Nota Técnica

MERCOSUL, BRICS, OCDE: OPÇÕES COMPLEMENTARES OU NÃO COMPATÍVEIS?

Renato Baumann

Nº 59

Dinte
Diretoria de Estudos Internacionais

Novembro de 2022

ipea

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
Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos Internacionais
Paulo de Andrade Jacinto

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

EQUIPE TÉCNICA

Renato Baumann
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail*: <renato.baumann@ipea.gov.br>.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte59

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

1 INTRODUÇÃO 5

2 AS RELAÇÕES COM O MERCOSUL 6

3 AS RELAÇÕES COM O BRICS 11

4 AS EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO À OCDE 16

5 CONCLUSÃO TENTATIVA: AS TRÊS OPÇÕES SÃO COMPATÍVEIS EM SEUS OBJETIVOS? 23

REFERÊNCIAS 25

1 INTRODUÇÃO[1]

A tradição diplomática brasileira é predominantemente pacífica, com ênfase no cumprimento estrito dos princípios acordados no âmbito multilateral e com o país adotando – exceto em períodos específicos – uma postura de boas relações com os demais países.

Em que pese essa postura essencialmente globalizante, desde a década de 1990, o país passou a tornar mais explícitas algumas opções de alinhamento econômico, que se somam à sua participação tradicional na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que data da década de 1960.

A política de inserção internacional brasileira tem, hoje, três vertentes principais, conforme descrito adiante.

1) Desde 1991, o Brasil tem procurado consolidar um processo de integração regional iniciado em meados de 1986, com a Argentina e o Uruguai, e desde 1991, ao incluir também o Paraguai na formação do Mercosul.
2) Desde 2009, o país é sócio-fundador do BRIC, grupo de economias emergentes com o objetivo de promover complementaridades e influenciar a governança global, que teve a inclusão posterior da África do Sul, tornando-se o atual BRICS.
3) Desde 2017, o Brasil formalizou seu propósito de se tornar membro pleno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e, em 2022, o início das negociações para tanto foi aprovado pelos membros atuais.

São três vetores com propósitos não semelhantes – e eventualmente pouco compatíveis – em relação a certos aspectos.

No caso do Mercosul, o Tratado de Assunção, de março de 1991, estabelece que

> os estados partes decidem constituir um mercado comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (Mercosul), o que implica:
>
> A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
>
> O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
>
> A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os estados partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os estados partes, e
>
> O compromisso dos estados partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.[2]

Poucos anos depois da assinatura desse tratado, foi acordado que o objetivo de criação de um mercado comum era por demais ambicioso, dadas as condições, e passou-se a construir uma união aduaneira parcial. De todo modo, trata-se basicamente de exercício de integração econômica via facilitação de comércio e harmonização legal, com propósitos de conseguir mais convergência macroeconômica. Não há consideração sobre mecanismos de inserção internacional conjunta dos sócios.

Em relação ao BRICS, a primeira declaração conjunta dos líderes dos quatro países que formaram o BRIC, em junho de 2009, na Rússia, estabelece, no seu art. 3º, que

> estamos comprometidos em avançar com a reforma das instituições financeiras internacionais, de modo a refletir as mudanças na economia global. As economias emergentes e em desenvolvimento precisam ter mais voz e representação nas instituições financeiras internacionais, e os chefes de tais instituições devem ser nomeados através de processos de seleção abertos, transparentes e baseados em mérito. Também acreditamos que há uma grande necessidade de um sistema monetário internacional estável, previsível e mais diversificado (tradução nossa).[3]

Trata-se, portanto, de exercício concebido explicitamente para somar esforços e influenciar a governança global. Um sentido inverso ao proposto no Tratado de Assunção, embora não se identifique aí incompatibilidade entre os objetivos dos dois exercícios.

1. Agradeço a Jessyka Goltara o apoio estatístico no processamento de alguns dados primários e os comentários de Vera Thorstensen e Rodrigo Fracalossi.

2. Disponível em: <https://bit.ly/3Xl4Rhb>.

3. Disponível em: <https://bit.ly/3EyLEjE>.

No caso da OCDE, em 2022 o Brasil recebeu a aprovação – com outros cinco países – para o início das negociações para a membresia plena na instituição. Como parte desse processo, foi enviado ao governo o documento conhecido como *Road Map*, que detalha os passos a seguir no processo negociador (OECD, 2022). No seu art. 5º, o documento faz referência ao que foi afirmado pelos países-membros na declaração comemorativa dos 60 anos da instituição:

> Formamos uma comunidade de pensamento semelhante, comprometida com a preservação das liberdades individuais, os valores da democracia, as regras da lei e a defesa dos direitos humanos. Acreditamos nos princípios de um mercado aberto e transparente. Guiados por nossa convenção, buscaremos crescimento econômico sustentável e geração de emprego, enquanto protegemos nosso planeta. Nosso objetivo compartilhado é combater a pobreza, reduzir desigualdades e não deixar ninguém para trás. Como um abridor de caminhos em nível global, a OCDE continuará, portanto, a desenvolver análises baseadas em evidências que ajudam a gerar políticas inovadoras e padrões para construir economias mais sustentáveis e mais inclusivas, inspirando a confiança em sociedades mais resilientes, responsáveis e saudáveis. São áreas-chave as reformas estruturais, a abertura do comércio e investimento, o crescimento inclusivo, a governança, o meio ambiente, a biodiversidade e o clima, a digitalização e a infraestrutura (tradução nossa).

Em outras palavras, a OCDE tem por princípio ser formada por um conjunto de países com valores semelhantes, a partir dos pilares de livre iniciativa. A organização é considerada uma das principais fontes de recomendações para o fortalecimento da governança global. Uma vez que o país adquira o *status* de membro pleno, o que implica alinhamento com tais recomendações, isso certamente motivará um debate sobre a simultaneidade com os princípios acordados em outros exercícios.

Há, portanto, no caso do Brasil, compromissos simultâneos para consolidar um processo de integração regional (embora nunca tenha ficado clara a intenção de ações conjuntas para atuação no cenário internacional), compromisso com outras economias emergentes para procurar influenciar a governança global e maximizar os benefícios com a aproximação com outros emergentes, ao mesmo tempo que o país se esforça para se tornar membro pleno da instituição de referência do *status quo* econômico global. Uma dimensão que parece contradizer a razão mesmo da criação do BRICS. E mais: no caso de ser aprovada sua condição de membro pleno da OCDE, o país se converterá no primeiro do BRICS nessa dupla condição.

A análise da compatibilidade dessas rotas distintas é tratada aqui apenas com base em alguns indicadores da área externa. Além de participar desses grupos, desde 1999 o Brasil é também membro do chamado Grupo dos 20, conhecido pela sigla G20, fórum informal de chefes de estado e de governo, ministros da Economia e presidentes de bancos centrais. Essa participação não chega a constituir propriamente um quarto vetor, uma vez que há frequente convergência com as recomendações acordadas no âmbito da OCDE: 11 dos 19 países são membros plenos dessa instituição. Seria impossível cobrir todas as dimensões e todos os setores envolvidos.

Seguindo esta introdução, a próxima seção mostra as linhas gerais do Mercosul e alguns indicadores da relação econômica do Brasil com seus parceiros. Fica clara a preocupante perda de importância relativa do exercício de integração regional no comércio externo brasileiro, com implicações para os processos negociadores externos.

A terceira seção faz exercício semelhante nas relações do Brasil com os demais países do BRICS. Mesmo sabendo do peso relativo da China nos indicadores do grupo, o tratamento dado aqui não individualiza parceiros, uma vez que o interesse é comparar os impactos em cada um desses exercícios. Se as relações econômicas com o Mercosul têm se debilitado, as relações comerciais e a atração de investimentos diretos com o grupo do BRICS, ao contrário, têm crescido em forma expressiva, o que claramente influencia as decisões de alinhamento por parte do país, em uma série de aspectos.

A quarta seção discute algumas questões relacionadas com a perspectiva de o país vir a se tornar membro pleno da OCDE. Nesse caso, não é possível repetir o exercício das seções anteriores, tanto pela multiplicidade de membros da instituição quanto pelo fato de que o próprio processo negociador no processo de acessão deverá implicar algumas mudanças. A alternativa foi considerar – para um conjunto de países-membros da OCDE com renda *per capita* mais próxima à do Brasil – os indicadores para algumas variáveis nos anos que antecederam a aprovação de sua membresia em comparação aos anos que se seguiram a essa efetivação. A economia brasileira apresenta indicadores em níveis comparáveis com algumas dessas variáveis, mas se destaca – em forma negativa – no tocante a abertura comercial e nível de investimento.

A quinta seção resume os principais resultados e especula em relação a alguns dos aspectos em que poderá aparecer baixa compatibilidade entre as opções de ser membro do Mercosul, do BRICS e, ao mesmo tempo, vir a se tornar membro pleno da OCDE.

2 AS RELAÇÕES COM O MERCOSUL

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção de 1991 é único, em diversos sentidos. Desde logo, o objetivo inicial de criar um mercado comum foi ajustado para propósitos mais realistas, no sentido de criação de um espaço econômico comum. É provável que não exista outro grupo de países de dimensões econômicas tão díspares e com pretensão de constituir uma união aduaneira. Além disso, nenhum outro exercício no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.

Uma peculiaridade adicional desse exercício é que ele – à diferença dos demais acordos preferenciais na América Latina e Caribe – não guarda correspondência com a trajetória histórica desses países, segundo a estrutura de vice-reinados da época da colonização. Ele é essencialmente fruto de uma decisão política de aproximar economias geograficamente próximas, com histórico limitado de transações econômicas entre si.

Outro aspecto relevante é que o processo de aproximação dos países do Cone Sul coincidiu com a redemocratização de suas sociedades. Se, por um lado, houve benefício em termos de estabilidade democrática, por outro, ao mesmo tempo, as turbulências políticas localizadas foram um complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas. O Mercosul é dos poucos exercícios de integração cujos objetivos compreendem de forma explícita a dimensão política.

O período desde a assinatura do Tratado de Assunção corresponde a uma aceleração do processo de abertura comercial e financeira, à existência de diversas crises no cenário internacional, a desequilíbrios nos preços relativos, a influxos extraordinários de investimento externo direto, à superposição entre as negociações sub-regionais e em nível multilateral, entre outros tantos determinantes.

Nesse mesmo período ocorreram grandes transformações na política macroeconômica desses países. Programas de estabilização adotados a partir de diferentes estratégias reduziram drasticamente a taxa de inflação. Várias reformas econômicas foram implementadas. Observaram-se diferentes estratégias de estabilização, resultando em trajetórias variadas de crescimento, com períodos de rápida expansão, e quedas abruptas no produto interno desses países.

Não é fácil, portanto, atribuir à existência ou ao formato negociador do Mercosul os resultados observados na estrutura produtiva dos países que o compõem: eles são fruto de uma quantidade expressiva de influências, que transcendem o âmbito do acordo regional.

Se existe a vontade política de seguir com o processo de integração regional, é importante verificar até que ponto e em que sentido as condições econômicas nos quatro países mudaram nesse período, como pré-condição para se definirem os rumos a serem seguidos no desenho do projeto de longo prazo.

O processo de aproximação formal das economias do Cone Sul possibilitou um crescimento considerável do volume transacionado. As exportações entre os quatro países aumentaram quase seis vezes em valor, entre o início da década de 1990 e o final da década seguinte. Houve um claro momento de auge, na segunda metade da década de 1990, e uma pequena recuperação a partir de 2003.

Há notável diferença em termos de importância relativa do mercado regional para cada um dos sócios. Como previsível, as economias de menor dimensão são mais dependentes do comércio com seus pares, que chegaram a absorver um percentual elevado do valor total exportado pelos sócios menores.

Um exercício de integração provavelmente é beneficiado: i) pela semelhança entre as estruturas de demanda e produção entre os países participantes; ii) no caso de disparidades entre o potencial econômico dos países participantes do exercício, pela existência de fundos regionais que possam contribuir para estimular a capacidade produtiva e/ou compensar eventuais desequilíbrios no comércio intrarregional; e iii) na ausência de tais recursos, pela possibilidade de que os sócios menores possam explorar o mercado interno do sócio maior, de modo a se beneficiar dos efeitos multiplicadores que derivam de exportações líquidas positivas no âmbito regional, e, com isso, aumentar sua própria demanda pelos produtos originários daquele sócio.

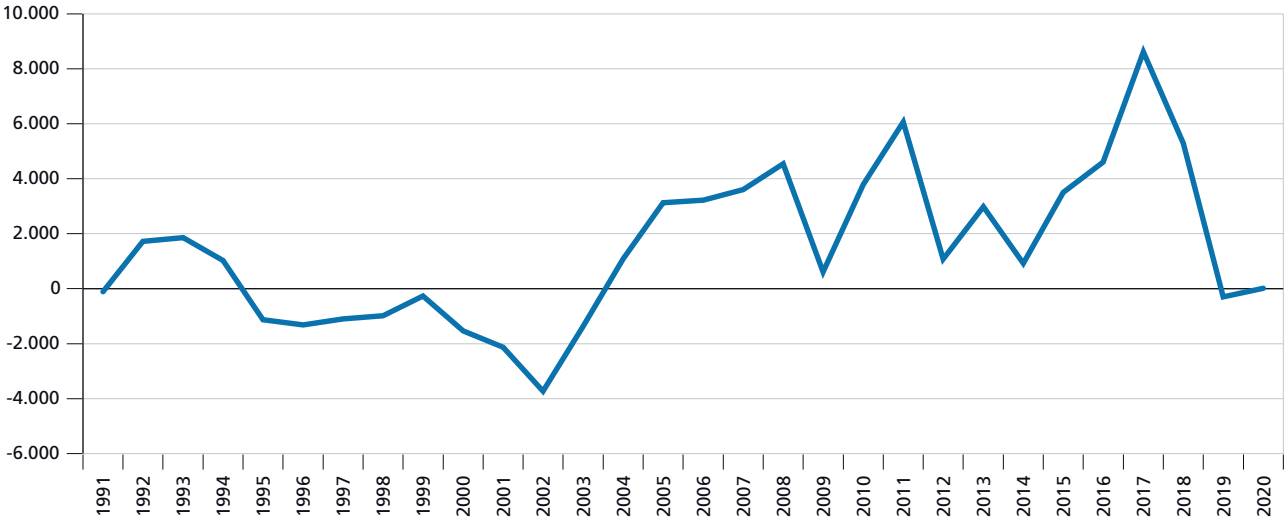
Dessa forma, na ausência de homogeneidade de potencial econômico e na ausência de fundos compensatórios de eventuais desequilíbrios, o equilíbrio dinâmico de um exercício de integração depende de que os sócios de maior potencial competitivo contribuam para reduzir os *deficit* comerciais externos dos seus parceiros.

A preservação de relações regionais sustentáveis pressupõe a existência de claros benefícios para cada um dos países participantes. As economias maiores podem se beneficiar, por exemplo, da existência de um mercado assegurado para seus bens e serviços com maior valor adicionado e/ou conteúdo tecnológico, enquanto, para os sócios menores, o benefício está fortemente relacionado à geração de *superavit* em suas relações comerciais com mercados de maiores dimensões.

Um conjunto de preferências comerciais diferenciadas só é sustentável ao longo do tempo se os agentes econômicos nos países envolvidos tiverem uma clara percepção de que existem vantagens derivadas dessa concessão de tratamento diferenciado a outro país. No caso do Mercosul, os indicadores agregados indicam desequilíbrio comercial recorrente e diferentes desempenhos em termos de crescimento do produto.

A economia brasileira tem sido sistematicamente superavitária no comércio com os parceiros do Mercosul. O argumento frequentemente usado para explicar esses resultados é o limitado potencial de capacidade produtiva encontrado nas economias menores. Isso explicaria parte dos resultados comerciais do Brasil nas suas transações não apenas com o Mercosul, como também com o restante da América do Sul. Contudo, não se pode desconsiderar também a persistência de barreiras adotadas do lado de cá da fronteira. O gráfico 1 ilustra essa trajetória.

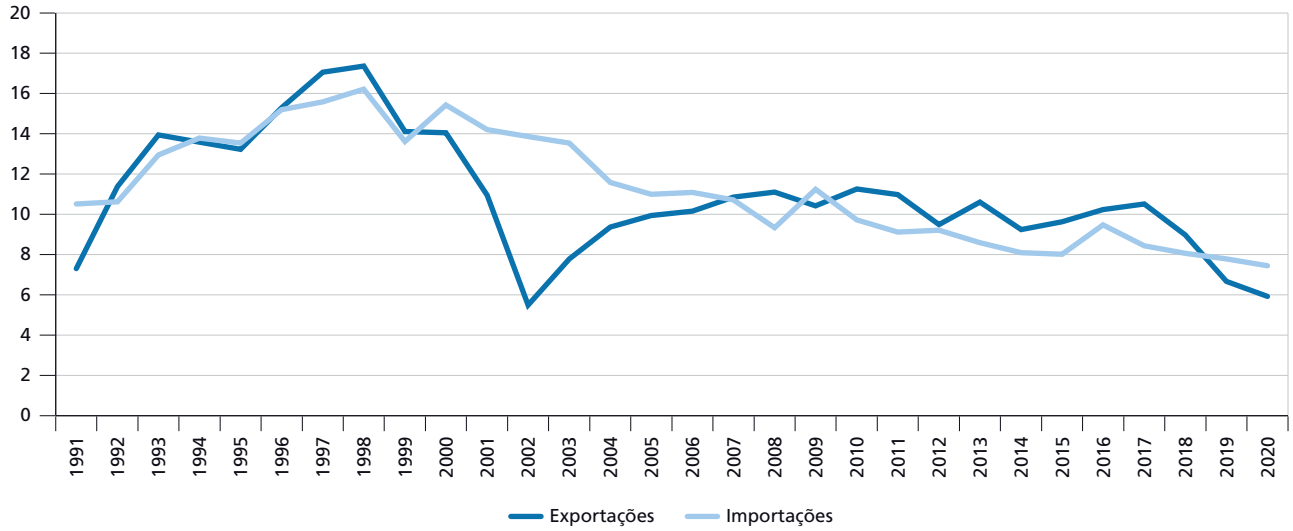
GRÁFICO 1
Saldo comercial com o Mercosul (1991-2020)
(Em US$ 1 milhão)



Fonte: World Integrated Trade Solution (Wits)/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

Em que pese essa geração de excedente comercial, contudo, é notável registrar que a importância relativa do mercado do Mercosul para a economia brasileira tem se reduzido de forma sistemática, como indicado nos últimos anos mostrados no gráfico 1 e no gráfico 2. O peso relativo desse mercado para as exportações e importações brasileiras era, em 2020, quase a terça parte do registrado ao final da década de 1990.

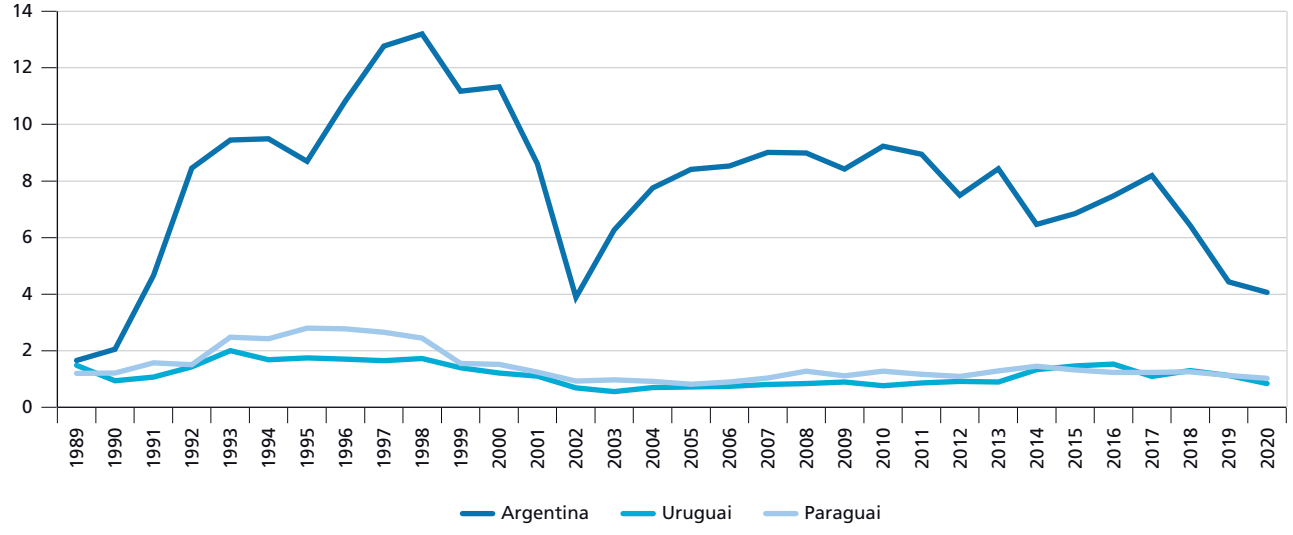
GRÁFICO 2
Importância do Mercosul no comércio brasileiro (1991-2020)
(Em %)



Fonte: United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade). Disponível em: <https://bit.ly/3tVe5TE>.

A Argentina é o principal parceiro do Brasil no Mercosul. No momento de auge da aproximação comercial entre as duas economias, na segunda metade da década de 1990, o mercado argentino chegou a absorver 13% das exportações totais brasileiras. Isso foi seguido de pronunciada queda, até 2002, e na recuperação subsequente não mais voltou a representar sequer 10% do valor exportado (gráfico 3). Em 2020, o mercado argentino representava menos da terça parte do que significou na década de 1990. No caso do Uruguai, esse é um mercado que sempre representou pouco menos que 2% do valor total exportado pelo Brasil, sem grandes alterações ao longo do tempo, participação semelhante à do Paraguai, que foi um pouco mais expressiva apenas na segunda metade dos anos 1990.

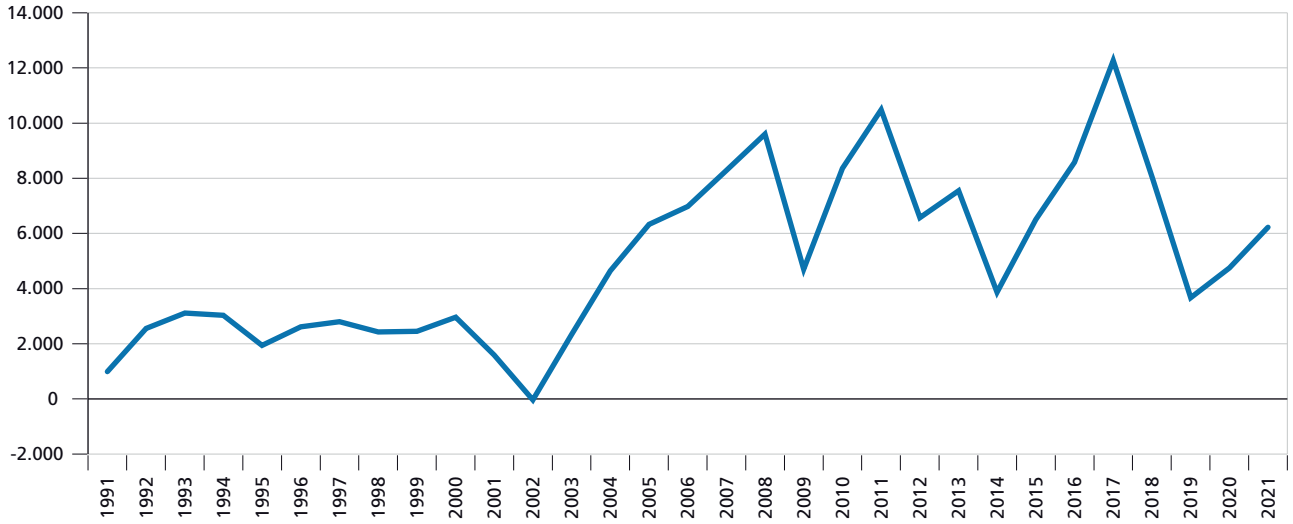
GRÁFICO 3
Participação dos sócios do Mercosul nas exportações brasileiras (1989-2019)
(Em %)



Fonte: UN Comtrade. Disponível em: <https://bit.ly/3tVe5TE>.

Os argumentos em favor de exercícios mais aprofundados de integração com frequência enfatizam a possibilidade de que o mercado regional possa estimular as trocas de produtos mais elaborados, por diversas razões. Assim, é importante identificar a importância dos mercados argentino, uruguaio e paraguaio para as exportações de produtos manufaturados brasileiros.

GRÁFICO 4
Saldo em manufaturas com o Mercosul (1991-2021)
(Em US$ 1 milhão)



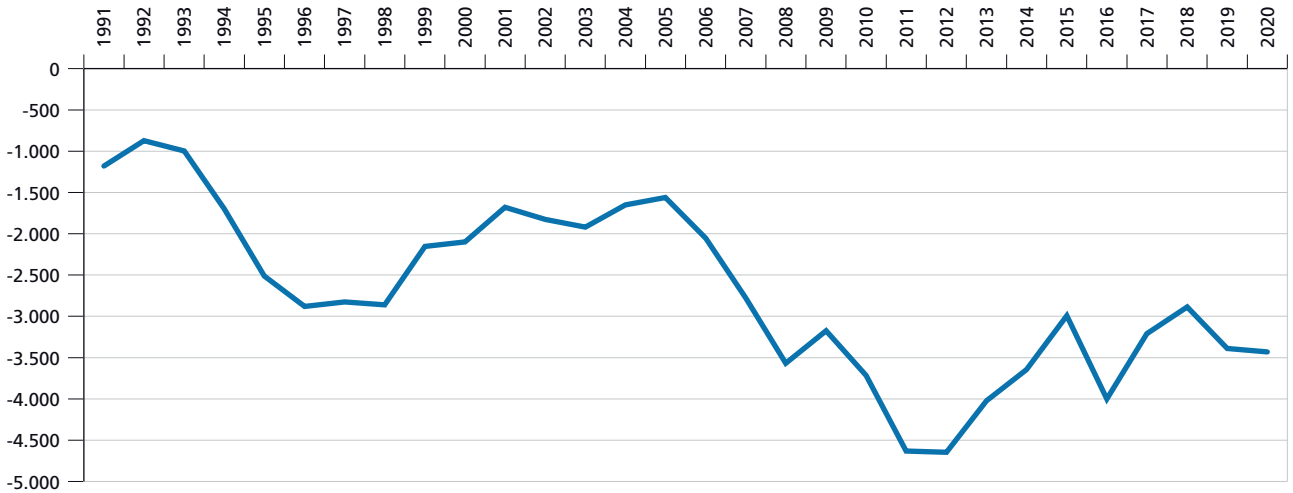
Fonte: Wits/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

O gráfico 4 mostra que o saldo brasileiro no comércio regional de manufaturas aumentou significativamente entre 2002 e 2008, mas, a partir daí, oscilou com razoável intensidade, atingindo um ponto de máximo em 2017, mas caiu a um terço nos anos seguintes. As exportações brasileiras de manufaturas variaram, no período, entre um mínimo de US$ 2.575 milhões em 1991 e um máximo de US$ 22.376 milhões em 2011, enquanto as importações desses produtos tiveram um mínimo de US$ 893 milhões em 1991 e um máximo de US$ 13.038 milhões em 2013.

A economia brasileira permanece superavitária nesse mercado de manufaturas, mas o volume de transações é bem menos expressivo do que já foi: as exportações em 2020 foram de apenas US$ 9.790 milhões.

Uma trajetória distinta é registrada no comércio regional de produtos agrícolas, segundo o gráfico 5.

GRÁFICO 5
Saldo: produtos agrícolas com o Mercosul (1991-2020)
(Em US$ 1 milhão)



Fonte: Wits/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

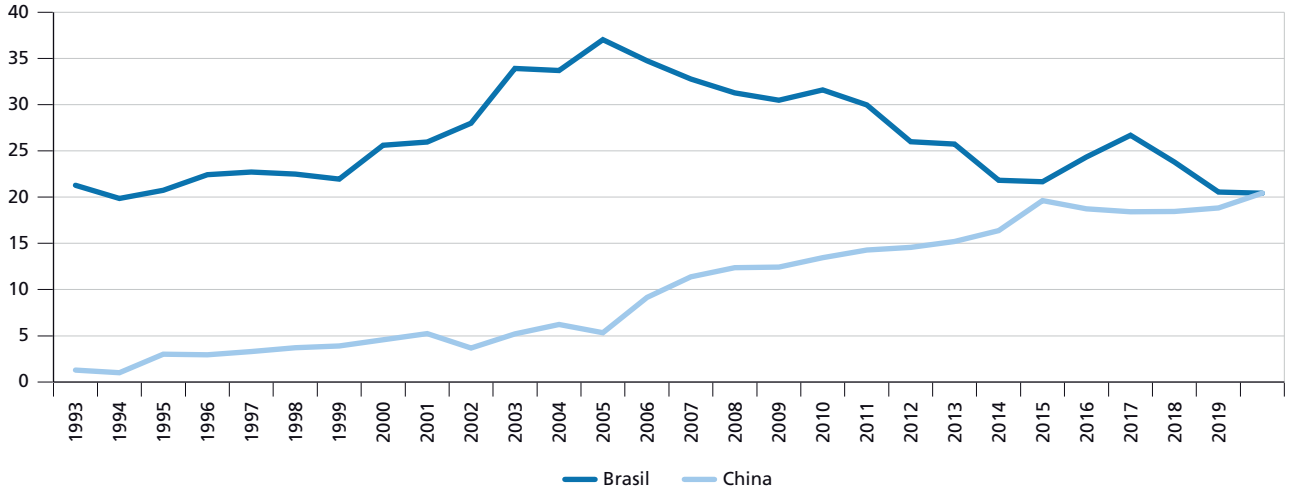
O Brasil é sistematicamente deficitário nesses produtos, à diferença das manufaturas. As exportações brasileiras passaram de US$ 262 milhões em 1991 para um valor máximo de US$ 1.882 milhões em 2011, enquanto as importações variaram entre US$ 1.444 milhões em 1991 e US$ 4.782 milhões em 2011.

Esse resultado para o comércio agrícola não deveria surpreender, tendo em vista as vantagens comparativas da região em recursos naturais. O preocupante é a queda da importância relativa das transações em manufaturas, precisa-

mente o setor que se esperaria que fosse o elemento dinâmico do processo de integração regional e o elemento catalisador de desenvolvimento econômico das economias participantes.

As explicações para o desempenho pífio recente do comércio de manufaturas podem ser concentradas sobretudo no mercado argentino, de longe o principal parceiro no grupo. Uma dessas explicações para o baixo dinamismo brasileiro nesse mercado está associada à crescente concorrência com produtos chineses, como mostra o gráfico 6.

GRÁFICO 6
Brasil e China nas importações argentinas (1993-2019)
(Em %)



Fonte: UN Comtrade. Disponível em: <https://bit.ly/3tVe5TE>.

As duas curvas são praticamente o reflexo uma da outra. À queda de participação brasileira – sobretudo desde 2006 – correspondeu o aumento pronunciado da presença de produtos chineses. Hoje, os produtos das duas origens participam com 20% do mercado argentino, mas, no início da série, em 1993, o Brasil participava com 21% (superando os 35% em 2006), enquanto a China correspondia a não mais que 1% das importações totais argentinas.

Repetindo o exercício para produtos manufaturados (não mostrado aqui), o resultado é semelhante – e muito concentrado no tempo. Em uma década (de 2010-2011 a 2018-2020), a presença chinesa aumentou de 17% para 24%, enquanto a participação brasileira caiu à metade, de 32% para 16%.

Resta pouca dúvida de que os produtores brasileiros têm perdido espaço importante nos principais mercados do Mercosul. Ademais, é notável que a crescente e expressiva presença comercial chinesa no Cone Sul ocorra sem que exista acordo de preferências comerciais com aquele país, uma vez que isso pressupõe negociação conjunta por parte do Mercosul.

No que se refere a investimentos diretos, a base de dados fDi Markets traz informação sobre os projetos bilaterais, no período de 2003 ao primeiro semestre de 2022. Nesse período, o Brasil investiu nos parceiros do Mercosul US$ 9.220 milhões, e recebeu deles US$ 2.296 milhões, o que indica um resultado em consonância ao que se poderia esperar, dadas as dimensões relativas dos sócios.

Do ponto de vista das negociações externas do Mercosul, esse desencontro de objetivos entre os sócios possivelmente afetará a construção de posições negociadoras conjuntas, para um conjunto de países que se destaca pelo baixo número de acordos comerciais preferenciais com terceiros países. Além disso, não seria sem sentido imaginar que os estímulos concedidos à China em alguns setores venham reforçar as resistências de parte de alguns países europeus, que alegam dificuldades para a entrada em operação do acordo Mercosul-União Europeia.

Não é possível atribuir ao Mercosul a responsabilidade total pelos avanços ou pelos atrasos registrados no período. É sempre possível se argumentar que algum indicador adverso poderia ser ainda pior se não fosse a existência das relações preferenciais em nível regional, da mesma forma que se pode ver no Mercosul a origem de algum avanço localizado.

Com todas as ressalvas, contudo, algo é possível ser dito em termos do que poderia ser a expectativa dos agentes econômicos quanto aos indicadores de desenvolvimento e em relação ao efetivamente obtido. Nos já muitos anos em

que se argumenta em favor da integração regional na América Latina – e no Mercosul em particular –, raramente a integração foi apresentada como ferramenta para a promoção conjunta de competitividade.

No caso do Mercosul, as diferenças de potencial econômico fazem com que a racional justificativa para o esforço de integração (e, consequentemente, para as negociações do bloco com terceiros países) seja um tanto difusa, uma vez que – argumentos geopolíticos à parte – não é clara a razão estritamente econômica para o empenho por parte do Brasil, por exemplo. Isso tem dado margem a que alguns analistas tenham por vezes defendido uma volta do processo a um nível de área de livre comércio, sem política comercial externa comum.

Na ausência de uma incorporação mais estruturada dos processos produtivos dos sócios menores, o risco é que, nos próximos anos, se continue a registrar indicadores como os mostrados aqui, com desequilíbrios comerciais recorrentes e disparidades de potencial econômico, o que certamente contribui para desestimular os esforços de promoção da integração.

3 AS RELAÇÕES COM O BRICS

Para se entender o BRICS é importante rever sua evolução desde a cúpula em Ecaterimburgo, na Rússia, em 2009. Naquela oportunidade, as quatro economias envolvidas estavam crescendo a taxas invejáveis,[4] bem acima do observado nos países industrializados, e era clara a percepção de que esses países, não apenas por seu desempenho, mas, sobretudo, pelas dimensões de suas economias e de seus mercados internos e estruturas produtivas, deveriam ter voz mais ativa nos assuntos globais.

A formação do grupo começou com uma estratégia cautelosa de aproximação a partir da insatisfação com sua presença nos processos de determinação dos rumos da governança global. Com o passar do tempo, aquilo que era essencialmente um interesse focado na dimensão econômica foi ganhando novas dimensões, abrangendo outras áreas: uma vez que os vínculos entre esses países são exíguos, à medida que se multiplicam as possibilidades de interseção, aumenta, ao mesmo tempo, o conhecimento mútuo, portanto a identificação de possibilidades de ações conjuntas. Desnecessário dizer que o risco implícito nessa estratégia é o grupo perder o foco naquilo que mantém a coesão entre os cinco países.

O BRICS é um grupo que foi criado basicamente para influenciar a governança global, o que pressupõe homogeneidade de objetivos. No entanto, as declarações e os planos de ação divulgados após cada reunião de cúpula têm apresentado um número variado de temas diversos, dificultando a identificação dos objetivos específicos do grupo. Além disso, o modelo de presidências *pro tempore* tem estimulado cada país a acrescentar novos temas a cada ano, tanto no âmbito econômico quanto no político.

A constatação de recorrentes conflitos na Eurásia pode vir a impor ao BRICS um dilema político/diplomático. Boa parte das justificativas para a criação do grupo esteve relacionada com sua vontade conjunta de influenciar de maneira mais intensa a governança global. Isso tem implícita uma característica de questionamento da ordem ditada, sobretudo, pelas principais economias ocidentais. Não chega a ser um discurso anti-Ocidente, mas é certamente um discurso de alerta ao Ocidente e de busca de vias alternativas. No momento em que algum desses conflitos for recriminado pelas potências ocidentais e dê origem a sanções mais drásticas como punição ao país beligerante, cria-se uma situação sensível, em que a coesão do grupo demanda manifestação conjunta em favor do sócio envolvido no conflito, ao mesmo tempo que não necessariamente os demais participantes do grupo possam estar em conformidade com essa posição.

O grupo adotou duas iniciativas importantes: o acordo de contingenciamento de reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento. O sucesso dessas iniciativas pode ajudar a consolidar o grupo, enquanto seu fracasso pode afetar negativamente, de modo expressivo, a imagem externa do grupo.

De um lado negativo, três dos cinco membros (Brasil, Rússia e África do Sul) têm apresentado, desde meados da década passada, baixas e frequentemente negativas taxas de crescimento do produto. Isso compromete até certo ponto a principal motivação para a criação do grupo: ser um conjunto de economias grandes e dinâmicas o suficiente para influenciar a governança global. Outros conjuntos de economias emergentes começaram a ser vistos como mais promissores.

4. Entre 2005 e 2009 (data da primeira reunião de cúpula), as taxas médias de crescimento do produto interno bruto (PIB) foram: Brasil – 3,6%; Rússia – 4,1%; Índia – 8,1%; e China – 11,4%. Nesse mesmo período, o grupo de países de alta renda cresceu em média 0,9%, e o mundo em conjunto, 2,1%.

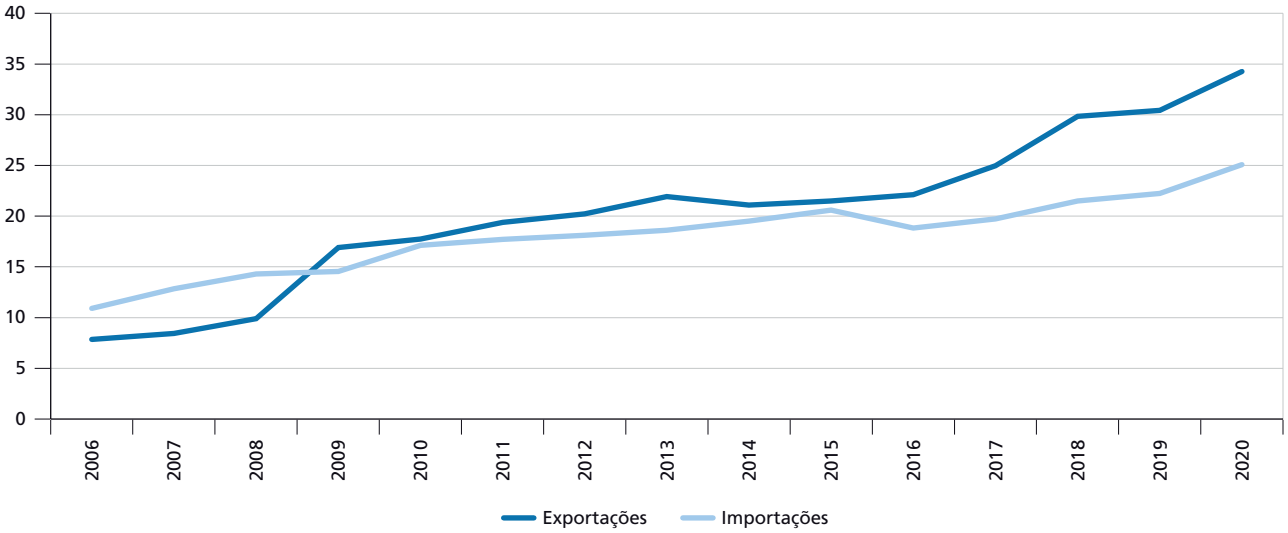
Dado o empenho em promover homogeneidade entre as cinco economias, havia a expectativa inicial de que o grupo ajudaria a alterar a composição do comércio externo de seus membros, estimulando os processos de industrialização. No entanto, permanecem marcadas diferenças em vantagens comparativas, o que leva a padrões distintos do comércio entre os cinco países e até mesmo a *deficit* comerciais no comércio bilateral entre alguns deles, além de permanecerem vigentes diversas barreiras comerciais.

No tocante a fluxos de investimento direto, houve certamente aumento dos fluxos de investimento, mas, claramente, mais relacionados a relações bilaterais do que a iniciativas conjuntas do grupo.

O BRICS é um grupo com enorme potencial, possível de se converter em iniciativas complementares. No entanto, e à diferença dos seus movimentos iniciais, hoje é menos claro quais são os objetivos específicos do grupo, assim como quais são os aspectos da governança global que o grupo pretende influenciar. Até porque a governança global tem se convertido em um alvo móvel.

No caso do Brasil e sua participação no grupo, o gráfico 7 mostra a importância crescente do grupo tanto como destino para as exportações (um terço do valor total) como origem das importações totais. Desnecessário ressaltar que boa parte desses resultados se deve às transações com a China (até porque o Brasil é deficitário no comércio com a Índia), mas o importante aqui é considerar o grupo em seu conjunto.

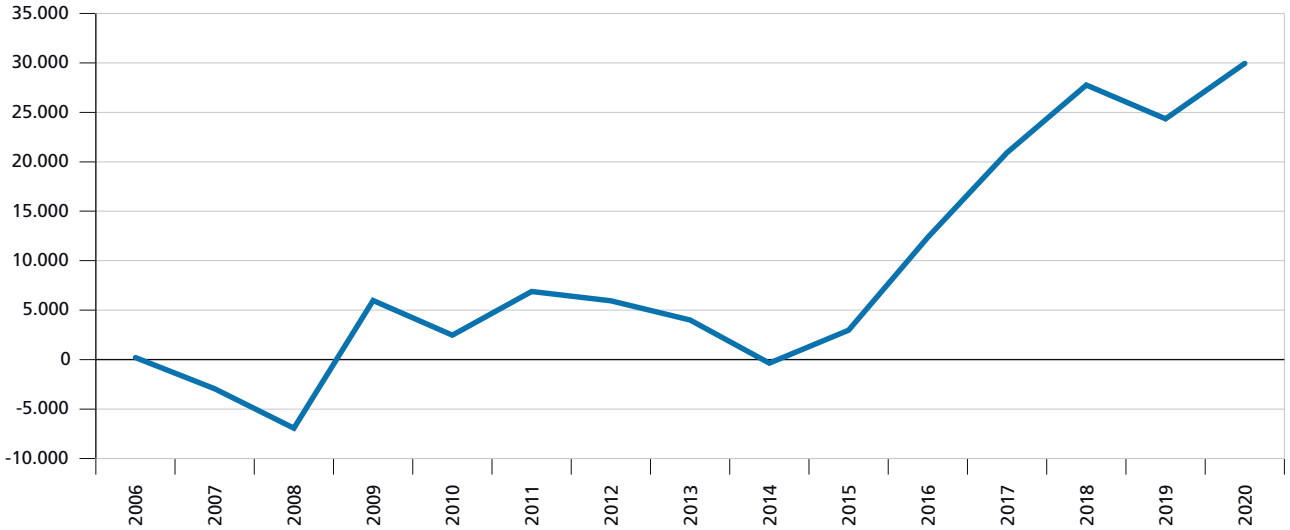
GRÁFICO 7
Importância do BRICS no comércio brasileiro (2006-2020)
(Em %)



Fonte: UN Comtrade. Disponível em: <https://bit.ly/3tVe5TE>.

A relação comercial com os outros quatro países é diferenciada; no caso brasileiro, em função do saldo comercial. Enquanto os outros três membros têm frequentes *deficit* comerciais no seu comércio de mercadorias com a China, o gráfico 8 mostra que, desde a formação do grupo, a economia brasileira tem sido superavitária nas transações com os outros quatro membros, considerados em conjunto.

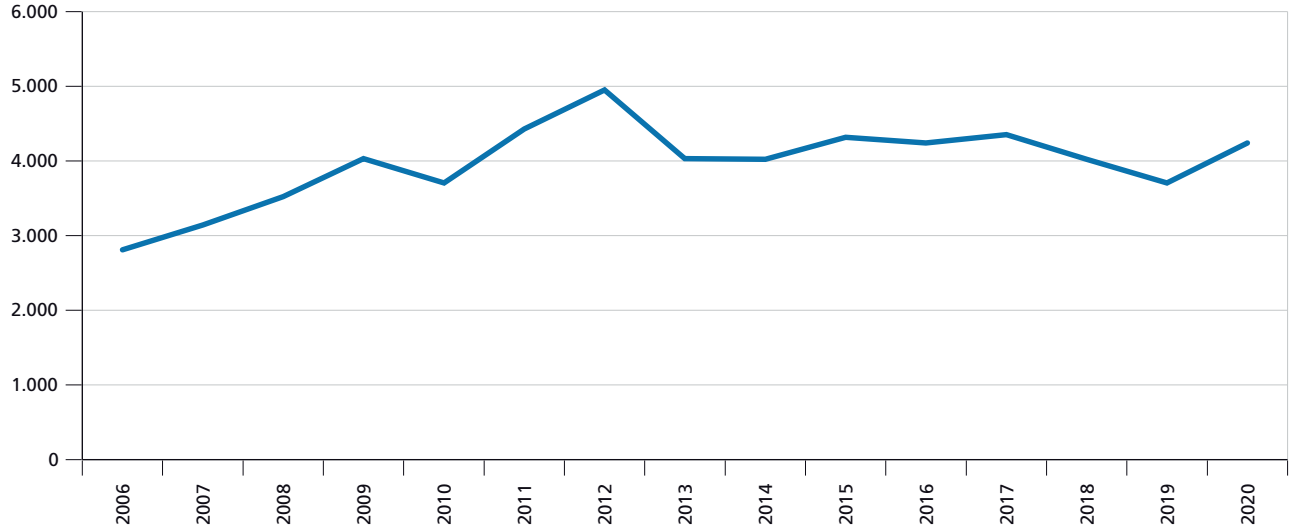
GRÁFICO 8
Saldo comercial com o BRICS (2006-2020)
(Em US$ 1 milhão)



Fonte: Wits/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

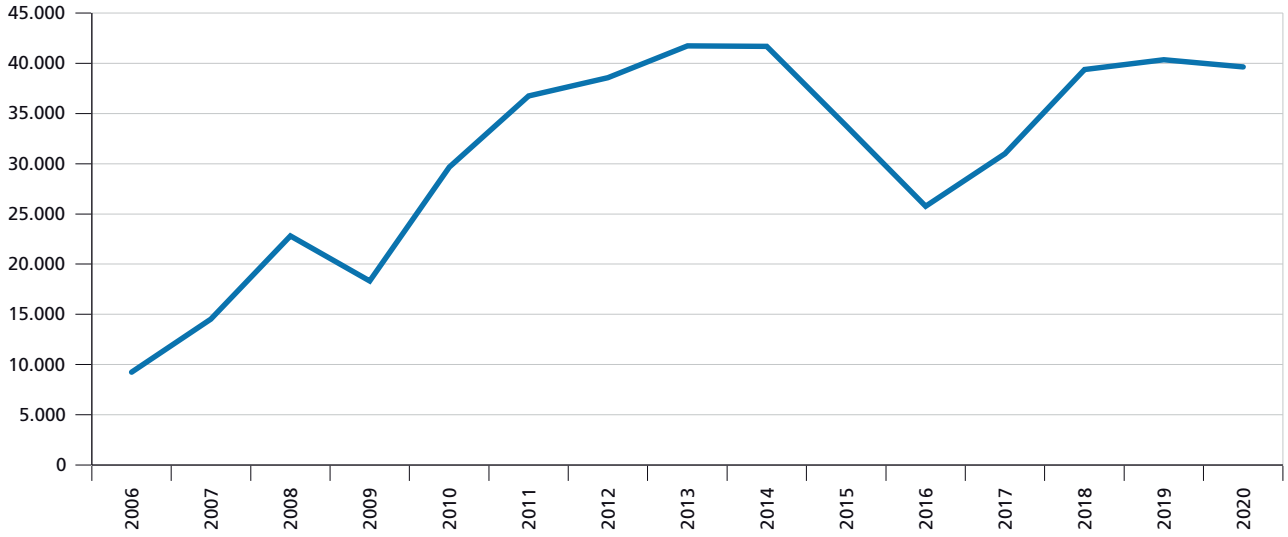
Esse resultado é apenas em parte relacionado com o desempenho do setor manufatureiro, como mostram os gráficos 9 e 10. À diferença do comércio com os parceiros do Mercosul, há uma relativa estabilidade dos valores exportados de manufaturas para o BRICS, da ordem de US$ 4 bilhões. As importações de manufaturas aumentaram bastante até 2013, mas, exceto nos anos extraordinários da conjuntura brasileira em 2015 e 2016, elas têm igualmente se mantido em torno dos US$ 40 bilhões. Os valores envolvidos indicam, desde logo, um pronunciado *deficit* comercial nas transações desses produtos com os demais países do BRICS.

GRÁFICO 9
Exportação de manufaturas para o BRICS (2006-2020)
(Em US$ 1 milhão)



Fonte: Wits/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

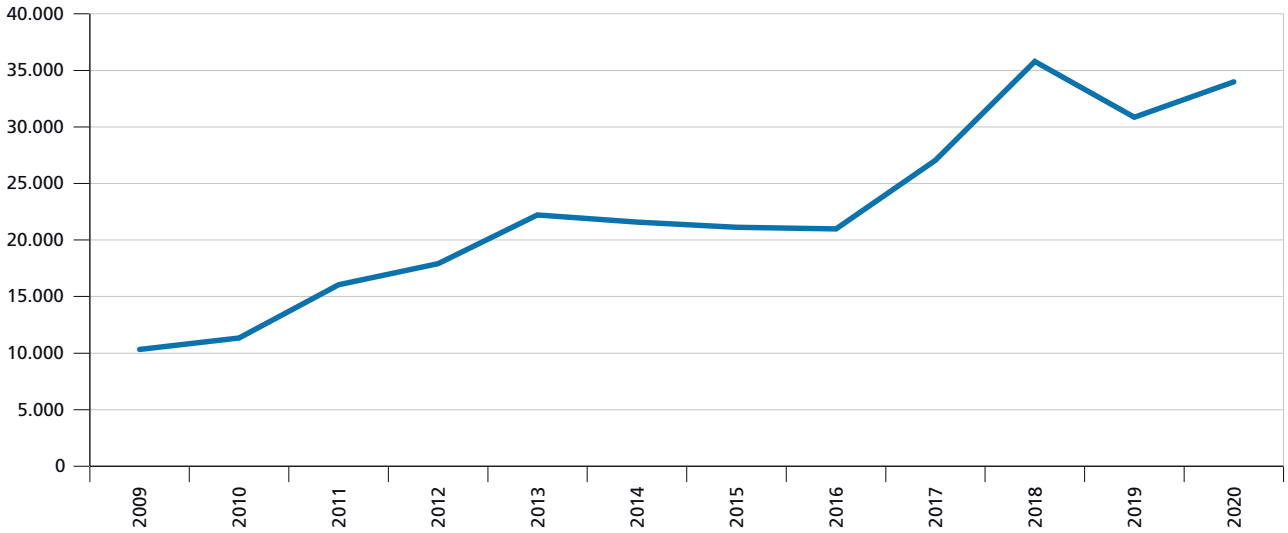
GRÁFICO 10
Importações de manufaturas do BRICS (2006-2020)
(Em US$ 1 milhão)



Fonte: Wits/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

Por sua vez, o comércio de produtos agrícolas apresenta notável dinamismo (gráfico 11), com as exportações alcançando US$ 35 bilhões, enquanto as importações desses produtos atingiram seu ponto de máximo em 2013, com US$ 1 bilhão.

GRÁFICO 11
Saldo: comércio agrícola com o BRICS (2009-2020)
(Em US$ 1 milhão)



Fonte: Wits/World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/3EWjWyq>.

Uma primeira observação com base nos dados apresentados até aqui é, portanto, de que há uma clara assimetria no comércio com o Mercosul e com o BRICS: enquanto, no primeiro, o Brasil é superavitário em manufaturas e deficitário em produtos agrícolas, no comércio com o BRICS, a relação é exatamente inversa.

Para a análise dos fluxos de investimentos, foi consultada a base de dados fDi Markets, que traz dados de projetos no período de 2003 ao primeiro semestre de 2022. Nesse período, o Brasil recebeu dos demais países do BRICS US$ 28.007 milhões e investiu, nos mercados parceiros, US$ 4.577 milhões. Novamente, uma relação inversa à observada no caso do Mercosul.

O balanço entre o montante recebido de investimentos e o montante investido no âmbito do BRICS é notável: a economia brasileira é beneficiária líquida dos investimentos dos parceiros no grupo. O diferencial em relação ao valor investido pelo Brasil nos quatro sócios é expressivo.

O que esses números sugerem é que se a homogeneidade desejada nas relações econômicas entre o BRICS demandar proximidade dos valores comercializados, redução das disparidades na composição dos fluxos de comércio e proximidade dos fluxos de investimento, caberá às empresas brasileiras um esforço superior ao dos demais países para alterar o quadro vigente.

As análises sobre o BRICS são quase inevitavelmente do tipo "copo meio cheio-copo meio vazio". As diferenças – históricas, políticas, econômicas, regionais – entre as cinco economias dão margem a um ceticismo quanto às possibilidades de um relacionamento mais consolidado e sustentável. Ao mesmo tempo, contudo, a avaliação a partir do potencial de possibilidades, seja no âmbito das relações bilaterais, seja na atuação conjunta desses países com organismos multilaterais, leva à conclusão de que haveria perdas de oportunidade em não se aproveitar o momento de aproximação entre os cinco países e tratar de construir estratégias conjuntas.

Até alguns anos atrás, os principais desafios estavam focados nos movimentos antiglobalização, o que levou à adoção crescente de barreiras comerciais, explícitas ou disfarçadas como questões de propriedade intelectual, temas de segurança nacional, questões ambientais ou outras, por parte de várias economias industrializadas. A pandemia da covid-19 acrescentou novas restrições, ao limitar o acesso a insumos, afetando, assim, a produção em diversos setores. As políticas adotadas por restrições sanitárias impuseram dificuldades adicionais às facilidades de transporte.

Para compensar ao menos em parte os custos impostos pela redução do nível de atividade, os governos passaram a adotar políticas monetárias expansivas. Tão logo os indicadores de saúde começaram a indicar melhoras, algumas economias importantes começaram a reconsiderar suas políticas monetárias, elevando as taxas básicas de juros como forma de evitar pressões inflacionárias. Isso tem afetado as perspectivas de crescimento econômico. O cenário do "novo normal" tem como características o crescimento mais baixo e a pressão inflacionária. O impacto sobre as economias menos desenvolvidas é assegurado.

A essa situação se adicionou, a partir de 24 de fevereiro de 2022, a invasão da Ucrânia pela Rússia, com impacto direto imediato não apenas sobre a oferta de vários produtos básicos, mas também sobre os mercados de alguns minerais estratégicos empregados na produção de alguns itens tecnologicamente mais elaborados. Além disso, a disponibilidade de fertilizantes também foi prejudicada, o que afetou a oferta global de alimentos.

A guerra trouxe também novos temas, como resultado dos tipos de sanções econômicas impostas sobre a Rússia. Um desses temas está associado com as recomendações de política quanto às reservas de divisas internacionais. Desde as crises da década de 1990, é tido como prudente o acúmulo de reservas internacionais como forma de proteger o sistema econômico nacional de eventuais choques externos. Contudo, entre as sanções impostas à Rússia, está o bloqueio de parte expressiva de suas reservas, depositadas nos sistemas financeiros de outros países. Isso colocou em tela de juízo a necessidade de um país acumular um volume expressivo de reservas e o dilema de onde aplicar esses recursos, de modo a blindá-los de eventuais sequestros por parte de outros países.

A necessidade de reforçar os instrumentos multilaterais, tais como o mecanismo de solução de controvérsias no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), tornou-se ainda mais evidente que antes. Além disso, essa situação sem precedentes tem estimulado a busca de alternativas ao sistema de pagamentos interbancários já consolidado.

Assim, se o objetivo de influenciar a governança global permanece sendo o cimento do BRICS, a atual situação difusa impõe um conjunto de desafios, tanto em termos de identificar claramente os interesses comuns por parte dos cinco países como para se conseguir uma leitura clara dos múltiplos sinais no cenário internacional, de modo a identificar a direção a ser seguida.

O crescimento global tem diminuído seu ritmo, com tensões no âmbito comercial e incertezas que afetam o comércio, os investimentos e a retomada do crescimento. Em que medida as dificuldades no ambiente econômico global afetarão o dinamismo do grupo em conjunto é algo difícil de prever. Existem possibilidades potenciais a partir de colaboração mais intensa entre as cinco economias em diversas áreas[5] que poderiam contribuir para melhorar a competitividade e proporcionar defesa contra choques externos.

5. E mesmo propostas de ampliação do número de países-membros do grupo, como postulado pela China e Rússia, mas com resistência por parte do Brasil.

4 AS EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO À OCDE[6]

A análise de fluxos de comércio e investimento entre o Brasil e os países-membros da OCDE é menos imediata e mais complexa, seja pelo número de países envolvidos, seja pela diversidade em termos de potencial de mercado e localização geográfica. Assim, a análise nesta seção se concentra nas considerações gerais envolvidas em se tornar membro pleno dessa instituição.

A OCDE é uma instituição peculiar, que proporciona a interação entre burocracias governamentais de países-membros e não membros, com a vantagem comparativa de ter capacidade para trabalhar em praticamente todas as áreas de política pública. Ela busca harmonizar as políticas nacionais e "impor" convenções que refletem sua característica de fórum intergovernamental para decidir sobre recomendações de políticas e sua implementação, buscando respostas conjuntas a desafios comuns.

A relação formal do Brasil com a OCDE já tem mais de quatro décadas, desde quando o país foi formalmente convidado a participar do Comitê do Aço, em 1978, dada a importância de sua indústria siderúrgica. Desde então, essa relação compreendeu uma crescente participação do país em número expressivo de comitês daquela organização, ao mesmo tempo que revelou forte resistência aos convites reiterados a que apresentasse candidatura para se tornar membro pleno. Isso só veio a acontecer em 2017, e a aprovação do pedido de acessão por parte dos membros atuais teve lugar em meados de 2022.

A apresentação formal desse pedido pelo Brasil tem sido objeto tanto de críticas, por parte de quem vê a OCDE como um clube de países ricos que basicamente cuidam dos seus interesses, quanto de expectativas positivas, de quem associa a organização a um "selo de qualidade" que poderá facilitar a captação de recursos externos a custos mais baixos e induzir a adoção das "melhores práticas".

Além disso, como a OCDE é instituição geradora de frequentes recomendações de política e conta com capacidade de análise reconhecida, com acesso a informações de diversos países, os membros podem se beneficiar desse acervo e do apoio técnico, assim como têm a possibilidade de influenciar essas próprias recomendações em sua origem. Uma possibilidade importante, em particular para economias emergentes, que podem contribuir com enfoques de análise normalmente não considerados pelos técnicos de países industrializados.

É útil conhecer o que ocorreu em algumas das economias aceitas como membros da OCDE nos anos que antecederam sua acessão formal e nos anos imediatamente subsequentes, como forma de construir expectativas em relação ao que pode ser demandado da economia brasileira para aprovar sua candidatura, assim como o que pode ser esperado como efeitos de sua eventual acessão como membro pleno.

A OCDE é multidisciplinar, e são muitos os temas tratados pela organização. Seria impossível lidar de forma simultânea com questões macroeconômicas, de comércio externo, questões ambientais, problemas sociais, estruturas produtivas, dimensões tecnológicas e outras. Aqui se optou por considerar apenas alguns indicadores diretamente relacionados com o setor externo das economias.

De um modo geral, as indicações são de que, uma vez tornadas membros plenos da OCDE, as economias consideradas tornaram-se mais abertas ao comércio exterior, conseguiram atrair mais investimentos externos diretos (IEDs), houve aumento da formação bruta de capital fixo e aceleração do ritmo de crescimento do produto, com alguma indicação de redução do custo dos recursos no mercado interno. Não foi possível identificar melhoras no nível de consumo final nem trajetórias bem definidas para a taxa de câmbio efetiva.

Não é trivial isolar o impacto da OCDE nas políticas internas de cada país. O processo de seleção é altamente correlacionado com as decisões de adotar reformas e melhorar as relações com os demais membros. Além disso, alguns países-membros participam também de exercícios de integração regional, o que dificulta ainda mais a identificação isolada do que seriam os efeitos da OCDE.

A OCDE tem mandato amplo na promoção do desenvolvimento, com áreas tão diversas quanto comércio, finanças, investimento, políticas sociais, ambientais e várias outras. Seus relatórios são de domínio público e incluem avaliações inclusive de alguns países não membros, das quais mesmo os países que não são membros podem se beneficiar, a partir das análises comparadas de experiências diversas.

6. Esta seção reproduz parte de artigo publicado na Revista Tempo do Mundo, n. 25, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3f4WKE5>.

Os países considerados key partners, como o Brasil, têm acesso a todos os órgãos da OCDE e podem aderir voluntariamente aos instrumentos da organização, participando dos seus sistemas de informação e estatísticas e de revisões sobre setores específicos. No processo de acessão, um país pode manter reservas quanto a certos instrumentos legais da instituição, que não anula o espaço para a preservação de algumas políticas internas que não estejam totalmente conformes com as regras da organização.

Os mecanismos pelos quais a OCDE induz um país a adotar reformas regulatórias ou suas práticas são as *peer reviews*, avaliações sistemáticas de cada caso. É, portanto, via persuasão, mais do que imposição, que a organização procura conseguir convergência entre os países-membros. A partir do ingresso, o país pode influenciar os processos normativos sugeridos pela organização. Há, desse modo, graus de liberdade para as políticas internas de cada país.

O Brasil é o país não membro da OCDE que participa do maior número de comitês da organização. Esta afirmativa tem sido repetida à exaustão nos trabalhos sobre o país e aquela organização. Essa repetição não deveria diminuir, contudo, a importância desse fato. Ele significa que, em muitas áreas, o país já tem contato com as recomendações e proposições da OCDE e, eventualmente, já adota boa parte delas. A OCDE tem 253 instrumentos jurídicos, que são recomendações e decisões, e o Brasil já aderiu a vários desses instrumentos.

O pedido de acessão é um ato soberano, de inteira responsabilidade do país. A opção pela participação plena pressupõe conformidade com as linhas básicas de medidas de política postuladas pela organização. A opção por participar de forma plena em uma organização deriva da percepção de que os benefícios decorrentes dessa membresia superam os custos que ela implica. Entre as principais vantagens de pertencer a esse grupo exclusivo estão as possibilidades de elevar o nível de intercâmbio e cooperação com economias desenvolvidas, ao mesmo tempo que o país é levado a adotar práticas consideradas positivas em relação à governabilidade e à gestão econômica.

É esperado que o ingresso de um país na organização funcione como uma espécie de "selo de qualidade" na economia. Tomando em conjunto as diversas condições implícitas na membresia da OCDE, como práticas democráticas, combate à corrupção, proteção ambiental, maior segurança e transparência jurídica, isso pode melhorar as notas dadas pelas agências que avaliam o risco de transferir dinheiro para os países considerados e atrair investimentos.

A acessão à OCDE pode, ademais, melhorar a imagem do país no exterior, favorecendo o diálogo com economias desenvolvidas. No caso de países emergentes, a entrada na OCDE pode possibilitar também a captação de recursos no exterior a custos mais baixos.

Para países de renda mais baixa, como as economias em desenvolvimento, participar desse grupo de ricos tem suas vantagens, mas também desafios, uma vez que são requeridos ajustes nas políticas fiscais, nas legislações e práticas relativas à concorrência, à inovação, às questões ambientais, de comércio exterior e outras, de modo a aproximá-los dos sócios mais abonados. Outro desafio é ter condições para contribuir e eventualmente influenciar as recomendações técnicas por parte da organização.

É impossível fazer uma análise que compreenda todas as dimensões cobertas pelos trabalhos da OCDE. Eles envolvem desde questões de eficiência na infraestrutura a políticas macro, passando por questões ambientais, fiscais, sociais, institucionais, educacionais, tecnológicas e diversas outras. O foco aqui são apenas algumas variáveis relacionadas com o setor externo, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Espera-se que uma economia que participe desse grupo de países deva reduzir suas barreiras às importações, seja no processo de negociação para sua acessão, seja a partir do momento em que atinge a membresia plena. Isso terá reflexos no dinamismo de suas importações, com implicações também sobre a competitividade das exportações, que provavelmente crescerão. Ao mesmo tempo, haverá aumento expressivo do influxo de investimentos diretos, em função da maior confiança e das oportunidades ampliadas, com redução no custo do capital. Como resultado desses movimentos, o impacto sobre o nível de atividade deve ser positivo, e supostamente haverá aumento no nível de consumo por parte das famílias, que é o que se deseja.

O impacto dos impostos no comércio exterior sobre o total arrecadado é menos previsível, uma vez que se reduzem as tarifas cobradas sobre importações, cujo valor total – portanto a base impositiva – se espera que aumente, ao mesmo tempo que o aumento esperado da atividade total da economia eleva o peso da arrecadação sobre as transações no mercado interno.

Para fins de comparação com o que pode ser esperado no caso brasileiro, foram selecionadas aquelas economias de países-membros da OCDE que poderiam ser consideradas como as mais comparáveis com a economia brasileira,

em termos de renda *per capita*. A renda *per capita* do Brasil em 2018 era, segundo o World Development Indicators do Banco Mundial, de US$ 9.001. Foram selecionados países-membros com renda *per capita* de até duas vezes esse valor, naquele ano. São nove países. Um deles, no entanto, a Colômbia, teve sua acessão aprovada em 2020, portanto ainda não é possível inferir os eventuais efeitos de ser membro pleno da OCDE. Só é possível indicar eventuais movimentos ocorridos durante o processo de negociação de sua candidatura.

Isso limita a análise aos casos de Chile (renda *per capita* de US$ 15.923 em 2018 – acessão em 2010), Hungria (US$ 16.150 – acessão em 1996), Letônia (US$ 17.854 – acessão em 2016), Lituânia (US$ 19.071 – acessão em 2018), México (US$ 9.673 – acessão em 1994), Polônia (US$ 15.422 – acessão em 1996), Eslováquia (US$ 19.443 – acessão em 2000) e Turquia (US$ 9.370 – acessão em 1961). Para este último país, a disponibilidade de informações relativas ao período de acessão é bastante limitada na base de dados considerada.

Como período temporal relevante, foram considerados os cinco anos que antecederam a acessão de cada país e os cinco anos subsequentes. A suposição é de que cinco anos são suficientes para determinar os rumos de política econômica e tempo suficiente para que as modificações ocorridas possam começar a dar resultados.

A primeira das variáveis consideradas é a política comercial externa. Uma das condições para a aprovação de um país como membro da organização é o tratamento dado a produtos importados, que devem idealmente ter o menor nível de ingerência nos preços de mercado. A tabela 1 mostra a tarifa aplicada, nos dois períodos.

TABELA 1
Tarifa aplicada, média ponderada
(Em %)

	D-5	D+5[1]
Chile	2,7	3,2
Hungria	4,6	3,2
Letônia	1,6	1,7
Lituânia	1,8	–
México	–	10,8
Polônia	4,6	3,2
Eslováquia	4,3	2,4
Turquia	–	–

Fonte: World Bank (2020).
Nota: [1] Chile = D+3; Letônia = D+2.

A redução tarifária parece ser uma tendência geral. Pelas informações disponíveis na base de dados consultada, houve redução da tarifa ponderada média entre os anos que antecederam e os que sucederam a acessão à OCDE nos casos da Hungria, Polônia e Eslováquia, com razoável intensidade. Os casos do Chile e Letônia pareceriam ser exceções à regra. Ocorre que a opção por mostrar médias por períodos é influenciada por períodos específicos. No caso do Chile, houve uma súbita elevação, isolada, no terceiro ano após a acessão. A trajetória indica tarifa aplicada ponderada de 1,9% no primeiro mês, 1,8% no segundo, 5,9% no terceiro e 0,6% no quinto mês, confirmando trajetória decrescente, com apenas um ponto "fora da curva".

No caso da Letônia, a alíquota era de 1,89% em D-1, 1,96% no ano da acessão e, dois meses depois, havia sido reduzida para 1,7%, igualmente uma trajetória descendente. Para o México não foi possível obter informação comparável, além das alíquotas vigentes nos anos subsequentes à sua acessão. Claramente bem superior às dos demais países considerados.

No caso da Colômbia, último país a ter aprovada sua acessão formal à OCDE, em 2020, é impossível saber os resultados após essa aprovação. Nos indicadores relativos a esse país, foi considerada a média dos cinco anos anteriores à sua acessão. A tarifa média ponderada foi de 5,1% em 2014-2018 (último ano com informação disponível na base consultada). De toda forma, a indicação é de uma tendência igualmente decrescente: em 2016, essa alíquota era de 7% e, dois anos depois, havia sido reduzida a 3,3%.

Para a maior parte das variáveis consideradas aqui é feita comparação com os indicadores correspondentes no caso do Brasil, para os anos 2014-2019, com o objetivo de permitir avaliação da situação relativa do país. No caso da tarifa média ponderada, o percentual médio no período foi de 8,1%, próximo ao nível do México, nos anos que se seguiram à sua acessão, e bem superior ao dos demais países.

Como resultado dessa abertura na política comercial nos diversos países, houve aumento do valor importado (tabela 2), como seria de se esperar. Em alguns casos, como no Chile, no México e na Eslováquia, com bastante intensidade.

TABELA 2
Desempenho comercial externo

	Valor importado[1]		Valor exportado[1]	
	D-5	D+5[2]	D-5	D+5[2]
Chile	242,0	399,2	299,7	388,4
Hungria	–	87,5	–	89,2
Letônia	523,1	573,2	733,6	809,6
Lituânia	575,4	–	762,5	–
México	29,1	61,8	26,0	64,9
Polônia	–	95,6	–	93,9
Eslováquia	87,8	185,5	81,1	183,4
Turquia	–	–	–	–

Fonte: World Bank (2020).
Notas: [1] Índice (2000 = 100).
[2] Polônia = D+2.

É temerária uma afirmativa que ateste causalidade a esse nível de agregação. Contudo, segundo a tabela 2, a esses aumentos de valor importado correspondeu elevação também do valor exportado, o que estaria de acordo com o postulado acima: maiores importações teriam, em princípio, contribuído para a competitividade da produção nacional. Em todo caso, só é possível atestar a veracidade desse postulado com análise detalhada das composições das pautas de importação e exportação, mas a informação agregada é consistente com as expectativas.

Esse desempenho das exportações e importações deveria ter reflexo sobre a importância relativa do comércio exterior no valor total gerado nessas economias. Segundo a tabela 3, de fato houve aumento da relação comércio externo/PIB na Hungria, no México e na Eslováquia, permanecendo constante essa razão na Letônia e havendo redução no caso do Chile.

TABELA 3
Peso do comércio e impostos sobre comércio
(Em %)

	Comércio exterior/PIB		Impostos[1]	
	D-5	D+5[2]	D-5[3]	D+5[2]
Chile	73,6	65,9	1,4	1,1
Hungria	60,4	117,0	7,5	3,2
Letônia	123,6	123,4	0,0	0,0
Lituânia	143,4	–	–	–
México	35,2	49,4	6,8	–
Polônia	–	56,0	6,4	2,4
Eslováquia	107,5	130,9	3,8	0,7
Turquia	–	10,9	–	–

Fonte: World Bank (2020).
Notas: [1] Referentes à receita total.
[2] Letônia = D+2.
[3] Polônia = D+2.

O maior peso do comércio externo deveria, em princípio, contribuir para a maior relevância da arrecadação de tributos nas atividades relacionadas. No entanto, o indicativo de redução das alíquotas de imposto de importação torna essa previsão menos trivial.

A tabela 3 mostra que houve, de fato, redução generalizada do peso dos impostos sobre o comércio externo no valor total arrecadado, em alguns casos – na Hungria, Polônia e Eslováquia –, em proporções bastante consideráveis. Dado que houve aumento do valor importado no mesmo período, é possível inferir, portanto, que houve estímulo às atividades voltadas para o mercado interno, com o que a base para arrecadação se ampliou, em paralelo à redução de alíquotas de imposto sobre importações.

No caso da Colômbia, foi de 36,9% a razão entre o comércio exterior e o PIB, e de 1,8% o peso do comércio externo no total das receitas, em média, no período 2015-2019, indicando uma economia bem mais fechada do que as outras consideradas aqui. Para fins de comparação, no Brasil o comércio externo representou 26,3% do PIB, em média, em 2014-2019 (portanto uma economia ainda mais fechada que as demais), e correspondeu a 2,0% da receita total.

Como mostrado acima, um dos aspectos mais enfatizados no discurso em favor da acessão à membresia plena na OCDE tem a ver com o "selo de qualidade" que ela implica. Como resultado, é esperado que os países que se tornam membros plenos da organização atraiam investimentos externos com maior intensidade e, de modo geral, captem recursos a custos mais baixos.

Essa expectativa é confirmada pelos dados na tabela 4: à exceção da Letônia, em todos os demais países houve aumento da relação entre ingresso de IEDs e o PIB desses países, no período que se seguiu à acessão.

TABELA 4
Entrada de IED/PIB
(Em %)

	D-5	D+5[1]
Chile	7,4	9,2
Hungria	5,4	7,1
Letônia	3,8	2,5
Lituânia	1,9	–
México	1,2	2,4
Polônia	1,4	3,9
Eslováquia	1,2	6,5
Turquia	–	–

Fonte: World Bank (2020).
Nota: [1] Letônia = D+2.

O indicador correspondente na Colômbia, em 2015-2019, foi de 4,3%, o que a situa em uma posição intermediária nesse conjunto. No caso do Brasil, o IED correspondeu, em 2014-2019, a 3,7% do PIB.

O melhor desempenho comercial externo e o influxo de investimento direto deveriam, em princípio, contribuir de forma positiva e significativa para o aumento da produção agregada nessas economias. Assim, seria de se esperar uma aceleração na taxa de crescimento do PIB entre os dois períodos. Os dados da tabela 5 indicam que essa é uma expectativa quase plenamente correspondida, com aumentos no ritmo de crescimento do PIB entre os dois períodos em praticamente todas as economias consideradas, com exceção do México (apesar dos aumentos no comércio e no influxo de investimento direto).

TABELA 5
Crescimento e formação bruta de capital
(Em %)

	Crescimento PIB		Formação bruta de capital (PIB)	
	D-5	D+5[1]	D-5	D+5[1]
Chile	3,8	3,9	22,1	24,1
Hungria	0,2	3,7	21,7	24,6
Letônia	3,6	4,2	23,0	21,6
Lituânia	3,2	–	19,4	–
México	3,8	3,0	18,9	19,4
Polônia	2,3	4,3	–	22,9
Eslováquia	4,5	5,0	32,4	26,2

Fonte: World Bank (2020).
Nota: [1] Letônia = D+2.

Seria de esperar, igualmente, que os indicadores de desempenho mostrados até aqui tenham contribuído para ampliar o potencial produtivo dessas economias. O indicador nesse sentido é a razão entre a formação bruta de capital fixo e o produto interno bruto.

Segundo a tabela 5, o resultado é menos imediato. Houve elevação dessa razão importante para determinar a trajetória de desempenho econômico em prazo médio/longo no Chile, na Hungria e no México, mas com redução na Letônia e Eslováquia. No caso da Letônia, esse resultado é consistente com a menor relação entre investimento externo e PIB. Por sua vez, na Eslováquia é um tanto surpreendente, uma vez que esta é a economia em que os demais indicadores mostram grande conformidade com os postulados do que seria um "modelo básico" da acessão à OCDE.

Para fins de comparação, na Colômbia, a formação bruta de capital fixo correspondeu a 22,0% do PIB em média, em 2015-2019, um nível comparável ao dos demais países considerados. No Brasil, em 2014-2019, essa média foi de apenas 16,4%, a mais baixa de todos os países considerados.

É esperado que, como resultado do melhor desempenho no comércio externo, com a ampliação da capacidade produtiva resultante dos investimentos adicionais e com o crescimento do produto agregado, haja aumento no nível de consumo de bens finais, proporcionando ganhos em bem-estar social.

A tabela 6 mostra, contudo, que o aumento no consumo final como proporção do PIB entre os anos que antecederam e os que sucederam a acessão à OCDE só se verificou no Chile e na Polônia. Nos demais países, essa variável de fato se reduziu. O ritmo de crescimento do consumo final, se havido, não acompanhou o ritmo de crescimento do produto agregado.

TABELA 6
Consumo final
(Em %)

	D-5[1]	D+5[2]
Chile	68,4	74,6
Hungria	82,3	74,4
Letônia	78,9	77,3
Lituânia	79,2	–
México	79,3	75,3
Polônia	78,1	80,9
Eslováquia	76,8	75,3
Turquia	–	63,6

Fonte: World Bank (2020).
Notas: [1] Polônia = D-1.
[2] Letônia = D+2.

Como comparação, a participação do consumo final no PIB da Colômbia correspondeu a 83,5% no período 2015-2019, nível bastante semelhante ao verificado no Brasil no período 2014-2019, que foi de 84,1%. Em ambos os casos, proporções superiores às indicadas na tabela 6.

Certos fatos envolvendo a trajetória da OCDE e a relação até aqui do Brasil com aquela instituição já são razoavelmente conhecidos, sobretudo, a condição de país não membro participante do maior número de comitês. Há uma expectativa generalizada de que esses e outros atributos deveriam contribuir para um processo mais ágil de aprovação do pedido de acessão do país à condição de membro pleno.

Menos conhecidas são as alterações que podem ser atribuídas ao fato de um país ingressar como membro pleno da organização. É difícil isolar em termos quantitativos os efeitos específicos derivados da membresia plena. Neste texto, procurou-se lidar com essa dificuldade comparando algumas variáveis nos anos que antecederam com os anos que sucederam a aprovação de um conjunto de países com renda *per capita* próxima à brasileira.

A mensagem que parece clara, com base nesse conjunto de indicadores, é de que parece haver efeitos associados ao "selo de qualidade" representado pela organização, consequência até mesmo do fato de que, no próprio processo negociador que antecede a aprovação de um país, é requerida a adoção de um conjunto de medidas de política.

Os indicadores apresentados aqui e a comparação desses indicadores para nove países com os correspondentes dados para o Brasil deveriam contribuir para o planejamento cuidadoso das políticas econômicas no período que antecede o processo negociador da aprovação da candidatura do país.

No entanto, e por óbvio, os benefícios que podem ser conseguidos com a participação plena na OCDE só serão maximizados se houver decisão política interna de seguir estratégias econômicas consistentes e bem definidas. Não há que se esperar pelos efeitos extraordinários da membresia plena.

5 CONCLUSÃO TENTATIVA: AS TRÊS OPÇÕES SÃO COMPATÍVEIS EM SEUS OBJETIVOS?

Apresentando de forma esquemática os pontos ressaltados neste texto, no caso do Mercosul, foi chamada atenção para: i) inexistência de objetivo de inserção internacional conjunta dos países-membros; ii) *superavit* comercial recorrente do Brasil no comércio regional, em particular em manufaturas, mas com *deficit* em produtos agrícolas; iii) queda pronunciada da importância relativa do mercado do Mercosul para o comércio externo brasileiro, sobretudo em manufaturas, mas não tanto para produtos agrícolas; iv) perda de participação de mercado dos produtos brasileiros, em favor de produtos chineses; e v) investimentos brasileiros nos parceiros mais expressivos do que os investimentos desses parceiros no Brasil.

Para o BRICS, foram enfatizados os pontos descritos adiante.

1) O objetivo central é a influência sobre a governança global, mas isso tem ficado menos nítido nas declarações de cúpula, e, após a pandemia e o conflito Rússia-Ucrânia, as características da governança a ser influenciada têm ficado menos claras.
2) O grupo tem ganhado participação no comércio externo brasileiro, sobretudo para produtos agrícolas.
3) Há relativa estabilidade da importância desse mercado para as manufaturas brasileiras, mas o país é deficitário nesse setor.
4) O Brasil tem *superavit* comercial com o BRICS, exceto com a Índia, sobretudo em produtos agrícolas.
5) O Brasil tem recebido muitíssimo mais investimentos diretos dos parceiros do que investido neles.

Da análise de economias de países-membros da OCDE supostamente comparáveis com a economia brasileira, com relação a alguns indicadores do setor externo, ficaram claros os aspectos a seguir descritos.

1) Houve abertura comercial em todos os casos considerados.
2) Houve aumento expressivo do volume de comércio externo ao se tornar membro da OCDE.
3) O Brasil terá de fazer esforço mais expressivo de abertura do que ocorrido em outras economias, porque suas tarifas são bem mais elevadas.
4) Os indicadores para o Brasil são comparáveis aos das economias consideradas em relação à razão comércio externo/PIB, impostos sobre transações externas/receitas fiscais, entrada de investimentos diretos/PIB e consumo final/PIB.
5) A economia brasileira apresenta relação muito mais baixa de formação bruta de capital fixo/PIB.

Esse conjunto de resultados permite identificar alguns aspectos em que pode haver desencontros nos processos negociadores do Brasil. Parte dessas questões pode estar presente inclusive no processo negociador que se avizinha com a instituição OCDE e, em termos bilaterais, com seus membros, conforme esquematizado a seguir.

1) O fato de o Brasil apresentar tarifas nominais médias ponderadas bem mais elevadas do que as das economias supostamente comparáveis de membros da OCDE, mesmo antes da acessão dessas economias como membros plenos, implica, em princípio, a necessidade de esforço maior de abertura comercial. Ocorre que a estrutura tarifária brasileira é a tarifa externa comum do Mercosul, portanto, alterações nesses níveis tarifários demandam acordo com os demais membros. Brasil e Argentina são os únicos membros do Mercosul em negociação para conseguir membresia plena na OCDE. É preciso um trabalho conjunto de convencimento dos demais sócios nesse sentido. Ao mesmo tempo, não existe, no âmbito do BRICS, iniciativa de acordo comercial preferencial intragrupo: uma abertura unilateral brasileira pode vir a alterar a magnitude de seus *superavit* comerciais com os demais países do BRICS.

2) O grupo do BRICS foi constituído com o objetivo claro de aumentar a influência de seus membros na governança global. As declarações de cúpula têm dificultado a identificação clara de como isso se dará, mas esse continua a ser o *leitmotiv* do grupo. Esse objetivo, por si só, já permite vislumbrar algum conflito de interesses com a OCDE, fonte de inúmeras recomendações, mas sempre em conformidade com a arquitetura institucional multilateral existente. O Brasil é o único dos países do BRICS a pleitear a membresia na OCDE, o que coloca o país em uma situação peculiar. Isso não seria um problema maior, se o país tivesse consolidada posição negociadora forte, o que leva ao ponto seguinte.

3) Tem havido sistemática queda na importância relativa do Mercosul no comércio externo brasileiro, tanto nas exportações como nas suas importações, e sobretudo em produtos industriais. A falta de uma relação econômica regional expressiva enfraquece o que poderia ser de outro modo uma capacidade negociadora mais determinante, nos processos negociadores conjuntos com terceiros países, sobretudo em um contexto de importância dos processos produtivos em cadeias de valor, o que pressupõe competitividade via interação com outras economias.

4) Os produtos brasileiros têm perdido participação no mercado do Mercosul, sobretudo pela concorrência com produtos chineses. O diagnóstico em geral associa essa perda à baixa competitividade brasileira. Resta saber até que ponto ela reflete também agressividade comercial chinesa, e até que ponto esse é um tema para as relações intra BRICS.

5) O Mercosul jamais explicitou interesse em promover a inserção internacional das economias dos países-membros de forma conjunta. Isso facilita, até certo ponto, as negociações do país no âmbito dos BRICS e da OCDE, mas, ao mesmo tempo, contribui para debilitar ainda mais o exercício de integração regional, com os custos negociadores mencionados anteriormente.

6) A economia brasileira tem se destacado pela baixíssima formação bruta de capital fixo, em comparação com outras economias emergentes. Essa falta de investimento é mais um elemento de debilidade das relações regionais, uma vez que, se houvessem mais oportunidades, os sócios do Mercosul poderiam intensificar seus interesses na economia brasileira. Ao mesmo tempo, contudo, os esforços de retomada desse indicador, quando acontecerem, serão um incentivo à atração de investimento externo de outras origens. Nesse caso, tendo em vista o passado recente, abre-se um potencial para conflitos de interesses entre investidores dos países do BRICS, de países-membros da OCDE e do próprio Mercosul.

7) As interseções do BRICS e da OCDE têm muitíssimas outras possibilidades de incompatibilidade. Por exemplo, os documentos do BRICS são recorrentes em enfatizar a importância da transferência tecnológica entre os membros, um tema que pode ir de encontro aos interesses de vários países da OCDE. A produção em alguns dos membros do BRICS, assim como seus requisitos técnicos para importação, atende a certos *standards* que podem não ser compatíveis com aqueles de alguns membros da OCDE.

8) De modo semelhante, a membresia na OCDE pressupõe a convergência regulatória e alinhamento tributário em diversos aspectos da política econômica, o que poderá nem sempre ser compatível com os objetivos acordados no âmbito do BRICS ou do Mercosul.

9) A OCDE atua por meio de "persuasão", mostrando – para cada um de uma família vastíssima de indicadores – como o país se situa em relação aos demais. Isso pode intensificar os esforços para se conseguir convergência, nos moldes mencionados anteriormente, ampliando as áreas de potencial desencontro com o acordado nos outros exercícios considerados aqui.

10) Nos últimos movimentos, é possível identificar no BRICS tendência – sobretudo de parte da Rússia e da China – em consolidar algumas iniciativas alternativas ao que é considerado como um "modelo ocidental", o que se tem tentado reforçar, inclusive, com as propostas de ampliação do número de países-membros. O Brasil sempre se notabilizou por posições de neutralidade quanto a conflitos em suas relações internacionais, mas com posições marcadas no tocante a questões ambientais e ao desenvolvimento econômico e social. Contudo, a efetiva participação como membro do grupo e a importância crescente das relações econômicas (comerciais e de investimento) com os parceiros podem vir a influenciar posições não necessariamente compatíveis com sua participação na OCDE.

Em suma, esses são apenas alguns dos aspectos que podem vir a demandar posicionamentos por parte do Brasil em alguns desses exercícios, eventualmente contrariando seus compromissos em outros exercícios. Uma leitura positiva, contudo, é que esse exercício de equilíbrio de posições poderá representar oportunidade para que o país revele de maneira mais explícita sua estratégia de inserção internacional, o que não tem sido fácil de identificar até o momento.

REFERÊNCIAS

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Roadmap for the OECD accession process of Brazil. *In*: OECD MINISTERIAL COUNCIL MEETING, 2022, Paris. **Proceedings**... Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3GNIivT>.

WORLD BANK. **World development indicators**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3T3Dm8N>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O Brasil na OCDE**: um caminho natural. Brasília: CNI, 2018.

DAVIS, C. L. **More than just a rich country club**: membership conditionality and institutional reform in the OECD. Princeton: Princeton University, June 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ecK7Xk>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **International financial statistics**. Washington: IMF, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3T1ImLa>. Acesso em: 3 jul. 2020.

GONZÁLEZ, A. *et al.* Do Latin American members benefit from the OECD? **The Dialogue**, 5 Apr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3MR58U5>.

LITHUANIA'S membership in the OECD: benefits are already here. **Delfi.lt**, 17 Feb. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3z0dvar>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques
Ana Clara Escórcio Xavier
Barbara de Castro
Clícia Silveira Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)
Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Cristiano Ferreira de Araújo
Danielle de Oliveira Ayres
Danilo Leite de Macedo Tavares
Leonardo Hideki Higa

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

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

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA