

# DOCUMENTO DE POSIÇÃO

AGENDA DE **INTEGRAÇÃO** EXTERNA

**FIESP**



## CARTA DO PRESIDENTE

Defender a indústria não é uma briga fácil. Ao mesmo em que todos – governo, empresas, cidadãos – a apoiam, a dificuldade em se promover mudanças estruturais que beneficiem o setor demonstra que não bastam boas intenções. Nenhum grande país conseguiu atingir um nível elevado de desenvolvimento sem construir uma indústria forte. E é com o objetivo de fortalecê-la, contra todas as adversidades, que trabalha a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Nesse contexto, a prioridade da FIESP é promover a competitividade do Brasil. Sem esse fator imprescindível, a indústria não cresce, não gera empregos, renda e oportunidades para os brasileiros. Nos últimos anos, a verdade é que a falta de competitividade do Brasil fez a indústria perder oportunidades – reduzimos negócios no exterior, facilitamos a entrada de produtos concorrentes e diminuimos a atratividade para investimentos. Com efeito, nossa indústria não tem aproveitado o potencial proporcionado pelo crescimento econômico e pela melhoria da qualidade de vida de nossa população.

Para que a competitividade do Brasil se aprimore, é necessário aliar políticas domésticas com uma estratégia para a integração econômica do Brasil com o mundo, por meio do incremento nos fluxos externos de investimentos, tecnologias e comércio. Os investimentos estrangeiros foram responsáveis pelo estabelecimento de diversos setores no Brasil e hoje continuam fortalecendo o desenvolvimento tecnológico. O comércio exterior tem sido um importante indutor do crescimento da economia brasileira por assegurar escala de produção, insumos para a indústria e divisas para o País. Apesar disso, a integração econômica não tem recebido a atenção necessária por parte dos formuladores da política econômica governamental. Em um mundo cada vez mais integrado, ficar parado significa andar para trás.

Em sintonia com o objetivo de fortalecimento da indústria, e por acreditar que o diálogo é o melhor caminho para construir as políticas que o Brasil precisa, a FIESP apresenta a proposta de **Agenda de Integração Externa**. Um esforço de alinhamento estratégico não só entre empresários e o poder público, mas também de ampla mobilização social, por um Brasil mais próspero, competitivo e inserido de forma efetiva no mundo.

**Paulo Skaf**  
Presidente



## Sumário - Agenda de Integração Externa

### Introdução

- Políticas domésticas para promoção da competitividade são prioridade para a FIESP.
- De forma complementar, a proposta de **Agenda de Integração Externa** visa a promover a competitividade do Brasil por meio da integração econômica do Brasil com o mundo.

### I. Integração Regional

- MERCOSUL: reincorporar o Paraguai, assegurar a adesão efetiva da Venezuela e liderar a definição da lista de países com os quais o bloco deverá iniciar negociações para acordos de livre comércio.
- Peru e Colômbia: aprofundar e consolidar o acesso aos mercados.
- Infraestrutura: acelerar o processo de integração física em projetos prioritários.

### II. Interação Extrarregional

- Avançar na celebração de acordos de comércio com Países de elevado desenvolvimento tecnológico.
- União Europeia: imprimir etapas diferentes, dentre os membros do MERCOSUL, a fim de viabilizar a assinatura do Acordo de Livre Comércio até o fim de 2014.
- Japão: desenvolver e dar publicidade aos estudos de viabilidade para um Acordo de Parceria Econômica (APE).
- América do Norte: iniciar/acelerar tratativas para a conclusão de acordos de livre comércio com os países da região.

### III. Negociações Multilaterais

- Assegurar apoio internacional para a retomada e conclusão da Rodada Doha da OMC.

### IV. Parceria Econômica

- África: aprimorar as condições de financiamento de exportações e investimentos. Ampliar os projetos de cooperação técnica.
- BRICs e outros mercados: desenvolver políticas para incremento das exportações de manufaturados em nichos de mercado.
- Acordos para Evitar a Dupla Tributação Internacional: concluir entendimentos com as principais origens e destinos de investimentos para o Brasil, incluindo Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido.
- Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos: concluir entendimentos com os principais destinos de investimentos para o Brasil, em particular na América Latina e na África.

### V. Estrutura Institucional

- Fortalecer a CAMEX como ponto focal da formulação da política de comércio exterior e de negociação externa.

### Conclusão

- A FIESP confia na capacidade dos formuladores de política e negociadores brasileiros para implementação da **Agenda de Integração Externa**.
- No atual contexto, a FIESP entende prioritária a agenda bilateral de negociações, ainda que ambas as agendas (multilateral e bilateral) devam ser contempladas para inserção do Brasil no plano econômico mundial.

## Federação das Indústrias do Estado de São Paulo Proposta de Agenda de Integração Externa

Junho de 2013.

### Introdução

As políticas domésticas para a promoção da competitividade são prioritárias para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Neste aspecto, a FIESP atua de forma ativa para promover reformas em áreas como tributação, custo do capital, infraestrutura e mão de obra. Em estudo recente<sup>1</sup>, a FIESP propôs uma série de medidas que, em conjunto, contribuirão para dobrar o PIB *per capita* do Brasil em 15 anos e elevar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o patamar de entrada das nações dos Países Desenvolvidos.

Em particular, algumas deficiências competitivas impactam de forma direta a relação econômica do Brasil com o exterior. O câmbio, principal taxa de referência da economia nacional, encontra-se em situação de persistente valorização e volatilidade, em desequilíbrio com os fundamentos da economia. O acúmulo de créditos tributários nas exportações e a arbitrariedade na cobrança de impostos sobre as operações externas de multinacionais brasileiras impactam de forma direta a internacionalização das empresas. A infraestrutura deficiente, o alto custo da mão de obra e a burocracia completam o quadro. Estudo<sup>2</sup> recente do Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC) da FIESP aponta que o bem manufaturado nacional é, em média, 34,2% mais caro que o similar importado dos principais parceiros, em função do chamado Custo Brasil.

No cenário externo, os últimos anos trouxeram desafios para a inserção econômica do Brasil. A permanência das incertezas financeiras na Europa, a proliferação de acordos regionais – com novas regras que vão além das estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) – e as transições políticas na América Latina impactaram o perfil das relações externas de comércio e investimento. Nesse contexto, as cadeias globais de valor ganharam relevância, uma vez que a produção em escala e a inovação tecnológica – e, por consequência, o desenvolvimento econômico – passaram a se concentrar ainda mais nos países de alta competitividade.

A partir dessa conjuntura, o modelo de inserção produtiva do Brasil precisa ser repensado. O simples incremento da participação das exportações brasileiras no comércio internacional não mais traduz necessariamente ganhos na geração de renda e emprego no país. O crescente déficit na balança comercial de manufaturados, consequência da perda de participação em mercados consumidores de produtos com alto valor agregado, tem ameaçado o equilíbrio das contas externas do Brasil. Por sua vez, a capacidade de agregação competitiva de valor, em especial em produtos de alto conteúdo tecnológico, é cada vez mais fundamental para um posicionamento da indústria nacional nas cadeias produtivas globais.

A FIESP reconhece que a integração econômica com o exterior traz desafios à indústria, porém entende que o isolamento de tal processo não é uma opção para o Brasil. A baixa competitividade da economia brasileira representa um obstáculo para a indústria quando se trata de negociar acordos que liberalizem o intercâmbio comercial brasileiro. Este fato, porém, não deve afastar a possibilidade de entendimentos enquanto o governo e o setor privado avançam em uma agenda de remoção ou redução do custo Brasil. Em especial, a nova dinâmica de regulação do comércio internacional via acordos preferenciais de comércio tem ampliado o escopo das regras consolidadas na OMC e o Brasil, com sua reduzida rede de acordos, tem ficado à margem dessa dinâmica.

<sup>1</sup> FIESP. *Estratégia de Potencial Socioeconômico Pleno para o Brasil*. Maio de 2013.

<sup>2</sup> DECOMTEC/FIESP. *“Custo Brasil” e a taxa de câmbio na competitividade da indústria de transformação brasileira*. Março de 2013.

Ainda que de forma atrasada em relação às principais economias emergentes, a FIESP entende que existem possibilidades reais para o País se fixar com relevância em diversas cadeias de valor e ampliar sua rede formal de acordos. Para este objetivo, o primeiro passo é uma articulação entre os setores público e privado, que reflita e proponha uma agenda pragmática de promoção da competitividade e inserção produtiva internacional. De forma a contribuir com esse esforço, a FIESP apresenta a proposta de **Agenda de Integração Externa**.

De forma complementar às propostas já apresentadas pela FIESP para as políticas públicas domésticas, a **Agenda de Integração Externa** visa a promover a competitividade do Brasil por meio da integração econômica com o mundo. Nesse sentido, a inserção internacional é parte de uma agenda de competitividade mais ampla. Ademais, com base no princípio da promoção da inovação e da agregação de valor no Brasil, duas vertentes são consideradas prioritárias: o incremento do fluxo de investimentos e o maior acesso de produtos brasileiros aos mercados de bens e serviços do exterior.

O MERCOSUL é naturalmente o ponto de partida de discussão para a **Agenda de Integração Externa**. O bloco é a principal referência de integração produtiva do Brasil e destino das exportações de bens manufaturados. Por outro lado, os desafios do processo de integração, como as barreiras comerciais crescentes, a reinserção do Paraguai e a adesão da Venezuela, da Bolívia e do Equador, exigem o aprimoramento de sua estrutura. Nesse contexto, a FIESP entende que o baixo dinamismo da política comercial brasileira não decorre das regras ou da relação com os parceiros do MERCOSUL, mas sim da ausência de objetivos claros atribuídos ao tema pelo próprio Brasil.

Em sequência, o restante da América do Sul apresenta-se como extensão natural para a integração produtiva do Brasil. Neste aspecto, a existência de uma rede de Acordos de Complementação Econômica (ACEs) e os fluxos de comércio e investimentos entre os países da região asseguram uma base sólida para um adensamento das cadeias produtivas. Neste contexto, destaca-se o crescente desafio de aliar as agendas econômicas dos países do Atlântico e os do Pacífico – estes últimos optando por uma crescente aproximação com os países da América do Norte e da Ásia.

A integração brasileira nas cadeias produtivas de alto valor agregado depende também de uma maior relação econômica com os países que são fontes de tecnologias. Para a FIESP, a integração com parceiros da Europa, da América do Norte e com o Japão, referências em conhecimento científico e inovação, é fundamental para elevar o patamar de competitividade do Brasil. Além de representarem grandes mercados para produtos de alto valor agregado, países nessas regiões são também os principais emissores de investimento direto para o Brasil, contribuindo para a dinamização da economia brasileira.

Outras regiões assumem relevância estratégica para a materialização da agenda competitiva brasileira. Na África, por exemplo, a crescente consolidação democrática abre oportunidades reais de atuação para diversos setores empresariais, não apenas nas áreas de construção e mineração.

Por sua vez, o grupo dos BRICS também conta com importantes *players* na agenda comercial e geopolítica global. No entanto, a integração econômica do Brasil com tais nações ainda é incipiente, o que leva à necessidade de adoção de ações pontuais, passíveis de gerar uma gradual complementaridade produtiva ao longo do tempo.

Além da definição de uma estratégia renovada de negociação comercial, a FIESP defende uma nova estrutura no processo decisório do Governo Federal para a área de comércio exterior, com o objetivo de simplificar a burocracia e para dar mais peso político a matérias que afetam a competitividade dos produtos brasileiros no exterior.

A FIESP entende que a **Agenda de Integração Externa** deva ser conduzida em paralelo com uma posição ativa, por parte do Brasil, em favor do cumprimento das regras internacionais de comércio. Nesse sentido, a entidade continuará apoiando os esforços dos setores produtivos para a aplicação legítima dos instrumentos de defesa comercial ou de outros mecanismos que impeçam as práticas ilegais ou desleais de comércio – desde que em conformidade com as regras internacionais de comércio. No longo prazo, o protecionismo não é uma compensação adequada à perda de competitividade dos produtos brasileiros – as restrições comerciais podem favorecer alguns setores, mas no geral são contrárias aos interesses da indústria.

# AGENDA DE **INTEGRAÇÃO** EXTERNA



## I. Integração Regional

**A manutenção e a ampliação da integração junto às economias da América do Sul são fundamentais para o aumento da competitividade da indústria nacional, por meio da sua inserção nas cadeias globais de valor.**

### a) MERCOSUL

Os vizinhos do Cone Sul são a prioridade da política comercial brasileira. Desde o lançamento do MERCOSUL, em 1991, a corrente de comércio entre o Brasil e os demais membros do bloco partiu de US\$ 4,5 bilhões para o recorde de US\$ 47 bilhões, em 2011, com uma pauta altamente concentrada em produtos manufaturados. Ademais, diversas cadeias produtivas, com destaque para o setor automotivo, foram estabelecidas com base na complementariedade da agregação de valor dentre os países do bloco.

**Diante disso, faz sentido o fortalecimento do MERCOSUL e cabe ao Brasil, líder natural da região, um papel de destaque neste processo, incluindo uma postura assertiva na resolução dos principais impasses.** Neste processo, a rápida reincorporação do Paraguai e a adequação da Venezuela às regras do bloco são essenciais ao futuro do bloco. Ademais, o Brasil deve fomentar a cooperação entre os sócios de forma a assegurar o livre comércio no bloco e dirimir eventuais contenciosos, reflexos do crescente volume de transações.

**Neste contexto, a FIESP entende que a afirmação de que a participação do Brasil no MERCOSUL é um impeditivo para a realização de acordos preferenciais de comércio é um falso problema.** Não apenas as regras do MERCOSUL são suficientemente flexíveis para acomodar as prioridades dos membros – vide a suspensão do Paraguai do bloco –, como há formas construtivas para acomodar as circunstâncias individuais de cada Estado. Nesse sentido, existe a possibilidade de se estruturar acordos-quadro amplos, com listas e cronogramas de desgravação diferenciados, de forma que os membros do MERCOSUL gradualmente façam a adesão conforme seus interesses. Ademais, a FIESP acredita que, com seu peso específico, o Brasil tem plenas condições de liderar o MERCOSUL em um processo bem sucedido de negociações com terceiros países e/ou regiões.

### Propostas

- 1)** Reincorporar o Paraguai ao MERCOSUL até 15 de agosto de 2013, data da posse do novo presidente eleito.
- 2)** Assegurar o processo de incorporação das normas do MERCOSUL pela Venezuela e atuar para que este país tenha uma atuação intrabloco coerente com todos os tratados, normas e decisões já adotados no âmbito do MERCOSUL.
- 3)** Selecionar, consensualmente, um número reduzido de projetos estruturantes, prioritários e viáveis no âmbito do MERCOSUL. Acelerar o processo de viabilização e execução destes projetos.
- 4)** Buscar alternativas negociadas às barreiras comerciais existentes no bloco, sem permitir, porém, que ocorra qualquer tipo de retrocesso à livre circulação de mercadorias, serviços e capitais entre os membros do bloco. Esse processo deve evitar, em especial, o desvio de comércio em prejuízo dos países da região e em favor das importações extra-regionais.
- 5)** Liderar a definição, no âmbito do MERCOSUL, da lista de países com os quais o bloco deverá iniciar negociações para acordos de livre comércio.

## **b) América do Sul**

### **Comércio Intrarregional**

Historicamente, os países da América do Sul são importantes parceiros comerciais do Brasil, sobretudo após o lançamento das iniciativas visando ao incremento da integração regional durante a década de 1960 (Associação Latino-americana de Livre Comércio) e 1980 (Associação Latino-americana de Integração).

Em 2012, as exportações brasileiras para a região (US\$ 40,2 bilhões) representaram cerca de 17% do total exportado pelo Brasil. Uma análise mais apurada destaca que, do montante exportado aos países da América do Sul, aproximadamente 84% (US\$ 33,6 bilhões) são manufaturados. Esse número fez com que, em 2012, os países da região ocupassem o primeiro lugar no destino das exportações brasileiras de manufaturados, superando, inclusive, a soma das exportações do setor para Estados Unidos, União Europeia e China (US\$ 33,4 bilhões).

Ademais, é importante destacar que os investimentos brasileiros nas áreas de construção civil, mineração, cimento, cobre, têxteis, siderurgia, aviação civil, energia, alimentos, serviços financeiros, informática, entre outros estão presentes em praticamente todo o continente.

Todavia, a nova dinâmica do comércio internacional pode fazer com que o acesso das exportações brasileiras de manufaturados gradualmente se modifique. Há pelo menos dois fatores que justificam essa tendência:

**(i)** a intensificação da assinatura de acordos preferenciais de comércio por países da região de alto crescimento econômico (Peru, Colômbia e Chile) e nações desenvolvidas (Estados Unidos e União Europeia), em condições mais favoráveis do que aquelas negociadas com o Brasil no âmbito dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs).

**(ii)** o surgimento da Aliança do Pacífico, bloco de cunho extremamente liberalizante e com tradição em negociações comerciais que, apesar de nascer com o objetivo de se tornar uma área de livre-comércio, visa também à integração financeira, à cooperação alfandegária, ao estabelecimento de bases para o aumento do fluxo de investimentos e à facilitação do movimento de pessoas. O bloco, que representa cerca de 30% do PIB e 50% do total das exportações da América Latina, tem como principal interesse o aumento da integração econômica na região da Ásia-Pacífico.

### **Propostas**

- 1)** Aprofundar e consolidar o acesso aos mercados de Peru e Colômbia, por meio da aceleração dos cronogramas dos ACEs nº 58 e nº 59, e da negociação em áreas que não estão presentes de forma robusta nos ACEs, como serviços, compras governamentais, investimento, barreiras sanitárias e fitossanitárias.
- 2)** Intensificar as ações de promoção de comércio e investimento brasileiro na região.

## Integração Física

A FIESP reconhece a complexidade do processo de integração física sul-americano, sistematizado a partir de 2001 com o estabelecimento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Mais recentemente, com a constituição da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o tema ganhou relevância e passou a ser conduzido de maneira mais assertiva. Apesar do esforço realizado em 2011, no âmbito do COSIPLAN, marcado pela definição de dois instrumentos estruturantes para a infraestrutura no continente (o Plano de Ação Estratégico [PAE] 2012-2022; e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração [API]), há muito ainda por se fazer, sobretudo no nível de operacionalização dos projetos. A API é composta por 31 projetos estruturados, os quais agregam um ou mais projetos do portfólio de projetos do COSIPLAN, denominados projetos individuais. Em 2012, os investimentos da Agenda foram estimados em aproximadamente US\$ 17,3 bilhões, o que representa um acréscimo de 26,4% frente a 2011. Porém, dos 88 projetos individuais, 22,7% se encontram na fase de perfil, 47,7% em pré-execução e 26,1% em etapa de execução.

Neste contexto, o Departamento de Infraestrutura (DEINFRA) da FIESP, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a UNASUL, elaborou importante estudo<sup>3</sup> sobre os 8 eixos de integração da América do Sul. A FIESP ressalta a necessidade de priorizar o andamento de projetos cruciais para a agenda brasileira, devido à sua relevância no processo de integração logística e de infraestrutura *vis-à-vis* o posicionamento competitivo nas cadeias globais de valor.

## Propostas

- 1)** Focar a atuação brasileira na agenda regional de integração em três projetos: (i) Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta; (ii) Acesso Nororiental ao Rio Amazonas; (iii) Melhoria da Conectividade Viária no Eixo Interoceânico Central.
- 2)** Fortalecer os instrumentos de monitoramento dos cronogramas da API, já que a ausência de uma atualização dos projetos prejudica sua concretização. Tal fato mostra a importância da implementação de processos padronizados de acompanhamento, a fim de mensurar com transparência a situação real dos projetos da Agenda.
- 3)** Estabelecer iniciativas pontuais e de rápida implementação que tenham impacto direto na integração física e na facilitação de comércio entre os países da região, como, por exemplo, a construção de um Terminal MERCOSUL no aeroporto de Congonhas, dedicados a voos de até 2:30 horas para países membros do bloco.

<sup>3</sup> DEINFRA/FIESP, MRE e UNASUL. *8 Eixos de Integração da América do Sul*. Abril de 2012.

## II. Integração Extrarregional

Com o intuito de mitigar os gargalos enfrentados pelo setor produtivo e se integrar efetivamente às cadeias globais de valor, o Brasil precisa assinar acordos com regiões e países que integrem as empresas brasileiras às cadeias produtivas globais e que sejam verdadeiras fontes de investimentos e de parcerias tecnológicas.

### a) Acordos de Comércio com Países de Elevado Desenvolvimento Tecnológico

Europa, Japão e América do Norte são os líderes mundiais em inovação tecnológica e sedes da maioria das empresas de alta tecnologia do mundo. De acordo com *ranking* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos últimos 20 anos, estes têm sido os líderes da produção intelectual. Ainda de acordo com esta Organização, entre 1985 e 2005, Estados Unidos, Japão e Alemanha eram responsáveis, sozinhos, por mais de 70% das patentes registradas no mundo<sup>4</sup>.

Segundo dados do Banco Central, 90% do estoque de investimento estrangeiro direto recebido pelo Brasil, até o ano de 2010 (US\$ 517,2 bilhões), é de origem norte-americana, europeia ou japonesa. Deste total, 40% teve como destino a indústria em seus mais diversos setores, com destaque para bebidas (US\$ 52,2 bilhões), metalurgia (US\$ 27,4 bilhões) e veículos automotores (US\$ 28,5 bilhões).

Há, no entanto, um enorme potencial de crescimento em setores de ponta, como (i) equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos, e (ii) produtos farmoquímico e farmacêuticos, os quais somam estoques relativamente modestos de investimento em relação ao total, com US\$ 5,4 e 8,7 bilhões, respectivamente. O Brasil deve buscar parcerias estratégicas com as economias de ponta, por meio de acordos equilibrados, que fomentem os investimentos produtivos, as trocas comerciais de bens e serviços e a transferência de tecnologia.

### Europa

O continente europeu, em seu conjunto, é o segundo principal parceiro comercial do Brasil e destino de 20% das exportações brasileiras de manufaturados<sup>5</sup>. Somente os países da União Europeia, com apenas 7% da população mundial, são responsáveis por 24% dos gastos globais em pesquisa, 32% das publicações de alto impacto e 32% das patentes<sup>6</sup>. A soma dos investimentos europeus nos países do MERCOSUL é superior ao estoque de investimentos deste continente em países como China e Índia<sup>7</sup>.

Para o Brasil, a assinatura de um Acordo de Livre-Comércio com a União Europeia seria um importante estímulo na estratégia de integração nas cadeias globais de valor. Além da redução de tarifas para o comércio de bens com o maior bloco econômico do mundo, o acordo fomentaria os investimentos recíprocos e as transações de serviços. O aumento esperado nos negócios, por sua vez, pode ser considerado um catalisador para a transferência de tecnologia e a modernização do parque produtivo brasileiro.

<sup>4</sup> Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo – 2010.

<sup>5</sup> Dados referentes ao ano de 2012, considerando-se os 27 países da União Europeia, mais Noruega, Suíça, Islândia e Liechtenstein, membros da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC).

<sup>6</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* – 14/09/2012.

<sup>7</sup> Ana Paula Zacarias, chefe da delegação da União Europeia no Brasil. *Jornal Folha de São Paulo*. 24 de março de 2013.

De acordo com o estudo de 2012 do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX) da FIESP, “Análise Quantitativa de Negociações Internacionais”, a liberalização no comércio de bens entre os dois blocos causaria um aumento de até 12% nas exportações brasileiras para a Europa. O mesmo estudo, entretanto, aponta a importância de observar a sensibilidade de alguns segmentos da indústria brasileira, adotando-se listas de exceção e cronogramas diferenciados de desgravação.

### Propostas

- 1) Imprimir etapas diferentes, dentre os membros do MERCOSUL, para a negociação do Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-União Europeia, a fim de viabilizar sua assinatura até o fim de 2014. Neste aspecto, o Brasil deve estar disponível para realizar concessões relevantes nos setores de bens e serviços, desde que obtenha contrapartidas equilibradas, inclusive no setor agrícola, por parte da União Europeia.
- 2) Facilitar a mobilidade de mão de obra entre as Partes, especialmente em setores-chave para o Brasil, como o de engenharia.
- 3) Desenvolver missões comerciais a países europeus, em parceria com o setor privado, focadas na atração de empresas de alta tecnologia.

### Japão

O Japão está integrado às principais cadeias globais de valor de alta tecnologia do mundo em setores como telecomunicações, microprocessadores, eletroeletrônicos, robótica, computação, entre outros. O governo japonês tem buscado, ainda, ampliar sua rede de acordos internacionais de comércio desde a crise econômica de 2008, quando foram iniciadas negociações com a União Europeia e diálogos exploratórios com a China e a Coreia do Sul.

A presença de grandes empresas japonesas no Brasil é antiga e há considerável complementariedade econômica entre os dois países, além do vínculo cultural representado por mais de um século de presença da imigração japonesa no Brasil. Já existem diversos projetos bilaterais de cooperação no campo técnico-científico envolvendo Brasil e Japão, como nas áreas (i) de produção de bioetanol, (ii) de engenharia genética e (iii) da dinâmica do carbono na floresta amazônica. Um dos projetos mais exitosos resultantes da relação bilateral Brasil-Japão é o Projeto de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), que teve início em 1978, e contou com investimentos de mais de US\$ 500 milhões. Tal cooperação possibilitou a incorporação de mais de 350 mil hectares do cerrado de sete estados brasileiros, antes considerados inadequados ao plantio e ao processo produtivo nacional.

### Propostas

- 1) Desenvolver e dar publicidade aos estudos de viabilidade para um Acordo de Parceria Econômica (APE) entre o MERCOSUL e o Japão. Três princípios devem nortear a proposta do APE: (i) a realização de um entendimento com alto aproveitamento tecnológico, (ii) a delimitação de regras de origem que restrinjam os benefícios do acordo apenas às contrapartes e (iii) a resolução das principais barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias que impactam diretamente o fluxo bilateral de comércio.
- 2) Desenvolver missões comerciais ao Japão, em parceria com o setor privado, focadas na atração de empresas de alta tecnologia.

## América do Norte

Os Estados Unidos são o segundo principal destino individual das exportações do Brasil, somando US\$ 26,7 bilhões em 2012. Apenas por meio do Sistema Geral de Preferências (SGP), os Estados Unidos importaram do Brasil US\$ 2,3 bilhões em 2012, sendo que uma parcela relevante dessas compras consiste em bens manufaturados.

Após a crise de 2008 e um período de pouco dinamismo econômico, os Estados Unidos estão em franca recuperação e passam por um processo de reindustrialização. A viabilização da exploração do gás de xisto (*shale gas*, em inglês), aliado a ganhos de produtividade e ao câmbio favorável, tem atraído indústrias para a produção no mercado norte-americano em condições mais favoráveis do que às encontradas no Brasil. Ademais, os Estados Unidos permanecem como o maior mercado consumidor do mundo e principal pólo existente de inovação tecnológica, contando com a parte significativa das melhores instituições de ensino superior e pesquisa do mundo.

O México apresenta uma economia em franca expansão competitiva, com crescimento do PIB na ordem dos 4% nos últimos 2 anos, redução dos custos de produção, incremento dos investimentos estrangeiros diretos desde a crise de 2008 e a assinatura de diversos acordos preferenciais de comércio. Atualmente, é o país na região que mais avançou em termos de regulação do comércio com o Brasil, sendo que três acordos de complementação econômica (ACEs nº 53, nº 54 e nº 55), todos assinados em 2002, no âmbito da ALADI, regulamentam parte do comércio bilateral.

O Canadá, por sua vez, conta com um diálogo exploratório para o início de negociações de um Acordo de Livre-Comércio com o MERCOSUL, estabelecido em 2012. Um acordo entre as partes tende a representar um possível aprofundamento da corrente de comércio bilateral que cresceu cerca de 50% entre 2007 e 2012.

## Propostas

- 1)** Dar início a tratativas visando ao estabelecimento de um Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos.
- 2)** Acelerar negociações no âmbito do Tratado de Cooperação Econômica e Comercial (TECA, da sigla em inglês) entre Brasil e Estados Unidos para incremento do comércio bilateral em setores específicos.
- 3)** Acelerar as negociações para a conclusão de um acordo de livre-comércio com o México e o Canadá.
- 4)** Desenvolver missões comerciais aos Estados Unidos e Canadá, em parceria com o setor privado, focadas na atração de empresas de alta tecnologia.

### III. Negociações Multilaterais

**O Brasil deve continuar a apoiar os esforços para fortalecer a função negociadora da Organização Mundial do Comércio (OMC).** A proliferação de mega acordos regionais e bilaterais de livre comércio, com novas regras que vão além ou mesmo não existem no âmbito da OMC, coloca um grande desafio para a sobrevivência da organização. A incorporação desses acordos e regras ao regime multilateral deve ser um objetivo da diplomacia brasileira, paralelamente às tentativas de ressuscitar a Rodada de Doha nos seus exteriores. Ao mesmo tempo, o Brasil é um dos principais beneficiários da estabilidade das regras e do processo negociador estabelecido pelo sistema multilateral de comércio.

A tendência prevalecente hoje no comércio internacional é o estabelecimento de acordos plurilaterais para avançar em temas que não encontram consenso entre os 159 membros da OMC. Nesse sentido, o Brasil não deveria ficar alheio a essas discussões, algumas delas em curso, como o Acordo Internacional de Serviços.

#### Propostas

- 1) Assegurar apoio em nível internacional para a retomada e conclusão da Rodada Doha da OMC.

## IV. Parceria Econômica

A nova dinâmica do comércio internacional exige a consolidação de uma estratégia de aproximação com mercados de alto dinamismo econômico, com vistas a intensificar os fluxos de comércio e investimentos. Nesse sentido, além das ações de cooperação e promoção comercial, destacam-se os Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos (APPIs) e os Acordos para Evitar a Dupla Tributação Internacional.

### a) Cooperação com a África

A África é considerada a última fronteira do crescimento econômico e das grandes oportunidades de negócios. A União Africana estima que a taxa média de crescimento econômico para os países africanos será de 6% ao ano entre 2010 e 2040, impulsionada pelos crescimentos populacional e do nível educacional, o que implicará no aumento da média de rendimento *per capita* para além dos US\$ 10.000 em todos os países. Formada por algumas das economias que mais crescem no mundo, a África conta com nações antes predestinadas ao fracasso e que agora se encontram em pleno desenvolvimento. Prova disso é o fato de que, há cerca de 20 anos atrás, existiam na região mais de 25 *flash points* e atualmente há somente três, configurando uma clara tendência de que o continente caminha para a pacificação e democratização, haja vista também a diminuição do número de estados falidos.

Além das perspectivas otimistas, a União Africana apresentou um plano para o desenvolvimento da infraestrutura do continente – o Programa para Desenvolvimento da Infraestrutura na África (PIDA). Os 51 projetos prioritários têm necessidade calculada em US\$ 68 bilhões em investimentos até 2020, sendo o custo da implementação do programa no longo prazo estimado em mais de US\$ 360 bilhões.

Apesar do cenário positivo, a participação do Brasil é ainda reduzida no mercado africano, sobretudo se comparada à da China. A presença destacada de investimentos brasileiros em setores como o de construção e o de mineração não é acompanhada no mesmo patamar por empresas da agricultura e da indústria, setores atualmente em franca expansão em alguns países do continente africano. Programas como o Pró Savana, desenvolvido por técnicos brasileiros, japoneses e moçambicanos para o desenvolvimento agrícola do corredor de Nacala, em Moçambique<sup>8</sup>, devem ser de referência para a atuação brasileira no continente.

Outros projetos de cooperação desenvolvidos pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) representam peças fundamentais que podem potencializar a atuação de empresas brasileiras. Ademais, o governo e setor privado brasileiro podem melhor explorar a vantagem representada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para ampliar o intercâmbio comercial, sobretudo na área de manufaturas.

Há, contudo, alguns desafios relevantes a serem superados pelo setor privado nos países africanos. Estes podem ser enquadrados em três grupos: (i) dificuldade de obtenção de crédito e financiamento, sobretudo no tocante às garantias, (ii) falta de infraestrutura e (iii) instabilidade regulatória. Nos três casos, as consequências são a elevação dos custos e do tempo necessário para a concretização de uma oportunidade de negócio.

<sup>8</sup> Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Revista Agroanalysis, Janeiro, 2011. Disponível em: [http://www.agroanalysis.com.br/especiais\\_detalle.php?idEspecial=79](http://www.agroanalysis.com.br/especiais_detalle.php?idEspecial=79). Acesso em 15/05/2013



## Propostas

- 1) Ampliação das linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e estruturação de garantias que viabilizem os financiamentos de operações de comércio e investimentos do Brasil na África.
- 2) Criação de mecanismos estatais que mitiguem riscos comerciais e bancários em operações de comércio e investimentos na África.
- 3) Intensificação das ações de promoção de comércio e investimento na África. Destaque para os setores de (i) açúcar e etanol; (ii) carnes; (iii) cadeias têxtil e de vestuário; (iv) calçados; e (v) indústrias de base.
- 4) Intensificação dos projetos de cooperação técnica do SENAI e da EMBRAPA, vinculados a projetos de investimento brasileiros. O governo brasileiro deve fortalecer e tornar mais ágil a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

## b) BRICS e outros mercados relevantes

Importantes parceiros comerciais do Brasil, dentre os quais se destacam os países dos BRICs (Rússia, Índia e China) e países dotados de relevância político-econômica regional, como Turquia, Austrália e nações do Sudeste Asiático e Oriente Médio, não são objeto de propostas específicas na **Agenda de Integração Externa**. Para a FIESP, apesar da proximidade política e do potencial de oportunidades de negócios, a competição com esses países em diversos setores produtivos representa um grande desafio para a integração externa do Brasil. Com efeito, as relações de comércio e investimento são baseadas em iniciativas pontuais das empresas e do governo.

A China, por exemplo, é o maior parceiro comercial do Brasil, porém 98% das importações brasileiras deste país são de bens manufaturados, enquanto 83% das exportações são de produtos básicos. Ademais, a China utiliza-se de forma recorrente de práticas econômicas com impacto direto na competitividade de suas exportações, como a concessão de subsídios e o câmbio administrado. A FIESP apoia o aprofundamento das relações econômicas com a China, porém insiste na importância de um equilíbrio maior, visando à construção de uma parceria de fato.

## Propostas

- 1) Identificar nichos de mercado e desenvolver políticas, em conjunto com o setor privado, para incremento das exportações de manufaturados para os principais mercados emergentes, em especial para a China.

## c) Acordos para Evitar a Dupla Tributação Internacional

O Brasil conta com 29 acordos para evitar a dupla tributação, assinados de forma gradual desde o final da década de 1960. Para três outros países, o Brasil reconhece o pagamento de impostos sobre os rendimentos com base na reciprocidade de tratamento. Alguns desses acordos foram realizados com importantes fontes de investimentos estrangeiros, como Japão, França, Espanha e Países Baixos. Não obstante, países como China e Índia possuem 98 e 86 acordos, respectivamente.

Os acordos para evitar a dupla tributação apresentam papel fundamental na estratégia de internacionalização das empresas. O planejamento tributário sofisticou-se nas últimas décadas, incluindo a ampla utilização de países de tributação favorecida e o chamado *treaty shopping* – operações estruturadas, envolvendo terceiros países, com o objetivo de reduzir a tributação incidente. Nesse contexto, a existência de acordos para evitar a dupla tributação muitas vezes é o fator decisivo para reduzir a incerteza em relação ao ambiente tributário nos países signatários.

Para o Brasil, os acordos para evitar a dupla tributação possuem relevância tanto para a atração de investimentos quanto para a internacionalização de empresas brasileiras. Considerando a competição existente para o recebimento dos fluxos de investimento, a ausência de acordos coloca o Brasil em posição desfavorável em relação aos principais polos de atração dentre as economias emergentes (ex.: BRICS, Indonésia e México). Da mesma forma, a falta do instrumento prejudica a internacionalização de empresas brasileiras ao trazer incerteza e elevar a tributação incidente.

### **Propostas**

- 1)** Aproximar a posição do Brasil da prática internacional de acordos para evitar a dupla tributação, com base nos modelos da OCDE e da ONU. Dentre outros aspectos, o Brasil deve eliminar a obrigatoriedade de adoção do crédito fictício (*tax sparing*) na negociação de novos acordos.
- 2)** Fortalecer os acordos para evitar dupla tributação existentes por meio da eliminação da incerteza em sua interpretação (ex.: tributação de atividades empresariais quando uma empresa não estiver permanentemente estabelecida).
- 3)** Concluir Acordos com as principais origens e destinos de investimentos para o Brasil, incluindo Estados Unidos e países da Europa.

### **d) Acordos de Proteção e Promoção de investimentos**

Tanto o Investimento Estrangeiro Direto (IED) quanto o Investimento Brasileiro Direto (IBD) têm crescido de maneira substancial nos últimos anos, sendo que este último com vigor ainda maior. Segundo dados do Banco Central, o estoque total de IBD saltou de US\$ 140 bilhões, em 2007, para US\$ 203 bilhões, em 2011, crescimento de 64% no período. Os principais destinos do Investimento Brasileiro Direto são a América do Sul, o México, os Estados Unidos e a Europa. Além destes países, os fluxos de IBD para a África também têm crescido nos últimos anos, ainda que o total investido pelas empresas brasileiras neste continente seja modesto, se comparado a outras origens (em particular provenientes da China).

O crescimento do IBD na última década é uma nova realidade da inserção internacional brasileira e, na esteira deste processo, as empresas nacionais têm enfrentado dificuldades regulatórias e arbitrariedades em seus negócios. Dessa forma, os Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos (APPIs) devem ser analisados sob a ótica das próprias multinacionais brasileiras, que cada vez mais se consolidam no plano internacional como grandes investidoras.

A celebração de APPIs deve ser considerada parte de uma estratégia em longo prazo de aprofundamento da integração com parceiros estratégicos para o Brasil. Nesse sentido, a promoção de investimentos recíprocos contribui para o estabelecimento de um ambiente de negócios mais favorável aos interesses nacionais e que pode, inclusive, levar à assinatura de compromissos comerciais mais ambiciosos no futuro.

### **Propostas**

- 1)** Criar novos modelos de Acordos de Proteção e Promoção De Investimentos, com foco em (i) maior transparência; (ii) redução do risco para o investidor; e (iii) simplificação da regulação.
- 2)** Inserir, nos acordos de comércio negociados pelo Brasil, cláusulas que promovam e protejam os investimentos brasileiros.
- 3)** Concluir APPIs com os principais destinos de investimentos para o Brasil, em particular na América Latina e na África.

## V. Estrutura Institucional

A maior integração externa do Brasil e a crescente disputa por mercados ampliam as responsabilidades dos órgãos decisórios, no âmbito do governo brasileiro, com responsabilidade sobre o comércio exterior. Ademais, apesar de representar 20% do PIB brasileiro, o comércio exterior apresenta função secundária na política econômica do Brasil. Neste contexto, a viabilização da **Agenda de Integração Externa** depende de uma maior prioridade e agilidade decisória por parte do governo brasileiro.

### a) Reforma do processo decisório

A interveniência de mais de dez ministérios e órgãos do governo no processo decisório de comércio exterior, além do número excessivo de leis, decretos, resoluções, normas e instruções regulando as operações externas, dificultam e burocratizam as atividades ligadas ao comércio exterior. Tendo em vista a estrutura atual do processo decisório no Governo Federal, ligado à agenda de comércio exterior, a FIESP considera que a opção de maior efetividade para priorizar o tema será a alteração nas atribuições da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

#### Propostas:

- 1) Fortalecer a CAMEX como ponto focal da formulação da política de comércio exterior e de negociação externa
- 2) Vincular a CAMEX diretamente ao Presidente da República a fim de dar um peso político maior no contexto da política econômica e ampliar a coordenação interna.

## Conclusão

A formulação das iniciativas aqui apresentadas e divididas nos eixos de Integração Regional, Integração Extrarregional, Parceria Econômica, Negociações Multilaterais e Estrutura Institucional é uma tentativa de priorizar elementos fundamentais a uma maior inserção econômica e comercial do Brasil no plano internacional. A **Agenda de Integração Externa** não pretende escolher países em detrimento da relevância de outros, mas apenas esboçar uma estratégia que atenda à demanda atual por ações específicas que representam o melhor custo-benefício para a economia nacional.

A FIESP confia no esforço e na capacidade formuladores de política e negociadores brasileiros, e espera que estes, cientes das particularidades que circundam as ações aqui propostas, possam implementar um trabalho contínuo em prol de uma maior integração do nosso país na economia mundial. O reconhecimento dessa excelência não é somente da indústria – recentemente, países desenvolvidos e em desenvolvimento também expressaram opinião semelhante ao eleger o Embaixador brasileiro Roberto Azevedo como Diretor Geral da OMC. Todavia, é primordial que governo, em consonância com o setor privado, estabeleça cronogramas, objetivos e metas reais de atuação para que a implementação da **Agenda de Integração Externa** ocorra de maneira contínua e em sua totalidade.

**A FIESP reconhece a importância da regulação multilateral de determinados temas ligados à agenda de comércio, como subsídios, câmbio, meio ambiente, entre outros. Entretanto, a entidade também encara como prioridade o engajamento do Brasil no plano bilateral de negociação.** Por fim, destaca que ambas as esferas negociadoras devam ser contempladas no âmbito da estratégia brasileira de inserção no plano econômico mundial, principalmente por meio da construção de novas parcerias, da manutenção e aprofundamento das já existentes e da reforma do processo decisório interno.

---

**Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP):** Presidente Paulo Skaf

**Coordenação da Agenda de Integração Externa:** Thomaz Zanotto, Vice Presidente do COSCEX e Diretor Titular Adjunto do DEREEX

**Colaboração Especial:** Embaixador Rubens Barbosa, Presidente do COSCEX

**Equipe Técnica:** Frederico Arana Meira, José Luiz Pimenta Júnior, Sabina Vieira Almeida da Silva, Vinicius Neves dos Santos, Fernando Luiz Brandão Marques, Laura Pinto Gonçalves, Júlia de Oliveira Callegari e Rafaela Grizzo Ragazzi.

**Área Internacional e de Comércio Exterior da FIESP**

**Conselho Superior de Comércio Exterior (COSCEX):** Presidente Embaixador Rubens Barbosa

**Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX):**

**Diretor Titular:** Roberto Giannetti da Fonseca

**Diretores Titulares Adjuntos:** Antonio Fernando Guimarães Bessa, Eduardo de Paula Ribeiro, José Augusto Corrêa, Newton de Mello, Mário Marconini, Ricardo Martins e Thomaz Zanotto.

