

**INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO  
VETOR DA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA  
DO BRASIL: COMÉRCIO EXTERIOR,  
INVESTIMENTOS, FINANCIAMENTO  
E ATUAÇÃO INTERNACIONAL**

---





**INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO  
VETOR DA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA  
DO BRASIL: COMÉRCIO EXTERIOR,  
INVESTIMENTOS, FINANCIAMENTO  
E ATUAÇÃO INTERNACIONAL**

---



## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

**INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO  
VETOR DA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA  
DO BRASIL: COMÉRCIO EXTERIOR,  
INVESTIMENTOS, FINANCIAMENTO  
E ATUAÇÃO INTERNACIONAL**

---



Brasília, 2020

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Ivan Oliveira**

Diretor da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

### **José Eduardo Malta de Sá Brandão**

Diretor-adjunto da Dinte/Ipea.

### **Fernando José da Silva Paiva Ribeiro**

Coordenador de Relações Econômicas Internacionais da Dinte/Ipea.

### **Luís Fernando Tironi**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **Marcelo Nonnenberg**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **Flavio Lyrio Carneiro**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **Renato Coelho Baumann das Neves**

Coordenador de Estudos em Cooperação Internacional na Dinte/Ipea.

### **André Gustavo de Miranda Pineli Alves**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **Marco Aurélio Alves de Mendonça**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **Glauco Avelino Sampaio Oliveira**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotado na Dinte/Ipea.

### **Luis Felipe Giesteira**

Coordenador de Estudos em Instituições e Governança Internacional e Políticas Comparadas na Dinte/Ipea.

### **Pedro Silva Barros**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **Rodrigo Fracalossi de Moraes**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

### **André de Mello e Souza**

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>PARTE I – EXPORTAÇÃO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA IMPULSIONAR E DINAMIZAR A ECONOMIA BRASILEIRA</b>	
2 CRÉDITO À EXPORTAÇÃO .....	12
3 CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS .....	19
4 PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES .....	23
5 COMÉRCIO DO SETOR AGRÍCOLA .....	28
6 AMBIENTE REGULATÓRIO E COMÉRCIO .....	33
7 SUGESTÕES DE POLÍTICAS: METAS, AÇÕES E INSTRUMENTOS .....	34
<b>PARTE II – ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS EM INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS</b>	
8 PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS NO PAÍS.....	38
9 CRÉDITO DE INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E NOVAS FONTES.....	43
10 SUGESTÕES DE POLÍTICAS: METAS, AÇÕES E INSTRUMENTOS .....	46
<b>PARTE III – ATUAÇÃO DO BRASIL EM NEGOCIAÇÕES E FÓRUNS INTERNACIONAIS</b>	
11 O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL E A POSIÇÃO DO BRASIL.....	50
12 NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS.....	52
13 ATUAÇÃO DO BRASIL EM FÓRUNS INTERNACIONAIS .....	55
14 SUGESTÕES DE POLÍTICAS: METAS, AÇÕES E INSTRUMENTOS .....	70
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR</b> .....	<b>75</b>





## 1 INTRODUÇÃO

A crise da Covid-19 afetará fortemente a economia mundial em 2020. Os impactos sobre o Brasil serão igualmente elevados e demandam reflexão sobre os mecanismos que poderão ser usados para reativar a economia brasileira no pós-crise.

Se é verdade que a crise nos traz desafios nunca enfrentados, não se pode esquecer que as bases da economia brasileira necessitam de revisão estrutural, e essas necessidades só se ampliam num contexto de crise.

Uma dimensão relevante da agenda estrutural de reformas da economia brasileira é a redefinição de sua integração econômica com o mundo. Essa agenda se vincula fortemente com a revisão de estímulos aos atores econômicos no país focados em ganhos de produtividade, redução de concentrações de mercado e ampliação da competitividade internacional do Brasil.

Cabe lembrar igualmente que, dada a baixa poupança interna, problema histórico nacional, e a atual situação de restrição fiscal, agravada pela emergência criada pela questão sanitária, o aumento da capacidade de investimento no Brasil depende da atração de investimentos externos, ainda mais patente na atual situação.

A demanda externa por bens e serviços brasileiros deve ser vista como vetor de estímulo ao crescimento da produção no país, demandando reforços e maior ativismo nas ações de promoção comercial.

Além disso, em tempos de crise, é fundamental assegurar o bom funcionamento do comércio internacional, baseado na obediência às regras estabelecidas, e refutar posições em defesa do protecionismo, tendo em vista inclusive o potencial dano no acesso de produtos brasileiros a mercados internacionais.

Apresentamos aqui um conjunto de propostas, estruturadas em torno de três objetivos principais, que têm enfoque de curto prazo, para o período de recuperação pós-Covid-19, mas também endereçam soluções de médio prazo quanto à inserção internacional da economia brasileira.



# PARTE I

## EXPORTAÇÃO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA IMPULSIONAR E DINAMIZAR A ECONOMIA BRASILEIRA

---

A exportação é um dos principais indutores do crescimento econômico, e terá certamente papel importante na recuperação da economia brasileira após a superação do período mais crítico da pandemia do novo coronavírus. Todavia, os exportadores brasileiros se defrontarão com um ambiente difícil, com a possível combinação de alguns fatores negativos, como: *i*) retração da demanda mundial, com queda de importações, excesso de oferta na maioria das indústrias e, conseqüentemente, concorrência mais acirrada; *ii*) políticas de apoio à recuperação das economias baseadas em preferências na aquisição de bens produzidos domesticamente, inclusive como forma de se reduzir a dependência dos países em relação ao fornecimento de diversos produtos “estratégicos”; *iii*) aumento de barreiras não tarifárias, resultantes de maior rigor em requisitos sanitários ou criadas em função de interesses protecionistas; *iv*) possível desconstrução e/ou reorganização de cadeias globais de valor, alterando os padrões de comércio hoje dominantes no mundo; e *v*) enfraquecimento das regras multilaterais de comércio, inclusive da própria Organização Mundial do Comércio (OMC).

Sem prejuízo de uma agenda mais ampla voltada ao crescimento da produtividade e à redução do “custo Brasil”, que gerem aumento da capacidade competitiva do país no médio e no longo prazo, é importante que o país tome medidas com impacto de curto prazo, para que se dê suporte à exportação e ajude as firmas exportadoras a enfrentarem este novo e desafiador cenário, inclusive aproveitando as oportunidades de crescimento de vendas que surgirem nesse contexto de reorganização da produção e do comércio.

O texto que se segue apresenta uma contextualização da situação atual e faz um breve diagnóstico das principais questões de política pública relacionadas a cinco temas: *i*) crédito à exportação; *ii*) créditos tributários; *iii*) promoção de exportações; *iv*) exportações de bens agrícolas; e *v*) questões regulatórias. Ao final, e com base no que foi discutido, apresentam-se sugestões de políticas associadas aos cinco temas, a serem adotadas em um horizonte de curto prazo, com vistas a sustentar as exportações durante a crise provocada pela Covid-19 e estimular sua rápida recuperação no período pós-pandemia.

## 2 CRÉDITO À EXPORTAÇÃO

### 2.1 Contexto

A crise causada pela pandemia da Covid-19 possui algumas particularidades que a distinguem de outras crises de natureza puramente econômico-financeira. Em particular, sua origem é claramente discernível, e parte significativa do impacto econômico decorre das próprias medidas de mitigação da doença. Sendo assim, é extremamente importante que o Estado tome medidas temporárias e excepcionais para mitigar os efeitos dessa queda de atividade, que é em grande parte inevitável, diluindo, ao longo do tempo, as perdas de bem-estar resultantes, para suavizar seu impacto. Posto de outra forma, um dos pilares de qualquer política de resposta a esta crise deve ter natureza intertemporal; sendo assim, o crédito deve ser um de seus mecanismos centrais, ao permitir transferir recursos do futuro para o presente, e postergar ao menos parte do custo da resposta à pandemia para o futuro, no qual, espera-se, a conjuntura seja mais favorável.

No campo do comércio exterior, este desafio se torna ainda mais premente. Há ampla evidência de que a atividade exportadora envolve custos fixos elevados, o que faz com que apenas um subconjunto das firmas de uma economia a pratique. Uma consequência disso é que a expansão das exportações, especialmente na margem extensiva – isto é, para novos países ou envolvendo novos produtos –, seja uma tarefa difícil. Assim, a possível perda de mercados, em razão do aumento da competição devido à retração da demanda com a crise, pode ter efeitos mais duradouros do que a própria crise.

Por outro lado, os elevados custos da atividade exportadora significam que a disponibilidade de recursos externos à firma – isto é, essencialmente de crédito – é crucial, e que a existência de fricções no mercado de crédito pode prejudicar sobremaneira o potencial exportador de um país (Manova, 2013; Fauceglia, 2015). Num momento de escassez de recursos, em que as firmas veem seu capital de giro se esvaír e têm sua própria sobrevivência ameaçada, ao mesmo tempo em que aumenta a aversão ao risco de emprestadores privados, isso se torna ainda mais problemático.

Na verdade, já havia o reconhecimento, por parte do governo, de que sistema de apoio financeiro oficial às exportações tinha problemas e necessitava de aprimoramento. Quando a Covid-19 ainda estava em grande medida restrita à Ásia, a Câmara de Comércio Exterior editou a Resolução Camex nº 12, de 30 de janeiro de 2020, na qual estabelece as diretrizes para a reforma da política de apoio oficial à exportação concedido pela União, que inclui instrumentos de seguro e de financiamento das exportações de bens e de serviços. O sistema atual é composto de três principais instrumentos: o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), o BNDES-Exim e o Seguro de Crédito à Exportação. A crise não apenas aumenta a premência de se aprimorar esse sistema, como impõe a necessidade de medidas extraordinárias – algumas temporárias, e outras que podem servir de embrião a uma reforma mais profundas do sistema.

Operado pelo Banco do Brasil, mas alicerçado em recursos do Tesouro Nacional, o Proex conta com duas modalidades, ambas de natureza pós-embarque: o Proex-Financiamento, que financia diretamente exportações realizadas por empresas com faturamento de até R\$ 600 milhões; e o Proex-Equalização, no qual o Tesouro arca com parte dos encargos financeiros de exportações financiadas por instituições financeiras privadas nacionais ou estrangeiras, de modo a tornar o custo do financiamento, do ponto de vista

da empresa exportadora (que neste caso pode ser de qualquer porte), mais próximo do praticado no exterior.

Como se pode notar pela tabela 1, embora esteja restrita a um número bem menor de beneficiários, entre 2004 e 2018 o número de operações na modalidade *equalização* foi bastante superior ao da modalidade *financiamento*. O montante de exportações beneficiadas por aquela modalidade também superou largamente o desta – o que seria esperado, considerando-se que o volume de recursos necessário para a equalização de juros é bastante inferior (e diferido no tempo) *vis-à-vis* o necessário para financiar completamente uma operação de valor equivalente.

TABELA 1  
Proex – estatísticas operacionais (2004-2018)

	Proex Financiamento	Proex Equalização
Operações	17.296	37.673
Beneficiários	1.805	136
Valor Exportado (US\$ milhões)	6.482,5	69.644,7
Valor Financiado / Equalizado (US\$ milhões)	5.728,1	3.077,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Quanto à evolução do programa nos anos recentes, os dados da tabela 2 mostram que houve uma redução significativa no número de beneficiários ao longo do período, estabilizando-se em cerca de duzentos beneficiários anuais – o que sugere um pequeno alcance do programa, tendo em vista as cerca de 28 mil empresas exportadoras existentes no país em 2019, segundo a Secretaria de Comércio Exterior (Secex).

Além disso, enquanto os valores desembolsados na modalidade financiamento aumentaram até 2016 (último ano com dados disponíveis), na modalidade equalização o montante cresceu até 2014, e passa a oscilar desde então. Uma razão para isso é o fato de que o *fundring* para o programa depende do Tesouro Nacional e, portanto, flutua conforme a disponibilidade de recursos orçamentários, podendo ser contingenciado em momentos de frustração de receitas, por exemplo.

TABELA 2  
Evolução recente do Proex

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>a</sup>	2018 <sup>a</sup>	2019 <sup>b</sup>
Beneficiários	404	349	251	257	222	184	211	198	213	n/d
Desembolsos (R\$ Milhões)	961,5	1.293,8	1.390,9	1.478,2	1.891,8	1.812,3	2.059,4	580,6	831,8	266,3
Proex Equalização	206,8	371,4	553,7	516,2	819,5	740,6	619,3	580,6	831,8	266,3
Proex Financiamento	754,7	922,4	837,2	962,0	1.072,3	1.071,7	1.440,1	n/d	n/d	n/d

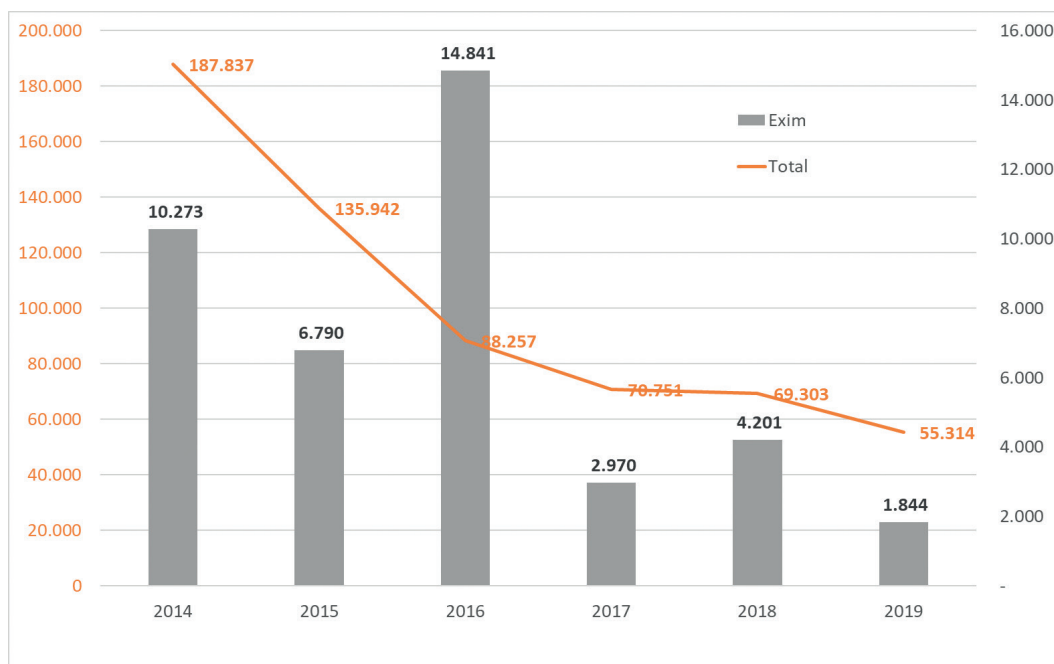
Fontes: Para o período de 2010 a 2018, Camex; para 2017 e 2018, Ministério da Economia; e, para 2019, Brasil (2020a).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O BNDES-Exim, programa de financiamento às exportações de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), possui como foco principal setores industriais, especialmente a indústria mecânica e de transporte, e tem como principal diferencial em relação ao Proex o fato de possuir, além do financiamento pós-embarque, também uma linha pré-embarque – isto é, que financia o processo produtivo do bem que será exportado.

Como mostra o gráfico 1, os recursos destinados ao BNDES-Exim têm se reduzido nos últimos anos, acompanhando a tendência de retração no montante total desembolsado pelo banco a partir de 2014. A grande exceção foi o ano de 2016, em que os valores desembolsados no âmbito do programa aumentaram em mais de 100% em relação ao ano anterior. Os valores também aumentaram em 2018, mas em magnitude muito inferior, e em grande medida em razão da desvalorização do real naquele ano. Esse aumento atípico se refletiu na participação do programa no total de recursos emprestados pelo BNDES. Enquanto nos demais anos essa razão oscilou entre 3% e 6%, em 2016 ultrapassou a cifra de 16% do total desembolsado pelo banco.

GRÁFICO 1  
Desembolsos do BNDES-Exim e total (2014-2019)  
(R\$ milhões)



Fonte: BNDES.

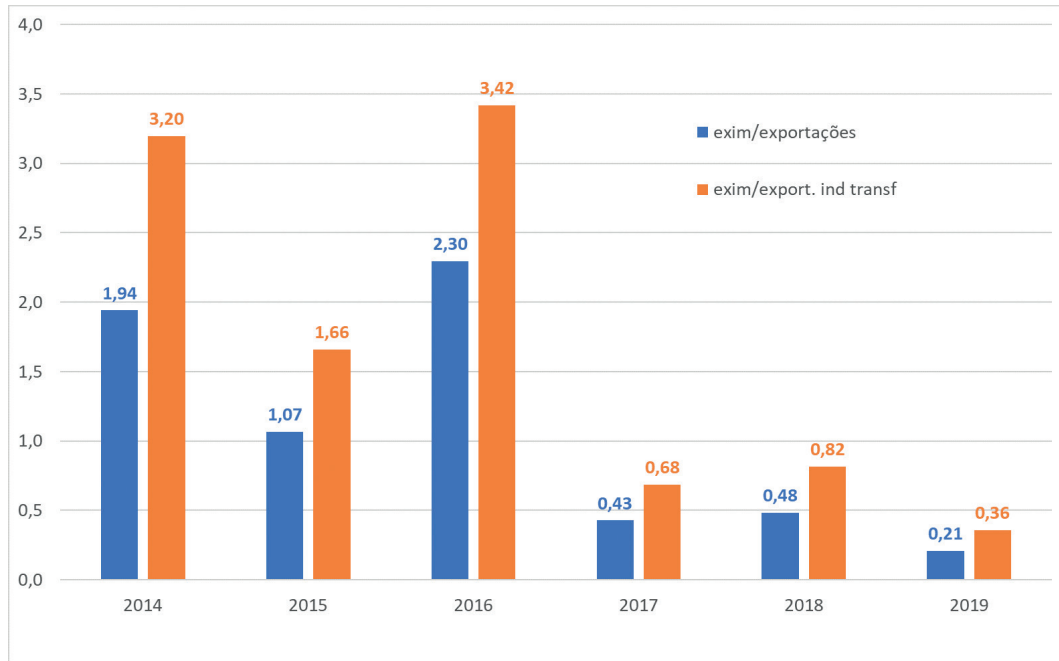
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além disso, é possível depreender, do gráfico 2, que o programa também viu sua importância reduzida em relação ao montante total das exportações brasileiras. Novamente excetuando-se o ano de 2016, entre 2014 e 2019 o total anual desembolsado declinou de cerca de 2% para 0,2% do valor total exportado (ou de 3,2% para 0,4% das exportações de manufaturas).

Mais de 90% dos desembolsos do programa estão concentrados em dois ramos: indústria de materiais de transporte, com cerca de 74% do total (bastante concentrados em exportadores de grande porte, como Embraer e Marcopolo, por exemplo), e indústria mecânica, com quase 19%.

Quanto às linhas do programa, destaca-se que a linha pré-embarque – de fundamental importância para a atual conjuntura, em que o capital de giro das empresas é um desafio – foi bastante reduzida nos últimos três anos, nos quais os financiamentos pós-embarque, destinados a apoiar a comercialização de mercadorias já prontas e serviços, têm ultrapassado 80% do total dos desembolsos do programa.

GRÁFICO 2  
Desembolsos BNDES-Exim em proporção das exportações  
(Em %)



Fonte: BNDES.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os dados detalhados por operação permitem traçar um panorama do BNDES-Exim pré-embarque, conforme ilustrado na tabela 3. Em primeiro lugar, ressalta-se que a contração observada nos valores desembolsados mostrou-se ainda mais acentuada no número de operações realizadas, que declinaram de mais de trezentas, em 2014, para catorze, em 2018, e apenas quatro, em 2019. A distribuição setorial, contudo, manteve-se razoavelmente estável, concentrada em três subsetores principais: material de transporte, indústria mecânica e metalurgia e produtos de metal, que foram responsáveis por cerca de três quartos do total desembolsado em cada ano.

Quanto ao porte das empresas que utilizam o programa, nota-se que, embora empresas de médio porte tenham respondido por uma parcela considerável das operações realizadas em alguns anos, os valores desembolsados são fortemente concentrados em exportadoras de grande porte, exceto em 2017; micro e pequenas empresas são virtualmente ausentes nessa linha do BNDES-Exim.

Para a linha pós-embarque, os dados da tabela 4 mostram que o número de operações aumentou nos últimos anos, sugerindo uma redução no valor médio das operações, visto que houve redução dos valores desembolsados. Além disso, o número de operações na modalidade *supplier's credit* tem aumentado, dominando quase totalmente essa linha nos últimos três anos. Por seu turno, quanto ao porte do tomador, nota-se também que a participação de micro e pequenas empresas é diminuta.

Também se destaca, na tabela 4, o fato de que a quase totalidade das operações (a totalidade, nos últimos três anos) alicerçou-se em garantias reais ou fiduciárias fornecidas pelo próprio tomador. Não houve utilização de seguro de crédito, em particular do Fundo de Garantia às Exportações (FGE). Isto contrasta diretamente com o ocorrido (ao menos até 2015, quando os dados estão disponíveis) para a exportação de serviços (tabela 5), para as quais o FGE apoiou a quase totalidade das operações – que, ademais, são quase exclusivamente praticadas por empresas grandes.

TABELA 3  
BNDES-Exim pré-embarque

	Valor Desembolso (RS Milhões)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total Pré-Embarque</b>	<b>4.134,02</b>	<b>1.214,25</b>	<b>8.404,65</b>	<b>136,57</b>	<b>451,21</b>	<b>165,69</b>
<b>Distribuição Setorial</b>						
<b>IND. DE TRANSFORMAÇÃO</b>	<b>99,7</b>	<b>97,9</b>	<b>91,3</b>	<b>100,0</b>	<b>99,1</b>	<b>100,0</b>
MATERIAL DE TRANSPORTE	42,4	13,7	45,3	41,3	36,8	45,5
MECÂNICA	40,6	73,0	9,5	36,1	36,6	1,6
METALURGIA E PRODUTOS QUÍMICA E PETROQUÍMICA	8,3	10,2	13,9		2,6	52,4
QUÍMICA E PETROQUÍMICA			6,2	1,1		0,6
DEMAIS SETORES	8,7	3,1	25,1	21,5	23,9	-
<b>Porte da empresa</b>						
GRANDE	98,70	97,89	99,90	57,23	96,35	97,86
MÉDIA	1,28	2,11	0,10	42,77	3,65	2,14
PEQUENA/MICRO	0,02	-	-	-	-	-
<b>Nº Operações</b>						
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Total Pré-Embarque</b>	<b>325</b>	<b>74</b>	<b>302</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>4</b>
<b>Distribuição Setorial</b>						
<b>IND. DE TRANSFORMAÇÃO</b>	<b>99</b>	<b>97</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>93</b>	<b>100</b>
MATERIAL DE TRANSPORTE	34	14	22	16	21	25
MECÂNICA	47	73	20	40	29	25
METALURGIA E PRODUTOS QUÍMICA E PETROQUÍMICA	7	7	15		7	25
QUÍMICA E PETROQUÍMICA			9	4		25
DEMAIS SETORES	12	7	34	40	43	-
<b>Porte da empresa</b>						
GRANDE	90	80	98	40	57	50
MÉDIA	10	20	2	60	43	50
PEQUENA/MICRO	0	-	-	-	-	-

Fonte: BNDES.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 4  
BNDES-Exim pós-embarque – bens

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Desembolso (US\$ Milhões)	2.040,2	1.554,0	1.544,5	768,4	1.044,3	378,0
Nº de Operações (bens)	91	50	50	150	174	191
<b>Modalidade (%)</b>						
Buyer	31,9	12,0	4,0	0,7	-	1,0
Supplier	68,1	88,0	96,0	99,3	100,0	99,0
<b>Porte do Cliente (%)</b>						
GRANDE	79,1	84,0	86,0	82,0	74,7	71,7
MÉDIA	6,6	14,0	12,0	16,7	22,4	27,2
PEQUENA/MICRO	14,3	2,0	2,0	1,3	2,9	1,0
<b>Tipo de garantia (%)</b>						
Pessoal / Real	96,7	96,0	94,0	100,0	100,0	100,0
Seguro de Crédito / FGE	3,3	4,0	6,0	-	-	-
<b>Tipo de garantia - Empresas de Grande Porte (%)</b>						
Pessoal / Real	100,0	97,6	93,0	100,0	100,0	100,0
Seguro de Crédito / FGE	-	2,4	7,0	-	-	-
<b>Tipo de garantia - MPME (%)</b>						
Pessoal / Real	84,2	87,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Seguro de Crédito / FGE	15,8	12,5	-	-	-	-

Fonte: BNDES.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



TABELA 5  
BNDES-Exim pós-embarque – serviços

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Desembolso (US\$ Milhões)	785,6	2.001,0	1.010,0	1.375,1	355,9	4,4
Nº de Operações (bens)	51	107	111	73	16	5
<b>Modalidade (%)</b>						
Buyer	7,8	21,5	13,5	17,8	31,3	-
Supplier	92,2	78,5	86,5	82,2	68,8	100,0
<b>Porte do Cliente (%)</b>						
GRANDE	98,0	99,1	100,0	100,0	100,0	100,0
MÉDIA	-	0,9	-	-	-	-
PEQUENA/MICRO	2,0	-	-	-	-	-
<b>Tipo de garantia (%)</b>						
Pessoal / Real	2,0	-	-	-	-	-
Seguro de Crédito / FGE	98,0	100,0	99,1	100,0	100,0	100,0
CCR / ALADI	-	-	-	-	-	-
Outras	-	-	0,9	-	-	-

Fonte: BNDES.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por fim, quanto ao seguro de crédito às exportações, ele se mostra um instrumento de grande importância, em vista da necessidade de garantias que mitiguem o risco envolvido em tais operações. A atividade exportadora implica um conjunto de riscos mais amplo do que aqueles presentes nas vendas para o mercado doméstico, incluindo riscos cambiais e riscos políticos no país de destino, por exemplo. Via de regra, instrumentos privados de financiamento não oferecem garantia para tais riscos políticos e extraordinários, de maneira que o apoio estatal se mostra necessário.

No Brasil, o principal instrumento nesse sentido é o Seguro de Crédito à Exportação (SGE), lastreado no FGE. O SGE é operado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), uma empresa pública criada em 2012 para assumir as funções antes desempenhadas pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação, empresa privada. Além da ABGF, participam do processo decisório do SGE a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (SAIN/ME), que tem competência para aprovar operações de valor até US\$ 20 milhões, e o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), que, além de ter a alçada para operações de maior vulto, tem autoridade para estabelecer os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações. Ressalta-se que, diante da Resolução Camex nº 12, citada anteriormente, essa estrutura encontra-se sob revisão.

A tabela 6 evidencia que, nos últimos anos, embora o número de operações seguradas pelo FGE tenha aumentado, os valores declinaram sensivelmente. É possível que a redução dos valores totais – e dos valores médios – das operações tenha sido resultado da diminuição das operações de exportação de serviços de engenharia, que, em geral, envolvem montantes vultosos.

Outro dado que se pode extrair da tabela 6 é que, embora o número de firmas que utilizam o mecanismo tenha aumentado – assim como o número de países para o qual se exporta utilizando-se o seguro de crédito –, o alcance do programa é, assim como o dos demais, limitado, considerando-se o total de cerca de 28 mil empresas exportadoras no país.

TABELA 6  
Estatísticas operacionais do FGE (2010-2018)

Ano	Operações Aprovadas		Operações Concretizadas		Taxa de Sucesso (%)		Nº Devedores	Nº Países
	US\$ Bilhões	Número	US\$ Bilhões	Número	Do valor	Do Nº		
2010	6,35	81	2,72	35	42,9	43,2	80	24
2011	8,33	50	4,01	36	48,1	72,0	92	27
2012	8,99	43	3,77	36	42,0	83,7	158	30
2013	9,06	38	5,73	33	63,3	86,8	154	32
2014	7,27	22	2,92	18	40,2	81,8	156	35
2015	4,59	67	4,38	26	95,3	38,8	171	37
2016	2,40	283	2,40	68	99,8	24,0	249	46
2017	0,19	269	0,77	197	401,8	73,2	301	49
2018	2,98	101	0,05	73	1,7	72,3	n/d	n/d

Fonte: Relatórios de gestão do Fundo de Garantia à Exportação, do Ministério da Economia.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

## 2.2 Diagnóstico

O exposto na subseção 2.1 evidencia uma situação não muito favorável no que tange ao crédito às exportações no Brasil.

- 1) O volume de financiamento e o número de operações caiu nos últimos anos, principalmente no programa BNDES-Exim. Não há evidências de que algum fator relacionado à demanda de crédito por parte das empresas tenha sido responsável por isso. A explicação parece recair em dificuldades do lado da oferta.
- 2) O crédito é concentrado em grandes empresas e em alguns poucos setores industriais, revelando a existência de fatores que restringem acesso por parte de micro, pequenas e médias empresas exportadoras e um viés setorial.
- 3) O percentual de exportações cobertas pelo Seguro de Crédito à Exportação é baixo, e vem caindo nos últimos anos.
- 4) O crédito oficial e o seguro de crédito beneficiam uma parcela muito reduzida do universo de empresas exportadoras do país.

No caso específico do Proex, o fato de que os recursos destinados ao programa não são previsíveis – uma vez que são definidos anualmente no orçamento do governo federal e, portanto, sujeitos às condições orçamentárias de cada momento – prejudica o planejamento e aproveitamento de oportunidades por parte dos exportadores. Isto é particularmente nocivo numa situação de extrema incerteza e escassez de recursos privados, e de competição aumentada em função da retração dos mercados consumidores internacionais.

É importante destacar também que a participação da Administração direta, em particular da SAIN/ME e do Cofig, no processo decisório de todo os pedidos de seguro de crédito à exportação, precisa ser aperfeiçoada, no sentido de se agilizar a aprovação das operações.

Tais questões precisam ser levadas em conta na reforma do sistema de apoio oficial à exportação concedido pela União e das políticas de seguro e de financiamento das exportações de bens e de serviços, prevista na Resolução Camex nº 12 de 2020. Diante do contexto extremamente difícil e desafiador para as exportações, na atualidade e no período subsequente à pandemia, é importante que o apoio creditício oficial seja um instrumento mais acessível e mais eficaz para promover o crescimento das exportações brasileiras.

## 3 CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

### 3.1 Contexto

O entendimento de que o tratamento fiscal das exportações brasileiras deve seguir a prática mundial e buscar a desoneração dos tributos indiretos sobre as exportações é amplo e consensual entre os especialistas em comércio exterior, bem como entre as entidades de classe dos diferentes setores econômicos nacionais que destinam, ao menos em parte, o escoamento de sua produção para o exterior.

A desoneração tributária das exportações não deveria, portanto, ser interpretada como benefício fiscal, pois se trataria de mera técnica de harmonização tributária ao comércio internacional, orientado pelo princípio do país do destino, tal que os produtos e serviços devem ser tributados exclusivamente no local em que forem consumidos.

A literatura acerca da tributação sobre bens e serviços é consensual, e apregoa como ideal um imposto sobre valor adicionado (IVA) que incida sobre uma base ampla tanto de bens como de serviços, incluindo operações de cessão ou transferência de direitos (aluguéis ou compras de licenças de uso); a tributação no destino (no caso do comércio exterior, cobrada apenas no país de destino); a possibilidade de crédito amplo sobre todos os insumos utilizados na atividade produtiva; a devolução tempestiva de créditos tributários relativos a insumos ou mercadorias adquiridas para a exportação; a adoção de poucas alíquotas (preferencialmente uma); e o mínimo possível de regimes especiais e tratamentos diferenciados (Appy *et al.*, 2018).

Nesse contexto, a demanda pela devolução, concessão ou mesmo antecipação dos créditos tributários às empresas exportadoras já se tornou questão tradicional para o setor exportador brasileiro. Importantes entidades representativas dos mais diversos setores produtivos, como a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), entre outras, há muito manifestam a impossibilidade de recuperação de créditos tributários, o que prejudica a competitividade da indústria.

Do ponto de vista econômico, entende-se que os impostos sobre bens e serviços deveriam seguir a lógica do IVA ideal e, assim, possuir as seguintes características:

- simplicidade – todas as vendas das empresas deveriam ser tributadas e todas as suas aquisições deveriam implicar créditos, idealmente a uma única alíquota;
- neutralidade – se a tributação se der de forma neutra, gerando a recuperação integral da tributação embutida nas etapas anteriores da produção, não provoca distorções alocativas na economia; e
- transparência – o contribuinte (final) paga exatamente a soma final do imposto recolhido em todas as etapas da produção e comercialização.

Com isso, há completa desoneração das exportações, o que afeta positivamente a competitividade doméstica. No entanto, o que se vê é uma série de impedimentos à desoneração, os quais se dão tanto com relação aos tributos federais, quanto aos estaduais (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS) e municipais (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS).

Ainda na década de 1980, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu que não incidem sobre as exportações brasileiras o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (art. 153, §3º, III), o ICMS (art. 155, §2º, X, “a”) e as Contribuições Sociais e de

Intervenção no Domínio Econômico, tais como o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (art. 149, §2º, I).

Ademais, além de esses tributos não incidirem sobre o faturamento da empresa, o exportador deveria manter direitos ao crédito gerado pela incidência dessa tributação sobre a aquisição dos insumos empregados nos produtos exportados. Portanto, os valores correspondentes a esses tributos não deveriam compor o preço do produto final exportado.

Como se sabe, o Brasil é um dos maiores exportadores mundiais de minérios, grãos, calçados, carnes e açúcar. Entretanto, dada a complexidade do sistema tributário nacional, é comum a incorporação (cumulativa ou não, dependendo de cada caso) de diversos tributos ao valor das exportações – ICMS e tributos federais, como o Imposto de Renda (IR), o PIS, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Cofins ou o IPI, por exemplo –, além de uma série de deveres com alto custo de *compliance*, o que implica perda de competitividade.

Com o objetivo de atenuar os efeitos perversos acima mencionados, o governo federal estabeleceu, em 2014, o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra). Originalmente, o regime garantia crédito tributário correspondente a até 3% da receita de exportação direta ou indireta (feita por uma terceira firma) para as empresas que tivessem exportado bens industrializados no país classificados em código da Tabela de Incidência do IPI e cujo custo total de insumos importados não fosse superior ao limite percentual do preço de exportação. O prazo para requerer o crédito é de cinco anos, conforme praxe em questões tributárias brasileiras.

Assim, de acordo com a Lei nº 13.043/14, caberia ao Poder Executivo definir o percentual de crédito tributário ao exportador, variável de 0,1% a 3%, sendo que esse percentual poderia ser acrescido em até 2%, caso se verificasse a ocorrência de resíduo tributário que justificasse a devolução adicional, comprovado por estudo ou levantamento realizado conforme critérios e parâmetros definidos em regulamento.

No entanto, ainda que o Decreto nº 8.415/151 tenha regulamentado a aplicação do Reintegra, não estabeleceu os critérios e parâmetros específicos para comprovar a ocorrência do referido resíduo que justificasse a devolução adicional.

Inicialmente o regime previa a concessão de 3% das receitas de exportação realizadas até fevereiro de 2015. Além da discussão quanto ao acréscimo de 2% caso existisse resíduo tributário comprovado, o que se viu na prática foi a redução, pelo Poder Executivo, dos percentuais aplicáveis à receita de exportação. Em decorrência disso, houve uma enxurrada de questionamentos judiciais, tanto para garantir o percentual original de 3%, quanto para garantir a alíquota adicional (2%).

Na esfera da Justiça, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado favoravelmente aos beneficiários do Reintegra. Para os ministros da mais alta corte, a diminuição do percentual implicaria a majoração indireta da carga tributária. No entanto, foram observadas seguidas reduções do valor do ressarcimento ao setor exportador, evidenciando um favorecimento da política fiscal em detrimento da coesão da política de comércio exterior, muitas vezes implicando insegurança jurídica, potencializando discussões constantes nos tribunais superiores.

Segundo a Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento, da Receita Federal do Brasil (RFB), até abril de 2020, um total de R\$ 2,152 bilhões foram devolvidos aos contribuintes brasileiros. Seria interessante dispor dos valores específicos referentes aos créditos tributários aos exportadores (regime Reintegra), com o objetivo de relacioná-los ao montante acima disposto, mas, infelizmente, os últimos dados disponibilizados à rubrica mencionada remontam a março de 2019. O total de pedidos realizados até aquele momento atingia 61.105 pleitos, dos quais 58.865 (93,28% do total) já haviam sido analisados pela RFB.

Com relação aos créditos auditados, a tabela 7 ilustra o panorama. Quase 70% do total auditado foram usados em compensação tributária, isto é, para o pagamento de outros tributos federais. Pouco mais de 12% do montante (R\$ 2,362 bilhões) foram ressarcidos em espécie às empresas requerentes.

TABELA 7  
Créditos tributários ao exportador auditados pela Receita Federal do Brasil (RFB)

Créditos Pagos	2.362	12,27%
Créditos Glosados	1.339	6,95%
Créditos Compensados	13.445	69,83%
Créditos Pendentes de pagamento	2.107	10,94%

Fonte: RFB.

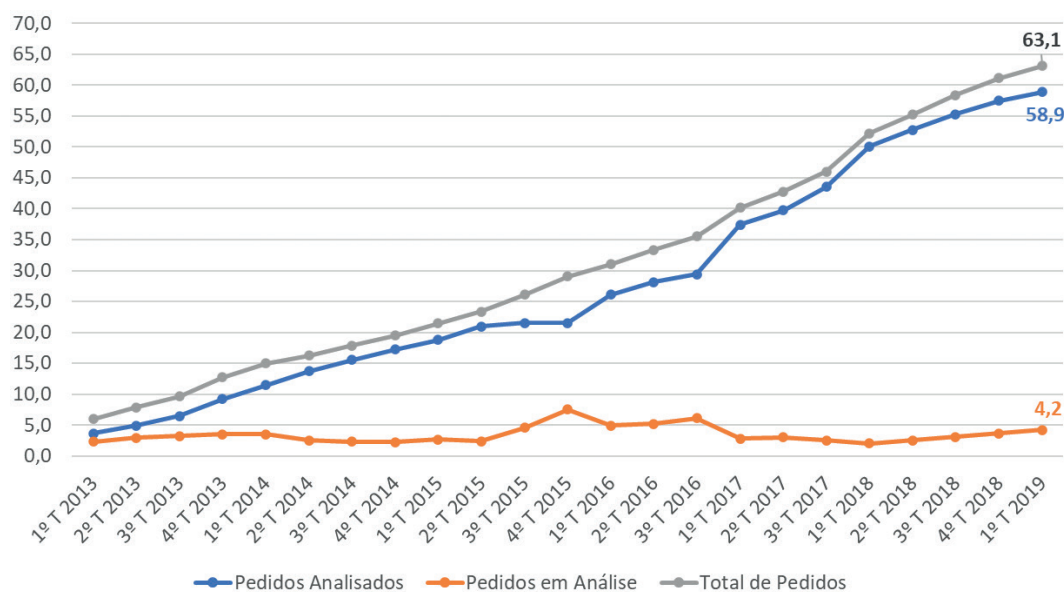
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Outro ponto relevante a ser ressaltado diz respeito à concentração dos requerentes dos créditos tributários ao exportador. Segundo a RFB, os vinte maiores detentores da demanda respondem por 33,95% (R\$ 6,981 bilhões) do total pleiteado e 57,80% (R\$ 226 milhões) a ressarcir.

Quanto à evolução da quantidade de pedidos, o gráfico 3 ilustra suficientemente bem que a RFB não tem apresentado dificuldades para analisar os pleitos dos exportadores brasileiros. O nível de pedidos em análise tem se mantido relativamente baixo se comparado ao total de pleitos. No primeiro trimestre de 2019, o último período disponível, apenas 6,72% dos pedidos ainda não haviam sido analisados pela RFB.

Por sua vez, com relação ao valor de créditos tributários acumulados devolvidos ao setor exportador, também se observa um baixo nível de pedidos pendentes. O que é mais relevante aqui é a perda de impulso na concessão, decorrente da redução das alíquotas do Reintegra.

GRÁFICO 3  
Evolução da quantidade de pedidos  
(Dados acumulados, em 1 mil)



Fonte: RFB.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Quando se observam as esferas subnacionais (estados e municípios), outros tipos de problemas relacionados à tributação são enfrentados pelos exportadores. Muitos impedimentos decorrem do fato de a tributação ser realizada na origem e não no destino, como aconselham as boas práticas, além de existirem alíquotas interestaduais diferenciadas e diferentes regimes especiais ou mesmo benefícios fiscais nos diferentes entes federativos (“guerra fiscal”).

O problema mais evidente está relacionado à divisão da base tributária do ICMS, de competência dos estados, e do ISS, de competência municipal. Segundo Appy *et al.* (2018, p. 69), há quebra da cadeia de débitos e créditos, pois “um contribuinte de ISS que adquire mercadorias sujeitas ao ICMS não tem direito à recuperação de créditos, o que equivale a uma incidência cumulativa do ICMS”.

Além disso, há problemas de fronteira entre os dois tributos, implicando possíveis distorções alocativas e até insegurança jurídica para os contribuintes, sobretudo com o avanço da digitalização, que se caracteriza por uma fronteira cada vez mais difusa entre bens e serviços.

### 3.2 Diagnóstico

A literatura sobre o sistema tributário brasileiro é crítica em relação à profusão de alíquotas, à grande quantidade de benefícios fiscais e a uma série de regimes especiais ou formas de pagar impostos que diferem do regime normal. Como consequência, tem-se a elevação do custo burocrático do pagamento de tributos e alto índice de litígios. Tal linha de argumentação é crítica à existência do Reintegra. Por outro lado, é legítima e teoricamente justificável a ideia de que o exportador deveria ser ressarcido pelos tributos que incidem sobre a aquisição dos insumos empregados nos produtos exportados. Assim, o Reintegra foi um mecanismo criado para permitir este ressarcimento de maneira simplificada, ainda que imperfeita.

Os dados analisados acima indicam que há razoável celeridade na análise dos pleitos do Reintegra, embora a divulgação dos dados apresente uma lacuna de um ano. A análise feita aqui não permite discernir se há algum tipo de dificuldade específica, sobretudo operacional, da parte da RFB, que implique algum tipo de morosidade na devolução dos créditos tributários ao setor exportador – o que exigiria a realização de um estudo mais aprofundado.

No entanto, é facilmente perceptível que as instruções normativas da RFB, que regulam sobretudo o PIS e o Cofins, restringem muito o conceito do que é insumo produtivo, o que, na prática, equivale a vedar o aproveitamento de créditos tributários sobre uma parte importante de bens e serviços utilizados na atividade produtiva, notadamente insumos não físicos (como *software*, por exemplo, ou serviços prestados de forma *on-line*) e também aqueles ligados à área administrativa da empresa. Esta questão, digamos, conceitual, é o cerne de uma série de interpelações judiciais realizadas pelo setor exportador.

A maior demanda do setor exportador atualmente reside na questão da alíquota do Reintegra. Cada entidade de classe argumenta naturalmente a seu favor e apresenta estudos encomendados para fortalecer seus argumentos. É possível, e talvez necessária, maior transparência nos dados, para que se possa fazer qualquer tipo de estimativa. Neste momento, infelizmente, não é possível realizar prognósticos mais robustos.

## 4 PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES

### 4.1 Contexto

As atividades de promoção de exportações ganharam importância nos últimos trinta anos, inclusive com grande número de países criando instituições destinadas especificamente a isso (*trade promotion organizations – TPO*). Isso resultou de dois principais fatores (Belloc e Di Maio, 2011). O primeiro foram os acordos assinados no âmbito do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) que restringiram a utilização de medidas tradicionais de apoio às exportações, como subsídios e incentivos fiscais e creditícios. O segundo foi que, com a grande redução das tarifas de importação verificadas ao longo das várias rodadas de negociação do GATT, e também com reduções unilaterais feitas por diversos países a partir da década de 1980, outros fatores restritivos às exportações foram se tornando mais evidentes. Entre eles, há quatro que merecem destaque.

O primeiro é a existência de grande número de barreiras não tarifárias, as quais inclusive se tornaram mais numerosas e abrangentes, à medida que as tarifas eram reduzidas.

O segundo refere-se à existência de falhas de mercado que tendem a colocar as empresas nacionais em natural posição de vantagem em relação aos concorrentes externos, especialmente no campo das informações sobre o mercado (Belloc e Di Maio, 2011, p. 9). A proximidade faz com que as firmas nacionais tenham maior facilidade de obtenção de informações sobre as preferências e as necessidades do mercado. O exportador também costuma enfrentar maior dificuldade para identificar potenciais clientes e/ou empresas parceiras que possam apoiá-lo em suas vendas no mercado externo. O levantamento de informações sobre as exigências técnicas e legais a serem cumpridas para ser capaz de vender em um determinado mercado externo também costuma ser mais custoso para o exportador, seja na vendas de bens finais (vale lembrar as diferentes legislações de defesa do consumidor em cada país), seja na venda de bens intermediários (vale observar todos os requisitos técnicos exigidos pelas firmas compradoras).

A terceira, que na verdade está associada às duas primeiras, diz respeito ao custo de ingresso na atividade exportadora. Em geral, acessar mercados externos exige investimentos que vão desde a esfera da produção – adaptação de produtos às exigências e necessidades de cada mercado externo específico – até as atividades de *marketing*, com a construção de canais de venda e de suporte pós-venda. Muitas vezes trata-se de custos afundados, que podem ou não se reverter em efetivo sucesso na exportação.

O quarto está associado aos *spillovers* da atividade de exportação e ao *learning-by-exporting* (Belloc e Di Maio, 2011, p. 10). A atividade de exportação envolve uma curva de aprendizado, de tal forma que ela pode trazer prejuízos à firma no curto prazo, mas ser altamente rentável no médio e no longo prazos. Além disso, há evidências de que o envolvimento em atividades de exportação melhora os indicadores de eficiência da firma ao longo do tempo. Portanto, o envolvimento pode trazer benefícios muito grandes às firmas, mas tais benefícios não se realizam rapidamente, e nem sempre as firmas têm clareza quanto a estes benefícios ou estão dispostas a esperar o tempo necessário para que eles surjam.

Enfim, exportar é uma atividade com custos relativamente elevados de entrada, não costuma trazer benefícios imediatos às firmas e envolve riscos e incertezas que podem desestimular, ou mesmo inviabilizar, a exportação de muitas firmas, especialmente as micro, pequenas e médias empresas, que não possuem estrutura interna ou capacidade financeira para incorrer nos custos e nas exigências de organização interna. Daí a grande importância atribuída ao apoio governamental por meio da promoção das exportações, cujo objetivo fundamental é o de tentar corrigir as falhas de mercado acima mencionadas e mitigar os elevados custos e riscos envolvidos na exploração de mercados no exterior, permitindo a elas superar as barreiras à entrada nos mercados externos devidas à falta de informação ou às dificuldades de coordenação entre a firma exportadora e as contrapartes envolvidas na exportação (clientes finais, clientes intermediários, agentes de importação no país de destino, entre outros).

Tais custos e dificuldades tendem a se tornar ainda maiores no período pós-pandemia, seja porque haverá uma retração das importações no curto prazo, aumentando o nível de concorrência nos mercados, seja porque os países podem vir a adotar medidas de cunho protecionista, ou ainda porque pode haver movimentos no sentido da substituição de bens importados por bens nacionais, no âmbito de estratégias de redução de dependência de bens produzidos no exterior.

Nesse quadro, as atividades de promoção de exportações tendem a assumir importância ainda maior, o que exigirá que os países desenvolvam novos planos e estratégias de promoção comercial, com especial repercussão no trabalho das agências de promoção de exportação. Tipicamente, tais agências se dedicam a atingir quatro objetivos principais (Konig, 2016): identificação e desenvolvimento de produtos e de mercados potenciais; serviços de informação sobre oportunidades de comércio; assistência especializada às empresas; e atividades promocionais no exterior (missões, feiras etc.). Com o tempo, muitas delas foram ampliando seu escopo de atuação, considerando não apenas a questão da exportação, mas também estratégias mais amplas de internacionalização das empresas, o que implicou novas ações, como o apoio ao estabelecimento de filiais nos mercados estratégicos de destino (investimento direto no exterior); o suporte ao desenvolvimento de produtos especificamente voltados ao mercado externo; a coordenação de ações com outros órgãos de governo em questões relacionadas à exportação/investimento; e a coordenação de todos os esforços necessários à expansão das exportações, incluindo outras questões que afetam ou condicionam o sucesso dessa atividade.



Naturalmente, ao ampliar o leque de atividades, corre-se o risco de perda de foco e de dispersão de esforços nas atividades de promoção de exportações, com a possibilidade de perda de eficiência e/ou eficácia das ações. Nesse sentido, Markwald e Puga (2002) destacam alguns aspectos que, idealmente, deveriam ser considerados no desenho das políticas de promoção de exportações. Primeiro, como orientação geral, os autores sugerem que programas de promoção de exportação precisam ser focados – ou seja, estabelecerem um público-alvo de acordo com as características da empresa, em vez de se tentar apoiar toda e qualquer empresa que mostre interesse em exportar. Segundo, devem ofertar serviços customizados, ajustados às necessidades de cada firma. Terceiro, devem operar em escala relativamente reduzida, tendo em vista, inclusive, o custo orçamentário das atividades de promoção; e quarto, devem financiar parcialmente suas despesas com base em taxas cobradas dos próprios usuários, criando um regime de *cost-sharing* que desestime a participação das empresas que não estejam realmente empenhadas em conseguir exportar.

Markwald e Puga (*op. cit.*) destacam ainda a importância da segmentação e da definição do público-alvo dos programas de apoio. De acordo com os autores, a análise da experiência internacional mostra a prevalência de uma segmentação da clientela das agências de promoção de exportação com base no estágio exportador atual, no grau de internacionalização e/ou na frequência exportadora das empresas – qual seja, se se trata de empresas que exportam sempre ou de forma esporádica. Reconhece-se que as barreiras e os obstáculos enfrentados pelas empresas são bem diferentes, caso elas nunca tenham exportado, caso sejam iniciantes na atividade, caso estejam em fase de expansão ou diversificação de seus mercados ou caso já sejam exportadoras consolidadas.

Os autores também reiteram a importância de não se negligenciarem os aspectos relacionados com a esfera produtiva. Isso significa que as atividades de promoção de exportações devem, o quanto possível, envolver também ações de apoio às empresas no que diz respeito à capacidade técnica e à maior eficiência de seu processo produtivo, inclusive no que tange à adaptação dos produtos às exigências dos mercados externos.

No Brasil, as atividades de promoção de exportações estão a cargo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e do Ministério das Relações Exteriores, através do Departamento de Promoção Comercial e dos Serviços de Promoção Comercial (Secom) instalados em embaixadas e consulados brasileiros em um grande número de países.

Ao ser criada em 1997, no âmbito do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Apex tinha foco exclusivo nas exportações de micro e pequenas empresas. Esse foco foi posteriormente ampliado, de forma gradual, para incluir empresas médias e grandes, a exportação de serviços e a função de atração de investimentos. Em 2003, ela foi desvinculada do Sebrae e transformada em serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins de lucro. Suas atividades, bem como sua dotação orçamentária, foram bastante expandidas, e a agência passou a ter escritórios no exterior (os *centros de negócios*). Seu presidente é atualmente nomeado pelo Ministério das Relações Exteriores, mas coube historicamente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) a designação do titular da Apex-Brasil (Veiga, 2018).

Em seu Plano Estratégico 2020-2023, a Apex-Brasil definiu os objetivos estratégicos elencados a seguir.

- 1) Reforçar o posicionamento do Brasil como parceiro global de negócios e divulgar as oportunidades comerciais no país e no exterior, por meio de ações de comunicação e *marketing*.
- 2) Gerar inteligência de mercado, para informar empresas sobre oportunidades e riscos de mercados, de forma a apoiar sua tomada de decisões, e para identificar os mercados prioritários para subsidiar o planejamento e a execução de ações.
- 3) Ampliar a qualificação das empresas brasileiras e a sua competitividade para o mercado internacional, adequando o portfólio de qualificação e competitividade com vistas à prontidão da empresa brasileira para o mercado internacional, nos diversos níveis de maturidade exportadora.
- 4) Inserir e ampliar a presença de empresas brasileiras no mercado internacional, conduzindo, de maneira estratégica, processos de promoção comercial internacional setorial, direta ou indiretamente, por meio de plataformas finalísticas de negócios e articulação com parceiros para o atendimento aos clientes; e criando ações específicas para cada perfil de empresa.
- 5) Expandir a inserção das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor.
- 6) Atrair investimentos estrangeiros diretos em setores prioritários, atuando como *one-stop shop* no âmbito de uma política e estratégia nacional de investimentos estrangeiros, com maior integração com o Ministério das Relações Exteriores – seus respectivos Setores de Promoção Comercial (SECOMs) – e com as Unidades da Federação (UFs).
- 7) Atuar em rede com parceiros estratégicos nacionais e internacionais, em especial os SECOMs do Ministério das Relações Exteriores, e por meio da utilização dos Escritórios Regionais, para buscar aproximação com os governos locais e agências de desenvolvimento das UFs.
- 8) Desenvolver Estudo de Comércio Exterior e Estudo de Atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) no Brasil, com o objetivo de mapear o ecossistema de entidades e órgãos nacionais, com nivelamento de resultados, papéis e responsabilidades.
- 9) Aprimorar o atendimento ao cliente, de acordo com a sua maturidade, setor e mercado de atuação, mapeando, por meio de pesquisas e estudos de bases de dados, os perfis de clientes atuais e potenciais.

A Apex-Brasil é uma agência bem consolidada e equipada tecnicamente (com mais de trezentos funcionários), possui um orçamento bastante expressivo (da ordem de US\$ 500 milhões em 2018) e apoia um número significativo de empresas em diferentes atividades, desde ações tradicionais de promoção (feiras, missões, *marketing*) até instrumentos de qualificação das empresas e de apoio à realização de investimento no exterior e de atração de investimentos externos. Em 2018, foram 15.737 empresas apoiadas, sendo 4.527 exportadoras.

Com a Apex-Brasil e com o trabalho do Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores, o Brasil dispõe de uma estrutura de promoção de exportações bem estabelecida e equipada. Além disso, há estruturas pertencentes a outros organismos do governo que também desenvolvem atividades de promoção de exportações. Entre elas, podem ser mencionadas:

- o Ministério da Agricultura, que possui o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos, vinculado à Secretaria de Comércio e Relações Internacionais, para promover as exportações do agronegócio;

- o Ministério da Economia, com atividades de apoio desenvolvidas pela Secex; e
- o Ministério da Defesa, por meio de diversas ações de apoio ao fortalecimento da base industrial de defesa, entre as quais está a promoção de exportações.

## 4.2 Diagnóstico

Uma breve avaliação do trabalho de promoção de exportações no Brasil aponta três questões que demandam aperfeiçoamento, tendo em vista a maior eficácia das atividades de promoção. A primeira diz respeito ao baixo grau de coordenação dos diferentes órgãos governamentais que se dedicam a atividades de promoção. De forma especial, é desejável maior integração entre o trabalho da Apex-Brasil e as ações desenvolvidas nos diferentes ministérios acima citados, até para otimizar os recursos investidos e eliminar redundâncias.

A segunda questão refere-se à falta de diretrizes mais amplas de promoção comercial que orientem as ações oficiais de apoio à exportação, inclusive na Apex-Brasil. Entre outras coisas, é importante que se defina qual o principal objetivo da política de promoção de exportações. Aumentar as exportações totais do país? Aumentar o número de empresas envolvidas na exportação? Apoiar a continuidade nas exportações e o aumento da exportação média das firmas que já exportam? Apoiar empresas de todo e qualquer setor ou focar naqueles em que há potencial exportador identificado? O Plano Estratégico da Apex-Brasil, que é muito bem elaborado, mira em praticamente todos esses objetivos, e isso pode conduzir a uma dispersão de esforços e recursos, com resultados muito limitados.

No mesmo sentido, tais diretrizes devem levar em conta também dois pontos importantes: *i*) a necessidade de um trabalho contínuo de aperfeiçoamento do sistema de avaliação, seleção e segmentação de empresas beneficiárias de ações de promoção comercial, de modo a se maximizar o retorno esperado dos recursos investidos em termos de aumento de exportação; e *ii*) o contínuo aprimoramento de esforços em inteligência de mercado, tendo em vista a importância de um bom diagnóstico de oportunidades que leve em conta a elasticidades-renda de produtos, o crescimento efetivo e potencial, assim como mapeamentos e análises de padrões de consumo, principalmente em mercados relevantes e que experimentam rápido crescimento e importantes mudanças comportamentais, casos da China e de outros países asiáticos.

A terceira questão diz respeito à pouca (ou nenhuma) integração da promoção comercial com os demais órgãos, instrumentos e ações ligados à política comercial brasileira – por exemplo, a política tarifária e os regimes especiais de importação, tendo-se em vista que, usualmente, as firmas exportadoras utilizam bens de capital e insumos importados em seus processos produtivos. Nesse caso, medidas que afetem as importações podem comprometer seriamente esforços de promoção de exportação. Na verdade, essa falta de integração não afeta apenas a promoção comercial em si, mas várias outras ações de política, em função da ausência de uma estratégia de política comercial mais integrada com outras frentes de política – a exemplo daquelas voltadas ao aumento de produtividade –, e em decorrência das próprias falhas de coordenação entre os diversos órgãos intervenientes na área de comércio.

Grande parte dos problemas acima citados recaem na falta de capacidade técnica e de efetiva coordenação por parte da Câmara de Comércio Exterior (Camex). Nesse sentido, é importante e necessário que a Camex assuma mais claramente o seu papel, o que implicaria também atuar para discutir e definir uma estratégia de promoção comercial, conforme sua atribuição prevista no Decreto nº 10.444. Este decreto cria o Conselho de Estratégia

Comercial, que vai ao encontro da necessidade de elevar o grau de importância que a política comercial tem na agenda de política econômica, e tem, entre outras atribuições, a de “propor as diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial” (art. 3º, inciso V).

Outro elemento importante na nova estrutura é o Conselho Consultivo do Setor Privado, composto por representantes de empresas do setor manufatureiro, do agronegócio e de serviços, de entidades de defesa dos consumidores e da comunidade acadêmica, e que pode atuar como instrumento formal de interlocução entre o governo e os diferentes atores da sociedade interessados na política comercial. Esse conselho pode ter grande importância na definição de estratégias e ações mais eficazes de promoção comercial, especialmente se contar com a participação de representantes de micro, pequenas e médias empresas.

Em síntese, o Brasil possui uma estrutura de promoção de exportações bem estabelecida e equipada, mas há insuficiente coordenação dos diferentes órgãos governamentais que se dedicam a atividades de promoção comercial; faltam diretrizes mais amplas de promoção comercial que orientem as ações oficiais de apoio à exportação, inclusive na Apex-Brasil; e não há uma clara integração entre a promoção de exportações e a política comercial como um todo. Tais problemas reduzem, sem dúvida, a eficiência e a eficácia dos esforços de promoção de exportações.

Diante do novo cenário internacional que se avizinha no período pós-pandemia, inclusive com o aprofundamento de algumas tendências que já surgiam nos anos anteriores e que tendem a se consolidar no futuro próximo, é preciso que o Brasil faça uma adequada avaliação, definindo-se diretrizes para a promoção comercial. É também necessário o desenvolvimento de um Plano de Ação de Promoção Comercial, cujo ponto de partida deve ser o Plano Estratégico da Apex-Brasil, que conte com a participação e a contribuição do Ministério das Relações Exteriores e de órgãos diretamente interessados no comércio exterior dotados de capacidade técnica para avaliar e propor políticas, como o Ministério da Economia, o Ministério da Agricultura e o Ipea, entre outros.

## 5 COMÉRCIO DO SETOR AGRÍCOLA

### 5.1 Contexto

Ao longo dos últimos anos, tem sido frequente a crítica de que as exportações brasileiras passaram por um acentuado processo de reprimarização. De fato, a participação de bens mais intensivos em tecnologia, de maior valor agregado, caiu a partir do início dos anos 2000. A participação de máquinas, aparelhos elétricos e eletrônicos e material de transporte, que chegou a perto de 30% em 2000, caiu para menos de 20% nos últimos anos. Os produtos agrícolas, que chegaram a representar cerca de 70% no início dos anos 1960 e caíram aproximadamente 10%, voltaram a atingir cerca de 20% nos anos recentes (Nonnenberg, 2018).

No entanto, é preciso entender que essa alteração recente da composição das exportações brasileiras não representa uma volta ao passado colonial, imperial e da Primeira República, quando o país exportava apenas dois ou três produtos agrícolas. Na verdade, o que aconteceu a partir dos anos 1990 foi uma profunda transformação da agropecuária brasileira, que resultou num salto da produtividade e da competitividade internacional,

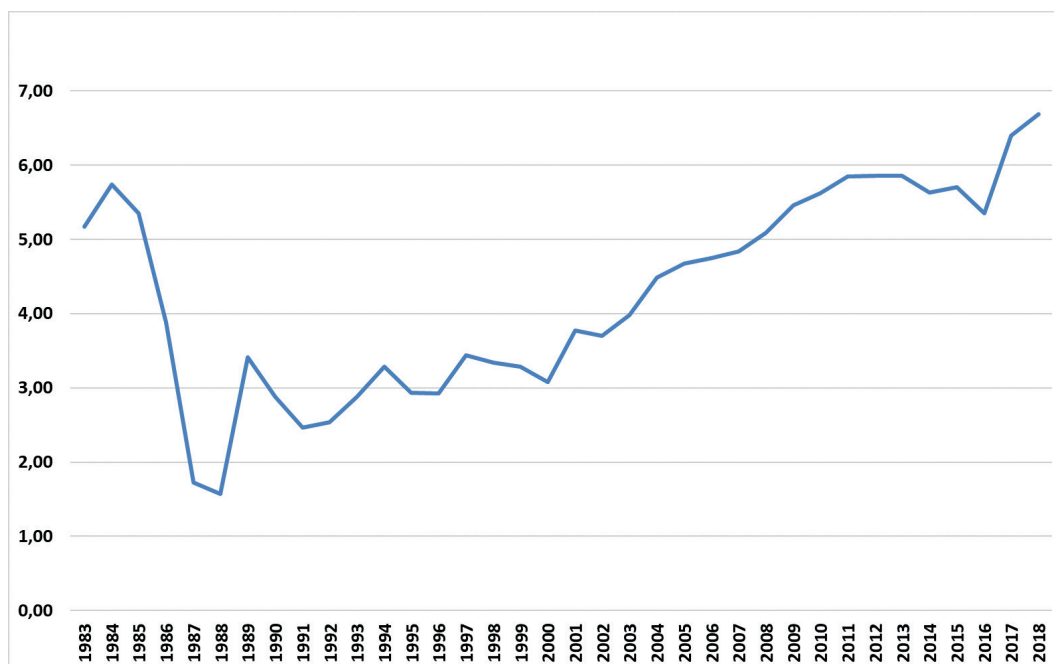
Até o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a agropecuária brasileira era extremamente dependente de subsídios, principalmente por meio do crédito, e fortemente protegida da concorrência internacional. A partir desse período, foram ocorrendo diversas alterações na política para o setor, inclusive provocadas por todas as mudanças no cenário macroeconômico, que obrigaram a uma profunda transformação do setor rural e conduziram a um enorme dinamismo. O crédito rural passou a ser concedido com taxas de juros reais positivas, mas aumentou a participação de empréstimos do BNDES para investimentos. Houve um movimento de liberalização dos preços, que obrigou os agricultores a praticarem preços de mercado, mas que também contribuiu para a redução dos custos. A partir do início dos anos 1990, ocorreu um processo de liberalização comercial, que também forçou o setor agropecuário a ganhar produtividade e competir com os fornecedores estrangeiros. Ao mesmo tempo, foram promovidas melhorias na infraestrutura, que incluíam a eletrificação rural (Klein e Luna, 2020).

Uma das principais mudanças no quadro de políticas públicas voltadas para o setor rural foi a intensificação da pesquisa e da assistência técnica, desenvolvendo-se novas técnicas de cultivo, sementes selecionadas, uso eficiente de defensivos, plantas resistentes a pragas, formas de adaptação de cultivares às condições de solo e clima da região Centro-Oeste – a grande fronteira agrícola da época –, bem como a melhor utilização de máquinas e implementos agrícolas. Tudo isso com a grande participação de duas estatais, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), além de outras instituições públicas e privadas.

O fato é que esse conjunto de ações tornou possível um enorme aumento da produção agropecuária baseada quase exclusivamente em aumento de produtividade. De acordo com dados apresentados por Klein e Luna (2020), enquanto, entre o início dos anos 1980 e a safra 2017/18, a área plantada elevou-se de 40 milhões de hectares para 62 milhões de hectares – um crescimento de 55% –, a produção de produtos agrícolas passou de cerca de 50 milhões de toneladas para 238 milhões de toneladas, ou seja, uma elevação de 376%. Tal ganho de produtividade permitiu ao Brasil competir com os grandes produtores de produtos agropecuários e tornar-se um dos maiores produtores e exportadores da grande maioria dos principais produtos do setor. O gráfico 4 mostra a evolução da participação das exportações brasileiras nas exportações totais de produtos agropecuários, da pesca e da agroindústria. Percebe-se que, entre 1984 e 1989, a participação brasileira cai de 5,7% para 1,6%, devido a uma forte queda das exportações brasileiras nesse período, mas em seguida voltou a crescer fortemente, para atingir 6,7% em 2018.

GRÁFICO 4

**Evolução da participação das exportações brasileiras no comércio global de produtos agropecuários, da pesca e da agroindústria (1983-2018)**  
(Em %)



Fonte: WITS/Comtrade.

Elaboração: Ipea/Dinte.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Mais ainda, considerando-se o conjunto dos principais produtos de exportação do agronegócio, desde 2013 o Brasil é o primeiro ou o segundo maior exportador mundial, disputando a posição com os Estados Unidos e bem à frente do terceiro colocado, a União Europeia.

É preciso que se note que, nos últimos quinze anos, não apenas a participação do Brasil aumentou significativamente nas exportações, mas o valor das exportações mundiais aumentou extraordinariamente. Ou seja, o Brasil conseguiu aumentar seu *market share* num mercado em forte expansão. Para esse conjunto de produtos, o valor das exportações mundiais, entre 2000 e 2018, cresceu cerca de 250%. Claro que boa parte desse aumento foi devido ao crescimento econômico da China, que é o maior mercado mundial. As importações chinesas desses produtos (em conjunto com as de Hong Kong) alcançam mais ou menos o dobro das importações de toda a União Europeia.

Entre 1995 e 2019, as exportações de produtos do agronegócio passaram de US\$ 15,1 bilhões para US\$ 86,6 bilhões. As exportações para China, Hong Kong e Macau saltaram de US\$ 0,9 bilhão para US\$ 32,7 bilhões, ou seja, passaram de 6% para 38% do total, como é possível observar na tabela 8. Em 2019, a China foi o principal mercado brasileiro no complexo soja, no complexo carne, em celulose e em algodão, e o quinto em açúcar.

TABELA 8  
Exportações brasileiras de produtos agropecuários (US\$ milhões) e participação em exportações totais (%)

Países	1995	%	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%	2019	%
China (Inc. Hong Kong & Macau)	952,7	2,0	822,4	1,5	3.494,8	2,9	12.263,4	6,1	22.704,1	11,9	32.689,0	14,5
União Europeia*	6.990,8	15,0	7.245,9	13,2	12.564,1	10,6	18.147,0	9,0	16.869,0	8,8	15.370,8	6,8
Estados Unidos	1.720,8	3,7	1.704,8	3,1	2.453,0	2,1	3.745,9	1,9	4.339,0	2,3	4.186,2	1,9
Japão	1.012,3	2,2	830,1	1,5	1.447,8	1,2	2.082,2	1,0	2.329,0	1,2	3.117,6	1,4
Irã	205,7	0,4	246,7	0,4	751,8	0,6	2.053,8	1,0	1.658,4	0,9	2.190,5	1,0
Coreia do Sul	244,0	0,5	180,4	0,3	526,3	0,4	1.235,4	0,6	1.878,3	1,0	1.755,3	0,8
Arábia Saudita	186,5	0,4	260,8	0,5	763,2	0,6	1.920,3	1,0	2.172,9	1,1	1.670,2	0,7
Vietnã	3,7	0,0	5,1	0,0	28,7	0,0	343,6	0,2	1.943,1	1,0	1.669,1	0,7
Egito	277,5	0,6	105,9	0,2	474,0	0,4	1.287,1	0,6	1.728,2	0,9	1.409,5	0,6
Tailândia	94,7	0,2	89,3	0,2	402,3	0,3	1.043,3	0,5	1.436,3	0,8	1.354,5	0,6
Emirados Árabes Unidos	19,7	0,0	144,2	0,3	455,9	0,4	1.163,7	0,6	1.239,4	0,6	1.282,4	0,6
Rússia	507,6	1,1	408,8	0,7	2.687,0	2,3	4.021,0	2,0	2.229,4	1,2	1.230,7	0,5
Turquia	67,8	0,1	76,3	0,1	179,6	0,2	334,3	0,2	488,8	0,3	1.226,1	0,5
Bangladesh	105,6	0,2	44,3	0,1	143,3	0,1	509,2	0,3	1.076,0	0,6	1.220,1	0,5
Indonésia	169,5	0,4	107,6	0,2	271,5	0,2	1.145,7	0,6	1.482,8	0,8	1.159,9	0,5
Argélia	94,0	0,2	31,2	0,1	280,2	0,2	780,9	0,4	891,7	0,5	935,4	0,4
México	27,1	0,1	77,1	0,1	88,2	0,1	175,8	0,1	376,8	0,2	927,1	0,4
Taiwan (Formosa)	23,4	0,1	62,0	0,1	209,1	0,2	669,6	0,3	966,4	0,5	914,2	0,4
Chile	59,1	0,1	120,6	0,2	230,4	0,2	273,8	0,1	589,7	0,3	883,5	0,4
Índia	190,2	0,4	90,9	0,2	476,2	0,4	1.094,1	0,5	1.103,7	0,6	676,3	0,3
<b>Total Produtos Agropecuários</b>	<b>15.054,9</b>	<b>32,4</b>	<b>14.777,4</b>	<b>26,9</b>	<b>33.943,5</b>	<b>28,6</b>	<b>67.563,6</b>	<b>33,5</b>	<b>79.376,8</b>	<b>41,6</b>	<b>86.598,7</b>	<b>38,4</b>
<b>Total</b>	<b>46.506,3</b>		<b>55.018,3</b>		<b>118.692,9</b>		<b>201.788,3</b>		<b>190.971,1</b>		<b>225.383,5</b>	

Fonte: Secex.

Elaboração dos autores.

Nota: \* Inclui Reino Unido.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em compensação, a participação da União Europeia caiu de 46% para 18%, apesar de ter mais do que dobrado em valor. As exportações para os Estados Unidos também aumentaram fortemente, passando de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 4,2 bilhões, mas sua participação caiu de 11,4% para 4,8%.

Chama a atenção também, na tabela 8, o enorme crescimento das exportações do agronegócio para alguns países emergentes, como Irã, Arábia Saudita, Vietnã, Egito, Tailândia e Emirados Árabes Unidos. A participação desse conjunto de países passou de 5,3% para 11,1%.

Outro ponto importante a ser considerado diz respeito à proliferação de barreiras não tarifárias (BNTs) no comércio internacional de produtos agrícolas, normalmente classificadas como *medidas sanitárias e fitossanitárias*. Por meio delas, é possível restringir o comércio desses produtos por razões legitimamente sanitárias (ou de outra ordem), mas também por razões protecionistas, para sobrepassar as regras da OMC definidas no Acordo sobre Agricultura de 1995.

Essas barreiras atingem quase todos os produtos e são impostas por diversos países. Mas o Brasil, como um grande exportador, é bastante atingido, embora também imponha BNTs a diversos produtos. Entre os principais produtos do agronegócio exportados pelo Brasil, os mais atingidos, medidos pelo número de BNTs recebidas, são, pela ordem, carne de aves, milho e carne bovina. É importante ressaltar que o número de medidas não reflete necessariamente o impacto sobre as exportações, mas não existe uma métrica precisa para essa variável. De toda forma, esses produtos são também os mais afetados em todo o mundo, além da celulose. Não causa surpresa, tampouco, o fato de a grande maioria ser constituída de medidas sanitárias e fitossanitárias. Por seu turno, os países que mais impõem BNTs sobre esses produtos são, na ordem, Estados Unidos, Turquia, Canadá, Rússia e Suíça. Porém, todos os países impõem um número elevado de barreiras.

Portanto, a única forma de se alcançar uma redução das barreiras impostas aos nossos produtos é por meio de uma negociação a mais ampla possível, no âmbito da OMC, que comprometa o maior número possível de países a respeitar o Acordo sobre Agricultura e reduzir substancialmente o número de medidas. Claro que esse compromisso teria o Brasil como uma parte relevante, por ser um dos maiores exportadores.

## 5.2 Diagnóstico

O aumento das exportações do agronegócio brasileiro resultou, pelo lado da oferta, da adoção de modernas técnicas de produção, melhoria da infraestrutura, aumento da escala da produção, inserção de grandes empresas exportadoras e estímulo governamental, principalmente por meio da pesquisa e do crédito. Todos esses fatores aumentaram a produtividade e a competitividade dos produtos brasileiros. Pelo lado da demanda, certamente o fator mais importante foi o extraordinário crescimento da China, mas também se destaca o forte crescimento das exportações para a Ásia e o Oriente Médio.

O quadro que surge dessa análise é que o processo de aumento das exportações de produtos do agronegócio brasileiro, longe de representar um retrocesso, constituiu uma história de sucesso. Assim, independentemente de ser desejável e possível o aumento das exportações de produtos manufaturados, de maior intensidade tecnológica, também deve constituir objetivo estratégico do governo brasileiro viabilizar a continuidade da expansão das vendas agrícolas. Isso se mostra especialmente importante no momento atual e no período pós-pandemia, em que a retração do mercado mundial aumentará a competição entre os exportadores. É fundamental que o Brasil seja capaz de preservar ou aumentar as vendas de produtos agrícolas.

Todavia, manter ou aumentar o *market share* desses produtos não é trivial. Pelo lado da oferta, é preciso continuar a desenvolver esforços para manter a trajetória de elevação da produtividade, o que certamente vai exigir recursos cada vez maiores em pesquisa e extensão rural. Quando a produtividade era relativamente baixa para padrões internacionais, era mais fácil elevá-la. Na atualidade, entretanto, trata-se de manter o crescimento a partir de um patamar já elevado. Além disso, a partir de agora já não se pode contar com aumentos importantes da área plantada ou de pastagens. Outra estratégia, que tem sido bastante exitosa no caso de produtos agropecuários em diversos países, é desenvolver marcas próprias, reforçando a origem dos produtos, o que permite uma elevação de preços. Isso é realizado por meio de técnicas de rastreabilidade, bastante desenvolvidas atualmente. São exemplos dessa estratégia o café da América Central e a carne bovina do Uruguai.

Pelo lado da demanda, também não se pode contar com a continuidade do crescimento da economia chinesa na mesma velocidade registrada até a década passada. Não se vislumbra nenhum outro mercado de tamanho semelhante ao chinês com perspectivas de crescimento parecido. Note-se, por exemplo, que a Índia, que cresceu a um ritmo semelhante ao da China durante alguns anos, até hoje não aparece nem entre os quinze maiores mercados brasileiros.

Mas é preciso entender melhor as características atuais e futuras da demanda e da estrutura produtiva nos principais mercados. Como exemplo, a China está em vias de realizar uma grande transformação da estrutura produtiva de aves. Isso poderá ter impactos tanto nas exportações de soja como de carne de frango. O aumento da renda dos consumidores chineses levará, certamente, a mudanças nos gostos e preferências, e é fundamental acompanhá-las de perto. Foi esse conhecimento, por exemplo, que permitiu ao Brasil se tornar um grande fornecedor de carne de frango aos países muçulmanos, que exigem que esses produtos tenham características próprias, conhecidas genericamente como *halal*.



Outro elemento crucial é a continuidade de esforços diplomáticos no sentido de evitar que nossos principais parceiros imponham BNTs às importações de produtos agrícolas e, preferencialmente, que se consiga eliminar uma parte das barreiras atualmente existentes.

## 6 AMBIENTE REGULATÓRIO E COMÉRCIO

### 6.1 Contexto

O episódio da pandemia da Covid-19 expôs com clareza a importância da internacionalização dos sistemas regulatórios, especialmente no que tange às normas técnicas. A explosão da demanda por dispositivos médico-hospitalares e de proteção individual revelou pontos fortes e pontos fracos na posição brasileira, que devem ser considerados na formulação de propostas para um plano de retomada da economia pós-pandemia.

Do lado das fortalezas nacionais, cita-se a rapidez com que, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), reguladora do setor, respondeu às necessidades da crise sanitária, ajustando seus critérios de certificação de itens e dispositivos para tratamento médico-hospitalar, com destaque para o ventilador pulmonar, que teve a importação de equipamentos usados permitida. As normativas para certificar produtos e fornecedores puderam ser rapidamente ajustados graças à atuação pregressa da Anvisa junto a congêneres de outros países congregados no Medical Device Single Audit Program (MDSAP), possibilitando que uma certificação concedida em um dos países-membros do MDSAP fosse aceita em outro país. Isso permitiu minimizar o efeito de BNTs às importações para o mercado nacional e, se perenizado, contribuirá para inserir o Brasil em cadeias de valor internacionais desses produtos.

A Anvisa estabeleceu que, quando configurada a indicação de uso para prevenção ou tratamento da doença causada pelo novo coronavírus (Covid-19), em situações em que uma empresa fabricante não disponha da Certificação de Boas Práticas de Fabricação emitida pela Anvisa, é admissível, excepcionalmente, a certificação da MDSAP, ou a aceitação da norma internacional ISO 13.485, de Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade.

Do lado das fraquezas, ficaram evidentes as limitações para a aquisição no país de itens e dispositivos para tratamento médico-hospitalar, em um mercado mundial hiperdemandado. A indústria brasileira não estava em condições de abastecer o mercado doméstico. A indústria de dispositivos médico-hospitalares é uma indústria bem estruturada no Brasil há um bom tempo. No entanto, não se revelou à altura de suprir nem a demanda interna nem a externa. Uma falha da política industrial e tecnológica.

A indústria de insumos e dispositivos para saúde é uma necessidade nacional e uma oportunidade para aumentar a exportação. A dimensão da população brasileira, assim como os desequilíbrios socioeconômicos existentes, mais do que recomenda uma ação para oferecer melhores opções para sustentar as ações de uma política nacional de saúde. A estratégia de promoção dessa indústria deve levar em conta a globalização das cadeias produtivas.

A internacionalização das normas e regulamentos técnicos deve ser considerada uma das prioridades da política de comércio exterior. Isso deve ser buscado levando-se em conta as condições *behind the border* nacionais e o cenário internacional, no qual se destaca a emergência de acordos comerciais. Esses acordos alcançam disciplinas além das contidas nos tratados de livre comércio e acordos de preferências tradicionais. Incluem questões normativas e regulatórias de grande alcance, como padrões trabalhistas, sanitários e ambientais, propriedade intelectual, *standards* industriais e compras governamentais. A normatização e regulamentação técnica cresce em importância, e passa a ser arena de disputas entre as grandes potências.

TABELA 9

Exportação e importação brasileira de aparatos de terapia respiratória, aparatos de terapia de oxigênio, ozônio e aerossol, e aparatos de respiração artificial<sup>1</sup>

País	Ano	Exportação total		Importação total	
		Valor (US\$ corrente)	Varição percentual em relação ao ano anterior	Valor (US\$ corrente)	Varição percentual em relação ao ano anterior
Brasil	2016	6.761.583	-	73.809.738	-
	2017	11.137.972	64,72%	77.732.525	5,31%
	2018	9.437.385	-15,27%	99.250.899	27,68%

Fonte: Secex/ME.

Nota: <sup>1</sup> Código HS6 "901920" do Sistema Harmonizado. É o que chega mais próximo da definição de produto do ventilador mecânico/pulmonar.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A OMC está no epicentro das incertezas derivadas do deslocamento do poder no comércio mundial, do Ocidente para a Ásia. Novos acordos preferenciais plurilaterais, (PTAs) e mega-RTAs, são percebidos ora como um modo de contornar e superar os impasses da OMC, ora como um modo de complementar as regras multilaterais, uma vez que alcançam disciplinas nas relações entre os países para as quais o multilateralismo tem-se revelado limitado.

## 6.2 Diagnóstico

As questões regulatória e normativa e a da oferta industrial – não apenas na indústria de de insumos e dispositivos para saúde, mas em quase todos os setores industriais mais dinâmicos – são decisivas para promover a aptidão exportadora brasileira. Nesse quadro, o Brasil precisa estabelecer uma estratégia de atuação para lidar com as incertezas e riscos nas questões regulatórias que atingem o comércio internacional, mais claramente no período pós-pandemia.

## 7 SUGESTÕES DE POLÍTICAS: METAS, AÇÕES E INSTRUMENTOS

- 1) Aumentar o volume de recursos desembolsados no apoio à atividade exportadora e facilitar o acesso das empresas, especialmente as de menor parte, às linhas de crédito, por meio do BNDES-Exim, em todas as suas modalidades, e ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex), tanto em financiamento quanto em equalização:
  - a) abrir novas linhas de crédito por meio do BNDES-Exim, em todas as suas modalidades, e do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), tanto em financiamento quanto em equalização, em especial em setores com maior encadeamento produtivo e/ou capacidade exportadora;
  - b) aumentar, até 2022, a disponibilidade e, especialmente, a previsibilidade dos recursos orçamentários do PROEX;
  - c) aumentar, até 2022, o aporte de recursos para o BNDES-Exim, especialmente na modalidade pré-embarque; e
  - d) aumentar o número de empresas beneficiadas por essas linhas de crédito, especialmente as micro, pequenas e médias.
- 2) Racionalizar o processo decisório do FGE, facilitar o acesso ao fundo e aumentar o volume de exportações cobertas pelo Seguro de Crédito à Exportação:

- a) rever os procedimentos do Cofig e reduzir o tempo médio de análise e aprovação dos pleitos do FGE e do Proex.
- b) aumentar o número de operações de exportação cobertas pelo FGE.
- 3) Analisar os procedimentos de devolução dos créditos tributários ao setor exportador, com o intuito de agilizar a devolução desses créditos, e avaliar o Reintegra:
  - a) realização de estudo de avaliação do Reintegra, com recomendações de alterações em suas regras e alíquotas; e
  - b) reduzir o tempo médio de análise e pagamento dos créditos devidos e justificados, reduzindo ao mínimo o estoque de créditos tributários.
- 4) Implementar novas diretrizes na política nacional de promoção comercial e internacionalização de empresas, com mecanismos mais contundentes de apoio ao setor privado na exploração de novas oportunidades de negócios, tendo em vista as mudanças do cenário do comércio internacional já em curso ou que surgirão no período pós-pandemia:
  - a) elaboração de proposta de Plano de Ação de Promoção Comercial em grupo de trabalho, sob coordenação da Camex e com participação da Apex-Brasil, do Ministério das Relações Exteriores, do Ipea, do Ministério da Economia e de outros órgãos interessados;
  - b) aprovação e publicação, por parte do Conselho de Estratégia Comercial da Camex, das diretrizes de promoção comercial no Brasil, com plano de ação até 2022. As ações devem ser coordenadas pela Camex, envolvendo ações mais decisivas por parte da Apex-Brasil; e
  - c) acordo de cooperação técnica entre Apex-Brasil e Ipea, visando à realização de estudos conjuntos até 2022, para subsidiar as iniciativas do plano de ação de promoção comercial.
- 5) Explorar de forma intensa as oportunidades de negócios no comércio internacional agrícola, onde há grande potencial de expansão, tendo em vista as capacidades e vantagens competitivas brasileiras, inclusive tirando-se proveito de eventuais desabastecimentos de bens agrícolas em alguns países/regiões provocados pela crise sanitária:
  - a) elaboração e aprovação de estratégia de preservação e expansão de exportações agrícolas até dezembro de 2020;
  - b) apresentação de estudo conjunto entre Ipea e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) de mapeamento e identificação de barreiras não tarifárias ao comércio agrícola, até outubro de 2020;
  - c) ampliação de recursos para órgãos de pesquisa agropecuária, como a Embrapa;
  - d) incentivo a ações de construção de marcas próprias de origem em produtos agropecuários, pelo Mapa e a Embrapa, em conjunto com órgãos estaduais de pesquisa; e
  - e) realização de missões comerciais e diplomáticas aos principais países importadores, para estudo das condições de mercado e aprimoramento do conhecimento da estrutura atual e futura da demanda.
- 6) Aprimorar o ambiente regulatório do comércio exterior e da produção, visando à redução de custos de transação, para facilitar negócios existentes e a absorção de novos investimentos:
  - a) criação de grupo de trabalho interministerial, com o objetivo de mapear medidas regulatórias que dificultam os fluxos de comércio e que possam ser simplificadas ou extintas, especialmente no comércio exterior, até 2022.



## PARTE II

# ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS EM INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS

---

A disponibilidade de fontes de financiamento é uma questão crucial quando se trata de um processo de recuperação econômica. No caso brasileiro, este ponto é especialmente importante, tendo em vista que a taxa de poupança doméstica é muito baixa (apenas 12,1% em 2019) e sofrerá impacto negativo neste e no próximo ano em função do grande aumento do *deficit* público (ou seja, redução da poupança pública). Isso significa que parte importante dos investimentos necessários à recuperação da economia deverão ser financiados por poupança externa. De fato, o Brasil registra, historicamente, um *deficit* em transações correntes expressivo, o qual, desde a década de 1990, tem sido financiado por crescentes fluxos de investimento estrangeiro direto, além da captação de empréstimos e financiamentos junto ao setor privado (principalmente com a emissão de títulos de dívida).

Não é difícil imaginar que o cenário para a captação de recursos externos será mais desafiador durante o período de pandemia e também, provavelmente, no período posterior. A crise econômica internacional e o aumento dos níveis de incerteza deverão reduzir o volume de recursos direcionados a países emergentes e em desenvolvimento, a exemplo do que aconteceu em outros períodos de crise. E tendem a ocorrer mudanças importantes na estratégia de atuação das empresas transnacionais, levando-as a serem mais conservadoras e seletivas no momento de decidirem sobre a realização de investimentos no exterior. Na verdade, esse fenômeno já vinha sendo observado nos últimos anos. O fluxo mundial de investimentos estrangeiros diretos recuou para US\$ 1,4 trilhão em 2019, em movimento contínuo de queda, após alcançar o recorde de US\$ 2 trilhões em 2015.

Tendo em vista o impacto da crise do coronavírus sobre as economias de praticamente todos os países, sobretudo os principais investidores, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) espera que os fluxos globais de investimento direto tenham redução, este ano, de até 30% em relação ao observado em 2019, mesmo num cenário otimista. No caso dos investimentos nas economias em desenvolvimento, é esperado que a redução possa ser ainda mais pronunciada, uma vez que os setores mais direta e fortemente afetados pela pandemia – setores primário e manufatureiro – correspondem, em média, a uma parcela maior do seu produto interno bruto (PIB) do que no caso das economias avançadas.

Nesse sentido, é necessário redobrar os esforços na promoção de investimentos externos no país, mas também buscar fontes de financiamento externo ainda pouco aproveitadas pelo país, a exemplo das linhas de crédito existentes em bancos e fundos multilaterais para novos projetos, as quais podem ter papel importante para financiar tanto a infraestrutura física quanto a social, inclusive na área de saúde. Outro tema importante diz respeito a ações de cooperação internacional do Brasil com os principais parceiros mundiais, visando reforçar a disponibilidade de recursos internacionais para investimentos produtivos e para a construção de um mercado de garantia de créditos no país, avaliando seu acesso a fundos internacionais existentes.

O texto, a seguir, apresenta o contexto atual e um breve diagnóstico das principais questões de política pública relacionadas a esses temas, concluindo com sugestões de metas, ações e instrumentos de política a serem adotados.

## 8 PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS NO PAÍS

### 8.1 Contexto

A despeito do baixo crescimento da economia brasileira ao longo da presente década, o país conseguiu manter um considerável nível de atratividade enquanto destino de investimento direto estrangeiro (IDE). Comparativamente às maiores economias da América Latina, os ingressos de IDE *per capita* só foram inferiores aos observados no Chile, ficando à frente de economias com crescimento econômico mais robusto, como Colômbia e Peru (tabela 10). Mesmo em anos de forte contração do PIB, como 2015 e 2016, o IDE manteve-se em patamares relativamente elevados, embora inferiores aos do início da década (a média anual de ingressos de IDE na década anterior foi da ordem de US\$ 28 bilhões).

TABELA 10  
Fluxo de investimento estrangeiro direto para o Brasil e países selecionados (2011-2020)

País	Fluxo anual (US\$ bilhão)									per capita médio 2011/2018 (US\$)
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Argentina	11	15	10	5	12	3	12	12	5	231
Brasil	97	82	59	64	50	53	68	61	56	326
Chile	23	29	20	24	20	12	7	7	3	1008
Colômbia	15	15	16	16	12	14	14	11	11	294
México	25	22	49	30	36	31	32	32	23	256
Peru	7	12	10	4	8	7	7	6	8	248

Fontes: UNCTAD e Cepal.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Contudo, os números apresentados na tabela 10 somam os fluxos voltados à ampliação da capacidade produtiva (*greenfield*) dos países com os fluxos usados na compra de empresas e ativos existentes. Considerando-se que a recuperação da atividade econômica depende fundamentalmente dos primeiros, o foco deve ser na atração de investimentos em nova capacidade produtiva.

Para analisar o desempenho brasileiro nesse sentido, utiliza-se a base de dados FDI Markets, que compila anúncios de novos investimentos transnacionais ao redor do mundo. As tabelas 11 a 14 apresentam o número de projetos de investimento nos setores de geração de energia, mineração, extração de petróleo e gás e telecomunicações anunciados por empresas estrangeiras no Brasil e em outras cinco economias da América Latina, entre janeiro de 2011 e março de 2020.

Esses setores foram escolhidos pelo fato de serem altamente regulados pelo Estado. A quantidade de informação necessária para a tomada de decisão sobre investimentos nesses setores costuma ser substancialmente maior do que a demandada pela maior parte dos segmentos dos setores industrial e de serviços. Por isso, cabe ao Estado não apenas prover regras claras e estáveis, mas também disponibilizar toda a informação necessária para que os potenciais investidores tomem conhecimento das oportunidades de investimento existentes, assim como sobre os procedimentos e trâmites necessários para sua efetiva realização.

Como se pode ver nas tabelas, o Brasil tem conseguido atrair um número expressivo de investimentos nas áreas selecionadas, porém ainda aquém do alcançado por países da região em alguns segmentos, como energia eólica, energia solar e extração de petróleo e gás.

TABELA 11  
Número de projetos de investimento estrangeiro em geração de energia – Brasil e países selecionados (2011-mar./2020)

País	Biomassa	Eólica	Hidrelétrica	Solar	Termelétrica	Outras
Argentina	5	2	-	6	8	2
Brasil	18	40	5	63	7	9
Chile	1	38	5	84	6	11
Colômbia	1	2	-	5	1	2
México	4	41	1	90	14	7
Peru	2	2	5	14	1	1

Fonte: FDI Markets.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 12  
Número de projetos de investimento estrangeiro em mineração – Brasil e países selecionados (2011-mar./2020)

País	Carvão	Cobre, níquel e zinco	Ferro	Não-metálicos	Ouro e prata	Outros
Argentina	-	2	-	2	9	7
Brasil	-	3	6	2	9	6
Chile	-	11	1	2	2	3
Colômbia	2	-	1	-	4	-
México	-	1	1	-	36	4
Peru	-	10	5	-	7	-

Fonte: FDI Markets.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 13  
Número de projetos de investimento estrangeiro em petróleo e gás – Brasil e países selecionados (2011-mar./2020)

País	Extração de petróleo e gás	Extração de gás	Oleodutos e gasodutos	Outros
Argentina	10	2	2	3
Brasil	3	8	-	9
Chile	1	-	1	1
Colômbia	11	3	1	5
México	12	16	23	9
Peru	5	7	3	3

Fonte: FDI Markets.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 14  
Número de projetos de investimento estrangeiro em telecomunicações – Brasil e países selecionados (2011-mar./2020)

País	Fixa	Móvel
Argentina	7	16
Brasil	42	52
Chile	14	8
Colômbia	8	22
México	12	22
Peru	11	16

Fonte: FDI Markets.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os argumentos em favor do concurso de investimentos diretos externos são variados, e compreendem a evidência de que, em crises passadas, as subsidiárias mostraram maior capacidade de resistência, graças aos seus vínculos com as empresas matrizes e à maior capacidade de alavancar recursos, e ao fato de que as empresas multinacionais são mais intensivas em pesquisa e desenvolvimento de produtos, bem como mais produtivas que as empresas nacionais, entre diversos outros fatores.

Acrescente-se, a esses argumentos, o fato de que a pandemia atual possivelmente motivará diversas empresas a realizarem suas plantas produtivas, para evitar alguns dos problemas recentes com falta de acesso a insumos, nas cadeias produtivas. A realocação geográfica poderá vir a beneficiar algumas economias em desenvolvimento, uma vez que a decisão de faltar a produção não será mais apenas uma função dos custos de insumos e de governança.

No entanto, segundo a OCDE, há margem para ceticismo em relação ao papel do investimento direto hoje. Já no início da pandemia, os fluxos globais de investimento direto se encontravam no nível mais baixo desde 2010, ao mesmo tempo em que o grau de endividamento das empresas se encontrava em nível sem precedentes.

Com grau elevado de endividamento, as empresas correm o risco de não sobreviverem à pandemia, e muito menos apoiarem novos investimentos. Assim, é razoável esperar uma queda pronunciada do fluxo global de investimentos diretos na primeira metade de 2020. A partir daí, a trajetória dependerá do sucesso no combate ao vírus e nas políticas de recuperação da atividade. Esse cenário evidencia a necessidade de políticas que aumentem a atratividade do país aos investimentos estrangeiros.

Um fator elementar para se aumentar a atratividade do país enquanto destino de IDE é a melhora do ambiente de negócios. Corcoran e Gillanders (2015) mostram que o ambiente de negócios, especialmente a facilidade de importar e exportar é, de fato, um importante determinante dos fluxos de IDE. O ambiente de negócios também afeta a produtividade: Mation (2014) estima que a produtividade do trabalhador brasileiro em 2013 seria 11% maior, caso o país tivesse um ambiente de negócios semelhante ao do Chile naquele ano.

Historicamente, o Brasil tem se destacado de modo negativo no principal comparativo internacional de ambiente de negócios, o relatório *Doing Business*, elaborado pelo Banco Mundial. Uma das metas autoimpostas pelo Ministério da Economia é a escalada do Brasil neste *ranking*, atingindo pelo menos a 50ª posição até 2022 (Ribeiro, 2019). Contudo, essa é uma meta ainda distante. Não obstante a melhoria alcançada no *score* geral em anos recentes (saltou de 57,67 no relatório de 2016 para 59,1 no relatório de 2020), o país caiu no *ranking* internacional (da 116ª para a 124ª posição no mesmo período), pois avançou menos do que outros países. Novos avanços no curto prazo parecem pouco prováveis, uma vez que os esforços da política econômica passaram a estar voltados sobretudo às medidas de enfrentamento da crise econômica desencadeada pela pandemia.

Dado que são múltiplos os fatores que afetam o ambiente de negócios, medidas capazes de estimular os investimentos em um horizonte de curto prazo (até 2022) poderiam focar outro elemento muito importante para a atração de IDE: a provisão de informação aos investidores potenciais.

De um modo geral, o mundo acadêmico vê com maus olhos os incentivos oferecidos por governos para atrair investimentos de empresas multinacionais, tais como subsídios e proteção tarifária. Tais incentivos tendem a criar situações artificiais, nas quais



muitos empreendimentos só se mantêm viáveis às custas da perpetuação dos benefícios (Blomstrom, Kokko e Mucchielli, 2003).

Um dos poucos exemplos de atuação governamental bem aceito sob a ótica do custo/benefício é a promoção de investimentos, especialmente no que tange à provisão de informação aos potenciais investidores, tanto em relação a aspectos macro – a exemplo da geografia, da economia e da legislação do país – como aspectos micro, relacionados a setores e projetos específicos. Os principais beneficiários deste tipo de serviço tendem a ser empresas de pequeno e médio porte, assim como investidores de países relativamente distantes do Brasil – em termos geográficos, culturais e institucionais –, com conhecimento menos intenso do mercado brasileiro do que outras economias cujas empresas já operam aqui há mais tempo. Mas mesmo um grande investidor que esteja interessado em investir no Brasil provavelmente buscará o auxílio de consultorias especializadas para levantar informações sobre as condições do mercado no país.

Nesse sentido, identifica-se uma fraqueza na forma como a atração de IDE é tratada pelo governo federal. Uma busca no Google pela expressão “*invest in Brazil*” retorna, como primeira opção, o endereço <<http://www.investexportbrasil.gov.br/brazilian-official-guide-investment-opportunities?l=en>>. Clicando no *link*, o interessado é direcionado para a página Invest & Export Brazil – Trade and Investment Guide. Este é um *site* desatualizado, aparentemente abandonado; o *link* para contato está inoperante. Outro problema sério é a ausência de certificação de segurança. Isso dificulta, ou mesmo impede, o acesso ao *site* por empresas que adotam níveis mais elevados de segurança.

A agência do governo federal com mandato específico para promover a atração de investimento estrangeiro é a Apex-Brasil). Sua página na internet – provavelmente o primeiro contato do investidor potencial com a agência – também demanda alguns ajustes. Embora estejam disponíveis edições anuais do *Investment Guide to Brazil* – que provê um panorama da evolução recente, assim como algumas estatísticas de diversos setores da economia, além de informações gerais sobre legislação e ambiente de negócios –, não se apresenta aí, por exemplo, um banco de dados atualizado com a relação de projetos em andamento, especialmente no setor de infraestrutura. E, embora a página inicial da Apex-Brasil seja certificada, algumas páginas internas não o são, como, por exemplo, as publicações disponibilizadas em formato PDF.

Uma iniciativa importante do governo federal, complementar à atuação da Apex-Brasil, foi a criação, em abril de 2019, do portal Ombudsman de Investimentos Diretos. O portal tem o objetivo de ser uma “janela única” de acesso ao governo federal e às UFs, na qual investidores estrangeiros podem realizar consultas sobre legislação e procedimentos administrativos relacionados a investimentos no Brasil, assim como fazer questionamentos sobre situações específicas que podem estar acometendo alguma empresa com investimentos no país. O portal é gerenciado pela Secretaria Executiva da Camex.

As consultas podem envolver as áreas tributária, trabalhista, previdenciária, financeira, administrativa, ambiental, fundiária e de infraestrutura. Até fevereiro de 2020, o Ombudsman foi acionado dezesseis vezes, na maior parte dos casos em questões relacionadas a empreendimentos de médio e grande porte (mais de cem empregos gerados). Os questionamentos envolvem temas diversos, especialmente legislações trabalhista e tributária. O elevado grau de resolução de questionamentos até o momento indica que o mecanismo é promissor, embora precise de mais divulgação, algo muito importante para que se torne acessível ao seu principal público-alvo, que são empresas de pequeno e médio porte, com poucos recursos para gastar com advogados e consultorias especializadas.

A propósito, é necessário lembrar que a Camex tem, entre as suas atribuições, “a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, aos investimentos estrangeiros diretos, aos investimentos brasileiros no exterior e ao financiamento às exportações, com vistas a promover o aumento da produtividade da economia brasileira e da competitividade internacional do País” (*caput do art. 1º*). Portanto, é fundamental que ela exerça plenamente esta função, como *locus* de discussão e definição de políticas relacionadas aos investimentos estrangeiros e de coordenação das atividades desenvolvidas por diferentes órgãos públicos nesse tema.

Outra fonte importante de informações sobre projetos de infraestrutura é o *site* do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), hoje no âmbito do Ministério da Economia. Trata-se de iniciativa do governo federal para ampliar e fortalecer a interação do governo com a iniciativa privada por meio de contratos de parceria. O *site* do PPI é bastante funcional, bem desenhado, com grande quantidade de informação. As informações no que diz respeito a legislação básica, projetos concluídos e em andamento, valores envolvidos, condições dos editais de licitação, entre outras, são relativamente fáceis de se encontrar. Os dados são referidos apenas a projetos de infraestrutura, considerados prioritários para o governo federal.

Por último, mas não menos importante, um comentário sobre a página na Internet do BNDES, ainda a principal fonte de financiamento para projetos de grande porte no Brasil. A página de entrada do PPI no *site* do BNDES é pouco informativa, sendo composta basicamente por *links* para as linhas de apoio financeiro da instituição. Um pouco mais de detalhamento do papel do BNDES no PPI, assim como suas formas de atuação e as condições para acessar seus recursos, poderia ampliar o acesso por parte de investidores estrangeiros. Para isso, também seria fundamental que este conteúdo básico estivesse disponível em inglês, o que não ocorre atualmente.

## 8.2 Diagnóstico

O Brasil ainda carece de um sistema mais eficiente de promoção de investimentos, especialmente quando se trata de fornecer aos potenciais investidores externos uma visão mais clara e abrangente das oportunidades em áreas prioritárias, como a de infraestrutura. A criação do Ombudsman de Investimentos Diretos foi um avanço importante nesse sentido, e o instrumento merece ser reforçado e aperfeiçoado. Seria oportuno ainda que houvesse maior integração entre os *sites* da Apex-Brasil e do PPI, bem como entre estes e o *site* do BNDES. Em linhas gerais, seriam recomendáveis iniciativas para:

- atualizar e ampliar as páginas, na internet, das agências de interface com os investidores externos, maximizando o nível de informações;
- aumentar o grau de interação entre as diversas agências e órgãos do governo no processo de organização e sistematização de informações sobre projetos prioritários, benefícios, condições de financiamento e outros dados, sob coordenação da Camex;
- adotar política proativa de divulgação do potencial e dos aspectos positivos da economia brasileira, de modo a atrair investidores; e
- intensificar as atividades de promoção, por parte de autoridades e empresários, como forma de atração de recursos para setores prioritários.

Outra melhoria importante seria um maior esforço de tradução de todas as informações disponíveis sobre oportunidades de investimento para o inglês – uma pesquisa rápida sobre alguns projetos aleatórios revela que este problema parece ser mais relevante justamente nos projetos *greenfield*.

## 9 CRÉDITO DE INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E NOVAS FONTES

### 9.1 Contexto

A crise internacional tem o potencial de dificultar o acesso do Brasil a fontes privadas de financiamento, seja via investimentos diretos, seja via empréstimos e financiamentos. Em tal situação, uma alternativa óbvia e natural para fazer face à demanda de recursos para financiar investimentos é a ampliação do uso das linhas de crédito existentes em bancos e fundos multilaterais para o financiamento de novos projetos.

Atualmente, o Brasil possui uma carteira com 150 projetos em execução, somando aproximadamente US\$ 30 bilhões em empréstimos alocados, majoritariamente, para entes subnacionais (79% da carteira) e para setores vinculados à infraestrutura econômica e social (65% da carteira).

O valor dos recursos desembolsados, em 2018, representou quase 14% dos investimentos públicos realizados nas três esferas de governo e aproximadamente 23% do total dos investimentos realizados pelas UFs brasileiras naquele ano.

Parece oportuno, portanto, sobretudo em vista das perspectivas pouco alentadoras em relação aos fluxos de investimento direto no curto prazo, realizar esforços de maior aproximação do país com as entidades multilaterais, enquanto fontes importantes de recursos adicionais e de apoio técnico para a elaboração de projetos e o eventual ajuste de políticas internas; o desenho de novas modalidades de financiamento; e a concretização de operações conjuntas com bancos de desenvolvimento nacionais. Na prática, isso implicaria um posicionamento ativo do Ministério da Economia junto aos bancos multilaterais, a fim de se garantir aumento de recursos, dentro das especificidades de cada instituição, para projetos no Brasil, bem como a criação de mecanismos para facilitar o encaminhamento de projetos no ministério.

O Brasil participa de diversas instituições multilaterais, de que são exemplos o Banco Mundial (e suas agências coligadas e fundos, como a Associação Internacional para o Desenvolvimento – IDA, a Corporação Financeira Internacional – IFC, e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – MIGA); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e seu braço privado, o BID Invest; o Novo Banco de Desenvolvimento (ou Banco dos BRICS); o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF); o Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB); e o Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata (Fonplata).

Cada uma dessas entidades tem regras próprias, assim como um conselho diretor que determina os critérios de elegibilidade dos projetos. Em alguns casos, um país apenas aporta recursos, mas não está qualificado para pedir empréstimos.

No caso do Brasil, a avaliação e seleção dos projetos do setor público que poderão ser objeto de financiamento por parte dessas e de outras instituições, com garantia soberana, são feitas pela Comissão de Financiamentos Externos, do Ministério da Economia (Cofix). Essa seleção obedece a critérios divulgados em resolução específica, e ocorre dentro dos limites para garantia da União determinados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Atualmente, as prioridades para projetos ou programas do setor público com apoio financeiro de fontes externas são: saneamento, pesquisa, desenvolvimento e inovação,

modernização tecnológica, meio ambiente, mobilidade e infraestrutura urbana e social, energia e logística e transporte. A julgar pela experiência durante a crise da Covid-19, pareceria razoável que fossem acrescentados a essa lista também projetos relacionados ao setor de saúde.

Várias dessas instituições financiam o setor privado, sem garantia soberana. Em alguns casos, isso pode compreender também empresas públicas. Existem hoje, no Brasil, projetos de iniciativa privada, sem garantia soberana, com recursos do BID Invest e da IFC, do Banco Mundial. No primeiro, o Brasil é o país com maior volume de investimentos; na IFC, é o quarto maior.

Cabe lembrar que essas agências são importantes não apenas por seu apoio em termos financeiros, mas também por sua *expertise* técnica e conhecimento de experiências diversas. Portanto, elas têm um importante papel a desempenhar também na estruturação de projetos de infraestrutura com participação de capital privado, nos casos de concessões e de parcerias público-privadas, assim como no apoio a empresas de menor porte, no apoio à elaboração de projetos e na provisão de garantia de crédito. Vale lembrar que, muitas vezes, a dificuldade em obter financiamento está associada à falta de projetos bem planejados e estruturados, que preencham os requisitos exigidos pelas instituições de fomento.

Além dessas instituições mencionadas, outras fontes importantes de recursos que podem ser exploradas são os fundos soberanos de diversos países, que têm manifestado seguidamente grande interesse em investir no Brasil. Alguns desses fundos têm por norma apenas investirem em economias com “grau de investimento” estabelecido por ao menos duas das grandes agências internacionais de avaliação de risco. Da mesma forma, há vários fundos de pensão de categorias profissionais em diversos países, mas cujos investimentos são igualmente limitados a economias com grau de investimento. Como a economia brasileira não possui mais o “grau de investimento”, o recurso a estes fundos tem potencial limitado, mas não deve ser menosprezado.

Outra possibilidade são os recursos de fundos de investimento estabelecidos em acordos bilaterais. Por exemplo, o Brasil e a China acordaram, no final de 2016, a criação de um fundo de cooperação para a competitividade produtiva no Brasil, com características peculiares. Entre outras, destacam-se o processo decisório paritário (três autoridades de cada país) e a possibilidade de que o lado chinês invista três dólares para cada dólar investido por instituição financeira nacional. Por razões de ordem técnica e política, esse fundo não financiou qualquer projeto até o momento. Caberia uma reconsideração deste instrumento e uma avaliação de por que ele não é utilizado.

A propósito, a China tem buscado aumentar sua influência na economia latino-americana por meio de projetos de infraestrutura, para permitir o acesso de sua economia a *commodities*. Fontes como o Banco Asiático de Desenvolvimento da Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NBR), o braço financeiro do BRICS, se apresentam como alternativas para captação de recursos externos. A China é um dos principais detentores do capital subscrito tanto no AIIB como no NBR.

Não obstante a visão crítica de alguns comentaristas (Humphrey, 2020), as condicionalidades impostas pelo capital chinês são as mesmas que um projeto financiado com capitais de outras fontes exigem: previsibilidade dos contratos e ambientes de negócios propícios

(*rule of law*). E o uso desses recursos configura oportunidade para o estreitamento dos laços bilaterais com a China, os quais contam com diversos mecanismos de consulta (a exemplo da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação – Cosban), mas ainda carecem de órgãos executores para dar aspecto prático e concreto aos projetos.

Por fim, é importante lembrar que os grandes projetos de infraestrutura no Brasil têm esbarrado não apenas em problemas de financiamento, mas também de governança, especialmente em função do baixo nível de concorrência entre participantes de licitações e da dificuldade do desenho regulatório. Como consequência, vários projetos não se concretizaram e ficaram caracterizados por desvios e superfaturamentos. Infelizmente, a corrupção decorreu também da ausência de concorrência, seja no processo de licitação, seja pela concentração na fonte de recursos, em grande parte no BNDES.

Nesse sentido, a governança de grandes projetos de infraestrutura precisa ser melhorada, à medida que o país busca novos parceiros para financiamento, como instituições que seguem boas práticas com padrões internacionais. O país precisa aperfeiçoar seus mecanismos de regulação de investimentos, como a Coflex, o Tesouro Nacional e o Banco Central, para que os projetos de financiamento estejam adequados às melhores práticas internacionais de *project finance*, com observância de regras relativas a endividamento e investimentos externos, no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 9.2 Diagnóstico

O Brasil tem capacidade de acessar um expressivo volume de recursos para financiar investimentos disponibilizados por diversos bancos e fundos multilaterais. E tem feito isso, em certa medida. Neste momento de crise, tais fontes podem e devem ganhar importância, especialmente quando se tem em vista a enorme necessidade de investimentos em áreas como saneamento, pesquisa, desenvolvimento e inovação, modernização tecnológica, meio ambiente, mobilidade e infraestrutura urbana e social, energia e logística, transporte e – agora mais do que nunca – saúde.

Se as estimativas, até recentemente, indicavam um excesso de demanda por recursos para investimentos em infraestrutura no mundo, da ordem de alguns trilhões de dólares, é razoável imaginar que uma das consequências da redução da atividade produtiva na maior parte dos países, em função da pandemia da Covid-19, será uma intensificação da demanda por recursos, para propósitos diversos.

Nesse sentido, os recursos e o apoio técnico disponibilizados por instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o BID, o NDB e o CAF, entre outras, são instrumentos extremamente valiosos enquanto fontes de financiamento para a elaboração de projetos e também para dar suporte a eventuais ajustes de políticas internas, ao desenho de novas modalidades de financiamento e à concretização de operações conjuntas com bancos de desenvolvimento nacionais. Portanto, é fundamental que haja um posicionamento mais ativo do Ministério da Economia junto a essas instituições, a fim de se garantir acesso aos recursos, dentro das especificidades de cada instituição, para projetos no Brasil. De forma mais ampla, o governo brasileiro precisa agir em algumas frentes, no sentido de se facilitar o encaminhamento de projetos no ministério e se aumentar a capacidade de obtenção de recursos dessas fontes, o que envolve algumas ações importantes, como as listadas a seguir.

- 1) Estimular parcerias entre bancos de desenvolvimento nacionais e bancos multilaterais, de modo a se diversificar a oferta de linhas de crédito.
- 2) Maximizar a utilização da capacidade técnica dos bancos e outras agências multilaterais no apoio à estruturação dos projetos, como também no desenho e na negociação de reformas internas necessárias para uma maior efetividade na implementação desses projetos.
- 3) Reforçar a capacidade técnica dentro do governo para a estruturação de projetos, de modo a se viabilizar a captação dos recursos ante os requisitos e exigências das instituições.
- 4) Dar especial atenção a projetos de infraestrutura e de apoio a agentes inovadores, a exemplo das *startups* e *fintechs*.
- 5) Avaliar adequadamente e adotar um posicionamento pragmático, baseado em estudos sobre custos e benefícios, quanto a parcerias bilaterais específicas ou à participação brasileira em novos fundos e iniciativas de financiamento multilateral.
- 6) Fortalecer o papel de órgãos de regulação de investimentos, como a Cofix, o Tesouro Nacional e o Banco Central, para que os projetos de financiamento estejam adequados às melhores práticas internacionais de *project finance*, ao mesmo tempo em que estejam em linha com regras relativas a endividamento e investimentos externos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal
- 7) Aumentar a concorrência dos projetos de licitações de infraestrutura, para atrair investimentos externos pela entrada de novas firmas nos certames. Esse processo deve contar com a participação de autoridades como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras.
- 8) Construir um mercado de garantia de créditos no Brasil.
- 9) Reavaliar e renegociar o mecanismo do Fundo de Cooperação com a China, de modo a não se desperdiçar a disponibilidade de recursos adicionais substantivos.
- 10) Aumentar a participação do Brasil em fontes alternativas de financiamento externo, como o AIIB e o NBR.

## 10 SUGESTÕES DE POLÍTICAS: METAS, AÇÕES E INSTRUMENTOS

- 1) Realizar atividades de prospecção de parcerias internacionais privadas para projetos de infraestrutura e de ampliação da capacidade produtiva da economia brasileira:
  - a) realizar análises prospectivas sobre mercados mais promissores e intensificar as viagens de autoridades e empresários, com vistas à atração de recursos para setores prioritários, com o apoio da Apex-Brasil;
  - b) atualizar e ampliar as páginas, na internet, das agências de interface com os investidores externos, maximizando-se o nível de informações e aumentando o grau de interação no processo de informação sobre projetos prioritários, benefícios, condições de financiamento e outros dados; e
  - c) aumentar o grau de interação entre as diversas agências e órgãos do governo no processo de organização e sistematização de informações sobre projetos prioritários, benefícios, condições de financiamento e outros dados, sob coordenação da Camex.

- 2) Ampliar o uso das linhas de crédito existentes em bancos e fundos multilaterais para novos projetos, tanto em infraestrutura física quanto social, e em saúde:
  - a) ensejar um posicionamento ativo do Ministério da Economia junto aos bancos multilaterais, a fim de se garantir aumento de recursos, dentro das especificidades de cada instituição, para projetos no Brasil, e criação de mecanismo facilitador de projetos no ministério;
  - b) estimular parcerias entre bancos de desenvolvimento e bancos multilaterais, de modo a se diversificar a oferta de linhas de crédito, desenvolver novos instrumentos financeiros e projetos bem estruturados, e ampliar os mecanismos de provisão de garantias, inclusive para ampliação dos financiamentos em infraestrutura e de apoio a agentes inovadores, a exemplo das *startups* e *fintechs*;
  - c) renegociar o mecanismo do Fundo de Cooperação com a China, de modo a não se desperdiçar a disponibilidade de recursos adicionais substantivos; e
  - d) maximizar a utilização da capacidade técnica dos bancos e outras agências multilaterais no apoio à estruturação dos projetos, assim como no desenho e na negociação de reformas internas necessárias para uma maior efetividade na implementação dos projetos.
- 3) Garantir ações de cooperação internacional com os principais parceiros que possam reforçar a disponibilidade de recursos internacionais para investimentos produtivos e para a construção de um mercado de garantia de créditos no Brasil, avaliando seu acesso a fundos internacionais existentes:
  - a) estimular um posicionamento pragmático, baseado em estudos sobre custos e benefícios, quanto a parcerias bilaterais específicas ou à participação brasileira em novos fundos e iniciativas de financiamento;
  - b) aumentar a participação do Brasil em fontes alternativas de financiamento externo, como o AIIB e o NDB;
  - c) fortalecer o papel de órgãos de regulação de investimentos, como a Cofix, o Tesouro Nacional e o Banco Central, para que os projetos de financiamento estejam adequados às melhores práticas internacionais de *project finance*, com observância de regras relativas a endividamento e investimentos externos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
  - d) aumentar a concorrência dos projetos de licitações de infraestrutura, para atrair investimentos externos pela entrada de novas firmas nos certames, esse processo deve contar com a participação de autoridades como o Cade e as agências reguladoras.





## PARTE III

# ATUAÇÃO DO BRASIL EM NEGOCIAÇÕES E FÓRUMS INTERNACIONAIS

---

## 11 O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL E A POSIÇÃO DO BRASIL

### 11.1 Contexto

Um dos principais efeitos colaterais da pandemia de Covid-19 foi a contração da atividade econômica em nível mundial. Este processo ocorreu por meio de ao menos três mecanismos.

Primeiro, a existência de uma epidemia reduziu por si só a circulação de pessoas e aumentou a incerteza, levando à retração da oferta e da demanda. Segundo, governos suspenderam o funcionamento de várias atividades econômicas, o que diminuiu a oferta de bens e serviços. Terceiro, governos restringiram diretamente a circulação de pessoas em vários casos (suspendendo ou limitando o transporte de passageiros, por exemplo), o que diminuiu a oferta de trabalho.

Suas consequências sobre o comércio exterior se deram de ao menos três formas. Primeiro, a retração na atividade econômica doméstica diminuiu a capacidade de importação e a demanda por itens importados. Segundo, vários governos introduziram restrições sobre a exportação a fim de evitar o desabastecimento do mercado interno, especialmente de itens de saúde ou outros itens essenciais (alimentos, por exemplo); até o momento, cerca de noventa países impuseram algum tipo de restrição deste tipo.<sup>1</sup> Terceiro, restrições impostas ao transporte reduziram o fluxo internacional de bens.

Para além de efeitos imediatos sobre o comércio internacional, a pandemia criou incentivos adicionais para que economias mais dependentes do comércio exterior alterem políticas, baseando-se na perspectiva de que a “globalização foi longe demais”. Assim, a pandemia poderia acelerar uma tendência preexistente de “nacionalização” de cadeias de valor, cujo objetivo seria o de garantir o abastecimento interno. Como exemplo, nos Estados Unidos, muitos acham inaceitável que 80% dos ingredientes ativos de medicamentos produzidos no país sejam importados da Índia e da China.<sup>2</sup>

Nesse sentido, governos poderiam estimular a produção doméstica, a fim de serem nacionalizadas cadeias de valor, o que poderia ser feito pela imposição de restrições de acesso ao mercado doméstico, subsídios, acesso facilitado ao crédito, política voltada para a inovação, entre outras medidas. Além disso, governos poderiam desincentivar a exportação de certos produtos, pela introdução de barreiras ou pela remoção de várias formas de incentivo (fiscais ou na forma de crédito, por exemplo).

Contudo, a adoção de tais medidas em um mundo pós-pandemia levaria a uma retração ainda maior da atividade econômica, traria perdas de produtividade e aumentaria níveis de pobreza e desigualdade. Nesse sentido, organizações de diversas áreas têm recomendado a diminuição (e não o aumento) de barreiras comerciais, incluindo a Organização Mundial da Saúde (OMS) (UN, 2020) e o Banco Mundial (World Bank, 2020), contrariando o que alguns líderes políticos têm declarado, incluindo os presidentes dos Estados Unidos, da França e da Índia (Fitch, O’Keeffe e Davis, 2020; Politi, 2020; Rose, 2020).

Por essa razão, é recomendável que o Brasil não adote medidas protecionistas, mas, ao contrário, procure enfatizar que eventuais alterações em normas internacionais sejam o resultado de decisões multilaterais. Em espaços internacionais, recomenda-se que o Brasil enfatize como a pandemia revela e reforça várias formas de desigualdade, as quais seriam agravadas em um cenário de retração do comércio internacional.

1. Disponível em: <<https://macmap.org/en/covid19>>.

2. Disponível em: <<https://www.cfr.org/in-brief/coronavirus-disrupt-us-drug-supply-shortages-fda>>.

Além disso, a pandemia também expôs diversos problemas de coordenação internacional no gerenciamento de crises, tratando-se de oportunidade para reavaliar arranjos internacionais existentes, assim como as formas pelas quais o Brasil se relaciona com outros países e organizações internacionais. Isto se aplica não apenas a normas de comércio internacional, mas também à governança de questões relacionadas direta ou indiretamente à saúde. Uma eventual retração nas atividades de coordenação e cooperação internacional nesta área contribuiria para ampliar desigualdades e aumentaria as chances de novas pandemias. Como exemplo, políticas de vacinação conduzidas em um ambiente de pouca cooperação internacional teriam custo mais elevado e não atingiriam grande parte da população pobre dos países menos desenvolvidos, o que geraria impactos não apenas nesses países, mas em todo o mundo.

Contudo, o cenário pós-pandemia deverá ser pouco favorável ao Brasil, quer pela deterioração da situação econômica do país, quer em função da eventual ampliação de políticas protecionistas – embora existam algumas formas de minimizar os efeitos negativos destes fatores. Diante disso, seria recomendável que o governo brasileiro trabalhasse contra medidas protecionistas e iniciativas nacionais que vão contra as normas e regras acordadas e adotadas em âmbito mundial, e em defesa das instituições e foros multilaterais.

Apesar de o Brasil possuir incentivos para defender o multilateralismo, a sua capacidade de influência em um mundo pós-pandemia depende de fatores estruturais e conjunturais, tanto domésticos como internacionais. Alguns fatores estruturais podem ser relevantes para compensar eventuais problemas conjunturais. De toda forma, recomenda-se cautela para não se “queimar pontes” com países e organizações internacionais que podem ser aliados importantes do Brasil na defesa do multilateralismo ou fontes de recursos consideráveis em um mundo pós-pandemia. Nesse sentido, o G20, a OMC, o BRICS e a integração regional são espaços importantes de ação.

### 11.1.1 Fatores estruturais

No âmbito doméstico, há ao menos três fatores estruturais favoráveis ao Brasil, os quais justificariam a defesa do multilateralismo e a rejeição de medidas protecionistas em um mundo pós-pandemia. Primeiro, as dimensões geográfica, populacional e econômica do país o tornam um parceiro de peso, seja para a formação de alianças, seja por interesse no acesso ao mercado doméstico brasileiro. Segundo, o Brasil possui um histórico de defesa do multilateralismo e da integração regional, com uma reputação de parceiro confiável na defesa destes princípios. Terceiro, o país possui instituições de excelência na área de saúde pública e de pesquisa, o que o tornaria um parceiro atrativo em um mundo pós-pandemia.

Por outro lado, a manutenção de índices elevados de pobreza e desigualdade, a baixa produtividade, e a manutenção de uma situação fiscal frágil são fatores estruturais que reduzem a atratividade do país. A isto se soma um histórico de manutenção de diversas barreiras comerciais no país.

No âmbito internacional, alguns fatores estruturais justificam a opção brasileira pelo multilateralismo, como: *i*) o fato de existirem instituições que reúnem países desenvolvidos e em desenvolvimento (G20, por exemplo) ou grandes países em desenvolvimento (BRICS, por exemplo); *ii*) o fato de o Brasil possuir relações sólidas tanto com a China quanto com os Estados Unidos em diversas áreas, o que lhe permite negociar com ambos; e *iii*) o fato de que a pandemia criou incentivos para governos buscarem a cooperação internacional como forma de resolver problemas comuns.

Por outro lado, a pressão protecionista em diversos países do mundo, que já era visível antes da pandemia e pode ganhar força daqui para adiante, cria um ambiente menos fértil para agendas que enfatizam a importância do multilateralismo e a implementação de arranjos internacionais voltados para a promoção do desenvolvimento.

### 11.1.2 Fatores conjunturais

Há alguns fatores conjunturais desfavoráveis, os quais, provavelmente, limitarão a capacidade de influência do Brasil em um mundo pós-pandemia. No âmbito doméstico, existem alguns mais relevantes, como a depressão da atividade econômica de 2015-2016 e a lenta recuperação nos anos seguintes, que reduziu a atratividade do Brasil e levanta dúvidas acerca da capacidade das instituições nacionais de recuperarem a economia do país – especialmente em um contexto de reduzido espaço fiscal (World Bank, 2019), problema que se agravará com os esforços para combater a pandemia.

Para além de fatores domésticos, o Brasil é desfavorecido por ao menos três fatores da conjuntura internacional. Primeiro, o fato de que países importantes possuem atualmente governos com orientação protecionista e pouco propensos a priorizar temas relativos ao desenvolvimento. Segundo, políticas protecionistas nos Estados Unidos podem provocar retaliações e uma conseqüente reação em cadeia, levando a um aumento generalizado de barreiras e à contração do comércio global. Esta tendência deve se manter independentemente do resultado das eleições nos Estados Unidos neste ano, dado o elevado consenso bipartidário naquele país acerca da necessidade de se reduzir a dependência da China e conter sua crescente influência. Terceiro, há uma onda de pessimismo entre governos e potenciais investidores, o que pode limitar ainda mais o papel do setor externo em uma recuperação econômica do país – embora, ao mesmo tempo, isto diminua as possibilidades de conflitos (Posen, 2020).

## 11.2 Diagnóstico

O Brasil precisará, de alguma forma, compensar estes problemas conjunturais para lidar com a crise da Covid-19. Um ponto interessante seria utilizar algum dispositivo de *credible commitment*, de forma que compromissos eventualmente assumidos pelo país fossem percebidos como críveis por parceiros. Na área comercial, a abertura de alguns setores poderia ser uma sinalização nesse sentido, enquanto, na área da saúde, este efeito poderia ser obtido por meio de transferências de recursos para fundos voltados à imunização de pessoas ou pesquisas na área, como o Coalition for Epidemic Preparedness and Innovation (CEPI), a Global Alliance for Vaccines and Immunizations (GAVI) ou outras organizações e programas.

## 12 NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS

### 12.1 Contexto

O movimento de redução de tarifas de importação observado no mundo nas últimas décadas foi acompanhado *pari passu* pela assinatura de acordos comerciais que envolveram grande número de países ao redor do mundo. Houve forte crescimento do número de acordos comerciais notificados na OMC a partir do início dos anos 1990. Se, na década anterior, os números variavam de zero a três acordos por ano, entre 1992 e 2018 eles subiram para uma média de 22 acordos. Os números diminuíram nos anos mais recentes, mas atualmente há

mais de 480 acordos notificados. Segundo a OMC (2011), cada país-membro da organização era signatário, em média, de treze acordos comerciais em 2010, e o comércio feito sob o abrigo desses acordos representava cerca de 50% do comércio mundial de mercadorias.

O Brasil não ficou alheio a esse movimento. Na verdade, até 2018 o país possuía acordos com dezenove países ou blocos, superando a média dos países-membros da OMC. Contudo, a relevância destes acordos é muito limitada, tendo em vista que: *i*) têm limitada abrangência geográfica, concentrando-se em países da América Latina; *ii*) vários deles são acordos de alcance parcial, e não de livre comércio, por abrangerem um conjunto limitado de produtos; e *iii*) os países parceiros dos acordos têm, quase todos, baixíssima participação na corrente de comércio do país. Este último ponto está relacionado ao fato de que o país não possui acordos vigentes com as maiores economias do mundo e/ou as mais desenvolvidas. Apenas em 2019, foram assinados acordos com países com este perfil – congregados no Mercado Comum do Sul (Mercosul)-União Europeia e no Mercosul-Área Europeia de Livre Comércio (EFTA) –, ainda pendentes de ratificação.

Com efeito, houve avanços importantes nos anos recentes, com a conclusão das negociações destes dois acordos, negociações em andamento com México, Coreia do Sul e Cingapura, e declarações de interesse mútuo na negociação de acordos com Estados Unidos e Japão. No entanto, os acordos comerciais ainda estão longe de receber a atenção e o grau de prioridade que mereceriam.

É verdade que os anos recentes testemunharam uma perda de impulso na negociação de acordos comerciais ao redor do mundo, e o cenário pós-pandemia também não deve se mostrar tão favorável a acordos como foi o período entre o final do século passado e a primeira década do século atual. Tal tendência pode se acentuar ainda mais.

No caso do Brasil, contudo, há muitos e variados benefícios que podem ser obtidos na negociação de acordos comerciais, especialmente diante de um esforço de reerguer a economia brasileira com base em aumento da exportação e com foco na produtividade e no alcance de níveis de competitividade compatíveis com as melhores práticas internacionais. Sem contar o fato de que a disposição em negociar e fechar acordos comerciais mais abrangentes seria um importante elemento para alterar a imagem do Brasil, ainda tido como um país fechado e protecionista.

A seguir, são listados os principais benefícios dos acordos comerciais.

- 1) Maior acesso aos mercados de outros países, estimulando as exportações e ajudando a equilibrar a balança de comércio diante do aumento de importações que resulta da abertura unilateral.
- 2) Ganhos de economias de escala nos setores exportadores, algo que só pode ser obtido se a abertura feita pelo país for acompanhada de semelhante abertura por parte dos parceiros comerciais.
- 3) Redução de barreiras não tarifárias ao comércio entre os países signatários, visto que estas têm se tornado cada vez mais relevantes como restrições aos fluxos de comércio. Tipicamente, os acordos envolvem a harmonização de regras, procedimentos e exigências mútuas referentes aos bens transacionados entre os países em um nível que não se consegue obter no âmbito multilateral. Exemplos: normas e padrões técnicos, exigências sanitárias e fitossanitárias, leis trabalhistas, exigências ambientais etc.

- 4) Acordos para facilitar o comércio de serviços, inclusive financeiros e comércio eletrônico.
- 5) Proteção aos seus investidores por meio de regras de investimento, propriedade intelectual, regras de competição e mobilidade de pessoal.
- 6) Acordos comerciais reforçam o entendimento de que o país está realmente comprometido com um regime comercial mais aberto, visto que isso depende da credibilidade do governo e da percepção quanto à estabilidade institucional. Se os acordos comerciais forem percebidos como sendo pouco suscetíveis a retrocessos, eles tendem a fortalecer a ideia de que a liberalização das importações é um programa permanente (Nonnenberg *et al.*, 2019).

Na verdade, os acordos comerciais envolvem uma gama de questões que vai muito além das tarifas de importação ou de iniciativas de abertura que dependam apenas da vontade de um país. Reconhecendo-se que o comércio é uma via de mão dupla, e dadas as dificuldades de negociação e aplicação de regras multilaterais em diversas questões não tarifárias relevantes, eles surgem como um elemento muito importante para o aprofundamento da integração comercial dos países.

Uma questão importante é que o processo de negociação de acordos comerciais é longo e envolve um custo significativo em termos do tempo dedicado por diversos agentes do governo e também por representantes do setor privado. Portanto, é preciso que haja uma clara definição de prioridades, com correta escolha de parceiros e evitando-se um número elevado de negociações simultâneas, especialmente.

Tipicamente, a escolha de quais acordos comerciais serão negociados deve levar em conta três fatores: *i*) os potenciais impactos econômicos gerados pelo acordo, considerando-se, inclusive, quais seriam os setores de atividade mais beneficiados ou mais prejudicados pelo acordos; *ii*) interesses geopolíticos, de forma que os acordos comerciais sejam um instrumento dentro de uma estratégia mais ampla de política externa; e *iii*) o interesse demonstrado por outros países ou blocos em negociar acordos com o país em questão.

Quanto aos impactos econômicos, a definição de prioridades e a própria condução do processo negociador devem ser devidamente informadas por análise técnicas que levem em conta, por exemplo, o tamanho e a estrutura de oferta e demanda nos mercados de interesse; o resultado de indicadores que mostrem os potencial de complementaridade econômica entre os países, inclusive em termos do comércio intraindustrial (e há um grande número de indicadores deste tipo sugeridos pela literatura); e os resultados de simulações de impacto da abertura comercial prevista nos acordos, o que é normalmente feito através de modelos de equilíbrio geral computável (EGC), utilizando-se bases de dados internacionais (a mais utilizada é a do Global Trade Analysis Project – GTAP).

## 12.2 Diagnóstico

O Brasil ainda é um país relativamente fechado ao comércio, com tarifas de importação relativamente elevadas e número limitado de acordos comerciais vigentes. Apesar de um cenário internacional que possa ser menor favorável à negociação de acordos, é importante para o país prosseguir com esforços de negociação já em curso com parceiros relevantes e iniciar a negociação de novos acordos com países interessados. Tal movimento possibilitaria ao país acesso ampliado e preferencial a novos mercados e estímulos de produtividade advindos da integração comercial com o mundo, que podem colaborar não apenas para a retomada do crescimento no período pós-pandemia, mas também para sua sustentação no médio e no longo prazos.

Dentro da estrutura institucional vigente no país, cabe à Camex liderar esse processo, estabelecendo uma agenda ambiciosa de negociação de acordos comerciais até 2022, tendo em conta o contexto internacional e os parceiros efetivamente interessados, provendo capacidade técnica para avaliação e discussão dos termos dos acordos e coordenando os esforços das diferentes áreas do governo interessadas e/ou envolvidas nas negociações, em especial o Ministério das Relações Exteriores, responsável pelas negociações e condutor da política externa do país.

Em termos de definição de prioridades na área de negociações, dois critérios devem ser levados em conta. Primeiro, deve-se buscar extrair os ganhos de esforços já realizados, o que implica dar prioridade à ratificação e implementação de acordos já concluídos (União Europeia e EFTA) e ao fechamento de negociações já em andamento (México, Canadá, Coreia do Sul).

Segundo, deve-se identificar e focar situações em que há nítidos interesses estratégicos e geopolíticos e existe a possibilidade de aprofundar acordos já existentes. Isso inclui Índia e União Aduaneira da África Austral, com os quais o Brasil já possui acordos de alcance parcial em vigor e que fazem parte do BRICS, além de serem economias grandes e de grande peso em suas regiões. Incluem-se aqui também os vizinhos sul-americanos, que são parceiros comerciais naturais (em virtude da proximidade geográfica) e nos quais o país tem grande potencial de expansão de exportações de bens manufaturados, o que ajudaria a diversificar a pauta, hoje concentrada em *commodities*. O Brasil tem perdido espaço nas importações da maioria dos países da região, em função de estes terem assinado acordos comerciais com outros países, o que erodiu as preferências de que o Brasil goza. Daí a importância de aprofundar os acordos – incorporando temas como normas técnicas, barreiras não tarifárias, facilitação de comércio, proteção de investimentos etc. – e de investir em iniciativas que reduzam os custos de transação na região (especialmente em infraestrutura de transporte), com vistas a se aprofundar a integração regional, estimular o desenvolvimento de cadeias de valor regional e garantir ao Brasil uma posição preferencial e dominante nos mercados da região.

Naturalmente, tal priorização não deve excluir possíveis acordos baseados em uma visão de médio e longo prazos. Essa perspectiva envolveria a negociação de acordos com economias de grande porte e mais desenvolvidas (como Estados Unidos, China e Japão), bem como com algumas que apresentam grande potencial de crescimento nos próximos anos (destacadamente os países do Sudeste Asiático), o que traria maior capacidade de alavancar as exportações (e também as importações) brasileiras em termos absolutos e gerar maior impacto no crescimento econômico.

### 13 ATUAÇÃO DO BRASIL EM FÓRUNS INTERNACIONAIS

Em eventuais negociações das quais o Brasil venha a participar, fatores estruturais e conjunturais irão condicionar o grau de influência do país e os resultados de negociações. Em tal contexto, é necessário que o Brasil tenha posicionamentos e estratégias de atuação claros e firmes, principalmente em quatro “frentes” onde o país tem maior capacidade de exercer influência: G20, integração na América do Sul (Mercosul e outros fóruns regionais), BRICS e OMC.

## 13.1 G20

### 13.1.1 Contexto

O G20 (ou Grupo dos 20) é um fórum internacional atualmente composto pelos ministros das finanças e presidentes de bancos centrais de dezenove países e da União Europeia (UE). Foi formalmente estabelecido em setembro de 1999, quando representantes de sete das maiores economias (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos) se reuniram em Washington, Estados Unidos, e decidiram ampliar o tradicional G7, incluindo países emergentes, sob o princípio de um diálogo ampliado, levando em conta o peso econômico crescente daqueles países, que, juntos, representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio mundial e dois terços da população mundial.<sup>3</sup> O G20 tinha, como objetivos originais: *i*) reduzir a vulnerabilidade do sistema financeiro internacional evidenciada após a crise financeira global de 1997-1998 em um contexto de globalização econômica; e *ii*) promover a participação e o engajamento dos principais países em desenvolvimento nas discussões e decisões sobre questões econômicas globais.

A primeira Reunião dos Líderes do G20 ocorreu em Washington, de 14 a 15 de novembro de 2008, quando, diante da grande crise financeira internacional que se iniciara, os governos dos países-membros acordaram um plano de ação para estabilizar a economia global e impedir futuras crises. A partir de então, o G20 ampliou sua agenda, e esses governos se reúnem periodicamente em cúpulas. Houve duas cúpulas do G20 em 2009 e em 2010. Desde a cúpula de Cannes, realizada em novembro de 2011, as cúpulas do G20 são realizadas anualmente (Amadeo, 2019).

Além das cúpulas de líderes, que coroam a presidência *pro tempore* rotativa dos membros, o trabalho em andamento do G20 é dividido em duas trilhas: a trilha dos *sherpas* e a trilha financeira, que continuam ao longo do ano. A terceira reunião do G20 em Pittsburg, em 2009, estabeleceu esse formato e reconheceu sua eficiência no tratamento das questões de finanças e economia globais.

A partir de 2017, os seguintes vinte membros integram o G20: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, União Europeia, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. A Espanha é um convidado permanente. A UE é representada pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu. Coletivamente, as economias do G20 representam cerca de 90% do produto mundial bruto, 80% do comércio mundial (ou, se excluído o comércio intra-UE, 75%), dois terços da população mundial, e aproximadamente metade da área terrestre mundial.

Além disso, todos os anos, os convidados do G20 incluem, além da Espanha, o presidente da Association of Southeast Asian Nations (Asean); dois países africanos (o presidente da União Africana e um representante da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África – Nepad) e um país (às vezes mais de um) convidado pela presidência, geralmente de sua própria região. O G20 não é uma organização formal e não possui um secretariado próprio. Um secretariado temporário é criado pelo país que exerce a presidência, para o período em que a ocupa (Amadeo, 2019).

3.. Disponível em: <https://g20.org/en/about/Pages/default.aspx>>.



Em 25 de setembro de 2009, o G20 passou a substituir o G8 como o principal conselho econômico das nações ricas, e se tornou o principal fórum de cooperação internacional nas questões mais importantes da agenda econômico-financeira global (Amadeo, 2019).

Em 2020, o G20 se encontra sob a presidência da Arábia Saudita, que convocou a Cúpula Extraordinária, realizada no dia 26 de março por videoconferência, em resposta a críticas de lentidão do grupo em responder às urgentes demandas impostas pela pandemia da Covid-19. Essa pandemia rapidamente alterou a agenda e as prioridades do G20, que, em Declaração sobre Covid-19, se comprometeu a:

- injetar US\$ 4,8 trilhões na economia global, por meio de medidas nacionais, como parte de seus esforços para diminuir o impacto da doença, além de propiciar apoio fiscal em larga escala e esquemas de garantia;
- implementar e financiar todas as medidas de saúde necessárias para proteger vidas e minimizar danos econômicos e sociais, incluindo o financiamento da resposta da OMS e o fortalecimento de seu mandato, bem como a expansão da capacidade de fabricação de suprimentos médicos, o fortalecimento das capacidades de responder a doenças infecciosas e o compartilhamento de dados clínicos; e
- evitar interferências desnecessárias no comércio internacional e medidas protecionistas: “As medidas emergenciais destinadas a proteger a saúde serão direcionadas, proporcionais, transparentes e temporárias” (Brasil, 2020b).

Líderes também expressaram na Cúpula preocupação com os riscos para países frágeis, principalmente na África, onde os sistemas de saúde e as economias podem ser menos capazes de lidar com o desafio, bem como com o especial risco que correm os refugiados e os deslocados; reconheceu-se a necessidade de reforçar as redes de segurança financeira global e os sistemas nacionais de saúde (Brasil, 2020b).

Em encontro virtual realizado em 15 de abril de 2020, ministros de finanças e presidentes de bancos centrais do G20 concordaram em suspender os serviços do pagamento da dívida dos países menos desenvolvidos, defendendo, em comunicado conjunto, uma ação coordenada com esse propósito no âmbito da pandemia. A moratória entrou em vigor em 1º de maio, com duração prevista até 31 de dezembro, mas podendo ser estendida até 2021. O G20 estima que a decisão de congelar os pagamentos tanto do principal quanto dos juros daquelas dívidas liberará mais de US\$ 20 bilhões para reforçar sistemas de saúde e financiar a recuperação econômica daqueles países. O G20 recomendou ainda que credores privados adotem medidas comparáveis (G20..., 2020).

Após acordo com a Índia, originalmente prevista para ocupar a presidência do G20 no próximo ano, a Itália ocupará pela primeira vez essa presidência em 2021. As prioridades da presidência italiana ainda não foram definidas, e certamente dependerão da evolução da pandemia da Covid-19 em 2020.

O Brasil tem fortes razões para apoiar as iniciativas do G20 em resposta à pandemia. Ao aumentar a capacidade de países, sobretudo os menos desenvolvidos, de responder a tal pandemia, o grupo estará contribuindo para a provisão de um bem público global essencial. É certo que a pandemia não poderá ser efetivamente enfrentada por países agindo de forma isolada e descoordenada, uma vez que o vírus não respeita fronteiras nacionais e o risco de propagação do vírus persistirá até que este seja controlado em âmbito global. Além disso, os países menos desenvolvidos dependerão, de forma crucial, da assistência internacional para elaborar e implementar suas respostas à pandemia.

Ademais, as iniciativas do G20 se dão em contexto de grave crise do multilateralismo (Narlikar, 2020), em que a cooperação internacional – até em suas formas mais básicas de coordenação e comunicação – tem fracassado. Países adotam protocolos distintos de interação e tratamento de pacientes, métodos e classificações distintos para contabilizar casos e mortes por Covid-19, dificultando comparações, o compartilhamento de experiências e aprendizado e o monitoramento do avanço do vírus. Países impõem restrições a viagens internacionais e medidas de fechamento de fronteiras de forma unilateral, muitas vezes sem consultas ou mesmo comunicados prévios (Lee *et al.*, 2020). Países também disputam respiradores, medicamentos, equipamentos de proteção individual e outros instrumentos médicos, levando à inflação de seus preços e confiscos em escalas internacionais (Carga..., 2020). Além disso, o financiamento da principal organização global de saúde, a OMS, tem sido suspenso por seu principal financiador, os Estados Unidos (Yeung, 2020).

### 13.1.2 Diagnóstico

Dadas as reconhecidas ineficiência, burocracia e demora da família de organizações das Nações Unidas, evidenciadas sobretudo em contextos de crises como a atual, além da hostilidade demonstrada a essas organizações pelo governo dos Estados Unidos e de outros países, o G20 pode contribuir para preencher uma lacuna considerável na governança e na cooperação internacional diante da pandemia da Covid-19. Por sua maior informalidade, o G20 é mais ágil e sujeito a menos restrições. Ademais, sua ampliada agenda permite que o grupo atue em áreas que vão muito além das finanças globais, incluindo a saúde pública e praticamente qualquer outra área relativa ao desenvolvimento. Finalmente, por reunir as maiores economias – em tese as mais capazes de prover os bens públicos globais e a cooperação para os países menos desenvolvidos –, e por reunir tanto economias avançadas quanto emergentes, o G20 ocupa uma posição única entre as instituições internacionais para se fazer frente à pandemia.

Por tais razões, a atuação do Brasil no G20 deve ter metas que vão muito além da promoção de suas exportações. O país deve apoiar as iniciativas já anunciadas do grupo, sobretudo a injeção de recursos para recuperação econômica, o financiamento da OMS e a manutenção da abertura dos mercados, evitando um cenário semelhante ao verificado nos anos 1930, de protecionismo e imposição unilateral de barreiras ao comércio. A OMS permanece – a despeito de notórias falhas na resposta a emergências de saúde prévias, como a H1N1 e o Ebola – fundamental no seu papel de orientar as políticas para pandemia, sobretudo dos países menos desenvolvidos (Kamradt-Scott, 2020). As iniciativas anunciadas pelo G20 servem, portanto, para reforçar instituições e normas multilaterais historicamente favorecidas pela diplomacia brasileira e enfraquecidas em tempos recentes.

Uma área em que a diplomacia brasileira atuou com êxito no passado recente, e na qual poderia ter influência no âmbito do G20, é justamente a da governança e cooperação em saúde. A pandemia da Covid-19 representa grande janela de oportunidade para a promoção de uma agenda – encampada pelo Brasil na OMS e em outras instituições (Mello e Souza e Aznar, 2020) – que tenha por foco os determinantes sociais da saúde, e não seja limitada ao controle estreito das doenças infecciosas. A defesa de tal agenda no G20 seria apropriada, não somente por refletir a própria agenda e concepção de saúde adotada em âmbito doméstico no Brasil, a partir da CF/1988, com o Sistema Único de Saúde (SUS), mas também por refletir as necessidades e interesses do mundo em desenvolvimento, distintos daquelas dos países desenvolvidos em diversos aspectos fundamentais (Mello e Souza e Aznar, 2020).

No contexto da pandemia de Covid-19, torna-se premente a necessidade de se incluírem as condições das populações vulneráveis dos países em desenvolvimento, no que diz respeito ao acesso à água, saneamento e condições de higiene, espaço físico para isolamento social, manutenção de renda e emprego, acesso à informação e lazer, entre outros, nas políticas de contenção do vírus. Para esse propósito, será necessário tanto dar voz a esses países no G20 e outras instituições internacionais como expandir e garantir a eficácia da cooperação internacional em saúde. O Brasil dispõe, dado o seu histórico de inovação na área da saúde nos âmbitos doméstico e internacional (Mello e Souza e Aznar, 2020), de condições únicas para exercer um papel proeminente no G20 durante o combate à Covid-19 e após a superação da pandemia. O foco no G20 se deve a três fatores. Primeiro, pelo fato de o grupo representar 75% da população, 90% do PIB e 80% do comércio mundial; ter os maiores países do Norte e Sul globais; e ter ampla representatividade geográfica. Isto lhe confere tanto legitimidade como capacidade de gerar efeitos positivos sobre a maior parte da população mundial.

Segundo, a área de saúde tem sido central em discussões no G20. Este processo antecede a pandemia, tendo emergido com maior força, em 2014, como resposta à epidemia causada pelo Ebola na África Ocidental. A importância do tema cresceu ainda mais a partir de 2017, quando, pela primeira vez, foi tratado nas cúpulas do grupo (OECD, 2019; Vana, 2019). Dessa forma, quando a pandemia de Covid-19 surgiu, o grupo estava relativamente bem articulado para oferecer ao menos alguma resposta coordenada à crise. Ainda que enfraquecido pela ausência dos Estados Unidos e da China em período recente, o G20 tem sido central na formação de *pools* de recursos voltados para a pesquisa na área da saúde. A opção do grupo tem sido apoiar programas e organizações preexistentes, especialmente a CEPI, a GAVI e a COVID-19 Solidarity Response Fund (da OMS). Entre os membros do G20, a Arábia Saudita declarou que irá alocar US\$ 500 milhões, distribuídos entre CEPI, GAVI e outros programas e organizações; o Reino Unido declarou que irá alocar £ 1,65 bilhão para a GAVI; o Japão vai alocar US\$ 100 milhões para a GAVI; a Itália vai alocar US\$ 120 milhões; a Alemanha vai alocar pelo menos € 600 milhões para a GAVI; e a União Europeia, € 100 milhões para o CEPI (Coronavirus..., 2020; Countries..., 2020; Italy..., 2020; Japan..., 2020). Assim, o G20 gerou um *hub* que não apenas distribui recursos voltados para imunização e pesquisa na área, mas que também pode acumular experiência e conhecimento sobre melhores práticas nas áreas da saúde e da cooperação internacional.

Terceiro, pelo fato de o grupo combinar o enfrentamento da pandemia ao enfrentamento dos efeitos econômicos dela decorrentes. No âmbito do G20, já foi discutida a necessidade de perdão de dívidas dos países menos desenvolvidos, por exemplo, uma iniciativa que o grupo apoia, ao lado do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outras organizações (News Wires, 2020). Além disso, o grupo pode ser um espaço de correção de deficiências na regulação do comércio expostas pela pandemia, a exemplo das restrições à exportação de itens de primeira necessidade.

Para além das áreas de saúde e de barreiras, recomenda-se que o Brasil trabalhe no âmbito do G20 na regulação do comércio eletrônico, seja de produtos, serviços ou dados, cujas deficiências foram também expostas durante a pandemia. A ausência de normas internacionais e o protecionismo existente no país contribuem para que o Brasil mantenha padrões e níveis de comércio eletrônico muito inferiores ao ótimo. Em uma situação de pandemia, um comércio eletrônico mais moderno teria contribuído para índices mais altos de isolamento social e impactos menores sobre a economia. Ademais, o comércio de dados tem crescido de forma muito mais acelerada do que o comércio físico (Lagarde, 2018).

## 13.2 Integração na América do Sul

### 13.2.1 Contexto

A integração sul-americana, embora historicamente seja parte da retórica da política externa brasileira, permanece muito aquém das ambições iniciais. Apesar de a rede de acordos comerciais existentes entre os países da região já ter reduzido a zero as tarifas alfandegárias de quase todos os produtos, grandes desafios ainda persistem, especialmente em duas áreas: facilitação e comércio e infraestrutura.

O comércio regional ainda é prejudicado por muitas barreiras normativas e burocráticas, o que evidencia a necessidade de esforços de facilitação do comércio – definida como simplificação, harmonização, padronização e modernização de procedimentos de comércio internacional. As medidas de facilitação de comércio ajudariam os países a reduzir barreiras comerciais e custos de transação, que, por sua vez garantem a previsibilidade das operações e contribuem para a competitividade dos países, ao se integrarem no comércio internacional. Nesse sentido, são medidas de harmonização de certas regras entre países para promover maior eficiência, transparência e previsibilidade baseadas em normas, padrões e práticas aceitas internacionalmente (Sá Porto, Canuto e Morini 2015).

*Grosso modo*, enquanto a infraestrutura física pode ser entendida como o *hardware* da integração regional, a base física e as medidas de facilitação do comércio seriam o *software* em que as transações se desenvolvem.

A harmonização de procedimentos alfandegários entre parceiros comerciais é um primeiro veículo de medidas de facilitação do comércio. Práticas regulatórias comuns no tratamento de bens e serviços são a extensão natural desse processo. Dessa forma, a cooperação entre autoridades regulatórias dos países-membros em um processo de integração regional é uma consequência natural e necessária. Ao contrário da infraestrutura física, a criação de regras de facilitação de comércio não requer investimentos vultosos em um primeiro momento, mas exige continuidade e capacidade organizativa das instituições domésticas envolvidas e esforços de negociação e coordenação nos foros regionais.

O exemplo do Mercosul não é muito alentador nesse sentido. A melhoria do ambiente de negócios entre os países-membros, favorável ao investimento doméstico e internacional, requer regras mais claras, não apenas em temas de facilitação ao comércio, mas também no que concerne a um arcabouço regulatório comum. Essas regras seriam a consequência de um processo de integração regional visando a um mercado comum, mas a proliferação de tópicos de discussão e de questões não resolvidas entre os sócios do Mercosul – como a própria incapacidade de aplicação plena e irrestrita da Tarifa Externa Comum – implicam grandes dificuldades na convergência para uma agenda regulatória.

Quanto à infraestrutura, estudos mostram que esta contribui para o avanço do comércio mundial tanto quanto a diminuição das tarifas alfandegárias (Sá Porto, 2018; Moreira, 2007; Tomassian, 2009). O sucesso inicial do Mercosul deveu-se, em grande parte, à proximidade física dos países do Cone Sul e à presença de uma rede de comunicação caracterizada pela contiguidade das fronteiras geográficas e pela existência de uma bacia hidrográfica que, historicamente, facilitaram os intercâmbios na região Sul do

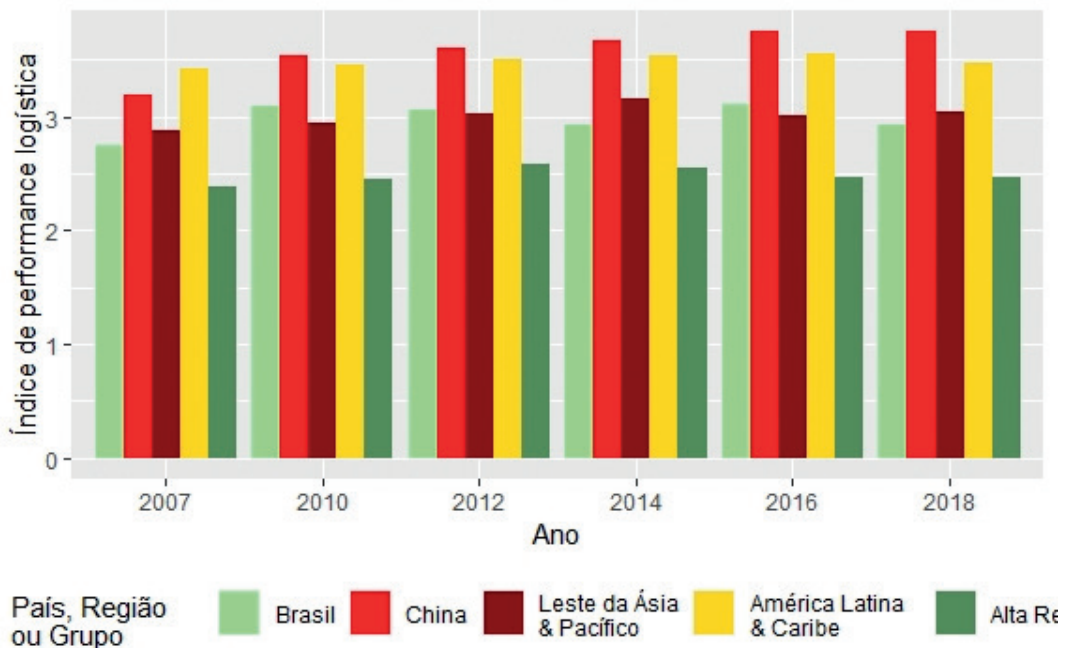
Brasil. A melhoria da infraestrutura contribuiria para o aumento dos fluxos comerciais e para o avanço da integração, permitindo a retomada do Mercosul em bases mais concretas e menos ideológicas, e para o avanço de novas iniciativas com países andinos, voltados para os centros dinâmicos de desenvolvimento na Bacia do Pacífico.

A construção e manutenção de portos, rodovias e ferrovias, entretanto, requerem vultosos investimentos iniciais e redução de custos regulatórios. A melhora do ambiente regulatório é uma condição necessária, e muitas vezes pouco valorizada, para permitir que os projetos saiam dos planos governamentais e entrem na pauta da agenda econômica dos investidores.

Os gráficos 5 e 6 mostram a diferença na qualidade da infraestrutura entre os países da América Latina, os do Leste Asiático, a China, o Brasil e países de alta renda.

O *índice de performance da logística* mede, numa escala de 1 a 5, do pior ao melhor, a qualidade da infraestrutura de comércio e de transporte. O Brasil sempre esteve acima dos vizinhos na América Latina e Caribe, e em alguns anos chegou mesmo a superar também do Oeste da Ásia.

GRÁFICO 5  
Índice de performance da logística

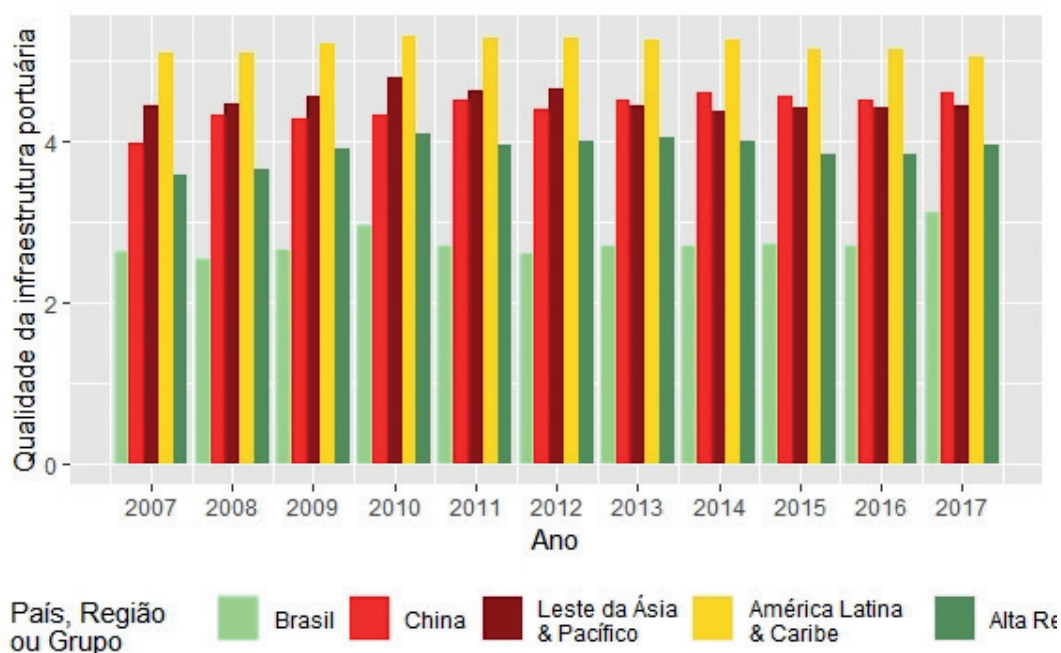


Fonte: World Development Indicators.  
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No aspecto específico da infraestrutura portuária, fundamental para o desenvolvimento da competitividade no comércio internacional, o *índice de qualidade da infraestrutura portuária* é medido numa escala de 1 – *extremamente subdesenvolvido* a 7 – *desenvolvido e eficiente*, de acordo com padrões internacionais.

É notória a diferença entre o Brasil e (um pouco menos) seus vizinhos latino-americanos em relação à China, aos países asiáticos e aos de alta renda.

GRÁFICO 6  
Índice de qualidade da infraestrutura portuária (2007-2017)



Fonte: World Development Indicators.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A qualidade da infraestrutura de transporte está positivamente correlacionada não apenas à maior competitividade do comércio internacional, mas também ao desenvolvimento econômico (Cigu *et al.*, 2018; Skorobogatova e Kuzmina-Merlino, 2017). Nesse sentido, a implantação de grandes projetos-piloto para integração regional, não obstante as dificuldades anteriores, pode configurar novas oportunidades.

Empresas e bancos chineses manifestaram interesse em inúmeros projetos de infraestrutura de transporte na América Central e do Sul nos últimos anos. Entre as maiores iniciativas estão propostas de rotas ferroviárias transoceânicas, atravessando a região e/ou ligando os oceanos Atlântico e Pacífico. Um apoio financeiro considerável para essas ferrovias foi prometido pela China, mas poucos detalhes do projeto foram divulgados, levando a especulações sobre o projeto, a viabilidade e as consequências sociais e ambientais.

O Corredor Bioceânico Central, conforme a figura 1, conectaria não apenas o Peru ao Brasil, mas também criaria rotas paralelas para a Bolívia, em uma trajetória mais direta Leste-Oeste, possivelmente incluindo o porto de Antofagasta, no Chile, e ligando-o ao porto de Santos, no Brasil.<sup>4</sup>

A redução dos riscos regulatórios e o aumento da previsibilidade dos negócios é um conteúdo fundamental num projeto desse vulto. Essas iniciativas ajudariam o Brasil e seus parceiros comerciais no Mercosul e outros países da América Latina a se conectarem com centros dinâmicos da economia internacional, em particular os países da Costa do Pacífico. A região tende a se beneficiar com a influência crescente da China e sua demanda por *commodities* agrícolas e minerais, e se insere no grande projeto de expansão da China no comércio e nos investimentos mundiais ligados a projetos de infraestrutura (Belt and Road Initiative).

4.. Disponível em: <<https://www.thedialogue.org/blogs/2016/06/update-twin-ocean-railway/>>.

Entretanto, o aspecto mais prático do financiamento, apesar do apoio geral de autoridades governamentais, precisa ser mais bem explicitado. Alguns autores já demonstram algum ceticismo em relação a projetos que se apresentam com um forte componente diplomático (Moreno, Telias e Urdinez, 2020; Wise, 2019; 2020).

FIGURA 1  
Corredor Bioceânico – rota principal e rotas paralelas



Fonte: The Dialogue. Disponível em: <<https://www.thedialogue.org/blogs/2016/06/update-twin-ocean-railway/>>.

Em vista de seu tamanho relativo na região, é natural que o Brasil exerça um papel de protagonismo nas iniciativas de negociação e cooperação na América do Sul. A tradição da política externa brasileira, de fato, sempre valorizou o papel de liderança regional, com iniciativas que buscavam incluir a totalidade dos vizinhos, independentemente de suas orientações partidárias de turno, e dar legitimidade às aspirações globais do país. A agenda brasileira de integração regional buscava, ao mesmo tempo, reforçar sua liderança regional e respaldar sua projeção global. A política externa brasileira foi exitosa em garantir unidade regional, tanto para sua governança autônoma como no que concerne ao fortalecimento de uma agenda reformista para o sistema internacional.

Os últimos anos, porém, se caracterizaram pela ausência de protagonismo brasileiro e pela fragmentação da governança hemisférica e sub-regional, tanto política como econômico-comercial. Ao mesmo tempo, o Brasil perdeu espaço nas relações comerciais com os países vizinhos, tradicionais importadores de manufaturados brasileiros, e seu *superavit* comercial regional diminuiu significativamente. O atual cenário de crescente desintegração comercial e fragmentação política com os países da região e a omissão por parte do Brasil nas instituições de governança regional abre espaço para a crescente presença política, econômica e militar de potências extrarregionais.

Um acontecimento relevante nesse sentido diz respeito à saída do Brasil do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR), em abril de 2019, decisão tomada pelo Banco Central do

Brasil sem debate com outras instâncias governamentais que tratam da política externa do país, nem com as instâncias legislativas competentes, como a de Relações Exteriores e Defesa e de Comércio e Assuntos Econômicos. De acordo com a circular do Banco Central a “não necessidade do CCR” se explica: *i*) pela sua escassa utilização e falta de atualidade do mecanismo, já que o sistema financeiro internacional da região estaria internacionalizado e não precisaria de garantias governamentais que viabilizassem os pagos; *ii*) não haveria problemas de liquidez de divisa; *iii*) “a incompatibilidade do CCR com as exigências atuais é sua característica de tornar os bancos centrais garantidores das operações registradas”, o que constituiria transferência de risco privado para o setor público; *iv*) risco de *default* do parceiro comercial; *v*) desalinhamento com as modernas práticas de sistemas de pagamentos”; e *vi*) o fracasso nas tentativas de alterar a estrutura de governança do CCR por parte do Brasil. Ainda que o mecanismo possa efetivamente ter problemas, o mais indicado seria que o Brasil propusesse mudanças em seu funcionamento, ou a criação de outro mecanismo que pudesse cumprir o papel desempenhado pelo CCR, que historicamente se mostrou importante para facilitar o comércio intrarregional.

Do ponto de vista da fragmentação política, a ausência de uma instância efetiva de promoção da governança regional foi marcada principalmente pelo enfraquecimento e extinção na prática da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Das razões para o esvaziamento da Unasul, destacam-se três: *i*) a paralisia da Secretaria Geral após o término do mandato de Ernesto Samper; *ii*) a suspensão da participação de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru; e *iii*) a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul), em 2019, como substituto da Unasul. Esses três movimentos são um reflexo na nova configuração política da região.

No final de 2019, a região passou por momentos de crises políticas (Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Venezuela) e mudanças de governo (Argentina e Uruguai). Em relação ao significado das crises, o Prosul não teve atuação e não pode oferecer mediação ou acompanhamento das mesmas, relegando o papel à Organização dos Estados Americanos (OEA). No caso da Venezuela, o OEA e o Grupo de Lima não foram eficientes para propor uma solução à crise e, em vez disso, permitiram que houvesse maior atuação de atores extrarregionais (China e Rússia) no país.

Nesse contexto, a pandemia do Covid-19 tem se colocado como uma dificuldade a mais para promover a cooperação entre os países da América do Sul. De reuniões em que não participam todos os representantes sul-americanos ao fechamento das fronteiras e às declarações presidenciais sobre a situação, há dificuldade generalizada quanto à coordenação de esforços para a mitigação da propagação do vírus e vislumbrar outros temas de cooperação regional.

### 13.2.2 Diagnóstico

O Mercosul não tem sido um espaço de colaboração significativo no enfrentamento da pandemia. Contudo, o Mercosul será importante em um contexto pós-pandemia por ao menos alguns motivos. Ainda que se ponha fim à união aduaneira, que pouco tem gerado de benefícios ao grupo, o Mercosul deve continuar a ser um espaço especial de articulação econômica sob a liderança brasileira.

Ademais, perdas decorrentes da retração do comércio global podem, ao menos em parte, ser compensadas pela ampliação do comércio intra-Mercosul, o que poderia ser obtido por uma maior integração dos mercados de produtos, serviços e trabalho dentro do bloco, com ampliação de uma agenda efetiva de facilitação de trocas e de investimentos.



Terceiro, países do bloco podem formar *pools* de recursos voltados para o combate a problemas comuns, incluindo (mas não se limitando a) temas relacionados à área de pesquisa em saúde. Um deles está sendo financiado pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e é voltado à aquisição de insumos e pesquisa na área, no total de US\$ 6 milhões, dos quais US\$ 1,3 milhão será alocado para a Fiocruz (Mercosul, 2020).

De forma mais abrangente, propõem-se, como recomendações para a atuação brasileira nos fóruns sul-americanos, as ações descritas a seguir.

- 1) Retomar o protagonismo e a liderança brasileira para a reestruturação da governança regional, com o objetivo de superar os impasses gerados pela desintegração comercial e a fragmentação política.
- 2) Perante o fracasso da Unasul, procurar fortalecer o Prosul, incorporando as agendas de integração que pertenciam à Unasul e que o Prosul não contempla – por exemplo, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Conselho de Defesa Sul-Americana (CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governo e Saúde (ISAGS).
- 3) Recuperar a integração comercial e produtiva com os países vizinhos. Para tal, é preciso liderar a retomada do Mercosul e a reforma do CCR da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), visando à modernização do instrumento, com o objetivo de fomentar o comércio intrarregional. A nova estratégia para o Mercosul e a Aladi deve ter como objetivo fortalecer cadeias produtivas regionais com possibilidades de competir internacionalmente (esforço exportador) e fomentar o comércio intrarregional, especialmente em um cenário de crise regional prolongada e crescente limitação da capacidade de importação.
- 4) Retomar os trabalhos previstos na “Hoja de Ruta” do Mercosul com a Aliança do Pacífico; no Plano de Ação (2015); nas propostas “Marco Jurídico de Facilitação de Comércio entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico”, no “intercâmbio de informações sobre Pequenas e Médias Empresas” e nas “iniciativas facilitadoras de comércio” (2017). Todas elas foram iniciativas impulsionadas pelo Brasil, principalmente durante a presidência *pro tempore* do país no Mercosul.
- 5) Fomentar a criação de um Mercado Sul-Americano de Energia, proposta defendida anteriormente pelo Chile e o Brasil, e que é particularmente interessante para o Brasil, neste momento, devido às renegociações iminentes dos contratos de gás com a Bolívia e de hidroeletricidade com o Paraguai.

## 13.3 BRICS

### 13.3.1 Contexto

O BRICS será importante por três motivos. Primeiro, os membros do BRICS podem ser parceiros em última instância, ajudando a alargar espaços de atuação do Brasil no mundo pós-Covid-19. Segundo, o Banco dos BRICS pode ser uma fonte importante de recursos para o país, em um contexto em que custos de crédito são ampliados em função de problemas conjunturais dentro do país e no restante do mundo. Até o momento, o banco já realizou empréstimos para a China e para a Índia, a fim de realizar ações contra a Covid-19 (Patranobis, 2020). Terceiro, dada a existência de instituições de excelência no Brasil na área de saúde, estas podem ser úteis no compartilhamento de experiências e aprendizados com instituições congêneres nos demais BRICS. Este processo é facilitado pela existência de grupos de trabalho nos BRICS que já atuam na área da saúde.

### 13.3.2 Diagnóstico

O BRICS pode ser entendido, a um só tempo, como reflexo e catalisador de transformações no cenário internacional do início de século XXI (Nóbrega, 2016). O momento exige o uso de todos os instrumentos disponíveis para estruturar a recuperação econômica do Brasil. O BRICS tem ferramentas institucionalizadas, como a de financiamento com o Novo Banco de Desenvolvimento; precisa consolidar algumas, como as iniciativas em energia e ciência e tecnologia; e estabelecer outras, como as de agricultura, biodiversidade e respostas conjuntas a crises globais. O desafio da política externa brasileira é associar as ações do BRICS, tanto em relação à governança global como à cooperação entre seus membros, com a agenda interna de retomada do crescimento e superação da crise.

O BRICS nasceu de uma demanda real por reconfiguração internacional. Desde sua criação, em 2009, a agrupação conseguiu o notável feito de reunir os chefes de governo de cinco dos principais países emergentes de diferentes continentes todos os anos, ininterruptamente. Esse esforço político sem precedentes foi moldando uma agenda bastante ampla, que cresce a cada presidência *pro tempore*. Em sua última declaração conjunta, de novembro de 2019, em Brasília, os cinco países do bloco concordaram 73 parágrafos de uma extensa pauta de ações e intenções.

Para o Brasil, o agrupamento se manteve, nesses mais de dez anos, como relevante instrumento para suas ambições globais em diversas áreas. Sob diferentes governos, foi importante espaço de construção e reafirmação do interesse brasileiro. O potencial do BRICS, porém, ainda é subestimado pelos seus membros, e se faz necessário superar a percepção de divisão e esvaziamento. O meio de se dar funcionalidade ao BRICS deve partir do mais básico: de que os cinco países ganhem com a agrupação (Flôres, 2015). A agenda brasileira para o BRICS deve partir deste ponto.

Além do fortalecimento da agenda global do Brasil, o BRICS pode exercer importante função para a possível estratégia brasileira de atuar como terceiro interessado em cenário de guerra comercial e crescentes tensões entre Estados Unidos e China. O agrupamento tem particular funcionalidade como canal permanente de diálogo entre o Brasil e seu principal parceiro comercial, a China, em momentos em que as relações bilaterais apresentarem impasses políticos ou diplomáticos.

Na última década, a China se consolidou como o maior parceiro comercial do Brasil. Em 2019, o gigante asiático respondeu sozinho por 24% do comércio exterior do Brasil e 28% de nossas exportações. Nos meses de abril e maio de 2020, quando houve considerável queda do comércio internacional, a China sozinha foi o destino de 40% das exportações brasileiras. Ainda que o comércio brasileiro para a China seja fortemente superavitário para o Brasil, a participação de produtos industrializados nas exportações brasileiras para aquele país é de apenas 3%. É importante que a agenda de cooperação econômica do BRICS incorpore a necessidade de diversificação do comércio entre seus países e, principalmente, amenize as assimetrias setoriais. Embora a transformação estrutural da economia apareça com alta frequência nos documentos do BRICS, os resultados do comércio entre os países da agrupação caminharam em sentido contrário. Corroborava essa tendência o fato de os investimentos chineses nos países do BRICS, especialmente no Brasil, seja muito concentrado em projetos associados à exploração de recursos naturais e sua exportação para a própria China.

Em relação à retomada do crescimento brasileiro no curto prazo, há temas em que o BRICS tem agendas relativamente definidas, como financiamento, energia e ciência e

tecnologia. Estas, porém, precisam ser mais bem executadas. Outras temáticas precisariam ser fortalecidas ou estruturadas, como a agrícola e o comércio de alimentos, assim como o aprofundamento do diálogo e da cooperação em matéria de biodiversidade.<sup>5</sup>

### *Cooperação econômica e financeira*

Na Cúpula de novembro de 2019, foi reafirmada a necessidade de maior participação dos países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor, na governança global. Os cinco países acordaram continuar a cooperar no G20 e a promover os interesses dos mercados emergentes (EMEs) e dos países em desenvolvimento, e declararam estar convencidos de que a contínua implementação de reformas estruturais aumentará o potencial de crescimento (Brasil, 2019).<sup>6</sup>

Os anúncios de ações concretas, porém, ficaram restritos à abertura dos Escritórios Regionais do NDB e às suas atividades nos países-membros (“Saúdamos a criação do Escritório Regional das Américas em São Paulo, juntamente com seu sub-escritório em Brasília, e esperamos a abertura dos dois Escritórios Regionais restantes do NDB na Rússia e na Índia em 2020”; Brasil, 2019).<sup>7</sup>

O Brasil dará especial atenção à Rede de Inovação do BRICS (iBRICS), com a adoção da Nova Arquitetura em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), que será implementada por meio do Comitê Diretor de CT&I do BRICS, e à Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS, para garantir que ambos os instrumentos tenham ações sinérgicas com as políticas internas de recuperação do crescimento.

Em 29 de abril de 2020, foi realizada a Conferência Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores do BRICS sobre a Covid-19, por vídeo, presidida pelo chanceler russo Sergei Lavrov, com a participação de seu homólogo chinês Wang Yi, do ministro das Relações Exteriores brasileiro Ernesto Araújo, do ministro dos Negócios Estrangeiros indiano S. Jaishankar, e da ministra das Relações Internacionais e Cooperação sul-africana, Naledi Pandor. Esta iniciativa, ainda que com tímidos efeitos para seu objetivo inicial, mostrou a vontade de cooperação entre os países, e pode se repetir para a construção de uma agenda de recuperação econômica pós-Covid-19.

O Brasil enfrenta reduzidos resultados comerciais, diminuição de investimentos diretos externos e saída de capitais, fatores que retroalimentam a crise econômica. Parte das significativas restrições ao crescimento brasileiro se expressa em nosso setor externo.

A recuperação econômica pós-Covid deve enfrentar problemas que não dizem respeito somente à pandemia, e que agravam nossas perspectivas de desenvolvimento no longo prazo. No que se refere ao BRICS, parte da agenda envolve as ações descritas a seguir.

- 1) Reconhecer a importância da Rede como janela fundamental para o protagonismo brasileiro no exterior. Isso implica normalizar as relações com os principais parceiros do bloco.

5. Exemplo de tema internacional que pode ajudar na retomada do crescimento do Brasil, especialmente se tratado em conjunto com o BRICS, é o Marco Global para Biodiversidade Pós-2020, fundamental para a 15ª Reunião da Conferência das Partes da Convenção de Diversidade Biológica, a ser realizada em Kunming, China, em 2020.

6. “Defendemos o uso contínuo de políticas fiscais, monetárias e estruturais para alcançar um crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo. Exortamos as principais economias de mercado desenvolvidas e emergentes a continuarem o diálogo e a coordenação de políticas no contexto do G20 e de outros fóruns para promover esses objetivos e enfrentar os riscos potenciais” (Brasil, 2019).

7. Em 2019, foram realizadas reuniões ministeriais e outras reuniões de alto nível nas áreas de finanças, comércio, relações exteriores, questões de segurança nacional, comunicações, meio ambiente, trabalho e emprego, ciência, tecnologia e inovação, energia, agricultura, saúde e cultura. A extensão das atividades mostra a importância desses temas para todos os países que compõem o bloco e, particularmente, para o Brasil, que exerceu a presidência *pro tempore* da agrupação.

- 2) No que respeita ao comércio, as exportações para a Ásia, particularmente para China, mostram-se robustas em meio à pandemia. O Brasil deve apostar no aprofundamento das relações comerciais com aquela região do mundo, visando sempre à diversificação da pauta, hoje marcada pela exportação de matérias-primas.
- 3) Quanto ao investimento externo, direto ou de portfólio, o Brasil deve apresentar aos parceiros dos BRICS uma agenda de investimento que envolva:
  - a) aumento e diversificação de fontes de financiamento, usando instituições existentes com forte presença de membros do BRICS (NDB, AIIB e outras multilaterais), em aliança com as instituições financeiras públicas (particularmente o BNDES), para financiar um programa de obras em infraestrutura com alto impacto sobre o emprego;
  - b) ampliação e maior agilidade do Fundo Brasil-China para financiamento de infraestrutura;
  - c) participação do Brasil na iniciativa “Um cinturão, uma rota”, lançada pela China, apresentando condicionantes locais, como a compra de insumos aqui produzidos, uso de mão de obra brasileira, além de alianças com empresas brasileiras, no intuito de permitir ganhos de produtividade à produção nacional (por intermédio de diversas fontes, entre elas o fortalecimento de aspectos ligados à concepção de projetos);
  - d) alianças estratégicas com empresas na área energética e de infraestrutura dos países-membros, para a promoção de uma agenda de integração sul-americana a partir desses dois vetores, o portfólio da IIRSA deve ser a base para tal iniciativa; e
  - e) ação decidida do governo brasileiro para atração de investimento externo, privado e estatal, oriundo dos países-membros do bloco, aproveitando a situação cambial e os custos reduzidos para a recuperação de setores industriais centrais na retomada do emprego.

## 13.4 OMC

### 13.4.1 Contexto

A OMC foi fundada em 1995, ao cabo da Rodada Uruguai do GATT, com o objetivo de ser o foco de discussões sobre todos os aspectos ligados ao comércio internacional, propondo e negociando novas agendas e resolvendo as disputas entre seus membros, com o objetivo de reduzir as barreiras ao comércio e permitir seu crescimento. Sua criação contemplou a ampliação dos acordos comerciais. Além do novo GATT, sobre comércio de bens, foram assinados o GATS,<sup>8</sup> sobre serviços, e o TRIPS,<sup>9</sup> sobre propriedade intelectual. Além disso, foram também assinados documentos relativos a agricultura, produtos têxteis, medidas compensatórias, barreiras não tarifárias, entre outros.

Mas, certamente, algumas das principais novidades foram as alterações no sistema de solução de controvérsias. Esse sistema é baseado em duas instituições centrais: o Órgão de Solução de Controvérsias e o Órgão de Apelação. Este órgão possui sete membros, com mandato fixo de quatro anos (podendo ser reconduzidos por mais quatro). Cada caso é submetido a um painel de três membros, sendo que nenhum deles pode ser nacional de qualquer das partes envolvidas.

8. General Agreement on Trade in Services.

9. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

Esse sistema funcionou durante muitos anos sem grandes conflitos. Entretanto, a Rodada de Negociações seguinte à Rodada Uruguai, conhecida originalmente como Rodada Doha, nunca foi concluída, devido à complexidade dos temas e à dificuldade de se chegar a consenso em alguns temas básicos, inclusive em função do grande número de países-membros e da diversidade de interesses envolvidos. Apesar disso, alguns acordos importantes foram assinados e concluídos nos anos seguintes, como o Acordo de Tecnologia da Informação (2015) e o Acordo de Facilitação de Comércio (2017).

De 1995 até 2019, as exportações mundiais, em quantidade, cresceram, em média, a 6,1% ao ano (a.a.), acima do PIB mundial, em parte graças à redução do protecionismo, obtido, em grande medida, devido aos esforços multilaterais realizados no âmbito da OMC. Ademais, desde 1995, 595 disputas foram apresentadas à OMC, sendo que, até 2018, 170 haviam sido submetidas ao Órgão de Apelação.

Nos anos que se seguiram à criação da OMC, não apenas o comércio internacional cresceu fortemente, mas surgiram algumas alterações estruturais que tiveram impacto sobre o funcionamento da OMC, em especial, sobre o sistema de solução de controvérsias.

A primeira foi o desenvolvimento das *cadeias globais de valor*, consequência do processo de fragmentação da produção, que transferiu para países em desenvolvimento, especialmente da Europa do Leste e do Sudeste da Ásia – principalmente a China –, boa parte dos processos de montagem de diversos produtos industriais. Esse processo permitiu um grande aumento da produção industrial global e do comércio internacional, devido à redução dos custos, beneficiando todos e, em particular, esse grupo de países em desenvolvimento. Contribuiu, também, para a redução do emprego industrial em alguns países desenvolvidos, como os Estados Unidos.

A segunda alteração, em grande parte associada à primeira, foi o espetacular crescimento da China, que aumentou extraordinariamente sua participação no PIB global, mas, principalmente, no comércio mundial, tornando-se o maior exportador global. Dessa forma, não apenas a China tornou-se um grande *player* no comércio internacional, mas também começou a criar uma aparente polarização com os Estados Unidos. Isso, apesar da grande complementaridade entre as duas economias.

Como não podia deixar de ser, nos últimos anos, o número de disputas comerciais entre os dois países cresceu bastante. Apesar de a China não ser o país que mais ações impetra contra os Estados Unidos no órgão de solução de controvérsias da OMC – papel que cabe à União Europeia e, em seguida, ao Canadá –, é o país que mais recebe ações dos Estados Unidos. O fato de a China apresentar um grande *superavit* comercial com relação aos Estados Unidos também é fonte de reclamações por parte de setores norte-americanos.

É com esse pano de fundo que se pode compreender melhor os conflitos referentes à OMC nos últimos anos, principalmente desde 2017. Desde então, os Estados Unidos vêm apresentando uma série de queixas contra o funcionamento da OMC, em especial com relação ao sistema de solução de controvérsias. Um dos focos dessas queixas é o Órgão de Apelação, acusado de extrapolar suas funções, exceder o prazo máximo de apelação, retirar direitos e acrescentar obrigações, entre outros pontos. Várias dessas reclamações são consideradas como procedentes por diversos autores, e poderiam e deveriam ser tratadas no âmbito da OMC. No entanto, apesar de várias propostas já apresentadas por diversos países, até o momento as discussões não prosperaram. É a principal consequência é que, desde 2017,

os Estados Unidos têm sistematicamente vetado a nomeação de novos membros para esse órgão. Dessa forma, desde dezembro de 2019, ele não tem mais o número mínimo de membros para funcionar. Portanto, os casos que são contestados a partir de então entram para uma espécie de “limbo”, e ficam sem solução.

Essa posição dos Estados Unidos, segundo vários analistas, é motivada por um desejo de realizar reformas mais profundas na OMC, tendo em vista as alterações estruturais no comércio mundial. Contudo, como apontado acima, as iniciativas nesse sentido não puderam avançar. Dessa forma, o papel da OMC relativo à solução de controvérsias parece destinado a se esvaziar, o que contribui para o esvaziamento da própria organização. E isso é ruim para todos os países. Mas em especial para os países menores, do ponto de vista do comércio internacional, como o Brasil. É mais fácil para os grandes *players* – como Estados Unidos, China e União Europeia – impor sua vontade por formas diferentes das citadas, ou forçar alguma negociação, do que para países com menor poder de barganha.

E, para o Brasil, o sistema de solução de controvérsias tem sido bastante útil. No período 1995 a 2019, o Brasil aparece em sétimo lugar, considerando-se os casos dos países como reclamantes, reclamados ou terceiros interessados. Isso significa que a paralisação virtual desse sistema será provavelmente negativa para o Brasil. Ademais, a manutenção e o reforço de um sistema multilateral de comércio são altamente desejáveis.

#### 13.4.2 Diagnóstico

A OMC tem tido papel fundamental na promoção do crescimento dos fluxos de comércio mundial, provendo um ambiente de maior estabilidade, previsibilidade e equilíbrio para os diversos países-membros. Nos últimos anos, contudo, ela vem sendo enfraquecida, não apenas pela paralisação do Órgão de Apelação, prejudicando o funcionamento do sistema de solução de controvérsias, mas também pela própria dificuldade de viabilizar novos acordos e coordenar os interesses e conflitos que foram surgindo na área comercial internacional, especialmente os conflitos entre Estados Unidos e China.

O Brasil só tem a ganhar com o bom funcionamento da OMC e com sua eficiência e eficácia para fazer valer as regras multilaterais acordadas e para mediar conflitos. Seu papel torna-se especialmente importante neste período de crise causada pela pandemia, em que os países podem ser tentados a adotar medidas de cunho protecionista, com o intuito de estimular a recuperação de suas economias. A história mostra que uma eventual escalada de medidas deste tipo tende a ser prejudicial para todos os países, acabando por prejudicar a recuperação da economia mundial.

Portanto, é fundamental que o país envide máximos esforços para valorizar a instituição e participe ativamente de discussões e proposições, visando à realização das reformas necessárias na OMC.

### 14 SUGESTÕES DE POLÍTICAS: METAS, AÇÕES E INSTRUMENTOS

- 1) Atuar internacionalmente (OMC, G20, BRICS, Prosul) contra o aumento de ações protecionistas, em defesa do multilateralismo e do comércio internacional baseado em regras:
  - a) posicionamento assertivo e articulação política internacional afim de garantir as metas indicadas.

- 2) Defender em foros internacionais (G20 em especial) ação coordenada de alívio e renegociação de dívidas de países em desenvolvimento de forma a lhes permitir maiores possibilidades de recuperação da crise, ativando assim importante componente de demanda externa para as exportações brasileiras:
  - a) posicionamento assertivo e articulação política internacional afim de garantir as metas indicadas, particularmente no G20.
- 3) Prosseguir com negociações de acordo comerciais com parceiros relevantes e iniciar a negociação de novos acordos com países interessados a fim de garantir às exportações brasileiras acesso ampliado e preferencial a novos mercados e os estímulos de produtividade advindos da integração comercial com o mundo:
  - a) aprovação, pela CAMEX, de uma agenda ambiciosa de negociação de acordos comerciais até 2022, tendo em conta o contexto internacional e os parceiros efetivamente interessados.
- 4) Fortalecer a presença brasileira em foros internacionais que atuem em questões regulatórias, como a OMC, a OCDE e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês para Food and Agriculture Organization), e incentivar o setor privado a também aumentar sua participação em foros setoriais, com vistas a prevenir a criação de normas e regulamentações que possam ser danosas ao comércio exterior brasileiro:
  - a) posicionamento assertivo de representantes brasileiros em foros internacionais que lidam com regulamentos de comércio internacional.
- 5) Reforçar a agenda de integração regional, em especial em temas de infraestrutura, integração produtiva e facilitação de comércio:
  - a) posicionamento ativo dos representantes nos grupos de trabalho que lidam com essas agendas de integração, a fim de se acelerar a implementação dos projetos mais avançados, especialmente o corredor bioceânico que irá ligar o Centro-Oeste brasileiro a portos no Oceano Pacífico;
  - b) fortalecer o papel de autoridades regulatórias nos debates de integração regional, no intuito de se alinharem procedimentos com os parceiros comerciais em projetos de infraestrutura;
  - c) fortalecer o Prosul enquanto espaço de articulação da integração regional, incorporando-se temas e agendas ainda não contemplados por mecanismos como o IIRSA, o CDS e o ISAGS;
  - d) recuperar a integração comercial e produtiva com os países vizinhos, com a revisão da união aduaneira do Mercosul e realização de reforma do CCR da Aladi, visando à modernização do instrumento;
  - e) retomar os trabalhos previstos na Hoja de Ruta do Mercosul com a Aliança do Pacífico;
  - f) fomentar a criação de um Mercado Sul-Americano de Energia.

## REFERÊNCIAS

- AMADEO, K. The G-20 and what it does. **The Balance**, 19 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/what-is-the-g20-3306114>>.
- APPY, B. *et al.* Tributação e comércio exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 136, jul./set. 2018.
- BELLOC, M.; DI MAIO, M. **Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries**. [s.l.]: International Growth Center, jun. 2011. (Working Paper, n.11/0248).
- BLOMSTROM, M.; KOKKO, A.; MUCCHIELLI, J. The economics of foreign direct investment incentives. *In*: HERRMANN, H.; LIPSEY, R. (Eds.). **Foreign direct investment in the real and financial sector of industrial countries**. Berlin: Springer, 2003.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **XI Cúpula do BRICS – Declaração de Brasília**. Brasília: MRE, 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21083-declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Balança comercial brasileira: acumulado do ano**. Brasília: ME, 2020a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Cúpula extraordinária dos líderes do G20 – Declaração sobre Covid-19**. Brasília: MRE, 26 mar. 2020b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21469-cupula-extraordinaria-dos-lideres-do-g20-declaracao-sobre-covid-19>>.
- CARGA chinesa com 600 respiradores artificiais é retida nos EUA e não será enviada ao Brasil. **O Globo**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/carga-chinesa-com-600-respiradores-artificiais-retida-nos-eua-nao-sera-enviada-ao-brasil-24349142>>.
- CIGU, E. *et al.* Transport infrastructure development, public performance and long-run economic growth: a case study for the EU-28 countries. **Sustainability**, Switzerland, v. 11, n. 1, 2018.
- CORCORAN, A.; GILLANDERS, R. Foreign direct investment and the ease of doing business. **Review of World Economics**, v. 151, p. 103-126, 2015.
- CORONAVIRUS global response: €7.4 billion raised for universal access to vaccines. **European Commission**, 4 maio 2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_797](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797)>.
- COUNTRIES pledge new support to Gavi. **Gavi**, 5 maio 2020. Disponível em: <<https://www.gavi.org/news/media-room/countries-pledge-new-support-gavi>>.
- FAUCEGLIA, D. Credit constraints, firm exports and financial development: evidence from developing countries. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 55, p. 53-66, 2015.
- FITCH, A.; O'KEEFFE, K.; DAVIS, B. Trump and chip makers including intel seek semiconductor self-sufficiency. **The Wall Street Journal**, 11 maio 2020. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/trump-and-chip-makers-including-intel-seek-semiconductor-self-sufficiency-11589103002>>.
- FLÔRES, R. BRICS: abordagens a um processo dinâmico. *In*: BAUMANN, R. *et al.* **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: Funag, 2015. Disponível em: <[http://funag.gov.br/biblioteca/download/1126-BRICS-Estudos\\_e\\_Documentos.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/1126-BRICS-Estudos_e_Documentos.pdf)>.
- G20 suspende a dívida de países pobres por 12 meses. **UOL**, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/04/15/g20-suspende-a-divida-de-paises-pobres-por-12-meses.htm?cmpid=copiaecola>>.
- HUMPHREY, C. **Paper, working development, global from drawing board to reality: the**



first four years of operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank. [s.l.]: Working Paper of the G-24; Global Development Policy Center of Boston, 2020.

ITALY pledges new support to Gavi. **Gavi**, 6 maio 2020. Disponível em: <<https://www.gavi.org/news/media-room/italy-pledges-new-support-gavi>>.

JAPAN pledges new support to Gavi. **Gavi**, 8 maio 2020. Disponível em: <<https://www.gavi.org/news/media-room/japan-pledges-new-support-gavi>>.

KAMRADT-SCOTT, A. What went wrong? The World Health Organization from Swine Flu to Ebola. *In*: KRUCK, A.; OPPERMAN, K.; SPENCER, A. (Eds.). **Political mistakes and policy failures in international relations**. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2020. p. 193-215.

KLEIN, H.; LUNA, F. V. **Alimentando o mundo**: o surgimento da moderna economia agrícola no Brasil. [s.l.]: FGV Editora, 2020. 440 p.

KONIG, C. C. **Avaliação do papel das agências de promoção de exportação e investimento nos fluxos de negócios entre países**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LAGARDE, C. Creating a better Global Trade system. **IMFBlog**, 29 maio 2018. Disponível em: <<https://blogs.imf.org/2018/05/29/creating-a-better-global-trade-system/#more-23561>>.

LEE, K. *et al.* Global coordination on cross-border travel and trade measures crucial to COVID-19 response. **The Lancet**, v. 395, n. 10237, 14 maio 2020.

MANOVA, K. Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade. **Review of Economic Studies**, v. 80, n. 2, p. 711-744, 2013.

MARKWALD, R.; PUGA, F. Focando a política de promoção das exportações. *In*: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Orgs.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MATION, L. Comparações internacionais de produtividade e impactos do ambiente de negócios. *In*: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. (Eds.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: ABDI; Ipea, 2014.

MELLO E SOUZA, A.; AZNAR, F. The participation of Brazil and Argentina in global health governance. *In*: BERMAN, A. *et al.* (Eds.). **Rethinking stakeholder participation in global governance**: challenges and reforms in financial and health institutions. Oxford: Oxford University Press, 2020.

MERCOSUL. Esforço regional contra a pandemia: o Mercosul Aprovou um fundo de emergência de US\$ 16 Milhões que serão destinados totalmente para ao combate contra o COVID-19. **Mercosul**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/esforco-regional-contra-a-pandemia-o-mercosul-aprovou-um-fundo-de-emergencia-de-us-16-milhoes-que-serao-destinados-totalmente-para-o-combate-contra-o-covid-19/>>.

MOREIRA, M. M. **Trade costs and the economic fundamentals of the initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)**. Buenos Aires: Intal; ITD, 2007. (Intal - ITD Working Paper, n. 30).

MORENO, J. E.; TELIAS, D.; URDINEZ, F. Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. **Emerald**, maio 2020.

NARLIKAR, A. Why multilateralism is in such a mess and how we can fix it. **World Economic Forum**, 25 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2020/01/why-multilateralism-is-in-such-a-mess-and-how-we-can-fix-it/>>.

NEWS WIRES. Covid-19: G20 endorses temporary debt relief for the poorest countries. **France 24**, Abr 2020. Disponível em: <<https://www.france24.com/en/20200415-covid-19-g20-endorses-temporary-debt-standstill-for-the-poorest-countries>>.

NÓBREGA, K. F. H. BRICS: de Fortaleza a Goa. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 2, n. 4, 2016.

NONNENBERG, M. J. **Mudança estrutural e competitividade das exportações brasileiras: uma visão de longo prazo**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2377).

NONNENBERG, M. *et al.* **Liberalização das importações no Brasil: unilateral ou por meio de acordos comerciais?** Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2485).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. G20 Health Ministerial Meetings. **OECD**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/health/health-systems/g20-health-ministerial-meetings.htm>>.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence**. Geneva: WTO, 2011.

PATRANOBIS, S. After China, BRICS bank loans \$1 billion to India to fight Covid-19 pandemic. **The Hindustan Times**, 13 maio 2020. Disponível em: <<https://www.hindustantimes.com/world-news/after-china-brics-bank-loans-1billion-to-india-to-fight-covid-19-pandemic/story-pqQYj7CrFiHBo1FNibPwUM.html>>.

POLITI, J. Multinationals fear rise in protectionism because of pandemic. **Financial Times**, 10 maio 2020. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/cbc25999-de4f-4d95-9f05-a32ea2d39964>>.

POSEN, B. Do pandemics promote peace? **Foreign Affairs**, abr. 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-23/do-pandemics-promote-peace>>.

RIBEIRO, A. P. Salto do Brasil em ranking de negócios até é pouco provável, avaliam especialistas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/salto-do-brasil-em-ranking-de-negocios-ate-2022-pouco-provavel-avaliam-especialistas-23396251>>.

ROSE, M. French, Dutch Join Forces to Urge EU to Show Teeth on Trade. **Reuters**, 10 maio 2020. Disponível em: <<https://uk.reuters.com/article/us-eu-trade-france-netherlands/french-dutch-join-forces-to-urge-eu-to-show-teeth-on-trade-idUKKBN22M0CH>>.

SÁ PORTO, P. C. de. The impacts of transportation infrastructure in regional trade in Brazil: a spatial approach using a gravity model. **Revista Econômica**, nov. 2018.

SÁ PORTO, P. C. de; CANUTO, O.; MORINI, C. **The Impacts of trade facilitation measures on international trade flows**. Washington: The World Bank, 2015. (Working Paper Series, n. 7367).

SKOROBOGATOVA, O.; KUZMINA-MERLINO, I. Transport infrastructure development performance. **Procedia Engineering**, v. 178, p. 319-329, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.proeng.2017.01.056>>.

TOMASSIAN, G. C. Physical infrastructure and regional integration. **FAL Bulletin**, v. 280, n. 12, p. 1-4, 2009.

UN – UNITED NATIONS. COVID-19: “Phased Process” for lifting restrictions is key, WHO chief urges G20. **UN News**, 19 abr. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2020/04/1062102>>.

VANA, D. **G20 Global Health Governance, 2008-2018**. Toronto: Trinity College; Munk School of Global Affairs and Public Policy, 2019. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/biblio/Vana-G20-health-governance.html>>.

VEIGA, P. M. A institucionalidade da política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Co-**

**mércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 136, 2018.

WISE, C. **Dragonomics**: how Latin America is maximizing (or missing out on) China's international development strategy. New Haven: Yale University Press, 2019. Introdução.

\_\_\_\_\_. U.S.-China competition in the Western Hemisphere. In: Tellis, A. J.; Szalwinski, A.; Wills, M. **Strategic Asia 2020**: U.S.-China Competition for Global Influence. Seattle: NBR, 2020.

WORLD BANK. The World Bank In Brazil. **The World Bank**, 14 out. 2019. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>>.

\_\_\_\_\_. Trade and COVID-19 (Coronavirus). **The World Bank**, 1 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/trade/brief/trade-and-covid-19>>.

YEUNG, J. The US is halting funding to the WHO. What does this actually mean? **CNN**, 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/04/15/world/trump-who-funding-explainer-intl-hnk/index.html>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALTENSPERGER, E.; HERGER, N. Exporting against risk? Theory and evidence from public export insurance schemes in OECD countries. **Open Economies Review**, v. 20, n. 1, p. 545-563, jan. 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/257816522\\_Exporting\\_against\\_Risk\\_Theory\\_and\\_Evidence\\_from\\_Public\\_Export\\_Insurance\\_Schemes\\_in\\_OECD\\_Countries/link/00463525e56a28474e000000/download](https://www.researchgate.net/publication/257816522_Exporting_against_Risk_Theory_and_Evidence_from_Public_Export_Insurance_Schemes_in_OECD_Countries/link/00463525e56a28474e000000/download)>.

BOWN, C.; KEYNES, S. **Why Trump shot the sheriffs**: the end of WTO dispute settlement 1.0. [s.l.]: Peterson Institute for International Economics, mar. 2020. (Working Paper, n. 20-4).

DUESTERBERG, T. The importance of WTO reform from a transatlantic perspective. **Hudson Institute**, fev. 2019.

GONZÁLEZ, A. This is why keeping global supply chains moving is key to overcoming COVID-19. **World Economic Forum**, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2020/04/g20-trade-international-health-supplies-coronavirus-covid19-pandemic/>>.

GUIMARÃES, E. Proposta para a efetiva utilização do crédito acumulado do ICMS na exportação. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 102, jan./mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Financiamento e seguro de crédito às exportações e aos investimentos de empresas brasileiras no exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 136, p. 87-106, jul./set. 2018.

MELITZ, M. ; REDDING, S. **Heterogeneous firms and trade**. [s.l.]: NBER, 2012. (NBER Working Papers, n. 18652).

OLIVEIRA, G. C.; WOLF, P. J. **A dinâmica do mercado de crédito no Brasil no período recente (2007-2015)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2243).

OLIVEIRA, I. T. *et al.* **The political economy of trade policy in Brazil**. Brasília: Ipea, 2019.

PRAZERES, L.; MENDES, A. Em reunião de ministros do G20, Teich reconhece importância da OMS, mas defende atuação integrada com outras entidades. **O Globo**, 19 abr. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-reuniao-de-ministros-do-g20-teich-reconhece-importancia-da-oms-mas-defende-atuacao-integrada-com-outras-entidades-24381988>>.

SCHOTT, J.; JUNG, E. In US-China trade disputes, the WTO usually sides with the United States. **Peterson Institute for International Economics**, 12 mar. 2019.

**IPÊA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** agree action on Covid-19 vaccine. **The Guardian**, abr. 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/us-stays-away-as-world-leaders-agree-action-on-covid-19-vaccine>>.

**COORDENADOR**  
Reginaldo da Silva Domingos

**Assistente de Coordenação**  
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

**Supervisão**  
Camilla de Miranda Mariath Gomes  
Everson da Silva Moura

**Revisão**  
Ana Clara Escórcio Xavier  
Clícia Silveira Rodrigues  
Idalina Barbara de Castro  
Olavo Mesquita de Carvalho  
Regina Marta de Aguiar  
Amanda Ramos Marques (estagiária)  
Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)  
Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)  
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

**Editoração**  
Aeromilson Trajano de Mesquita  
Cristiano Ferreira de Araújo  
Danilo Leite de Macedo Tavares  
Herllyson da Silva Souza  
Jeovah Herculano Szervinsk Junior  
Leonardo Hideki Higa

**Capa**  
Andrey Tomimatsu  
Danielle de Oliveira Ayres  
Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**  
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 2026-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



