



# INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

## Negociações de origem entre o Mercosul e a União Europeia

A determinação da origem de bens transacionados pelos países com o exterior tem aplicação em diversos campos do comércio internacional. As aplicações mais corriqueiras são no levantamento estatístico do comércio por parceiros comerciais, no tratamento de nação mais favorecida no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) da Organização Mundial do Comércio (OMC), na imposição de medidas de defesa comercial, na administração de quotas de importação estabelecidas para diferentes fornecedores e nas compras do setor público. As regras de origem aplicadas nesses casos são conhecidas como regras não preferenciais.

Há, também, as regras preferenciais de origem. No rol dos regimes preferenciais de comércio outorgados pelos países desenvolvidos em benefício de países em desenvolvimento, o Sistema Geral de Preferências (SGP) é um dos mais conhecidos. Nesse regime, as regras de origem são definidas pelos países outorgantes e não admitem negociação.

O desafio mais importante neste campo é, contudo, a definição de regras de origem no âmbito de acordos preferenciais ou de livre comércio. Trata-se de discriminar importações de terceiros em relação àquelas dos parceiros com os quais foram acordados tratamentos aduaneiros especiais.

Essas regras são centrais nas negociações, pois pretendem preservar aos sócios os privilégios dos acordos e impedir a chamada “triangulação” de bens com terceiros.

No caso das negociações entre o Mercosul e a União Europeia (UE), a negociação terá que lidar com condições de acesso para produtos originários da Europa, mas também privilegiar a entrada de produtos do Mercosul na UE.

O regime de origem de um acordo deve ser modelado conforme as matrizes insumo-produto dos sócios, mas também segundo as estratégias dos países signatários de inserção internacional e de integração às cadeias globais e regionais de valor.

Na esfera de uma negociação que vá além das tarifas de importação, não basta que as regras de origem contemplem a estrutura industrial das partes no momento da assinatura do acordo. Elas devem ser definidas, também, em sintonia com a importância crescente da tecnologia e do comércio mundial de bens intermediários. Além de credenciar produtos para os benefícios do acordo, um dos objetivos de uma negociação de regras de origem deve ser, em princípio, a promoção de investimentos e do compartilhamento de etapas da produção entre os sócios.

A negociação Mercosul-UE representa o primeiro acordo relevante para os sócios do bloco sul-americano envolvendo países desenvolvidos. A UE é responsável por cerca de 19% do comércio exterior brasileiro, sendo o principal investidor estrangeiro direto no País. O Brasil, por outro lado, é o maior destino dos investimentos europeus na América Latina.<sup>1</sup>

Este artigo procura levantar algumas questões sobre o método de negociação adotado até agora neste front, comparativamente à praxe adotada pelo Mercosul. A negociação de novas regras de origem representa para o bloco sul-americano, em geral, e para o Brasil, em particular, um *benchmark* no esforço de maior inserção competitiva ao mercado mundial e de convergência regulatória a padrões internacionais.

## A base da negociação: o SGP da UE

Em janeiro de 2014, o Brasil perdeu os benefícios do SGP da UE de acordo com reforma aprovada em 2012, e que entrou em vigor em 2014, resultando em aumento das tarifas de importação da UE. Os produtos brasileiros atingidos pela medida representavam cerca de 13% da exportação brasileira para o bloco em 2013.<sup>2</sup>

As regras de origem (os requisitos propriamente ditos), por outro lado, não eram revistas regularmente e refletiam um ambiente econômico do passado.<sup>3</sup> Eram utilizadas as disposições do Código Aduaneiro da CCE (*Commission Regulation No 2454/1993 Annex 20*) e suas alterações.

Vale a pena enfatizar que o Código Aduaneiro europeu já era operado segundo conceitos de origem definidos setorialmente e com regras específicas. Essas regras, listadas em separado, utilizavam como critérios a mudança de classificação tarifária (em no máximo seis dígitos), valor agregado que limita a participação de materiais não originários sobre o preço ex-fábrica do produto final, os dois critérios simultaneamente ou alternadamente e, ainda, alguma descrição de processo produtivo.

Entre 2013 e 2015, foi empreendida uma importante mudança no regime de origem do SGP. As novas regras foram aprovadas pela *Regulation 2015/2446, Annex 22-03*, com base no Sistema Harmonizado (SH).<sup>4</sup>

Em uma apreciação geral, é possível afirmar-se que as modificações caminharam para tornar o regime mais flexível, considerando as novas condições do comércio mundial. A sua estrutura já era considerada, contudo, bastante transparente e operacional, mediante a adoção de regras específicas de origem. Mas mudanças devem ser melhor avaliadas por capítulos do SH.<sup>5</sup>

Essa análise é relevante para o Mercosul, pois a UE propôs, desde o início dos entendimentos, o modelo adotado pelo SGP europeu como base para a negociação das regras de origem do acordo, ou seja, regras mais flexíveis.

1 - A participação da UE no comércio exterior brasileiro vem caindo nos últimos anos. De cerca de 20% do total do comércio exterior do Brasil em 2011 e 2012, a contribuição da UE passou para um nível pouco acima 19% no triênio 2014-2016 e ficou em 18,17% em 2017.

2 - Levantamento feito pela CNI em 2014.

3 - Artigo 5 do Regulamento do Conselho (EC) 732/2008 esclarece que "the purposes of the arrangements referred to in Article 1(2), the rules of origin concerning the definition of the concept of originating products, the procedures and the methods of administrative cooperation related thereto, shall be those laid down in Regulation (EEC) No 2454/93."

4 - Vale salientar que o regime anterior se reportava ao limite de participação de materiais não originários enquanto o novo regime passou a adotar o conceito de conteúdo local, definindo o limite mínimo de agregação de valor para todos os materiais originários. O resultado final é comparável, pois ambos adotam como base o preço ex-fábrica do produto final.

5 - Exemplo: Houve flexibilização na regra de origem do setor automotivo. No regime anterior, a regra aplicada ao Capítulo 87 do SH dizia que se aceitava não mais que 40% para a participação de materiais não originários sobre o preço ex-fábrica do produto final para caracterizar o mesmo como originário. No regime novo esse percentual subiu para 50% embora com linguagem diferente. A participação de todos os materiais locais deve ser no mínimo de 50%. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/a-guide-users-gsp-rules-origin\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/a-guide-users-gsp-rules-origin_en)

## O regime de origem do Mercosul

O comércio entre os países de uma união aduaneira não deveria estar submetido a regras de origem. Em uma união aduaneira, ao adotar-se uma Tarifa Externa Comum (TEC) sobre as importações de países extrazona, há uma equalização das tarifas adotadas para terceiros com a eliminação da possibilidade de desvio de comércio.

O caso do Mercosul é peculiar porque trata-se de uma “união aduaneira imperfeita” em que subsistem exceções à TEC e compromissos de eliminação postergados ao longo dos anos. Essa situação é ainda mais afetada pelas diferenças que existem em relação às preferências outorgadas pelos sócios do Mercosul aos parceiros de acordos firmados com outros países da América Latina, na esfera da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Há acordos existentes em separado entre os sócios do Mercosul e o México, além dos acordos conjuntos dos sócios com o Chile, Peru e Colômbia em que coexistem negociações de natureza bilateral.

Em resumo, as dificuldades internas de harmonização de políticas e de convergência à TEC e as características das negociações com parceiros da ALADI, combinadas com o alargamento do bloco – considerando, também, a adesão recente da Bolívia –, passaram a exigir que o Regime de Origem do Mercosul permanecesse aplicado à totalidade do comércio entre os sócios.

Essa circunstância foi reconhecida pelas autoridades ao aprovarem a Decisão 31/2015 que manteve a aplicação do regime de origem do Mercosul sobre todo o comércio entre os sócios do bloco até 31 de dezembro de 2023.

Com isto posto, cabe assinalar a importância do Regime de Origem do Mercosul para os sócios. Na qualidade de sócio maior, com produção industrial diversificada, a influência do Brasil na elaboração das regras de origem é inquestionável, sintonizada com sua estrutura produtiva e respeitando a política comercial adotada pelos governos nos últimos anos.

O regime de origem do Mercosul adota o modelo tradicional de origem da ALADI, construído em 1960, caracterizado pela aplicação dos mesmos requisitos a maioria do universo tarifário (regra geral), com uma lista de códigos tarifários sujeitos a requisitos específicos. As regras gerais podem ser resumidas como:

1. produtos totalmente obtidos;
2. produtos elaborados no território de qualquer um dos Estados Partes em que forem utilizados somente materiais originários dos Estados Partes;
3. produtos em cuja elaboração forem utilizados materiais não originários, mas sejam classificados em uma posição tarifária (primeiros quatro dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM) diferente desses materiais (salto tarifário ou mudança de posição tarifária);
4. caso o requisito anterior não possa ser cumprido, é suficiente que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos insumos de terceiros países não exceda 40% do valor FOB dos produtos de que se trate (ou seja, valor agregado de 60%);
5. para produtos resultantes de montagem, utilizando materiais originários de terceiros países, também será exigido limite de 40% para insumos de terceiros;
6. Bens de capital que cumprirem com um requisito de origem de 60% de valor agregado regional.

Como indicado, o regime do Mercosul incorpora uma lista de requisitos específicos que prevalece sobre esses requisitos gerais. É possível a identificação das seguintes famílias de regras de origem na lista:

1. 60% de valor agregado;
2. Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado;
3. Insumo regional produzido nos Estados Partes;
4. Montagem e soldagem de componentes, configuração final do produto, instalação de software e testes de funcionamento;
5. 50% de valor agregado regional;
6. Cumprimento de uma regra geral e processo produtivo que determine transformação molecular.

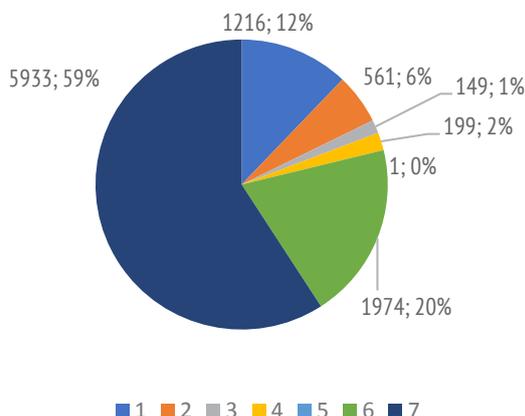
Como os requisitos específicos foram definidos conforme a classificação da NCM em 8 dígitos<sup>6</sup>, é possível avaliar a participação de cada família de regras no total do universo tarifário.

No Acordo de Alcance Parcial nº 18 (AAP 18) que rege o comércio intra Mercosul, o 97º Protocolo Adicional assinado em novembro de 2014 e em vigor a partir de dezembro de 2017, procedeu uma dequação das regras específicas de origem. Assim, a lista constante em seu anexo chega a 4.100 linhas tarifárias que devem seguir regras específicas de origem de um total de 10.033 linhas tarifárias em 8 dígitos da NCM Nomenclatura Comum do Mercosul (2012).

O gráfico a seguir mostra que os requisitos gerais são aplicados a quase 60% do universo, atingindo 5.933 produtos, mas os específicos também são relevantes. Nesse último conjunto vale destacar que as regras de valor agregado de 60% (classe 1) cobrem 12% do total de produtos da NCM. A descrição dos processos produtivos como requisito específico é aplicada a 22% do universo da NCM, sendo que a transformação molecular (classe 6) atinge 20% e as montagens e soldagens de componentes nas placas de circuito impresso de produtos elétricos e eletrônicos (classe 4) recai sobre 2% do total dos produtos.

## ACE18 Regras de Origem Gerais e Específicas

(Linhas Tarifárias)



REGRAS DE ORIGEM ESPECÍFICAS	CLASSES
60% de valor agregado regional	1
Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional	2
Insumo regional/produzido nos Estados Partes	3
Montagem e soldagem de todos os componentes na placa de circuito impresso, integração da placa, configuração final do produto, instalação de software e testes de funcionamento	4
50% de valor agregado regional	5
Art. 3º do Regime de Origem do MERCOSUL e processo produtivo que implique modificação molecular e que crie nova identidade química	6
REGRAS DE ORIGEM GERAIS	CLASSES
Art. 3º do Regime de Origem do MERCOSUL incisos de a) a f)	7

De toda forma, o que parece agregar complexidade ao regime de origem do Mercosul é sua forma de implementação. No caso dos requisitos gerais, como não estão escritos especificamente para cada capítulo ou posição, dependem de uma indicação do exportador que enquadra seu produto na regra, indicando o artigo e alínea que lhe corresponde. Isto dificulta a conferência e controle por parte das autoridades aduaneiras.

6 - Os acordos modernos evitam a adoção de regras específicas por linha tarifária sendo comum a adoção de regras por posição em 4 dígitos ou até mesmo por capítulo em 2 dígitos, o que torna o regime mais simples.

No caso dos requisitos específicos, a adoção de produtos em 8 dígitos da NCM e o uso de certos critérios, como conteúdo local e processo produtivo, também agregam complexidade ao regime, comprometendo sua operacionalidade. Mesmo que sejam requeridas regras mais severas, o ideal será a promoção do ambiente de “*business facilitation*” e convergência regulatória a padrões internacionais.

É preciso ressaltar que uma avaliação em termos de requisitos mais exigentes ou menos exigentes, comparativamente a outros acordos, demandaria um estudo qualitativo de natureza setorial. Uma mudança de classificação tarifária tende a ser uma regra mais severa a medida em que se aprofunda a relação entre um bem elaborado e seus insumos. O requisito de mudança tarifária a nível de capítulo (2 dígitos) é mais exigente do que a mudança de posição (4) e mais ainda do que a mudança de subposição (6) ou linha tarifária (8).

Um requisito de conteúdo regional resulta mais restritivo quanto maior seja a quota mínima exigida e um requisito técnico ou processo produtivo é mais exigente quanto maior seja sua aplicação e cobertura em termos de número e variedade de materiais e processos requeridos.<sup>7</sup>

## Propostas do Mercosul e da UE: convergências e divergências

O Mercosul aceitou a metodologia europeia na certeza de que seria necessária a adaptação do bloco a uma nova linguagem mais transparente e operacional e, também, de uso disseminado nos modernos acordos de comércio. Além disso, as questões mais delicadas passariam por avaliação setorial (por capítulo do SH) permitindo uma negociação aproximada da realidade industrial das partes.

Esse pré-acordo sobre o modelo da negociação fez com que o Mercosul passasse a enfrentar dois desafios simultaneamente: i) adaptação dos negociadores e de especialistas do setor privado consultados pelos governos a uma nova linguagem para a descrição das regras de origem específicas para capítulos (2 dígitos) ou posições (4 dígitos), admitindo-se um pequeno número de regras para subposições (6 dígitos); ii) revisão de suas próprias regras à luz dos interesses da indústria e também da necessidade de maior integração à economia global.

As negociações do texto do Capítulo sobre Regras de Origem do futuro Acordo entre o Mercosul e a União Europeia encontram-se avançadas. Há ainda partes do texto em aberto, ou seja, sem consenso entre os dois lados. Entre os temas mais difíceis estão o conceito de mar territorial para admitir produtos de pesca no acordo na categoria de bens totalmente obtidos, a admissão de operações de drawback (como interpretado pelo Mercosul) dentro do comércio preferencial e, no campo dos procedimentos de prova de origem, a opção entre auto certificação e certificação por entidades credenciadas pelos governos.

A despeito dos avanços e das dificuldades mencionadas, o maior embate das negociações está na esfera das listas de “critérios específicos de origem”. As principais dificuldades residem no campo dos requisitos/critérios que devem ser cumpridos para caracterizar bens como “originários”, a partir da transformação de materiais não originários.

As Regras devem ser definidas por capítulo (2 dígitos), posição (4 dígitos) ou, em poucos casos, subposição (6 dígitos) do Sistema Harmonizado. Isso significa maior transparência em relação ao Regime do Mercosul e convergência a padrões internacionais, tornando mais fácil sua interpretação para o operador, a quem se destina o benefício do Acordo, e também para a autoridade aduaneira, a quem compete o controle e fiscalização das operações preferenciais.

7 - Ver “Proteção, Desgravação Preferencial e Normas de Origem nas Américas” Luis Jorge Gary e Antoni Esteveadoral Integración Económica em Perspectiva BID 1996.

A negociação com a UE é, também, uma oportunidade de revisão do próprio regime do Mercosul à luz das mudanças ocorridas na estrutura industrial dos países e das tendências de integração às cadeias de valor. O resultado dessa negociação influenciará todas as demais negociações do bloco com terceiros, sem falar nos benefícios operacionais para o comércio.

Em uma avaliação qualitativa, há uma percepção de que o enfoque setorial é a melhor forma de atacar as diferenças em busca do consenso. Inúmeras consultas foram empreendidas pelos governos brasileiros ao longo dos anos a entidades empresariais setoriais para uma investigação sobre sensibilidades e sobre peculiaridades do sistema produtivo no Brasil. Com efeito, produtos químicos, produtos siderúrgicos, de bens de capital e de bens de informática e telecomunicações são de reconhecida complexidade na esfera das negociações de origem com a UE.

## Conclusão

Esse artigo não tem a pretensão de aprofundar a análise sobre as negociações entre o Mercosul e a União Europeia, mas tão somente levantar algumas questões sobre a metodologia adotada para a negociação de origem e sua contribuição para maior convergência regulatória do Mercosul a padrões internacionais.

A convergência das regras de origem dos acordos da ALADI é uma grande prioridade para o Brasil, na esteira da conclusão de uma área de livre comércio entre os países da América Latina. Todavia a possibilidade de assinatura de um acordo com a UE e a adoção de um padrão de negociação moderno e adaptado ao cenário de facilitação de comércio tornam a negociação Mercosul-UE um *benchmark* para o Mercosul e para o Brasil e pode ensejar a necessidade de revisar as regras de origem entre os países do bloco sul-americano a luz da atual maior fragmentação da produção global.

# Os primeiros movimentos de uma nova guerra comercial

Menos de dezoito meses se passaram desde a posse do Presidente Donald Trump e seu desempenho na política comercial impressiona pelo ativismo e pela agressividade, tendências que se intensificaram no corrente ano.

Se “incerteza” era, logo após a posse do Presidente Trump, a palavra-chave quando se tratava de pensar os cenários de evolução de política comercial (*ver Integração Internacional ano 9 nº 1 - primeiro trimestre de 2017*), as iniciativas adotadas até o momento, e principalmente em 2018, indiscutivelmente reduzem o nível de dúvidas e o número de cenários plausíveis de evolução da política comercial dos Estados Unidos (EUA).

Na trajetória que as medidas recentes vão delineando, a política comercial é definida como parte integrante da estratégia de segurança nacional do país. Os instrumentos de regulação internacional do comércio mundial são percebidos como mecanismos que abrem espaço – quando não favorecem – iniciativas comerciais desleais à custa dos interesses dos EUA. A Agenda de Política Comercial do Presidente para 2018 – o documento de política do *United States Trade Representative* (USTR) – referenda essa análise e dá indicações da evolução futura da política ao longo do mandato de Trump.

Com a inclusão dos sócios do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e da UE entre os países a que se aplicam as sobretaxas às importações de aço e alumínio, a retaliação desses países e as medidas recentemente anunciadas contra importações chinesas no valor de US\$ 50 bilhões, o mundo entra em um

cenário de guerra comercial. Mais do que o direcionamento da política comercial dos EUA – que a esta altura parece claro – a abrangência, a intensidade e as implicações comerciais e não comerciais dessa guerra são hoje a “incerteza crítica” mais relevante no que se refere ao futuro do comércio internacional e da ordem global estabelecida depois da Segunda Grande Guerra.

O governo Trump abriu simultaneamente várias frentes de batalha: as relações bilaterais com a China, as relações bilaterais com diferentes países, a renegociação de acordos comerciais preferenciais, além do questionamento das regras e da legitimidade na OMC, recorrendo a uma variada gama de instrumentos – alguns dos quais não utilizados pelo Executivo há décadas – e invocando inclusive, mas não apenas, argumentos de segurança nacional para taxar importações.

## O conflito com a China

O conflito entre Estados Unidos e China “escalou” significativamente em junho e se transformou em medidas com potencial para impactar o comércio entre os dois países. Até recentemente, o que havia eram ameaças retóricas crescentes de parte a parte e à abertura unilateral, pelos EUA, de investigações sobre políticas e práticas chinesas na área de propriedade intelectual e de transferência de tecnologia.

De fato, em 15 de junho, o governo Trump anunciou a imposição de tarifas adicionais de 25% sobre um valor de US\$ 50 bilhões de importações oriundas da China. Esta decisão resulta da investigação aberta em agosto de 2017 ao abrigo da Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 e sanciona políticas e práticas chinesas consideradas discriminatórias e violadoras dos direitos de propriedade intelectual das empresas dos EUA. Deste valor, sanções aplicáveis a US\$ 34 bilhões entraram em vigor em 6 de julho, a imposição de tarifas adicionais aos restantes US\$ 16 bilhões dependendo ainda de consultas públicas e procedimentos administrativos.

A China, de seu lado, anunciou que imporá tarifas adicionais a um valor igual (US\$ 50 bilhões) de importações originárias dos EUA, o que levou o presidente norte-americano a pedir ao USTR para estudar a imposição de tarifas adicionais de 10% a US\$ 200 bilhões de importações desde a China, ameaçando ainda com tarifas idênticas para outro conjunto de importações bilaterais, também no valor de US\$ 200 bilhões.

Até chegar a esta situação, em que medidas são efetivamente adotadas, o conflito comercial entre EUA e China passou por diversas etapas. Estas incluíram, além de um verdadeiro “leilão” bilateral de ameaças de imposição de tarifas adicionais, anúncios de acordos, rapidamente desmentidas ou contrariadas por novas ameaças (como no final de maio), e iniciativas chinesas voltadas para dissuadir o governo dos EUA de passar aos atos, em matéria de imposição de barreiras comerciais nas relações bilaterais.

Entre as iniciativas chinesas, registre-se:

- a decisão de reduzir, em 1º de julho, tarifas de automóveis, eletrodomésticos, artigos esportivos e outros produtos;
- o compromisso explícito de atenuar, a partir de 2018 e até 2022, regras restritivas que afetam os investimentos estrangeiros em diferentes setores da economia;
- a promessa de eliminar as exigências de transferência de tecnologia feitas a empresas estrangeiras e reprimir a violação de direitos de propriedade intelectual.

Além disso, Beijing se propôs a aumentar suas compras de produtos dos EUA - sobretudo nos setores agrícola e energético – promessas sempre condicionadas à não imposição, pelos EUA de tarifas adicionais sobre produtos chineses.

A pouca receptividade do governo Trump às concessões anunciadas pela China em troca da não implementação de tarifas adicionais sobre suas exportações bilaterais sugere que o conflito comercial entre os dois países não será fácil de “desarmar”, até porque a questão, para os EUA, não parece se resumir ao tão citado déficit comercial do país nas suas relações com a China.

De fato, conforme ficou claro em vários momentos da escalada retórica de acusações e ameaças patrocinada pelo governo Trump, o alvo dos EUA, mais além do déficit comercial bilateral, é um conjunto de políticas industriais que são parte central do modelo de desenvolvimento chinês, recentemente reafirmado pelo Congresso do Partido Comunista da China e por seu Presidente. O governo Trump identifica este conjunto de políticas industriais como a origem do desequilíbrio comercial bilateral em favor da China.

Enquanto a China tenta, com suas iniciativas apaziguadoras, restabelecer o *status quo* anterior à escalada retórica, para os EUA o objetivo é evitar que isso ocorra na medida em que aquela situação é exatamente o que Trump identifica como o problema.

Para complicar as coisas, a sensibilidade de Washington à ascensão da China no cenário global parece ter se intensificado e diversificado, não mais se limitando à esfera econômica. A Estratégia de Defesa Nacional, divulgada em dezembro de 2017 pela Casa Branca, definiu a China como um “competidor estratégico” que ameaça a liderança dos EUA. Desde 2016, investimentos chineses nos EUA, especialmente em setores de tecnologias ditas “sensíveis”, vêm sendo alvo de rigorosa avaliação – com alguns vetos a aquisições tendo sido aplicados. Há propostas para vetar a compra de empresas dos EUA por estatais chinesas e reforçar a atuação do órgão encarregado do *screening* de investimentos externos no país – a Comissão de Investimentos Estrangeiros nos EUA, CFIUS no acrônimo em inglês.

Fosse o problema meramente comercial, concessões chinesas, como as recentemente anunciadas – aumento das importações originárias dos EUA, alteração das regras aplicáveis ao setor automotivo ou maior flexibilidade na admissão de investimentos externos em alguns setores de serviços – se juntariam à negociação de acordos de restrição voluntárias a exportações chinesas para resolver o conflito. Ou ao menos para atenuá-lo significativamente.

No entanto, a preocupação em Washington com a “corrida estratégica” entre os dois países torna o cenário mais complexo e a solução do conflito bilateral mais difícil no curto prazo.

A questão é saber se o imprevisível presidente dos EUA proclamará vitória em algum momento e deixará a tensão se reduzir ou se, ao contrário, sustentará uma posição baseada na ideia de competição estratégica – o que exigirá manter por tempo bem maior a postura “dura” contra a China.

## O conflito com o resto do mundo

As intenções protecionistas do governo Trump se explicitaram, na esfera da política comercial unilateral, primeiro através do crescimento significativo do número de ações antidumping e antisubsídios abertas pelo governo em seu primeiro ano de mandato: foram 84 ações, um aumento de 59% sobre os doze meses anteriores.

- **SALVAGUARDAS CONTRA IMPORTAÇÕES DE MÁQUINAS DE LAVAR E CÉLULAS E PAINÉIS FOTOVOLTAICOS**

Em janeiro, sob a Seção 201 da Lei de Comércio de 1974, foram aplicadas salvaguardas (não adotadas desde 2002). As medidas, sob a forma de cotas tarifárias, foram aplicadas contra importações de máquinas de lavar residenciais (20% adicionais ad valorem intra-cota e 50% extra-cota) e de células e painéis fotovoltaicos (30% ad valorem, com cota livre de tarifa adicional para células na produção de painéis nos EUA). Embora se apliquem a importações independente de origem, os alvos prioritários foram a Coreia do Sul, no primeiro caso, e a China, no segundo.

- **TARIFAS DE 25% SOBRE IMPORTAÇÕES AÇO E DE 10% PARA ALUMÍNIO**

A primeira medida de restrição unilateral de importações de grande impacto adotada pelo governo Trump foi a introdução, no início de março desse ano, de tarifas de 25% sobre as importações de aço e de 10% sobre as de alumínio. A medida foi adotada com base na seção 232 da Lei de Expansão do Comércio de 1962 e invocou razões de segurança nacional, em princípio admitidas pela OMC “para

proteger os interesses essenciais de segurança em tempos de guerra ou outra situação emergencial nas relações internacionais”.

Se aplicada à totalidade das importações desses produtos, a medida atingiria cerca de 2% das importações dos EUA (em 2017), ou seja, US\$ 46 bilhões (o aço representando 63% deste valor) e afetaria principalmente importações de países aliados dos EUA, como o Canadá, países da União Europeia e Coreia do Sul – além do Brasil, o segundo fornecedor de aço dos EUA. No entanto, ao anunciar a medida, o presidente Trump excluiu de seus efeitos as importações originárias do Canadá e do México, parceiros dos EUA no NAFTA. Posteriormente, excluiu ainda o Brasil, a União Europeia e alguns outros países, propondo-lhes que negociassem bilateralmente restrições voluntárias de exportação aos EUA.

No resto do mundo, as reações foram imediatas e intensas, mas o recuo dos EUA, ampliando a lista de países excetuados, mitigou os riscos de retaliações imediatas dirigidas às exportações dos EUA. Alguns países (Coreia do Sul e Brasil, entre eles) sentaram-se à mesa para negociar cotas no marco de restrições voluntárias de exportações bilaterais.

Mas no final de maio, as tarifas adicionais voltaram a ser impostas aos sócios do NAFTA, bem como aos demais países até então excluídos na expectativa de que negociassem acordos de restrição de suas exportações. O México respondeu com a imposição de tarifas adicionais de 15% a 25% sobre um conjunto de produtos dos EUA, enquanto a União Europeia anunciou, para o início de julho, a aplicação de tarifas de 25% sobre cerca de US\$ 3 bilhões de exportações dos EUA. Turquia e Índia também impuseram tarifas adicionais a importações originárias dos EUA, sendo que, no caso da Turquia, as sobretaxas se aplicarão a quase 20% das importações bilaterais. Além disso, União Europeia, Japão, Índia, Turquia, além de China, notificaram a OMC suas listas de produtos norte-americanos a ser sobretaxados em resposta às tarifas impostas pelos EUA às importações de aço e alumínio. Ademais, a União Europeia, o México e a China abriram disputas na OMC, questionando a medida dos EUA.

Indo além do conflito bilateral com a China, o que o recurso às Seções 201 – salvaguardas - e 232 – taxação das importações por razões de segurança nacional – introduz nesse quadro é a ampliação do escopo geográfico e político do conflito comercial, afetando diretamente países tradicionalmente aliados dos EUA.

#### • INVESTIGAÇÃO DOS EFEITOS DE IMPORTAÇÕES DE VEÍCULOS AUTOMÓVEIS SOBRE SEGURANÇA NACIONAL

Como se os problemas gerados com múltiplos parceiros pelas medidas protecionistas aplicadas a aço e alumínio não fossem suficientes, o presidente Trump determinou ao Departamento do Comércio a abertura de investigação sobre os efeitos das importações de veículos automóveis (inclusive autopeças e caminhões) sobre a segurança nacional, também nos termos da Seção 232 da Lei de Expansão do Comércio de 1962. Os alvos potenciais de tal medida seriam os sócios dos EUA no NAFTA – que respondem por perto da metade dos veículos importados pelo país – a União Europeia (Alemanha, principalmente), o Japão e a Coreia do Sul.

Se medida deste tipo for adotada pelos EUA (adoção de tarifa de 25% sobre importações), a guerra comercial se ampliará consideravelmente, com reflexos potencialmente importantes sobre o comércio internacional: a cadeia automotiva movimentada internacionalmente US\$ 1,4 trilhão, as montadoras estão no centro de algumas das mais consolidadas cadeias globais e regionais de valor e as importações norte-americanas de automóveis são mais de 10 vezes superiores às de aço. Além disso, elas atrairiam ainda mais para o centro da conflagração comercial os principais aliados dos EUA na Europa e na Ásia – além dos parceiros do NAFTA – e “plurilateralizaria” um conflito hoje ainda centrado nas relações EUA – China.

As montadoras alemãs, que exportam US\$ 150 bilhões anualmente para os EUA, propuseram ao governo norte-americano a eliminação bilateral das tarifas vigentes sobre importações de automóveis – hoje de 2,5%, nos EUA, e de 10%, na União Europeia – em um esforço para evitar que a ideia de imposição de tarifa adicional unilateral progreda nos EUA e como um primeiro passo para um acordo bilateral mais amplo de eliminação de tarifas para produtos industriais. A proposta não parece ter sensibilizado as autoridades dos EUA, que insistem na necessidade de uma redução prévia das tarifas europeias.

## As críticas à política comercial de Trump

Como era de se esperar, o “unilateralismo agressivo” aplicado pelo governo Trump à política comercial dos EUA tem sido objeto de críticas domésticas e externas. De forma sintética, há três tipos de críticas que são dirigidas à política comercial sob Trump.

A primeira aponta para os custos econômicos da política para as empresas norte-americanas. “Tiro no pé” e “gol contra” comercial são expressões usadas por analistas para designar as consequências das tarifas impostas a importações de aço e alumínio – produtos intermediários que são utilizados por uma vasta gama de setores manufatureiros do país.

No caso das tarifas anunciadas contra importações originárias da China (sob a Seção 301), um estudo do *Peterson Institute for International Economics* revela que estas barreiras atingirão importações bilaterais de cadeias de valor de alta tecnologia, mas acrescenta que muito desse comércio tem origem em filiais chinesas de multinacionais, inclusive norte-americanas. Além disso, como a lista de produtos visados pelas medidas dos EUA são bens intermediários e de capital, as tarifas imporão um custo adicional aos produtores norte-americanos que utilizam tais bens<sup>8</sup>.

Outro estudo da mesma instituição quantifica os custos para a cadeia automotiva nos EUA da introdução de uma tarifa de 25% sobre automóveis e caminhões, estimando em perto de 2% a queda na produção do setor e em quase 200 mil a perda de empregos. Caso os países afetados pela medida retaliem os EUA, a produção da cadeia nos EUA se reduziria em 4% e mais de 600 mil empregos seriam perdidos<sup>9</sup>.

O segundo tipo de críticas aponta para a inconsistência e as contradições da estratégia de negociação adotada pelo governo Trump, especialmente nas relações com a China. Segundo esses críticos, os objetivos da estratégia não são claros ou são irrealistas e os EUA estão se enfraquecendo ao alienar possíveis aliados na oposição à China<sup>10</sup>.

O terceiro tipo de crítica volta-se para os efeitos da política comercial de Trump sobre a ordem internacional construída a partir da segunda grande guerra, com base em regras, bem como sobre o sistema de alianças que deu sustentação política a essa ordem durante mais de 70 anos. O foco dessa crítica é a prevalência, nas ações do governo Trump, da lógica do poder unilateral sobre o respeito a regras compartilhadas e sua preocupação central é o esgarçamento, promovido pela política de Trump – e não apenas na área comercial – das relações entre os EUA e a União Europeia<sup>11</sup>.

## Conclusão

A evolução recente da política comercial dos EUA desloca o elemento que constitui a principal incerteza em relação à evolução do comércio mundial e de sua governança. O mundo está nos movimentos iniciais de uma guerra comercial e a incerteza, daqui para frente, diz respeito à sua duração, intensidade e consequências – não apenas econômicas, mas também políticas.

No início de julho, medidas de restrição a importações implementadas vinculadas à evolução recente da política comercial dos EUA estarão sendo adotadas não só por esse país, mas também por China, União Europeia, México, Índia e Turquia – em resposta às medidas impostas pelos EUA. Os principais atores do comércio mundial estarão, portanto, envolvidos diretamente nos primeiros movimentos de uma guerra comercial, que certamente ganhará nova dimensão se tarifas sobre as importações de automóveis vierem a ser aplicadas, nos próximos meses, pelo governo Trump.

8 - Lovely, M.E. e Liang, Y. (2018) – *Trump tariffs primarily hit multinational supply chains, harm US technology competitiveness*, Policy Brief 18-12, May.

9 - Robinson, S., Thierfelder, K., Schott, J.J., Jung, E., Lu, Z. e Kolb, M. (2018) – *Trump's proposed auto tariffs would throw US automakers and workers under the bus*. Trade and Investment Policy Watch, PIIE, May 31.

10 - Vale observar que o comunicado da cúpula do G7, realizada no Canadá, no início de junho, comprometia os países membros a trabalhar juntos para “modernizar a OMC” e para desenvolver novas regras internacionais contra subsídios que distorcem o mercado, ações distorsivas causadas por empresas estatais, desrespeito à propriedade intelectual e transferência forçada de tecnologia. Uma alusão direta à China, que confirma o potencial de aliança dos membros do G7 na área das regras comerciais. No entanto, como foi amplamente divulgado, os EUA acabaram por não assinar o documento.

11 - Kagan, R. (2018) – *Trump's America does not care*, Brookings, June 17.

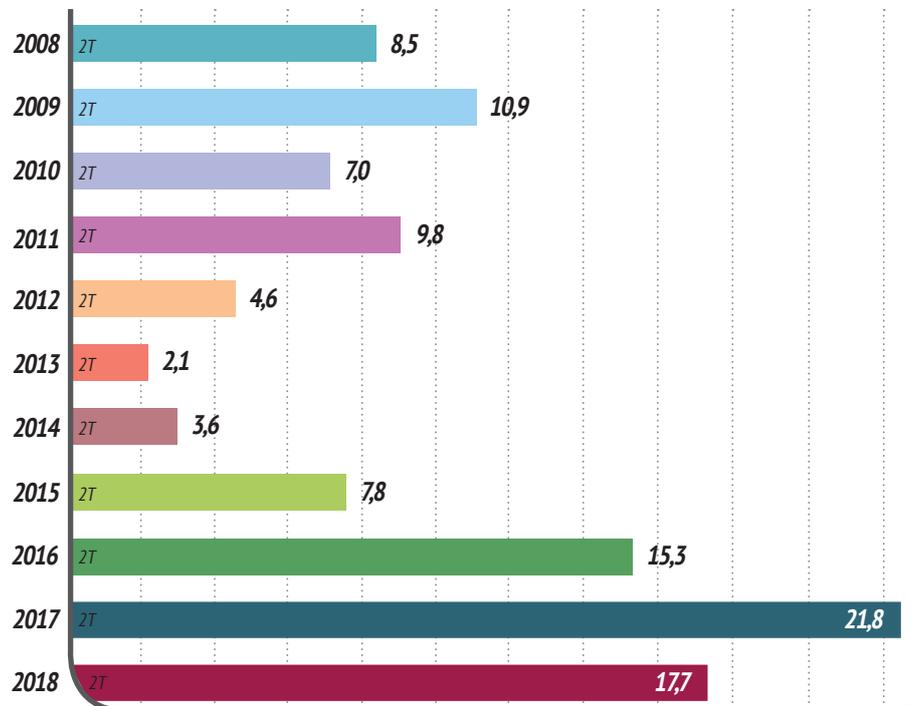
# Conjuntura

## • SALDO COMERCIAL

A balança comercial brasileira registrou, no segundo trimestre de 2018, saldo positivo de US\$ 17,7 bilhões, o que representa queda de 19% em relação ao ano anterior. Isso é explicado pelo maior aumento das importações em relação às exportações.

## Evolução do saldo comercial por trimestres

(US\$ bilhões)



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

## • EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

No segundo trimestre de 2018, o aumento das exportações foi de 3,1% e das importações 16,6%. Em relação as exportações brasileiras entre abril e junho de 2018, destacam-se os produtos básicos (+7,6%), enquanto os semimanufaturados (-2,2%) e os manufaturados (-1,3%) apresentaram queda em relação ao ano anterior. Nas importações, o crescimento foi maior em relação aos produtos industrializados, em comparação ao mesmo período em 2017, com liderança dos semimanufaturados (+21,9%) seguido dos manufaturados (+17,5%) e dos básicos (+8,3%). Apesar do superávit na balança comercial, as importações cresceram mais do que as exportações no segundo trimestre deste ano ao comparar-se com 2017, com diferença de 13,5 pontos percentuais.

### TABELA GERAL - EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

US \$ Bilhões FOB

	Total brasileiro			Variação 2018/2017
	2T 2016	2T 2017	2T 2018	
<b>Exportações*</b>	<b>48.6</b>	<b>55.9</b>	<b>57.7</b>	<b>3.1%</b>
Básicos	23.9	28.3	30.4	7.6%
Semimanufaturados	6.6	7.9	7.7	-2.2%
Manufaturados	18.2	19.8	19.5	-1.3%
<b>Importações</b>	<b>34.4</b>	<b>35.4</b>	<b>41.3</b>	<b>16.6%</b>
Básicos	3.4	4.1	4.4	8.3%
Semimanufaturados	1.5	1.6	2.0	21.9%
Manufaturados	29.5	29.8	35.0	17.5%

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 segundo trimestre de 2018, com US\$ 17,9 bilhões. A Turquia apresentou a maior variação, crescimento de 62,5% em comparação a 2017. O aumento está associado ao crescimento das exportações de produtos semi-manufaturados (+141,5%) e básicos (+96,3%). Alguns exemplos desses produtos são arroz (+1.824%), bovinos vivos (+370%), produtos de ferro ou aço (+406%) e madeira laminada (+104%). A variação negativa em destaque foi a da Índia, que importou 14,6% a menos que em 2017 no período. A diminuição é relacionada à queda de 20% das exportações de semimanufaturados e de 13% de básicos (representam, juntos, 88% do total). Alguns exemplos de produtos que tiveram exportação reduzida ao país no período foram algodão (-100%), açúcar (-63%), minério de ferro (-88%) e produtos semimanufaturados de ferro ou aço (-100%). Com isso, a Índia caiu da 6ª para 8ª posição.

**Quedas:** Dos 10 principais destinos das exportações brasileiras entre abril e junho de 2018, apenas Estados Unidos, México e Índia registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2017. Em relação a posições, o México passou para 6º lugar, a Índia para 8º e o Irã saiu do ranking de principais destinos às exportações brasileiras, dando lugar à Turquia.

**Altas:** Dos 10 principais destinos das exportações brasileiras entre abril e junho de 2018, subiram de posição, em relação ao mesmo período de 2017, Chile (da 7ª para 5ª colocação), Japão (da 8ª para 7ª colocação) e Turquia (não estava entre os principais destinos das exportações em 2017, mas passou para a 10ª colocação em 2018).

### PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

US \$ Bilhões FOB

País	Valor		Part. (%)		Var. (%)
	2T 2017	2T 2018	2T 2017	2T 2018	
China	15.2	17.9	26.5%	30.3%	18.1%
União Europeia	8.7	9.0	15.2%	15.2%	3.3%
Estados Unidos	6.9	6.8	12.1%	11.5%	-2.0%
Argentina	4.5	4.5	7.8%	7.6%	0.1%
Chile	1.2	1.5	2.1%	2.5%	23.6%
México	1.2	1.2	2.2%	2.1%	-0.4%
Japão	1.2	1.2	2.0%	2.0%	1.5%
Índia	1.2	1.1	2.2%	1.8%	-14.6%
Coréia do Sul	0.8	0.9	1.4%	1.5%	13.1%
Turquia	0.5	0.8	0.8%	1.3%	62.5%
Demais	15.9	14.3	27.7%	24.2%	-10.2%
<b>Total</b>	<b>57.2</b>	<b>59.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>3.1%</b>

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

## • EXPORTAÇÕES POR PRODUTOS

No primeiro trimestre de 2018 a seleção dos 20 principais produtos da pauta de exportação brasileira apresentou apenas uma modificação em relação ao mesmo período de 2017. O produto açúcar refinado saiu da lista e deu lugar para motores para veículos automóveis e suas partes.

**Quedas:** Dos 20 principais produtos exportados entre abril, maio e junho de 2018, 6 registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2017. A carne de frango foi o produto mais afetado, com queda de 25,4%.

**Altas:** Dentre as principais altas para o primeiro trimestre do ano, podem-se destacar as exportações de ferro-ligas (+37,9%), celulose (+37,2%) e produtos semimanufaturados de ferro ou aço (32%).

### PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO BRASIL (ABR/MAI/JUN DE 2018)

Produtos	Variação com o 2T 2017
Soja mesmo triturada	17.1%
Óleos brutos de petróleo	17.0%
Minérios de ferro e seus concentrados	-2.5%
Celulose	37.2%
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	29.3%
Automóveis de passageiros	-17.2%
Açúcar de cana, em bruto	-46.3%
Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	32.0%
Aviões	5.9%
Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada, inclusive miúdos	-25.4%
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	-14.2%
Café cru em grão	-20.0%
Óleos e combustíveis	13.5%
Ferro-ligas	37.9%
Óxidos e hidróxidos de alumínio	5.3%
Veículos de carga	-13.2%
Máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração, e afins	23.2%
Minérios de cobre e seus concentrados	17.7%
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	3.3%
Motores para veículos automóveis e suas partes	25.4%

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

\*Exportações fictas de plataforma de petróleo.