



INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

Presidência da Argentina e do Brasil no MERCOSUL em 2017: prioridade para a agenda econômico-comercial

Rompendo a lógica habitual no MERCOSUL segundo a qual cada país decidia suas prioridades para a agenda do bloco ao assumir a presidência *pro tempore*, Argentina e Brasil tomaram a iniciativa de trabalhar de forma articulada e na mesma direção em 2017. Não é uma decisão menor, especialmente após uma fase do processo de integração marcada por crises domésticas e pelos difíceis entendimentos com a Venezuela.

A presidência da Argentina a partir de 14 de dezembro de 2016, definidas as medidas operativas de suspensão do Protocolo de Adesão da Venezuela, iniciou-se com a marca da recuperação da agenda econômica do bloco, que se encontrava congelada desde 2012.

No último ano, intensificaram-se, no Brasil e na Argentina, os debates sobre o modelo de integração do MERCOSUL e sua funcionalidade para a agenda de inserção internacional dos países membros. A percepção de que a preservação e o revigoramento do bloco dependem da capacidade dos membros de avançar nos temas da agenda econômica, deixando em segundo plano os temas políticos, é compartilhada por formuladores de política e operadores econômicos nos dois países. Mais do que isso, o isolamento do bloco tornou-se evidente, exigindo um balanço da sua agenda de relacionamento externo.

A construção de uma visão compartilhada sobre a necessidade de mudar a agenda de trabalho em benefício do comércio regional e da inserção internacional do MERCOSUL veio como resultado dos esforços empreendidos pelos novos governos dos sócios maiores e, em especial, pela disposição argentina em reduzir práticas protecionistas que tanto contagiaram a relação bilateral. A suspensão, no início de 2016, das Declarações Juramentadas Antecipadas de Importação – as famosas DJAIs – facilitou o diálogo Brasil-Argentina e abriu caminho para a parceria estratégica que parece estar sendo recuperada em 2017.

No dia 7 de fevereiro desse ano, em visita do presidente Mauricio Macri à Brasília, foi acordado um Plano de Ação Brasil-Argentina em que foram definidos os principais eixos indicados a seguir para a presidência pro tempore da Argentina no MERCOSUL e que deverão ter continuidade durante a presidência do Brasil, no segundo semestre de 2017:¹

1. Negociações externas do MERCOSUL

Coordenar prioridades das respectivas presidências pro tempore, intensificar os processos de negociação de acordos comerciais em andamento, buscar o lançamento de novas iniciativas negociadoras e fortalecer a dinâmica entre as equipes negociadoras de cada Parte.

2. Investimentos e contratações públicas

Concluir o Protocolo MERCOSUL de Facilitação e Promoção de Investimentos na presidência da Argentina e concluir o Protocolo MERCOSUL de Contratações Públicas na presidência do Brasil, em 2017.

3. Fortalecimento do MERCOSUL econômico e comercial

Dar tratamento às medidas identificadas na Dec. CMC 56/15, Plano de Ação para o Fortalecimento do MERCOSUL Comercial e Econômico, com vistas à eliminação das barreiras ao comércio intrabloco.

A presidência pro tempore da Argentina

No dia 7 de abril de 2017 foi assinado o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL. É considerado pelos negociadores brasileiros como o primeiro resultado concreto da retomada do MERCOSUL na área econômico-comercial².

A Decisão 03/2017 aprovou o novo Protocolo e revogou a Decisão 11/94 e seu anexo - o Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL. Esse instrumento não havia sido internalizado por nenhum dos quatro sócios fundadores.

O Protocolo de Colônia seguia o modelo dos acordos tradicionais de promoção e proteção de investimentos da década de noventa (conhecidos como APPIs) e contemplava compromissos de “proteção” dos investimentos, que não foram internalizados por resistências nos países membros relacionadas às implicações destes compromissos sobre a liberdade para a adoção de políticas nacionais.

Há diversos dispositivos que constam dos APPIs que encontram resistência entre formuladores de política no Brasil, sendo os principais relacionados à própria definição (ampla) de investimento, à noção de “expropriação indireta”, à

forma de pagamento de eventuais indenizações e, principalmente, à possibilidade de solução de controvérsias entre o investidor e o Estado brasileiro em foros internacionais.

Enquanto caracterizava-se quase que exclusivamente como país receptor de capitais, o fato de que o Brasil não havia implementado nenhum acordo de proteção de investimentos não gerava questionamentos relevantes, por parte do setor empresarial brasileiro. Entretanto, quando se intensifica o fluxo de investimentos no exterior por parte de empresas brasileiras, principalmente dirigidos a países em desenvolvimento com menor estabilidade política e econômica, cresce a demanda para que o governo brasileiro busque a negociação de mecanismos que confirmem maior proteção a essas operações contra riscos políticos e não-comerciais.

O governo brasileiro respondeu a essa demanda formulando um novo modelo de acordos de investimentos: o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs). Os principais objetivos deste novo modelo são: i) melhoria da governança institucional; ii) mecanismos para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias; e (iii) agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos.

1 - <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15713-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-da-republica-argentina-mauricio-macri-ao-brasil-brasilia-7-de-fevereiro-de-2017#acao>

2 - Ver Um balanço até aqui dos acordos de investimentos Carlos Cozende e Abrão Árabe Neto Valor Econômico de 29 de maio de 2017.

Embora haja diversas diferenças importantes entre o modelo de ACFI apresentado pelo governo brasileiro e os tradicionais acordos de proteção de investimentos, a principal delas parece residir no regime de solução de controvérsias. O ACFI não prevê a possibilidade de arbitragem entre investidor-Estado, mas faz menção apenas à possibilidade de que as partes recorram a um mecanismo de arbitragem entre Estados, sem definir como se daria o processo e a implementação de suas decisões.

Esse novo modelo de acordo de investimentos, foi negociado e assinado primeiramente com países africanos, como Angola, Moçambique e Malauí, e em seguida com quatro países latino-americanos (México, Colômbia, Chile e Peru). Com a Protocolo assinado em abril, o MERCOSUL entra para a lista de parceiros com os quais o Brasil firmou ACFIs.

O País advogou que o tratamento do tema no MERCOSUL priorizasse a cooperação entre agências reguladoras e promotoras do investimento. Há ademais diferenças importantes no que se refere a cláusulas de expropriação, ao tratamento nacional e de nação mais-favorecida, entre outras. O Box 1 registra as principais diferenças entre os dois Protocolos, valendo destacar a criação da figura do “Ombudsmen” pelo novo Protocolo como instrumento de apoio ao investidor.

Ainda sobre a presidência argentina, é importante destacar a agenda de relacionamento externo cumprida desde o início do ano de 2017, até julho que incluiu:

- Diálogo Exploratório MERCOSUL-Coreia;
- Duas reuniões do Comitê de Negociações MERCOSUL-UE e outras tantas reuniões menores;
- Entendimentos MERCOSUL – Canadá;
- Diálogo MERCOSUL-Japão;
- Entendimentos MERCOSUL-CER (Austrália e Nova Zelândia);
- Diálogo e Reunião Ministerial MERCOSUL – Aliança do Pacífico; e
- 1ª Rodada de Negociações sobre um acordo de livre comércio MERCOSUL-EFTA.

Por fim, duas reuniões de ministros das relações exteriores foram promovidas pela Argentina. A primeira foi uma reunião de trabalho, em março, em que foram repassados todos os temas prioritários definidos para a agenda de 2017, cobrindo as presidências da Argentina e do Brasil. A segunda, em abril, resultou em um Comunicado Conjunto exortando a Venezuela a tomar medidas para recuperar sua ordem institucional assegurando a separação de poderes, entre outros temas. Esse Comunicado Conjunto apoiou a participação coordenada do MERCOSUL em reunião da OEA realizada poucos dias depois.³

A presidência pro tempore do Brasil

Uma das principais tarefas da presidência pro tempore do Brasil, segundo entendimentos entre Brasil e Argentina, deverá ser a assinatura do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL, no segundo semestre de 2017.

A Primeira versão desse Protocolo foi assinada em 16 de dezembro de 2003. A Decisão 27/04 determinou sua anulação e o Protocolo voltou à mesa de negociação. Entre os principais temas em debate estavam as margens de preferência e o regime de origem a serem adotados nas compras e licitações preferenciais dos parceiros do bloco em relação aos demais fornecedores. Novo texto foi aprovado pela Decisão 23/06 e o Protocolo foi assinado em Córdoba, em julho de 2006.

A Decisão 23/10 determinou outra revisão do Protocolo de Contratações Públicas no MERCOSUL orientando, inclusive, sobre a necessidade de manutenção do equilíbrio alcançado pelo Protocolo que havia sido assinado em Córdoba. Essa revisão foi prorrogada novamente (Decisão 66/10 e Decisão 09/2011) por conta das dificuldades apresentadas pelos sócios, especialmente por parte do Brasil. Até abril de 2017 a revisão não havia sido concluída.⁴ O tema foi tratado na reunião do GMC de junho e, segundo informações, estaria em estudo no Ministério do Planejamento do Brasil.

No campo do fortalecimento do MERCOSUL econômico e comercial, conforme os eixos de prioridades aprovados pelos sócios, o Brasil deverá

3 - <https://www.mrecic.gov.ar/reunion-de-trabajo-de-los-cancilleres-de-argentina-brasil-uruguay-y-paraguay>
<https://www.mrecic.gov.ar/cancilleres-del-mercosur-se-reunieron-en-buenos-aires-por-la-situacion-en-venezuela>

4 - Ver ata reunião ordinária do GMC de 5 e 6 de abril de 2017 MERCOSUR/GMC/ACTA Nº 01/17. A ATA Nº 02/17 de junho não está disponível no site da Secretaria do MERCOSUL até o fechamento da edição desse Informe.

também trabalhar para a definição de um tratamento MERCOSUL para as medidas que dificultam o comércio.

Considerando as dificuldades internas, foi acordado que a livre circulação de bens e serviços deverá ser um objetivo de médio prazo. Com essa perspectiva, os países criaram instâncias nacionais para o acompanhamento das barreiras ao comércio, como foi feito na Argentina para o desmantelamento das DJAs. Foi realizado um levantamento prévio das barreiras existentes e, de oitenta normas apontadas como obstáculos ao comércio, vinte foram eliminadas restando sessenta para tratamento/eliminação.

Por iniciativa do Brasil, uma nova vertente nesse eixo de reforço da pauta econômica do bloco deve entrar para a agenda sob a presidência pro tempore brasileira – o tratamento de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias. O Brasil apresentou uma proposta inicial sobre regulamentação técnica com base nas seguintes questões: prazo para reconhecimento mútuo de padrões ou harmonização; prevalência do parecer técnico; rotina de trabalho entre reuniões; debate alinhado com padrões internacionais; e colaboração com o setor privado.

Ainda no campo econômico-comercial, o Brasil pretende trabalhar na definição de diretrizes para o tratamento dos regimes aduaneiros especiais e regimes de exceção, tais como os de bens de capital e de bens de informática e telecomunicações. Como se sabe, a eliminação desses regimes no MERCOSUL está prevista para 2021/2023. Alguns desses regimes envolvem diversas políticas domésticas dos países sócios, em particular algumas consideradas importantes do Brasil.

O relacionamento externo contará com empenho especial por parte da presidência pro tempore brasileira, no segundo semestre de 2017. Notícias veiculadas pela imprensa sobre a visita do presidente Michel Temer à Noruega relatam que acordo de livre comércio com a EFTA foi abordado naquele país, dando sequência aos entendimentos realizados na primeira rodada negociadora sob a presidência argentina.

A negociação MERCOSUL-EU é a grande prioridade da liderança brasileira no MERCOSUL. Têm sido frequentes as manifestações das autoridades europeias defendendo o fechamento do acordo político ainda esse ano, ficando para 2018 os procedimentos de revisão final e de aprovação parlamentar.

Comentários finais

A Cúpula do MERCOSUL está confirmada para o dia 21 de julho de 2017, na cidade de Mendoza.⁵ Segundo o calendário da presidência pro tempore da Argentina, o seu formato está previsto para seguir o padrão de praxe, incorporando na programação, além dos chefes de Estado dos países sócios, os chefes de Estado de países associados e convidados especiais.

De 18 a 20 estão previstas as reuniões da Comissão de Comércio (CCM), do Grupo Mercado Comum (GMC), do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do CMC e Estados Associados. Essas são reuniões preparatórias para a Cúpula presidencial em que o Brasil assumirá a presidência do bloco.

Os desdobramentos políticos no País estão sendo acompanhados pelas autoridades argentinas. Contudo, o compartilhamento das presidências dos dois países visando um trabalho conjunto, na mesma direção, confere previsibilidade e estabilidade para os trabalhos das instâncias técnicas e para os operadores econômicos.

Há a percepção crescente na região de que os rumos do MERCOSUL devem estar menos atrelados às dificuldades de conjuntura e mais vinculados a uma visão estratégica de longo prazo do processo de integração. Afinal, segundo os interesses econômicos e comerciais existentes, o bloco deve ser a plataforma de inserção internacional dos países, adaptada às exigências de eficiência e competitividade do mercado mundial.

5 - <https://calendario.mercosur.int/>

BOX 1 – Comparação entre os principais dispositivos do Protocolo de Colônia (1994) e do PCFI (2017)

Temas	Protocolo de Colônia 1994	Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos 2017
Considerandos e Objetivos	Criação de condições favoráveis para o investimento de um estado Parte (EP) em outro EP que intensificará a cooperação econômica e acelerará a integração. Promoção e proteção de investimentos sobre a base de um acordo que estimulará a iniciativa econômica de cada parte.	Promover a cooperação entre os EPs para facilitar o investimento direto que viabilize o desenvolvimento sustentável. Garantia do direito inerente de um EP de regulamentar suas políticas públicas.
Não discriminação	Princípio da não discriminação, mas admite exceções em certos setores de forma transitória.	Princípio da não discriminação, respeitando a legislação em vigor na data do acordo.
Tratamento	Tratamento justo e equitativo e plena proteção legal.	Tratamento conforme legislação nacional. Padrões de tratamento justo e equilibrado e de plena segurança e proteção e a fase do pré-estabelecimento não são cobertos pelo acordo.
Extensão de benefícios de acordos internacionais em questões tributárias	Protocolo não autoriza invocar tratamento mais favorável concedido a outros países por força de tratados internacionais em matéria tributária.	Idem, o Protocolo não autoriza invocar tratamentos mais favoráveis outorgados a outros países em matéria tributária.
Requisito de desempenho	É vedado requisito de desempenho como condição de estabelecimento, manutenção ou expansão do investimento que requeira compromisso de exportação ou de conteúdo local.	Requisitos ou restrições podem ser adotados desde que não sejam discriminatórios.
Desapropriações	Somente no caso de utilidade pública, sobre uma base não discriminatória e de acordo com o devido processo legal.	A admissão das desapropriações inclui, além daquelas por razões de utilidade pública, também por interesse público e social.
Transferências do capital e das somas adicionais para manutenção e expansão dos investimentos, ganhos, rendimentos, empréstimos e transferências de indenizações.	Livre transferência	Há situações previstas em que as transferências podem ser limitadas ou impedidas de acordo com legislação doméstica. (Ex, decorrentes de procedimentos falimentares, de ações judiciais, arbitrais ou administrativas transitadas em julgado, obrigações trabalhistas, lavagem de dinheiro ou financiamento de terrorismo). O Protocolo resguarda o direito de um EP de adotar medidas em decorrência de dificuldades de balanço de pagamentos.
Medidas prudenciais	Não há previsão sobre o tema	Nada no Protocolo impedirá a adoção de medidas prudenciais de acordo com legislações nacionais e voltadas para o setor financeiro, incluindo aquelas relativas à proteção de investidores, tomadores de seguros, fideicomissários e aquelas voltadas para o equilíbrio do sistema financeiro.
Responsabilidade social e corporativa	Não há previsão	Os investidores devem seguir as diretrizes indicadas no acordo para uma conduta empresarial responsável e voltada para o desenvolvimento sustentável.
Luta contra corrupção e ilegalidade	Não há previsão	Nada no acordo obrigará o país anfitrião a proteger investimentos baseados em corrupção ou ilegalidades ou impedirá a adoção de medidas judiciais ou administrativas.

Temas	Protocolo de Colônia 1994	Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos 2017
Administração do Protocolo e Pontos Focais ou “Ombudsmen”	O Protocolo não incorpora dispositivos sobre administração e cooperação.	É prevista a criação de uma Comissão administradora com representantes dos Estados Partes que terá incumbências como a de coordenar a Agenda de Cooperação e Facilitação prevista no Protocolo, administrar as medidas de prevenção de controvérsias e coordenar as consultas com o setor privado. Além disso, o Protocolo prevê um instrumento novo que é a figura do “Ombudsmen” que terá como principal finalidade o apoio ao investidor de outro Estado Parte em seu território.
Solução de Controvérsia entre um Investidor e a Parte Contratante Receptora do Investimento - cláusula investidor-Estado	O Protocolo admite que não havendo entendimento por consultas, a controvérsia poderá ser submetida aos seguintes procedimentos: i) aos tribunais competentes da Parte Contratante em cujo território se realizou o investimento; ou ii) a arbitragem internacional, conforme o disposto no parágrafo 4 do presente artigo; ou iii) ao sistema permanente de solução de controvérsias com particulares que, eventualmente, venha a ser estabelecido no quadro do Tratado de Assunção.	O acordo incorpora um amplo capítulo sobre Procedimentos de Prevenção de Controvérsias que inclui consultas, trocas de informações e análises sobre a base legal das controvérsias na esfera da Comissão administradora do acordo. No caso de não haver entendimento, a controvérsia será tratada na esfera dos mecanismos de solução de controvérsias vigentes no MERCOSUL, mas submetidas por Estados.

O projeto “um cinturão, uma rota”: globalização à chinesa?

Em 14 de maio de 2017, em cerimônia em Beijing que contou com a presença de vários Chefes de Estado, o Presidente da China, Xi Jinping lançou oficialmente o ambicioso projeto “Um Cinturão, Uma Rota” – *One Belt, One Road* (OBOR).

Os antecedentes do projeto remetem a 2013, quando Xi Jinping propôs a criação de uma rede de ferrovias e rodovias, portos, terminais de cargas, oleodutos e redes de transmissão de energia para interligar a China, a Ásia Central e Ocidental, assim como partes da Ásia Meridional, alcançando ainda a Europa.

Em 2015, o Conselho de Estado chinês autorizou o plano de ação do projeto, com dois grandes componentes: o Cinturão Econômico da Rota da Seda (*Silk Road Economic Belt*) e a Rota da Seda Marítima do Século 21 (*21st Century Maritime Silk Road*)⁶. O primeiro componente corresponde ao “cinturão” do nome da iniciativa e contemplará

projetos envolvendo a Ásia Central, Turquia e Europa. O segundo, a “rota”, pretende envolver, pela via marítima, países do Sudeste Asiático, da Ásia Meridional, da África e novamente da Europa. Concretizado, o projeto cobriria países que respondem por 65% da população, por 1/3 do PIB e por ¼ do comércio de bens e serviços no mundo.

Esta iniciativa contempla não apenas a construção de infraestruturas físicas de conexão, mas também objetivos de cooperação em diversos campos (econômico, comercial, financeiro e outros) entre os países impactados pela iniciativa chinesa, consolidando grandes corredores econômicos entre as regiões conectadas pelo projeto.

O projeto será apoiado financeiramente por três instituições com forte participação chinesa criadas nos últimos anos: o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) – um banco

6 - O nome do projeto é uma referência à Rota da Seda, que ligava a China à Ásia Central e ao Mundo Árabe, por meio de uma rede de rotas de comércio, e que contribuiu para o desenvolvimento da região por muitos anos. Tal referência é relevante para o entendimento do alcance dos objetivos chineses com o empreendimento.

plurilateral, em que entre um terço e metade do funding inicial de US\$ 100 bilhões foi aportado pela China - o Novo Banco de Desenvolvimento - o chamado Banco dos BRICS - e o Fundo da Rota da Seda, que dispõe de recursos iniciais de US\$ 40 bilhões para investimentos no OBOR. Os recursos destas novas instituições de financiamento se somarão aos de bancos estatais chineses, como o Banco de Desenvolvimento da China e o Eximbank, e de bancos de investimentos de outros países asiáticos que já se associaram à iniciativa.

O estabelecimento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura atraiu diversos países asiáticos (inclusive a Índia), mas também europeus, como o Reino Unido, os Países Baixos,

a Noruega, a Alemanha, a França e a Áustria, que se incluem entre os sócios fundadores da instituição. Participam ainda do Banco da Rússia e aliados históricos dos EUA na Ásia-Pacífico, como a Coreia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia, e no Oriente Médio, como Israel e Arábia Saudita. Hoje, o Banco tem 52 sócios e conta com outros 25 países com status de membros prospectivos, entre os quais o Brasil⁷.

Mais de 60 países manifestaram interesse em participar do plano e já foram assinados acordos bilaterais de cooperação relacionados ao projeto entre a China e diversos países (Hungria, Rússia, Turquia entre outros). Algumas iniciativas já estão em curso, como a conexão ferroviária entre a China e o Irã, o Laos e Tailândia.

O projeto e suas motivações econômicas e políticas

É impossível entender a iniciativa OBOR sem levar em conta sua contribuição potencial para o gerenciamento da difícil transição entre modelos econômicos por que passa a economia chinesa, bem como seu papel na política externa do país. Há, portanto, motivações de ordem econômica e política e estas interagem com intensidade.

No que se refere às motivações econômicas, a redução das taxas de crescimento da economia chinesa a partir de 2013 e o possível esgotamento do binômio investimento em infraestrutura - exportações como motores da expansão econômica exigiram do governo chinês o desenho de novas estratégias para a promoção do desenvolvimento.

Em documentos oficiais e em um grande número de textos de especialistas, reconhecia-se que este quadro impunha a necessidade de adoção de reformas e de políticas que possibilitassem um redirecionamento dos vetores do crescimento dos investimentos em infraestrutura e das exportações na direção do consumo interno e dos serviços.

No entanto, tal movimento exige complexas reformas domésticas que estimulem a redução da taxa de poupança da população e o consumo. Os resultados dessas reformas poderão levar muito tempo para se concretizar, mantendo, durante um período longo de transição, taxas reduzidas de crescimento econômico. Os riscos sociais e

políticos desta transição são significativos e, para muitos analistas, o governo de Xi Jinping já teria reduzido significativamente a prioridade concedida às reformas pró-consumo, voltando a enfatizar políticas favoráveis ao investimento e à exportação⁸.

Por outro lado, tendo o modelo de crescimento baseado em investimentos gerado excesso de capacidade doméstica em muitos setores, como infraestrutura, siderurgia e energia, o governo chinês passou a estimular exportações e investimentos desses setores no exterior.

A lógica econômica do projeto OBOR é, do ponto de vista doméstico, oferecer uma alternativa de peso, no que se refere ao escoamento da produção e a novos investimentos, para os setores e empresas - especialmente os grandes conglomerados estatais - em que há margens expressivas de capacidade ociosa. Nesse sentido, o OBOR é uma oferta de investimentos que pretende gerar, para a produção chinesa de bens e serviços, uma demanda significativa e duradoura ao longo dos próximos anos.

Em um contexto internacional de desaquecimento da demanda e de recrudescimento do protecionismo/nacionalismo, a estratégia de crescimento destes atores hegemônicos na economia chinesa - as empresas controladas pelo Estado - passa prioritariamente pelos investimentos externos,

7 - EUA e Japão não se associaram ao Banco até o momento. Os dois países são presenças dominantes no banco Asiático de Desenvolvimento, detendo cerca de 60% do capital da instituição.

8 - Roach, S.S. (2017) - Rethinking the next China, Project Syndicate, May 25.

preferencialmente em países em que estes investimentos são bem-vindos.

Esses investimentos no exterior contribuíram para evitar uma queda expressiva das taxas de crescimento da economia, compensando ao menos em parte o dinamismo limitado da demanda interna. Ao focar principalmente em projetos em países pouco desenvolvidos, com grande demanda por infraestrutura e ansiosos por receber investimentos externos, o projeto OBOR garante às empresas estatais chinesas um montante de investimentos com potencial para gerar algum impacto positivo sobre a taxa de crescimento da economia dos países – o que pode contribuir para sustentar a demanda desses países por produtos e serviços chineses.

O projeto também tem motivações econômicas mais específicas, mas bastante relevantes, sob a ótica chinesa. Uma delas relaciona-se ao setor de energia: trata-se de gerar, para a China, um nível satisfatório de segurança energética, capaz de atender ao forte crescimento da demanda chinesa por alternativas energéticas à utilização do carvão, um dos maiores responsáveis pelos elevados níveis de poluição registrados nas cidades chinesas⁹.

O OBOR também pretende oferecer à China e, em particular a províncias chinesas distantes do próspero litoral do país, alternativas econômicas, conectando-as a outros países e, de forma mais geral, ao mundo. É o caso, por exemplo, dos dois

corredores que ligarão a China de um lado ao Paquistão, e de outro Mianmar, Bangladesh e Índia. Estes dois corredores têm ainda uma função geopolítica: permitir acesso chinês ao Oceano Índico e ao Golfo de Bengala sem passar pelo Mar do Sul da China – área política e militarmente tensa – e pelo Estreito de Malaca.

No que diz respeito à segunda grande motivação, é importante lembrar que o projeto OBOR se concretiza em um período desafiador para a política externa chinesa. Além dos riscos associados à proliferação de medidas protecionistas afetando exportações e investimentos de empresas chinesas, bem como ao aumento das tensões bilaterais com os EUA, a China enfrenta desafios complexos em sua vizinhança: suas relações com a Coreia do Norte, as disputas territoriais com Japão e outros países da região, como o Vietnã, em torno dos direitos sobre as águas do Mar do Sul da China, etc.

Este acúmulo de desafios se configura ao mesmo tempo em que a China pretende afirmar-se como potência global. Neste sentido, o projeto OBOR pode contribuir para ampliar o leque de alianças chinesas em diferentes regiões do mundo, mas, de forma mais notável, na Ásia Central e Meridional e no Oriente Médio. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de novos veículos plurilaterais de financiamento aos investimentos em torno da China consolida a posição do país como um *hub* e um vetor da globalização no imenso território da Eurásia.

Riscos: variados e difíceis de avaliar

Um projeto como o OBOR requer a mobilização de recursos financeiros enormes, na casa dos trilhões de dólares, a serem aplicados durante pelo menos uma década. Além disso, envolve diretamente dezenas de países com características e interesses distintos – muitos dos quais governados por autocracias ou sob regimes autoritários – requerendo da parte da China e de seus parceiros um esforço e habilidades políticas e diplomáticas consideráveis.

Nesse sentido, trata-se de um projeto cercado por riscos e desafios econômicos e políticos inéditos. Tais riscos estão relacionados:

- À má alocação de recursos, resultante da pressão conjunta das empresas estatais chinesas

responsáveis pela execução dos projetos e dos governos nacionais com seus objetivos específicos. Os riscos de corrupção e de crescimento exponencial dos custos dos projetos e obras associados a esta conjunção de pressões não são menores;

- Às implicações financeiras dos projetos para os países diretamente concernidos – aspecto bastante relacionado ao anterior. Poderá haver impacto significativo sobre as contas externas desses países no médio prazo, já que aumentarão significativamente as saídas de capital relacionadas ao pagamento das obrigações associadas ao projeto e à repatriação de lucros das empresas chinesas nele envolvidas¹⁰;

9 - Djankov, S. (2016) - *The rationale behind China's belt and road initiative*, em Djankov, S. e Miner, S. - *China's belt and road initiative: motives, scope and challenges*, Peterson Institute for International Economics, PIIE Briefing 16-2, March.
10 - Miner, S. (2016)

- Aos problemas econômicos e financeiros associados à execução de projetos pelas empresas chinesas. Há um rol de experiências mal sucedidas de investimentos em infraestrutura realizadas por empresas chinesas em outros países;
- À instabilidade e tensões políticas internas a vários países por onde passará o “cinturão da seda”, que podem comprometer o andamento dos projetos e forçar a revisão destes. Vários países diretamente envolvidos pelo projeto têm, em seus territórios, áreas politicamente instáveis;
- Ao aumento de tensões entre a China e países que podem considerar seus interesses geopolíticos comprometidos pela expansão do projeto chinês em sua vizinhança. É o caso, por exemplo, da Índia, que tem manifestado preocupação com o projeto do Corredor Econômico China – Paquistão (CECP). A rota marítima do OBOR também atravessa zonas marcadas por tensões políticas e militares, envolvendo diretamente a China; e
- Às possíveis dificuldades para atrair para o projeto, durante seus vários anos de duração,

os recursos financeiros necessários para atingir seus objetivos. Embora os recursos mobilizados pela China e pelos novos instrumentos multilaterais sejam significativos e permitam o lançamento do projeto, eles não serão suficientes para garantir que este alcance todos os seus objetivos. Recursos privados serão necessários para alcançar tal fim ou até mesmo apenas parte dos objetivos propostos¹¹.

Há ainda riscos que, sem estar diretamente vinculados ao OBOR, podem vir a comprometer o desempenho e os resultados do projeto. É o caso, por exemplo, dos riscos associados à própria situação interna da China e à delicada transição entre modelos de desenvolvimento. É certo que o OBOR pretende contribuir para uma transição suave, mas não se espera que ele resolva as tensões políticas e sociais típicas de uma transição estrutural em um país com as dimensões chinesas. Assim, dificuldades internas à China podem atuar intensamente no sentido de comprometer as metas do OBOR, ao longo de seu ciclo de vida.

Das primeiras iniciativas aos cenários de futuro

Além da montagem da arquitetura de suporte institucional, o projeto já se encontra em execução. O impulso inicial tem vindo principalmente dos projetos de infraestrutura de transporte. Apenas na primeira metade de 2015, as companhias chinesas haviam assinado mais de 1.400 contratos de projetos no valor de US\$ 36,6 bilhões no âmbito da iniciativa OBOR. Naquele momento, estes projetos representavam 43% do valor total de projetos de investimento externo financiados por bancos estatais chineses.

Já no final de 2015, encontravam-se em início de operações duas rotas ferroviárias entre a China e Europa e uma ligando a China à Turquia. Na Europa, os chineses financiam a ampliação e modernização do porto de Pireu, na Grécia (controlado por uma empresa chinesa), a construção de uma ligação ferroviária entre Budapeste e Belgrado e investem em terminais de contêineres no lado ocidental de Istambul.

Além disso, uma rede de ferrovias está em construção no Sudeste da Ásia, primeiro ligando as regiões mais remotas e menos desenvolvidas da China ao Paquistão e, em seguida conectando a China ao Laos e à Tailândia – projetos previstos para serem concluídos até 2020¹². Empresas chinesas constroem plantas de produção de cimento em diferentes países do Sudeste Asiático, enquanto investimentos em exploração e transporte de petróleo e gás são feitos na Rússia e em países da Ásia Central, com os quais a China já estabeleceu sólidos vínculos comerciais e de investimentos.

O AIIB já aprovou 13 projetos para financiamento no valor de US\$ 2,1 bilhões. Tais projetos localizam-se em diversos países do Sudeste Asiático, na Índia, Paquistão, Bangladesh, em países da Ásia Central e em Omã, no Oriente Médio.

Apesar desse início promissor, a ambição econômica e política do OBOR e o necessariamente longo

11 - Mc Kinsey & Company (2016) – China's one belt, one road: will it reshape global trade? Podcast transcript, July.
12 - Djankov, S. (2016).

prazo em que ele será implementado sujeitam o projeto a uma gama significativa de riscos (ver acima). Isso significa que muito provavelmente as realizações do OBOR enfrentarão vários obstáculos e dificuldades de diversas ordens e que o “escopo final” do projeto ficará aquém do originalmente previsto. Nem tudo o que se planejou poderá ser executado.

Por outro lado, como se observou, o projeto já começou a ser executado – e isso antes mesmo do OBOR ter consolidado sua arquitetura institucional de acordos transnacionais e de financiamento plurilateral e unilateral. Portanto, o cenário em que o projeto não passa da retórica para a realidade também está descartado.

É muito cedo para formular cenários plausíveis para o projeto a partir da dupla constatação que o OBOR já se tornou uma realidade, mas que não deverá cumprir 100% de suas ambições. Os riscos aqui elencados sugerem que há um grande número de cenários possíveis, em função da combinação daqueles.

No momento atual, o que parece certo é que o lançamento oficial do projeto e a criação do AIIB – ao qual aderiram quase todas as grandes economias ocidentais – constituem um marco relevante na estratégia chinesa de se afirmar como uma potência global através de uma estratégia de criação e ocupação de espaços de atuação política e econômica e por meio do uso de instrumentos de *soft power*.

Frente ao protecionismo de seu principal parceiro comercial e de investimentos – os EUA – a China tem afirmado hoje seu compromisso com o comércio livre e com a globalização. Atuando no OBOR como um *driver* da globalização, a China explicitará os princípios e o *modus operandi* de um projeto de ampliação da conexão e da interdependência entre países sob sua liderança.

O interesse imediato do Brasil nesse projeto relaciona-se primeiro ao fato de que o país é um dos sócios do Banco do BRICS e está em processo de adesão ao AIIB – dois instrumentos financeiros que terão o OBOR entre suas prioridades.

É pouco provável que esta participação abra espaço para a presença de empresas brasileiras em projetos do OBOR: haveria grandes dificuldades para isso, entre as quais as de ordem logística, cultural e o fato de que as empresas chinesas tendam a ter a “parte do leão” dos contratos.

Por outro lado, os importantes investimentos diretos recebidos pelo Brasil com origem na China sugerem que o país continua no radar dos investidores chineses, especialmente no que se refere ao seu potencial energético e agroalimentar. Com o passar do tempo, se o OBOR realizar parte expressiva de seus objetivos, é possível que os países servidos pelo projeto ganhem alguma prioridade, do ponto de vista da atração de investimentos chineses, *vis à vis* do Brasil. Mas é muito cedo para tirar conclusões definitivas a este respeito.

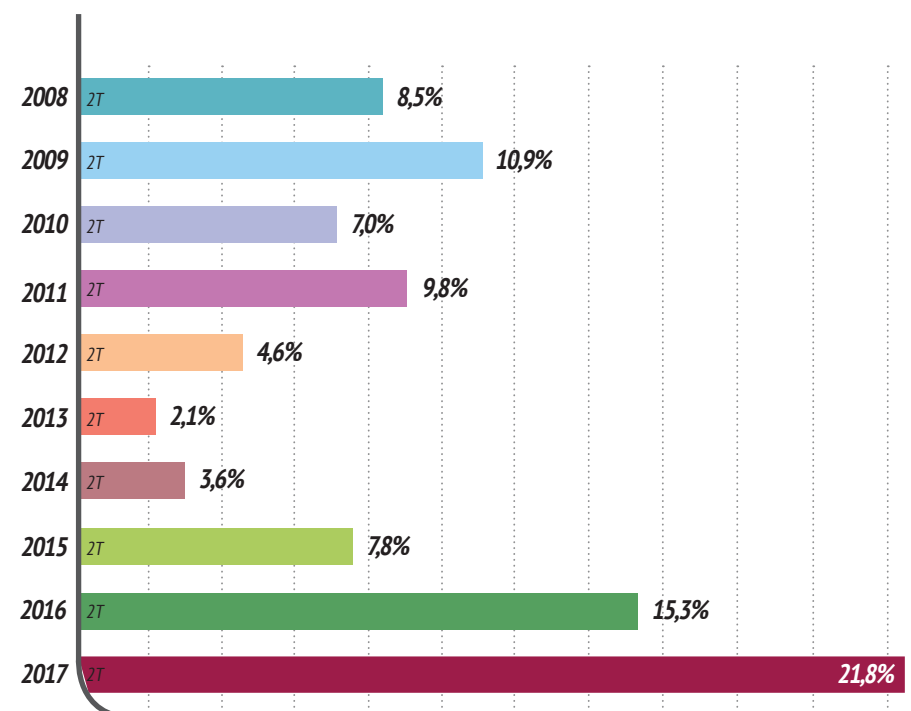
Conjuntura

• SALDO COMERCIAL

A balança comercial brasileira registrou, no segundo trimestre de 2017, o maior superávit no período dos últimos 10 anos, atingindo o valor de US\$ 21,8 bilhões. Em relação ao ano anterior, o crescimento foi de 43%. O superávit é resultado do aumento das exportações acima do aumento das importações gerais no segundo trimestre de 2017, 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

Em relação ao segundo trimestre de 2016, o aumento das exportações foi de 15% e das importações 3%. Em relação às exportações brasileiras entre abril e junho de 2017, destacam-se os produtos básicos e semimanufaturados (com aumentos de 19% e 20% respectivamente). Os manufaturados cresceram 9%. Nas importações, o crescimento maior foi dos básicos (+19%) seguido dos semimanufaturados (+8%) e dos manufaturados (+1%). No geral, os dados mostram que o superávit registrado na balança comercial do segundo trimestre de 2017 ainda deriva de desempenho pior das importações em relação às exportações.

TABELA GERAL - EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

US \$ Bilhões FOB

	Total brasileiro			Participação 2017
	1T 2015	1T 2016	1T 2017	
Exportações*	51,6	49,7	57,3	
Básicos	25,7	23,9	28,3	49,4%
Semimanufaturados	6,0	6,6	7,9	13,8%
Manufaturados	18,7	18,2	19,8	34,5%
Importações	43,8	34,4	35,4	
Básicos	4,7	3,4	4,1	11,5%
Semimanufaturados	1,8	1,5	1,6	4,5%
Manufaturados	37,3	29,5	29,8	84,0%

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

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

• EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR DESTINO

A China se manteve como o principal destino das exportações brasileiras no primeiro e segundo trimestres de 2017 com cerca de US\$ 13 bilhões. O valor foi 18,5% maior que o registrado em 2016 e o crescimento deve-se ao aumento de 23% nas exportações brasileiras para o país de produtos básicos, enquanto houve queda de 9% nas exportações de semimanufaturados e de 12% de manufaturados. Ao contrário do primeiro trimestre de 2017, a União Europeia ficou em segundo lugar, e não os Estados Unidos, e as exportações para o bloco registraram aumento de 2,1%. Destaca-se ainda que as exportações para o Irã aumentaram em 66%, sendo que os principais produtos exportados foram básicos, seguidos dos semimanufaturados e manufaturados. Em relação à 2016, houve aumento de 41% nas exportações de produtos básicos, 273% de semimanufaturados e 117% de manufaturados. Por fim, os principais produtos exportados para o Irã no período foram: café cru em grão, carne de bovino, carne de frango, farelo e resíduos da extração de óleo de soja, e fumo.

• EXPORTAÇÕES POR PRODUTOS

No segundo 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: plataformas de perfuração ou de exploração, dragas e demais flutuantes; couros e peles, depilados, exceto em bruto; polímeros de etileno, propileno e estireno; e ouro em formas semimanufaturadas para uso não monetário, dando lugar para açúcar refinado; minérios de cobre e seus concentrados; máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração e afins; e produtos laminados de ferro ou aços.

Quedas: Dos 20 principais produtos exportados entre abril e junho de 2017, apenas 3 registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2016. Farelos e resíduos da extração de óleo de soja foram os mais afetados, com queda de 10,2%, seguidos de carne bovina e carne de frango.

Altas: Dentre as principais altas para o segundo trimestre do ano, pode-se destacar as exportações de óleos brutos de petróleo (+84,5%), açúcar refinado (+68,4%), e automóveis de passageiros (+63,6%).

PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

US \$ Bilhões FOB

País	Valor		Part. (%)		Var. (%)
	2T 2016	2T 2017	2T 2016	2T 2017	
China	12,8	15,2	25,8%	26,5%	18,5%
União Europeia	8,5	8,7	17,1%	15,2%	2,1%
Estados Unidos	5,6	6,9	11,3%	12,1%	23,4%
Argentina	3,5	4,5	7,0%	7,8%	28,6%
México	1,0	1,2	2,1%	2,2%	20,6%
Índia	0,8	1,2	1,5%	2,2%	62,2%
Chile	1,0	1,2	1,9%	2,1%	27,1%
Japão	1,1	1,2	2,2%	2,0%	6,9%
Coreia do Sul	0,7	0,8	1,4%	1,4%	14,7%
Irã	0,5	0,8	0,9%	1,3%	66,5%
Demais	14,3	15,6	28,8%	27,3%	9,1%
Total	49,7	57,3	100,0%	100,0%	15,3%

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

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

Produtos	Var. (%)
Soja mesmo triturada	12,5%
Minérios de ferro e seus concentrados	37,1%
Óleos brutos de petróleo	84,5%
Açúcar de cana, em bruto	41,8%
Automóveis de passageiros	63,6%
Celulose	25,9%
Carne de frango	-5,6%
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	-10,2%
Aviões	16,9%
Carne de bovino	-1,8%
Café cru em grão	8,7%
Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	48,5%
Veículos de carga	52,7%
Óxidos e hidróxidos de alumínio	17,3%
Açúcar refinado	68,4%
Minérios de cobre e seus concentrados	36,1%
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	20,2%
Máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração, e afins	52,3%
Ferro-ligas	3,1%
Produtos laminados planos de ferro ou aços	43,4%

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

*Exportações fictas de plataforma de petróleo.