relações com a OCDE. Em julho de 2015, foi assinado um acordo de cooperação entre o Brasil e a OCDE, com um amplo programa de trabalho a ser desenvolvido até 2017, com foco em cinco áreas temáticas: questões econômicas, comerciais, industriais e financeiras; governança pública e combate à corrupção;

ciência, tecnologia, meio ambiente e agricultura; questões sociais, educacionais, previdenciárias e laborais; e desenvolvimento.

Foi, no entanto, somente depois da mudança política ocorrida em 2016 que a OCDE voltou ao radar da política externa brasileira. Na sequência, em junho de 2017, o Brasil apresentou formalmente seu pedido de adesão à organização.

Apesar das oscilações na postura oficial do Brasil em relação à aproximação com a OCDE, o país consolidou, ao longo das últimas décadas, uma interlocução intensa com a organização, participando de 23 de seus comitês, órgãos e iniciativas vinculadas à organização (como o Centro de Desenvolvimento, por exemplo). O Brasil tem status de participante em diversos comitês ou em grupos de trabalho específicos destes comitês – Comércio e Agricultura, Governança Pública, Política Tributária, Assuntos Financeiros e Empresariais, e Estatísticas – tendo nos demais status de associado ou convidado. Trata-se do país não membro da organização que participa do maior número de instâncias da organização⁵.

Além disso, com a adesão do país a 31 novos instrumentos jurídicos da OCDE no início de setembro de 2017, o Brasil se compromete com um total de 67 instrumentos normativos da organização (de um total de 240). Outros 30 instrumentos estão em processo de revisão final por parte do governo brasileiro.

3 - Uma confirmação desta característica é dada pela constatação de que a OCDE não tem órgão de solução de controvérsias.

4 - Em 2007, a OCDE publicou o “Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento”. Dentre os aspectos abordados, a organização destacou: a avaliação das agências reguladoras no país, a preocupação com a regulação e o custo do uso excessivo da lei sem a respectiva análise de impactos e a introdução de políticas públicas, também sem o estudo devido. O relatório apontou as dificuldades brasileiras no tema “Regulação e Governança”, apresentou a evolução dessas questões no país a partir da década de 1990 e, ao final, sugeriu uma série de recomendações.

5 - Entre as grandes economias emergentes, a África do Sul é o outro país (além do Brasil) com participação ampla e diversificada em iniciativas e instâncias da OCDE.

O processo de acesso à OCDE

No caso de uma organização que funciona principalmente à base de instrumentos não vinculantes e de *soft law*, o processo de acesso é a fase crítica para a definição das relações entre um país candidato e a OCDE. Trata-se de processo longo e que segue várias etapas pré-estabelecidas, através do qual a OCDE avalia a disposição e a capacidade do país para assumir obrigações e compromissos plasmados em atos normativos da organização, bem como o grau de alinhamento das políticas do país com aquelas preconizadas e praticadas pelos membros da organização.

Caso o pedido de adesão do Brasil à OCDE seja aceito pelo Conselho da organização, inicia-se o processo de discussão e negociação com vistas ao acesso do país. O ponto de partida é a adoção, pelo Conselho, de um *road map* de acesso, que define os termos, condições e procedimentos para o acesso de um país específico⁶.

A partir da definição do *road map*, o processo de acesso pode ser visto como uma análise, ampla em seu escopo e detalhada em seu conteúdo, da legislação, das políticas e das práticas do país candidato. Esta revisão de políticas é feita por cerca de 20 comitês da OCDE, compostos por especialistas técnicos de cada membro da organização. O *road map* do país estabelece que comitês e outros órgãos da OCDE examinarão as políticas do país candidato e define um calendário para a realização deste exame.

Os comitês e órgãos da OCDE encarregados da análise das políticas e regulações do país candidato podem recomendar mudanças naquelas, a fim de adequá-las aos instrumentos normativos da

organização ou de aumentar o grau de alinhamento das políticas do candidato àquelas dos países membros. Da mesma forma, aqueles comitês e órgãos podem recomendar ações de monitoramento das políticas depois de concluído o processo de acesso. Ao final deste processo, cada comitê ou órgão da OCDE envolvido adota uma opinião formal sobre a disposição e capacidade do país, em sua área de competência, para aderir à organização.

Como já observado, há diferentes tipos de instrumentos legais da OCDE: decisões legalmente vinculantes, como os Códigos da organização; Recomendações, Declarações e outros acordos internacionais assinados no âmbito da OCDE. Ao cabo do processo de acesso, o país candidato deve aceitar integralmente a Convenção da OCDE, que define as regras internas da organização. No caso das Decisões, o país candidato deve aceitá-las, mas pode explicitar reservas a certas disposições ou a setores. O mesmo ocorre com as recomendações, não vinculantes, que o país candidato deve aceitar, podendo apresentar reservas ou observações.

Do lado do país candidato, este deve se posicionar em relação aos cerca de 250 instrumentos legais da OCDE, no início do processo, através de um Memorando Inicial, e ao final do mesmo, por meio de uma Declaração Final. É com base nessa Declaração Final e nos resultados do processo de revisão das políticas e regulações nacionais levado a efeito por diferentes comitês e órgãos da OCDE que o Conselho decide por unanimidade – sendo esta a condição requerida – se aceita o país candidato como novo membro. Aceito o país, este assina um acordo de acesso com a OCDE, o qual inclui a declaração Final e a Decisão do Conselho.

O processo de acesso do Brasil: agenda, desafios e implicações

O início efetivo do processo de acesso do Brasil à OCDE está condicionado pela aprovação unânime do Conselho à demanda brasileira. Há elevada probabilidade de que o Conselho da OCDE aprove o início do processo, mas há dúvidas sobre o momento em que isso ocorrerá.

De um lado, o Brasil é o país não membro com participação no maior número em comitês e

mecanismos da OCDE, resultado de uma longa trajetória de aproximação e de identificação de visões e interesses convergentes. Além disso, o Brasil é um player internacional relevante em agendas de muito interesse da OCDE, sendo considerado, desde 2012, um parceiro-chave da organização. Estes fatos definem um ponto de partida favorável à aceitação da proposta de integração do Brasil.

6 - Trata-se de documento público e os mais recentes mapas estão disponíveis no site da OCDE.

O Brasil não é o único país a pleitear atualmente a entrada na OCDE: Argentina, Peru, Croácia, Romênia e Bulgária também já apresentaram seus pleitos para iniciar negociações e Colômbia, Costa Rica e Lituânia encontram-se em processo de negociação de acesso

De outro, sempre haverá em uma organização com características de “clube”, como é a OCDE, uma tensão entre preservar a homogeneidade do grupo e ampliar o número de membros. Esta ampliação pode ser vista como um fator de redução da coesão do grupo, afastando a organização de seus objetivos originais. O Brasil não é o único país a pleitear atualmente a entrada na OCDE: Argentina, Peru, Croácia, Romênia e Bulgária também já apresentaram seus pleitos para iniciar negociações e Colômbia, Costa Rica e Lituânia encontram-se em processo de negociação de acesso. A existência de uma lista de candidatos tende a aumentar a resistência de certos membros à ampliação.

Para o Brasil, os custos do acesso à OCDE são, em geral, identificados à necessidade de introduzir reformas regulatórias e revisões de políticas públicas para adequar-se aos instrumentos vinculantes e não vinculantes da organização. Nesse sentido, uma avaliação do grau de convergência (e divergência) entre as legislações e regulações brasileiras e os instrumentos e “consensos” da OCDE pode contribuir para dimensionar os custos de adesão, identificados ao escopo e profundidade das reformas requeridas.

Avaliação dessa natureza foi feita internamente pelo governo brasileiro em 2007 e vem sendo repetida atualmente. Em sua versão atual, a avaliação levada a cabo em diferentes ministérios e órgãos de governo contempla duas perguntas:

- a adesão à OCDE exigiria mudança nas regulações brasileiras?; e
- os objetivos dos instrumentos da OCDE são compatíveis com a direção desejada para as políticas públicas em questão?

Os resultados da avaliação indicam na grande maioria dos casos que não haveria problemas de incompatibilidade legal ou regulatória e que as orientações de política defendidas pela OCDE convergem com aquelas propugnadas pelos órgãos governamentais.

Entre os instrumentos da OCDE considerados problemáticos pelos órgãos governamentais diretamente responsáveis por determinado tema encontram-se aqueles que se referem à cooperação para o desenvolvimento, área em que a política brasileira tradicionalmente privilegiou critérios e métodos que a distanciam dos princípios defendidos pela OCDE.

Também há claras diferenças entre a legislação e as práticas tributárias brasileiras aplicadas a

investimentos internacionais – preços de transferência e interpretação dos acordos para evitar a dupla tributação (ADTs) – e as diretrizes defendidas pela OCDE nesta área.

Na área ambiental, em que o Brasil tem legislação bastante rigorosa, é provável que as divergências se manifestem principalmente naquilo que diz respeito à implementação das regulações – dimensão que, para a OCDE, tem muita relevância.

O que a avaliação permite apontar é a inexistência de obstáculos intransponíveis, nos planos legal e regulatório, para que o processo de acesso do Brasil à OCDE se complete de maneira satisfatória. Haverá resistências de órgãos governamentais específicos, mas os eventuais ajustes regulatórios que venham a ser demandados pela OCDE poderão ser implementados de maneira gradual, sendo a evolução do quadro da regulação levado à organização ao longo de um processo de negociação que será necessariamente longo.

Do lado dos benefícios potenciais a esperar da adesão do Brasil à OCDE, há que se listar:

- o aumento no grau de estabilidade e previsibilidade do quadro regulatório brasileiro, “ancorado” no compromisso de longo prazo com as boas práticas internacionais em diversas áreas de política e regulação, com os impactos positivos daí decorrentes sobre a percepção de atores domésticos e externos quanto ao clima de negócios no país;
- o aumento da capacidade de influência internacional do Brasil que, como membro pleno, poderá “pesar” nos debates e deliberações dos diferentes comitês da OCDE; e
- o aprofundamento da reforma do Estado brasileiro, com vistas a aumentar a eficiência, transparência e *accountability* dos diversos órgãos que o compõem. A OCDE enfatiza aspectos em geral pouco valorizados no país como a coerência e consistência de políticas, a qualidade da regulação e de seu processo de implementação, a avaliação de políticas etc. A adesão à OCDE poderá gerar um incentivo importante para que uma visão mais sofisticada do processo regulatório ganhe espaço no Estado brasileiro, com impactos sociais e econômicos amplamente positivos.

No balanço de potenciais custos e benefícios, estes superam amplamente aqueles, tornando o acesso do Brasil à OCDE um objetivo estratégico relevante a ser perseguido pelo país nos próximos anos.

Renegociação do NAFTA: modernização do acordo ou o começo do fim?

Embora ainda em seus primeiros meses, a administração Trump dá mostras de que pretende fazer da política comercial uma das áreas privilegiadas marcar as diferenças com o governo anterior. Como se sabe, a revisão da agenda comercial dos EUA era parte importante das promessas de campanha, que incluía a retirada dos EUA da Parceira Transpacífica (TPP) e a renegociação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA).

Divulgada em fevereiro deste ano, a *Agenda Presidencial de Política Comercial para 2017* apresenta os princípios e objetivos desta política no primeiro ano do mandato de Trump. Um dos principais objetivos da Agenda é a negociação de acordos bilaterais e a renegociação dos acordos em vigor “quando nossos objetivos não estão sendo atingidos”. A estes acordos o documento atribui responsabilidade central no crescimento do déficit comercial dos EUA, na perda de empregos na indústria e baixo dinamismo do setor manufatureiro do país.

Antes mesmo da publicação da *Agenda Presidencial de Política Comercial para 2017*, o novo presidente retirou os EUA da TPP. No caso do NAFTA, que Trump responsabiliza pelos significativos déficits comerciais bilaterais dos EUA com seus sócios e pela migração de indústrias e empregos industriais para o México, o governo iniciou o processo formal de encaminhamento da

renegociação do acordo, em maio. Informou ao Congresso sua intenção e abriu consultas com parlamentares e representantes de diferentes setores da economia e da sociedade sobre o conteúdo da proposta de renegociação dos EUA.

Em julho, o USTR – Escritório Comercial da Casa Branca - divulgou o documento *Sumário de Objetivos para a Renegociação do NAFTA* e, em 16 de agosto, teve início em Washington a primeira rodada trilateral de discussões em torno do tema. A segunda rodada de negociação ocorreu entre 1 e 5 de setembro, na Cidade do México.

As reuniões de negociação ocorrerão a cada três ou quatro semanas e por razões de política interna dos países, EUA e México têm interesse em concluir as tratativas no início de 2018. Para Trump, a conclusão das negociações será necessariamente apresentada como um feito de seu governo e o cumprimento de promessa de campanha. Para os mexicanos, evitar-se-ia a contaminação do processo de renegociação pela campanha das eleições federais de julho de 2018.

Mas lograr uma conclusão relativamente rápida não será tarefa fácil: os termos da renegociação, tais como propostos pelo documento do USTR, já suscitaram reações negativas de representantes dos governos do México e do Canadá e haverá longo caminho a percorrer se se pretende evitar o cenário de “fim do NAFTA”.

A renegociação do NAFTA segundo Trump

O documento do USTR que sintetiza as posições dos EUA em relação à renegociação do NAFTA lista os objetivos de negociação em cada tema, que se referem praticamente à totalidade dos capítulos atuais do acordo, além de incluir novos temas (Box 1).

Mais além dos objetivos específicos associados a cada um dos temas, o documento do USTR

segue uma lógica definida por quatro tipos de preocupação:

- Atualizar o conteúdo do acordo, em função (i) das evoluções econômica e tecnológica por que passou o mundo desde a implementação do NAFTA há quase um quarto de século; e (ii) dos impactos destas evoluções sobre os interesses empresariais – especialmente os de caráter ofensivo – dos EUA.

Esta preocupação parece orientar os objetivos definidos para novos temas, como comércio digital e fluxos transfronteiriços de dados e empresas estatais, mas também para temas que já fazem parte do NAFTA, como direitos de propriedade intelectual.

Uma primeira análise dos objetivos explicitados para estas áreas indica que as disposições da TPP serão a referência básica para o posicionamento dos EUA na renegociação do NAFTA nestes temas;

- Integrar ao acordo disposições vinculantes nas áreas de trabalho e meio ambiente. No NAFTA, tais disposições estão inscritas em *side agreements* de cooperação, não sendo parte da estrutura central do acordo e não podendo ensejar o acionamento do mecanismo de solução de controvérsias.

Este movimento responde a demandas domésticas de diversos stakeholders da política comercial (centrais sindicais de trabalhadores, ONGs ambientalistas) e também significaria uma atualização do acordo à luz da evolução dos acordos comerciais preferenciais dos EUA. Também neste caso, a TPP deverá servir como principal referência dos negociadores dos EUA;

- Fortalecer o papel das regras de origem como mecanismo de proteção à produção

doméstica e aos encadeamentos dentro dos EUA ou entre os países do NAFTA, em detrimento dos insumos e materiais originários de extra-zona; e

- Ampliar a margem de discricionariedade dos países do NAFTA para implementar unilateralmente medidas de defesa comercial contra importações originárias dos países-sócios, evitando os mecanismos de negociação e solução de disputas do capítulo 19 do NAFTA⁷.

O documento de negociação dos EUA parece pouco ambicioso – ou excessivamente genérico – na área de bens industriais e agrícolas, serviços, investimentos e compras governamentais, sugerindo que estes temas podem ocupar uma posição secundária entre as prioridades do país. Também o tema cambial, introduzido no final do documento, recebe um tratamento muito genérico e que provavelmente não levará a nenhum tipo de compromisso vinculante das partes⁸.

Na realidade, a ênfase dos EUA encontra-se na agregação de novos temas ao NAFTA (comércio digital, empresas estatais, 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).

Box 1 – Os objetivos de renegociação do NAFTA, segundo documento do USTR

TEMAS	PRINCIPAIS OBJETIVOS DOS EUA
Comércio de bens industriais e agrícolas	Manter acesso a mercados sem tarifas. Fortalecer disciplinas contra barreiras não tarifárias (BNTs) Levar em conta sensibilidades agrícolas e industriais (têxteis).
Administração aduaneira	Ênfase na automação dos processos e no objetivo de reduzir tempos e prazos de liberação das mercadorias.
Regras de origem	Fortalecer regras para incentivar sourcing de bens e materiais originários dos EUA e da América do Norte
Comércio de serviços	Regras horizontais contra discriminação a fornecedores externos, requerimento de presença local, etc. Já existem no NAFTA.
Comércio digital de bens e serviços e fluxos transfronteiriços de dados	Compromisso de não imposição de tarifas a produtos digitais. Tratamento não discriminatório a produtos digitais transmitidos por meio eletrônico. Regras contra imposição de medidas que restrinjam os fluxos de dados ou requeiram uso ou instalação de facilidades computacionais locais.
Investimentos	Garantia de que investidores do NAFTA nos EUA não recebam direitos maiores do que os concedidos aos investidores domésticos.

7 - O documento também propõe estabelecer mecanismos de interlocução, monitoramento e cooperação entre as partes para avaliar a implementação das disposições do acordo e, em alguns casos, propor aperfeiçoamentos. Em quase todos os temas, o documento do USTR recomenda a implementação de instrumentos com estas funções, também aqui retomando tendência que pode ser observada no texto da TPP.

8 - Vale observar que, apesar das críticas da nova administração federal à OMC na Agenda de Política Comercial para 2017, há, na proposta de renegociação do NAFTA dos EUA, diversas referências à OMC e a vários de seus acordos: TBT, SPS, TRIPs, Acordo de Facilitação de Comércio e à necessidade de garantir o *enforcement* de suas disposições.

TEMAS	PRINCIPAIS OBJETIVOS DOS EUA
Direitos de propriedade intelectual (PI)	Ênfase nas disposições de enforcement do Acordo TRIPS da OMC. Legislação EUA deve ser padrão para provisões de DPI nos demais países NAFTA. Proteção de PI para novas tecnologias e novos métodos de transmitir e distribuir produtos.
Empresas estatais	Países mantêm direito de apoiar suas estatais na provisão de serviços públicos domésticos. Disciplinas para assegurar que estatais confirmem tratamento comercial e não discriminatório na compra e venda de bens e serviços. Adoção de disciplinas fortes – OMC plus – para subsídios. Estatais não podem causar danos a outras partes através da provisão de subsídios e de investimentos subsidiados.
Trabalho	Integração do tema ao corpo do acordo (não como side agreement) e submissão das obrigações assumidas neste tema ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo. Países do NAFTA devem ter leis e práticas compatíveis com os padrões trabalhistas básicos, conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – liberdade de associação e negociação coletiva, eliminação de trabalho infantil e escravo, etc. Países do NAFTA devem ter leis regendo condições aceitáveis de trabalho: salário mínimo, horas de trabalho. Compromissos de não derogar ou deixar de aplicar leis trabalhistas, gerando efeitos sobre comércio e investimentos.
Meio Ambiente	Integração do tema ao corpo do acordo (não como side agreement) e submissão das obrigações assumidas neste tema ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo. Compromissos de não derogar ou deixar de aplicar leis ambientais, gerando efeitos sobre comércio e investimentos. Referência à legislação nacional, mas compromisso de implementação das obrigações assumidas pelos países em acordos multilaterais ambientais. Regras de proibição a pesca ilegal, não reportada e não regulada: proibição de subsídios a esse tipo de pesca. Transparência nos programas de subsídio à pesca.
Defesa comercial	Eliminar a cláusula de exclusão dos sócios do NAFTA da imposição de salvaguardas globais por um país-membro. Eliminação do mecanismo de solução de controvérsias do Capítulo 19 do NAFTA ⁹ .
Compras governamentais	Regras transparentes e não discriminatórias, “espelhando as práticas governamentais dos EUA”: referência a práticas processuais de compras, não a acesso a mercados. Preservação de exceções amplas: segurança nacional, proteção da vida e saúde humana, animal e vegetal. Manutenção do direito de incluir critérios trabalhistas e ambientais entre requisitos de contratação pública.
Câmbio	Garantir, através de “mecanismo apropriado”, que os países do NAFTA evitem manipulação cambial.

Das primeiras iniciativas aos cenários de futuro

A despeito dos EUA terem se retirado da TPP, o fato de os três países do NAFTA serem signatários de um acordo de última geração tende a facilitar a convergência de posições em relação a uma série de temas – especialmente os novos temas – embora isso não exclua a possibilidade de dificuldades caso os EUA queiram ir além das disposições daquele acordos¹⁰.

Para o Canadá, signatário da TPP e de um ambicioso acordo comercial com a União Europeia (o CETA), boa parte da agenda proposta pelos EUA – e dos objetivos deste país – parece pouco problemática. Os novos temas propostos pelos EUA já fazem parte da TPP e do CETA e as preocupações canadenses tendem a se concentrar nas áreas de defesa comercial, em que os EUA querem a

9 - Segundo esta regra, um painel binacional independente adota decisões vinculantes em conflitos intra-NAFTA relacionados com subsídios e dumping, o que limita bastante a discricionariedade unilateral na imposição de direitos anti-subsídios e antidumping entre os países membros do acordo. Esta regra foi incluída no NAFTA a partir de insistentes demandas do Canadá, depois dos EUA terem recusado isentar as exportações canadenses de medidas anti-dumping e direitos compensatórios no acordo bilateral entre os dois países (CUSFTA). A grande maioria das revisões, ao abrigo desta disposição, de medidas adotadas no NAFTA tiveram como objeto iniciativas de proteção dos EUA. Nos últimos anos, no entanto, o mecanismo foi pouco acionado - Schott, J. (2017) – Flaws in Trump's agenda for NAFTA, Trade and Investment Policy Watch, PIIE, July 20.
10 - Segundo Schott (2017), op. cit., há, no documento do USTR, algumas propostas que vão além das disposições da TPP, relacionadas à liberalização de BNTs afetando bens agrícolas – proposta que aparece em formato bastante genérico no documento – regras aduaneiras para embarques de baixo valor e proibição de requisitos de localização de dados a fornecedores de serviços financeiros.

extinção do mecanismo de solução de controvérsias do Capítulo 19, e, em menor grau, na revisão de regras de origem. Além disso, o Canadá pretende preservar alguns mecanismos de proteção a setores agrícolas sensíveis, como os lácteos, em que os EUA têm interesses ofensivos.

Para o México, a agenda dos EUA potencialmente coloca mais problemas, mas a intensidade destes dependerá do próprio processo de negociação e, em novos temas, de eventual ambição dos EUA de ir além da TPP – acordo do qual o México também é signatário. A TPP, como se sabe, tem capítulos vinculantes de trabalho e meio ambiente, assim como de comércio digital e empresas estatais. Se a “atualização” do NAFTA se limitar às disposições da TPP nestas áreas, o México pode não ter grandes dificuldades com a renegociação do acordo norte-americano em tais temas.

Assim como para o Canadá, o México já manifestou séria preocupação com os objetivos dos EUA na área de defesa comercial, entendendo que esses mitigam uma contribuição fundamental de acordos comerciais: a concessão de tratamento preferencial quanto a regras para os países que deles participam.

Em relação a este aspecto da renegociação, a posição dos EUA enfrentará a resistência conjunta dos seus dois sócios no NAFTA. Ambos rejeitam a hipótese de eliminar um mecanismo que limita a discricionariedade dos países na imposição de medidas de defesa comercial exatamente em um momento em que os EUA intensificam recurso a estes instrumentos.

De acordo com Bown (2017), caso as investigações comerciais iniciadas pelo governo Trump, com base em argumentos econômicos ou de segurança nacional contra importações de aço, alumínio, madeira, painéis solares e máquinas de lavar resultem em medidas de restrição às importações destes produtos, cerca de 6,6% das importações dos EUA originárias de seus sócios do NAFTA estariam sujeitas a tais medidas (contra apenas 1,3%, em 2016)¹¹.

Além disso, a revisão de regras de origem – orientada, na visão do USTR, para aumentar a

participação dos EUA no valor agregado regional e reduzir o déficit comercial do país com seus vizinhos – também pode gerar muita tensão e implicar uma extensão do período de negociação, visto que o NAFTA tem enorme quantidade de regras de origem específicas.

A indústria mexicana é bastante integrada a cadeias internacionais de valor dentro e fora do NAFTA. Em setores como o automotivo e o de equipamentos eletrônicos a participação do valor das importações agregado nas exportações alcançava, em 2011, 50% e 64%, respectivamente. A participação do valor das importações provenientes dos EUA agregado nas exportações totais do México era de 37%, em 2011. Nesse mesmo ano, essa participação era, no caso de importações originárias da China e do Japão (juntos), de 21%¹².

Além de mostrar que a indústria mexicana, especialmente em seus segmentos mais modernos é bastante integrada à dos EUA, estes dados atestam a sensibilidade mexicana ao tema da revisão das regras de origem do NAFTA. A adoção de regras que onerem a aquisição de materiais e insumos para a integração em produtos a serem vendidos no NAFTA pode comprometer a competitividade industrial do país em seus principais mercados de exportação, em benefício de produtos acabados de extra-zona.

As preocupações com a renegociação do NAFTA geraram, do lado mexicano, uma mobilização do governo e do setor empresarial, levando a intenso processo de consultas públicas e de diálogo, ao longo do ano corrente. Recentemente, o México tornou público um documento em que são apresentadas as prioridades do país nas “negociações para a modernização do NAFTA” – expressão utilizada no documento para se referir à renegociação do acordo.

Embora menos detalhado e formulado em termos mais genéricos do que o documento dos EUA, a proposta mexicana deixa claro as prioridades do país na renegociação do NAFTA:

- Garantir a manutenção do acesso preferencial aos mercados regionais para bens e serviços mexicanos;

11 - Bown, C. (2017) – Trump's renegotiation could take the “free” out of NAFTA's trade, Trade and Investment Policy Watch, PIIE, July 19. Curiosamente, o Canadá seria o país mais afetado por tais medidas, por ser exportador relevante para os EUA de alumínio, aço e madeira. Os níveis de cobertura do comércio gerado por tais medidas se aproximariam daqueles registrados pelas exportações chinesas para os EUA.

12 - WTO – Trade in value-added and global value chains: statistical profiles – Mexico, www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/MX_e.pdf, acessado em 17 de agosto de 2017.

- Preservar ou aperfeiçoar regras que assegurem a estabilidade e a previsibilidade dos fluxos de comércio e investimentos;
- Obter melhorias nas condições de acesso dos exportadores e investidores mexicanos em serviços financeiros, compras públicas e prestação de serviços através da entrada temporária de pessoas de negócios; e
- Atualizar o conteúdo do NAFTA e função de evoluções tecnológicas, mas também regulatórias (neste caso no próprio México), em áreas como energia, telecomunicações, desenvolvimento da economia digital e do comércio eletrônico.

Além disso, o documento propõe diversificar mecanismos de cooperação em áreas como pequenas e médias empresas, meio ambiente, programas de desenvolvimento de competências profissionais e de novos modelos educativos etc.

Na área de trabalho, o documento se refere ao fortalecimento das disposições nacionais e dos compromissos internacional em matéria trabalhista, fórmula que, sem deixar claro o grau de disposição para aceitar posições agressivas dos EUA nesta área, se refere – como no documento do USTR – tanto a leis nacionais quanto a compromissos internacionais, o que poderia apontar para possibilidades de convergência de posições.

Em meio ambiente, a posição mexicana é mais cautelosa, referindo-se apenas a objetivos de “diálogo e cooperação”, aparentemente evitando comprometer-se com regras vinculantes. Em ambos os casos, porém, o fato de o México ser signatário da TPP, em que tais temas geram compromissos vinculantes, pode indicar potencial para convergência entre os países do NAFTA.

Cenários e implicações para o Brasil

A partir dos documentos de negociação oficialmente divulgados pelos governos dos EUA e do México, é possível afirmar que haverá focos de tensão na negociação entre os dois países, mas não são muitas as áreas em que os posicionamentos iniciais bloqueiam a busca de acordos. A agenda de defesa comercial dos EUA é o ponto que mais controvérsia pública suscitou até o momento. Mas, além dele, a busca, pelos EUA, de resultados TPP-plus em áreas como direitos de propriedade intelectual e serviços financeiros e as posições defensivas do México em áreas como meio ambiente e trabalho exigirão das partes envolvidas concessões recíprocas para evitar um cenário de fim do NAFTA.

Na realidade, tal cenário parece hoje improvável. O NAFTA contribuiu decisivamente para consolidar uma “economia norte-americana” envolvendo os três países e, em especial, os EUA e o México, cujos setores industriais se articularam estreitamente nas últimas décadas. Há, portanto, incentivos econômicos muito fortes para manter e atualizar o NAFTA, à luz das evoluções econômicas e tecnológicas.

Os riscos de um cenário de fim do NAFTA derivam hoje menos de divergências reais e concretas em posições negociadoras que da obsessão do governo Trump em alcançar objetivos irrealistas e carentes de sentido econômico – como o equilíbrio dos fluxos bilaterais de comércio entre os países do NAFTA – e em oferecer, para o público doméstico, um “resultado político” de impacto.

Para o Brasil, o documento do USTR apresenta, de forma sintética, a primeira versão do que o governo Trump entende como o seu modelo de acordo preferencial, em termos de escopo temático e de conteúdo. É em relação a uma proposta dessa natureza que o Brasil deverá se posicionar caso, em algum momento dos próximos anos, se abra a perspectiva de uma negociação preferencial com os EUA.

Ademais, deve-se levar em consideração que a renegociação do NAFTA pode impulsionar as negociações para ampliação do Acordo de Complementação Econômica (ACE) 53 entre o Brasil e o México, de preferência para um acordo de livre comércio.

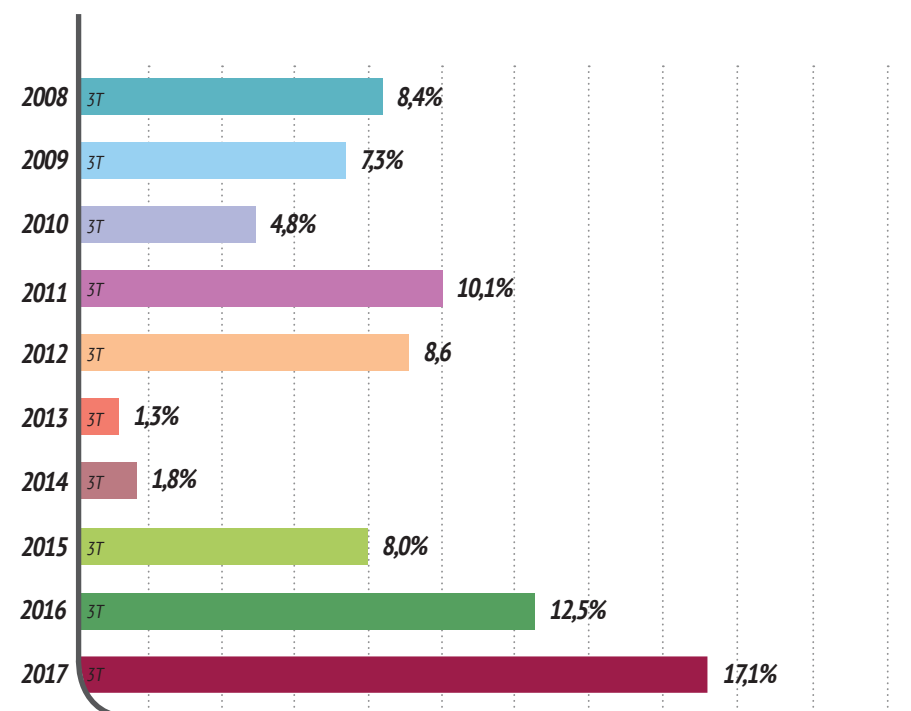
Conjuntura

• SALDO COMERCIAL

A balança comercial brasileira registrou, no terceiro trimestre de 2017, o maior superávit no período dos últimos 10 anos, atingindo o valor de US\$ 17,1 bilhões. Em relação ao ano anterior, o crescimento foi de 36%. O superávit é resultado, principalmente, do aumento das exportações comparado ao mesmo período de 2016.

Evolução do saldo comercial por trimestres

(US\$ bilhões)



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

• EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

Comparando-se ao terceiro trimestre de 2016, o aumento das exportações foi de 16% e das importações 8%. Em relação às exportações no período, destacam-se os produtos básicos e manufaturados, com aumento de 24% e 12% respectivamente, enquanto os semimanufaturados cresceram somente 6%. Nas importações, o crescimento maior foi dos semimanufaturados (+27%) seguido dos manufaturados (+8%) e dos básicos (+6%).

TABELA GERAL - EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

US \$ Bilhões FOB

	Total brasileiro			Participação 2017
	3T 2015	3T 2016	3T 2017	
Exportações*	49,0	48,0	55,7	
Básicos	23,5	20,8	25,9	46,5%
Semimanufaturados	6,8	7,8	8,3	14,9%
Manufaturados	18,6	19,3	21,5	38,7%
Importações	42,1	36,6	39,7	
Básicos	4,6	3,6	3,8	9,6%
Semimanufaturados	1,8	1,5	1,9	4,7%
Manufaturados	35,8	31,4	34,0	85,7%

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 terceiro trimestre de 2017, com cerca de US\$ 11 bilhões. O valor foi 31,5% maior que o registrado no período em 2016 e deve-se ao aumento de 37% nas exportações brasileiras para o país de produtos básicos, além do aumento de 1% nas exportações de semimanufaturados e de 15% de manufaturados. Os Estados Unidos ficaram em segundo lugar e as exportações para o país registraram aumento de 10%. Como destaque, as exportações brasileiras para a Cingapura tiveram aumento de 308,4% no terceiro trimestre de 2017 em relação ao período anterior: aumento de 525% dos manufaturados, 36% de semimanufaturados e a diminuição de 3% de básicos exportados para Cingapura. Os principais produtos brasileiros exportados para o país entre julho e setembro de 2017 foram: plataformas de perfuração, óleos combustíveis, partes de motores, ligas de ferro, carne de frango, suíno e bovino congeladas além de papel e catodos de cobre.

• EXPORTAÇÕES POR PRODUTOS

No terceiro trimestre de 2017 a seleção dos 20 principais produtos da pauta de exportação brasileira apresentou algumas modificações em relação ao mesmo período de 2016. Os seguintes produtos saíram da pauta: fumo em folha e desperdícios e ouro em formas semimanufaturadas, dando lugar para minério de cobre e seus concentrados e ferro-ligas.

Quedas: Dos 20 principais produtos exportados entre julho e setembro de 2017, apenas 4 registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2016: café cru em grão e produtos de extrativa mineral os mais afetados, com queda de 23% e 13%, seguidos por milho em grãos e açúcar de cana, em bruto.

Altas: Dentre as principais altas para o terceiro trimestre do ano, pode-se destacar as exportações de motores, peças e acessórios para veículos automotores (+48,6%), e aviões e outras aeronaves (+39,5%) e soja em grãos, mesmo trituração (+38,1%), corroborando a recuperação das exportações de bens manufaturados.

PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

US \$ Bilhões FOB

País	Valor		Part. (%)		Var. (%)
	3T 2016	3T 2017	3T 2016	3T 2017	
China	8,5	11,2	17,3%	19,7%	31,5%
Estados Unidos	6,4	7,0	13,0%	12,4%	10,2%
Argentina	3,4	4,6	6,9%	8,0%	34,2%
Países Baixos	3,2	2,3	6,4%	4,0%	-27,3%
Japão	1,1	1,5	2,3%	2,6%	29,4%
Cingapura	0,3	1,3	0,7%	2,4%	308,4%
Chile	1,1	1,3	2,3%	2,3%	16,2%
Alemanha	1,3	1,2	2,6%	2,2%	-2,8%
México	0,9	1,2	1,9%	2,1%	26,0%
Espanha	0,8	1,1	1,6%	1,9%	36,3%
Demais	22,1	24,2	44,9%	42,5%	9,7%
Total	49,1	56,9	100,0%	100,0%	15,9%

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

PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO BRASIL NO TERCEIRO TRIMESTRE DE 2017 E A VARIAÇÃO EM RELAÇÃO À 2016

Produtos	Var. (%)
Motores, peças e acessórios para veículos automotores	48,6%
Aviões e outras aeronaves	39,5%
Soja em grãos, mesmo trituração	38,1%
Produtos siderúrgicos, não especificados	35,3%
Óleos brutos de petróleo	34,2%
Tratores e veículos de carga	27,0%
Celulose	20,0%
Carne de bovino	18,9%
Produto e preparos químicos diversos	18,6%
Automóveis de passageiros	18,3%
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	14,5%
Minério de ferro	12,2%
Carne de frango	8,0%
Laminados de ferro ou aço	4,6%
Produtos metalúrgicos não-ferrosos	3,2%
Açúcar de cana, em bruto	-0,7%
Milho em grãos	-12,1%
Demais produtos da extrativa mineral	-13,3%
Café cru em grão	-23,3%
Leites e laticínios	-23,7%

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

*Exportações fictas de plataforma de petróleo.