

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 5 | Número 1 | Abril 2013

Transformações Recentes da Economia Chinesa: impacto sobre suas relações comerciais com a América Latina

Marta Bekerman
Federico Dulcich
Nicolas Moncaut

Controvérsias Entre Estados e Investidores Transnacionais: reflexões sobre o acúmulo de casos contra a república argentina

José Fernández Alonso

Saldo da Conta de Viagens Internacionais no Brasil: a contribuição da taxa de câmbio real efetiva e da renda

Simone Maciel Cuiabano
Geovana Lorena Bertussi
Enrico Bezerra Ximenes Vasconcelos
Danniel Lafetá Machado

Propriedade Intelectual e Tendências Regulatórias nos Acordos Internacionais de Comércio: impactos para estratégias de desenvolvimento no Brasil

Michelle Ratton Sanchez Badin
Milena Da Fonseca Azevedo

Reduzindo Custos de Comércio no Mercosul

Daniel Gersten Reiss

As Mudanças no Sentido Estratégico do Mercosul para a Política Externa Brasileira: da redemocratização (1985) à crise brasileiro-argentina (1999-2002)

Walter Antonio Desiderá Neto

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Ficha Técnica

Corpo Editorial

Membros

Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento-UNCTAD)

Andrew Hurrell (Universidade de Oxford, Inglaterra)

Carlos Mussi (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Chile)

José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)

Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)

Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Editor

Renato Baumann (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores

André de Mello e Souza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Fracalossi de Moraes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico

Luísa de Azevedo Nazareno

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 5 | Número 1 | Abril 2013

Brasília, 2013

ipea

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : Ipea, 2009.

Quadrimestral.
Edição publicada também em inglês.
ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA ECONOMIA CHINESA: IMPACTO SOBRE SUAS RELAÇÕES COMERCIAIS COM A AMÉRICA LATINA 5

Marta Bekerman
Federico Dulcich
Nicolas Moncaut

CONTROVÉRSIAS ENTRE ESTADOS E INVESTIDORES TRANSNACIONAIS: REFLEXÕES SOBRE O ACÚMULO DE CASOS CONTRA A REPÚBLICA ARGENTINA 45

José Fernández Alonso

SALDO DA CONTA DE VIAGENS INTERNACIONAIS NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO REAL EFETIVA E DA RENDA 89

Simone Maciel Cuiabano
Geovana Lorena Bertussi
Enrico Bezerra Ximenes Vasconcelos
Danniel Lafetá Machado

PROPRIEDADE INTELECTUAL E TENDÊNCIAS REGULATÓRIAS NOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO: IMPACTOS PARA ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL..... 109

Michelle Ratton Sanchez Badin
Milena Da Fonseca Azevedo

REDUZINDO CUSTOS DE COMÉRCIO NO MERCOSUL 137

Daniel Gersten Reiss

AS MUDANÇAS NO SENTIDO ESTRATÉGICO DO MERCOSUL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1985) À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA (1999-2002) 153

Walter Antonio Desiderá Neto

CONTENTS

**RECENT CHANGES OF CHINESE ECONOMY: IMPACTS ON TRADE RELATIONS
WITH LATIN AMERICA..... 5**

Marta Bekerman
Federico Dulcich
Nicolas Moncaut

**DISPUTES BETWEEN STATES AND TRANSNATIONAL INVESTORS. REFLECTIONS
FROM THE CUMULUS OF CASES AGAINST ARGENTINA 45**

Dr. José Fernández Alonso

**INTERNATIONAL TRAVEL ACCOUNT IN BRAZIL'S BALANCE OF PAYMENTS:
THE CONTRIBUTION OF REAL EFFECTIVE EXCHANGE RATE AND INCOME..... 89**

Simone Maciel Cuiabano
Geovana Lorena Bertussi
Enrico Bezerra Ximenes Vasconcelos
Danniel Lafeté Machado

**INTELLECTUAL PROPERTY AND THE REGULATORY STANDARDS
IN INTERNATIONAL TRADE AGREEMENTS: IMPACTS ON BRAZIL'S
DEVELOPMENT STRATEGY..... 109**

Michelle Rattón Sanchez Badin
Milena Da Fonseca Azevedo

EASING TRADE COSTS WITHIN MERCOSUL..... 137

Daniel Gersten Reiss

**SHIFTS ON THE STRATEGIC MEANINGS GIVEN TO MERCOSUR
BY BRAZILIAN FOREIGN POLICY (1985-2002)..... 153**

Walter Antonio Desiderá Neto

TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA ECONOMIA CHINESA: IMPACTO SOBRE SUAS RELAÇÕES COMERCIAIS COM A AMÉRICA LATINA

Marta Bekerman¹

Federico Dulcich²

Nicolas Moncaut³

A expansão das relações econômicas entre a China e os países de América Latina está se desenvolvendo em um marco de fortes transformações no cenário internacional, que alteram o esquema bipolar de comércio existente durante as décadas anteriores. A China tem se posicionado como o principal país manufatureiro e exportador do mundo, deslocando tradicionais centros de acumulação de capital e desenvolvimento tecnológico, como os Estados Unidos e a União Europeia (UE), no fornecimento de diversos bens de capital e insumos. Embora essa realidade possa oferecer oportunidades para os países da região no curto prazo, também apresenta desafios no longo prazo que, se não forem devidamente enfrentados, podem levar ao aumento de sua vulnerabilidade externa estrutural. Neste artigo, analisam-se os impactos que afetam de forma direta e indireta os países latino-americanos que mais comercializam com a China; particularmente, a Argentina e sua relação com o Brasil.

Palavras-chave: China; América Latina; Especialización comercial; primarización.

RECENT CHANGES OF CHINESE ECONOMY: IMPACTS ON TRADE RELATIONS WITH LATIN AMERICA

The expansion of economic relations between China and Latin American countries may offer opportunities in the short term, as seen in exports of primary products and improved terms of trade. However, it also means challenges for the long term, that in case of not being properly confronted, can lead to worse structural external vulnerability. In this work we analyze those impacts that affect directly and indirectly the countries of the region that trade with China, and particularly the case of Argentina and its relationship with Brazil.

Keywords: Latin America; commercial specialization; primarization.

JEL: F14; O54; O53.

Rev. Tempo do Mundo, 5(1): 5-43 [2013]

1. Diretora do Centro de Estudos da Estrutura Econômica (Cenes) da Faculdade de Economia da Universidade de Buenos Aires. Pesquisadora principal do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET). *E-mail:* <marbekerman@gmail.com>.

2. Pesquisador do Cenes da Faculdade de Economia da Universidade de Buenos Aires. *E-mail:* <federicomd2001@yahoo.com.ar>.

3. Pesquisador bolsista do Cenes da Faculdade de Economia da Universidade de Buenos Aires. *E-mail:* <nmoncaut@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

O modelo global de comércio bipolar existente durante a década de 1960, dominado por Estados Unidos e Europa, tem sido desafiado pela emergência recente de um conjunto de países asiáticos, particularmente a China. O desenvolvimento de tal país está se tornando um dos processos de transformação mais importantes do atual século. Sua crescente presença nos mercados mundiais tem gerado forte impacto, tanto nos países do norte como nos emergentes e na América Latina, em particular, intensificando relações econômicas tanto em nível de comércio como de investimento estrangeiro direto (IED).

Nesse contexto, observam-se, na América Latina, duas visões opostas sobre as potencialidades, as vantagens e as desvantagens de uma associação estratégica com a China. A primeira é uma visão puramente “otimista”, que entende a ascensão chinesa como uma oportunidade de consolidação de uma nova ordem internacional, menos centrada na dependência da hegemonia dos Estados Unidos, na qual países como Brasil e Argentina poderão se inserir com facilidade, dada sua condição de produtores de matérias-primas e, portanto, como mercado estratégico ante o crescente nível de consumo chinês e asiático.

Por sua vez, a visão “pessimista”, decorrente do risco de dependência (e possível involução) e caracterizado por uma especialização em bens primários, complementa-se com a crescente demanda da China, que levaria a uma situação similar à da década de 1930. Isto geraria uma possível desestruturação do sistema produtivo das economias da região, afetadas pela pressão competitiva das exportações chinesas.

Tais visões refletem os crescentes desafios para os países emergentes, resultantes da intensificação das relações comerciais com a China, após sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. Por um lado, o país apresenta-se como um mercado em rápido crescimento para as exportações de *commodities*, mas, por outro lado, configura-se como um exportador líder de manufaturas trabalho-intensivas, avançando para produtos de maior valor agregado, sem contar a existência de fortes assimetrias nas negociações comerciais, devido à diferente participação dos países latino-americanos no comércio com a China – que, em poucos anos, se tornou um mercado muito importante para a região.

Essa realidade cria tendências de primarização das economias latino-americanas, tornando necessário que se reflita sobre quais são as respostas mais adequadas para assegurar um modelo de desenvolvimento que garanta a inclusão social desses países.

Este artigo objetiva refletir sobre essa realidade, enfatizando impactos nas relações econômicas entre China e América Latina, assim como sobre as relações bilaterais entre Argentina e Brasil. Após analisar brevemente a importância

da China no cenário internacional (seção 2), serão examinados os efeitos de suas relações comerciais com a América Latina (seção 3) e com a Argentina, em particular (seção 4), seguidos de uma síntese final e das conclusões (seção 5).

2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ECONOMIA CHINESA

2.1 Mudanças recentes em sua estrutura econômica e em seu padrão de especialização

Nas últimas três décadas, a economia chinesa tem crescido a uma taxa média anual de 10%, com um aumento significativo do seu produto interno bruto (PIB) *per capita* – de US\$ 205,00 para US\$ 4.280,00 em 2010. Isto permitiu que 500 milhões de pessoas saíssem da pobreza, transformando a China no principal país manufatureiro e no maior exportador em nível mundial (Word Bank, 2012).

Esse processo foi enquadrado na transição do sistema econômico de planificação centralizada para um sistema de mercado, que se iniciou com as reformas de 1978. A partir de então, outorga-se maior autonomia às unidades produtivas em termos de implementação e desenvolvimento de técnicas de produção, decisões de investimento e apropriação privada do excedente (Chow, 2002). Esta transformação teria permitido alcançar maiores níveis de eficiência e crescimento da produtividade, ao gerar incentivos para a valorização em nível de unidade produtiva, assim como permitir o movimento de capital entre diferentes setores.

Com taxas elevadas de poupança-investimento e um excesso de oferta de bens, devido a uma poupança superior ao investimento e a um equilíbrio fiscal, a China passou a exportar 27% de seu produto (tabela 1), uma vez que quintuplicou o valor de suas exportações, até alcançar US\$ 1,4 bilhões. Neste processo, sua estrutura econômica manteve um forte componente industrial – de 46% do produto, elevado em comparação aos países desenvolvidos –, embora aumentasse a participação de serviços, à custa de uma redução no setor primário. Por último, é importante notar que nesse período permaneceram fortes fluxos positivos de investimento estrangeiro direto, pilar da industrialização chinesa nos centros urbanos do litoral, sendo que a entrada líquida de IED triplicou.

TABELA 1
Evolução de distintas variáveis macroeconômicas – China (1998-2010)

| Variável | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Varição ¹ |
|------------------------------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| PIB <i>per capita</i> (US\$) | 875 | 3.854 | 341 |
| Poupança/PIB (%) | 38,4 | 53,2 | 14,8 |
| Investimento/PIB (%) | 36,3 | 46,7 | 10,4 |
| IED líquido (US\$ milhões) | 40.301 | 158.148 | 292 |
| Valor adicionado bruto (VAB) indústria/PIB (%) | 46,0 | 46,8 | 0,9 |

(Continua)

(Continuação)

| Variável | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Varição ¹ |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| VAB agrícola/PIB (%) | 16,4 | 10,4 | -6,0 |
| VAB serviços/PIB (%) | 37,7 | 42,8 | 5,1 |
| Importações (US\$ bilhões) | 177 | 1.178 | 566 |
| Exportações (US\$ bilhões) | 209 | 1.403 | 570 |
| Saldo comercial (US\$ bilhões) | 32 | 225 | 598 |
| Exportações/PIB (%) | 19,0 | 27,3 | 8,2 |
| Resultado em conta-corrente/PIB (%) | 2,1 | 6,5 | 4,4 |
| Arrecadação fiscal/PIB (%) | 13,0 | 20,0 | 7,0 |
| Gasto fiscal/PIB (%) | 16,2 | 21,9 | 5,6 |

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>>; e World Bank, disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>.

Nota: ¹ Variação percentual no caso de valores absolutos e variação linear no caso de porcentagens. Elaboração dos autores.

O peso que a China tem adquirido no comércio mundial evidencia-se por seu papel protagonista em diferentes áreas. Atualmente, é o principal exportador de bens e o quinto maior exportador de serviços. Por seu turno, é o principal consumidor de alumínio, cobre, estanho, soja e zinco, e o segundo maior consumidor de açúcar e petróleo (Rosales, 2010).

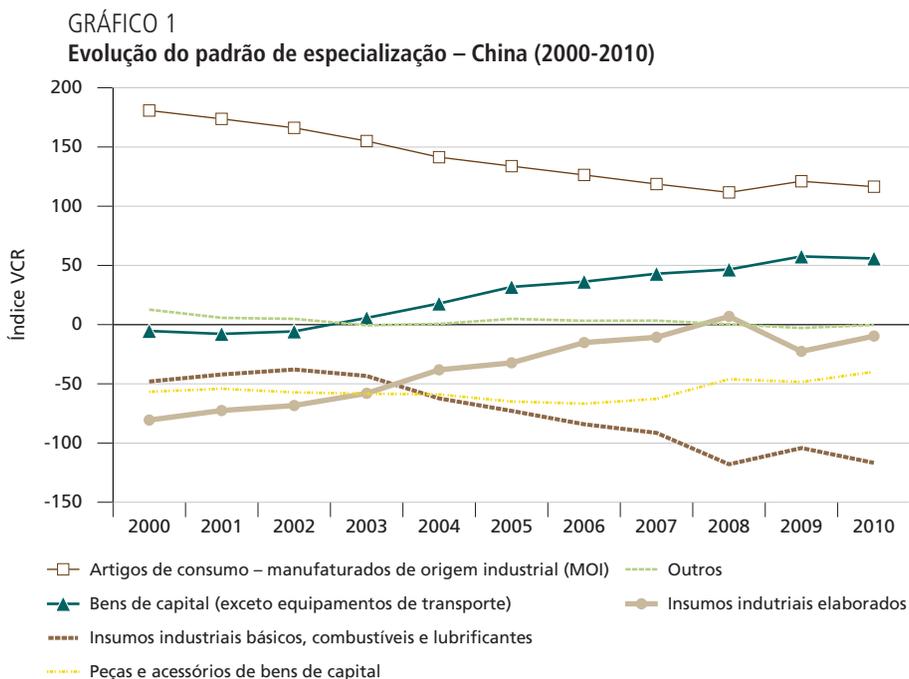
O crescimento das exportações iniciou-se na década de 1980 com manufaturas mais simples, especialmente produtos primários e manufaturas de transformação de recursos naturais. Estes produtos passaram de 49% do total das exportações, em 1985, para uma participação muito pequena atualmente. Em contrapartida, houve um crescimento dos produtos intensivos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), chegando a representar 16% das exportações, em 2008, e avançando rapidamente em participação (Cepal, 2010).

Dessa forma, apesar de a inserção internacional da China ter se iniciado e consolidado no setor industrial, houve importantes mudanças em sua composição em nível mais desagregado. Como mostra o gráfico 1, que apresenta o índice de vantagens comparativas reveladas (VCR)⁴ para a inserção internacional da China, a forte especialização em bens de consumo – em grande parte, explicada pelos eletrodomésticos, como afirma Rodrik (2006) – deu lugar a um crescimento significativo dos bens de capital e insumos industriais elaborados, demonstrando uma tendência para patamares industriais de maior valor agregado em seu padrão de especialização.

Apesar de, nos anos 1980, as pautas de exportação e importação chinesas não serem muito diferentes das dos demais países latino-americanos, as transformações produtivas experimentadas posteriormente mostraram profundas mudanças geradas nos padrões de especialização a partir de políticas macroeconômicas,

4. Para mais detalhes sobre o índice de vantagens comparativas reveladas (VCR), ver apêndice B.

industriais e de complementação produtiva regional. Somando-se a estes fatores próprios da economia chinesa, as escalas de produção, os baixos custos iniciais de mão de obra e um forte mercado interno potencial também ajudam a explicar as transformações mencionadas na economia.



Fonte: COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Elaboração dos autores.

Como se apresenta nas próximas seções, para diferentes países seleccionados, a transformação do padrão de especialização posicionou a China como importante fornecedor de bens de capital e insumos em nível internacional. Atualmente, é responsável por mais de 20% das exportações mundiais de bens de capital, assim como por 10% de insumos industriais, considerando que no fim da década de 1990 não representava sequer 5% desses mercados.

2.2 A implementação de políticas na China e o papel do investimento estrangeiro direto

2.2.1 Análise geral: o papel do Estado e a transição para uma economia de mercado

A forte presença do Estado chinês na implementação de políticas para o desenvolvimento econômico expressou-se em um quadro de políticas macroeconômicas (Blanchard e Giavazzi, 2006) setoriais, de comércio exterior e tecnológicas (Rodrick,

2006), nas quais predominaram os *joint ventures* com empresas transnacionais de setores estratégicos de médio e alto conteúdo tecnológico, assim como a implementação de políticas comerciais (*draw-back*, zonas francas etc). Estas políticas, no contexto de transição para o sistema de mercado mencionado, permitiram uma efetiva resignação de recursos para setores de maior produtividade, especialmente a transferência da força de trabalho do setor primário (rural) para o industrial e de serviços (urbanos) (Hofman e Wu, 2009). O sucesso das políticas de transição tem sido fundamentado, em parte, em seu caráter gradual e experimental, podendo ser ajustadas se os objetivos esperados não forem atingidos. É importante notar o caráter distintivo dessa transição em impulsionar o crescimento econômico na China, em contraposição a outras ex-economias planejadas e de industrialização por substituição de importações, de pobre desempenho econômico após uma abertura indiscriminada e acelerada (Lin, 2010).

2.2.2 Políticas produtivas

As políticas produtivas da China, na atualidade, são orientadas para avançar a partir de setores padronizados, dependentes de baixos níveis salariais, a patamares de maior valor agregado e conteúdo tecnológico, reduzindo o impacto ambiental do processo produtivo. O plano de cinco anos para o desenvolvimento econômico e social (2011-2015) apresenta um novo padrão de crescimento. Contempla incrementar em 4 pontos percentuais (p.p.) a participação do setor de serviços na estrutura econômica e elevar em 2,2% do PIB os recursos destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento. Em termos ambientais, planeja reduzir o consumo médio de água por unidade de valor agregado industrial em 30%, assim como a intensidade energética em 16%.

Como meios para atingir tais fins, são fundamentais as grandes empresas controladas pelo Estado central, as políticas tecnológicas e educacionais e as políticas de relações internacionais: de comércio exterior e IED – tanto o recebido como o realizado.

As grandes empresas do Estado são fundamentais para promover outros setores por meio de encadeamento de elos industriais, por exemplo, via fornecimento, a preços subsidiados, de eletricidade, água ou gás. Além disso, monopolizam o comércio de importação de grãos, óleos vegetais, petróleo e fertilizantes, entre outros, o que permite atingir objetivos políticos, como a substituição de importações de óleo de soja pela de grãos, e favorecer a industrialização do grão em óleo em nível local. Do mesmo modo, essas empresas, fortemente subsidiadas pelo sistema financeiro estatal, sofrem na atualidade um processo de racionalização e privatização parcial – porém, mantêm o controle acionário nas mãos do Estado – para aumentar sua eficiência e sua produtividade.

Por sua vez, a definição de setores estratégicos ocorre em função das necessidades que apresenta a estrutura econômica e de infraestrutura da China: armas, energia, petróleo e telecomunicações. Já as “indústrias pilares” são aquelas que se vinculam a um perfil definido de especialização: equipamentos, automóveis e tecnologia da informação e comunicações (TICs).

Complementarmente, a política tecnológica na China tem como objetivo promover pesquisa e desenvolvimento endógenos. Isto é realizado por meio de financiamento de grandes projetos de P&D, de isenções fiscais ou de proteção da propriedade intelectual de desenvolvimentos locais de alta tecnologia. É particularmente importante a política orientada a atingir padrões técnicos de produtos e processos que dependam de propriedade intelectual local, de forma a reduzir a dependência de tecnologia estrangeira.

Em termos de política educacional, seu principal objetivo é favorecer a localização de trabalhadores, emigrantes de zonas rurais às urbanas, que têm baixos níveis de educação, especialmente técnicos. Igualmente, tem como objetivo facilitar a realocação de trabalhadores excedentes pela racionalização das grandes empresas estatais.

2.2.3 Relações internacionais: comércio exterior e investimento estrangeiro direto

A política externa da China norteia-se por dois objetivos centrais: a consolidação de suas empresas transnacionais em cadeias globais de valor – especialmente dos setores industrial e de serviços – e o fornecimento de matérias-primas e insumos de baixa elaboração – alimentos, metais e minerais, especialmente os combustíveis – para suas crescentes necessidades produtivas e de transformação social. Estas determinações conduzem as políticas comerciais em nível global e regional e o movimento do IED – tanto que este ingresa na China como direcionado ao exterior.

A política de comércio exterior

Ao ingressar na OMC, no fim de 2001, a China teve que adaptar sua estrutura tarifária, por meio da redução de tarifas e eliminação de barreiras não tarifárias, entre outras.⁵ Neste contexto, desenvolveu-se uma forte estratégia de consolidação do comércio bilateral ou birregional por meio da assinatura de acordos de livre comércio (ALCs). Isto lhe permitiu tanto abrir mercados para suas exportações e saídas de IED, como garantir fontes de abastecimento de matérias-primas e insumos.

De maneira semelhante ao padrão de comércio do mundo desenvolvido, a inserção regional da China está fortemente orientada ao setor manufatureiro, com ênfase especial em eletrônicos. Embora o Leste Asiático tivesse um papel

5. No entanto, mantém um conjunto de barreiras não tarifárias, técnicas, de saúde e ambientais, assim como licenças de importação e exportação que têm sido questionadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

central nas exportações chinesas até meados dos anos 1990, concentrando 53% das exportações em 1994-1995, a entrada do país na OMC e a multilateralização de seu comércio – com crescente participação dos países desenvolvidos, como os Estados Unidos e a União Europeia – fizeram com que esta participação caísse para 32% no período 2006-2007 (ADBI, 2009).

Quanto à sua composição, as peças e os componentes cresceram de 18%, em 1994-1995, para 44%, em 2006-2007, dos bens do Leste Asiático importados pela China. Isto é fundamentalmente explicado pelo forte incremento dos bens intermediários eletrônicos, que respondem pela quase totalidade de peças e componentes importados do Leste Asiático do setor manufatureiro, sendo que os níveis de importações para o setor automotivo e outros são pouco significativos. No tocante às exportações chinesas, observa-se uma queda na participação de manufaturas finais (têxteis passaram de 18,5% para 10% das exportações regionais nesse período) e um incremento na participação de bens intermediários, especialmente equipamentos – que passaram de 20% para 46,6% das exportações regionais no período. Isto demonstra o desenvolvimento das cadeias de valor regionais como etapas intermediárias das exportações para zonas extrarregionais, com a China como a principal plataforma de exportações (ADBI, 2009).

A fim de reforçar tais cadeias produtivas em nível regional, como plataforma de competição global frente a outros concorrentes – como os Estados Unidos e a União Europeia –, e assegurar demanda do mercado regional para seus produtos, a China assinou acordos de livre comércio com vários países da Ásia. Entre os mais significativos, destaca-se o tratado de área de livre comércio com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean-China), de janeiro de 2010. O tratado contempla tanto os fluxos comerciais como os de investimentos, com ênfase nos setores automotivo, eletrônicos e serviços diversos (comerciais, financeiros e logísticos). Outras economias desenvolvidas, como a Coreia do Sul e o Japão, pretendem incorporar-se ao bloco mencionado, aumentando ainda mais seu potencial, no denominado Asean Plus 3.

Por seu turno, o Asian-Pacific Trade Agreement (Apta) é um ALC com tarifas preferenciais entre os países emergentes da região. Estes acordos se complementam com os assinados pela China com Hong Kong e Macau para desenvolver um comércio preferencial na denominada *área econômica chinesa*. Igualmente, é importante destacar que, desde 1991, a China se tornou membro da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC).

Entre os acordos assinados com o objetivo de suprir-se de alimentos e matérias-primas, cumpre assinalar o alcançado, em outubro de 2008, com a Nova Zelândia, um forte produtor e exportador de alimentos, que prevê eliminação quase total das tarifas em 2019. Na região latino-americana, a China

possui acordos assinados com Chile e Peru. O ALC com o Chile apresenta a menor tarifa de importação dos acordos assinados pelo país – média de 2,3% para as importações provenientes do Chile, entrou em vigor em outubro de 2006, e prevê que, até janeiro de 2015, ambos os países eliminem suas tarifas sobre 97% dos produtos.

Investimento estrangeiro direto na China

A partir dos anos 1990, a China tornou-se o principal receptor de IED entre os países em desenvolvimento. Porém, em contraste com as políticas da América Latina, o país mantém uma postura intervencionista nesta matéria, como parte de sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo. De fato, o IED se encontra bastante restrito à áreas consideradas estratégicas, o que tem obrigado empresas estrangeiras a se associarem a empresas locais e transferir-lhes tecnologia. Isso tem resultado em um importante processo de transferência tecnológica e permitido o desenvolvimento local em diversos setores, bem como o desenvolvimento de empresas chinesas com marcas próprias, como pode ser visto, particularmente, no caso da indústria automotiva.

Por meio do *Catálogo para o guia de investimento estrangeiro*, de caráter anual, são classificados os setores como favorecidos, restritos e proibidos. Os setores favorecidos estiveram vinculados historicamente às *indústrias de transformação* para reexportação. Embora alguns destes setores permaneçam na lista, esta é reforçada por novos patamares de alto valor agregado, orientados a responder aos novos objetivos de transferência tecnológica e conservação do meio ambiente. Desta forma, a produção de equipamentos industriais especiais, de telecomunicações, de eletrônica e de informática representa quase 40% de todos os setores industriais favorecidos. Por um lado, ao novo catálogo se incorporam novos setores vinculados a tecnologias agrícolas e de conservação ambiental, como o investimento na reutilização e na reciclagem de resíduos de couro e a construção e operação de usinas de reciclagem de água e de reposição de baterias. Igualmente, incorpora-se o incentivo à formação de empresas de capital de risco, aos serviços de gestão da propriedade intelectual e às empresas dedicadas à formação profissional, o que demonstra a estreita ligação entre a política de IED e as políticas tecnológicas e educacionais. Por outro lado, aparecem como proibidos aqueles projetos considerados arriscados à segurança do Estado e/ou prejudiciais aos interesses públicos, como os orientados às terras de cultivo agrícolas que não favorecem o desenvolvimento de recursos.

Por seu turno, as políticas orientadas para o IED determinam, de forma muito detalhada, os setores nos quais as empresas podem desenvolver a atividade, seja por conta própria, seja com a obrigação de se associar a grupos locais por meio de *joint ventures*. Isto tem gerado, entre as empresas multinacionais, a preocupação de se verem forçadas a entregar seus conhecimentos tecnológicos em

troca do acesso ao mercado. Portanto, ao mesmo tempo em que planejam uma estratégia para o mercado chinês, muitas empresas estão começando a fazer acordos com parceiros locais para competir em outros mercados (The Economist, 2011).

Essas políticas estão gerando temores de que a vantagem comparativa tradicional que tinham as empresas multinacionais, pelo acesso a tecnologias avançadas, pode começar a perder terreno na China. Apenas um quarto das empresas entrevistadas no relatório indicado percebe que sua tecnologia é superior. Ao mesmo tempo, enfatizam que os talentos locais estão impactando crescentemente os resultados das empresas chinesas.

Nesse contexto, o IED, que se tornou parte muito significativa da formação bruta de capital fixo, foi perdendo importância no investimento total para alcançar apenas 4%, em 2009. Porém, ainda se mantém uma elevada participação nas exportações de manufaturas com alto nível tecnológico (Kennedy, 2010), que são as que apresentam até o momento um menor valor agregado local: 4% para computadores e 15% para equipamentos de telecomunicações (OCDE, 2010).

Investimento estrangeiro direto de origem chinesa para o resto do mundo

A partir de sua entrada na OMC, o governo chinês começou a implementar uma política de promoção de IED no exterior. O ano de 2009 mostra um ponto de inflexão nos fluxos de investimento para o resto do mundo por meio de um importante papel dos conglomerados estatais. A coincidência com uma queda nos fluxos mundiais de investimento levou a China, em 2009, a ocupar o quinto lugar entre os principais países investidores – seu estoque de IED no mundo aumentou de US\$ 27,8 bilhões, em 2000, para US\$ 229,6 bilhões, em 2009 (Barbosa, 2011).

Essa expansão internacional das empresas chinesas está sendo favorecida pelo financiamento público concedido pelo Banco de Desenvolvimento e pelo Banco de Exportação e Importação. Os projetos prioritários estão orientados à aquisição de recursos naturais, à exploração de capacidades tecnológicas ou marcas (Lenovo-IBM ou Geely-Volvo), às aquisições que fortaleçam a competitividade das empresas chinesas e ao desenvolvimento de infraestruturas que incentivem suas exportações. Além disso, as empresas têm sido orientadas a contraembargar barreiras comerciais em certos países, como no caso do Brasil.

Essa estratégia mostra uma adaptação de objetivos de acordo com as diferentes regiões. Em primeiro lugar, pode-se observar que o investimento na Ásia, que concentra o 49% do IED no exterior, sugere que as empresas chinesas – com apoio financeiro do governo central – consolidem cadeias regionais de produção com empresas do Japão, da Coreia, de Taiwan e do sudeste da Ásia. Estas cadeias se concentram nos setores das TICs, aeroespaciais, de eletrônica e *hardware*, entre outros. Isto é complementado com a estratégia de unificar e abarcar a demanda do mercado regional por meio de acordos de livre comércio já mencionados (Cesarin, 2010).

Em segundo lugar, o IED chinês direciona-se à Europa (33%) e à América do Norte (28%), onde a aquisição de tecnologia estrangeira desempenha um papel crucial na orientação do IED – representando 21% desse investimento – e ocupa o segundo lugar, após aquele, destinado ao desenvolvimento de redes de comercialização, que responde por 47% do total (CCPIT, 2010).

Em contraposição, o IED voltado a países em desenvolvimento extrarregionais está fortemente orientado a explorar os recursos naturais, concentrando tanto a própria extração e/ou transformação, como atividades relacionadas (infraestrutura, comercialização etc.) que permitam sua exportação para a China. Esta estratégia decorre da forte dependência do país em relação a metais, minerais – especialmente os combustíveis – e alimentos, na qual se destaca o caso paradigmático do IED chinês na África. Nesta região, que com 13,6% dobra o IED recebido pela América Latina, os investimentos chineses estão concentrados quase que inteiramente na extração de hidrocarbonetos (Gutierrez e Bescós, 2007). Os investimentos foram iniciados por meio de três empresas estatais: a PetroChina (a de maior tamanho), a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e a China Petroleum & Chemical Corporation (SINOPEC). Em 2005, um terço do petróleo importado pela China provinha da África.

No caso da América Latina, 83% das aquisições de empresas chinesas, durante o período 2000-2008, estiveram concentrados nos setores de energia e de recursos naturais (Cepal, 2010). Mas os fluxos do IED, ainda marginais até 2009, mostram uma mudança abrupta a partir de 2010, quando a China se tornou o terceiro maior investidor após os Estados Unidos e os Países Baixos. Os principais países receptores naquele ano foram o Brasil e a Argentina, nos quais têm havido importantes aquisições e fusões voltadas essencialmente à extração de hidrocarbonetos – 40% da Statoil e 40% de Repsol no Brasil; 50% da Bridas, 100% do Pan American Energy conjuntamente com a Bridas; e 100% de Occidental na Argentina. Por sua vez, a compra do Standard Bank na Argentina pelo Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) é um passo importante no processo de expansão de bancos chineses; expansão que inclui planos de abrir filiais na região.

3 EFEITOS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS COM A AMÉRICA LATINA

3.1 Características dos impactos

As relações econômicas entre China e América Latina estão mudando de forma dramática e manifestam-se por meio de diferentes esferas – comerciais, financeiras, de investimento direto, e de relações institucionais. Serão enfatizados, aqui, aspectos das relações comerciais e de investimento.

Essas relações podem originar impactos de caráter complementar ou competitivo, ou uma combinação de ambos, e podem se modificar ao longo do tempo. Por exemplo, no nível comercial, o aumento das exportações de produtos primários por parte dos países da América Latina representa um exemplo de impacto complementar. No entanto, se as importações da China geram concorrência em terceiros mercados ou chegam a deslocar os produtores locais, evidencia-se presença de impactos competitivos.⁶

Por sua vez, esses impactos podem ser diretos ou indiretos. Os impactos indiretos são muito mais difíceis de serem avaliados; contudo, para alguns países, podem se tornar mais importantes que os diretos: por exemplo, a concorrência que pode gerar a China para o México nas exportações de certos produtos para terceiros mercados (Kaplinsky e Messner, 2008).

O quadro 1 mostra o cruzamento dos possíveis impactos complementares e competitivos, com impactos diretos e indiretos no nível da Argentina e de sua relação com o Brasil.

QUADRO 1
Impactos complementares e competitivos das relações com a China

| Canal | Impacto | Sobre América Latina | | Sobre a relação Argentina-Brasil | |
|----------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Direto | Indireto | Direto | Indireto |
| Comércio | Complementário | * Exportação de <i>commodities</i> . * Importações de insumos, bens de capital e de consumo. | Melhoram termos de intercâmbio. | | Aumento (redução) da balança comercial com a China pode incrementar (diminuir) os níveis de comércio regional. |
| | Competitivo | Substitui produção local. | Possível substituição de exportações em terceiros mercados. | Reorientação do comércio regional à China por: * Substituição do Brasil como provedor de certos artigos de consumo e bens de capital para a Argentina. * Substituição na Argentina de cultivos de destino regional (por exemplo, o trigo) por cultivos destinados à China (por exemplo, a soja). | * Primarização da estrutura econômica e possível perda da complementariedade. |

(Continua)

6. Esses impactos podem afetar de forma diferente países envolvidos ou também diferentes grupos econômicos em um determinado país.

(Continuação)

| Canal | Impacto | Sobre América Latina | | Sobre a relação Argentina-Brasil | |
|-------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------------------|----------|
| | | Direto | Indireto | Direto | Indireto |
| IED | Complementário | Investimento em extração de recursos e setor comercial. | | | |
| Financeiro-Fiscal | Complementário | Incremento das receitas tributárias (direitos de exportação) a partir da melhora dos preços de exportação de certos produtos primários. | | | |

Elaboração dos autores.

3.2 As relações comerciais entre China e América Latina

3.2.1 Evolução das exportações e importações

O comércio recente entre China e América Latina mostra um crescimento rápido. Ao longo de dez anos, a China se tornou um dos principais parceiros comerciais da maioria dos países da região. Porém, uma grande porcentagem de suas exportações (80%) e importações (60%) concentra-se atualmente em quatro países: Brasil, Chile, Argentina e México, que serão aqui tratados.

Em todos os países mencionados, a China conquistou os primeiros lugares como destino das exportações. Tanto no Brasil quanto no Chile, alçou a posição de principal mercado, superando treze e oito países, respectivamente, em uma década. No caso da Argentina, o país está atrás apenas do Brasil, que importa um pouco mais que o dobro que a China. No México, a partir de uma situação muito mais remota, atingiu-se, em 2011, o terceiro lugar, sendo superada apenas pelos parceiros regionais do México (Canadá e Estados Unidos).

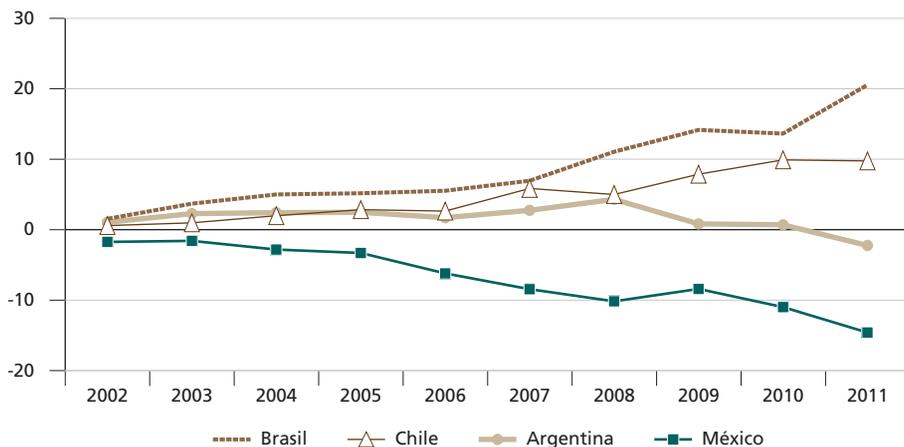
Por sua vez, a China representa hoje o segundo maior mercado em importância como origem das importações dos quatro países mencionados, mas, em alguns casos, está muito próxima de alcançar o primeiro lugar, uma vez que seu crescimento é mais acelerado em relação aos países que ocupam as primeiras posições atualmente. São os casos de Brasil e Chile, nos quais as importações de origem chinesa em 2011 representaram 96% e 84%, respectivamente, das provenientes de seu principal fornecedor (Estados Unidos). Na Argentina, as importações chinesas atingiram pouco mais da metade das de origem brasileira, seu parceiro histórico do Mercosul; enquanto no México, embora partindo de um nível mais baixo, representaram, em 2011, um terço do total procedente dos Estados Unidos.

Por sua vez, podem-se observar padrões de comércio diferentes de acordo com o país analisado. Entre os países considerados, foram encontrados impactos complementares, que apresentam *superavits*, naqueles especializados em recursos naturais

(Argentina, Brasil e Chile) e impactos competitivos, com resultado deficitário, no caso do México, cujo padrão de especialização compete com o da China (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Saldo comercial de países latino-americanos selecionados com a China (2002-2011)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>.
Elaboração dos autores.

Porém, na realidade indicada, podem ser observadas evoluções diferentes, destacando-se as do México e da Argentina como as menos favoráveis. O México sempre manteve um nível de importações de aproximadamente o dobro de suas exportações. A crise de 2009 teve um impacto positivo em sua balança comercial, mas nos anos seguintes seu *deficit* comercial se aprofundou e chegou-se a questionar sua estratégia de inserção vinculada às maquiladoras.

No caso da Argentina, a crise de 2009 gerou uma forte queda do comércio com a China, que foi maior no lado das exportações. Desde então, o *superavit* comercial foi se debilitando até que, em 2011, ante uma nova redução das vendas para a China, alcançou uma situação deficitária.

Brasil e Chile mostram uma tendência oposta. No caso do Brasil, a crise de 2009 não afetou tanto seu comércio, que se recuperou rapidamente para alcançar, em 2011, um importante *superavit* comercial, que representou quase 25% do total de seu comércio bilateral. No entanto, o avanço da China pode chegar a dificultar a expansão de suas exportações industriais em nível regional.

O Chile mostra uma queda em seu comércio com a China em 2009, mas suas exportações cresceram 15%. Nos anos seguintes, acelerou seu ritmo de crescimento, alcançando, em 2011, um *superavit* que representa 21% de seu comércio total bilateral.

3.2.2 Principais produtos de exportação da América Latina para a China

Até agora, mostrou-se que o comércio com a China nos últimos dez anos tem se transformado no principal motor do intercâmbio global de bens para seus principais parceiros latino-americanos.

Cumpra agora analisar como a dinâmica do comércio afeta os padrões de especialização desses países. Poderia se falar de uma relação comercial de caráter similar às dos de centro-periferia, mas, neste caso, entre os países em desenvolvimento? Para responder a esta questão, analisar-se-á a composição do comércio bilateral dos quatro países analisados com a China.

Do lado das exportações, os países considerados mostram, para o período 2008-2010, uma forte concentração em cinco produtos principais, especialmente nos casos de Argentina, Brasil e Chile – representando 91%, 83% e 92%, respectivamente, de suas exportações para a China (tabela 2). No caso do México, este é reduzido para 38%, o que mostra um contraste entre os países especializados em recursos naturais, cujo padrão de comércio parece mais concentrado, e os países que competem com a produção da China, com um padrão mais diversificado. O panorama mostra, em geral, um comércio de tipo interindustrial que, longe de desenvolver uma diversificação produtiva nos países latino-americanos, os impulsiona à primarização.

TABELA 2
Principais produtos exportados para a China pelos países latino-americanos selecionados (2008-2010)

| Valor das exportações totais para a China (US\$ milhões) | Cinco primeiros produtos e sua participação no total de exportações para a China (%) | Participação dos primeiros cinco produtos (%) |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Argentina – 6.824,00 | Feijão de soja (60,68); óleo de soja (18,31); petróleo cru (6,92); carne e restos de aves (2,74); couro bovino e equino (2,69) | 91 |
| Brasil – 32.081,00 | Minerais de ferro e seus concentrados, (44,26); feijão de soja (23,67); petróleo cru (8,03); aglomerados de ferro (3,32); massa química de madeira (3,22) | 83 |
| Chile – 13.966,00 | Cobre, ânodos e ligas (58,09); concentrados de cobre (22,06); massa química de madeira (5,5); minerais de ferro e seus concentrados, sem aglomerar (4,15); farinhas não comestíveis (2,00) | 92 |
| México – 4.816,00 | Microcircuitos eletrônicos (11,65); minerais de cobre e seus concentrados (11,43); veículos automotivos para o transporte de pessoas (6,31); partes e acessórios para equipamentos de telecomunicações e gravações (4,2); petróleo cru (4,04) | 38 |

Fonte: Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (Cuci)/COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Elaboração dos autores.

Na Argentina, o forte crescimento da produtividade dos processos agrícolas – devido à qualidade extraordinária do fator terra e à utilização de processos técnicos de fronteira internacional – foi marcadamente influenciado em seu padrão de inserção internacional (Bekerman e Dulcich, 2012). A relação comercial bilateral com a China parece muito enviesada pelo complexo da soja, com certas características especiais que serão analisadas na seção 4.

No caso do Chile, as exportações de minerais marcaram a trajetória de sua especialização internacional. No século XIX, os nitratos – usados em fertilizantes e explosivos – predominaram em sua pauta de exportação. Um século depois, foram ganhando espaço as exportações de cobre, que, na atualidade, representam mais da metade do total das exportações do país.

Por sua vez, o Brasil, que possui tanto recursos minerais quanto grandes extensões de terras férteis, poderia ser caracterizado como um híbrido entre os dois casos anteriores. Quanto à mineração, o ferro é o principal produto exportado para a China. Do lado do setor agrícola, a soja é o segundo produto mais vendido ao país asiático.

O caso do México não só apresenta uma maior diversificação, como também, nesse país, no topo do *ranking*, convivem produtos primários (minérios de cobre e petróleo cru) com manufaturas de certo grau de complexidade. No entanto, na maioria dos casos, trata-se de produtos montados a partir de peças importadas de várias procedências, aproveitando sua mão de obra abundante e a posição geográfica de proximidade com os Estados Unidos.

3.2.3 Principais produtos de importação da América Latina pela China

A composição das importações do grupo selecionado de países para o período 2008-2010 pode ser observada na tabela 3.

TABELA 3

Composição das importações de origem chinesa do grupo selecionado de países da América Latina

| Produto/país | Argentina | Brasil | Chile | México |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Insumos industriais – elaborados (BEC 22) | 33% | 28% | 26% | 21% |
| | Compostos organo-inorgânicos (9%); tecidos de fibras sintéticas (1%); petroquímicos (poliéster) (1%); tecidos de fibras artificiais (1%) | Tecidos sintéticos (poliéster) (1%); produtos laminados planos de ferro ou aço (1%); compostos organo-inorgânicos (1%); lâminas de ferro ou aço (1%) | Barras de liga de aço (1%); tecidos de fibras sintéticas (1%); ureia (1%); produtos laminados planos de ferro ou aço (1%) | Tecidos de fibras sintéticas (1%); ureia (1%); telas impregnadas (1%); tecidos sintéticos (poliéster) (0,5%) |
| Bens de capital – exceto equipamentos de transporte (BEC 41) | 27% | 27% | 18% | 35% |
| | Computadores (6%); aparelhos elétricos de telecomunicação (2%); unidades de entrada ou saída para computadores (2%); aparelhos emissores de rádio, televisão e gravação (1%) | Aparelhos ou instrumentos de ótica (cristal líquido) (6%); aparelhos elétricos de telecomunicação (2%); transformadores elétricos (1%); perfuradores flutuantes (1%) | Computadores (4%); aparelhos emissores de rádio, televisão e gravação (2%); aparelhos elétricos de telecomunicação (1%); unidades de entrada ou saída para computadores (1%) | Aparelhos ou instrumentos de ótica (cristal líquido) (9%); computadores (6%); aparelhos emissores de rádio, televisão e gravação (4%); transformadores elétricos (2%) |

(Continua)

(Continuação)

| Produto/país | Argentina | Brasil | Chile | México |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peças e acessórios de bens de capital (BEC 42) | 9% | 18% | 4% | 20% |
| Equipamentos de transporte, suas peças e acessórios (BEC 5) | 8% | 7% | 7% | 7% |
| Outros artigos de consumo (BEC 6) | 23% | 17% | 44% | 15% |
| | Condicionadores de ar (3%); televisores e rádios (1%); malas e maletas (1%); brinquedos (1%) | Condicionadores de ar (1%); malas e maletas (1%); televisores e rádios (1%); videocâmeras (1%) | Calçados (3%); televisores e rádios (2%); suéteres de fibras sintéticas (1%); brinquedos (1%) | Brinquedos (1%); condicionadores de ar (1%); televisores e rádios (1%); videocâmeras (1%) |
| Demais | 1% | 4% | 1% | 3% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total médio 3 anos (em US\$ milhões) | 4.884 | 19.129 | 6.380 | 14.679 |

Fonte: BEC/COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Elaboração dos autores.

Os quatro países considerados importam, principalmente da China, insumos industriais elaborados, bens de capital e artigos de consumo. Entre os insumos industriais, observa-se uma preponderância de petroquímica, têxtil, siderurgia e eletrônicos. No caso do Brasil e da Argentina, a categoria *compostos organo-inorgânicos* tem uma participação importante dada pelo peso do glifosato, principal herbicida utilizado na produção de soja. Quanto aos bens de capital, os computadores e os equipamentos relacionados à comunicação são produtos de maior peso, embora, no caso do Brasil e do México, os instrumentos de precisão (óptica) liderem a categoria. Em relação aos bens de consumo, destacam-se os eletrodomésticos de *linha marrom*, condicionadores de ar e brinquedos. Finalmente, cabe destacar o forte peso que as motocicletas têm nas importações dos quatro países, na categoria de equipamentos de transporte.

O caso das importações de bens de capital procedentes da China merece ser analisado com mais detalhe para observar seu crescente papel como novo fornecedor industrial dos países latino-americanos, com capacidade de deslocar as importações provenientes da Europa e dos Estados Unidos. De fato, entre os períodos 1998-2000 e 2008-2010, tem mudado significativamente o peso de cada fornecedor, uma vez que, em quase todos os casos, tanto a União Europeia quanto os Estados Unidos perderam participação de forma significativa em favor da China. Trata-se de uma reorientação do comércio muito pronunciada, como mostrado na tabela 4.

TABELA 4
Participação dos principais provedores de bens de capital para países selecionados – média anual (1998-2000 e 2008-2010)

| Importador | China | | | | UE27 | | | | EUA | | | | Mundo (100%) (milhões de US\$) | |
|------------|---------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|--------------|--------------------------------|---------------------|
| | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) | Variação (%) | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) | Variação (%) | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) | Variação (%) | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) | Variação (%) | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) |
| Argentina | 4 | 23 | 19 | 29 | 20 | -10 | 29 | 29 | 15 | -14 | 29 | 29 | 5.672 | 8.373 |
| Brasil | 2 | 22 | 20 | 41 | 32 | -9 | 32 | 32 | 18 | -14 | 32 | 32 | 9.834 | 23.150 |
| Chile | 3 | 23 | 20 | 30 | 25 | -5 | 39 | 39 | 21 | -18 | 39 | 39 | 3.031 | 8.048 |
| México | 2 | 25 | 23 | 15 | 14 | -2 | 65 | 65 | 35 | -30 | 65 | 65 | 24.459 | 46.048 |

Fonte: BEC 41/COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>.
 Elaboração dos autores.

3.2.4 Efeitos comerciais indiretos: a evolução favorável dos termos de troca, a demanda chinesa e os preços internacionais

Na última década, a China aumentou fortemente sua participação como demandante de produtos primários para nutrir sua pujante atividade industrial, assim como alimentar uma população cada vez mais integrada ao mercado de trabalho. No caso dos complexos oleaginosos (grãos, óleo e subprodutos de moagem), a China passou de 14% do mercado mundial, ao ingressar na OMC, para 36% na atualidade. Do mesmo modo, sua participação em metais e suas manufaturas passaram de 12% para 19% nesse período, e, em combustíveis, de 6% para 19%.

O efeito dessa crescente demanda sobre os setores primários com um fator produtivo não reproduzível (terra, mina ou poço), tem impactado distintamente os preços internacionais desses produtos.⁷ A Cepal (2008) observa que, para o período 2000-2007, a demanda chinesa afetou mais o mercado de metais e petróleo que o de alimentos. Sua participação no consumo mundial destes produtos é crescente: de 6,3% para 9,2% em petróleo, de 16,3% para 33,8% em produtos acabados de aço, de 14% para 33,3% de alumínio, de 12,7% para 26,9% em cobre e de 21,6% para 31,9% em zinco. No caso de alimentos, o crescimento de sua participação no consumo mundial foi menor, mas se destaca o do complexo da soja – passando de 13,4% para 25,7%, no caso do óleo, e de 15,6% para 20,6%, no do grão de soja. Estes movimentos no consumo e na demanda de importação se refletiram nos preços internacionais desses produtos,⁸ que evoluíram relativamente a favor dos metais, dos minerais, do petróleo e dos alimentos. Em contrapartida, os preços das manufaturas de origem industrial – em parte influenciados pelo forte excesso de oferta da China – tiveram um comportamento estável e, portanto, uma perda relativa, ante um contexto de inflação internacional.

Esses efeitos indiretos da industrialização da China sobre os países exportadores de produtos primários da região também foram destacados por Jenkins, Peters e Moreira (2008), e podem estar associados à evolução sofrida pelos termos de intercâmbio dos países selecionados. O Chile, importante fornecedor de cobre para o mercado chinês e com uma estrutura de exportação altamente concentrada, foi o país mais beneficiado por esta evolução. Em contrapartida, os termos de troca do México têm permanecido estáveis, por possuírem uma estrutura exportadora mais diversificada e com maior incidência nas manufaturas de origem industrial.

No caso da Argentina, a melhora nos termos de troca deu lugar a uma política de altos impostos sobre as exportações de certos produtos primários, como forma de captar a renda diferencial. Nesse sentido, cabe destacar que, nesse país, a partir de 2002, a arrecadação dos direitos de exportação, líquida de reembolsos,

7. Que desse modo são guiados por outros determinantes de suas condições de produção e demanda. Por exemplo, pela implementação de políticas tendentes para favorecer a elaboração de biocombustíveis a base de óleo vegetal, no caso das oleaginosas.

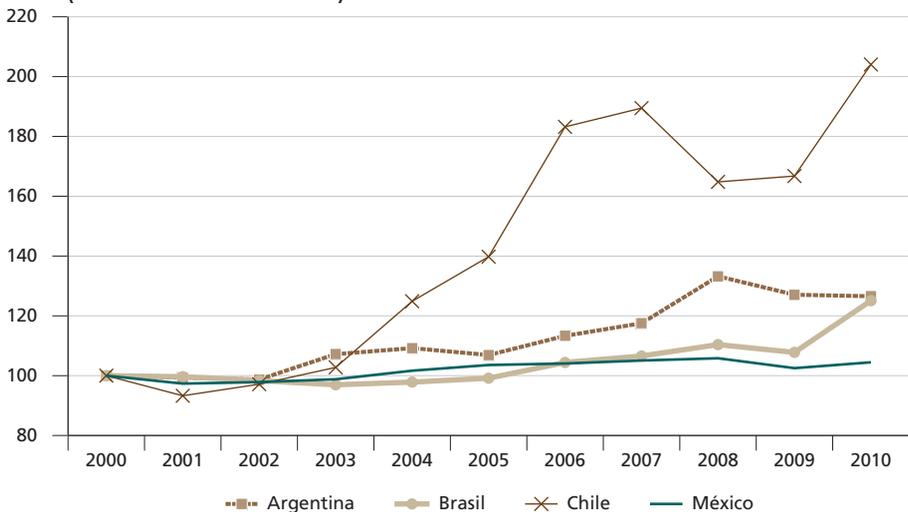
8. Para mais detalhes, ver o gráfico A.1 do apêndice A.

nunca caiu para menos de 7% da arrecadação total nacional, alcançando uma média entre aquele ano e 2011 de 9,4%.⁹ Isto permite que a Argentina expanda os gastos públicos sem afetar o *superavit* primário, ao mesmo tempo que atenua o efeito das variações dos preços internacionais sobre os preços internos. Além disso, o esquema escalonado de retenções – decrescentes quando aumentam os elos de elaboração da cadeia – permitiu o incentivo das indústrias de transformação de bens primários, especialmente para os de base agrícola (Bekerman e Dulcich, 2012).

GRÁFICO 3

Evolução dos termos de troca de países latino-americanos selecionados – (2000-2010)

(Em índice-base 2000 = 100)



Fonte: USDA (2012).

Elaboração dos autores.

3.3 Restrições e assimetrias no comércio bilateral entre China e América Latina

Ante a projeção da China como principal parceiro comercial de um conjunto de países latino-americanos, é importante indagar sobre o peso relativo dos países da região ao encarar negociações com o gigante asiático. Esse peso se apresenta bastante limitado, uma vez que as exportações chinesas para a América Latina representam apenas 5% de suas vendas totais, enquanto as importações procedentes da região latino-americana atingem 7% do total de suas compras com o resto do mundo.

A participação da região atinge um nível maior no caso das exportações de alimentos processados (15%), em que se destaca a participação do óleo de soja. No entanto, deve-se notar que este nível se mantém limitado devido à expansão da produção local.

9. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponível em: <<http://goo.gl/gvaD7g>>.

A isso se deve adicionar o forte peso das importações chinesas de óleo de palma, substituto do óleo de soja, que ocupa o primeiro lugar nos alimentos processados que a China importa¹⁰ e que evidencia uma estratégia comercial diferente entre ambos os produtos. Enquanto o óleo de soja tende a ser produzido internamente, a estratégia da China em relação ao óleo de palma é orientada para as importações diretas provenientes de seus vizinhos Malásia e Indonésia. Isto se vincula a um importante sistema de comércio regional desenvolvido por uma rede de cadeias do tipo vertical – processamento de matérias-primas e bens intermediários procedentes de outros países do Leste Asiático –, liderado por empresas transnacionais. O resultado é manifestado em elevadas taxas de comércio de caráter intraindustrial apoiadas pelos governos asiáticos (Rosales, 2010).

Por isso, ainda que a Argentina e o Brasil concentrem mais de 87% do óleo de soja que a China adquire do resto do mundo, seu peso no total de alimentos processados importados pelo país asiático se mantém baixo. Malásia e Indonésia são exportadores exclusivos de óleo de palma, o que pode sinalizar uma estratégia chinesa de privilegiar um abastecimento de caráter regional. Outros produtos fabricados com soja, como grânulos, molho e farinha de soja, atingem níveis insignificantes nas importações chinesas.

A categoria de alimentos básicos é a única em que se observa um papel de destaque e maior poder de negociação da Argentina e do Brasil nas relações comerciais com a China, representando 42% das suas importações – compostas em 90% pelos grãos de soja. Isto significa que, nas condições atuais, a China oferece poucas oportunidades para a expansão do comércio de alimentos processados: sua estratégia parece orientada à aquisição de recursos naturais estratégicos e matérias-primas e, quando possível, parece optar por importações de caráter regional.

4 ANÁLISE ECONÔMICA DA RELAÇÃO BILATERAL CHINA-ARGENTINA

Como já referido na seção anterior, a China é o segundo mercado mais importante para a Argentina, tanto como destino de suas exportações quanto como origem de suas importações – em ambos os casos após o Brasil, que ainda se mantém como seu principal parceiro comercial. A participação da China no total das exportações argentinas cresceu de 3% a 8% durante o período 1998-2010 (tabela A.1 do apêndice A), o que corresponde a uma queda do Brasil (de 27% para 20%) e dos Estados Unidos (de 10% para 6%). Enquanto como origem das importações (tabela A.2 do apêndice A), as compras provenientes da China aumentaram sua participação de 4% para 13%, colocando o país como o que mais cresceu em participação entre os grandes parceiros comerciais. O Brasil também tem crescido, passando de 23% do mercado argentino, no final dos anos 1990, para 31%.

10. Em 2011, as importações de óleo de palma representaram quase cinco vezes o valor das de óleo de soja.

Estes crescimentos foram compensados pelas quedas dos Estados Unidos (de 19% para 12%) e, especialmente, da União Europeia (de 25% para 17%).

Até a crise de 2009, a Argentina manteve um *superavit* comercial crescente em seu comércio com a China. Desde então, este passou a se enfraquecer até se tornar, pela primeira vez, deficitário, em 2011. Neste contexto, analisar-se-ão os impactos comerciais diretos e indiretos de sua relação com a China.

4.1 Efeitos comerciais diretos nas exportações: criação de comércio de exportação e substituição de destinos

4.1.1 A forte incidência da cadeia da soja

Como mostra a tabela A.1 (apêndice A), a estrutura exportadora argentina para a China é fortemente concentrada no complexo da soja. As exportações de grãos e óleo de soja concentram 76% das exportações totais argentinas para aquele mercado.

Desde a última década, a China tem crescido fortemente como destino das exportações de grãos de soja, passando de 40% a 79%. Isto deu lugar, de forma paralela, a uma forte redução da participação da União Europeia, que antes representava 28% das exportações e, na atualidade, praticamente tem perecido como mercado de importação deste produto. No caso do óleo de soja, o incremento na participação chinesa é menor, mas ainda significativo, uma vez que passou a concentrar de 9% para 26% das exportações.¹¹

Em termos de sua contribuição às exportações para a China, os produtos que seguem em importância aos do complexo de soja estão muito abaixo dos níveis deste e consistem principalmente em produtos primários e agroindustriais. Em particular, à diferença do que tem lugar no comércio com o Brasil, as exportações de bens de capital e insumos industriais para a China são praticamente nulas.

4.1.2 A estratégia da China em relação à cadeia de soja

Na atualidade, a inserção argentina no mercado chinês depende fortemente do desempenho do complexo da soja. Outro componente importante, o óleo de soja, mostrou forte queda entre 2009 e 2010 – de US\$ 1,44 milhão para US\$ 234 milhões –, o que acentua a importância do componente primário das exportações – as de grão passam de US\$ 3,6 milhões, em 2008, para US\$ 4.117 milhões, em 2010.

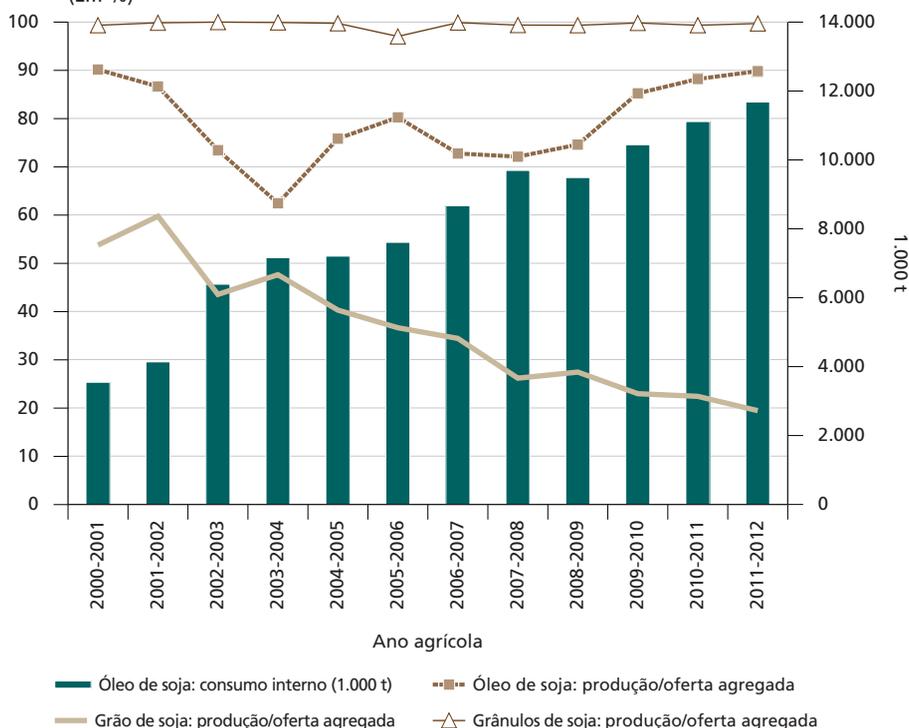
Essa tendência contraposta das exportações de grãos e óleo de soja pode ser explicada, em grande parte, pelo comportamento do complexo de soja na China. A crescente demanda do país por óleo de soja tem sido atendida por meio do aumento da produção interna – que atinge 90% da oferta agregada –, com uma

11. A participação dos Estados Unidos e do Brasil nas exportações do complexo de soja é insignificante, uma vez que são produtores competitivos nessa cadeia em nível internacional. Assim, a emergência da China como destino de exportação não os tem afetado.

queda na participação da produção de grãos em sua oferta agregada – que passa de 55% para 20% entre 2000 e 2011 (gráfico 4). Isto se deve a que, durante as últimas décadas, a China não expandiu a área cultivada de soja em favor de cultivos de maior valor agregado. Isto determinou que, ante o aumento da demanda por óleo de soja, o país se voltasse para a importação do elo primário da cadeia, de modo a aumentar a fase de industrialização local do óleo e dos grânulos.¹² Este processo foi complementado pelo forte crescimento, já mencionado, das importações chinesas de óleo de palma (seção 3.3).

Por último, é importante notar que o USDA (2012), em suas projeções do setor agrícola em nível internacional, estima que a China vá aprofundar esta tendência a importar o grão de soja e industrializá-lo internamente, substituindo assim suas importações de óleo de soja. Isto está baseado em sua forte e crescente capacidade instalada para a moagem de soja.

GRÁFICO 4
Evolução da oferta agregada e do consumo interno do complexo da soja – China (2000-2012)
(Em %)



Fonte: COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Elaboração dos autores.

12. No caso de grânulos de soja, a produção interna é responsável por quase 100% da oferta agregada, cobrindo a demanda interna na sua totalidade.

4.2 Efeitos comerciais indiretos sobre as exportações: a competição no mercado brasileiro de importação

Outros efeitos negativos da emergência da China sobre o comércio regional estão relacionados à competição que esse país gera sobre as incipientes exportações argentinas de manufaturas de origem industrial para o Brasil. Os produtos industriais mais significativos, em que são observados deslocamentos da Argentina em favor da China, podem ser observados na tabela 5.

TABELA 5
Importações do Brasil: reorientação do comércio entre seus principais sócios (1998-2000 e 2008-2010)

| HS-1996 | Commodity | Importações do mundo (média 2008-2010) (US\$) | Crescimento das importações brasileiras (1998-2000 vs. 2008-2010) (%) | Participação de cada país (por produto) | | | | | |
|--------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------|--------------|---------------------|---------------------|--------------|
| | | | | Argentina | | | China | | |
| | | | | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) | Variação (%) | Média 1998-2000 (%) | Média 2008-2010 (%) | Variação (%) |
| 39 | Plástico e seus manufaturados | 5.695 | 199 | 11 | 12 | 1 | 1 | 7 | 6 |
| 40 | Borracha e seus manufaturados | 3.201 | 269 | 8 | 8 | 0 | 1 | 9 | 8 |
| 72 e 73 | Ferro e aço elaborado e bruto | 6.187 | 440 | 9 | 3 | -6 | 2 | 20 | 18 |
| 50 a 63 | Insumos e produtos da indústria têxtil | 4.115 | 140 | 17 | 4 | -12 | 5 | 40 | 35 |
| 84 | Bens de capital mecânicos | 24.971 | 155 | 4 | 2 | -2 | 1 | 17 | 15 |
| 85 | Bens de capital eletrônicos | 19.244 | 130 | 2 | 1 | -1 | 3 | 34 | 30 |
| 87 | Veículos automotores | 13.647 | 210 | 41 | 36 | -4 | 0 | 4 | 4 |
| Total | | 160.434 | 186 | 12,7 | 8,1 | -4,6 | 2,0 | 12,8 | 10,8 |

Fonte: HS-1996/COMTRADE. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Elaboração dos autores.

Em nível global, observa-se que, entre os períodos 1998-2000 e 2008-2010, a Argentina perdeu um pouco mais de 4 p.p. em sua participação no mercado de importações brasileiro (de 12,7% para 8,1%), enquanto a China incrementou sua participação em quase 11 p.p. (de 2% para 12,8%).

Os casos da indústria siderúrgica e têxtil são os que melhor revelam essa tendência em favor da China, que, de níveis irrelevantes, passou a representar uma fração importante do mercado brasileiro. Por sua vez, em indústrias, como a petroquímica (borracha e plástico) e a de bens de capital (elétricos, eletrônicos,

reatores nucleares etc.), a China mostra um forte avanço no sentido de se posicionar como um dos principais fornecedores, ocupando nichos que a Argentina não foi capaz de ocupar. Apenas no caso da indústria automotiva, esta mantém um peso significativo.

Sintetizando, os fenômenos analisados são baseados em uma redução do efeito da proteção diferencial que outorga o acordo entre Argentina e Brasil. O impacto que o ingresso da China gera no mercado brasileiro, com preços excessivamente baixos, é reprimir o desvio de comércio que beneficiava a Argentina por meio de acordos preferenciais.

4.3 Efeitos comerciais diretos sobre as importações: a substituição de importações de outros fornecedores internacionais e a produção local

Durante a última década, observa-se um forte crescimento da China como fornecedor de insumos, bens de capital e outros setores. A esta subseção, interessa observar até que ponto o crescimento das importações da China foi devido ao deslocamento de outros fornecedores internacionais e/ou de produção local.

4.3.1 Análise geral

Para averiguar se a China está gerando um deslocamento de outros ofertantes, realizar-se-á uma comparação com os fornecedores mais significativos: Brasil, União Europeia e Estados Unidos. Para tal, será analisada a participação de cada um destes países como origem das importações argentinas, em nível global e para alguns setores selecionados, tomando as médias dos períodos 1998-2000 e 2008-2010. Isto permite capturar o processo que se seguiu à entrada da China na OMC, no final de 2001.

Em nível global, a participação da China tem crescido à custa dos fornecedores mais significativos (tabela A.2, apêndice A). De fato, sua participação no total das importações argentinas cresceu de 4% para 13%, em contraposição à queda dos Estados Unidos (de 19% para 12%) e da União Europeia (de 25% para 17%). Isto a posiciona como o terceiro maior fornecedor da Argentina e o que mostra maior dinamismo.

O Brasil também aumentou sua participação como fornecedor da Argentina (de 23% para 31%), devido ao forte peso da provisão dos elos da cadeia automotiva, na qual a China não tem sido ainda capaz de avançar (subseção 4.3.3). No entanto, tem crescido fortemente no mercado de motocicletas – sua participação atual é de 66% –, deslocando em parte o Brasil (que caiu de 23% para 15%), mas especialmente outros fornecedores de origem asiática.

Entre os setores em que se observa um forte crescimento das importações de origem chinesa durante os dois subperíodos analisados, encontram-se, como já foi mencionado, o de equipamentos e aparelhos elétricos (capítulo 85 da

Nomenclatura Comum do Mercosul –NCM), que passou de 6% para 27% do total, e o de equipamentos e aparelhos mecânicos (capítulo 84 da NCM),¹³ de 4% para 20%. Os provedores mais deslocados por este crescimento da participação chinesa como fornecedora de bens de capital foram a União Europeia – sua participação passa de 25% para 16% em equipamentos elétricos, e de 33% para 23% em equipamentos mecânicos – e os Estados Unidos – de 26% para 8% e de 25% para 14%, respectivamente.

No setor de insumos industriais, os químicos orgânicos provenientes da China aumentaram sua participação de 5% para 29% durante os dois períodos mencionados, deslocando a União Europeia e os Estados Unidos, embora em uma quantia menor, resultando em um impacto sobre outros fornecedores. Por seu turno, em diversos elos da cadeia têxtil, o maior prejudicado foi o Brasil (tabela A.2 do apêndice A).

É importante notar que, exceto para os elos da cadeia têxtil – que já tinham certa especialização naqueles intensivos no uso da mão de obra –, a China não capturava inicialmente mais de 10% do mercado em nenhum dos casos considerados. Isto demonstra um rápido processo de especialização em setores de maior valor agregado durante o período em consideração. No conjunto dos setores considerados na tabela A.2 (apêndice A), a China passou de uma fatia de 5% para 19% do mercado de importações argentinas, superando a União Europeia – que caiu de 28% para 16% – e os Estados Unidos – com uma queda de 20% para 10%. Em contraposição, o Brasil sofreu menor impacto com a concorrência chinesa, uma vez que sua participação cresceu de 22% para 34% do mercado de importação dos setores selecionados.

4.3.2 Deslocamento da União Europeia e dos Estados Unidos

A forte especialização lograda pela China em bens de consumo duráveis e seu surgimento recente como fornecedora de insumos industriais e bens de capital em nível internacional refletiram-se no mercado de importação argentino, no qual houve um deslocamento dos parceiros tradicionais, os Estados Unidos e a União Europeia, em certos setores associados ao fornecimento de tecnologia.

Nos casos de equipamentos mecânicos e elétricos, já analisados em nível geral, é importante notar a queda das procedências de importação em todos os subsectores da categoria. No caso dos Estados Unidos, a perda é mais forte em equipamentos elétricos – a participação caiu de 26% para 8% do mercado –, com especial preponderância de telefones celulares e aparelhos de transmissão de dados (de 32% para 5%), televisores, rádios e câmeras digitais (de 40% para 3%), nos quais se destaca o forte crescimento da China e um aumento da participação do Brasil, e das peças destes setores (de 33% para 2%). Em todos estes, a perda de

13. Capítulo 84 (maquinaria mecânica e suas partes). Disponível em: <<http://www.aduanaargentina.com/nc.php>>.

mercado foi quase total, com níveis de participação inferiores a 5% do mercado de importação argentino. Em termos de mercado de equipamentos mecânicos, a perda é menor no agregado (de 25% para 14%), mas com fortes perdas para setores como computadores (de 31% para 9%, com um impressionante crescimento da China de 9% para 64% do mercado), partes e acessórios de equipamentos mecânicos (de 40% para 5%, contra um aumento da China de 11% para 67% do mercado), e impressoras (de 29% para 8%); todos esses subsectores que a China abarca se situam entre 5% e 10% do mercado.

No caso da União Europeia, a perda de mercado em equipamentos elétricos e mecânicos é semelhantes da ordem de 10%, passando a representar de 25% para 16%, no primeiro caso, e de 33% para 23%, no segundo. Como nos Estados Unidos, verifica-se uma forte perda de participação no mercado de celulares e transmissores de dados (de 37% para 7%) e de peças de equipamentos elétricos (de 30% para 3%); enquanto em equipamentos mecânicos sobressai uma forte perda em impressoras (de 48% para 15%), em que, além do crescimento da China, observa-se um crescimento do Brasil. É importante observar também a perda de participação da União Europeia em móveis (de 32% para 11%) e em certos elos da cadeia têxtil, como vestuário e acessórios de vestimenta.

4.3.3 A situação do Brasil

O caso do Brasil é apresentado em contraste com o da União Europeia e dos Estados Unidos. Sua participação no mercado de importação de equipamentos elétricos e mecânicos tem crescido – de 13% para 23% e de 16% para 22%, respectivamente. Além do mais, o Brasil consolidou sua presença no mercado automotivo até alcançar 62% deste, setor em que a China não tem acesso por se tratar de um comércio administrado no âmbito do Mercosul. Desta forma, observa-se um processo de regionalização comercial em setores de médio e de alto conteúdo tecnológico, que persiste além do forte crescimento da China e que afeta principalmente os Estados Unidos e a União Europeia.

No entanto, é importante notar a existência de um deslocamento do Brasil em setores específicos, como monitores (no qual havia forte especialização regional, chegando a abarcar 40% do mercado argentino), computadores (caindo de 16% para 6% do mercado) e elos da cadeia têxtil (malhas sofreram queda de 31% para 18% e vestuário e acessórios de vestuário de 34% para 12%).¹⁴

14. Complementando o “efeito China” do deslocamento do Brasil no mercado argentino, é importante notar a existência de licenças não automáticas de importação (LNAs), especialmente no caso de fios e produtos têxteis, que foram derogados em janeiro de 2013. As negociações bilaterais difíceis ao respeito, onde estavam em debate as LNAs de automóveis finais no Brasil, mostram que ambos os países identificavam uma intenção restritiva destas medidas, que *a priori* não foram elaboradas – no marco da OMC – para esta finalidade. Excede ao objetivo deste trabalho investigar a existência de uma discriminação de procedências específicas na aplicação de LNAI por parte da Argentina, de maneira a fundamentar parte do deslocamento comercial do Brasil a partir de tais medidas.

4.3.4 Penetração das importações e deslocamento da produção local

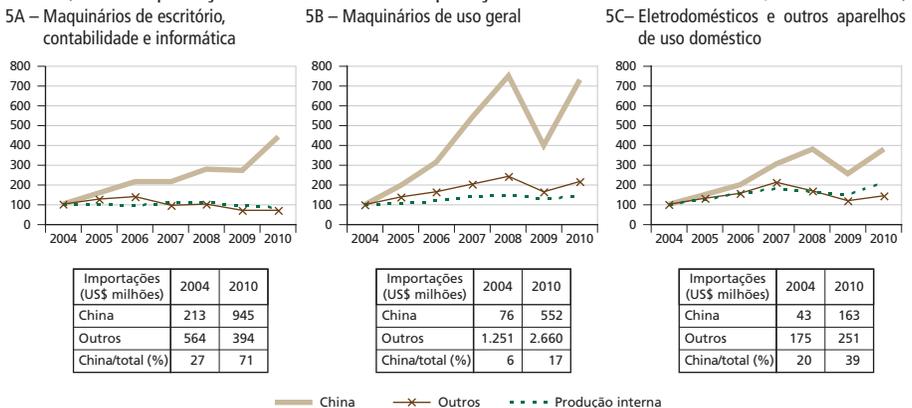
Nesta subsecção, analisar-se-á se o crescimento das importações da China durante a última década, que, além de deslocar outras procedências de importação em certos setores de equipamentos, tem afetado os níveis de produção local, aumentando a penetração de importações nesses setores.

Como mostra o gráfico 5, no caso de equipamento de informática, os níveis de produção local têm decrescido na última década, de modo que o deslocamento tem sido absoluto. Com relação a equipamentos de uso geral e aparelhos de uso doméstico, o crescimento das importações da China tem sido várias vezes superior ao crescimento da produção local, aumentando a penetração de importações. É importante notar que, em equipamentos de uso geral, a produção local não pode nem sequer superar o ritmo de importação de outras procedências, enquanto os artigos de uso doméstico lograram uma menor penetração chinesa, bem como crescer mais rapidamente que as importações de outras procedências, especialmente nos últimos cinco anos. Isto destaca novamente a dificuldade que apresenta a Argentina para responder a aumentos da demanda doméstica de setores de maior conteúdo tecnológico, bem como sua forte dependência de insumos e bens de capital de origem importada (Bekerman e Dulcich, 2012).

GRÁFICO 5

Evolução da penetração de importações – Argentina (2004-2010)

(Índices de produção e índices de valor das importações na China e em outros destinos, base 2004=100)



Fonte: COMTRADE, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) e Centro de Estudios para la Producción (CEP).
Elaboração dos autores.

5 CONCLUSÕES

Desde o fim dos anos 1970, o forte processo de reforma na China tem repercutido tanto em sua própria estrutura econômica como no sistema produtivo e financeiro internacional. A desregulamentação não apenas permitiu aumentar a

autonomia das unidades de produção e a inserção externa, mas também consolidou o Estado na implementação de uma estratégia de desenvolvimento por meio de uma combinação de políticas tecnológicas, setoriais, comerciais e de investimento estrangeiro de empresas que operam sob seu controle.

A expansão das relações econômicas entre a China e os países da América Latina está se desenvolvendo em um marco de fortes transformações no cenário internacional, alterando o esquema de comércio bipolar predominante nas décadas anteriores. De fato, a China tem se posicionado como o principal país manufatureiro e exportador do mundo, deslocando tradicionais centros de acumulação de capital e desenvolvimento tecnológico, como os Estados Unidos e a União Europeia, no fornecimento de diversos bens de capital e insumos.

Embora essa realidade possa oferecer oportunidades para os países da região no curto prazo, também representa desafios para o longo prazo que, se não forem devidamente enfrentados, podem levar a processos que aumentam sua vulnerabilidade externa estrutural. Conforme discutido neste artigo, isto se baseia especialmente na primarização das exportações e na estrutura econômica, *deficits* comerciais significativos em produtos de média e alta intensidade tecnológica – associados à dependência da oferta externa em bens de capital e insumos –, e perda de participação em terceiros mercados.

Daí a importância de se analisar o impacto da evolução recente das relações comerciais que se manifesta por meio de mecanismos diretos e indiretos. Entre os primeiros, cabe destacar a reorientação de exportação dos países da região para a China, com uma forte concentração e primarização da pauta de exportações, assim como um importante processo de substituição dos Estados Unidos e da União Europeia como fornecedores de bens de capital e insumos.

O importante papel desses países como fornecedores de alimentos, petróleo e outros bens primários, indispensáveis para sustentar o crescimento da economia chinesa, gerou efeitos dinâmicos para esses países, como a expansão das exportações e uma melhoria acentuada nos preços internacionais de alguns produtos primários. Este último efeito, de caráter indireto, não apenas afetou positivamente os termos de intercâmbio das economias latino-americanas, mas também determinou os sinais de preços relativos, que podem tender a perpetuar suas estruturas econômicas primárias.

Em termos de IED, embora não caiba falar ainda de uma competência fundamental da China como atração de investimentos que poderiam ser dirigidos à América Latina, observa-se um incipiente, mas importante, aumento do IED da China dirigido a certos países latino-americanos, particularmente o Brasil.

No caso da Argentina, podem ser observados efeitos diretos e indiretos semelhantes aos sinalizados para os países da região. A tendência à primarização da pauta exportadora, resultante da evolução favorável dos termos de intercâmbio, também está presente neste caso. No entanto, este efeito parece ser mais limitado, devido à política de direitos de exportação que, além disso, tem permitido ao Estado capturar parte dos rendimentos primários e fortalecer, de forma significativa, a arrecadação de impostos.

Em nível das importações, observa-se na Argentina um forte aumento da participação da China como fornecedora de bens de capital e insumos, deslocando significativamente os Estados Unidos e a União Europeia. Porém, não apenas se observa um deslocamento de terceiros países como fornecedores desses bens, mas também, no caso de alguns setores, o aumento na penetração das importações provenientes da China, que foi muito superior ao da produção local.

No tocante às relações comerciais com o Brasil, cabe observar, também, alguns impactos negativos. Primeiramente, o Brasil sofreu a concorrência chinesa no mercado argentino em alguns setores específicos, como os têxteis e *hardware* informático. No entanto, diferentemente dos Estados Unidos e da União Europeia, o Brasil conseguiu aumentar sua participação nas importações argentinas devido ao comportamento do setor automotivo, que mantém seu caráter de comércio administrado nas regulamentações de ambos os países.

Igualmente, a China se apresenta como um concorrente do mercado brasileiro nas exportações industriais específicas, nas quais a Argentina tinha consolidado certo nível de participação, como nos produtos de ferro e aço, têxteis e manufaturas de plástico. A isto se soma um grande crescimento das exportações chinesas para o Brasil em setores como a petroquímica e os bens de capital (equipamentos elétricos, equipamentos mecânicos etc.); nichos comerciais potenciais que a Argentina não pôde ocupar até o presente, apesar de acordos preferenciais de comércio regionais. Como resultado das tendências mencionadas, observa-se uma perda significativa da participação da Argentina no mercado brasileiro, de forma paralela a um forte avanço do país asiático.

Essa realidade aponta para o fato de que o papel protagonista que tem sido ocupado pela economia chinesa, a partir de sua estratégia de desenvolvimento, pode chegar a afetar de maneira muito profunda os padrões de especialização dos países da América Latina e colocar limites ao papel futuro do Mercosul como plataforma de transformação produtiva e de ampliação das vantagens comparativas dinâmicas, tanto para dentro como para fora da região.

Fica, então, aberto o debate sobre como responder com uma estratégia de caráter ativo frente à nova realidade que as economias da região enfrentam; em particular, os países do Mercosul. Quanto ao modo de implementação, políticas

econômicas coordenadas permitem aproveitar as vantagens derivadas dos maiores preços internacionais para consolidar estruturas econômicas que mostram uma participação crescente de setores com maior valor agregado e conteúdo tecnológico. Isto é o que fará possível atingir elevadas taxas de crescimento no médio prazo, diminuir a volatilidade macroeconômica e elevar os salários reais para melhorar a qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE. **Intra-regional trade in East Asia: the decoupling fallacy, crisis, and policy challenges**. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009. (Working Paper, n. 177). Disponível em: <<http://goo.gl/r0scQ9>>.

BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Orgs.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

BEKERMAN, M.; DULCICH, F. **Transformaciones recientes en el patrón de especialización de la economía argentina**. Buenos Aires: Cenes/Universidad de Buenos Aires, 2012. (Documento de Trabajo, n. 22). Disponível em: <<http://goo.gl/AvKxeb>>.

BLANCHARD, O.; GIAVAZZI, F. **Rebalancing growth in China: a three-handed approach**. London: CEPR, 2006. (CEPR Discussion Papers, n. 5.403).

CCPIT – CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE. **Survey on current conditions and intention of outbound investment by Chinese enterprises**. Beijing: CCPIT, Apr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/X1oybJ>>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. **Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico: el vínculo con China**. *In*: CUMBRE EMPRESARIAL CHINA-AMÉRICA LATINA, 2. Harbin, Out. 2008.

_____. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal, 2010.

CESARIN, S. **China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral**. Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos y Sociales; Observatorio de Política Exterior Argentina; Friedrich Ebert Stiftung, 2010. (Serie Aportes). Disponível em: <<http://goo.gl/BX1jCW>>.

- CHOW, G. **China's economic transformation**. [s.l.]: Blackwell Publishing, 2002.
- GUTIERREZ, S.; BESCÓS, I. **La estrategia económica de China en África**. Madrid: ICE, 2007. (Boletín Económico, n. 2.909).
- HOFMAN, B.; WU, J. **Explaining China's development and reforms**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development, 2009. (Working Paper, n. 50).
- JENKINS, R.; PETERS, E. D.; MOREIRA, M. M. The impact of China on Latin America and the Caribbean. **World development**, v. 36, n. 2, 2008.
- KAPLINSKY, R; MESSNER, D. The impact of Asian drivers on the developing world. **World development**, v. 36, n. 2, 2008.
- KENNEDY, S. Indigenous innovations: not as scary as it sounds. **China economic quarterly**, Beijing, v. 14, n. 3, 2010.
- LIN, J. Y. **The China miracle demystified**. In: ECONOMETRIC SOCIETY WORLD CONGRESS. Shanghai, Aug. 2010.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Economic survey of China 2010**. Paris: Economics Department, 2010.
- RODRIK, D. **What's so special about China's exports?** Cambridge: National Bureau of Economic Research, Jan. 2006. (Working Paper Series, n. 11.947).
- ROSALES, O. **China y América Latina: impactos, desafíos y opciones estratégicas**. Buenos Aires: Organización Techint, 2010. (Boletín Informativo Techint, n. 333). Disponível em: <<http://goo.gl/wWNj7M>>.
- THE ECONOMIST. **Multinational companies in China: what future?** Economist Intelligence Unit Limited 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/zw4Z8G>>.
- USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **USDA Long-term Projections**. Washington: USDA, Feb. 2012.
- WORLD BANK. **China 2030: building a modern, harmonious, and creative high-income society**. Washington: World Bank, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

NAUGHTON, B. J. **The Chinese economy**: transitions and growth. Cambridge; London: The MIT Press, 2007.

NIETO, P.; LU, H. **Revisión de 2011 del catálogo para la guía de la inversión extranjera en China**: visión general y tendencias de desarrollo industrial. [s.l.]: IGeo Investment and Consulting, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/wyU4tW>>.

PIMENTEL, F. L.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Orgs.). **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011.

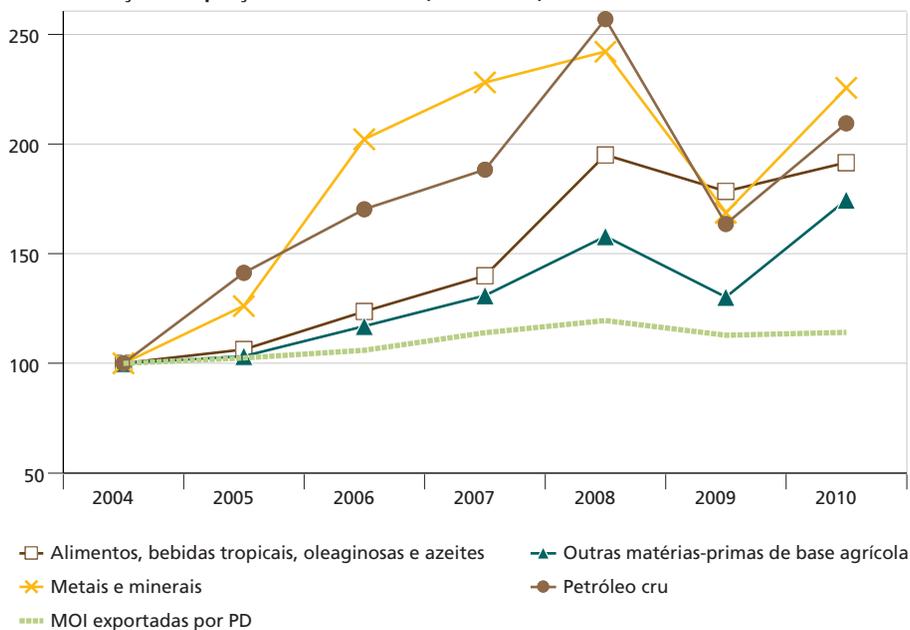
UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. **China**: description of selected government practices and policies affecting decision – making in the economy. (Investigation, n. 332-492). Washington, Dec. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/XUMSCf>>.

YANG, Y. **China's integration into the world economy**: implications for developing countries. Washington: IMF, 2003. (IMF Working Paper, n. 03/245).

APÊNDICES

APÊNDICE A APÊNDICE ESTATÍSTICO

GRÁFICO A.1
Evolução dos preços internacionais (2004-2010)



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Disponível em: <<http://comtrade.un.org>>. Elaboração dos autores.

TABELA A.1
Análise da evolução das exportações setoriais por destino: principais sócios comerciais por setor – Argentina (1998-2000 e 2008-2010)

| SA | Descrição | (US\$ milhões correntes) | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----|
| | | Total mundial | | | China | | | Brasil | | | EUA | | | UE | | | |
| | | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | Média 2008-2010 | Média 1998-2000 | Variação (%) | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | |
| 1201 | Feijão de soja | 2.975,7 | 3.748,1 | 480 | 0 | 0 | 0 | 40 | 79 | 39 | 1 | 0 | 0 | -1 | 28 | 1 | -26 |
| 1507 | Óleo de soja | 1.045,7 | 4.097,3 | 235 | 4 | 0 | -4 | 9 | 26 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 7 | 6 |
| 2709 | Óleos crus de petróleo ou de mineral betuminoso | 531,1 | 2.220,9 | 14 | 32 | 4 | -27 | 1 | 24 | 23 | 24 | 36 | 24 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| 4104 | Couros e peles curtidos ou <i>crust</i> de bovino | 97,1 | 601,4 | -22 | 10 | 3 | -8 | 10 | 16 | 6 | 38 | 8 | -30 | 0 | 23 | 23 | |
| 1512 | Óleo de girasol | 67,3 | 942,5 | 10 | 5 | 2 | -3 | 0 | 7 | 7 | 1 | 2 | 2 | 2 | 14 | 34 | 20 |
| 2401 | Tabaco em ramo ou sem elaborar | 51,0 | 327,3 | 135 | 4 | 2 | -2 | 0 | 16 | 16 | 23 | 7 | -16 | 43 | 46 | 3 | |
| 0207 | Carne e restos comestíveis de aves | 46,5 | 305,7 | 3293 | 8 | 1 | -8 | 51 | 15 | -36 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 11 | -8 |
| 2603 | Minerais de cobre | 41,3 | 386,0 | 195 | 6 | 1 | -5 | 0 | 4 | 4 | 1 | 0 | -1 | 36 | 50 | 14 | |
| 4107 | Couros preparados depois de curtidos ou secados e couros e peles aperçaminados de bovino | 29,8 | 237,2 | 8061 | 1 | 2 | 1 | 0 | 13 | 13 | 15 | 15 | 0 | 0 | 0 | 12 | 12 |
| 4703 | Pasta química de madeira à soda ou ao sulfato | 27,7 | 145,8 | 29 | 54 | 68 | 14 | 0 | 19 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 39 | 1 | -38 |
| 0307 | Moluscos vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salgados ou em salmoura | 24,3 | 163,3 | -24 | 1 | 4 | 3 | 1 | 15 | 14 | 6 | 5 | -1 | 36 | 62 | 26 | |
| 84 | Máquinas, equipamentos e artefatos mecânicos e suas partes | 16,2 | 805,8 | 108 | 47 | 32 | -16 | 1 | 1 | 0 | 13 | 8 | -5 | 9 | 8 | 0 | |
| 29 | Produtos químicos orgânicos | 5,7 | 296,8 | 498,3 | 37 | 36 | -1 | 1 | 1 | 0 | 12 | 15 | 3 | 10 | 24 | 14 | |
| 85 | Máquinas, equipamentos e material elétrico e suas partes | 0,4 | 283,1 | 86 | 46 | 33 | -13 | 0 | 0 | 0 | 11 | 5 | -6 | 5 | 8 | 3 | |
| Setores selecionados | | 4.959,8 | 7.708,3 | 116 | 20 | 7 | -13 | 6 | 30 | 24 | 13 | 7 | -6 | 9 | 11 | 2 | |
| Total | | 5.271,5 | 25.361,1 | 152 | 27 | 20 | -7 | 3 | 8 | 6 | 10 | 6 | -4 | 18 | 18 | 0 | |

Fonte: INDEC e COMTRADE.
Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Análise da evolução das importações setoriais por origem: principais sócios comerciais por setor – Argentina (1998-2000 e 2008-2010)

| NCM | Descrição | Importações (milhões de US\$) | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|------------------------------|-----------------|-----------------|--------------|----|-----|----|----|-----|
| | | China | | | | Total mundial | | | | Participação nas importações | | | | | | | | |
| | | Média 2008-2010 | Média 1998-2000 | Variação (%) | Média 2008-2010 | Média 1998-2000 | Variação (%) | Média 2008-2010 | Média 1998-2000 | Variação (%) | Média 2008-2010 | Média 1998-2000 | Variação (%) | | | | | |
| 85 | Máquinas, equipamentos e material elétrico e suas partes | 1.639 | 3.872 | 6.133 | 58 | 13 | 23 | 23 | 10 | 6 | 27 | 21 | 26 | 8 | -18 | 25 | 16 | -9 |
| 8517 | Telefones, incluídos os telefones móveis (celulares) e os de outras redes sem fio | 382 | 470 | 1.638 | 249 | 2 | 33 | 31 | 31 | 4 | 23 | 20 | 32 | 5 | -26 | 37 | 7 | -30 |
| 8528 | Monitores e projetores | 168 | 67 | 336 | 405 | 40 | 14 | 14 | -27 | 1 | 50 | 49 | 10 | 0 | -9 | 3 | 0 | -2 |
| 8525 | Equipamentos emissores de radiação por infravermelho, câmeras de televisão, câmeras fotográficas digitais e videocâmeras | 128 | 750 | 397 | -47 | 27 | 23 | 23 | -4 | 1 | 32 | 31 | 40 | 3 | -37 | 12 | 3 | -8 |
| 8529 | Partes identificáveis como destinadas, exclusiva ou principalmente, aos aparatos dos itens 8525 a 8528 | 121 | 219 | 297 | 36 | 5 | 2 | 2 | -3 | 3 | 41 | 38 | 33 | 2 | -31 | 30 | 3 | -28 |
| 8516 | Aquecedores elétricos de água; aparatos elétricos para calefação de espaços ou solos | 80 | 70 | 127 | 81 | 6 | 9 | 9 | 3 | 36 | 63 | 27 | 3 | 1 | -2 | 29 | 15 | -15 |
| 84 | Máquinas, equipamentos e aparelhos mecânicos e suas partes | 1.592 | 4.974 | 7.923 | 59 | 16 | 22 | 22 | 6 | 4 | 20 | 16 | 25 | 14 | -11 | 33 | 23 | -10 |
| 8471 | Máquinas automáticas para tratamento ou processamento de dados | 546 | 788 | 855 | 8 | 16 | 6 | 6 | -11 | 9 | 64 | 55 | 31 | 9 | -21 | 8 | 3 | -5 |
| 8473 | Partes e acessórios identificáveis como destinados, exclusiva ou principalmente, a máquinas ou equipamentos dos itens 8469 a 8472 | 135 | 281 | 202 | -28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 67 | 56 | 40 | 5 | -35 | 9 | 3 | -6 |
| 8414 | Bombas a ar ou a vácuo, compressores de ar ou outros gases e ventiladores | 130 | 260 | 451 | 74 | 18 | 25 | 25 | 7 | 7 | 29 | 22 | 36 | 18 | -17 | 25 | 14 | -11 |

(Continua)

(Continuação)

| NCM | Descrição | Importações (milhões de US\$) | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| | | China | | Total mundial | | Brasil | | China | | EUA | | UE | | | | | |
| | | Média 2008-2010 | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | Média 1998-2000 | Média 2008-2010 | Variação (%) | | | |
| 8443 | Máquinas e equipamentos para imprimir por meio de placas, cilindros e demais elementos impressores dos itens 8442 | 97 | 89 | 368 | 313 | 2 | 9 | 7 | 0 | 26 | 26 | 26 | 29 | 8 | 48 | 15 | -33 |
| 8415 | Máquinas e equipamento para condicionamento de ar | 88 | 114 | 193 | 70 | 19 | 16 | -4 | 13 | 46 | 33 | 33 | 19 | 4 | 19 | 12 | -7 |
| 29 | Produtos químicos orgânicos | 766 | 1.434 | 2.601 | 81 | 14 | 15 | 1 | 5 | 29 | 24 | 24 | 29 | 23 | 22 | 13 | -9 |
| 87 | Veículos automotores, suas partes e acessórios | 373 | 3.575 | 8.424 | 136 | 42 | 62 | 20 | 1 | 4 | 3 | 3 | 7 | 3 | 29 | 11 | -18 |
| 8711 | Motocicletas, incluindo ciclomotores | 238 | 102 | 363 | 257 | 23 | 15 | -8 | 16 | 66 | 50 | 50 | 1 | 1 | 4 | 5 | 1 |
| 95 | Brrinquedos; suas partes e acessórios | 184 | 204 | 335 | 64 | 3 | 2 | 0 | 49 | 55 | 6 | 6 | 11 | 27 | 14 | 10 | -4 |
| 94 | Móveis, anúncios e artigos similares; construções pré-fabricadas | 107 | 243 | 358 | 47 | 28 | 34 | 6 | 9 | 30 | 21 | 21 | 12 | 3 | 32 | 11 | -21 |
| 62 | Roupas e acessórios de vestir, exceto de malha | 89 | 163 | 189 | 16 | 14 | 7 | -7 | 24 | 47 | 23 | 23 | 2 | 0 | 17 | 5 | -12 |
| 42 | Manufaturas de couro; artigos de viagem, bolsas de mão | 88 | 55 | 103 | 88 | 3 | 1 | -2 | 69 | 86 | 17 | 17 | 3 | 0 | 7 | 4 | -3 |
| 60 | Tecidos de malha | 77 | 54 | 123 | 126 | 31 | 18 | -13 | 1 | 63 | 62 | 62 | 5 | 2 | 3 | 1 | -3 |
| 61 | Roupas e acessórios de vestir, de malha | 50 | 112 | 130 | 15 | 34 | 12 | -23 | 23 | 39 | 16 | 16 | 3 | 0 | 12 | 2 | -10 |
| Setores selecionados | | 4.965 | 14.685 | 26.319 | 79 | 22 | 34 | 12 | 5 | 19 | 14 | 14 | 20 | 10 | 28 | 16 | -12 |
| Total | | 6.521 | 27.389 | 50.766 | 85 | 23 | 31 | 8 | 4 | 13 | 9 | 9 | 19 | 12 | 25 | 17 | -9 |
| Participação (%) | | 76 | 54 | 52 | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: INDEC E COMTRADE.
Elaboração dos autores.

APÊNDICE B

APÊNDICE METODOLÓGICO

Índice de vantagens comparativas reveladas¹⁵

Dado que, para definir o padrão de especialização de uma economia, se deve estudar simultaneamente as exportações e as importações, toma-se como variável de análise o saldo comercial setorial. Porém, os saldos comerciais devem ser normalizados para descontar o efeito daqueles fatores conjunturais que levam a *superavits* ou *deficits* comerciais globais. De fato, os setores com vantagens comparativas podem atravessar conjunturalmente *deficits* comerciais devido à evolução das distintas variáveis macroeconômicas, assim como pode ocorrer o caso inverso.

É por isso que, para a análise do padrão de especialização, se trabalhou com o indicador de vantagens comparativas reveladas, para cada setor, i , de modo que:

$$VCR_i = [(X_i - M_i) - (X - M) * (X_i + M_i) / (X + M)] * 1000 / (X + M)$$

Em que, $(X_i - M_i)$ é o saldo comercial observado no setor i e $(X - M) * (X_i + M_i) / (X + M)$ é um valor teórico que representa o componente setorial de i no *superavit* ou *deficit* global.

As vantagens comparativas reveladas representam, então, saldos comerciais setoriais normalizados, correspondentes a uma situação hipotética de equilíbrio comercial global. Neste sentido, constituem um indicador das vantagens comparativas da nação.

Como mostra o indicador, a forma em que se produz a “normalização” dos saldos setoriais observados quando se subtrai deste um componente setorial teórico, estimado em função da participação do comércio do setor considerado – exportações mais importações setoriais – no comércio total.

Um índice VCR positivo (negativo) implica que o saldo setorial existente é maior (menor) que o teórico; de modo que o *superavit* comercial setorial existente é maior (menor) que o teórico (ante *superavit* global), ou o *deficit* comercial setorial é menor (maior) que o teórico (ante o *deficit* global). Portanto, a soma de todos os setores do índice é nula. Resumindo, o índice expressa o desempenho comercial setorial em relação ao resultado comercial global e sua incidência neste comércio global.

15. Esse apêndice se baseia na explicação realizada em Bekerman e Dulcich (2012) sobre a taxa desenvolvida por Miotti, Quenan e Winograd (1998).

Esse critério implica alguns supostos simplificadores, tais como os desequilíbrios conjunturais originados em variáveis macroeconômicas, e afetam indistintamente a todos os setores – ou, mais precisamente, em função de sua mera participação no comércio total. A evolução do nível de atividade pode incidir sobre a evolução do indicador de VCR, a partir de seu impacto diferente sobre o comportamento de importações e exportações. Um nível mais alto de atividade gerará uma maior pressão sobre as importações, especialmente naqueles setores que mostram maior elasticidade destas em relação ao produto. Em contraposição, uma situação recessiva irá produzir o efeito contrário. As exportações podem ser afetadas principalmente pelas variações no produto dos países parceiros comerciais.

REFERÊNCIAS

BEKERMAN, M.; DULCICH, F. **Transformaciones recientes en el patrón de especialización de la economía argentina**. Buenos Aires: Cenes/Universidad de Buenos Aires, 2012. (Documento de Trabajo, n. 22). Disponível em: <<http://goo.gl/AvKxeb>>.

MIOTTI, L.; QUENAN, C.; WINOGRAD, C. **Specialisation internationale et intégration régionale: l'Argentine et le Mercosur**. Paris: Delta, 1998. Mimeografado.

CONTROVÉRSIAS ENTRE ESTADOS E INVESTIDORES TRANSNACIONAIS: REFLEXÕES SOBRE O ACÚMULO DE CASOS CONTRA A REPÚBLICA ARGENTINA

José Fernández Alonso¹

O colapso político-econômico experimentado pela República Argentina no início do século XXI acarretou vastas consequências para o país, sendo as controvérsias com investidores transnacionais, nas instituições internacionais de arbitragem, uma das mais significativas. Este artigo tem como propósito analisar as principais características e o andamento das demandas interpostas contra a República Argentina em tais instâncias. Este estudo parte da premissa de que a análise do acúmulo de processos contra o país lança luz sobre o modo pelo qual as disputas entre Estados e investidores transnacionais se desenvolvem no contexto da globalização.

Palavras-chave: República Argentina; investidores transnacionais; disputas internacionais; Ciadi; CNUDMI.

DISPUTES BETWEEN STATES AND TRANSNATIONAL INVESTORS. REFLECTIONS FROM THE CUMULUS OF CASES AGAINST ARGENTINA

The political-economic collapse experienced by Argentina in early XXI century led to far-reaching consequences for the country. The disputes initiated by transnational investors in international arbitration institutions are one of the most significant of those consequences. The purpose of this article is to analyze the main features and the course of the claims against Argentina in those institutions. The article departs from the premise that the analysis of the procedures against the country sheds light on the way in which disputes between states and transnational investors thrive in the context of globalization.

Keywords: Argentine Republic; transnational investors; international disputes; Ciadi; CNUDMI.

JEL: F51; F53.

Rev. Tempo do Mundo, 5(1): 45-87 [2013]

1 INTRODUÇÃO

O colapso político-econômico experimentado pela República Argentina em 2001 e 2002 foi o resultado de uma estratégia de desenvolvimento estruturada ao longo da última década do século XX, embora ensaiada de forma preliminar durante o governo autocrático do chamado Processo de Reorganização

1. Ph.D. em relações internacionais. Diretor da Cátedra Latino-Americana de Economia Política para o Desenvolvimento, do Instituto de Cooperação Latino-Americana da Universidade Nacional de Rosário (UNR). Bolsista de pós-doutorado do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET).

Nacional (1976-1983).² Articulada sobre as premissas do neoliberalismo econômico, a estratégia de desenvolvimento mencionada impulsionou uma abertura a investimentos estrangeiros cuja instrumentação implicou respectivos ajustes nos posicionamentos históricos do país na matéria.³ De modo concreto, sustenta-se que a modificação das normativas nacionais, a assinatura e a ratificação de acordos internacionais – tratados bilaterais de promoção e proteção de investimentos, em especial – e a aceitação dos mecanismos internacionais de arbitragem para a resolução de controvérsias com investidores marcaram um afastamento das Doutrinas Calvo e Drago,⁴ diretrizes persistentes da política externa argentina (PEA) até então.

Conforme o discurso dominante naquele momento, a abertura a investidores transnacionais⁵ – abertura econômica, em geral – tornou-se a única opção frente ao complexo de demandas domésticas e internacionais do contexto. Neste âmbito, concebia-se que a liberalização e a desregulamentação das políticas para os investimentos estrangeiros permitiriam canalizar os recursos econômicos necessários para fazer avançar o processo de reformas estruturais incipientes, em tempo de contornar as objeções de diversos atores – tanto nacionais quanto internacionais –, com respeito à credibilidade do país e do governo recentemente empossado, em especial.

2. A fim de esclarecer o uso dado neste artigo ao conceito de estratégia de desenvolvimento, resulta conveniente indicar que este conceito corresponde às propostas formuladas por Devlin e Moguillansky. De acordo com estes autores, “seja de forma explícita ou tácita, os governos normalmente contam com uma estratégia de desenvolvimento. Uma estratégia é uma linha de ação ou, simplesmente, um plano para atingir determinados objetivos. No entanto, as estratégias de desenvolvimento podem ter características muito diferentes. Para simplificar, é possível postular que a principal linha divisória em relação ao caráter das estratégias de desenvolvimento é o grau de intervenção pública orientada a alcançar as metas estabelecidas, assim como a importância que se outorga à aceleração do processo de transformação produtiva, além do ritmo natural do mercado” (Devlin e Moguillansky, 2009, p. 100).

3. A ênfase posta nestas linhas às mudanças nas políticas para o investimento estrangeiro não implica desconhecer nem minimizar a importância que estas tiveram na sucessão de modelos de desenvolvimento econômico articulados na história argentina. De acordo com López (2010, p. 307), “(...) A Argentina adotou historicamente, já desde o período agroexportador, um estilo de desenvolvimento na qual o IED (investimento estrangeiro direto) desempenhou um papel muito importante. Este papel foi reforçado durante a fase final ou ‘difícil’ da industrialização por substituição de importações (ISI), quando as empresas estrangeiras, juntamente com as de capital estatal, lideraram a transição para a indústria intensiva em capital e tecnologia no país”. Isto também pode ser observado para o caso dos investimentos em carteira, especialmente sob o modelo de desenvolvimento agroexportador, período em que a República Argentina realizou um papel de destaque no mercado londrinese. Análises minuciosas em relação ao desempenho do investimento estrangeiro – tanto direto quanto em carteira – no país se encontram em Kulfas, Porta e Ramos (2002), Ojeda (2010) e Mortimore, Stanley e Fernández Alonso (no prelo).

4. A Doutrina Calvo tributa um reconhecimento ao jurista e diplomata argentino Carlos Calvo, que lhe deu acabada formulação na sua obra *Derecho internacional teórico y práctico*, publicado em 1868. Esta doutrina foi estruturada a partir da articulação de dois princípios básicos: por uma parte, o princípio do *trato nacional* (o qual implicava que os investidores estrangeiros dessem ter um tratamento igual ao concedido aos investidores nacionais); por outra parte, o princípio da *não intervenção* entre entidades soberanas. A Doutrina Drago, por sua vez, se estruturou a partir da nota que Luis María Drago, ministro das relações exteriores da República Argentina, enviara ao embaixador do país em Washington, em 29 de dezembro de 1902, como reação imediata à incursão armada de Grã-Bretanha, Alemanha e Itália à Venezuela para a cobrança da dívida pública que esta última mantinha com determinados bancos europeus. A nota – cujo conteúdo o representante argentino devia expor ante o governo norte-americano – atestava que “a dívida pública (de um estado americano) não pode levar à intervenção armada, nem tampouco à ocupação material do solo das nações americanas por uma potência europeia” (Nota do ministro Drago a García Mérou, citada em Silva, 1946, p. 492).

5. A noção *investidor transnacional* refere-se ao agente econômico que adquire um ativo além das fronteiras de seu Estado de origem, com o propósito de obter benefícios e rendimentos ao longo do tempo. Na execução desta operação, o agente faz uso não apenas das vantagens e/ou direitos inerentes a sua nacionalidade, mas também das vantagens e/ou direitos alcançados no ordenamento político-econômico do sistema internacional no contexto da globalização, daí o caráter *transnacional*.

Tais mudanças, é imperativo notar, não foram privativas da realidade argentina, mas replicadas em países e regiões com longa história em práticas protecionistas, como respostas reativas à expansão e ao aprofundamento do fenômeno da globalização.

A despeito disso, o que deveria resultar em crescimento de investimento e desenvolvimento assegurado, logo foi desvirtuado. De fato, uma vez concretizada a declaração de inadimplência de pagamentos da dívida soberana e sancionada a Lei de Emergência Pública e Reforma do Regime Cambial – Lei nº 25.561 –, nos primeiros dias de janeiro de 2002, o país teve de enfrentar quase cinquenta demandas impulsionadas por investidores transnacionais em instituições internacionais de arbitragem, sob o pretexto de que as medidas adotadas no âmbito da gestão de crises haviam infringido as condições institucionais que permitiram o estabelecimento de suas respectivas operações.

Apesar disso, é importante ressaltar que as demandas de outrora não afetaram exclusivamente o país, mas também a própria operação das instituições internacionais de resolução arbitral de controvérsias relativas ao investimento. Com atividade exígua até recentemente – situação recorrente que lhes valeu o apelido de “belas adormecidas” –, as instituições mencionadas explicitaram crescentes limitações para resolver as disputas entre Estados e investidores transnacionais de modo consistente e previsível. Caracterizadas pelo aumento ininterrupto de demandas – derivação inescusável dos fenômenos convergentes da liberalização das políticas e do crescimento dos fluxos internacionais de investimento –, as instituições internacionais de arbitragem conheceram crescentes dificuldades para fornecer respostas eficientes e previsíveis.

Este trabalho tem como propósito analisar as características e os andamentos das disputas entre a República Argentina e os investidores transnacionais no âmbito das instituições internacionais de arbitragem. Estima-se que a análise do conjunto de processos agrupados no denominado *caso argentino* serve para lançar luz sobre o modo em que as disputas entre Estados e investidores transnacionais se desenvolvem na atualidade.

Após esta introdução, o artigo se divide em quatro seções. A primeira delas contextualiza as disputas internacionais em matéria de investimento no contexto da globalização. A segunda seção, por sua vez, dedica-se à análise específica dos processos interpostos contra a República Argentina, particularmente os iniciados por acionistas em empresas privatizadas e concessionárias de serviços públicos. Em seguida, o estudo avança sobre as estratégias e as manobras levadas adiante pelos tomadores de decisões político-econômicas argentinos nas demandas de outrora. Finalmente, e de acordo com as convenções e os usos deste tipo de comunicações, o trabalho apresenta algumas reflexões finais.

2 CONTROVÉRSIAS ENTRE ESTADOS E INVESTIDORES TRANSNACIONAIS NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

A extensão e a intensificação da globalização, entendida como o processo de convergência da expansão da atividade econômica para além das fronteiras e do desenho e implementação de agendas políticas tendentes a uma maior integração da produção a escala mundial, levaram a ajustes tão vastos como heterogêneos no ordenamento político-econômico internacional.⁶ As mudanças no trato e no desempenho dos fluxos internacionais de investimentos foram expoentes fiéis disto.

De fato, desvirtuados os relatos e os ensaios de desenvolvimento autárquico, as ideias e as políticas de assimilação – e de abertura – aos circuitos globais começaram a ecoar em países e regiões com vastos antecedentes em pensamentos e práticas protecionistas; países e regiões cujos posicionamentos na arena político-econômica internacional os tinham caracterizados preeminentemente nas categorias polêmicas de *subdesenvolvidos*, *em desenvolvimento* e *não industrializados* e, em termos gerais, como *receptores de investimento*. Este rearranjo gradual das estratégias de integração aos fluxos internacionais de investimento foi finalmente consumado após o fim da Guerra Fria e a posterior consolidação do paradigma neoliberal.

Nesse contexto, as referências sobre as oportunidades e as conveniências de mitigar as restrições ao ingresso e/ou permanência dos investidores transnacionais reportaram crescente recorrência na retórica de acadêmicos, empresários, dirigentes políticos e várias instituições internacionais. De acordo com as premissas do modelo vigente, a liberalização e o investimento estrangeiro se constituíam em elementos indissociáveis de uma equação que resulta inequivocamente em positivo: crescimento e desenvolvimento econômico certo. As razões que motivavam aquela identidade virtuosa colocavam ênfase sobre os efeitos positivos – tanto diretos quanto indiretos – que os investimentos estrangeiros traziam às economias nacionais. Nesta linha de argumentação, indicava-se que o ingresso de capital resultaria não só na melhoria do comércio exterior e da produtividade da economia em geral, mas também em transferência de tecnologia, redução dos preços, melhoria da qualidade de bens e serviços, aumento dos salários e mais competitividade dos mercados domésticos (Graham, 2000).

6. A definição de globalização adotada aqui corresponde às teorizações de Bouzas e Ffrench-Davis (2005). No entender destes autores, a globalização abarca um processo de caráter duplo: por um lado, refere-se à propagação e à intensificação dos intercâmbios econômicos propiciadas pela mobilidade crescente de bens, serviços e fatores de produção (globalização enquanto fenômeno de mercado); por outro lado, remete à constituição e à execução de agendas políticas que, impulsionadas por ideias, instituições e interesses criados, conduzem e reforçam a integração à escala global (globalização enquanto fenômeno político).

Em uma conjuntura de primazia do discurso neoliberal, políticas de reajuste no tratamento dos investimentos não tardaram em chegar.⁷ Assim, países em desenvolvimento abandonaram suas posturas de confrontação com os países desenvolvidos, em particular, e iniciaram uma “corrida” para atrair investimento estrangeiro (Mortimore e Stanley, 2006, p. 1992).

Na consolidação desse processo, deve-se destacar a participação ativa que tiveram as instituições econômicas internacionais com sede em Washington – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os órgãos constitutivos do denominado Grupo Banco Mundial (GBM), em especial –, que começaram a condicionar a concessão de seus créditos e serviços à flexibilização das políticas estatais em matéria de investimento. Isso também se pode dizer com relação às ações dos governos das potências desenvolvidas e das instituições às quais estes convergem: o Grupo dos Sete (G-7) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em sintonia com Oman (1999), é possível indicar que o reajuste das políticas nacionais para atrair investimentos estrangeiros ocorreu em conformidade com duas lógicas diferenciadas, mas não mutuamente excludentes: por um lado, houve uma estratégia *via incentivos*, consistente na concessão de prerrogativas financeiras (auxílio direto, créditos subsidiados e empréstimos garantidos), fiscais (rebaixas ou isenções fiscais e depreciação acelerada de investimentos) e/ou indiretas (provisão de terrenos e infraestrutura especial, acesso preferencial a compras do governo, garantia de posições monopolísticas, tratamentos regulatórios especiais etc.); por outro, a estratégia *via regras*, com base no pressuposto de uma miríade de compromissos orientados a garantir um quadro institucional estável, transparente e previsível.

No que diz respeito à denominada estratégia política *via regras*, foram três os mecanismos pelos quais os Estados orquestraram a mencionada abertura aos fluxos internacionais de investimento: alteração de normativas nacionais, celebração de contratos entre Estados e investidores privados baseados em garantidores dos princípios de livre mercado e, acima de tudo, assinatura e ratificação de acordos internacionais de investimento (AIIs).⁸

7. Na América Latina, a estratégia de integração à economia mundial como componente central de um novo modelo de desenvolvimento foi identificada com o denominado Consenso de Washington, um decálogo de reformas orientado a mitigar as deficiências econômicas dos países da região (Bouzas e French-Davis, 2005). Conforme o diagnóstico de contexto, estas deficiências – explicitadas na eclosão da crise da dívida do início dos anos 1980 e agravadas durante o transcorrer da “década perdida” – derivavam de décadas de implementação do modelo de industrialização por substituição de importação (ISI). Embora com grau diferenciado de especificidade, a questão do trato dos investimentos foi abordada em quatro dos dez pontos daquele programa de reformas: abertura ao IED (ponto 7), privatização das empresas estatais (ponto 8), desregulação dos mercados (ponto 9) e segurança dos direitos de propriedade (ponto 10) (Béjar, 2004, p. 22-23; Béjar e Juesas, 2009, p. 23).

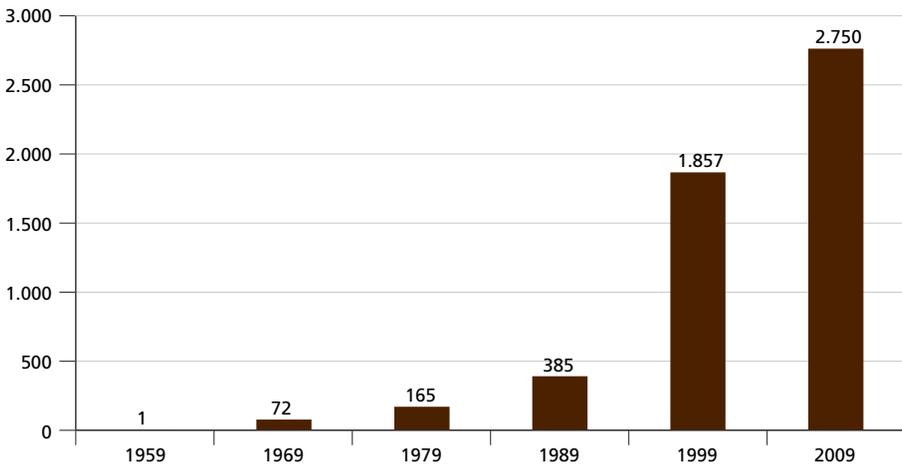
8. A literatura especializada em espanhol também recorre à fórmula de acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos (APPRI) para se referir a estes acordos. Neste artigo, decidiu-se prosseguir com a terminologia utilizada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Definidos como aqueles acordos que, de um modo ou outro, abordam questões relacionadas ao investimento, delimitando os compromissos dos Estados na matéria, os AIIs formam uma intrincada rede convencional composta por tratados bilaterais para promoção e proteção de investimentos (TPPIs) – comumente conhecidos como os tratados bilaterais de investimento (TBIs) –, e tratados de livre comércio (TLCs), com capítulos dedicados ao investimento e aos tratados regionais regulatórios de um setor específico⁹ (Sauvant, 2008). Inscrevem-se parcialmente, na mencionada categoria, os tratados destinados a evitar a dupla tributação (TDT) e a miríade de acordos pluri e multilaterais que, apesar de centrados em outras temáticas (propriedade intelectual e serviços, por exemplo), incluem disposições reguladoras das operações de investimento.

Os tratados bilaterais de investimento são, certamente, a base dessa rede complexa de instrumentos normativos. Desenhados como respostas aos sucessivos fracassos na definição de um regime multilateral sobre a matéria, os TBIs experimentaram um aumento constante nos últimos anos, particularmente desde o início da década de 1990. Em termos ilustrativos, indica-se que, ao final de 1989, havia cerca de quatrocentos tratados bilaterais de investimento, ao passo que em 2010 – ou seja, quarenta anos após a assinatura do primeiro TBI, o Tratado de Promoção e Proteção de Investimentos entre a República Federal Alemã e o Paquistão – o número alcançou a média de 2.750 tratados (UNCTAD, 2010). No gráfico 1, constata-se tal tendência.

GRÁFICO 1

Número acumulado de tratados bilaterais de investimento



Fonte: UNCTAD (2000; 2010).

Elaboração do autor.

9. A Carta de Energia constitui o exemplo mais acabado desses últimos acordos. Trata-se de um instrumento orientado para garantir a proteção dos investidores estrangeiros diretos no setor de energia dos países do Leste Europeu.

Coincidindo com Stanley, e sem nunca negligenciar a importância de particularidades e nuances presentes em cada um deles, adverte-se, a título geral, que os acordos internacionais de investimento se estruturam em torno de dois pilares básicos: a delimitação do quadro jurídico a ser observada pelas partes objeto da operação de investimento e a definição do âmbito em que se debaterão as controvérsias que decorrem deste quadro (Stanley, 2009, p. 2). Na determinação do mencionado quadro jurídico, os acordos começam por definir os conceitos de investimento e investidor. Além das variações na letra de cada acordo – elemento nada desprezível, conforme se advertirá logo –, é importante expressar que dispõem definições amplas, as quais, seguidas por listas formuladas em código declarativo, acabam cobrindo tanto as transações de investimento estrangeiro direto (IED) quanto em carteira (Herz, 2003). Nesta instância de demarcação jurídica, os acordos em questão estabelecem também os direitos que os Estados se comprometem a observar em sua relação com investidores. Neste aspecto, cobram

preponderância na proteção do *standard* mínimo de tratamento admitido, que se expressa em frases variáveis tais como “tratamento justo e equitativo”, “plena segurança, e proteção”, ou uma combinação de ambas; no princípio de não discriminação, por meio das cláusulas de tratamento nacional e da nação mais favorecida; na obrigação de compensar em caso de expropriação direta ou indireta (*creeping expropriation*); e na livre transferência de divisas ao exterior (Herz, 2006, p. 3).

Com relação à resolução de controvérsias, os AIIs normalmente compreendem três opções. Em primeiro lugar, os acordos em questão preveem o desenvolvimento de consultas e negociações entre o investidor afetado e o Estado “hóspede”. No caso de não prosperar esta primeira saída negociada, os investidores contam com a possibilidade de submeter suas controvérsias com o Estado anfitrião ante os tribunais domésticos deste ou ante as instituições internacionais para a resolução pacífica de controvérsias – as inerentes à arbitragem, em particular. Ambas as vias configuram-se como excludentes entre si¹⁰ (Díez-Hochleitner, 2003, p. 4). É importante esclarecer que o recurso à arbitragem internacional nem sempre é imediato, uma vez que os acordos geralmente dispõem de um período de *arrefecimento* – *cooling-off period* – para que as partes possam chegar a uma solução no foro doméstico (Peña, 2005).

O poder de levar queixas a instâncias internacionais – *ius standi*, conforme termo próprio do direito – supõe um dos ajustes mais radicais em relação ao modo como se desenvolviam e se solucionavam disputas sobre investimentos em tempos anteriores de domínio inquestionável do padrão centrado no Estado. Isto é assim porque, por meio do novo esquema de resolução de controvérsias, os investidores deixam de depender do arbítrio do Estado de sua nacionalidade, a que o recurso de “proteção diplomática” se refere, para assumir, por conta própria, a defesa de seus direitos de propriedade (Díez-Hochleitner, 2003, p. 5).

10. A exclusão mútua das alternativas para a resolução de controvérsias é conhecida pela fórmula *fork-in-the-road*.

Várias são as instâncias consideradas pelos acordos internacionais de investimento para a resolução de controvérsias em âmbito internacional. Em termos gerais, tais instâncias são divididas entre *institucionais* e *ad hoc*.¹¹

Em sua grande maioria, os tratados sobre a matéria remetem ao Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi), órgão sob a estrutura do GBM, instituído pelo Convênio sobre Solução de Controvérsias relativas a Investimentos entre Estados e Nacionais de outros Estados – também conhecido como Convenção de Washington – de 1965.¹² O recurso ao Ciadi, cabe aclarar, vale principalmente para as diferenças entre Estados e nacionais de outros Estados que fazem parte da instituição.¹³ No entanto, e graças ao Regulamento do Mecanismo Complementar de 1978, o Ciadi se dispõe também, como opção institucional, à resolução de diferenças nas quais um dos atores em conflito – um Estado ou investidor cujo Estado – não faz parte do mencionado convênio.¹⁴

Em menor escala – e, especialmente, para aqueles casos em que nenhum dos Estados contratantes é parte do Ciadi –, os acordos internacionais de investimentos remetem ao Tribunal Arbitral da Câmara de Comércio Internacional (CCI – ICC, na sigla em inglês)¹⁵ e ao Instituto de Arbitragem da Câmara de Comércio de Estocolmo (CCE – SCC, na sigla em inglês).¹⁶ Deve-se notar que,

11. De acordo com Mattli (2004, p. 161), a resolução de controvérsias *institucionais* ou *administradas* é conduzida sob a égide de uma organização ou organismo, em conformidade com suas regras próprias. A resolução de disputas em instância *ad hoc*, ao contrário, carece de uma organização ou organismo que administre e/ou centralize os processos particulares.

12. Segundo Dañino Zapata, em 2005, o Ciadi (também conhecido como ICSID, na sigla em inglês) recebia referência jurisdicional de quase 75% dos tratados bilaterais de investimentos assinados até então; ou seja, cerca de 1.500 dos 2000 (Dañino Zapata, 2005). Peinhardt e Allee (2006, p. 6) apontam, por outro lado, que o Ciadi “tem recebido jurisdição de casos em quatro tratados multilaterais de comércio e investimento recentes (o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, o Tratado da Carta da Energia, o Tratado de Livre Comércio de Cartagena e o Protocolo de Colônia para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul)” (tradução nossa).

13. Em março de 2010, 155 eram os Estados que tinham assinado o Convenção de Washington, dos quais 144 tinham depositado os respectivos instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação da convenção, consequentemente se tornando Estados-parte do Ciadi.

14. Tal é o caso das controvérsias sucitadas no marco do TLCAN. Neste marco, é de se lembrar que nem o Canadá nem o México são membros do Ciadi, pelo qual todas as demandas iniciadas ao abrigo do capítulo XI do referido tratado foram canalizadas por meio deste mecanismo complementar. Em suma, este instrumento normativo permite àqueles Estados que não são membros ventilar suas causas no marco da instituição.

15. A CCI foi criada em 1919, com o propósito de promover os intercâmbios internacionais em comércio e investimento. Constituída como organização empresarial em escala mundial, a CCI “reúne milhares de empresas-membros, câmaras de comércio, associações empresariais procedentes de mais de 130 países”. No seu quadro institucional, a CCI articula o Tribunal de Arbitragem, instaurado em 1923. Este conta com membros de noventa países do mundo.

16. O Instituto de Arbitragem da CCE, foi criado em 1917, como um órgão independente da Câmara de Comércio de Estocolmo. Conforme explicado no *site* (<http://www.chamber.se/>), na década de 1970, foi reconhecida pelas potências dos blocos ocidentais e orientais como um mecanismo de solução de controvérsias comerciais entre os agentes econômicos do Leste-Oeste. Os tratados bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos assinados entre a Bielorrússia e a Turquia (1995) e entre o Egito e a Polónia (1995) são exemplos de acordos internacionais de investimento que consideram a CCI e a CCE como fóruns institucionais para as disputas em matéria de investimentos (Frank, 2005, p. 1.542). Como Peterson (2002) explica, os dados históricos sugerem que a CCI e a CCE tiveram pouca atividade em arbitragens em matéria de investimento. Até 2002, na verdade, cerca de 1% dos casos administrados pela CCI se inscreviam na categoria de queixas decorrentes de tratados de investimento. Por outra parte, estimou-se que a CCE havia arbitrado um máximo de três casos. Repara-se que os dados se postulam em termos estimativos em virtude do caráter confidencial dos processos em ambas as instituições.

ainda que as referências às instituições antes mencionadas resultam menores nos acordos internacionais de investimento, não se deve negligenciar sua importância como fórum de resolução de controvérsias no marco dos contratos entre Estados e investidores privados, como também dos contratos assinados entre agentes econômicos privados.¹⁷

Alternativamente à arbitragem institucional ou administrada, os acordos em consideração preveem a conformação dos tribunais *ad hoc* constituídos sob as regras da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (CNUDMI – Uncitral, na sigla em inglês).¹⁸ Embora escassos, alguns acordos dispõem, como mecanismo de resolução não institucional, da arbitragem *ad hoc clássica*, processo desenvolvido sem regras predeterminadas, exceto disposições especificadas pelo acordo (Parra, 1997).

Não obstante o exposto, é importante ressaltar que, além das semelhanças em suas estruturas, os acordos internacionais de investimento – de caráter bilateral, em especial – diferem substancialmente em sua codificação. Isto é assim devido ao fato de estarem baseados em modelos diferenciados, os quais respondem a interesses específicos dos Estados contratantes (Hicks, 2008). Na prática, prevaleceram os modelos desenhados e promovidos pelos Estados desenvolvidos – os exportadores de capital, por excelência (Elkins, Guzman e Simmons, 2006). No entanto, isto não impediu a formulação de modelos próprios de países em desenvolvimento, especialmente no contexto de negociação de acordos de cooperação Sul-Sul (UNCTAD, 2006).

A exemplo de Peña (2005), nota-se que a proliferação e a divergência dos acordos internacionais de investimento e das instituições internacionais para resolução arbitral de controvérsias operaram na contramão do experimentado quase simultaneamente no campo do comércio internacional, no qual as regras do jogo e de mecanismos de solução de controvérsias se articularam em um sistema multilateral global institucionalizado: o sistema da Organização Mundial do Comércio (OMC).

17. Isto também ocorre com outras instituições que, embora historicamente dedicadas a arbitrar disputas de natureza comercial, também têm competência para a resolução de controvérsias resultantes de operações de investimento: o Tribunal Arbitral Internacional de Londres – London Court of International Arbitration (LCIA) – e a Associação Americana de Arbitragem – American Arbitration Association (AAA).

18. A CNUDMI foi estabelecida pela Assembleia Geral da ONU em 1966. Com sede em Viena e integrada por 36 Estados-membros eleitos pela Assembleia Geral, por períodos de seis anos, que representam as várias regiões geográficas e sistemas jurídicos do mundo, a comissão “recebeu o mandato de promover a ‘harmonização progressiva’ do ‘direito comercial internacional’” (Biggs, 2003, p. 107). Sob este mandato, a CNUDMI desenvolveu o Regulamento de Arbitragem (1976) e a Lei Modelo sobre Arbitragem Comercial Internacional (1985), regras que servem como base para a constituição e o funcionamento dos tribunais de arbitragem constituídos em forma *ad hoc*. Cabe assinalar, então, que a CNUDMI não supervisiona os processos de arbitragem. Tal atribuição fica conferida, de fato, a outras instituições arbitrais. Em concordância com Bishop, Crawford e Reisman (2005, p. 12), observa-se que, ante a eventualidade de resolver uma controvérsia conforme as regras da CNUDMI, as partes deveriam acordar uma instituição para supervisionar o processo; em caso de não chegar a um acordo, a definição de tal instituição cabe ao Tribunal Permanente de Arbitragem de Haia.

Dito isto, postula-se que tal fragmentação de normas e instituições encarregadas de monitoramento e *enforcement* implica diversas contrariedades à canalização e à resolução das disputas sobre a matéria.¹⁹

Consideradas amplamente as inovações nas estratégias nacionais em matéria de investimento, como indício do processo de globalização em sua dimensão política, convém tratar agora as manifestações deste processo enquanto fenômeno de mercado. A este respeito, e sem entrar ainda na polêmica com respeito à relação causal entre ambos os fenômenos, limitam-se estas linhas a indicar que a flexibilização das políticas nacionais relativas aos investimentos transnacionais foi convergente com o crescimento exponencial dos fluxos internacionais de investimento.

A propósito, e com base no estabelecido pelo FMI (2007), assinala-se que os fluxos internacionais brutos de capitais²⁰ reportaram um crescimento prodigioso durante décadas recentes, escapando dos comportamentos cíclicos da economia mundial. Tudo isto, em razão da relação entre os fluxos internacionais de capital e o produto mundial bruto, mostrou, nas últimas décadas, uma tendência ao crescimento que logo conseguiu se impor às reversões registradas em conjunturas de crises. Para ilustrar a magnitude do aumento, é suficiente indicar que, de cerca de 4% do produto interno bruto (PIB) mundial em 1980, os fluxos internacionais brutos de capital passaram a representar 14,5% do PIB em 2005, atingindo uma cifra total de quase US\$ 6,4 trilhões (Pazarbasioğlu, Goswami e Ree, 2007, p. 28).

Em meio ao aumento dos fluxos internacionais de investimento, destacou-se o desempenho daqueles inerentes ao IED,²¹ circunstância que levou muitos a identificar estes fluxos como os dispositivos mais importantes da integração da produção à escala mundial (Goldhaber, 2004; Sauvart, 2008; Kaushal, 2009). Os valores elaborados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) são categóricos a respeito: em 1990, os fluxos de

19. Mais que apropriadas nesse contexto são as palavras de José Alvarez (2008, p. 30), ao advertir que, embora as diferenças textuais nos tratados bilaterais de investimento tendam a ser menores e nem sempre óbvias para um leigo do direito, elas têm importância significativa, particularmente no que diz respeito ao modo em que são observados os direitos consagrados em tais instrumentos. Expressões semelhantes foram articuladas por Joseph Stiglitz, Nobel de Economia de 2001, em seu discurso ante a American Society of International Law. Em suas palavras: "Os TBIs não são todos idênticos e seus efeitos são por si mesmos objetos de controvérsia. Como qualquer acordo, as interpretações particulares de palavras e os processos judiciais por meio dos quais tais palavras recebem significação podem ser fontes de insatisfações. Diferentes painéis arbitrais têm interpretado as mesmas palavras de modo diferente, criando um alto nível de incerteza entre os governos e os investidores a propósito de que disposições nos TBIs podem ser cumpridas" (Stiglitz, 2008, p. 456) (tradução nossa).

20. A categoria *fluxos internacionais brutos de capital* comporta, em concreto, o agregado de transações em títulos de dívida e de ações, investimentos estrangeiros diretos e *outras investimentos*, incluindo as operações com derivativos.

21. Embora mencionado oportunamente, torna-se conveniente explicar que se entende por IED aquela operação realizada por um não residente em um território econômico nacional "relacionada a um interesse duradouro, que implica uma participação efetiva na gestão da empresa" (FMI, 2004, p. 71). Existe divergência entre os países com relação à porcentagem que implica tal noção de *participação efetiva*; pelo tanto, se prossegue com os critérios metodológicos adotados pela República Argentina, que, em consecução com as recomendações desenvolvidas pelo FMI, fixa em 10% o chão da participação acionária para registrar uma operação na categoria de IED (INDEC, 2007, p. 23).

investimento estrangeiro somaram US\$ 207 bilhões; em 2008, tinham se multiplicado por oito, ao redor de quase 1,7 trilhão (UNCTAD, 2009). A dimensão do aumento resulta ainda mais notável se este último resultado é comparado com o registrado no início da década de 1980, quando os fluxos de IED foram cerca de US\$ 58 bilhões. Ilustrado em termos relativos, observa-se que os fluxos de IED passaram de 0,93% do produto bruto mundial em 1990 para quase 2,8% em 2008 (*op. cit.*, p. 18).

Embora historicamente a maior parte dos fluxos de IED tenha se repartido entre as economias desenvolvidas, o certo é que durante as últimas décadas as economias em desenvolvimento registraram uma particular melhora relativa. Assim, por exemplo, do total das entradas de IED, em 2008, as economias em desenvolvimento e transição representaram 37% e 7%, respectivamente; níveis bastante superiores aos conhecidos em 1990, quando ainda os agregados assinalavam pouco menos de 20% (UNCTAD, 2009, p. 4).²² Esta melhoria, em termos relativos, é válido ressaltar, não se reproduziu em todas as economias em desenvolvimento por igual. Como destacado pelo Banco Mundial (World Bank, 2007, p. 53), a maior parte dos ingressos de IED foi direcionada a um número reduzido das economias em questão. Finalmente, cumpre notar o desempenho incremental destas economias que exportam IED, fenômeno impulsionado pelo crescimento de empresas multinacionais destas economias originárias.

Não deve ser negligenciado, nesse contexto, o fortalecimento concomitante das transações de investimento em portfólio ou carteira.²³ Embora de modo mais errático que aqueles vinculados ao IED, a raiz de seu interesse centrado no curto prazo e sua conseqüente volatilidade, os fluxos de investimento em portfólio registraram também, nas últimas décadas, um crescimento significativo, tornando-se canais nodais para a integração do mercado mundial. Para exemplificar a magnitude do crescimento, basta observar que em 2005 a quantidade de capitalização dos mercados acionários e de dívidas mundiais ascendia a US\$ 38 trilhões e US\$ 45 trilhões, respectivamente (Pazarbasioğlu, Goswami e Ree, 2007, p. 30). Serve como dado ilustrativo adicional a este fenômeno, a comparação dos valores envolvidos no agregado das operações concretadas pelos investidores de nacionalidade

22. Essa tendência, vale reconhecer, não esteve isenta de contratempos, como durante os períodos compreendidos entre 1994 e 1995 e entre 1997 e 2000, momentos nos quais a posição das economias mencionadas como receptoras de investimento retrocedeu em favor das economias desenvolvidas.

23. As transações em carteira ou portfólio compreendem aquelas "transações em títulos de capital [sempre menor que os 10% estabelecidos como limite na definição de investimento direto] e títulos de dívida negociados em mercados organizados e outros mercados financeiros" (INDEC, 2007, p. 24). Sem dúvida, a consideração relativa aos fluxos de investimento em portfólio pode resultar em polêmica para muitos, devido à prevalência na literatura especializada de leituras que restringem a correlação entre os ajustes no trato e o desempenho – fenômenos políticos e de mercado, se quiser – aos fluxos registrados sob a categoria de IED. Contudo, tanto a abordagem histórica quanto a atual dos instrumentos normativos – lembrando a inclusão de definições amplas de investimento – suportam a conveniência de estender esta investigação para além do trato e do desempenho dos movimentos de IED.

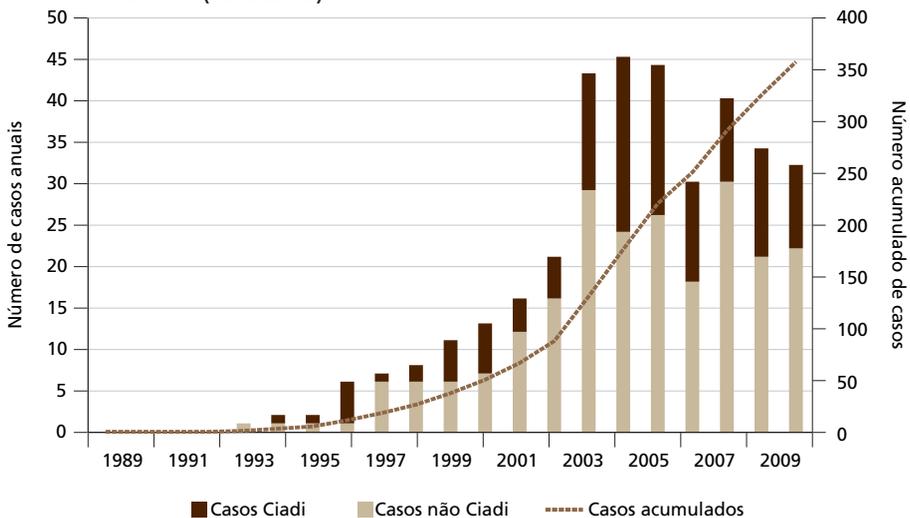
norte-americana no início dos anos 1980. Para este fim, nota-se que em 1982 o montante de investimentos em portfólio concretizado pelos norte-americanos no exterior era de cerca de US\$ 5 bilhões; em 2004, esta cifra alcançava os US\$ 35 trilhões (Hicks, 2008, p. 36).

Da mesma forma ao assinalado no caso de IEDs, e sem minimizar e/ou desatender a certos períodos de retrações contingentes, ressalta-se, em correspondência às formulações da UNCTAD (2009), que as economias em desenvolvimento conheceram crescente dinamismo, tanto na recepção quanto na exportação destes fluxos de investimento.

Mudanças nas políticas para o investimento e o aumento dos fluxos internacionais de investimentos, expressões características da globalização, foram acompanhadas por um terceiro fenômeno simultâneo: o crescimento de litígios entre os Estados e os atores que impulsionam o investimento transnacional. O aumento das disputas entre Estados e investidores transnacionais foi plenamente evidenciado no uso de mecanismos institucionais de resolução arbitral de controvérsias. O gráfico 2 se propõe a explicar esta realidade.

GRÁFICO 2

Número de processos arbitrais conhecidos e decorrentes de tratados bilaterais de investimento (1959-2009)



Fonte: <<http://www.unctad.org/iaa%2Ddbcases/index.html>> e UNCTAD (2010).

Elaboração do autor.

Utilizam-se como ilustração complementar do crescimento dos processos arbitrais entre Estados e investidores os dados fornecidos pelo Ciadi, a instituição internacional de arbitragem com mais dinamismo, conforme se observa no gráfico 2. Em 1995, o organismo reportava cinco casos pendentes com valor esti-

mado de US\$ 15 bilhões; em 2005, o número de processos em trâmite somava 97. Calculando a média de 2010, o número de queixas pendentes chegava a 122 casos.²⁴ Como será aprofundado na próxima seção, as demandas interpostas contra a República Argentina representam uma amostra completa de todas estas tendências.

3 AS DEMANDAS DA REPÚBLICA ARGENTINA NOS TRIBUNAIS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE INVESTIMENTO

Como dito anteriormente, a liberalização das políticas para os investimentos e o aumento exponencial dos fluxos internacionais de investimento, manifestações genuínas do avanço do processo de globalização, tiveram na história recente da República Argentina um cenário de inequívoca explicitação.

No marco de um ambicioso programa de reestruturação econômica orientado a extinguir o modelo de industrialização por substituição de importações, vigente no país há pouco mais de meio século, o governo presidido por Carlos Saul Menem (1989-1999) estabeleceu um novo modelo de articulação com os fluxos internacionais de investimento. Sob este entendimento, modificou normas nacionais na matéria, referendou contratos com particulares conforme as premissas de abertura, assinou mais de cinquenta tratados bilaterais de investimento²⁵ e, portanto, aceitou a instância de arbitragem internacional para resolver disputas entre investidores estrangeiros e o Estado nacional.

Com isso, ficou para trás a histórica rejeição que os tomadores de decisões argentinos tinham sustentado a propósito desse tipo de concessões aos investidores estrangeiros, em conformidade com as Doutrinas Calvo e Drago. De acordo com a ideia de “não perder o trem da história” – conforme o discurso então vigente –, a mudança em questão se propôs a ceder e atrair recursos vitais para a reestruturação econômica, enquanto expôs a República Argentina como território confiável para o investimento.

Concomitantemente ao avanço do mencionado programa de reestruturação político-econômica, os influxos de investimento registraram um crescimento significativo. Para tanto, aponta-se que, de uma média de US\$ 4 bilhões entre 1992 e 1995, a entrada de IEDs passou para uma média de US\$ 8 bilhões no

24. Dados correspondentes a 12 de agosto de 2010.

25. À continuação estão listados alfabeticamente os 58 países com os quais a República Argentina referendou tratados bilaterais de investimento: Alemanha, Armênia, Austrália, Áustria, Bélgica-Luxemburgo, Bolívia, Bulgária, Canadá, Chile, Costa Rica, Croácia, Cuba, Dinamarca, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Federação Russa, Filipinas, Finlândia, França, Grécia, Guatemala, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Jamaica, Lituânia, Malásia, Marrocos, México, Nicarágua, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, República Árabe do Egito, República Democrática da Argélia, República Checa, República da Coreia, República da Índia, República da África do Sul, República Dominicana, República Popular da China, Romênia, Senegal, Suécia, Suíça, Tailândia, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Venezuela e Vietnã. Dos tratados listados, quatro não entraram em vigor (os assinados com Grécia, Nova Zelândia, República Dominicana e Senegal).

período 1996-1998 para alcançar o pico histórico de US\$ 24 bilhões em 1999 (Bezchinsky *et al.*, 2008, p. 150). Em grande parte, estes recursos foram direcionados para a participação nos processos de privatização e concessão de empresas e serviços públicos nos setores de energia (petróleo, gás e energia elétrica), telecomunicações e, principalmente, saneamento.²⁶

O rendimento dos investimentos em carteira também resultou positivo no momento, embora de modo volátil. Conforme ilustram Bouzas e Chudnovsky (2004), durante 1992 e 1997, a renda de investimentos em portfólio reportaram ainda superiores àqueles calculados sob a categoria de IED, sendo os instrumentos de dívida pública os que deram mais impulso a este desempenho positivo.

Apesar disso, o que deveria resultar em um processo virtuoso de crescimento do investimento e desenvolvimento foi desvirtuado ao final daquela década, em concordância com a deterioração da convertibilidade e do regime cambial baseado em um câmbio fixo – uma caixa econômica, em termos específicos – que tinha oficializado suporte basal àquele vasto programa de reestruturação. Até então, o país, que durante boa parte da década de 1990 tinha sido identificado como o modelo a ser seguido em matéria de estabilização e reestruturação econômica, entrou em uma crise sem precedentes. A magnitude do colapso foi evidenciada não só pela declaração de inadimplência da maior dívida soberana da história econômica global até então – tanto em valor quanto em extensão –, mas também pela deterioração da qualidade de vida de seus cidadãos: no auge da crise, pouco mais da metade da população se encontrava abaixo da linha de pobreza (PNUD, 2002, p. 49).

A fim de gerir a crise, as autoridades nacionais resolveram adotar diversas ações. De todas elas, destacou-se a mencionada Lei de Emergência Pública e Reforma do Regime Cambial. Esta norma selou o abandono e/ou a remoção dos principais arranjos institucionais que haviam estruturado o modelo de desenvolvimento da década passada, particularmente daqueles destinados a canalizar as relações com os investidores transnacionais. A este respeito, nota-se que, imediatamente após declarar “a emergência pública em matéria social, econômica, administrativa, financeira e cambial”, a norma estabeleceu o fim do esquema do comitê monetário, delegando ao Poder Executivo nacional a faculdade para estabelecer uma nova política cambial e monetária. Consequentemente, a lei deixou “sem efeito as cláusulas de ajuste em dólar ou em outras moedas estrangeiras e as cláusulas de indexação baseadas em índices de preços de outros países e qualquer outro mecanismo de indexação” (Artigo 8). Além disso, este artigo “pesificou” – na relação de um para um – todos os preços e taxas que, incluídos nos contratos pú-

26. De fato, o auge registrado em 1999 foi em grande medida explicado pela venda das ações remanescentes de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPFs), sob propriedade até então do Estado.

blicos, foram expressos em dólares. Ciente das consequências negativas que estas mudanças ocasionariam às contrapartes do Estado nos contratos mencionados, a lei autorizou o Poder Executivo nacional a iniciar uma renegociação geral destes contratos. Destacavam-se, logicamente, entre eles, “os contratos dos serviços públicos privatizados, cujas variáveis econômicas tinham entrado em crise pelo final da convertibilidade, principalmente em razão dos preços e taxas terem sido acordados oportunamente em dólar” (Simeonoff, 2003, p. 68).

Frente a esse panorama, profusos investidores transnacionais iniciaram queixas contra o país, ao considerar que as medidas adotadas no âmbito da gestão da crise tinham transgredido as condições institucionais que tinham habilitado o estabelecimento de suas respectivas operações.

Em termos gerais, deve-se notar que, de janeiro de 2002 até fevereiro de 2009, 41 demandas foram interpostas contra a República Argentina ante o Ciadi. Sete foram, no entanto, os processos arbitrados durante tal período em tribunais *ad hoc*, constituídos conforme as regras da CNUDMI. Impulsionados por denúncias de descumprimento – por ação ou omissão – dos compromissos assumidos pelo país no momento de selar sua incorporação ao complexo regimental internacional sobre investimentos, as queixas iniciadas ante estas instituições implicaram desafios em múltiplos níveis.

Em termos econômicos, as demandas – cujo valor consolidado posicionou o país como o Estado com o maior número de denúncias – representaram um passivo contingente que, embora discutido em magnitude, comprometeram recursos-chave para o financiamento do desenvolvimento da República Argentina. Além dos compromissos contingentes, argumenta-se que as demandas mencionadas, ao impugnar a sempre polissêmica noção de “segurança jurídica”, limitaram a articulação da Argentina com os fluxos internacionais de investimento. A propósito, contrastando com parâmetros histórico-regionais, o desempenho da Argentina no influxo de investimentos, durante o período 2002-2009, resultou distante do conhecido por Brasil, México, Chile e Colômbia, em particular. Como dado ilustrativo desta situação, basta mencionar que, de ocupar historicamente a terceira posição como “país com maiores rendimentos de investimento” na região latino-americana, a Argentina alcançou, no transcorrer dos últimos anos, o quarto ou quinto lugar (Cepal, 2008). Por sua vez, deve-se ressaltar que os influxos de IEDs registrados durante estes anos foram dirigidos, principalmente, aos setores econômicos, nos quais não se registraram incidentes por denúncias de descumprimento dos comentados compromissos relativos ao trato do investidor não nacional.

Por sua vez, após denunciar a contravenção de determinadas medidas adotadas durante o colapso do regime de convertibilidade aos compromissos e às condições que permitiram o estabelecimento dos respectivos investimentos no país, as queixas mencionadas colocaram em discussão o alcance do poder do Estado argentino em

regular o mercado e a economia; sobretudo em um contexto de crise.

A maior parte dos processos foi associada às disposições contidas na lei de emergência econômica: a “pesificação” dos contratos e a revogação das cláusulas de ajuste de preços e taxas, em termos concretos. Embora menores em termos relativos, as demandas dos investidores transnacionais contra o país conheceram outras causas, tais como restrições sobre as transferências de renda ao exterior, a rescisão de contratos do Estado com empresas de diversos setores ou a inadimplência da dívida soberana.

Além das observações preliminares sobre as causas e as instituições de arbitragem que deram curso às demandas, outros critérios de análise se tornam úteis para desagregar o acumulado de processos contra a República Argentina, no período após o desastre de 2001 a 2002.

Um primeiro critério a considerar atende ao setor ou ramo de atividade que radicava ou “afundava” a operação de investimento.²⁷ Neste sentido, reportou-se um claro predomínio de denúncias apresentadas por investidores no setor de energia (petróleo, gás e eletricidade), as quais passaram a representar pouco menos da metade do total de demandas acumuladas pelo país no período posterior à crise. Em números concretos e precisos, as queixas relacionadas ao setor de energia somaram vinte.²⁸ De acordo com o observado na seção anterior, é de se salientar que se tratava de um setor que havia tido uma dinâmica importante em termos de litigiosidade com o Estado argentino durante a vigência do regime de convertibilidade. De fato, duas das demandas iniciadas durante o mencionado período se encontravam pendentes no momento da eclosão.

Oito foram, por sua vez, as arbitragens iniciadas com base nas queixas de

27. A categorização de setores adotados nesse quadro corresponde com a mantida pelo Ciadi.

28. Em termos desagregados, as denúncias de investidores no subsetor do petróleo totalizaram sete, enquanto as denúncias de investidores nos subsetores de gás e eletricidade, oito. É de mencionar que o número desagregado apresenta leves diferenças com o total, devido à integração (vertical, sobre tudo) do setor de energia. No que aqui interessa, destaca-se que alguns processos foram iniciados pelos investidores com operatória nos subsetores de petróleo e eletricidade ou os subsetores de gás e petróleo. Os casos que derivaram do setor de energia foram os das seguintes empresas: LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. e LG&E Internacional INC. (ARB/02/1); Sempra Energy International (ARB/02/16); AES Corporation (ARB/02/17); Camuzzi International S.A. (ARB/03/2); Camuzzi International S.A. (ARB/03/7); Gas Natural SDG. S.A. (ARB/03/10); Pioneer Natural Resources Company, Pioneer Natural Resources (Argentina) S.A. e Pioneer Natural Resources (Tierra del Fuego) S.A. (ARB/03/12); Pan American Energy LLC e BP Argentina Exploration Company (ARB/03/13); El Paso Energy International Company (ARB/03/15); Enersis S.A. e outras (ARB/03/21); Electricidad Argentina S.A. e EDF International S.A. (ARB/03/22); EDF International S.A., SAUR International S.A. e León Participaciones Argentinas S.A. (ARB/03/23); BP America Production Company, Pan American Sur S.R.L., Pan American Fuego S.R.L. e Pan American Continental S.R.L. (ARB/04/8); Wintershall Aktiengesellschaft (ARB/04/14); Mobil Exploration e Development Inc. Suc. Argentina e Mobil Argentina S.A. (ARB/04/16); Compañía General de Electricidad S.A. e CGE Argentina S.A. (ARB/05/2); BG Group Plc (CNUDMI); National Grid plc (CNUDMI); United Utilities International Limited (UIUL) (CNUDMI). Os apêndices A e B fornecem informação mais detalhada de cada uma destas empresas.

investidores com operações no setor de abastecimento de água e de saneamento.²⁹ Da mesma forma que o consignado no contexto das demandas do setor de energia, deve-se notar que os processos no setor de abastecimento de água potável e saneamento tinham, cada um, antecedentes nos anos prévios à crise. Na verdade, tal qual se advertiu, estas queixas se encontravam pendentes no momento da eclosão.

Foram oito também as apresentações derivadas de operações de investimento no setor de serviços financeiros e de consultoria.³⁰ Com menor participação em termos relativos, se registraram queixas impulsionadas por investidores no setor de telecomunicações,³¹ instrumentos de dívida pública,³² serviços de informática,³³ corredores rodoviários,³⁴ autopeças³⁵ e transporte aéreo.³⁶ A seguir, apresenta-se a continuação de uma tabela que mostra a relação entre os diversos setores de operação dos investidores demandantes e o número de processos em curso.

TABELA 1
Demandas iniciadas contra a República Argentina após a eclosão da crise, por setor econômico (2002-2010)

| Setor de operação do investidor demandante | Número de demandas |
|--------------------------------------------|--------------------|
| Energia (petróleo, gás e eletricidade) | 20 |
| Abastecimento de água e saneamento | 8 |
| Serviços financeiros e de consultoria | 8 |
| Telecomunicações | 3 |
| Instrumentos de dívida inadimplente | 3 |
| Corredores rodoviários | 2 |
| Serviços de informática | 2 |

(Continua)

29. Concretamente, os casos que foram registrados no setor de água e saneamento foram os das seguintes empresas: Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e InterAguas Servicios Integrales del Agua S.A. (ARB/03/17); Aguas Cordobesas S.A., Suez, e Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (ARB/03/18); Aguas Argentinas, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Vivendi Universal S.A. (ARB/03/19); Azurix Corp. (Azurix Mendoza S.A.) (ARB/03/30); SAUR International (ARB/04/4); Impregilo S.p.A. (ARB/07/17); Urbaser S.A. e Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa (ARB/07/26) e Anglian Water Group Ltd. (AWG Ltd.) (CNUDMI). Os apêndices A e B fornecem informação mais detalhadas de cada uma destas empresas.

30. Nesse agregado, os processos são os das seguintes empresas: Continental Casualty Company (ARB/03/9); Group Inc. (ARB/04/9); RGA Reinsurance Company (ARB/04/20); Daimler Financial Services AG (ARB/05/1); Asset Recovery Trust S.A. (ARB/05/11); Bank of Nova Scotia (CNUDMI); Deutsche Ruck Chilmington (CNUDMI); e Inspection and Control Services Limited (ICS) (CNUDMI). Os apêndices A e B fornecem informações mais detalhadas de cada uma destas empresas.

31. Faz-se referência nesse marco aos casos das empresas Telefónica S.A (ARB/03/20); France Telecom S.A. (ARB/04/18); e TSA Spectrum de Argentina, S.A. (ARB/05/5). O apêndice A fornece informação mais detalhadas de cada uma destas empresas.

32. Causas Giovanna Beccara e outros (ARB/07/5); Giovanni Alemanni e outros (ARB/07/8) e Giordano Alpi e outros (ARB/08/9). O apêndice A fornece informação mais detalhadas de cada uma dessas empresas.

33. Tais são os casos das empresas Siemens A.G. (ARB/02/8) e Unisys Corporation (ARB/03/27). O apêndice A fornece informações mais detalhadas de cada uma dessas empresas.

34. Caso das empresas HOCHTIEF Aktiengesellschaft (ARB/07/31) e Impregilo S.p. A. (ARB/08/14). O apêndice A fornece informações mais detalhadas de cada uma destas empresas.

35. Caso das empresas Metalpar S.A. e Buen Aire S.A. (ARB/03/5). O apêndice A fornece informações mais detalhadas.

36. Caso das empresas Teinver S.A., Transportes de Cercanías S.A. e Autobuses Urbanos del Sur S.A. (Aerolíneas Argentinas) (ARB/09/1). O apêndice A fornece informações mais detalhadas.

(Continuação)

| Setor de operação do investidor demandante | Número de demandas |
|--------------------------------------------|--------------------|
| Autopeças | 1 |
| Transporte aéreo | 1 |

Fonte: documentos oficiais.
Elaboração do autor.

Em paralelo à abordagem setorial, pode se considerar o caso relativo à nacionalidade dos demandantes. Neste contexto, deve-se observar que, com exceção das três queixas apresentadas por investidores chilenos, o restante dos casos foi iniciado por investidores de países desenvolvidos, sendo que os de origem norte-americana e francesa assumiram mais ativismo. As demandas interpostas por investidores nacionais dos Estados Unidos e da França, foram seguidas por denúncias de investidores originários da Espanha, do Reino Unido, da Itália, da Alemanha, do Chile, da União Econômica Belgo-Luxemburguesa, do Canadá e dos Países Baixos. Esta dispersão da nacionalidade dos demandantes correspondeu integralmente à procedência dos capitais ingressados na década anterior. A tabela 2 detalha a relação entre a nacionalidade dos investidores e o número de demandas iniciadas contra o país.³⁷

TABELA 2
Demandas iniciadas contra a República Argentina após a eclosão da crise, por nacionalidade (2002-2010)

| Estado de nacionalidade de origem do demandante | Número de demandas |
|-------------------------------------------------|--------------------|
| Estados Unidos | 14 |
| França | 8 |
| Espanha | 7 |
| Reino Unido | 6 |
| Itália | 5 |
| Alemanha | 4 |
| Chile | 3 |
| União Econômica Belgo-Luxemburguesa | 3 |
| Canadá | 1 |
| Países Baixos | 1 |

Fonte: Documentos oficiais.
Elaboração do autor.

O último critério a se considerar na análise geral das queixas refere-se à data em que elas foram iniciadas e/ou registradas, momento em que os processos começaram seu curso formal nas instituições internacionais de arbitragem.

37. É possível observar que o número de investidores consignados supera o total de processos registrados contra o país, pois em alguns deles participam demandantes de diferentes nacionalidades. Tal é o caso, por exemplo, dos processos correspondentes ao setor de abastecimento de água e saneamento, no qual participaram investidores de nacionalidade francesa e espanhola.

Neste ponto, nota-se que a maior parte das demandas contra o país se iniciaram a partir de 2003; ou seja, uma vez finalizado o período transitório presidido por Eduardo Duhalde. Esta circunstância é um claro indício do oportunismo dos investidores transnacionais em recorrer às instituições internacionais de arbitragem com a finalidade de gerar recursos de poder em suas negociações com os tomadores de decisões político-econômicas dos Estados demandados (dos tomadores de decisões recém-assumidos, como aconteceu na República Argentina, em 2003). A tabela 3 exhibe o vínculo entre a data de registro e o número de demandas arbitradas pelo Ciadi e por tribunais *ad hoc* conformados sob as regras da CNUDMI.

TABELA 3
Demandas iniciadas contra a República Argentina após a eclosão da crise, por data de início (2002-2010)

| Ano | Número de demandas (Ciadi) | Número de demandas (CNUDMI) | Total |
|------|----------------------------|-----------------------------|-------|
| 2002 | 4 | 4 | 8 |
| 2003 | 17 | 0 | 17 |
| 2004 | 8 | 0 | 8 |
| 2005 | 4 | 1 | 5 |
| 2006 | 0 | 0 | 0 |
| 2007 | 5 | 1 | 6 |
| 2008 | 2 | 0 | 2 |
| 2009 | 1 | 1 | 2 |
| 2010 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Documentos oficiais.
Elaboração do autor.

Nesse ponto, salienta-se que todos esses critérios de análise delineados resultam, em boa medida, convergentes. Neste sentido, adverte-se a existência de certa correspondência entre os processos quanto às causas, às instâncias institucionais de resolução, à nacionalidade, ao setor e ao momento de início e/ou registro. Estas correspondências, desde logo, não são gratuitas, mas referem-se principalmente a duas razões: por uma parte, às disposições específicas dos TBIs invocados pelos investidores demandantes; por outra parte, a integração – tanto vertical quanto horizontal – dos diferentes setores que motivaram as demandas.

Quanto às disposições próprias de cada TBI, é de se comentar que elas permitiram – e restringiram, por sua vez, caminhos determinados para os investidores, o que propiciou a ocorrência de processos “espelhos”. Seguramente, foi a definição da instância arbitral para a resolução da controvérsia uma das expressões mais claras das convergências decorrentes das disposições específicas dos TBIs. Neste contexto, deve ser ilustrado que, enquanto os investidores amparados nos termos dos TBIs, como o Reino Unido e o Canadá, tiveram de levar suas queixas

perante tribunais *ad hoc* constituídos sob as regras da CNUDMI, os investidores de outras nacionalidades puderam fazer isto no contexto do Ciadi.³⁸

No que diz respeito à segunda razão concebida para explicar a existência de causas ou processos “espelhos”, deve referir-se que as queixas contra o país foram promovidas por investidores com participação em diversas instâncias ou etapas de um determinado setor produtivo (integração vertical), como também por investidores operadores em uma única atividade, mesmo que em diferentes “mercados”, representados neste contexto pelas jurisdições provinciais (integração horizontal). Em correspondência ao indicado antes, argumenta-se que as convergências nas demandas do setor de energia foram expressões da sua integração vertical. As denúncias decorrentes de operações de investimento no setor de saneamento, por sua vez, refletiram uma lógica de integração horizontal. A este respeito, tratou-se de casos impulsionados, em sua grande maioria, por investidores participantes em um mesmo consórcio adjudicatário da concessão de serviços de saúde em diversas jurisdições provinciais.

Em continuidade ao advertido nas palavras introdutórias, o acúmulo de demandas contra a República Argentina gerou desafios que ultrapassaram a realidade exclusiva do país. Neste contexto, indica-se que, no enquadramento do *caso argentino*, as instituições mencionadas enfatizaram seus contratempos para gerar decisões em condições de coerência e previsibilidade.³⁹ A este respeito, observa-se que os tribunais arbitrais diferiram em diversas oportunidades na resolução das queixas apresentadas contra o país.

As deficiências das instituições internacionais de resolução arbitral de controvérsia para reduzir a incerteza ficaram claramente expostas nas respostas geradas ante as queixas de investidores transnacionais no setor real. Basta lembrar,

38. Nesse contexto, é interessante apontar que tanto o TBI com o Reino Unido de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, como o assinado e ratificado com o Canadá estabelecem que, se depois de um período de três meses após a notificação por escrito da queixa, não se tivesse acordado um dos processos alternativos previstos (o Ciadi ou os Tribunais da CNUDMI), as partes deverão por predefinição submeter a controvérsia à arbitragem conforme o Regulamento de Arbitragem da CNUDMI vigente nesse momento (TBI entre a República Argentina e o Reino Unido de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Artigo 8. 3. b; TBI entre a República Argentina e Canadá, Artigo 10, 3. b). Tal evento, vale a pena destacar, se distingue da maior parte dos TBIs assinados pelo país, os quais derivam a resolução de controvérsias ao Ciadi, na ausência de acordo entre as partes em relação ao fórum para discutir a disputa.

39. Deve ficar claro que as dificuldades das instituições internacionais de resolução arbitral de controvérsias não surgiram com o caso argentino, mas intensificaram-se com este. Para este fim, indica-se que os primeiros reparos sobre as possibilidades da acumulação de causas contra um único Estado e da interposição de casos “frívolos” apareceram na metade da década de 1990, com as queixas realizadas contra o México no âmbito do TLCAN. Por sua vez, os contratempos das diferenças nas respostas dos tribunais se pronunciaram anos antes, após a definição dos chamados “casos checos”. Logo, duas queixas iniciadas contra a República Checa: a primeira, interposta por um investidor de cidadania norte-americana (Ronald Lauder), e a segunda, iniciada por empresa de nacionalidade holandesa (CME), em última análise, controlada pelo mencionado investidor. Iniciadas com uma diferença de apenas dez dias e arbitradas por tribunais separados, tiveram resultados conflitantes. Enquanto a demanda iniciada pelo CME prosperou e ordenou uma compensação por violação dos termos do tratado bilateral de investimento entre os Países Baixos e a República Checa, o tribunal encarregado da disputa de Lauder indeferiu o pedido. Uma análise detalhada destas se encontra em Van Harten (2005), Masiá (2006) e Sacerdoti (2008).

neste contexto, as interpretações contrárias que os tribunais adotaram em relação ao instituto do estado de necessidade nos laudos dos casos das empresas CMS Gas Transmission Company v. Argentine Republic e LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. e LG&E International Inc. v. Argentine Republic, ambos arbitrados no enquadramento do Ciadi, com base no tratado entre os Estados Unidos e a República Argentina em matéria de investimento. Enquanto, no primeiro caso, o tribunal rejeitou categoricamente a argumentação da defesa argentina com base no estado de necessidade, ordenando uma compensação de quase US\$ 133 milhões, no segundo caso, aceitou em parte a estratégia argentina escusando o país da responsabilidade pelos danos à empresa pelo descumprimento deste tratado durante o período entre 21 de dezembro de 2001 e 26 de abril de 2003; período em que vigorou o estado de necessidade.

A verdade é que a exacerbação dos referidos problemas logo precipitou um debate normativo sobre a legitimidade das disposições institucionais para a resolução arbitral de controvérsias em matéria de investimento e, em última instância, a arquitetura das instituições internacionais reguladoras dos fluxos de investimento em tempos de globalização. Neste contexto, reproduziram-se inquietudes com respeito às atribuições legítimas dos tribunais conformados por árbitros privados para decidir questões relativas às atribuições soberanas e autônomas dos Estados, ao *accountability* (prestação de contas) dos árbitros identificados como atores de uma “elite interconectada” e aos custos e à transparência dos processos (Supnik, 2009, p. 355). Da mesma forma, revigoraram-se os questionamentos sobre os conflitos potenciais de interesse entre estas instituições e outras promotoras e/ou garantidores de investimento internacional (como o caso do Ciadi com outros organismos nucleados no GBM).

4 ESTRATÉGIAS E MANOBRAS DA REPÚBLICA ARGENTINA FRENTE ÀS QUEIXAS DOS INVESTIDORES TRANSNACIONAIS

Como observado, as demandas dos investidores transnacionais diante das instituições internacionais de arbitragem se tornaram uma problemática central para a agenda doméstica e internacional da República Argentina, nos tempos que se seguiram ao colapso do período 2001-2002. Em razão dos múltiplos desafios implicados por estas queixas, diversas agências governamentais tiveram de atender e incorporar a problemática no desenho e na execução de suas respectivas políticas. A este respeito, e sem pretensões de realizar uma lista fechada sobre o assunto, indica-se que os processos arbitrais em consideração afetaram as decisões adotadas no âmbito da presidência da nação; dos ministérios da Economia e Finanças Públicas, do Planejamento Federal, de Investimento Público e Serviços; de Relações Exteriores, de Comércio Internacional e Culto; e de Justiça, Segurança

e Direitos Humanos;⁴⁰ da Procuradoria do Tesouro Nacional (PTN); do Honorável Congresso da Nação; dos governos provinciais envolvidos nas respectivas denúncias, entre outras instituições.

Nesse universo de estruturas político-burocráticas, a PTN, dependência encarregada de assumir a representação e a defesa do Estado nacional nos julgamentos de que faz parte tanto em foro doméstico quanto internacional, assumiu central protagonismo. Ao desempenhar um papel-chave na defesa do Estado argentino nos processos arbitrais iniciados por investidores transnacionais, considera-se relevante realizar certas considerações a respeito da estrutura burocrático-organizacional desta entidade para avançar logo no escrutínio de estratégias e ações levadas adiante pela PTN. A propósito disto, assinala-se primeiramente que esta procuradoria é chefiada pelo procurador do Tesouro Nacional, funcionário que depende diretamente do presidente da Nação e detém hierarquia equivalente à dos ministros do Poder Executivo (Lei nº 24.677, Artigo 1º).

Como titular do mencionado organismo, o procurador do Tesouro age como a última etapa do processo decisório, devendo conseqüentemente balancear, organizar, supervisionar e executar as estratégias projetadas e propostas pelos funcionários da instituição afetados à questão das causas que envolvem a República Argentina nos tribunais judiciais e arbitrais no exterior. Atento à distribuição histórica de competências e funções entre as diversas instâncias ou entidades burocráticas no interior da PTN, há de indicar-se que a projeção e a proposição dos cursos alternativos de ação em relação às demandas arbitrais interpostas por investidores transnacionais estiveram a cargo da área de assuntos internacionais, convertida na Direção Nacional de Assuntos e Controvérsias Internacionais após o Decreto nº 1.755/2008.

A mencionada área – a PTN, por extensão – contava com a experiência fornecida pelas demandas desenvolvidas durante o período da convertibilidade e, ainda assim, sofria, no momento da eclosão da crise, de um curso de ação predefinido para fazer frente ao conjunto dos processos arbitrais iniciados pelos investidores transnacionais. Dessa maneira, acrescenta-se que carecia dos recursos institucionais – de infraestrutura e pessoal, concretamente – para levar adiante a defesa do país ante um número de causas nunca antes previsto.

Assim, comenta-se que as primeiras respostas da PTN às demandas iniciadas pelos investidores transnacionais após o colapso do regime de convertibilidade foram marcadas por um caráter inercial. Neste sentido, deve-se assinalar que, no contexto de incerteza e imprevisibilidade do cenário político-econômico argentino nos tempos imediatos ao colapso, a PTN continuou as pautas ou os padrões de ofício.

40. As denominações dos ministérios mencionados correspondem às disposições do Decreto nº 2.025/2008.

Essa lógica inercial, vale a pena acrescentar, em grande parte, correspondeu à premissa da administração Duhalde de não gerar novos focos de tensão com os Estados nacionais dos primeiros investidores demandantes (Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha, concretamente), o que poderia afetar a empresa da “reintegração internacional” do país.

No que se refere aos fundamentos jurídico-legais, indica-se que os responsáveis pela defesa arbitral se preocuparam em marcar o caráter não discriminatório das medidas questionadas pelos investidores e contextualizá-las na conjuntura de emergência econômico-social atravessada pelo país.

Ressalta-se que as respostas inerciais do período imediatamente posterior à crise foram ultrapassadas no decorrer do tempo. Sobre este assunto, indica-se que, de acordo com o estilo de confronto do governo presidido por Néstor Kirchner (2003-2007), a PTN – encabeçada por Horacio Rosatti – articulou um discurso crítico das instituições internacionais de arbitragem – do Ciadi, principalmente –, questionando, entre outras coisas: *i*) a permeabilidade no mecanismo de registro das demandas – o qual redundava no início das queixas por parte de investidores que careciam de *ius standi* (acionistas minoritários, por exemplo); *ii*) a falta de transparência dos processos; *iii*) o “viés comercialista” dos tribunais – ou seja, a tendência a pensar os investimentos como meras transações econômicas, negligenciando o contexto político, econômico e social em que estas se desenvolvem; *iv*) a existência eventual de “interesses cruzados” entre o Ciadi e outros órgãos estabelecidos sob a égide do GBM; e *v*) a falta de imparcialidade de certos árbitros.

Esses questionamentos, deve-se notar, se traduziram em manobras concretas no decorrer dos processos. A este respeito, os funcionários da PTN apresentaram exceções, tanto à jurisdição do Ciadi quanto à competência dos tribunais oportunamente constituídos.

Quanto ao mérito das controvérsias, os funcionários da PTN negaram a violação dos padrões de tratamento ao investimento como o denunciado pelos investidores. Nas alegações correspondentes, os funcionários argentinos argumentaram que a República Argentina não havia violado o princípio do tratamento nacional, em razão de que as medidas objeto de luta haviam afetado todos os atores do país. Por sua vez, os responsáveis pela defesa arbitral apontaram que não se tratava de atos discriminatórios e arbitrários, pois as medidas de gestão da emergência tinham tido caráter geral e foram “razoáveis e proporcionais ao fim buscado”. Quanto às acusações de haver produzido expropriações, os representantes da PTN alegavam que as medidas tinham tido um caráter temporário e, em alguns casos, os investimentos tinham atingido “o mesmo valor em moeda forte que possuíam antes da crise”.

A título subsidiário, a República Argentina sustentou que as medidas adotadas na gestão da crise no segundo período e/ou etapa do modelo de desenvolvimento neoliberal não violavam o direito internacional dos TBIs assinados e ratificados durante os anos 1990, que autorizavam – autorizam – “a introdução de medidas para garantir a ordem pública ou a segurança nacional (por exemplo, Artigo 11 do TIB Argentina-Estados Unidos), e/ou em atenção ao próprio direito internacional, que reconhece a figura do estado de necessidade, que exclui a ilicitude dos atos em questão se estes fossem a única alternativa para salvaguardar um interesse fundamental do Estado” (Argentina, 2006, p. 438).

Em todos esses casos, os representantes da PTN argumentaram que o Estado nacional havia agido com justiça e equidade, pois as medidas adotadas, em um contexto de emergência, afetaram a todos os atores econômico-sociais no país, sem discriminação alguma.

Em continuidade com a implementação de uma estratégia proativa e de confrontação, os encarregados da defesa arbitral do país fizeram uso de uma multiplicidade de recursos previstos nos regulamentos de cada uma das instituições, a fim de obstaculizar e/ou retardar o desenvolvimento dos processos. Assim, a PTN interpôs solicitações de prorrogação para as apresentações correspondentes às diferentes etapas dos processos (memoriais, réplicas etc.) e de recusa de árbitros. Do mesmo modo, incentivou as diversas organizações não governamentais (ONGs) defensoras de direitos humanos (DDHH) e de direitos de usuários para que participassem nos processos como *amicus curiae* (terceiros interessados nos processos, colocado em termos simples). A decisão de tornar pública a lista dos estudos nacionais de advogados que representam as contrapartes do país se inscreveu de igual modo nesse direcionar confrontacional e proativo.

Outra mudança significativa em relação à lógica inercial própria do período provisional se manifestou nas formulações realizadas pelo procurador Rosatti, em relação à possibilidade de submeter a um “controle de constitucionalidade” todos aqueles laudos que resultassem contrários à República Argentina.

Esses ajustes na estratégia para as demandas dos investidores e das instituições internacionais de arbitragem, em geral, foram acompanhados por mudanças burocrático-organizacionais no interior da PTN. Neste sentido, deve-se notar que, de representar outrora uma instância burocrática de peso relativamente exíguo no interior da PTN, a área ou o setor em consideração agenciou ponderação incremental em concordância com o aumento dos litígios iniciados pelos investidores transnacionais contra o país (Argentina, 2006). Assim, esta estrutura que, nos momentos prévios à crise, contava com um plantel reduzido de funcionários – situação que correspondia certamente ao seu nível de atividade – somou recursos até atingir 26 assessores especializados em direito internacional, administrativo,

econômico e financeiro, e dois economistas especializados em finanças (Argentina, 2006, p. 25). Este reforço da área em questão, cabe por último apontar, teve sua máxima expressão na hierarquização disposta pelo mencionado Decreto nº 1.755/2008, que a posicionou no nível de *direção nacional*.

Paralelo ao crescimento da gravitação no interior da procuradoria, a área dedicada às controvérsias internacionais ganhou complexidade estrutural. Neste contexto, observa-se que, após a acumulação de casos, a *área de assuntos internacionais* precisou ser subdividida em função dos setores econômicos dos investidores demandantes, a fim de otimizar as estratégias e as ações de defesa. Assim, é de se dizer que em 2006 o plantel de funcionários estava estruturado em três grandes agregados, a saber: energia, água e saneamento e financeiro (Argentina, 2006, p. 25).

Em cada uma dessas áreas, os funcionários da procuradoria atuaram em coordenação com pares dos ministérios da Economia e Produção – logo, de Economia e Finanças Públicas – e de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços.

Nesse contexto, é produzido o primeiro laudo contrário ao país – correspondente ao caso da CMS – que condenou a República Argentina por “violação do princípio do tratamento nacional e pela cláusula que obriga a respeitar compromissos assumidos com o investidor. Além disso, o Tribunal rejeitou o argumento subsidiário da República Argentina em relação à existência de um estado de necessidade” (Argentina, 2006, p. 25).

Tal laudo, emitido quase quatro anos após seu registro, obrigou os tomadores de decisão político-econômicas do país a reajustar suas estratégias nas vias alternativas de negociação e de disputa (arbitral). Em termos de negociação, os representantes do governo nacional implementaram uma série de ações tendentes a selar acordos *ad hoc* com os investidores demandantes. Neste contexto, os tomadores de decisão, após profusas negociações com os investidores e os governos nacionais destes últimos (o governo espanhol, particularmente), conseguiram a remoção e/ou suspensão de inúmeras demandas.⁴¹ Os arranjos *ad hoc* que permitiram tais remoções e/ou suspensões atenderam às particularidades próprias de cada queixa. No entanto, vale ressaltar que eles sortearam, no geral, o reajuste tarifário como mecanismo de recomposição das relações. Nestes casos, portanto, foram desenhados e executados benefícios alternativos ao aumento das taxas, tais como provimento de subsídios e extensão dos prazos da concessão, entre outros. Em suma, as resoluções e/ou medidas que evitavam afetar as perspectivas eleitorais do governo.

41. Tal foi o caminho cursado nos casos Edesur, AES Co., Pioneer National Resources, Camuzzi, Gas Natural BAN, Enersis, Unysis, RGA Reinsurance Company, Aguas Cordobesas, Telefónica de Argentina, Telecom, Saur, Scotiabank, Pan American Energy, entre outros.

Em termos de litígio, e sobretudo após os laudos condenatórios nos casos das empresas Azurix, Siemens, Sempra e BG Group, os responsáveis pela defesa arbitral do país aprofundaram suas estratégias e manobras de viés confrontacional. Assim, deram curso a solicitações de revisão e de anulação dos laudos contrários e solicitações de recusa de árbitros que se identificavam como contrários às linhas argumentais do país.

Apesar disso, deve-se observar que, em meados de 2007, a República Argentina passou a reportar respostas de laudos favoráveis, como nos casos das empresas LG&E Energy, Metalpar e TSA Spectrum. O caso da LG&E Energy resultou paradigmático em função de que, pela primeira vez, no contexto das demandas interpostas pelos investidores transnacionais, se reconhecia o instituto do “estado de necessidade” invocado pela República Argentina. Situação que se repetiria anos mais tarde em instâncias de resposta final do comité *ad hoc* de anulação correspondente ao caso da Sempra.

Finalmente, cumpre notar que a estratégia de confrontação continuou, no curso de ação, a ser seguida ante a execução dos laudos arbitrais desfavoráveis. Neste sentido, menciona-se que os funcionários da PTN – Osvaldo Guglielmino, como novo titular – estabeleceram que todos os investidores estrangeiros que obtiveram laudos favoráveis deveriam reivindicar a execução destes no tribunal doméstico com competência para estes casos: a Câmara de Recursos no Contencioso Administrativo Federal. Não obstante a conformidade desta queixa com as disposições internacionais institucionais na matéria,⁴² os investidores não prosseguiram tal via sob o pretexto de que a submissão de laudos favoráveis nos tribunais argentinos poderia implicar uma revisão destes. Esta circunstância, vale esclarecer, valeu para que a CMS pedisse ante os tribunais de Nova York o embargo dos fundos que tivessem a República Argentina na sucursal do Banco da Nação Argentina, em tal cidade, ou que a Sempra reclamasse o embargo da casa do general José de San Martín, em Boulogne-sur-Mer (França).

5 REFLEXÕES FINAIS

A saída do regime de convertibilidade – suporte do modelo de desenvolvimento ensaiado sob os auspícios do neoliberalismo durante a “década estendida” dos 1990 – marcou uma ruptura para a realidade argentina. Durante pouco mais de dez anos, esta ferramenta de política cambial e monetária havia se constituído no eixo ordenador do universo de relações dos atores no país, sendo percebida como um contrato “fundamental” que nunca seria quebrado. Daí que o abandono do esquema de conselho monetário representara uma comoção de ordem basal. Especialmente afetadas, resultaram, nesta conjuntura de crise, as vinculações entre o Estado e os investidores transnacionais no setor real, atores que tinham agenciado superlativa gravitação em torno da raiz de sua ativa participação nas políticas de reforma (nas privatizações e/ou concessões, no principal).

42. Em termos específicos, o Artigo 54 da Convenção de Washington.

Essas demandas, conforme advertido em reiteradas oportunidades, não afetaram apenas um país com numerosos problemas em matéria de inserção, mas também as próprias instituições internacionais de resolução arbitral de controvérsias em matéria de investimentos. A este respeito, nota-se que o *caso argentino* compreendeu um número de casos para o qual não estavam originalmente instauradas.

A análise das respostas das instituições internacionais de arbitragem às disputas derivadas de operações em IED permitiu corroborar que estas instituições não reduziram a incerteza provocada após a crise argentina de 2001 a 2002. Sobre este assunto, adverte-se que, no contexto do acúmulo de demandas contra a República Argentina, estas instituições – os tribunais e os comitês *ad hoc*, conformados para cada caso particular – não forneceram critérios e/ou interpretações unívocas, o que dificultou a identificação de pontos de convergência entre os atores em conflito.

A análise dessas respostas permitiu constatar também a ideia de comportamento oportunista por parte dos atores em pugna. Neste ponto em particular, há de se assinalar que tanto os investidores demandantes como o Estado nacional atuaram sob tais parâmetros oportunistas. Estas situações se refletem, por exemplo, na interposição das demandas ante a chegada de um novo governo; interposição que se traduziria em recursos de poder nos processos de renegociação. De parte do Estado, o comportamento oportunista se vinculou ao uso dos recursos normativos e regulamentares, a fim de adiar e/ou obstaculizar os procedimentos.

Por último, observa-se que a República Argentina pôde efetivamente reverter a situação da redução das margens de manobra no transcorrer das demandas. Para este fim, aponta-se que os responsáveis pela defesa arbitral do país propiciaram uma sofisticação dos traços e das ações. Dessa forma, observa-se que esta reversão das margens de ação respondeu também à consistência interestatal do sistema internacional contemporâneo. Neste sentido, acrescenta-se que, ante a dificuldade (eventual) de efetivar o laudo arbitral no país, os investidores demandantes, com uma resposta ao laudo favorável no país, tiveram de ativar recursos de embargo e/ou inibição em tribunais estrangeiros cujas capacidades de execução resultam habilitadas/constrangidas pela própria legislação sobre a matéria. Neste sentido, conclui-se que, se bem a interposição de processos contra o Estado argentino supôs uma restrição em suas margens de manobra nos momentos imediatos à abertura do processo arbitral, os conhecimentos adquiridos no exercício da defesa terminam por reverter o desequilíbrio. Esta situação – comparável ao conceito de *curva de aprendizagem*⁴³ de Arrow (1962) – encontrou confirmação nas estratégias articuladas pela República Argentina durante o período em estudo.

43. O conceito de *curva de aprendizagem* referencia o aumento de produtividade reportado em virtude da acumulação de experiência.

Para concluir, é possível advertir que as contrariedades da República Argentina, como o Estado com maior número de demandas iniciadas contra si, deveriam também servir para ativar profundas reformas nos mecanismos internacionais de resolução de controvérsias em matéria de investimento. A empresa, desde logo, não resulta em nada simples. A pluralidade de atores com interesses e recursos diferenciados de poder marca, sem dúvida, o principal obstáculo para tal reforma. Não se deve esquecer que modificar uma instituição supõe a abertura de uma nova partilha de custos; partilha que nem todos os atores estão em condições de assumir.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, José. Implications for the future of international investment law. *In*: SAUVANT, Karl P. (Ed.). **Appeals mechanism in international investment disputes**. New York: Oxford University Press, 2008.

ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de La Nación. Informe del jefe de Gabinete de Ministros Doctor Alberto Ángel Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de La Nación. **Informe**, Buenos Aires, n. 66, abr. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/9QsB3S>>. Acesso em: 8 nov. 2009.

BM – BANCO MUNDIAL. **Global Development Finance 2007**: the globalization of corporate finance in developing countries. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/xlSYoa>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

BÉJAR, Ramón Casilda. América Latina y el Consenso de Washington. **Boletín económico de ICE**, Madrid, n. 2.803, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/vg5cIj>>.

BÉJAR, Ramón Casilda; JUESAS, Jaime Llopis. Inversión extranjera directa en internacionalización de las empresas españolas en América Latina. **Boletín económico de ICE**, Madrid, n. 2.961, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/qxpFEO>>.

BEZCHINSKY, Gabriel *et al.* Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. *In*: KOSACOFF, Bernardo (Ed.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas**: la economía argentina 2002-2007. Santiago de Chile: Cepal, 2008.

BIGGS, Gonzalo. Solución de controversias sobre comercio e inversiones internacionales. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 80, 2003.

BISHOP, R. Doak; CRAWFORD, James; REISMAN, Michael. **Foreign investment disputes**: cases, materials and commentary. The Hague: Kluwer Law International, 2005.

BOUZAS, Roberto; FFRENCH DAVIS, Ricardo. Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo? **Desarrollo económico**, Buenos Aires, v. 45, n. 179, oct./dic. 2005.

BOUZAS, Roberto; CHUDNOVSKY, Daniel. **Foreign direct investment and sustainable development: the recent Argentine experience**. Buenos Aires: Departamento Académico de Administración, Universidad de San Andrés, 2004. (Documento de Trabajo, n. 47).

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007**. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal, jun. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/qIuU7e>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

DAÑINO ZAPATA, Roberto. **Making the most of international investment agreements: a common agenda**. In: SYMPOSIUM CO-ORGANISED BY ICSID, OCDE AND UNCTAD. Paris, 12 dic. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/gqGzVK>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

DEVLIN, Robert; MOGUILLANSKY, Graciela. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 97, 2009.

DÍEZ HOCHLEITNER, Javier. La eficacia de los Tratados de protección de inversiones extranjeras. In: REAL INSTITUTO ELCANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ESTRATÉGICOS. **La seguridad jurídica y las inversiones extranjeras en América Latina: el caso argentino**. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/t9VZf1>>. Acesso em: 13 out. 2008.

ELKINS, Zachary; GUZMAN, Andrew T.; SIMMONS, Beth. **Competing for Capital: the diffusion of bilateral investment treaties, 1960-2000**. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics, 2006.

FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Revisión del Manual de Balanza de Pagos**. 2. ed. Washington: Departamento de Estadísticas, 2004.

FRANCK, Susan. The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: privatizing public international law through inconsistent decisions. *Fordham law review*, New York, v. 73, 2005.

GOLDHABER, Michael. Wanted: a world investment court. **The american lawyer**, Washington, Summer 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/beKfyA>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

GRAHAM, Edward. **Fighting the wrong enemy**: antiglobal activists and multinational enterprises. Washington: Peterson Institute for International Economics, Sept. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/KLo36M>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

HERZ, Mariana. Régimen argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio: de los tratados bilaterales, Mercosur mediante, al Alca y la OMC. **Revista electrónica de estudios internacionales**, Madrid, n. 7, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/mIgdFu>>. Acesso em: 3 set. 2007.

_____. El Ciadi, los tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones y las demandas contra el Estado argentino: propuestas para enfrentar la situación. **El derecho**, v. 206, p. 1.105, jul. 2006.

HICKS, Brian. **Dissecting the black-box**: bilateral investment treaties and global investments. In: ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 2008. San Francisco: International Studies Association, 27 Mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/eY8TPPr>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Metodología de estimación del balance de pagos**. Buenos Aires: INDEC; Ministerio de Economía y Producción, 2007.

KAUSHAL, Asha. Revisiting History: how the past matters for the present backlash against the foreign investment regime. **Harvard international law journal**, Boston, v. 50, n. 2, 2009.

KULFAS, Matías; PORTA, Fernando; RAMOS, Adrián. Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía Argentina. **Estudios y perspectivas**, Buenos Aires, n. 10, sept. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/QMB1sn>>. Acesso em: 2 jun. 2009.

LÓPEZ, Andrés. La inversión extranjera directa en Argentina. Tendencias, determinantes y estrategias. In: BERLINSKI, Julio; STANCANELLI, Néstor E. (Eds.). **Los acuerdos comerciales**: reflexiones desde un enfoque argentino. Buenos Aires: CARI–CEI, Siglo XXI, 2010.

MASIÁ, Enrique Fernández. Presente y futuro de la acumulación de procedimientos arbitrales en materia de inversiones extranjeras. **Revista electrónica de estudios internacionales**, Madrid, n. 11, jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/ZPDjmV>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

MATTLI, Walter. Private Justice in a global economy: from litigation to arbitration. In: KOREMOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. **The rational design of international institutions**. New York: Cambridge University Press, 2004.

MORTIMORE, Michael; STANLEY, Leonardo. Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis Argentina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 88, 2006.

MORTIMORE, Michael; STANLEY, Leonardo; FERNANDEZ ALONSO, José. **La Argentina y los inversores extranjeros**: del señalamiento a la pérdida de reputación. Buenos Aires: [s.n.], 2012. No prelo.

OJEDA, Marisa Bordon. La inversión extranjera directa en Argentina: el caso de la inversión española. **Informe Omal**, Madrid, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/t7XP11>>. Acesso em: 27 set. 2012.

OMAN, Charles. **Policy competition and foreign direct investment**: a study of competition among governments to attract FDI. Paris: OECD Publishing, 1999.

PARRA, Roberto. Provisions on the settlement of investment disputes in modern investment laws bilateral investment treaties and multilateral instruments on investment. **Ciadi review**, Washington, v. 12, n. 2, 1997.

PAZARBASIO˘GLU, Ceyla; GOSWAMI, Mangal; REE, Jack. La nueva cara de los inversionistas. **Finanzas & Desarrollo**, Washington, v. 44, n. 1, marzo 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/O7VnK>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

PEINHARDT, Clint; ALLEE, Todd. **The International Centre for Settlement of Investment Disputes**: a Multilateral Organization enhancing a Bilateral Treaty Regime. *In*: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Chicago: Midwest Political Science Association, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/fXpXwH>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

PEÑA, Felix. El caso argentino en el Ciadi. **Revista archivos del presente**, Buenos Aires, v. 36, 2005.

PERRONE, Nicolás. **Inversiones extranjeras**. Demandas contra la Argentina por controversias vinculadas con la crisis del año 2001. Buenos Aires: Ceidie, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/jDvgAU>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

PETERSON, Eric Luke. **All roads lead out of Rome**: divergent paths of dispute settlement in bilateral investment treaties. Winnipeg: Fundación ECOS; Nautilus Institute; IISD; Singapore Institute of International Affairs, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/PTFSJo>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

PNUD – PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **En búsqueda de la igualdad de oportunidades**. Buenos Aires: PNUD, sept. 2002. t. 2. Disponível em: <<http://goo.gl/N1P4p>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

SACERDOTI, Giorgio. The proliferation of BITs: conflicts of treaties, proceedings and awards. *In*: SAUVANT, Karl (Ed.). **Appeals mechanism in international investment disputes**. New York: Oxford University Press, 2008.

SAUVANT, Karl. The rise of international investment, international agreements and investment disputes. *In*: _____. (Ed.). **Appeals mechanism in international investment disputes**. New York: Oxford University Press, 2008.

SILVA, Carlos Alberto. **La política internacional de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946.

SIMEONOFF, Gustavo. El proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos de la República Argentina. *In*: REAL INSTITUTO ELCANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ESTRATÉGICOS. **La seguridad jurídica y las inversiones extranjeras en América Latina: el caso argentino**. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003. Disponible em: <<http://goo.gl/t9VZf1>>.

STANLEY, Leonardo. Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante tribunales internacionales: la experiencia argentina reciente. **Desarrollo productivo**, Santiago de Chile, n. 158, Oct. 2004.

_____. **El tratamiento a la inversión extranjera y la necesidad de un re-diseño institucional**. Buenos Aires: Iniciativa para la transparencia financiera, 2009.

STIGLITZ, Joseph. Regulating multinational corporations: towards principles of cross-border legal framework in globalized world balancing rights with responsibilities. **American university international law review**, Washington, v. 23, n. 3, 6 Aug. 2008. Disponible em: <<http://goo.gl/9iWXfD>>. Acceso em: 25 jul. 2009.

SUPNIK, Karen. Making amends: amending the ICSID Convention to reconcile competing interest in international investment Law. **Duke law journal**, Durham, v. 59. n. 343, 2009.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Bilateral investment treaties (1959-1999)**. New York; Geneva: United Nations, 2000.

_____. **Cooperación Sur-Sur en materia de acuerdos internacionales de inversión**. Nueva York; Ginebra: Naciones Unidas, 2006.

_____. **World investment report 2009: transnational corporations, agricultural production and development**. New York; Geneva: United Nations, 2009.

_____. **World investment report 2010: Investing in a low-carbon economy**. New York; Geneva: United Nations, 2010.

VAN HARTEN, Gus. Private authority and transnational governance: the contours of the international system of investor protection. **Review of international political economy**, v. 12, n. 4, p. 600-623, Oct. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/fz6sG2>>. Acesso em: 23 dez. 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARROW, Kenneth. The economic implications of learning by doing. **Review of economic studies**, Oxford, v. 29, n. 3, p. 155-173, 1962.

CORTÉS CONDE, Roberto. **Historia económica mundial**. 2. ed. Buenos Aires: Ariel, 2005.

COSBEY, Aaron *et al.* **Inversiones y desarrollo sustentable**: una guía referente a la utilización actual y al futuro potencial de los acuerdos internacionales sobre inversiones. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2004.

ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés. **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/cR58gr>>.

GILPIN, Robert. **U. S. power and the multinational corporation**: the political economy of foreign direct investment. New York: Basic Books, 1975.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Recent developments in international investment agreements 2008-June 2009. **IIA monitor**, New York; Geneva, n. 3, 2009.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Demandas contra a República Argentina no Ciadi (31 dez. 2009)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Compañia de Aguas del Aconquija S.A. e Vivendi Universal S.A. | Água e saneamento. | Incumprimento de contrato de concessão. Província de Tucumán. | ARG-FRA. | US\$ 316.000.000,00 mais juros (US\$ 388.000.000,00 em total aproximado). | US\$ 105.000.000,00 mais juros (Laudo de 2007). | Pendente, em instâncias de um segundo processo de anulação. |
| 2 | Lanco International, Inc. | Portos: Terminal Portuario nº 3 de Buenos Aires. | Rescisão do contrato de consignação. | ARG-EUA. | Desconhecido. Não explícito na decisão relativa à competência judiciária. | | Processo descontinuado a pedido da parte demandante (17 de outubro de 2009). |
| 3 | Houston Industries Energy, Inc. e outros | Eleticidade e distribuição. | Fixação de impostos provinciais. Província de Santiago del Estero. | ARG-EUA. | Desconhecido. | | Laudo arbitral final (24 de agosto de 2001). |
| 4 | Mobil Argentina S.A. | Petróleo, prospecção e exploração. | Fixação de impostos provinciais. Província de Salta. | ARG-EUA. | Desconhecido. | | Processo descontinuado a pedido da parte demandante (21 de julho de 1999). |
| 5 | Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa) | Eleticidade. Concessão de energia hidrelétrica. | Fixação de impostos provinciais. Província de Neuquen. | ARG-CHI ARG-ESP. | Desconhecido. | | Processo descontinuado a pedido da parte demandante (8 de fevereiro de 2001). |
| 6 | Enron Creditors Recovery Corporation (anteriormente conhecido como Enron Corporation) e Ponderosa Assets, L.P. | Gás e transporte de gás natural. | Suspensão da cláusula de ajuste (PPI dos EUA). Posteriormente, ampliou-se a demanda por medidas econômicas dispostas na Lei de emergência econômica. | ARG-EUA. | US\$ 453.000.000,00 e US\$ 639.000.000,00, de acordo com o método de cálculo dos danos adotado, mais juros e custos. | US\$ 106.200.000,00 mais juros (2%). | Pendente, em instâncias de processo de anulação. |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7 | CMS Gas Transmission Company. | Gás. Empresa transportadora. | Suspensão da cláusula de ajuste (PPI dos EUA). Posteriormente, ampliou-se a demanda por medidas económicas dispostas na Lei de emergência económica. | ARG-EUA. | US\$ 261,1 milhões (US\$ 243,6 milhões mais juros e custos). | US\$ 133,2 milhões mais juros. | Concluído após processo de anulação. |
| 8 | Azurix Corp. | Água – saneamento. Concessão de distribuição de água e serviços de saúde. | Rescisão/incumprimento do contrato de concessão pela província de Buenos Aires. | ARG-EUA. | US\$ 566,4 milhões (entre US\$ 450,5 milhões e US\$ 571 milhões, de acordo com o método de cálculo dos danos adotado) mais juros e custos. | US\$ 165.240.753,00, mais juros e parte dos custos. | Concluído após processo de anulação. |
| 9 | LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. e LG&E Internacional INC. | Gás. Empresa transportadora | Suspensão da cláusula de ajuste (PPI dos EUA) e medidas económicas adotadas no marco da lei de emergência económica. | ARG-EUA. | US\$ 268.000.000,00. | US\$ 57.400.000,00 mais juros | Pendente, em instâncias de processo de anulação. |
| 10 | Siemens A.G. | Serviços informáticos. | Rescisão do contrato para a confecção e provisão de um novo documento nacional de identidade. | ARG-ALEM. | US\$ 283.859.710,00 mais US\$ 124.541.000,00 (lucro cessante) mais outros montantes (44.678.462,00 e 9.397.899,00) mais juro composto. | US\$ 217.838.400,00. | Processo de anulação descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo (9 de setembro de 2009). |
| 11 | Sempre Energy Internacional. | Gás. Transporte e abastecimento. | Suspensão da cláusula de ajuste (PPI dos EUA) e medidas económicas adotadas no marco da lei de emergência económica. | ARG-EUA. | US\$ 225.000.000,00 mais juros e custos (cálculo total do investimento: US\$ 342.000.000,00). | | |
| 12 | AES Corporation. | Electricidade. Operações de transporte e distribuição. | Medidas económicas adotadas no marco da lei de emergência económica. | ARG-EUA. | US\$ 416.800.000,00 (cálculo total do investimento: US\$ 750.000.000,00). | | Após sucessivos acordos entre as partes, o tribunal decidiu suspender o processo. |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13 | Camuzzi International S.A. | Eleticidade. Distribuição (EDEA e EdeRSA) e transmissão de energia elétrica (TRANSPA). | Suspensão da cláusula de ajuste (PPI dos EUA) e medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-BEL-LUX. | US\$ 337.000.000,00 mais juros e custos (cálculo total do investimento: US\$ 329.000.000,00). | | Após sucessivos acordos entre as partes, o tribunal decidiu suspender o processo. |
| 14 | Metalpar S.A. e Buen Aire S.A. | Autopeças. Fabricação de carrocerias para transportes públicos. | Atenuação do rompimento da convertibilidade sobre contratos privados ("pesificação" de seus créditos com outros particulares). | ARG-CHI. | US\$ 17.938.099,00 mais juro composto. | | Laudo final em favor da República Argentina. Não deu lugar à queixa do investidor (6 de junho de 2008). |
| 15 | Camuzzi International S.A. | Eleticidade. Distribuição e transporte. | Suspensão da cláusula de ajuste acordada. Impossibilidade de calcular tarifa em dólares. Impossibilidade de envio de remessas para o exterior. | ARG-BEL-LUX. | US\$ 215.000.000,00 mais juros e custos. | | Processo descontinuado a pedido do investidor demandante (23 de dezembro de 2006). |
| 16 | Continental Casualty Company. | Serviços. Companhia de seguros. | Restrições à livre transferência de divisas. | ARG-EUA. | US\$ 31.000.000,00 mais juros (violação contratual) ou US\$ 38.000.000,00 mais juros (expropriação). | US\$ 2.800.000,00 mais juros. | Laudo condenatório para a República Argentina (5 de setembro de 2008). |
| 17 | Gas Natural SDG S.A. | Gás. Distribuição e abastecimento. | Suspensão da cláusula de ajuste (PPI dos EUA) e medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-ESP. | Indeterminado. | | Depois de sucessivos acordos entre as partes, o tribunal decidiu suspender o processo. |
| 18 | Pioneer Natural Resources Company, Pioneer Natural Resources (Argentina) S.A. e Pioneer Natural Resources (Tierra del Fuego) S.A. | Petróleo e Eleticidade. Concessões. | "Pesificação" de depósitos. Aplicação de controles cambiais. Impossibilidade de transferir remessas. Aplicação de restrições às exportações de petróleo. Aplicação de impostos de selos (provincias). Impossibilidade de deduzir certos impostos. | ARG-EUA. | Indeterminado. | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (23 de junho de 2005). |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19 | Pan American Energy LLC e BP Argentina Exploration Company. | Petróleo e eletricidade. Concessões. | "Pesificação" de depósitos. Aplicação de controles cambiais. Impossibilidade de transferir remessas. Aplicação de restrições às exportações de petróleo. Aplicação de impostos de selos (provinciais). Impossibilidade de deduzir certos impostos. | ARG-EUA. | Entre US\$ 906.000.000,00 e US\$ 1.321.000.000,00 de acordo com o método de cálculo dos danos adotado, mais juros e custos (montante consolidado com a causa BP America Production Company, Pan American Sur S.R.L., Pan American Fuegoína S.R.L. e Pan American Continental S.R.L. ARB/04/8). | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (20 de agosto de 2008). |
| 20 | El Paso Energy International Company. | Gás e petróleo. Concessões. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-EUA. | Entre US\$ 97.900.000,00 e US\$ 286.000.000,00 de acordo com o método de cálculo dos danos adotado, mais juros e custos. | | Pendente de resolução. |
| 21 | Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Interagua Servicios Integrales de Agua S.A. | Água. Concessão de serviços. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica (negativa ao ajuste de tarifas). Rescisão do contrato de concessão. | ARG-FRA ARG-ESP. | US\$ 265.000.000,00 milhões mais juros e custos indeterminados (cálculo total do investimento: US\$ 310.000.000,00). | | Pendente de resolução. |
| 22 | Aguas Cordobesas S.A. e Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. | Água. Concessão de serviços. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de tarifas pré-acordados ("pesificação" de tarifas e suspensão de cláusulas de ajuste baseadas em parâmetros internacionais). | ARG-FRA ARG-ESP. | US\$ 112.000.000,00 mais juros e custos. | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (24 de janeiro de 2007). |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 23 | Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Vivendi Universal S.A. | Água. Concessão de serviços. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica (negativa ao ajuste de tarifas). Rescisão do contrato de concessão. | ARG-FRA ARG-ESP. | US\$ 990.000.000,00 (aproximado). | | Pendente de resolução. |
| 24 | Telefónica S.A. | Telecomunicações. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de tarifas pré-acordados ("pesificación" de tarifas e suspensão de cláusulas de ajuste baseadas em parâmetros internacionais). | ARG-ESP. | Indeterminado. | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (24 de setembro de 2009). |
| 25 | Energis S.A. e outros. | Eleticidade e distribuição. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-CHILL. | US\$ 1.300.000.000,00. | | Processo suspenso a pedido acordado pelas partes (25 de agosto de 2003). |
| 26 | Electricidad Argentina S.A. e EDF International S.A. | Eleticidade e distribuição. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-FRA. | US\$ 833.000.000,00 mais juros e custos. | | Processo suspenso a pedido acordado pelas partes (23 de dezembro de 2008). |
| 27 | EDF International S.A., SAUR International S.A. e León Participaciones Argentinas S.A. | Eleticidade e distribuição. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-FRA e ARG-BEL- LUX. | US\$ 200.000.000,00. | | Processo suspenso a pedido acordado pelas partes. |
| 28 | Unisys Corporation. | Serviços. Armazenamento de informações. Projeto de gerenciamento. | Falta de pagamento do contrato de serviços de manutenção da rede de informática do Poder Judicial da Nação. | ARG-EUA. | US\$ 5.500.000,00 ou US\$ 9.700.000,00, de acordo com o método de avaliação dos relatórios periciais (em pesos, os números apresentados foram \$21.631.228,31 ou \$38.396.119,57). | | Processo suspenso a pedido acordado pelas partes. |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 29 | Azurix Corp. | Água e saneamento. Contrato de concessão. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-EUA. | Desconhecido. | | Processo suspenso a pedido acordado pelas partes. |
| 30 | Total S. A. | Produção e distribuição de gás. Projeto de geração de energia. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. | ARG-FRA. | US\$ 1.000.000.000 (aproximado). | | Processo suspenso a pedido acordado pelas partes. |
| 31 | SAUR International. | Água e saneamento. Contrato de concessão. Província de Mendoza. | Medidas econômicas várias ditadas a partir de dezembro de 2001. Deficiência na concessão de serviços de água potável na província de Mendoza, pela mudança de condições econômicas em dezembro de 2001. | ARG-FRA. | Indeterminado. Apenas entrou com pedido de arbitragem. | | Processo suspenso. De 7 de abril de 2006 a 6 de julho de 2009, as partes solicitaram sucessivamente a suspensão do processo. |
| 32 | BP America Production Company, Pan American Sur S.R.L., Pan American Fuegoina S.R.L. e Pan American Continental S.R.L. | Petróleo. Concessão. Eletricidade. Projeto de geração de energia elétrica. | Perda de valor do investimento pelos efeitos da lei de emergência econômica. Impossibilidade de transferir remessas para o exterior. | ARG-EUA. | Entre US\$ 906.000.000,00 e US\$ 1.321.000.000,00, de acordo com o método de cálculo dos danos aditado, mais juros e custos (montante consolidado com o caso Pan American Energy LLC e BP Argentina Exploration Company ARB/03/13). | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (20 de agosto de 2008). |
| 33 | CIT Group Inc. | Leasing. Empresa | Afetação do rompimento da convertibilidade sobre contratos privados. | ARG-EUA. | US\$ 120.000.000,00. (os ativos de CCA em Argentina somam US\$ 180.000.000,00). | | Processo descontinuado (24 de maio de 2009). |
| 34 | Wintershall Aktiengesellschaft. | Gás. Petróleo. Produção. | Aplicação de restrições às exportações de petróleo. Suspensão da cláusula de ajuste acordada. Impossibilidade de calcular tarifa em dólares. Impossibilidade de transferir remessas ao exterior. | ARG-ALE. | US\$ 282.860.000,00 | | Laudo final em favor da República Argentina (8 de dezembro de 2008). |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 35 | Mobil Exploration e Development Inc. Suc. Argentina e Mobil Argentina S.A. | Gás. Concessão para a produção. | Medidas econômicas várias adotadas a partir de dezembro de 2001. | ARG-EUA. | Indeterminado. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 36 | France Telecom S.A. | Telecomunicações. Concessões. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de tarifas pré-acordados ("pesificação" de tarifas e suspensão de cláusulas de ajuste baseadas em parâmetros internacionais). | ARG-FRA. | Indeterminado (cálculo total do investimento: US\$ 297.500.000,00). | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (30 de março de 2006). |
| 37 | RGA Reinsurance Company. | Serviços financeiros. Resseguradora. | Afetação do rompimento da convertibilidade sobre contratos privados. | ARG-EUA. | Indeterminado. | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (14 de setembro de 2006). |
| 38 | Daimler Financial Services AG. | Serviços financeiros e de <i>leasing</i> . | Medidas econômicas várias adotadas a partir de dezembro de 2001. | ARG-ALE. | US\$ 326.000.000,00. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 39 | Compañía General de Electricidad S.A. e CGE Argentina S.A. | Eleticidade. Concessão para distribuição. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de tarifas pré-acordados. "Pesificação" de tarifas. | ARG-CHI. | Indeterminado. | | Processo descontinuado a pedido das partes após chegar a um acordo <i>ad hoc</i> (28 de julho de 2009). |
| 40 | TSA Spectrum de Argentina S.A. | Telecomunicações. Concessões. | Quebra de contrato. | ARG-Países Baixos. | US\$ 509.635.524,00 mais juros e custos. | | Laudo final em favor da República Argentina (17 de dezembro de 2008). |
| 41 | Asset Recovery Trust S.A. | Serviços. Gestão de cobranças da província de Mendoza. | Incumprimento de contrato e medidas econômicas várias adotadas a partir de dezembro de 2001. | ARG-EUA. | US\$ 13.000.000,00 mais juros e custos. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 42 | Giovanna Beccaria e outros. | Instrumentos de dívida. | Declaração de cessação de pagamento da dívida soberana. Termos do processo de reestruturação da dívida soberana. | ARG-ITA. | US\$ 4.400.000.000,00 | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 43 | Giovanni Alemanni e outros. | Instrumentos de dívida. | Declaração de cessação de pagamento da dívida soberana. Termos do processo de reestruturação da dívida soberana. | ARG-ITA. | € 14.300.000,00 e US\$ 1.200.000,00. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 44 | Impregilo S.p.A. | Água. Saneamento. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. (negativa ao ajuste de tarifas). Rescisão do contrato de concessão. | ARG-ITA. | US\$ 121.991.000,00. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 45 | Urbaser S.A. e Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa. | Água. Saneamento. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. (negativa ao ajuste de tarifas). Rescisão do contrato de concessão. | ARG-ESP. | Indeterminado. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 46 | HOCHTIEF Aktiengesellschaft. | Contrato de concessão de sistemas rodoviários. | Medidas econômicas adotadas no marco da lei de emergência econômica. (negativa ao ajuste de tarifas). Rescisão do contrato de concessão. | ARG-ALE. | US\$ 234.570.000,00 (montante do contrato de construção). | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 47 | Giordano Alpi e outros. | Instrumentos de dívida. | Declaração de cessação de pagamento da dívida soberana. Termos do processo de reestruturação da dívida soberana. | ARG-ITA. | € 6.500.000,00; US\$ 562.000,00 e £ 15.000,00. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 48 | Impreglio SPA. | Concessão para a construção de vias rodoviárias. | Impossibilidade de ajustar tarifas conforme os termos pré-acordados. "Pesificação" do contrato de concessão que a província de Córdoba lhe tinha concedido para a construção e a melhoria de uma rede de vias. | ARG-ITA. | US\$ 117.000.000,00. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |
| 49 | Teinver S.A., Transportes de Cercanías S.A. e Autobuses Urbanos del Sur S.A. | Serviços. Transporte aéreo. | Reestatização de duas companhias aéreas (Aerolíneas Argentinas e Austral) e suas subsidiárias. | ARG-ESP. | Indeterminado. | | Pendente. À espera de resolução do tribunal. |

Fonte: Ciadi, disponível em: <<http://www.worldbank.org/CiADI/>>; UNCTAD, disponível em: <<http://www.unctad.org/>>; e Argentina (2006).

Elaboração do autor.

Notas: Linhas coloridas: Casos concluídos em 31 de dezembro de 2009.
Linhas em branco: Casos pendentes em 31 de dezembro de 2009.

APÊNDICE B

QUADRO B.1
Casos contra a República Argentina arbitrados conforme as regras da CNUDMI (31 dez. 2009)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Sector ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante da liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|-------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1 | BG Group Plc. | Gás. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de reajuste tarifário pré-acordado ("pesificação" de tarifas e suspensão de cláusulas de ajuste baseadas em parâmetros internacionais: PPI dos EUA). | ARG-Reino Unido. | US\$ 238.100.000,00. | UA\$ 185.285.485,85 mais juros. | Em processo de anulação. |
| 2 | Anglian Water Group Ltd. (AWG Ltd.) | Água. Saneamento. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de reajuste tarifário pré-acordado (congelamento e "pesificação" das tarifas). | ARG-Reino Unido. | A causa se tramita conjuntamente com o caso das empresas Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Vivendi Universal S.A (ARB/03/19). O montante reclamado consolidado é de US\$ 1.598.000.000,00 (cálculo total de investimento US\$ 1.700.000.000,00). AWG possui 4,25% em Aguas Argentinas S.A. | | |
| 3 | National Grid plc. | Eletricidade. Transporte. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de reajuste tarifário pré-acordado ("pesificação" de tarifas e suspensão de cláusulas de ajuste baseadas em parâmetros internacionais: PPI dos EUA). | ARG-Reino Unido. | US\$ 151.300.000,00 (equivalentes a £ 92.500.000,00). | US\$ 53.592.439,25. A Argentina deve também pagar 75% de honorários e gastos administrativos do tribunal. Cada parte se fará cargo de seus próprios custos e honorários legais. | Em processo de anulação. |

(Continua)

(Continuação)

| Ordem cronológica | Investidor demandante | Setor ou indústria | Causa da demanda (invocada pelo investidor) | TBI | Montante reclamado | Montante de liquidação ou condenação | Estado do processo em 31 de dezembro de 2009. |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 4 | United Utilities International Limited (UUIL). | Electricidade. Transporte. | Impossibilidade de aplicar o mecanismo de cálculos de reajuste tarifário pré-acordado ("pesificação" de tarifas e suspensão de cláusulas de ajuste baseadas em parâmetros internacionais: PPI dos EUA e CPI). Medidas econômicas várias adotadas pela República Argentina e pela Província de Buenos Aires durante 2002 que afetaram seu investimento. | ARG-Reino Unido. | US\$ 100.000.000,00. | | Processo desistido. |
| 5 | Bank of Nova Scotia. | Banca. | Medidas adotadas pela República Argentina, especialmente o BCRA, no final de 2001 que levaram à quebra do banco local (Scotiabank Quilmes, que possuía 99% das ações). | ARG-Canadá. | US\$ 600.000.000,00 mais juros. | | Processo suspenso por acordo das partes (12 de dezembro de 2005). |
| 6 | Deutsche Ruck Chillington (contra CNAS, o Tesoro Nacional, e o Instituto Nacional de Resseguros). | Serviços financeiros. Resseguradora. | Incumprimento contratual. | ARG-Reino Unido. | US\$ 7.636.181,01. | US\$ 7.390.044,04 mais juros. US\$ 8.642.622,50. | Em processo de anulação. |
| 7 | Inspection and Control Services Limited (ICS). | Serviços. Consultoria. | Contrato de serviços de auditoria celebrado em 1998 entre o ICS e o Ministério de Economia relativo à inspeção de bens a importar à Argentina por parte de companhias privadas autorizadas pelo Estado. O programa oficialmente finalizou-se em fevereiro de 2002. | ARG-Reino Unido. | US\$ 11.000.000,00. | | Pendente. |

Fonte: UNCTAD, disponível em: <<http://www.unctad.org/>>; Argentina (2006); Jefatura de Gabinete de Ministros, disponível em: <www.igmp.gov.ar/>; Perrone (2008); e Stanley (2004).

Elaboração do autor.

Notas: Linhas coloridas: casos concluídos em 31 de dezembro de 2009.

Linhas em branco: casos pendentes em 31 de dezembro de 2009.

SALDO DA CONTA DE VIAGENS INTERNACIONAIS NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO REAL EFETIVA E DA RENDA

Simone Maciel Cuiabano¹

Geovana Lorena Bertussi²

Enrico Bezerra Ximenes Vasconcelos³

Danniel Lafetá Machado⁴

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução do saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro e avaliar qual a contribuição da taxa de câmbio real (efeito preço) e da renda no comportamento desta conta no período compreendido entre 1988 e 2011. Para tanto, utilizaram-se dados trimestrais. Os resultados sugerem que a crescente negatividade do resultado (receitas menos despesas) da conta de viagens internacionais no país é mais sensível a variações na renda que a variações na taxa de câmbio.

Palavras-chave: viagens internacionais; taxa de câmbio real; renda.

INTERNATIONAL TRAVEL ACCOUNT IN BRAZIL'S BALANCE OF PAYMENTS: THE CONTRIBUTION OF REAL EFFECTIVE EXCHANGE RATE AND INCOME

The aim of this paper is to analyze the evolution of the balance of international travel account of the Brazilian balance of payments and assess the contribution of the real exchange rate (price effect) and income in the behavior of this account in the period between 1988 and 2011. For this purpose, we used quarterly data. The results suggest that the increased negativity of the result (revenues minus expenses) of the international travel account in the country is more sensitive to changes in income than to changes in real exchange rate.

Keywords: international travel account; real exchange rate; income.

JEL: F41; E21

Rev. Tempo do Mundo, 5(1): 89-108 [2013]

1 INTRODUÇÃO

A conta de viagens internacionais no balanço de pagamentos tem acumulado saldos negativos desde 2005. Acompanhado dos gastos com aluguel de equipamentos e transportes, este item é o que mais tem pressionado o *deficit* na conta de serviços. A desvalorização da moeda nacional observada de maio a agosto de 2012 e a verificação da manutenção do saldo negativo na conta de viagens trouxe à tona a pergunta: por que o saldo líquido permaneceu negativo? Este trabalho visa

1. Analista de finanças e controle da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF).

2. Professora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

3. Coordenador de modelagem macroeconômica da SPE/MF.

4. Coordenador-geral de análise macroeconômica da SPE/MF.

responder esta pergunta, analisar as principais variáveis que explicam esta conta e calcular as elasticidades observadas nas estimativas.

Desde janeiro de 2003, com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva e a continuidade do chamado “tripé macroeconômico” em seu governo, a taxa de câmbio vem mostrando uma forte tendência de queda. Uma taxa de câmbio mais baixa significa que os brasileiros precisam de menos moeda nacional para comprar a mesma unidade de moeda estrangeira, evidenciando um fortalecimento da moeda nacional. Quando Lula assumiu a presidência, a taxa de câmbio entre o real e o dólar era de aproximadamente R\$ 3,54 reais por dólar. A partir daí, o real passou a valorizar-se de forma sustentada, com a cotação do dólar passando a ficar abaixo de R\$ 3,00 já no final de 2004, em seguida se situando abaixo de R\$ 2,00 em meados de 2007, e chegando à casa dos R\$ 1,50 em 2011. Este efeito coincidiu com a ampliação do *deficit* na conta de viagens internacionais (tabela 1). Contudo, a forte desvalorização do real observada entre maio e agosto de 2012 não foi acompanhada de redução neste *deficit*. É necessário avaliar, portanto, que outros fatores contribuíram para a demanda de brasileiros por gastos com viagens no exterior.

Vários aspectos foram importantes para explicar esse movimento observado na taxa de câmbio. Contudo, o objetivo deste trabalho não é explicar os motivos que levaram à valorização da moeda nacional, mas, sim, verificar qual o impacto dessa variação cambial (em termos reais) na conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiros. A taxa de câmbio tem influência sobre os dois lados desta conta: receitas e despesas. As receitas correspondem ao que os estrangeiros gastam no Brasil, enquanto as despesas consistem nos gastos que os brasileiros realizam no exterior. Claramente, uma taxa de câmbio mais baixa (significando um real mais valorizado) terá impacto positivo sobre as despesas de brasileiros no exterior, uma vez que, em moeda nacional, este tipo de gasto ficará mais barato. Da mesma forma, para os estrangeiros, viajar para o Brasil ficará mais caro na sua moeda de origem, o que provoca – tudo o mais constante – um efeito negativo da taxa de câmbio sobre as receitas desta conta.

Logo, uma valorização da moeda nacional teria duplo impacto negativo sobre o saldo final da conta de viagens internacionais, fazendo com que seu resultado tenda a ficar mais negativo. Pode-se afirmar que um aumento da taxa de câmbio nominal, *ceteris paribus*, provoca aumento na taxa de câmbio real (Mussa, 1986).

Entretanto, não é somente a valorização da moeda nacional nos últimos anos que tem influência sobre o saldo negativo observado no mesmo período na conta de viagens internacionais. Outra variável relevante para explicar este fenômeno é a renda. Independentemente de qual seja a taxa de câmbio, se a população brasileira tem mais renda para gastar, é de se esperar que haja um aumento nas despesas em viagens para o exterior. Portanto, o modelo estimado neste trabalho visa analisar qual o efeito da taxa de câmbio real (efeito preço) e qual o efeito da renda sobre o

saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos do Brasil no período entre 1988 e 2011. Para tanto, utilizaram-se dados trimestrais. Os resultados sugerem que a crescente negatividade do resultado (receitas menos despesas) da conta de viagens internacionais no país é mais sensível a variações na renda que as variações na taxa de câmbio.

Além desta introdução, o restante do artigo está dividido da seguinte forma. A seção 2 traz uma breve visão geral dos dados, mostrando a evolução do saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro. A seção 3 faz uma revisão de literatura. A seção 4 explica os métodos e procedimentos realizados, bem como apresenta os dados utilizados. A seção 5 mostra os principais resultados alcançados neste trabalho, enquanto a seção 6 traz as considerações finais.

2 VISÃO GERAL DOS DADOS

Antes de dar início à estimação dos modelos econométricos, é importante que se conheça um pouco mais dos dados e de sua evolução no período de interesse para este trabalho. Para tanto, a tabela 1 mostra, em dados anuais, o comportamento do saldo da conta de serviços do balanço de pagamentos brasileiro, bem como o saldo na conta de viagens internacionais e as respectivas receitas e despesas relacionadas a esta última conta.

TABELA 1
Balanço de pagamentos brasileiro
(Em US\$ milhões)

| Ano | Saldo serviços (SS) | Saldo viagens internacionais (SVI) | Receitas viagens (RV) | Despesas viagens (DV) | Participação (%) (SVI/SS) |
|------|---------------------|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1988 | -2.896 | -588 | 117 | -705 | 20,30 |
| 1989 | -2.667 | 475 | 1.240 | -765 | 17,81 |
| 1990 | -3.596 | -90 | 1.492 | -1.582 | 2,50 |
| 1991 | -3.800 | -237 | 1.079 | -1.317 | 6,23 |
| 1992 | -3.184 | -337 | 1.066 | -1.403 | 10,58 |
| 1993 | -5.246 | -795 | 1.097 | -1.892 | 15,15 |
| 1994 | -5.657 | -1.181 | 1.051 | -2.232 | 20,87 |
| 1995 | -7.483 | -2.420 | 972 | -3.391 | 32,34 |
| 1996 | -8.681 | -3.598 | 840 | -4.438 | 41,44 |
| 1997 | -10.646 | -4.377 | 1.069 | -5.446 | 41,11 |
| 1998 | -10.111 | -4.146 | 1.586 | -5.732 | 41,00 |
| 1999 | -6.977 | -1.457 | 1.628 | -3.085 | 20,88 |
| 2000 | -7.162 | -2.084 | 1.810 | -3.894 | 29,09 |
| 2001 | -7.759 | -1.468 | 1.731 | -3.199 | 18,92 |
| 2002 | -4.957 | -398 | 1.998 | -2.396 | 8,03 |
| 2003 | -4.931 | 218 | 2.479 | -2.261 | 4,42 |
| 2004 | -4.678 | 351 | 3.222 | -2.871 | 7,50 |
| 2005 | -8.309 | -858 | 3.861 | -4.720 | 10,32 |

(Continua)

(Continuação)

| Ano | Saldo serviços (SS) | Saldo viagens internacionais (SVI) | Receitas viagens (RV) | Despesas viagens (DV) | Participação (%) (SVI/SS) |
|------|---------------------|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| 2006 | -9.640 | -1.448 | 4.316 | -5.764 | 15,02 |
| 2007 | -13.219 | -3.258 | 4.953 | -8.211 | 24,64 |
| 2008 | -16.690 | -5.177 | 5.785 | -10.962 | 31,02 |
| 2009 | -19.245 | -5.594 | 5.305 | -10.898 | 29,07 |
| 2010 | -30.835 | -10.718 | 5.702 | -16.420 | 34,76 |
| 2011 | -37.952 | -14.709 | 6.555 | -21.264 | 38,75 |

Fonte: Ipeadata.⁵

Elaboração dos autores.

O saldo na conta de viagens internacionais é definido como o resultado do crédito por viagens que abarcam os bens e serviços para uso próprio ou para doação adquiridos em uma economia por não residentes durante visitas a estas economias, menos os débitos adquiridos em outras economias por residentes durante a visita a outras economias (IMF, 2009). Esta atividade é orientada especificamente pela demanda: os viajantes se deslocam para onde se encontra localizado o provedor dos bens e serviços desejados. O componente abarca todos os bens e serviços adquiridos em uma economia por viajantes durante visitas com duração inferior a um ano.

Entre 1988 e 1993, a economia brasileira passava por um intenso processo de tentativa de estabilização. Inúmeros planos econômicos foram lançados neste período (Plano “Arroz com Feijão”, em 1988; Plano Verão, em 1989; Plano Collor I, em 1990; e Collor II, em 1991) com o objetivo de controlar a inflação no país, que vinha se acelerando consistentemente desde o início dos anos 1980. Foi também neste intervalo que houve a intensificação da abertura comercial brasileira, com quedas significativas nas tarifas de importação (Baer, 2009).

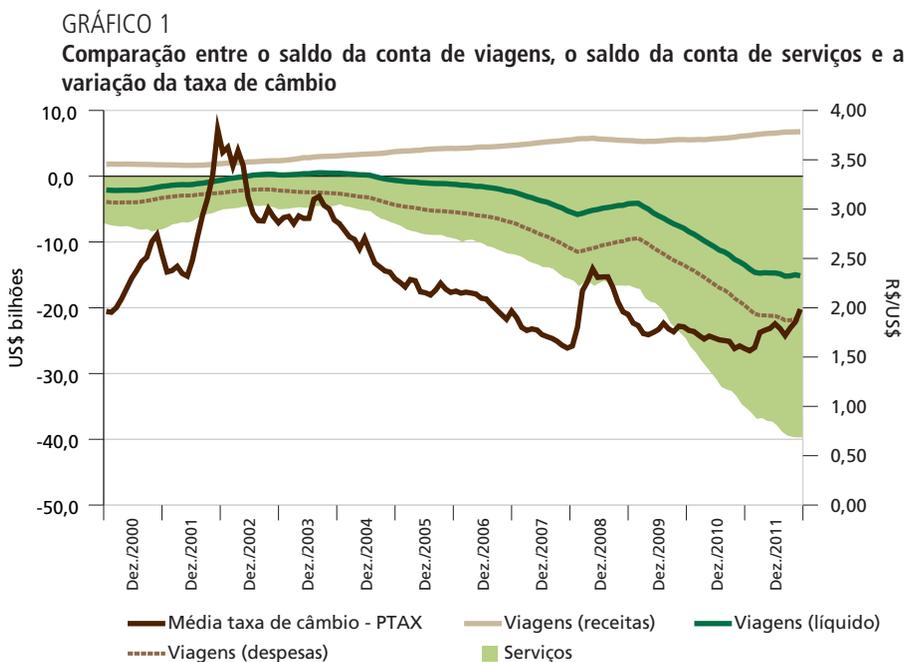
Além disso, no final de 1992, o então presidente Fernando Collor sofreu processo de *impeachment* por denúncias de corrupção. Assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que, em meados de 1993, conseguiu compor uma equipe econômica comandada por seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, dando origem à primeira fase de implementação do Plano Real (Baer, 2009). Portanto, devido a este cenário político e econômico extremamente conturbado, o comportamento do saldo de serviços e principalmente do saldo da conta de viagens internacionais neste período é bastante influenciado por essas instabilidades.

A partir de julho de 1994, com o sucesso do Plano Real em estabilizar a economia por meio das chamadas âncora monetária e âncora cambial, a moeda nacional foi mantida artificialmente valorizada, o que pode ter contribuído para um efeito negativo sobre o saldo da conta de viagens internacionais entre 1994 e 1998, fazendo com que a conta de viagens apresentasse um *deficit* bem superior ao

5. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

observado na série histórica. Em janeiro de 1999, com o abandono das âncoras e a consequente desvalorização do real, há uma alteração na tendência crescente do saldo negativo tanto na conta de serviços quanto na conta de viagens internacionais, o que acontece também com a desvalorização da moeda ocorrida em 2002, com o chamado “Efeito Lula”.

De 2005 em diante, no entanto, observa-se um aumento expressivo nas despesas com viagens internacionais, que quintuplicou seu valor entre os anos de 2005 e 2011, levando a um *deficit* crescente e considerável no saldo da conta de viagens internacionais e também no saldo da conta de serviços (gráfico 1). O último resultado do Balanço de Pagamentos, de maio de 2012, apontou para um *deficit* na conta de viagens internacionais de US\$ 1,3 bilhão – maior que o registrado em maio de 2011 (US\$ 1,1 bilhão), apesar do câmbio mais caro (R\$ 1,99 em maio de 2012, contra R\$ 1,61 em maio de 2011).



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).⁶
Elaboração dos autores.

Acredita-se que esse movimento dos últimos anos foi resultado tanto de uma crescente apreciação da moeda nacional como de um aumento verificado na renda, com crescimento do produto interno bruto (PIB) brasileiro – que saiu da

6. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>>.

casa dos R\$ 3,2 trilhões em 2005 para alcançar cerca de R\$ 4,1 trilhões em 2011. Além disso, contribuiu também a estabilização da inflação, que se manteve em torno de 5,1% ao ano (a.a.) entre 2005 e 2011. Na tabela 2, pode-se verificar em detalhes o comportamento do PIB brasileiro entre 1988 e 2011. E, na tabela 3, observa-se a inflação anual medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA).

TABELA 2
PIB brasileiro
(R\$ milhões)¹

| Ano | PIB | Ano | PIB |
|------|--------------|------|--------------|
| 1988 | 2.240.952,58 | 2000 | 2.827.604,81 |
| 1989 | 2.311.766,68 | 2001 | 2.864.734,62 |
| 1990 | 2.211.204,83 | 2002 | 2.940.881,96 |
| 1991 | 2.234.013,06 | 2003 | 2.974.602,70 |
| 1992 | 2.223.582,12 | 2004 | 3.144.520,70 |
| 1993 | 2.327.315,58 | 2005 | 3.243.877,29 |
| 1994 | 2.451.462,97 | 2006 | 3.372.238,66 |
| 1995 | 2.559.739,97 | 2007 | 3.577.655,56 |
| 1996 | 2.614.787,15 | 2008 | 3.762.677,50 |
| 1997 | 2.703.044,01 | 2009 | 3.750.270,93 |
| 1998 | 2.703.999,42 | 2010 | 4.032.804,64 |
| 1999 | 2.710.869,70 | 2011 | 4.143.013,34 |

Fonte: Ipeadata.

Nota: ¹ Preços de 2011.

TABELA 3
Inflação anual medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA)
(Em %)

| Ano | PIB | Ano | PIB |
|------|---------|------|------|
| 1988 | 980,2 | 2000 | 6,0 |
| 1989 | 1.972,9 | 2001 | 7,7 |
| 1990 | 1.621,0 | 2002 | 12,5 |
| 1991 | 472,7 | 2003 | 9,3 |
| 1992 | 1.119,1 | 2004 | 7,6 |
| 1993 | 2.477,1 | 2005 | 5,7 |
| 1994 | 916,4 | 2006 | 3,1 |
| 1995 | 22,4 | 2007 | 4,5 |
| 1996 | 9,6 | 2008 | 5,9 |
| 1997 | 5,2 | 2009 | 4,3 |
| 1998 | 1,7 | 2010 | 5,9 |
| 1999 | 8,9 | 2011 | 6,5 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁷

7. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtml>.

É importante ressaltar que, além do crescimento do PIB apurado na tabela 2, o PIB *per capita* também cresceu (tabela 4). De acordo com informações do Ipea, entre 1988 e 1994, o PIB *per capita* brasileiro (em R\$ de 2012) alcançou o valor máximo de R\$ 16,91 mil. Entre 1995 e 2003, subiu timidamente e ficou na casa dos R\$ 17,5 mil. Contudo, a partir de 2004, o PIB *per capita*, que era de R\$ 18,29 mil, alcançou R\$ 22,69 mil em 2011 – um crescimento real da ordem de 24,06%.

TABELA 4
PIB *per capita* brasileiro
 (R\$ milhares)¹

| Ano | PIB | Ano | PIB |
|------|-------|------|-------|
| 1988 | 16,71 | 2000 | 17,39 |
| 1989 | 16,91 | 2001 | 17,36 |
| 1990 | 15,89 | 2002 | 17,57 |
| 1991 | 15,78 | 2003 | 17,53 |
| 1992 | 15,46 | 2004 | 18,29 |
| 1993 | 15,92 | 2005 | 18,63 |
| 1994 | 16,51 | 2006 | 19,14 |
| 1995 | 16,97 | 2007 | 20,09 |
| 1996 | 17,07 | 2008 | 20,90 |
| 1997 | 17,39 | 2009 | 20,63 |
| 1998 | 17,13 | 2010 | 21,98 |
| 1999 | 16,92 | 2011 | 22,69 |

Fonte: Ipeadata.

Nota: ¹ Preços de 2012.

A tabela 5 mostra a evolução da taxa de câmbio média (reais por dólar americano – R\$/US\$) a partir do ano de 1999, quando a taxa de câmbio no país passa a ser flutuante.

TABELA 5
Taxa de câmbio média

| Ano | Taxa de câmbio média |
|------|----------------------|
| 1999 | 1,8139 |
| 2000 | 1,8294 |
| 2001 | 2,3496 |
| 2002 | 2,9204 |
| 2003 | 3,0775 |
| 2004 | 2,9251 |
| 2005 | 2,4344 |
| 2006 | 2,1753 |
| 2007 | 1,9471 |
| 2008 | 1,8338 |

(Continua)

(Continuação)

| Ano | Taxa de câmbio média |
|------|----------------------|
| 2009 | 1,9968 |
| 2010 | 1,7594 |
| 2011 | 1,6742 |

Fonte: Ipeadata.

Pode-se observar que, desde o início do mandato de Lula, em janeiro de 2003, a taxa de câmbio sofreu contínua apreciação, com um pequeno período de depreciação entre o final de 2008 e meados de 2009, consequência da crise econômica mundial deflagrada nos Estados Unidos.

Portanto, ao se analisar os dados anuais referentes ao saldo da conta de viagens internacionais, PIB brasileiro (renda) e taxa de câmbio, percebe-se que, nos últimos anos, houve uma forte apreciação da moeda nacional em face de outras moedas, em particular o dólar americano. Ademais, verifica-se o aumento tanto do PIB quanto do PIB *per capita* brasileiro. Ambos os movimentos – tanto na taxa de câmbio quanto na renda – têm implicações sobre o saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro. Resta saber qual a importância quantitativa relativa de cada um destes elementos (câmbio e renda) para explicar a negatividade crescente do saldo desta conta. Esta mensuração será feita por meio de um modelo que será estimado e apresentado na seção 5 deste trabalho.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Os modelos que buscam determinar o consumo por viagens são, essencialmente, modelos de demanda. Na verdade, eles não têm a capacidade para produzir certos parâmetros, tais como elasticidades de preços cruzados. Apesar de suas limitações, a estimação linear é amplamente utilizada, pois permite a fácil inclusão de diversas variáveis independentes e é estatisticamente mais precisa. Sinclair (1998) fornece uma visão geral mais abrangente de modelos de demanda para o turismo. De acordo com o resumo das informações nele previsto, modelos de demanda simples aparecem na forma funcional mostrada na equação (1).

$$D_{ij} = f(Y_i, P_{i/jk}, E_{ij/k}, T_{ij/k}, DV) \quad (1)$$

Em que i refere-se ao país de origem da viagem, para o destino j , e considerando-se k destinos concorrentes. A variável dependente, D_{ij} , refere-se à demanda e é frequentemente medida em receitas ou despesas. As seguintes variáveis explicativas são, por vezes, incluídas em algumas estimações: Y_i , que se refere à renda *per capita*; $P_{i/jk}$, os preços relativos; $E_{ij/k}$, as taxas de câmbio; $T_{ij/k}$, os custos de transporte, e DV, possíveis variáveis *dummies*.

É necessário ressaltar que a elasticidade-renda tem sido, muitas vezes, a variável mais significativa em muitos modelos de demanda. O primeiro trabalho importante, no exterior, sobre viagens internacionais é o de Gray (1966), que tenta encontrar elasticidades-renda para a demanda turística no exterior. O autor encontra elasticidades nos EUA e Canadá de 5,13 e 6,6, respectivamente. Broomfield (1991) encontrou elasticidades-renda de demanda por viagens para Fiji que variavam entre 0,18 a 8,1, dependendo do país de origem. Para a Malásia, as elasticidades obtidas a partir de uma análise semelhante variaram entre 0,94 e 3,44 (Shamsudding, 1995).

Por sua vez, as elasticidades-câmbio têm se apresentado historicamente mais estáveis e menos elásticas, de acordo com Sinclair (1998). Shamsudding (1995), por exemplo, encontrou elasticidades da taxa de câmbio que variaram entre -0,78 e 1,27, dependendo do destino final por residentes na Malásia. Na Turquia, esta variação foi de 0,18 a 4,22 (Uysal e Crompton, 1984).

Seguindo a mesma linha, Moshirian (1993) analisou os fatores determinantes das viagens internacionais para dezesseis países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com o autor, o fator determinante para explicar o gasto com viagens é o aumento da renda *per capita* do país de origem, e a despesa com viagens internacionais é elástica com relação ao nível de renda. No entanto, os gastos com viagens são inelásticos com relação aos preços relativos. Moshirian (1993) também incluiu uma variável de custo de transporte. Quanto maior o custo de transporte entre o país de origem e o de destino, menor será a demanda por viagens internacionais, tudo o mais constante. O coeficiente estimado desta variável mostrou-se significativo a 5% (e menor do que um) para a maioria dos países analisados.

Apesar de teoricamente importante, a variável custo de transporte geralmente tem desempenhado um papel menor nos modelos de demanda. Tem sido frequentemente omitida porque a evidência empírica tem apontado para sua insignificância estatística. Além disto, existe uma dificuldade muito grande em utilizar essa variável, uma vez que não existe nenhuma *proxy* clara e precisa para representar os custos de transporte. As *dummies* também têm sido historicamente insignificantes (Brakke, 2005). Tendo em vista estas considerações, neste trabalho, utilizam-se tanto a renda quanto a taxa de câmbio real para avaliar o impacto sobre o saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro.

Mesmo com a grande relevância do tema, são poucos os artigos que se propuseram a mensurar quantitativamente os principais fatores determinantes do saldo na conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos. Qualitativamente, a relação entre a taxa de câmbio, a renda e receitas e despesas com serviços (especificamente com viagens internacionais) já é conhecida da literatura econômica.

Porém, as evidências empíricas a este respeito são escassas, ainda mais quando se considera os trabalhos para a economia brasileira.

Um dos trabalhos encontrados para o Brasil é o de Rabahy, Silva e Vassallo (2007). Os autores verificaram, por meio da metodologia de cointegração de Johansen, que o efeito da taxa de câmbio real sobre as receitas e despesas de viagens internacionais no país é assimétrico, sendo uma transmissão maior sobre as despesas que sobre as receitas. Além disto, as estimativas de longo prazo dos autores mostram que, ao se aumentar a renda em 1%, isto elevaria as despesas com viagens internacionais de brasileiros em 2,67%. Por seu turno, uma apreciação cambial da ordem de 1% elevaria as despesas em apenas 1,51%.

Em outro artigo, Rabahy, Silva e Vassallo (2008) ampliam a análise realizada no estudo anterior. No novo estudo, os autores comprovam que, apesar de, na média, as receitas na conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro não serem sensíveis a variações na taxa de câmbio real, desagregando-se os dados e concentrando-se nos turistas argentinos, percebe-se que eles são sensíveis a variações na taxa de câmbio real. Diferentemente, os turistas dos Estados Unidos não são afetados pela taxa de câmbio, em média. Desta forma, o estudo evidencia que o efeito da taxa de câmbio sobre a vinda de turistas de diferentes nacionalidades ao Brasil é distinto, dependendo se o país de origem do turista faz fronteira ou não com o país. Mais um resultado nesta linha é o de Meurer (2010), o qual conclui que o número de viajantes estrangeiros no Brasil é mais sensível a variações na renda do resto do mundo que a variações na taxa de câmbio.

Meurer e Duarte (2002) avaliaram o comportamento da conta de viagens internacionais no Brasil entre 1982 e 2000. Os autores não utilizaram nenhum modelo econométrico, mas fizeram uma análise descritiva dos dados no período. De acordo com Meurer e Duarte, durante praticamente todo o período de estudo, o saldo da conta de viagens internacionais foi crescentemente negativo e a política cambial adotada seria a principal responsável por este resultado, principalmente depois do Plano Real, em 1994. Além disto, ao calcularem o coeficiente de correlação entre as despesas com viagens internacionais e a taxa de câmbio real, os autores verificaram o sinal negativo esperado, ou seja, uma depreciação da taxa de câmbio diminui os gastos de brasileiros no exterior (como verificado após a desvalorização cambial em janeiro de 1999). Em relação às receitas de viagens internacionais, o coeficiente de correlação estimado foi baixo e não apresentou significância estatística. Assim, os autores concluem que a taxa de câmbio real influenciou as despesas de brasileiros no exterior, mas não teve efeito sobre as receitas. Este resultado está em concordância com o apresentado por Rabahy, Silva e Vassallo (2007; 2008).

Cruz e Curado (2005) analisaram a *performance* da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiros durante o Plano Real (entre 1994 e 2003)

buscando medir qual o impacto da taxa de câmbio real no *deficit* observado. Os autores argumentam e mostram – por meio de estimativas econométricas – que a variação cambial gera um efeito mais elástico sobre os brasileiros que viajam ao exterior que o contrário, mostrando que a taxa de câmbio possui um mecanismo de transmissão mais forte sobre as despesas que sobre as receitas da conta de viagens internacionais.

Brakke (2005) fez uma análise da demanda por turismo para 85 países considerando três variáveis fundamentais para explicar a demanda por viagens: a renda do país de origem; um índice de competitividade de preços (que reflete variações nos preços relativos e na taxa de câmbio); e uma variável política que capta liberdades políticas, econômicas e estabilidade no país de destino – uma novidade em relação aos modelos tradicionais de demanda por viagens. Esta última variável pode afetar a disposição a viajar para países que possuem maior instabilidade política e econômica, bem como qualquer tipo de coerção aos indivíduos. O autor encontrou uma relação negativa e significativa a 10% entre conflitos políticos e a chegada de visitantes a um país. Quanto à variável renda, o coeficiente estimado encontrou uma elasticidade positiva e maior que um, estatisticamente significativa a 1%. No entanto, para a elasticidade-preço da demanda por turismo o coeficiente não se mostrou estatisticamente significativo.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Os dados usados para produzir as estimativas para o comportamento do saldo em viagens internacionais estão na frequência trimestral. Neste trabalho, evitou-se trabalhar com a frequência mensal em virtude da maior incidência dos erros de amostragem em dados com maior frequência (Bell e Hillmer, 1989).

Entre as variáveis utilizadas para estimar a equação de viagens, o valor líquido (receitas menos despesas) de viagens internacionais foi empregado como variável dependente. Como variáveis explicativas, foram utilizadas: a diferença entre o PIB do Brasil e o PIB dos Estados Unidos com um período de defasagem (como *proxy* para a renda mundial); a taxa de câmbio efetiva real (REER) deflacionada pelo preço ao consumidor (IPC); e uma tendência. As séries foram obtidas no Banco Central do Brasil (BCB), no International Financial Statistics (IFS) do Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Ipea. Todas compuseram a equação na forma logarítmica. Os dados estão disponíveis de 1988 a 2011. Também foi realizada a estimação usando-se o câmbio nominal (PTAX), a taxa de câmbio real (RER) deflacionada pelo IPC, o PIB do Brasil e o PIB dos Estados Unidos na forma direta, além das medidas de câmbio real deflacionadas pelo preço ao produtor (IPP). Contudo, os resultados ou não foram significativos ou geraram R^2 inferiores ao do modelo apresentado neste trabalho.

A estimação parte da função demanda por importações, cujas quantidades demandadas dependem da renda do consumidor e do preço do produto (Feenstra e Shiells, 1996). Ao contrário do trabalho de Rabahy, Silva e Vassallo (2007), que usam uma modelagem de vetor autorregressivo (VAR), aqui se entende que as variáveis não são endógenas, como demanda este tipo de análise.

No entanto, devido à presença de raiz unitária em todas as séries e a existência de cointegração entre algumas delas,⁸ foram feitas quatro estimações: a primeira usando mínimos quadrados ordinários (OLS), partindo das variáveis em diferença, conforme mostra a equação (2).

$$viagens_t = \alpha \Delta(pib_usa_{t-1} - pib_bra_{t-1}) + \beta \Delta(reer_cpi_t) + \delta dummy + \varepsilon \quad (2)$$

em que a *dummy* utilizada foi para detectar o efeito sazonal em cada um dos quatro trimestres.⁹

As outras três estimações foram feitas utilizando-se regressões cointegrantes pelos métodos de mínimos quadrados ordinários dinâmicos (DOLS); mínimos quadrados modificados (FOLMS); e regressão cointegrante canônica (CCR). Estes métodos ajudam a entender as elasticidades de longo prazo entre variáveis com ou sem raiz unitária, não necessariamente endógenas, mas cuja equação cointegrante produz uma combinação linear estacionária. Sabe-se que, no caso de séries cointegradas, a estimação pelo método de mínimos quadrados ordinários (OLS) é consistente, mas viesado, não permitindo a inferência sobre o vetor cointegrante (Hamilton, 1994).

Uma abordagem simples na construção de estimadores assintoticamente eficientes que eliminam a retroação em um sistema cointegrante foi defendida por Saikkonen (1992) e Stock e Watson (1993). Conhecido como OLS dinâmico (DOLS), o método envolve aumentar a regressão cointegrante com defasagens (*lags*) e termos à frente (*leads*), de modo que o termo de erro da equação cointegrante seja ortogonal às inovações estocásticas.

Phillips e Hansen (1990) propõem um estimador que emprega uma correção semiparamétrica para eliminar os problemas causados pela correção de longo prazo entre a equação cointegrante e os regressores de inovações estocásticas. O estimador resultante, mínimos quadrados totalmente modificados (FMOLS), é eficiente e assintoticamente não viesado. Park (1992) propõe uma regressão cointegrante

8. Os testes de cointegração apontam para pelo menos uma relação cointegrante entre as variáveis viagem líquida, PIB do Brasil e a taxa de câmbio real (RER). Ver apêndice A.

9. O teste de quebra estrutural de Chow, para cada ano e em todas as variáveis do modelo, falha em rejeitar a hipótese nula de não existência de quebras, além das quebras sazonais incluídas.

canônica (CCR) que se aproxima do FMOLS, mas emprega transformações estacionárias aos dados cujas estimativas de mínimos quadrados remove a dependência de longo-prazo entre a equação cointegrante e as inovações.

Dessa forma, a equação estimada para as relações cointegrantes partiu da descrita na equação (3).

$$\begin{aligned}
 viagens_t = & \alpha(pib_usa_{t-1} - pib_bra_{t-1}) + \beta(reer_cpi_t) + \\
 & \sum_{j=-q}^r (\Delta \delta(pib_usa_{t-1+j} - pib_bra_{t-1+j})) + \\
 & \Delta \gamma(reer_cpi_{t+j})) + \varepsilon
 \end{aligned} \tag{3}$$

sendo q o número de defasagens e r o número de termos a frente.

5 RESULTADOS

Os resultados apresentaram os sinais esperados, ou seja, um aumento no diferencial de rendas a favor do Brasil em relação às outras economias estimula as despesas com viagens, aumentando o *deficit* na conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro. A valorização real da taxa de câmbio, por sua vez, barateia os preços dos serviços de viagens, provocando um estímulo e o aumento do *deficit* da conta de viagens internacionais. De modo contrário, uma desvalorização real da taxa de câmbio encarece o valor a ser pago pelo turista brasileiro no exterior e contribui para aumentar o saldo (melhorar o *superavit* ou diminuir o *deficit*) da conta de viagens internacionais. As estimativas podem ser observadas na tabela 6.

TABELA 6
Resultado das estimações para o saldo em viagens internacionais

| Variável | OLS | DOLS | FMOLS | CCR |
|---------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Constante | 0,0131 (2,59) | -6,830 (-5,26) | -6,7508 (-5,73) | -6,9335 (-5,81) |
| (PIBUSA-PIBBRA)(-1) | -0,1178 ¹ (1,03) | -0,8767 (-4,22) | -0,8627 (-4,62) | -0,8915 (-4,71) |
| REER_CPI(-1) | 0,2226 (7,21) | 0,2411 (7,02) | 0,2371 (7,61) | 0,2356 (7,58) |
| Tendência | NA | -0,0084 (-5,74) | -0,0082 (-6,42) | -0,0084 (-6,37) |
| sazonalidade_1 | 0,0079 ¹ (1,11) | NA | NA | NA |
| sazonalidade_2 | -0,0487 (-4,94) | NA | NA | NA |

(Continua)

(Continuação)

| Variável | OLS | DOLS | FMOLS | CCR |
|----------------|--------------------|--------|--------|--------|
| sazonalidade_3 | -0,0275 (-3,55) | NA | NA | NA |
| R ² | 0,6253 | 0,8631 | 0,7999 | 0,7980 |
| RMSE | 0,022 | 0,05 | 0,04 | 0,04 |

Nota: !Não significativo.

Obs.: 1. Na: não se aplica.

2. Estatística *t* entre parênteses.

A partir dessas estimativas, observa-se que os serviços de viagens são mais sensíveis a variações de renda, nos modelos cointegrados, que a variações de preços (medida pela taxa de câmbio real). A elasticidade de -0,8, próxima de -1, indica quase uma elasticidade perfeita: o aumento em 1% na renda do Brasil em relação ao resto do mundo aumenta em quase 1% o *deficit* no saldo líquido de viagens. Isto pode ser explicado tanto por uma queda na renda do resto do mundo, que diminui o número de gastos de não residentes no Brasil, como uma melhora na renda do brasileiro, que aumenta sua disponibilidade para gastar no exterior. Além disto, a tendência de *deficits* crescentes na balança de serviços aparece como tendência negativa na série.

No modelo estimado por OLS, verifica-se que a elasticidade obtida em relação ao câmbio é similar à calculada nos modelos cointegrados. Apesar de a elasticidade-preço ser maior que o efeito renda no modelo OLS, ele não foi significativo, e o coeficiente calculado foi pequeno. No caso das *dummies* sazonais, as *dummies* para o segundo e terceiro trimestres (abril/maio/junho e julho/agosto/setembro), nesses períodos, há um aumento no *deficit* na conta de viagens de 4,8% e de 2,7%, respectivamente.

Os parâmetros estimados para o efeito câmbio indicam que, tudo mais constante, uma desvalorização de 1% na taxa de câmbio real efetiva provoca um aumento aproximado de 0,22% a 0,24% no saldo da conta de viagens internacionais. Este fato pode ser interpretado como uma menor predisposição do brasileiro para gastar no exterior (queda no *deficit* da conta de viagens) ou como um aumento do gasto de não residentes no Brasil, já que a desvalorização torna o país mais atrativo tendo em vista o menor custo para o estrangeiro.

É importante ressaltar, contudo, que as elasticidades calculadas para o efeito câmbio são muito pequenas, o que indica que o efeito da variação cambial tem um impacto relativamente muito pequeno no saldo líquido das viagens. Conforme a literatura encontrada, a elasticidade-renda tem sido muitas vezes a variável mais significativa em muitos modelos de demanda.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

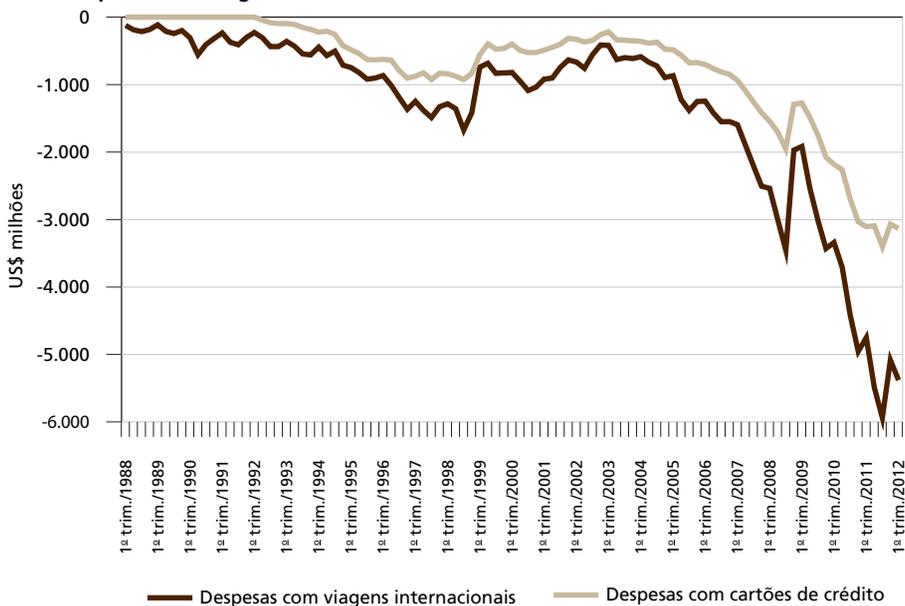
Neste trabalho, estimou-se qual o impacto da taxa de câmbio real efetiva e da renda sobre o saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro entre 1988 e 2011 com dados trimestrais. Os resultados apontam para o fato de que quanto maior o diferencial de renda a favor do brasileiro, maiores serão as despesas com viagens internacionais, o que elevaria o *deficit* observado nesta conta. Ademais, a elasticidade encontrada pelas estimativas mostra que o saldo da conta de viagens internacionais é muito mais suscetível a variações na renda do país que a variações na taxa de câmbio real. O coeficiente da variável renda evidencia uma elasticidade, para os modelos de cointegração, cerca de três a quatro vezes superior à elasticidade encontrada para a variável taxa de câmbio. Este resultado está em concordância com a literatura empírica estudada, conforme apontam Sinclair (1998), Rabahy, Silva e Vassallo (2007), Brakke (2005), entre outros.

Além da renda no país ter melhorado nos últimos anos (tanto o PIB quanto o PIB *per capita* aumentaram bastante nos anos recentes), houve um aumento expressivo do crédito ao consumidor no mesmo período. A própria abertura da economia e a desregulamentação para compra de dólares no país ajudaram no aumento das despesas de brasileiros com viagens internacionais. Conforme ilustra o gráfico 2, as despesas com cartão de crédito nas despesas estimadas na conta de viagens internacionais têm crescido vertiginosamente. O uso deste meio de pagamento só foi, em parte, minimizado a partir de 2011, após a medida tomada pelo governo de aumentar o valor do imposto sobre operações financeiras (IOF) para o uso de cartão no exterior. Ademais, a possibilidade de pagar as viagens (pacotes turísticos) e/ou as passagens aéreas de forma parcelada configura-se num incentivo adicional ao aumento dos gastos com viagens internacionais de brasileiros no exterior.

O aumento recente observado na taxa de câmbio nominal não foi observado, na mesma proporção, na taxa de câmbio real, devido à queda na inflação doméstica. Por isto, o custo com gastos em viagens internacionais permanece favorável para brasileiros que viajam para o exterior (gráfico 3).

GRÁFICO 2

Despesas com viagens internacionais realizadas com cartão de crédito

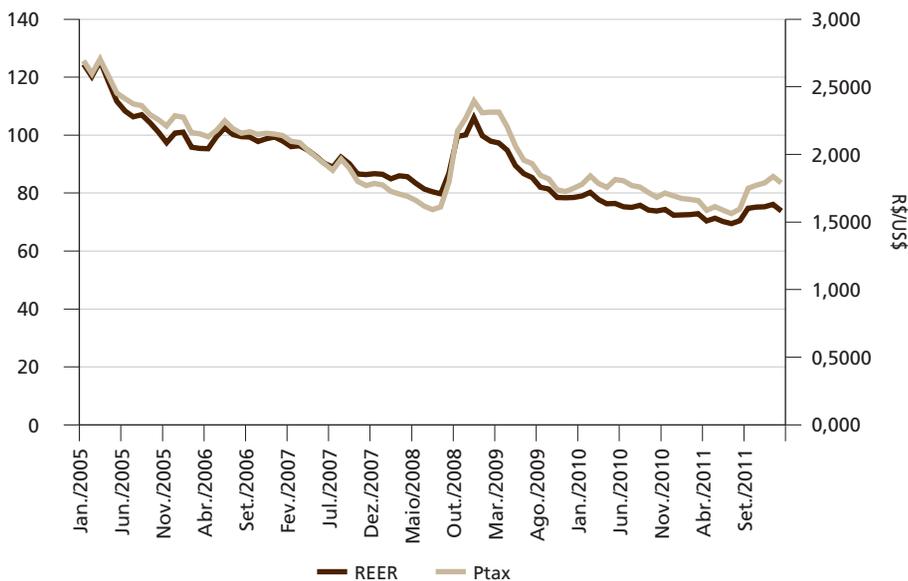


Fonte: BCB.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Taxa de câmbio real efetiva versus taxa de câmbio nominal



Fonte: BCB.

Elaboração dos autores.

Outro aspecto que não pode ser negligenciado é a queda nos custos das passagens aéreas, principalmente a partir de 2009, quando a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) aprovou a liberação gradual das tarifas de passagens aéreas internacionais. A queda nos preços das passagens aéreas internacionais também é consequência da maior concorrência entre as companhias aéreas que operam voos para o exterior. Portanto, vários são os fatores adicionais (além da taxa de câmbio e da renda) que podem ter afetado o saldo da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro. Há ainda muito a ser descoberto e explorado.

REFERÊNCIAS

- BAER, W. **A economia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BELL, W; HILLMER, S. **Modelling time series subject to sampling error**. Washington: Bureau of the Census, 1989. (Statistical Research Division Report Series, RR 89/01).
- BRAKKE, M. International tourism, demand, and GDP implications: a background and empirical analysis. **Undergraduate economic review**, Illinois, v. 1, n. 1, 2005.
- BROOMFIELD, J. G. **Demand for tourism in Fiji**. 1991. Thesis (Master) – University of Kent, Canterbury, 1991.
- CRUZ, M. J. V.; CURADO, M. L. El turismo en la balanza de pagos de Brasil después del plan real: el impacto de la tasa de cambio. **Estudios y perspectivas en turismo**, Buenos Aires, v. 14, p. 142-168, 2005.
- ELLIOTT, G.; ROTTEMBERG, T; STOCK, J. Efficient tests for an autorregressive unit root. **Econometrica**, v. 64, n. 4, p. 813-836, 1996.
- ENGLE, R. F; GRANGER C. W. J. Co-integration and error correction: representation, estimation and testing. **Econometrica**, v. 55, p. 251-276, 1987.
- FEENSTRA, R. C.; SHIELLS, C. R. Bias in U.S. import prices and demand. *In*: BRESNAHAN, T. F; GORDON, R. J. **The economics of new goods**. Chicago: University of Chicago Press, 1996. p. 249-276.
- GRAY, P. H. The demand for international travel by the United States and Canada. **International economic review**, Hoboken, v. 7, n. 1, p. 83-92, 1966.
- HAMILTON, J. D. **Time series analysis**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Balance of payments and international investment position manual**. 6. ed. 2009. p. 166.
- MEURER, R. Determinantes macroeconômicos do número de viajantes estrangeiros no Brasil e da receita por viajante. **Revista econômica**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 187-208, 2010.

- MEURER, R.; DUARTE, S. O comportamento da conta viagens internacionais no período de 1982 a 2000. **Boletim atualidade econômica**, Florianópolis, ano 14, n. 41, 2002.
- MOSHIRIAN, F. Determinants of international trade flows in travel and passenger services. **The economic record**, Hoboken, v. 69, n. 3, p. 239-252, 1993.
- MUSSA, M. Nominal exchange rate regimes and the behavior of real exchange rates: evidence and implications. **Carnegie-rochester conference series on public policy**, v. 25, p. 117-214, 1986.
- NG, S.; PERRON, P. LAG Length Selection and the Construction of Unit Root Tests with Good Size and Power. **Econometrica**, Econometric Society, v. 69, n. 6, p. 1.519-1.554, 2001.
- PARK, J. Y. Canonical cointegrating regressions. **Econometrica**, v. 60, p. 119-143, 1992.
- PHILLIPS, P. C. B.; HANSEN, B. E. Statistical inference in instrumental variables regression with I (1) processes. **Review of economics studies**, v. 57, p. 99-125, 1990.
- PHILLIPS, P. C. B.; PERRON, P. Testing for a Unit Root in Time Series Regression. **Biometrika**, v. 75, n. 2, p. 335-346, 1988.
- PHILLIPS, P. C. B.; OULIARIS, S. Asymptotic Properties of Residual Based Tests for Cointegration. **Econometrica**, v. 58, p. 165-193, 1990.
- QMS – QUANTITATIVE MICRO SOFTWARE. Cointegrating Regression. *In: _____*. **EViews 7 User's Guide II**. 2010. p. 219-244.
- RABAHY, W. A.; SILVA, J. C. D.; VASSALLO, M. D. Os efeitos assimétricos da taxa de câmbio real sobre a conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro. **Informações Fipe**, São Paulo, n. 326, nov. 2007.
- _____. Relações determinantes sobre as despesas e as receitas da conta de viagens internacionais do balanço de pagamentos brasileiro. **Revista turismo em análise**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 293-306, 2008.
- SAIKKONEN, P. Estimation and testing of cointegrated systems by an autoregressive approximation. **Econometric theory**, Cambridge, v. 8, n. 1, p. 1-27, 1992.
- SHAMSUDDIN, S. **Tourism demand in Peninsular Malaysia**. 1995. Thesis (Master) – University of Kent, Canterbury, 1995.
- SINCLAIR, M. T. Tourism and economic development: a survey. **Journal of development studies**, v. 34, n. 5, p. 1-51, 1998.
- STOCK, J. H.; WATSON, M. W. A simple estimator of cointegrating vectors in higher order integrated systems. **Econometrica**, v. 61, n. 4, p. 783-820, 1993.
- UYSAL, M.; CROMPTON, J. L.; Determinants of demand for international tourist flows to Turkey. **Tourism management**, p. 288-297, 1984.

APÊNDICE A

A análise econométrica inicia-se com os testes de raiz unitária, de modo a verificar se as variáveis são ou não estacionárias. Ambos os testes de DF e DF aumentado são criticados por causa da grande distorção dos tamanhos e poder dos testes. Há modificações propostas por Elliot, Rottemberg e Stock (1996) e Ng e Perron (2001) que superaram esses problemas com o desenvolvimento do teste ADF e de Phillips-Perron (1988). As modificações usam mínimos quadrados generalizados (GLS) para remover a tendência dos dados e a seleção do critério de informação de Akaike modificado para escolha do número de defasagens, como proposto por Ng e Perron.

A tabela A.1 resume os resultados dos testes de raiz unitária para todas as variáveis em nível utilizando o teste de ADF modificado (MADF GLS), NG-Perron (MZt) e Phillips-Perron (PP). Para os dois primeiros testes, foram escolhidos o critério de informação de Akaike modificado para a escolha do número de defasagens com no máximo de catorze defasagens. No teste PP tanto a estimação espectral quanto a escolha ótima de defasagens usadas foram automáticas. No teste de MZt, escolheu-se a estimação espectral autorregressiva sem tendência usando-se o GLS (AR GLS – sem tendência).

É possível observar que as séries são não estacionárias em nível, para ambos os testes utilizados com constante e com tendência. Como as estatísticas não são significantes a 5%, não se pode rejeitar a hipótese nula de presença de raiz unitária. Sendo as séries não estacionárias em nível, procedeu-se à análise de vetores cointegrantes.

TABELA A.1
Testes de raiz unitária

| Variáveis | Modelo | MADF-GLS | MZt | PP |
|-----------------|--------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Viagens | C | 0,0229 (-1,948) | 1,691 (-1,980) | -0,368 (-2,924) |
| Viagens | C,T | -0,680 (-3,190) | -0,434 (-2,910) | -2,040 (-3,506) |
| (PIBUSA-PIBBRA) | C | -0,219 (-1,947) | -0,211 (-1,980) | -2,029 (-2,923) |
| (PIBUSA-PIBBRA) | C,T | -1,428 (-3,190) | -1,698 (-2,910) | -1,467 (-3,506) |
| Reer_cpi | C | -1,167 (-1,947) | -0,689 (-1,980) | -1,710 (-2,923) |
| Reer_cpi | C,T | -1,689 (-3,190) | -1,340 (-2,910) | -3,061 (-3,506) |

Obs.: 1. Séries em logaritmo natural. "C" indica constante, "T" indica tendência.

2. Valores entre parênteses: valores críticos a 5%.

Engle e Granger (1987) propuseram uma análise de cointegração com base em uma equação de longo prazo usando OLS no qual o resíduo deve ser estacionário, sendo que o termo de erro contribui para o ajustamento de equilíbrio de longo prazo. Phillips e Ouliaris (1990) também propõem um teste similar, diferindo no modo de avaliar a correlação serial no resíduo: enquanto o teste de Engle-Granger usa uma abordagem paramétrica do teste ADF aumentado, o teste de Phillips-Ouliaris usa uma metodologia de Phillips-Perron (PP) não paramétrica. Ambos os testes rejeitam a hipótese nula de que as séries não são cointegradas (à exceção da estatística t de Engle-Granger), apontando para a existência de, ao menos uma, relação cointegrante.

TABELA A.2
Análise de cointegração

| Teste | Engle-Granger | | Phillips-Ouliaris | |
|-------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| | Engle-Granger tau-statistic | Engle-Granger z-statistic | Phillips-Ouliaris tau-statistic | Phillips-Ouliaris z-statistic |
| Estatística | -2,202 (0,827) | -118,373 (0,000) | -3,793 (0,135) | -26,296 (0,089) |
| Resíduo | | -0,347 (0,031) | | -0,361 (0,001) |

Obs.: 1. A estatística z corresponde à t com o coeficiente de autocorrelação normalizado. Engle-Granger baseado no critério de defasagem de Schwarz, Phillips-Ouliaris, critério automático.

2. P -valores entre parênteses.

PROPRIEDADE INTELECTUAL E TENDÊNCIAS REGULATÓRIAS NOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO: IMPACTOS PARA ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL¹

Michelle Ratton Sanchez Badin²

Milena da Fonseca Azevedo³

Nas duas últimas décadas, houve uma acentuada proliferação de acordos bilaterais e plurilaterais de comércio. Países e blocos econômicos, a fim de intensificarem suas relações comerciais, desenvolveram modelos de acordos com normatização além daquela já estabelecida no sistema multilateral de comércio. Esta estratégia regulatória pode afetar as negociações multilaterais, haja vista que os temas de interesse negociados na Rodada Doha estão sendo incorporados bilateralmente. Diante deste fenômeno, supõe-se que países que optaram pela estratégia multilateral, como o Brasil, podem ter sua estratégia prejudicada, na medida em que as tendências de negociação por importantes atores do sistema multilateral passam a estar predefinidas. Isto ocorre notadamente nas negociações sobre temas de propriedade intelectual relacionados ao comércio. O desafio deste artigo é, portanto, verificar em que medida a regulação bilateral sobre propriedade intelectual se contrapõe às propostas brasileiras no âmbito multilateral e, assim, afeta interesses do Brasil. Dois temas em evidência neste contraponto são a regulamentação de indicações geográficas e o reconhecimento e incorporação da Convenção de Biodiversidade pelos acordos internacionais de comércio. No fim deste trabalho, confirma-se a hipótese de que muitos dos avanços regulatórios no tema estão sendo alcançados bilateralmente e que estes resultados podem ser transpostos, futuramente, ao sistema multilateral e apresentam-se considerações sobre como o Brasil se deparará com estes desafios regulatórios e deve estar preparado para o jogo político das negociações.

Palavras-chave: propriedade intelectual; Brasil; OMC; acordos regionais de comércio; CDB; indicações geográficas; TRIPS.

INTELLECTUAL PROPERTY AND THE REGULATORY STANDARDS IN INTERNATIONAL TRADE AGREEMENTS: IMPACTS ON BRAZIL'S DEVELOPMENT STRATEGY

Over the past two decades, there has been a proliferation of bilateral and plurilateral trade agreements. Countries and blocs developed agreement models with regulation beyond the multilateral trade system in order to strengthen their commercial relationships. This strategy can affect multilateral negotiations, since questions negotiated in the Doha Round are being decided bilaterally first. Countries like Brazil that choose to negotiate multilaterally can be harmed, particularly in trade-related negotiations of intellectual property issues, by this predefinition of important issues.

1. Este artigo baseia-se na pesquisa fomentada pela Chamada Ipea nº 105/2010 – Regulação do Comércio Global. As autoras agradecem o apoio do Ipea e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), com a concessão de bolsas, assim como o apoio institucional da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas – FGV (Direito GV) e do Centro de Comércio Global e Investimento da FGV-Escola de Economia de São Paulo (EESP), para o desenvolvimento da pesquisa.

2. Professora da Direito GV. Foi pesquisadora do Ipea de 2011 a 2013.

3. Advogada associada na área de Comércio Internacional do Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados. Bolsista de iniciação científica pela FAPESP em 2012.

This article aims to compare bilateral agreements on intellectual property with the Brazilian proposals in the multilateral system and examine the effects of such bilateral regulations on the country's commercial interests. The regulation in geographic indications and the recognition and incorporation of the Convention on Biological Diversity are the focus of our research. The authors confirm their hypothesis that many regulatory advances are coming out of bilateral agreements and make recommendations regarding how Brazil can prepare itself to overcome these regulatory challenges and negotiate for its interests more effectively.

Key words: intellectual property; Brazil; WTO; regional trade agreement; CBD; geographical indications; TRIPS.

JEL: K33.

Rev. Tempo do Mundo, 5(1): 109-136 [2013]

1 CONTEXTUALIZAÇÃO: PROPRIEDADE INTELECTUAL, ACORDOS DE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

No lançamento do relatório anual *World Trade Report*, da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2011, o então diretor-geral da organização, Pascal Lamy, pontuou que o novo desafio apresentado pelos acordos regionais de comércio (ARCs) era a segmentação de mercado, dado o seu potencial para criação de diferentes estruturas regulatórias – ponto este, segundo Lamy, atualmente mais relevante para o comércio internacional que a própria redução tarifária (Lamy..., 2011). Este é o caso da regulamentação dos temas de propriedade intelectual relacionados ao comércio.

Propriedade intelectual passou a figurar nas discussões relativas a acordos comerciais, tanto no plano multilateral quanto no plano regional ou bilateral, a partir da década de 1990. O primeiro acordo regional de comércio a versar sobre este tema ocorreu em 1992, intitulado Acordo sobre Livre Comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês), acordo regional entre Estados Unidos, Canadá e México que estabelece uma série de obrigações relativas à propriedade intelectual (capítulo 17). Contemporânea ao Nafta foi a aprovação do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (conhecido pela sigla em inglês TRIPS), da OMC, em 1994.⁴ Desde então, o tema da propriedade intelectual tem tido presença constante na agenda comercial, seja na propositura de medidas para detalhar e estender sua proteção, seja para negá-las. O TRIPS pode ser classificado entre os acordos mais controversos da OMC, de forma que a negociação de novos padrões de direito da propriedade intelectual nos níveis bilateral e regional é, frequentemente, um tópico permeado por divergências (Fink, 2011, p. 387).

4. Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (em inglês: Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) é o acordo que hoje regula propriedade intelectual na Organização Mundial do Comércio (OMC). O acordo busca uniformizar e estabelecer padrões mínimos para a proteção de propriedade intelectual no mundo, cobrindo cinco grandes questões: *i*) como princípios gerais do sistema de comércio e de outros acordos de propriedade intelectual devem ser aplicados; *ii*) dar proteção adequada para os direitos de propriedade intelectual; *iii*) como os países devem aplicar estes direitos internamente; *iv*) como resolver as disputas sobre o tema; e *v*) arranjos transacionais durante o período em que o acordo é introduzido. Para mais informações, consultar a página eletrônica da OMC: <<http://goo.gl/AoTyvQ>>.

A questão que divide os países nos temas de propriedade intelectual relacionados ao comércio se coloca em razão de a predominância da origem dos bens e dos serviços – cujas ideias, *designs* e invenções podem ser protegidos – concentrar-se em alguns países, centros de criação, inovação e registro de direitos de propriedade intelectual. Por isso, é notadamente conhecido como um tópico que segrega grupos de países classificados como desenvolvidos e em desenvolvimento (Fink, 2011).

Se, por um lado, a Rodada Uruguai trouxe um padrão comum de regulamentação da temática propriedade intelectual, por outro, uma sequência muito rápida, ainda nos anos 1990, de frentes de negociações em ARCs passou a avançar em acesso a mercados e padrões regulatórios que não tinham sido alcançados no âmbito da Rodada Uruguai. Estes acordos começaram a definir padrões de regulamentação para além das regras da OMC e traduzir uma lógica de “zonas de influência” no comércio internacional (Soto Maior, 2004; Estevadeordal, Suominen e Teh, 2009; Mavroidis, 2009). As limitações para avanços em novas rodadas de negociação no âmbito da OMC, desde o início dos anos 2000, têm, por sua vez, fortalecido estes espaços regionais e bilaterais para atingir novas metas para além da OMC (Horn, Mavroidis e Sapir, 2009). O resultado disto é um progressivo crescimento da assinatura de ARCs: até 31 julho de 2013, somavam-se 575 acordos notificados à OMC, sendo, até a década de 1990, apenas setenta acordos (Regional..., [s.d.]).

Diante do impasse das negociações na Rodada Doha da OMC, o que se estima atualmente é que muitos dos avanços regulatórios em áreas significativas do comércio, tais como propriedade intelectual, possam estar ocorrendo em ARCs. As pesquisas evidenciam que países como os Estados Unidos, a União Europeia, a China e a Índia,⁵ por exemplo, apresentam em seus ARCs uma regulação que não só reforça os compromissos já previstos na OMC, conhecidos como OMC-*in*, mas também que contém compromissos mais profundos que aqueles já negociados – conhecidos como compromissos OMC-*plus* – ou, ainda, apresenta avanços em áreas que não constam do sistema multilateral – compromissos OMC-*extra* (Baldwin e Low, 2009).

O Brasil, diferentemente, centrou sua estratégia regulatória, inclusive na área de propriedade intelectual, no fórum multilateral da OMC,⁶ opção esta que se fortaleceu com a suspensão oficial, a partir de 2004, das negociações regionais para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e birregional União

5. A esse respeito, ver Sanchez Badin (2012); Mavroidis (2009); Soto Maior (2004); Horn, Mavroidis e Sapir (2009); e WTO (2011).

6. Em 2001, o governo brasileiro anunciou três principais eixos de negociação para sua política externa em comércio e suas delimitações: *i*) as negociações multilaterais na OMC; *ii*) a negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca); e *iii*) as negociações birregionais União Europeia-Mercosul (Thorstensen, 2003; Brasil [s.d.].c).

Europeia-Mercosul.⁷ Tendo isso em vista, questiona-se qual o efeito que os ARCs assinados por outros atores relevantes do comércio internacional podem ter na agenda comercial brasileira. A hipótese é que o Brasil pode ter sua estratégia multilateral prejudicada, na medida em que as tendências de negociação por importantes atores do sistema multilateral passam a estar predefinidas pelos compromissos assumidos nos ARCs. Diante disso, o objetivo deste artigo é verificar em que medida a regulação nos ARCs, em propriedade intelectual, dos países analisados se contrapõe às suas posições e às propostas brasileiras no âmbito multilateral.

A fim de encaminhar a análise proposta, a seguir, o artigo se estrutura em três outras partes: *i*) um contraponto das posições negociadoras bilaterais e multilaterais na área de propriedade intelectual pelos cinco principais atores das negociações multilaterais hoje (Brasil, China, Estados Unidos, Índia e União Europeia); *ii*) a análise das prioridades para a agenda comercial do Brasil, frente à regulação dos ARCs de China, Estados Unidos, Índia e União Europeia; e *iii*) considerações finais sobre eventuais desafios para o Brasil, considerando o atual cenário de regulação internacional nos temas de propriedade intelectual relacionados ao comércio com a discussão sobre como os acordos podem representar um bloco de contenção (*stumbling blocs*) ou de integração (*building blocs*) em relação às posições nas negociações da Rodada Doha (Baldwin e Seghezza, 2010).⁸

2 OS TEMAS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL NA AGENDA DE NEGOCIAÇÕES MULTILATERAL

O mandato de negociação de Doha definiu três tópicos para a agenda de discussões da rodada: *i*) TRIPS e saúde pública;⁹ *ii*) indicações geográficas; e *iii*) a revisão do Art. 27.3, que trata da patente de plantas e animais, e a inserção da interpretação conjunta do TRIPS e da Convenção de Biodiversidade (CBD), a qual protege

7. As negociações da Alca acabaram sendo abandonadas no final de 2005, principalmente por conta de interesses divergentes entre os países negociadores, o que acabaria por resultar em um "acordo desequilibrado, inaceitável para o Brasil e o Mercosul" (Brasil [s.d.].a). As negociações para um acordo União Europeia-Mercosul se iniciaram em 15 de dezembro de 1995 e tiveram um momento de inércia, quando em 2010 foram relançadas (Brasil [s.d.].b). O Brasil, no entanto, assinou acordos regionais de comércio (ARCs) com outros países, nesta primeira década dos anos 2000 – entre os quais, Mercosul-Egito, Mercosul-Índia, Mercosul-Peru. Contudo, tais acordos possuem apenas previsões programáticas e de cooperação na área de propriedade intelectual. Para acesso ao conteúdo destes acordos, consultar: <<http://goo.gl/cpX2F1>>. Acesso em: nov. 2013.

8. Essa ideia é desenvolvida por Baldwin e Seghezza (2010). Os autores têm o intuito de analisar até que ponto os acordos regionais podem acrescentar e representar uma evolução para o sistema multilateral ou podem ser uma ferramenta de contenção do avanço, impedindo a evolução do sistema multilateral de comércio.

9. A respeito, foram editadas, entre outros, mas principalmente, a Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, de 14 de novembro de 2001, e a Decisão do Conselho Geral, de 30 de agosto de 2003, ambas no sentido de que os países não estão impedidos de implementar medidas apropriadas para a proteção da saúde pública. Desde 2001, a OMC tomou diversas iniciativas no sentido de implementar no Acordo TRIPS dispositivos que não colocassem no comércio uma barreira à saúde pública dos países. Iniciou-se com o parágrafo 17 da Declaração de Doha e desde então os países discutem regularmente o assunto. Para ter acesso aos documentos oficiais assinados sobre o assunto, acessar: <<http://goo.gl/fAU920>>. Considerando-se que o impasse dessa questão já foi resolvido, esse tema não integra a agenda de negociações da Rodada Doha – razão pela qual não será objeto de análise neste artigo.

conhecimentos tradicionais e folclóricos. Este último tópico, apesar de englobar dois temas diferentes, vem sendo tratado conjuntamente nos grupos de negociação da OMC (WTO, 2001). Destes três temas da Agenda Doha, serão analisados os dois últimos, haja vista que o primeiro foi objeto de negociações na OMC que levaram à edição de documentos e à resolução do impasse fora do âmbito da rodada.

No acordo TRIPS, a proteção de indicações geográficas está definida no Artigo 22.1 como indicações que reconhecem um produto como originário do território de um dos membros da OMC ou de uma região ou localidade deste membro, considerando-se que a qualidade, a reputação ou outras características do produto são resultantes especificamente daquela origem geográfica (WTO, 1994).¹⁰ A proteção de indicações geográficas não é, portanto, um direito concedido a alguém, mas sim a todos que estão naquela localidade.¹¹ Esta é a principal característica que diferencia indicações geográficas de marcas, no tocante à proteção de propriedade intelectual (UNCTAD, 2005, p. 270).

Esse tipo de proteção é particularmente utilizado pela União Europeia, por ter uma grande quantidade de produtos característicos de algumas regiões, a citar, espumante *champagne*, presunto de Parma, queijo Roquefort e azeitonas da Toscana. A União Europeia registrou uma série desses produtos internamente, de forma que este tem sido um ponto relevante para o bloco europeu na proteção de direitos de propriedade intelectual e suas negociações. Por ser um direito que fica resguardado pela região, a União Europeia ganha uma série de vantagens competitivas nesses produtos. A proteção geográfica permite que essas técnicas de produção características de certos locais resembradas.

Em contrapartida, uma ampla proteção de indicações geográficas prejudica países que competem com a União Europeia – a citar Argentina e Chile, que tentam obter uma parcela do mercado de vinhos e desenvolver seu próprio vinho espumante – ou, ainda, outros países não conseguem desenvolver seus similares em concorrência com o original no mercado agrícola.

No que tange à interpretação conjunta de TRIPS e CBD, a patenteabilidade de plantas e animais está relacionada ao Artigo 27.3(b) do TRIPS, que trata da faculdade de os membros reconhecerem ou não em suas regulamentações domésticas patentes para estes seres vivos (WTO, 1994). Conhecimento tradicional e folclore ainda não são temas regulados pelo TRIPS, mas prevalece o entendimento de que as matérias podem ser reguladas pela legislação nacional dos membros da OMC (UNCTAD, 2005, p. 389).

10. Para mais informações sobre o assunto e as discussões na OMC, acessar: <<http://goo.gl/2XJNju>>.

11. Argumenta-se que essa é a principal característica que diferencia indicações geográficas de marcas (UNCTAD, 2005, p. 270).

No mandato da Rodada Doha, as negociações sobre os temas estão explicitamente pautadas pelos princípios e objetivos do acordo TRIPS (artigos 7 e 8), tendo em vista que, por conhecimento tradicional, entende-se como o conhecimento construído por um grupo de pessoas e populações a partir da sua relação com a natureza, preservado ao longo de gerações; o folclore se relaciona à identidade cultural de um grupo (Dutfield, 2012). Juridicamente, estes termos se relacionam com a CBD, que regula o acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, de modo a evitar problemas como biopirataria e o trânsito deste material entre regiões do globo.¹²

A respeito da questão da proteção dos conhecimentos tradicionais e folclóricos, Chander e Sunder (2004) analisam o embate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Para os autores, manter o tema no domínio público, ou seja, não ter qualquer direito ou proteção sobre aquele bem, permite que este material não seja igualmente explorado por todos na sociedade, gerando o que os autores nomeiam como o “romance do domínio público”. Empresas com capacidade exploratória e de pesquisa conseguem, por meio do acesso público a este material, desenvolver novos produtos no mercado. Muitas vezes, também conseguem patentear os em seus países, obtendo, assim, vantagem sobre tais bens, que estão, na maioria das vezes, sob o domínio de países em desenvolvimento e com pouca ou nenhuma capacidade de exploração daquele bem. Ao passo que empresas com capacidade exploratória residem em países desenvolvidos, com conhecimento, capacidade técnica e, principalmente, aparato jurídico, o qual garante a proteção de direitos de propriedade intelectual. Esse fator acaba por determinar a posição dos países internacionalmente sobre a questão de manter ou não conhecimentos tradicionais e folclóricos no domínio público.

Com base nisso, fica claro por que países como Brasil, Peru, Costa Rica e Colômbia apoiam a proteção do conhecimento tradicional e folclórico de seus países. Muitas comunidades nestes países têm acesso à matéria-prima e ao conhecimento para desenvolver medicamentos e cosméticos, mas este material acaba sendo explorado e registrado por indústrias de outros países. O grande problema é que não há qualquer reconhecimento, proteção ou acesso aos ganhos por parte dos países que forneceram a matéria-prima e que abrigam os grupos que desenvolveram e guardam este conhecimento original.

Brasil, Estados Unidos, União Europeia, Índia e China assumiram, desde o lançamento da Rodada Doha, posições ora convergentes ora divergentes em

12. De forma geral, a Convenção de Biodiversidade (CBD) tem como objetivo a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa de benefícios provenientes da utilização de recursos genéticos. Foi o primeiro tratado na área ambiental a se preocupar com a regulação de propriedade intelectual e distribuição dos benefícios advindos de materiais biológicos entre os países. Para mais informações sobre o assunto, acessar: <<http://www.cbd.int/>>.

relação aos temas presentes na agenda,¹³ conforme sintetizado a seguir. O mapeamento destas posições facilitará a contraposição com os compromissos assumidos nos ARCs, na seção seguinte.

O Brasil apresenta propostas específicas em relação aos dois grandes temas de propriedade intelectual – indicações geográficas e CBD –, porém com mais ênfase neste último. A respeito de indicações geográficas, o Brasil apoiou um único documento oficial – conhecido como W52 –, em parceria com a União Europeia, em julho de 2008.¹⁴ Neste documento, consta a proposta para que se regulamente na OMC tanto a negociação de um registro de notificação quanto a extensão da proteção para outros produtos além de vinhos e destilados. Curiosamente, o Brasil mudou sua posição nas reuniões seguintes, retomando sua posição de que o sistema de registro de indicações geográficas seja voluntário e que se restrinja apenas a vinhos e destilados.¹⁵ A mudança de posição negociadora sugere que, na proposta W52, outras razões estratégicas tenham orientado o alinhamento do Brasil que não uma agenda ofensiva do país para o detalhamento da regulação em indicações geográficas.

No que tange a TRIPS e CBD, o Brasil defende a compatibilidade entre os preceitos destes dois regimes regulatórios, observando que sejam estabelecidos como critérios para a proteção de material genético e conhecimento tradicional e folclórico a declaração de origem do material, a exigência de consentimento prévio fundamentado e a divisão justa e equitativa dos benefícios. Neste tópico, o Brasil evidencia um posicionamento mais ofensivo, ao apresentar propostas frequentes, entre 2001 e 2011, com uma clara definição dos padrões regulatórios pretendidos, para incorporação no TRIPS.

China e Índia, por sua vez, possuem posições bastante alinhadas na agenda de propriedade intelectual da Rodada Doha. No tema de indicações geográficas, estes países, assim como o Brasil, apoiaram as propostas do W52, juntamente com a União Europeia. A China, no entanto, posteriormente, em proposta conjunta com Hong Kong, dá um passo atrás da proposta W52, ao propor um sistema de registro alternativo, gerenciado pela OMC, porém definido a partir de critérios nacionais (WTO, 2003).¹⁶

13. A OMC desenvolveu um mapeamento de propostas nos temas apresentados em discussão nas negociações em seu âmbito na área de propriedade intelectual. Os temas de indicações geográficas encontram-se disponíveis em: <<http://goo.gl/4JrByb>>. O tema de revisão do Art. 27.3 do TRIPS a respeito das patentes biológicas e conhecimento tradicional estão presentes em: <<http://goo.gl/cHw5L4>>. Acesso em: nov. 2013.

14. A referência oficial do documento é TN/C/W/52. Os documentos W52 *addendum* 1, 2 e 3 apenas adicionaram aos patrocinadores da proposta Croácia (Add. 1), Geórgia (Add. 2) e Moldávia (Add. 3).

15. O relatório foi redigido pelo presidente do Comitê de Negociações Comerciais, embaixador Darlington Mwape (Zâmbia), com referência TN/IP/21, publicado em 21 de abril de 2011, disponível na base de dados da OMC: <<http://goo.gl/OnKbU5>>. Acesso em: nov. 2013.

16. No anexo ao documento TN/IP/W/8, de 23 de abril de 2003, as partes desenvolvem uma proposta de como pode ser feito o registro com um sistema de notificação, requisitos de registro, participação, efeito, revisão e os custos do procedimento, com destaque para sua condução pelas instituições domésticas, a partir de critérios locais (WTO, 2003).

Com relação à proteção de material genético e conhecimento tradicional, China e Índia estão patrocinando todas as propostas ao lado do Brasil, defendendo a declaração de origem, a evidência de consentimento prévio fundamentado e a repartição justa e equitativa de benefícios. Propõem inclusive uma emenda ao acordo TRIPS, com a inclusão do Artigo 29 *bis* (condições para a solicitação do registro de patentes).

Em posição oposta às propostas anteriores, a União Europeia possui uma posição mais ofensiva na área de indicações geográficas – sendo a principal proponente da rodada neste tema – e mais ambígua quanto ao tema TRIPS e CBD.¹⁷ Apenas no documento W52, a União Europeia apoia a proposta em prol da declaração de origem do produto de material genético e conhecimento tradicional. Por ser a única proposta, assume-se que haja pouco interesse da União Europeia em avanços nesta área e que a sua parceria na W52 esteja estrategicamente orientada pelo apoio dado a outros membros da OMC às propostas para indicações geográficas, registradas no mesmo documento.

Em indicações geográficas, as propostas caminham em dois sentidos: *i*) extensão da proteção para outros produtos além de vinhos e destilados; e *ii*) um sistema de notificação e registro único. Para o primeiro tema, o bloco propõe uma emenda ao acordo TRIPS para extensão da proteção a outros produtos e a implementação de mecanismos jurídicos para evitar tanto imitações, recusa ou invalidação de marcas que conflitem com indicações geográficas quanto a não concessão da proteção de indicações geográficas caso esta conflite com variedades de plantas ou raças de animais. A União Europeia propõe um sistema de proteção que forme um banco de dados e que siga os requisitos de proteção de indicações geográficas do país de origem, ou seja, o produto só pode entrar no registro se for passível de proteção em seu país. Além disso, o bloco defende que a participação dos membros da OMC seja compulsória, ou seja, todos os países-membro deveriam fazer parte do sistema, e, ainda, seria um sistema mantido financeiramente pelos membros.

Os Estados Unidos, por sua vez, assumem um posicionamento defensivo nas negociações relativas aos dois grandes temas de propriedade intelectual aqui analisados. No tema TRIPS e CBD, revelam que os países defensores do tema – sempre citados pelo país nos documentos das propostas, principalmente Brasil e Índia – possuem três objetivos principais: *i*) assegurar o acesso autorizado a

17. Para analisar a posição da União Europeia, foram selecionados da base de dados da OMC os documentos TN/IP/W/11, TN/IP/W/3, IP/C/W/259 e IP/C/W/260. Documentos disponíveis em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx>. Acesso em: nov. 2013.

recursos genéticos com o consentimento prévio fundamentado; *ii*) atingir a divisão justa e equitativa de benefícios da exploração desses recursos; e *iii*) prevenir a proteção de patentes errôneas. Os Estados Unidos indicam estar de acordo com os objetivos, mas discordam que o meio para atingi-los seja por uma emenda ao TRIPS.¹⁸ Para o país, a ausência de previsões sobre o assunto não significa conflito nem incongruência entre o acordo TRIPS e CBD, de forma que não são necessárias emendas ao acordo para dirigir a proteção desses bens. Defende a proteção por meio de lei nacional e criação de um aparato de proteção interno. Há um receio, por parte dos Estados Unidos, de que eventual emenda ao acordo TRIPS coloque empecilhos ao sistema de patentes, com a inserção de novos requisitos.

No tema de indicações geográficas, os Estados Unidos negociam com o grupo conhecido como Joint Proposal Group.¹⁹ Este grupo defende que sejam mantidas a regulação do TRIPS, sem aumento do escopo da definição de indicações geográficas, e as flexibilidades para os membros poderem estabelecer a melhor forma e nível de proteção na sua legislação interna. Neste sentido, o grupo defende um sistema de registro de indicações geográficas que forme uma base de dados que busque facilitar a proteção já determinada no TRIPS, de forma voluntária, sem custos, simples e transparente, e sem a extensão da proteção para outros produtos além de vinhos e destilados.

Com a paralisação da Rodada Doha, desde o pacote de julho de 2004,²⁰ os ARCs passaram a ser a principal forma dessas cinco economias analisadas buscarem avançar na regulação dos temas de seus interesses, sem que tivessem que contar com as dificuldades do fórum multilateral. Estados Unidos e União Europeia, que possuem posições ofensivas e bem definidas em propriedade intelectual, avançaram nas questões de seus interesses, ao passo que China e Índia, países com posição tradicionalmente defensiva, também conseguiram progressos em questões do seu interesse, como poderá ser possível atentar na seção a seguir. O Brasil, por sua vez, foi o único que manteve o espaço multilateral como exclusivo para negociações em propriedade intelectual.

18. Os Estados Unidos apresentam sua posição em três documentos: *i*) IP/C/W/434, de 26 de novembro de 2004; *ii*) IP/C/W/449, de 10 de junho de 2005; e *iii*) IP/C/W/469, de 13 de março de 2006. Todos disponíveis no levantamento mencionado na nota de rodapé nº 13.

19. Para análise do tema, foram selecionados da base de dados da OMC os documentos TN/IP/W/9, TN/IP/W/6, TN/IP/W/5, TN/IP/W/2 e TN/IP/W/1. Os documentos mencionados podem ser localizados em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx>.

20. O Pacote de Julho foi um documento preparado pelo presidente do Comitê de Negociações Comerciais para a Rodada Doha e apresentado em 1ª de agosto de 2004, consolidando os resultados atingidos nas negociações pelos membros da OMC até então. Para consultar o documento, acesse: <<http://goo.gl/qhe5y0>>. Acesso em: nov. 2013.

3 TENDÊNCIAS NOS ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO DE CHINA, ESTADOS UNIDOS, ÍNDIA E UNIÃO EUROPEIA

Objetiva-se, nesta seção, apresentar os compromissos que são assumidos nos ARCs assinados por China, Índia, Estados Unidos e União Europeia, com vistas a identificar o quanto suas regulamentações se aproximam ou se diferem das propostas oficiais destes países nas negociações multilaterais da Rodada Doha.²¹

As similaridades nas estratégias adotadas pelos países e pelo bloco na negociação e assinatura de ARCs, com diferentes parceiros comerciais, configuram um quadro de “modelos” de acordos comerciais – conhecidos, pelo jargão do comércio internacional, como *hubs* regulatórios (Sanchez Badin, 2012).²² Atentar para estes modelos permite que se possa: *i*) traçar interesses ou temas aceitos nas negociações por estes países; *ii*) identificar a extensão desta regulação bilateral; e, por último, *iii*) estimar o que pode vir a ser discutido multilateralmente por parte destes países e bloco. Os ARCs, uma vez enquadrados como modelos, confirmam prioridades e temas de protagonistas das negociações comerciais, com um alto potencial de impacto no futuro das negociações multilaterais – inclusive da Rodada Doha.

A seguir, estão resumidas as estratégias negociadoras identificadas para cada um dos países e bloco selecionados, seus objetivos regulatórios e como estes são alcançados nos ARCs. Para fins desta análise, adotou-se para a seleção dos acordos o mesmo critério da pesquisa realizada pelo Ipea sobre regulação do comércio global.²³ Entre os acordos assinados por esses países, foi feito um recorte metodológico, de modo a estabelecer como critério de seleção: *i*) acordos de livre comércio e áreas de integração econômica, excluídos os acordos com perfil de união aduaneira, os acordos-quadro e os acordos de escopo parcial (com exceção do acordo

21. Como mencionado na introdução deste artigo, a estratégia política comercial brasileira foi no sentido de fortalecer as negociações multilaterais, sem foco nas negociações bilaterais. A respeito destas, sabe-se que há apenas três acordos que regulam propriedade intelectual em seu conteúdo: Mercosul-Chile (ACE nº 35, Artigo 43), Mercosul-Peru (ACE nº 58, Artigo 32) e Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE nº 59, Artigo 32). Nestes acordos são reproduzidas as disposições do acordo TRIPS da OMC, e nos dois últimos acordos há menções à CBD. No âmbito do Mercosul, há as decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) nºs 8/1995, 16/1998 e 1/1999, que aprovaram, respectivamente, os protocolos de harmonização em matéria de marcas, indicações de procedência, denominações de origem e desenhos industriais e sobre a proteção de obtenção de plantas. Nenhuma destas normativas, entretanto, encontra-se em vigor até o momento. A este respeito, consultar: Sanchez Badin, Carvalho e Roriz (2014)

22. Os *hubs* regulatórios são o que se pode chamar de família de acordos, podendo-se destacar, principalmente União Europeia e Estados Unidos. Estes acordos possuem compromissos além daqueles apresentados na OMC e com características regulatórias bem particulares de cada país. Estas características demonstram que estes países possuem uma estratégia montada e bem definida. Alguns estudos estabelecem que tais padrões regulatórios se parecem em muito com a regulação interna desses países e do bloco, internacionalizando-se a regulação interna (Horn, Mavroidis e Sapir, 2009).

23. Trata-se da pesquisa realizada no âmbito da FGV, a partir da Chamada Pública nº 105/2010, sobre Regulação do Comércio Global. *Tendências nos acordos regionais e bilaterais de comércio face ao sistema multilateral de regras de comércio: elementos para um debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil*. Coordenação de Michelle Rattton Sanchez Badin e participação de Marina Egydio, João Roriz, Mariana Zuquette, Lucas Tasquetto, Daniel Fornazziero, Nathalie Tiba Sato e Milena da Fonseca Azevedo. A respeito da metodologia aplicada, ver Sanchez Badin (2012).

Chile-Índia) – estes são os acordos recentemente qualificados pela OMC como OMC-*plus*, dadas as características dos compromissos que preveem; *ii*) acordos em vigor; *iii*) excluídos os acordos com algum referencial político ou relacionado a estratégias de expansão geográfica; e *iv*) excluídos também aqueles celebrados entre as economias selecionadas e mais de um parceiro comercial. Foram, assim, selecionados dezessete acordos, conforme exposto na tabela 1.²⁴

TABELA 1
Acordos preferenciais de comércio selecionados

| Acordos analisados | | Data de assinatura | Data de entrada em vigor |
|----------------------------|---------------|--------------------|--------------------------|
| Acordos da União Europeia | México | 8/12/1997 | 7/1/2000 |
| | África do Sul | 11/10/1999 | 1/5/2004 |
| | Chile | 30/12/2002 | 2/1/2003 |
| | Coreia do Sul | 6/10/2010 | 7/1/2011 |
| Acordos dos Estados Unidos | Cingapura | 6/5/2003 | 1/1/2004 |
| | Chile | 6/6/2003 | 1/1/2004 |
| | Austrália | 18/5/2004 | 1/1/2005 |
| | Marrocos | 15/6/2004 | 1/11/2006 |
| | Peru | 12/4/2006 | 2/1/2009 |
| Acordos da China | Chile | 18/11/2005 | 5/7/2007 |
| | Nova Zelândia | 7/4/2008 | 1/10/2008 |
| | Cingapura | 23/10/2008 | 1/1/2009 |
| | Peru | 28/4/2009 | 1/3/2010 |
| | Costa Rica | 8/4/2010 | 1/8/2011 |
| Acordos da Índia | Cingapura | 29/06/2005 | 8/1/2005 |
| | Chile | 8/3/2006 | 9/11/2007 |
| | Coreia do Sul | 7/8/2009 | 1/1/2010 |

Fonte: Global Preferential Trade Agreements Database. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/gptad/library.aspx>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

Elaboração das autoras.

3.1 Os acordos regionais de comércio dos Estados Unidos

A política externa dos Estados Unidos, na área de propriedade intelectual, é bastante clara e, conforme o Trade Act de 2002, tem como objetivos: *i*) assegurar proteção adequada e efetiva dos direitos de propriedade intelectual; *ii*) implementação das

24. Destaca-se que, além dos acordos de caráter bilateral, há também a iniciativa plurilateral do Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Acta), que abrange a temática de propriedade intelectual. Considerando-se que o Acta – assinado em outubro de 2011 por Estados Unidos, Austrália, Canadá, Coreia, Japão, Nova Zelândia, Marrocos e Cingapura – restringe-se à proteção de marcas e direitos autorais a contrafação – que não são objeto deste artigo –, sua análise foi excluída deste artigo. Para mais informações sobre o Acta e acesso à íntegra do texto do acordo, acessar: <<http://www.ustr.gov/acta>>. Acesso em: nov. 2013.

previsões do acordo TRIPS e de quaisquer acordos multilateral e bilateral no tema que assegure um padrão de proteção similar àquele presente nas leis norte-americanas; *iii*) eliminação das discriminações na aplicação dos direitos de propriedade intelectual; *iv*) assegurar que as proteções acompanhem o desenvolvimento tecnológico e que os detentores de direitos tenham os meios legais e tecnológicos de controlar o uso de seu trabalho; *v*) assegurar meios de implementação destes direitos por meio de mecanismos cíveis, administrativos e criminais; *vi*) assegurar acesso a mercado aos seus cidadãos em lugares que protejam os direitos de propriedade intelectual; e *vii*) respeito à declaração no Acordo TRIPS e Saúde Pública, adotados pela OMC na Conferência Ministerial de Doha, em 14 de novembro de 2001 (Abbott, 2006, p. 3).

Constata-se a inserção desses objetivos nos acordos dos Estados Unidos, com destaque para o desenvolvimento de um aparato administrativo e uma regulação mais detalhada quando comparado com os acordos assinados pelos demais países em temas que vão de patentes a proteção de programas encriptados e sinais de satélite. Em todos os ARCs assinados pelos Estados Unidos, há a aparição frequente de assuntos com uma regulação muito semelhante, senão idêntica, dos capítulos de propriedade intelectual.

Como se pode observar nos objetivos políticos dos Estados Unidos na agenda internacional de propriedade intelectual, há uma forte preocupação em estabelecer mecanismos de implementação efetivos em seus ARCs. Por isso, os compromissos estabelecidos em seus ARCs sempre estão submetidos a um sistema de solução de controvérsias próprio, bem como a mecanismos nacionais de sanção, nos âmbitos cível, administrativo e criminal, no caso de suspeita de violação dos dispositivos do acordo.

Os acordos dos Estados Unidos cobrem os mais diversos temas em propriedade intelectual, mas se preocupam, sobretudo, em detalhar os mecanismos de proteção por registros de patentes e direitos de autor. Com relação a patentes, os dispositivos de seus ARCs estabelecem padrões ainda mais protetivos que o próprio TRIPS aos inventores do setor farmacêutico, com previsões específicas para o setor (por exemplo, os acordos Estados Unidos-Austrália e Estados Unidos-Peru). Em todos os seus ARCs, por exemplo, o país protege o uso de dados de produtos farmacêuticos para testes, o que visa inibir o desenvolvimento de medicamento genérico enquanto o produto estiver protegido por patente, exceto se houver anuência prévia expressa do detentor da patente.

Em relação a direitos de autor, os Estados Unidos, nos seus ARCs, estendem o prazo de proteção da obra para setenta anos além da vida do autor e, ainda, requerem a incorporação de tratados negociados na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) sobre o tema por suas contrapartes (Fink, 2011,

p. 392-393). A referência, por incorporação a tratados assinados no âmbito da OMPI, é um recurso presente em todos os ARCs analisados dos Estados Unidos, nas mais diversas áreas, com destaque para marcas.²⁵

Observa-se assim que, em seus ARCs, os Estados Unidos trazem uma regulação bastante diferente daquela discutida multilateralmente na Rodada Doha, em que, em relação aos temas que estão na agenda de negociações, assumem uma política eminentemente defensiva em propriedade intelectual.

Em indicações geográficas, por exemplo, os Estados Unidos, em geral, trazem uma regulação conjunta com o tema de marcas.²⁶ Em seus ARCs, o país dispõe, no sentido contrário ao TRIPS (OMC, Artigo 22.3, 1994), que, em caso de conflito entre indicações geográficas e marcas, prevalecem estas.²⁷ Diferentemente da União Europeia, portanto, os Estados Unidos não vêm o tema como fundamental, por isso buscam uma regulamentação conjunta com marcas, que é um tema mais propositivo em sua agenda. A implicação desta escolha pode trazer uma regulação ainda mais protetiva, considerando-se a regulação em marcas do país.

No que tange à relação entre TRIPS e CBD, entre os temas discutidos na OMC, os Estados Unidos inserem em seus ARCs apenas a patenteabilidade de seres vivos, sem incluir a proteção de material genético e conhecimento tradicional e folclórico, por conta da sua oposição quanto à inclusão do tema no TRIPS. A presença da patenteabilidade de seres vivos nos acordos dos Estados Unidos, entretanto, não é uma novidade, haja vista que o país sempre coloca temas OMC-*plus* na regulação de patentes. Além de exigirem a proteção de patentes, o país, em todos os seus acordos, exige a assinatura da Convenção Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas (UPOV) como uma obrigação vinculante.

Na OMC, a negociação da patenteabilidade de seres vivos está inserida na discussão da patenteabilidade de material genético e conhecimento tradicional e folclórico por meio da interpretação conjunta do TRIPS e CBD. Proposta esta que os Estados Unidos já se pronunciaram que não apoiariam, com receio de que a inserção de requisitos de origem, consentimento prévio fundamentado e divisão de benefícios colocassem barreiras à proteção de patentes.

25. São mais de treze tratados e protocolos, além daqueles já integrados no Acordo TRIPS, aos quais os Estados Unidos fazem referências em seus ARCs. Uma tabela completa com os tratados que este país incorporou em seus acordos e a indicação destes dispositivos como vinculantes e não vinculantes encontra-se em Roriz (2012, p. 13).

26. No acordo Estados Unidos-Austrália, por exemplo, a regulação se dá somente no acordo de marcas. Mas, nos acordos Estados Unidos-Chile, Estados Unidos-Marrocos e Estados Unidos-Peru marcas e indicações geográfica ainda estão em capítulos separados.

27. Há também regras específicas a esse respeito, como no caso do Art. 23.2 do TRIPS, que regula o caso de vinhos e destilados e de exceções, como no Art. 24.5 deste acordo. Este último prevê que deve prevalecer uma marca quando esta tenha sido registrada de boa-fé e antes da aplicação dos dispositivos de transição do acordo TRIPS, ou antes de indicações geográficas serem protegidas pelo seu país de origem (WTO, 1994).

Esses exemplos ilustram como os Estados Unidos vêm atingindo seus objetivos de política externa com relação à propriedade intelectual, bilateralmente, com a assinatura de ARCs. A partir da análise dos acordos e dos dados do mapeamento realizado, pode-se notar uma padronização dos temas regulados, com a inserção de um padrão mínimo de regulação para o país que corresponde aos padrões estipulados na legislação doméstica.²⁸ Esta estratégia sugere que os Estados Unidos estão rejeitando ou ignorando (*by-passing*) o fórum multilateral como o centro de negociações em propriedade intelectual, e privilegiando o bilateral.

3.2 Os acordos regionais de comércio da União Europeia

Assim como os Estados Unidos, a União Europeia é outro parceiro comercial que possui estratégia específica e bem estruturada nas negociações de ARCs, incluindo uma preocupação especial em propriedade intelectual. É possível identificar, no entanto, desde a década de 1990, dois modelos principais de acordo. Um primeiro momento – representado nesta análise pelos acordos com Chile, México e África do Sul – e um segundo momento, em que a União Europeia seguiu sua estratégia em duas frentes: a primeira estratégia teve um caráter multilateral, com ambições na Rodada Doha para o avanço de temas de seu interesse, como facilitação comercial, política concorrencial, investimento e indicações geográficas; a segunda estratégia foi entrar na nova tendência do comércio internacional para aumentar oportunidades comerciais para o bloco. Por volta de 2006, o bloco introduziu os acordos de segunda geração (Fink, 2011, p. 397-398), aqui representados pelo acordo com a Coreia do Sul, assinado pelo bloco em 6 de outubro de 2010.

O primeiro grupo de ARCs da União Europeia priorizou as relações cooperativas do bloco com seus parceiros comerciais, com disposições gerais em propriedade intelectual e sem mecanismos vinculantes. Além da cooperação, no modelo de acordo deste primeiro grupo há uma lista de tratados, além do acordo TRIPS, aos quais as partes se comprometiam a envidar seus melhores esforços para assinar e internalizar os tratados. Uma exceção a estas previsões genéricas eram aquelas relativas a indicações geográficas, um tema que sempre foi prioritário para a União Europeia nos seus acordos comerciais. Neste caso, encontram-se dispositivos detalhados, com regras claras e previsões de desenvolvimento de um aparato técnico e regulatório para assegurar a proteção e qualidade de vinhos e destilados.

28. O Congresso não permite que sejam negociadas em acordos internacionais previsões que vão contra o que está determinado na lei interna, caso ocorra deve ser analisado pelo Congresso (Abbott, 2006, p. 4-5).

Nos casos de ARCs com México²⁹ e África do Sul,³⁰ o assunto foi regulado em acordo separado; no acordo com o Chile, o tema consta de um anexo com a regulação no assunto em vinhos e outro separado para destilados.

Essa regulação apresenta um alto padrão de restrição com relação ao uso do registro da indicação geográfica, com a proibição do uso de expressões “tipo” (por exemplo, a expressão *vinho tipo espumante*), tradução do nome ou até mesmo indicação do local de origem. No caso do acordo União Europeia-Chile, as partes estabeleceram que, em caso de conflito entre uma indicação geográfica e marcas, prevaleceria aquela – tal qual a previsão no acordo TRIPS. O anexo ainda protege o uso de expressões tradicionais e menções complementares de qualidade. Estes anexos regulam, além de indicações geográficas, outros aspectos da produção e acesso a mercados, que não apenas a proteção à propriedade intelectual, como a rotulagem, os padrões de qualidade, as salvaguardas, a certificação nas importações, as medidas sanitárias e outros.

A segunda geração de ARCs da União Europeia está relacionada à paralisação da Rodada Doha, que impulsionou uma nova tendência de acordos com vistas a aumentar oportunidades comerciais para o bloco (Fink, 2011; Horn, Mavroidis e Sapir, 2009). Os acordos de segunda geração possuem previsões sobre outras temáticas de propriedade intelectual, por meio de obrigações mais vinculantes e específicas, em áreas como a proteção de direito do autor, marcas, indicações geográficas, *design* e patentes. Apresenta também o tema da patenteabilidade de plantas e animais e reconhecimento genético e conhecimento tradicional e folclórico. Em indicações geográficas, permaneceu o mesmo tipo de regulamentação que vinha apresentando nos acordos de primeira geração – com regulamentação detalhada, vinculante e de caráter OMC-*plus*. Desta vez com algumas características que permitem que haja uma distinção entre esses momentos estratégicos, a citar a extensão da proteção para temas além de vinhos e destilados, incluindo produtos agrícolas e alimentícios.

Uma peculiaridade no acordo União Europeia-Coreia do Sul que merece destaque é a regulamentação do conflito de proteção de variedades de plantas e patentes de seres vivos com indicações geográficas, prevalecendo o primeiro,

29. No caso do México, o acordo assinado se intitula Agreement between the European Community and the United Mexican States on the Mutual Recognition and Protection of Designations for Spirit Drinks e foi assinado pelos países em 27 de maio de 1997, com vigência a partir de 1º de julho de 1997, antes da assinatura do ARC analisado neste trabalho. O acordo regula as condições de venda e as regras de reconhecimento de origem de destilados. A União Europeia lista mais de 250 produtos, enquanto o México listou apenas dois produtos: tequila e mezcal. Para mais informações e acesso ao conteúdo completo do acordo, acessar: <<http://goo.gl/ZL7F3B>>. Acesso em: nov. 2013.

30. O acordo com a África do Sul (Agreement between the European Community and the Republic of South Africa on Trade in Spirits – Protocol – Final Act – Declarations) foi assinado em 28 de janeiro de 2002 e entrou em vigor na mesma data. Os acordos regulam a produção e venda de vinhos e destilados e asseguram um sistema de proteção a estes produtos. Para mais informações e acesso ao conteúdo completo dos acordos, acessar: <<http://goo.gl/RIUVx8>> e <<http://goo.gl/Zilhgw>>. Acesso em: nov. 2013.

posicionamento este também veiculado pela União Europeia junto à OMC. A extensão da proteção de indicações geográficas a produtos agrícolas e alimentícios e regulamentação da proteção de variedades de plantas são temas intercruzáveis – e isto evidencia o grau de detalhamento que as previsões em propriedade intelectual têm assumido nos ARCs da União Europeia.

Já no tema de patenteabilidade de material biológico e genético e proteção de conhecimento tradicional, a única vez em que o tema aparece é no acordo União Europeia-Coreia. O acordo prevê a proteção de variedades de plantas, por meio da assinatura da UPOV. E, no que diz respeito à proteção de recursos genéticos e conhecimento tradicional e folclórico, as partes se comprometem a proteger este tipo de informação, reconhecendo que o assunto deve ser debatido na OMPI e na OMC, assim como a partir da relação entre tais organizações e a CBD. O acordo União Europeia-Coreia do Sul procura também vincular a posição das partes nas negociações multilaterais sobre o tema.

A União Europeia é um exemplo claro de como o abandono das negociações multilaterais pode trazer efeitos ao comércio internacional, com expansões regulatórias no âmbito bilateral. Vê-se uma diferença clara entre como a propriedade intelectual foi regulada nos acordos de primeira geração, o impasse da Rodada Doha e o que foi regulado nos acordos de segunda geração. Em indicações geográficas, a União Europeia ainda mantém o padrão regulatório nos dois modelos de ARCs; porém, em outros assuntos, observa-se um incremento do grau de precisão e vinculação das obrigações³¹ a partir do momento em que o bloco optou pela alternativa bilateral para regular o tema. O exemplo da União Europeia ilustra a importância desta análise cruzada e como as negociações bilaterais e multilaterais podem estabelecer diálogos entre si e trazer consequências umas para as outras.³²

3.3 Os acordos regionais de comércio da China

A China ainda possui uma estrutura legal de proteção dos direitos de propriedade diferente de outros países. Os direitos de propriedade intelectual, como uma vertente dos direitos de propriedade, ganharam espaço na regulação doméstica com o desenvolvimento rápido da indústria tecnológica, principalmente sendo estas estrangeiras. Contudo, é sabido que a China ainda encontra dificuldades na implementação destes direitos e que enfrenta um debate interno sobre a extensão das proteções em propriedade intelectual no ordenamento doméstico. Em estudo publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, 2004, p. 55), foram identificados cinco principais objetivos da China na sua

31. Por vinculante, entende-se aqui, as previsões que são assertivas com o uso de expressões *shall*, *must* e outras que colocam obrigação que não meramente colaborativas e de melhores esforços.

32. Nesse sentido: Estevadeorda, Suominen e Teh (2009), dizendo que os sistemas estabelecem relações entre si e que o sistema bilateral não pode ignorar o multilateral e vice-versa.

política na área de propriedade intelectual: *i*) observância das regras internacionais, considerando o estágio de desenvolvimento chinês; *ii*) adaptação da experiência internacional à realidade do país; *iii*) ênfase na proteção e utilização razoável e disseminação tecnológica; *iv*) proteção dos interesses dos detentores de direitos de propriedade intelectual, salvaguardando o interesse público e nacional; e *v*) a importância de uma compreensão abrangente e precisa de implementação de um sistema de propriedade intelectual.

A estratégia bilateral chinesa segue no sentido de inserir novos temas nos seus ARCs, incluindo aqueles que ela tem interesse na Rodada Doha, mas de forma muito mais branda, com a previsão de mecanismos cooperativos e obrigações não vinculantes. Entre os acordos chineses, aquele que apresenta a maior quantidade de temas em propriedade intelectual é o acordo com a Costa Rica, que inclui a patenteabilidade de recursos genéticos e conhecimentos tradicional e folclórico e indicações geográficas, além de incluir a promoção de inovação e transferência tecnológica entre os países.

O tema de indicações geográficas está presente em todos os acordos da China que incluem propriedade intelectual. As partes limitam a matéria a ser tratada por indicações geográficas ao que está definido no Art. 22.1 do TRIPS (WTO, 1994).³³ Portanto, os acordos assinados pela China não aumentam o escopo de regulação já apresentado na OMC, mas inovam ao listar os produtos que serão protegidos. Com a ausência de um sistema de registro na OMC e sem uma base de dados internacional no assunto, fazer uma lista de produtos em acordos internacionais pode significar uma grande inovação, no sentido de se alinhar àquilo que está sendo debatido multilateralmente.

Por sua vez, no tema de patenteabilidade de materiais biológicos e genéticos e conhecimento tradicional, a menção do tema se dá apenas com relação à proteção de recursos genéticos e conhecimento tradicional e folclórico, sem obrigações vinculantes. Dos acordos do país, o mais extenso é aquele assinado com a Costa Rica, que menciona a questão de repartição de benefícios, prevista na CBD. O acordo com a Nova Zelândia apenas indica que as partes estabelecerão medidas de proteção neste campo. Já o acordo com o Peru, assim como o acordo com a Costa Rica, reconhece a ligação do tema com a CBD, a necessidade de adaptar a legislação nacional e a necessidade de inclusão do tema nas discussões internacionais de propriedade intelectual. A China é um país que defende, junto com o Brasil, a inserção multilateral do tema. Nos seus acordos, o país ressalta a importância da continuação dos debates na OMC, na OMPI e na CBD sobre o assunto, bem como a possibilidade de transpor as mudanças atingidas internacionalmente para o bilateral.

33. Na versão em inglês do artigo: "Art. 22.1. *Geographical indications are, for the purposes of this Agreement, indications which identify a good as originating in the territory of a Member, or a region or locality in that territory, where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin.*"

O acordo da China com o Chile e a Costa Rica ainda traz previsões de TRIPS e saúde pública reconhecendo a Declaração de Doha no Acordo TRIPS e Saúde Pública (2001) pela Conferência Ministerial da OMC, a Decisão do Conselho Geral da OMC sobre a Implementação do parágrafo 6 da Declaração de Doha (2003) e o Protocolo emendando o acordo TRIPS (2005).³⁴

Ainda que haja inovação nos acordos da China, estas são muito restritas e reproduzem, em grande medida, os compromissos já assumidos no TRIPS. O que tem sido acrescentado pela China nos seus ARCs são temas que estão em negociação multilateral e que o país tem interesse que avancem – a exemplo da patenteabilidade de material genético e conhecimento tradicional e folclórico.

Assim como nos exemplos anteriores, no caso da China, também se pode observar a inter-relação dos processos de negociação de ARCs com o multilateral. Quando a China se compromete a atender às negociações internacionais multilaterais em algum tema, está colocando bilateralmente que as modificações advindas destas negociações devem ser levadas em consideração ou até mesmo incorporadas nos acordos, como acontece com o acordo China-Costa Rica, no qual os países se propõem a renegociar o assunto de reconhecimento de material genético e conhecimento tradicional e folclórico nas negociações multilaterais.

3.4 Os acordos regionais de comércio da Índia

A Índia tradicionalmente tem uma estratégia de negociação defensiva em propriedade intelectual. O país apresenta uma política bastante delineada a respeito de quais são seus interesses em propriedade intelectual e participa com propostas nos dois temas negociados na OMC: indicações geográficas e TRIPS e CBD.

Em seus ARCs, encontram-se certas particularidades, principalmente nos acordos com Cingapura e Coreia. Nestes casos, há a inclusão de propriedade intelectual no capítulo de investimentos, que traz como consequência submeter este assunto à cláusula de solução de controvérsias investidor-Estado, tratamento nacional, indenizações em caso de expropriação, entre outros. Embora haja exclusão expressa da licença compulsória como forma de expropriação nos acordos, ainda assim o assunto fica sujeito a este mecanismo por outras fontes. Exceto por estas particularidades nos acordos da Índia, o país não inclui nenhum tema OMC-*plus* na área de propriedade intelectual em seus ARCs; suas disposições limitam-se a objetivos de cooperação na área. A estratégia bilateral da Índia, com a inserção do tema em investimentos, e a ausência de temas OMC-*plus* nos capítulos de propriedade intelectual podem ser fruto de uma estratégia ainda tímida do país na área ou ainda não totalmente delineada.

A ausência de dispositivos específicos sobre propriedade intelectual nos ARCs da Índia sustenta o argumento de que o país mantém uma posição defensiva

34. Todos os documentos, bem como mais informações, datas e nomes oficiais, estão disponíveis em: <<http://goo.gl/G2Alk8>>.

na associação do tema com acordos de comércio, de forma que o país não pretenda regular nenhum assunto além daqueles já regulados no TRIPS.

4 CONTRAPONTO ENTRE AS TENDÊNCIAS BILATERAIS E AS PRIORIDADES ELEITAS PELO BRASIL

O objetivo desta seção é traçar um paralelo entre o que acontece nos ARCs dos países e blocos analisados e suas posições junto ao sistema multilateral de comércio para que se possa observar a inter-relação destas esferas e, finalmente, comparar com as posições apresentadas pelo Brasil na OMC.

4.1 Indicações geográficas

O tema de indicações geográficas possui duas bases de discussão na OMC: *i)* a extensão da proteção a outros produtos que não apenas vinhos e destilados; e *ii)* um sistema de notificação e registro. Nos ARCs analisados, observou-se que outras discussões são parte desta agenda e as mais diferentes formas de regulação foram estabelecidas pelos países e pelo bloco, conforme as suas prioridades na política comercial externa.

A partir de uma análise individual de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia, pode-se averiguar em que medida as posições apresentadas individualmente na Rodada Doha influenciaram o modo de regular nos ARCs.

O que se pode notar da posição desses países é uma sequência e evolução do seu posicionamento. A União Europeia mantém o interesse na área e, por conta do impasse da Rodada Doha, procura inserir o tema nos ARCs. A China, ainda que tenha uma posição tímida multilateral e tenha apresentado uma proposta, manteve sua posição recentemente e vem regulando o tema. A Índia, por sua vez, ausenta-se no debate do tema bilateralmente. E por fim, os Estados Unidos possuem uma posição bastante diferente daquela assumida multilateralmente.

Para o Brasil, essas posições podem ser bastante significativas. O reflexo ou não dos interesses multilaterais nos ARCs pode dizer muito dos próximos passos das negociações na Rodada Doha. Neste sentido, em indicações geográficas, observa-se que há pouco consenso sobre a extensão da proteção e em relação a como fazê-la, bem como sobre o que deve ser um sistema de notificação e registro. Multilateralmente, este dilema já é grande; bilateralmente, vê-se que há muitas regulações conflitantes e que impossibilitam imaginar um acordo na área.

A própria posição do Brasil no tema não tem sido linear. O país se posicionou ao lado da União Europeia com a proposta de extensão para outros produtos e, ainda, de um sistema de registro e notificação compulsório. Mas, recentemente, reposicionou-se, ao lado dos Estados Unidos e do Joint Proposal Group, contra a extensão para outros produtos e a favor de um sistema de notificação e registro voluntário.

4.2 TRIPS e CBD

O tema TRIPS e CBD é negociado na OMC em três frentes: *i*) patente de plantas e animais; *ii*) interpretação conjunta do acordo TRIPS e CBD; e *iii*) declaração de origem, divisão justa e equitativa de benefícios e evidência de consentimento prévio fundamentado na proteção de material genético e conhecimento tradicional e folclórico. Este tema é típico dos países em desenvolvimento, sendo principalmente defendido por Brasil, Índia e China multilateralmente. Bilateralmente, a peculiaridade do tema é que, apesar de ter sido incorporado muito recentemente na agenda dos países analisados neste artigo, consta de alguma forma de todos os seus ARCs.

Pelo exposto, nota-se que, diferentemente de indicações geográficas, o tema de TRIPS e CBD possui uma coerência maior entre os países analisados, não havendo estratégias muito diferentes entre eles, embora haja diferentes posições multilaterais.

Para a União Europeia, que defendeu o tema apenas uma vez multilateralmente, vê-se que a estratégia foi deixar que o tema evoluísse neste nível de negociações. Para a China, que é defensora do tema e adota a mesma posição bilateral da União Europeia, não acrescentar o tema nos seus ARCs pode demonstrar um interesse na evolução multilateral deste, mas também pode ser um abandono, na medida em que multilateralmente as negociações estão paradas e a única forma de a China avançar no tema seria adotando uma regulação no âmbito bilateral.

A Índia, por sua vez, defende o tema multilateralmente e, bilateralmente, não acrescenta nenhuma regulação, deixando que os avanços ocorram na OMC. Os Estados Unidos só têm interesse na evolução do tema no que diz respeito à patente de plantas e animais, conforme incorporado bilateralmente, e já se posicionaram, no âmbito multilateral, contra qualquer emenda ao TRIPS para incorporação da CBD.

Para o Brasil, que adotou uma estratégia multilateral e que defende avanços na área, os países deixarem o tema para multilateral – como o fizeram a União Europeia e a China – pode ser uma forma de dar mais força para o multilateral. Considerando-se que não houve avanços regulatórios bilateralmente, os países terão de alcançá-los multilateralmente, reforçando assim as tendências regulatórias assumidas pelos países defensores do tema. Entretanto, pode ser apenas uma forma política de barrar as negociações, uma vez que o consenso multilateral é mais difícil e, assim, os países teriam uma estratégia para ganhar tempo e barrar avanços.

A posição da Índia em não avançar bilateralmente coloca-a como uma grande aliada do Brasil, visto que estes países deixaram seus temas de interesse serem negociados na OMC. Do outro lado da mesa, porém, há os Estados Unidos, que podem vir a barrar qualquer avanço, por não ser um tema ofensivo em sua agenda externa.

A análise dos ARCs e das posições bilaterais assumidas pelos países e pelo bloco que são o foco deste artigo permitem pontuar quais os temas que os países pretendem efetivamente regular e como. O levantamento multilateral, por sua vez, mostra o quanto as posições adotadas no início da Rodada Doha são, de fato, posições ofensivas dos países e blocos; e, nesta medida, o quanto elas são perseguidas bilateralmente.

4.3 Síntese das estratégias multilaterais dos países selecionados e do Brasil

TABELA 2
Resumo das posições dos países selecionados para análise nos âmbitos bilateral e multilateral

| | Estados Unidos | | União Europeia | | China | | Índia | | Brasil | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|----------------|
| | Bilateral | Multilateral | Bilateral | Multilateral | Bilateral | Multilateral | Bilateral | Multilateral | Bilateral | Multilateral |
| Regulação com marcas | X | | | | | | | | | |
| Regulação além de vinhos e destilados | | | X | X | | X | | X | | X ¹ |
| Indicações geográficas (IGs) | | X | X | X | X | X | | X | | X |
| Manutenção da regulação do TRIPS | X | X | | | X | | | | | |
| Registro compulsório | | | | X | | | | | | X ¹ |
| Patente de animais e plantas | X | | X | | | | | | | |
| Regulação conjunta de TRIPS e CBD | | | | | X | X | | X | X | X |
| Inserção de requisitos de origem, consentimento prévio fundamentado e divisão de benefícios | | | | X | X | X | | X | | X |
| Conhecimento tradicional e folclórico | | | | | | | | | X | X |
| Sanções administrativas, criminais, multas e compensação de danos | | | | | | X | | X | | X |
| Certificação de observância dos critérios de origem | | | | | | X | | X | | X |
| Melhores esforços para regulação na OMPI ou OMC | | | X | | | | | | | |

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O Brasil muda sua posição em 2011, passando a defender o sistema de registro apenas para vinhos e destilados, e somente para aqueles que quiserem participar. Para mais detalhes, ver relatório redigido pelo presidente do Comitê de Negociações Comerciais, embaixador Darlington Mwape (Zâmbia), documento TB/IP/21, de 21 de abril de 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/SGfNZz>>.

5 CONCLUSÃO: DESAFIOS PARA A AGENDA EXTERNA BRASILEIRA EM PROPRIEDADE INTELECTUAL

Diante do avanço regulatório bilateral apresentado e como estes contrastam com o que está sendo apresentado multilateralmente, aventa-se até que ponto a regulação dos ARCs analisados em propriedade intelectual pode ser considerada um movimento de contenção (*stumbling blocs*) ou de integração (*building blocs*) em relação às posições nas negociações da Rodada Doha.³⁵

Nesse sentido, pode-se ver dois tipos de consideração pelos dados apresentados. No tema de TRIPS e CBD – como a estratégia dos países é no sentido de vincular bilateralmente os compromissos às negociações multilaterais em andamento nos diversos fóruns internacionais e, a partir deste resultado, incorporá-los nos ARCs –, observam-se um diálogo entre as duas esferas e um movimento de apoio mútuo na construção conjunta da regulação do comércio internacional. Neste sentido, tem-se que as negociações bilaterais estão incentivando os progressos multilaterais e a negociação a partir do consenso; portanto, com esta regulação, os ARCs podem ser considerados parte de um movimento de integração da regulação do comércio internacional.

No tema de indicações geográficas, entretanto, a regulação apresentada mostrou-se muito variada entre os ARCs analisados. A transposição dessas posições para o multilateral coloca novas propostas contrastantes na mesa, o que torna difícil um consenso. Os Estados Unidos, como exemplo mais extremo, adotam uma posição bilateral diferente daquela adotada multilateralmente para o tema. A União Europeia estabelece uma regulação bem específica sobre o tema, separando-o dos demais institutos de propriedade intelectual e com uma prevalência deste sobre outras proteções. Tem-se neste caso dois movimentos contrastantes. Há ainda a posição da China favorável a que o tema prevaleça como previsto no Acordo TRIPS. Neste sentido, a dispersão da regulação pelos acordos não solidifica o debate multilateral, e sim dispersa as negociações – a regulação dos ARCs integra, portanto, um movimento de contenção para as negociações multilaterais.

Se analisadas individualmente a União Europeia e a China, que mantiveram a posição multilateral nos ARCs – a primeira com a regulação do tema de indicações geográficas e a segunda com uma posição tímida, mas defendendo a extensão da proteção da indicação geográfica ao multilateral e de um sistema de registro a esta proteção –, vê-se que a continuação de uma linha negociadora faz dos acordos bilaterais “blocos de integração” para a posição multilateral, uma vez que foi possível alcançar os avanços desejados multilateralmente em outra esfera.

35. Para mais informações a esse respeito, ver Sanchez Badin (2012); Mavroidis (2009); Soto Maior (2004); Horn, Mavroidis e Sapir (2009); e WTO (2011).

Refletindo sobre essas considerações para o Brasil, pode-se ter uma posição de “bloco de integração” com relação ao tema de TRIPS e CBD, por conta de os países proporem que o tema prossiga multilateralmente. Neste sentido, a estratégia brasileira e dos outros países se mantém e o Brasil não corre o risco de perder seus aliados políticos, em virtude dos compromissos que assumiram em outros fóruns de regulação do comércio internacional.

Para o tema de indicações geográficas, é notável o impasse possível na regulação deste tema. Há diferentes marcos regulatórios definidos nos ARCs e posições contrastantes multilateralmente. O próprio Brasil adotou a defesa, com a União Europeia, de um sistema de registros e da expansão da proteção para outros produtos, mudando este posicionamento em 2011.

O cenário atual demonstra que a posição dos países em análise é bem clara e que, diante do impasse da Rodada Doha, os países perseguirão suas ambições comerciais em seus ARCs. Dessa forma, o incremento de referenciais regulatórios no comércio internacional encontra espaço preferencialmente nos foros de negociação bilateral ou plurilateral de ARCs. Se se considera que o Brasil priorizou a estratégia multilateral até o momento, é possível que os referenciais de regulamentação, definidos por outros atores que têm buscado a liberalização e o acesso a mercado por meio de ARCs, impacte nas suas estratégias, seja em eventuais negociações bilaterais, seja nas próprias negociações em andamento na Rodada Doha.

O objetivo deste trabalho, portanto, foi demonstrar o quanto a estratégia brasileira pode ser influenciada – considerando-se o cenário de crise das negociações multilaterais – pela estratégia bilateral, demonstrando os interesses dos países analisados e como eles perseguiram sua estratégia por outros meios. A conclusão final é que os países conseguiram avançar nos seus interesses bilateralmente, e muito disto pode ser transposto ao multilateral. Na ocorrência desta hipótese, o Brasil se deparará com os temas apresentados e deve estar preparado para a barganha política das negociações da OMC, de modo a determinar parceiros e reconhecer trocas possíveis para o fechamento da Rodada Doha.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, F. M. Intellectual property provisions of Bilateral and Regional Trade Agreements in light of US Federal Law. **UNCTAD-ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development Series**, Geneva, n. 12, Feb. 2006. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/publications/11732/>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing regionalism: challenges for the Global Trading System**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BALDWIN, R.; LOW, P.; SEGHEZZA, E. Are trade blocs building or stumbling blocs? **Journal of economic integration**, v. 25, n. 2, p. 276-297, June 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/j76MeE>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de política externa 2003-2010** – negociações comerciais: Alca. Brasília: MRE, [s.d.]a.

_____. **Balanco de política externa 2003-2010** – negociações extrarregionais do Mercosul: Mercosul-União Europeia. Brasília: MRE, [s.d.]b.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso proferido pelo embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: MRE, [s.d.]c. Disponível em: <<http://goo.gl/Rec9f3>>. Acesso em: nov. 2013.

CHANDER, A.; SUNDER, M. The romance of the public domain. **California law review**, v. 92, p. 1.331-1.373, 2004. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/telecom/chandlerandsundertheromanceofthepublicdomain.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

DUTFIELD, G. Protecting traditional knowledge and folklore: a review of progress in diplomacy and policy formulation. **UNCTAD-ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development**, Geneva, n. 1, p. 20, June 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/IVL9cT>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K.; TEH, R. (Eds.). **Regional rules in the Global Trading System**. Geneva: WTO, 2009. p. 1-15. Disponível em: <<http://goo.gl/M8Lg6h>>.

FINK, C. Intellectual Property rights. *In*: CHAFFOUR, J.-P.; MAUR, J.-C. (Ed.). **Preferential Trade Agreement Policies for development: a handbook**. Washington: The World Bank, 2011. p. 387-405.

HORN, H.; MAVROIDIS, P.; SAPIR, A. Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. **Bruegel Blueprint Series**, Brussels, v. 7, p. 1, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/XriVJe>>.

LAMY says trade pacts pose new challenge to the multilateral trading system. **WTO news**: speeches, 20 July 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/dswkdQ>>. Acesso em: nov. 2012.

MAVROIDIS C. P. If I Don't do it, somebody else will (or won't). **Journal of world trade**, v. 40, n. 1, p. 187-214, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/uEpK3k>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Promoting IPR policy and enforcement in China:** summary of OECD-China dialogues on intellectual property rights policy and enforcement. Paris: OECD, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/QzExr2>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

REGIONAL trade agreements. **WTO trade topics**, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/P82J4M>>. Acesso em: nov. 2013.

RORIZ, J. H. R. **Propriedade intelectual, serviços e investimentos:** panorama de regulação de acordos de comércio celebrados pela União Europeia, Estados Unidos, China e Índia. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.801). Disponível em: <<http://goo.gl/bCkEDK>>.

SANCHEZ BADIN, M. R. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio:** o contraponto entre União Europeia e Estados Unidos e China e Índia. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.700). Disponível em: <<http://goo.gl/rBgGFd>>.

SANCHEZ BADIN, M. R.; RORIZ, J.; CARVALHO, M. E. Os acordos regionais e preferenciais de comércio do Brasil com o seu entorno. *In*: BAUMANN, R.; OLIVEIRA, I. T. M. (Orgs.). **Os BRICS e seus vizinhos:** comércio e acordos regionais. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brics_comercio.pdf>.

SOTO MAIOR, L. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. **Revista brasileira de política internacional**, v. 47, n. 2, 2004.

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio:** as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT; ICTSD – INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Project on IPRs and sustainable development. *In*: UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Resource book on TRIPS and development**. New York: Cambridge University Press, 2005.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights. *In*: RODADA URUGUAI. 8., 1994, Punta del Este. **Anais...** Punta del Este: WTO, 1994.

_____. **Ministerial Declaration**. *In*: MINISTERIAL CONFERENCE, 4. Doha: WTO, Nov. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/hTInvj>>.

_____. **Multilateral system of notification and registration of geographical indications under article 23.4. of the TRIPS agreement.** *In:* COUNCIL FOR TRADE-RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS, special session. Hong Kong: WTO, Apr. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/ePHH6S>>.

_____. **The WTO and preferential trade agreements:** from co-existence to coherence. Geneva: WTO, 2011. p. 3. (World Trade Report 2011).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAS, K. **Protection of geographical indications:** an overview of select issues with particular reference to India. New Delhi: Centad, 2007. (Working Paper, n. 8). p. 58-60. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1587372>>. Acesso em: 5 ago. 2012.

EVANS, G. E.; BLACKENEY, M. The protection of geographical indications after Doha: *quo vadis?* **Journal of international economic law**, v. 9 n. 3, p. 575-614, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/EBCBVT>>.

FINK, C.; JANSEN, M. Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization? *In:* BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing regionalism:** challenges for the global trading system. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 221-261.

MANSFIELD, E.; MILNER, H. Votes, vetoes and preferential trading agreements. **WTO discussion paper**, 2010.

MONAGLE, C.; GONZALES, A. T. **Biodiversity and intellectual property:** reviewing intellectual property rights in light of the objectives of the convention on biological diversity. Geneva: WWF, 2001. (Joint Discussion Paper). Disponível em: <<http://goo.gl/IjJ1pM>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

PAUWELYN, J. Legal avenues to 'multilateralizing regionalism' beyond Article XXIV. *In:* BALDWIN, R.; LOW, P. (Ed.). **Multilateralizing regionalism.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 368-399.

ROSENBERG, B. Propriedade intelectual. *In:* JANK, M. S.; THORSTENSEN, V. (Coords.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional.** São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005.

SARNOFF, J. D.; CORREA, C. M. **Analysis of options for implementing disclosure of origin requirements in intellectual property applications.** Genebra; New York: United Nations, 2006.

WTO – WORLD TRADE ORGANISATION. **IP/C/W/260**. Geneva: WTO, 30 May 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/72UYwu>>.

_____. **WT/MIN(01)/W/9**. Geneva: WTO, 13 Nov. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/xhFoUo>>.

_____. **TN/IP/W/6**. Geneva: WTO, 29 Oct. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/sNhhTF>>.

_____. **TN/IP/W/1**. Geneva: WTO, 9 Apr. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/pE9E4k>>.

_____. **TN/IP/W/2**. Geneva: WTO, 10 Apr. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/mqSR74>>.

_____. **TN/IP/W/3**. Geneva: WTO, 24 June 2002.

_____. **TN/IP/W/5**. Geneva: WTO, 23 Oct. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/DYBvkE>>.

_____. **TN/IP/W/8**. Geneva: WTO, 23 Apr. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/E8E2na>>.

_____. **IP/C/W/403**. Geneva: WTO, 24 June 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/sHRrcQ>>.

_____. **TN/IP/W/9**. Geneva: WTO, 13 Apr. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/d8DcYW>>.

_____. **IP/C/W/434**. Geneva: WTO, 26 Nov. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/AwLAE0>>.

_____. **IP/C/W/449**. Geneva: WTO, 10 June 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/mtgFU3>>.

_____. **TN/IP/W/11**. Geneva: WTO, 14 June 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/k6ArJD>>.

_____. **IP/C/W/469**. Geneva: WTO, 13 Mar. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/OBghhT>>.

_____. **IP/C/W/474**. Geneva: WTO, 6 July 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/GgsV7N>>.

_____. **TN/C/W/49**. Geneva: WTO, 18 May 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/8PxgO0>>.

_____. **TN/C/W/52**. Geneva: WTO, 19 July 2008. Disponível em: <<http://commerce.nic.in/trade/wtopdfs/tn-c-w-59.pdf>>.

_____. **IP/C/W/356**. Geneva: WTO, 24 June 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/EJrCbc>>.

_____. **IP/C/W/259**. Geneva: WTO, 31 May 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/bDWHil>>.

_____. **TN/C/W/59**. Geneva: WTO, 19 Apr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Pn6Oi5>>.

_____. **TN/IP/21**. Geneva: WTO, 21 Apr. 2011.

_____. **The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence**. Geneva: WTO, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/dwUd9O>>.

_____. **WT/MIN(01)/W/11**. Geneva: WTO, 14 Nov. 2011. Disponível em: <<http://zip.net/bpnFR4>>.

_____. **WTO annual report**. Geneva: WTO, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/jhiHIg>>.

_____. **Mandato de negociação da Rodada Doha**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/qGxUni>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

REDUZINDO CUSTOS DE COMÉRCIO NO MERCOSUL¹

Daniel Gersten Reiss²

Este artigo descreve a política conjunta de Brasil e Argentina relativa ao uso de moedas locais no comércio bilateral. A estrutura do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) é examinada como um instrumento de redução de custos do comércio pela oferta de um novo mecanismo de integração financeira e as suas consequências são analisadas de acordo com as tradicionais questões do comércio internacional. A lógica do SML é abordada de diferentes pontos de vista. Adicionalmente, são descritos e analisados os dados disponíveis para o sistema de pagamento, mostrando seu uso ser mais comum para as exportações brasileiras que para as argentinas.

Palavras-chave: comércio internacional; Mercosul; redução de custos.

EASING TRADE COSTS WITHIN MERCOSUL

The paper describes the joint policy of Brazil and Argentina regarding currency use in bilateral trade. The Local Currency Payment System (SML) framework is investigated as an instrument of reducing trade costs by providing new financial integration mechanisms and its implications according to usual trade issues debate. We cut across different issues related to the SML rationale. Additionally, we describe and analyze the available data for the system, showing that SML use is more common to Brazilian exports than to Argentinean ones.

Keywords: international trade; Mercosul; cost reduction.

JEL: F13; E42; F53; F36.

Rev. Tempo do Mundo, 5(1): 137-151 [2013]

1 INTRODUÇÃO

O escopo das questões relacionadas ao comércio tem sido ampliado desde a segunda metade do século XX, quando os países começaram a negociar a redução de tarifas de forma consistente. Adicionalmente, os acordos regionais adquiriram maior destaque à medida que as negociações comerciais tornaram-se mais complexas. Diante da instabilidade do mundo, soluções inovadoras têm de ser buscadas para lidar com os novos desafios a serem enfrentados. Ao se observar as relações entre os agentes comerciais – aqueles que realmente operam o comércio –, nota-se uma complexidade semelhante à existente nas relações entre países. Lidar com o sistema harmonizado visando classificar seus próprios bens comercializados

1. Versão traduzida a partir do texto original em inglês.

2. Analista do Banco Central do Brasil (BCB). O autor agradece especialmente a Maurício Barata de Paula Pinto (Universidade de Brasília - UnB) por sua notável contribuição. Agradece também a Ali Arbia (Graduate Institute) e aos revisores anônimos por suas valiosas sugestões e comentários. As opiniões emitidas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do BCB, do Ipea ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

requer uma grande quantidade de recursos a fim de se definir corretamente a tarifa apropriada a ser aplicada. Esta tarefa, às vezes, torna-se impraticável, ainda que se esperasse, em tese, que a padronização da classificação contribua para uma simplificação de procedimentos. As obrigações aduaneiras permanecem uma relevante barreira não tarifária significativa para o comércio.

Barreiras ao comércio também podem ser identificadas no contexto de operações de câmbio. Além de todas as dificuldades que um comerciante pode encontrar no transporte e no desembarço aduaneiro de seus bens, uma transação financeira ainda é necessária para liquidar toda a operação comercial: o importador tem de pagar pelo produto que comprou. No entanto, frequentemente, sua moeda local não é a mesma que a moeda do exportador e, portanto, uma operação de câmbio se faz necessária. Além disso, se ambas as moedas não são conversíveis de forma plena no plano internacional, uma terceira moeda pode ser necessária como moeda de faturamento para liquidar a operação comercial. Neste caso, outra operação de câmbio ainda será necessária caso o exportador pretenda obter sua moeda local no final. À medida que a complexidade das transações financeiras aumenta, o mesmo acontece com os custos relacionados.³ Assim, pode-se argumentar que estes custos cambiais associados a uma operação comercial são uma barreira financeira ao comércio. Por conseguinte, medidas que contribuam para a redução de custos financeiros propiciam o florescimento do comércio.

Em outubro de 2008, os governos brasileiro e argentino, objetivando reduzir tais custos, lançaram o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML). O sistema vinha sendo desenvolvido desde 2005, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e foi lançado durante o aprofundamento da crise financeira internacional de 2008. Mantido pelos bancos centrais de ambos os países, o SML estabeleceu uma lógica de câmbio simplificado para a liquidação de operações comerciais entre estes dois grandes parceiros, que têm um volume de comércio bilateral anual de aproximadamente US\$ 30 bilhões. O sistema de pagamento SML está conectado a um sistema de câmbio endógeno, que permite a exportadores e importadores usarem sua própria moeda local, sem ter que comprar ou vender uma moeda conversível internacionalmente. Isto significa que um exportador brasileiro pode utilizar o SML para liquidar uma operação comercial faturada em reais (BRL), recebendo em sua própria moeda, enquanto o importador poderá liquidar o montante total em pesos (ARS). O câmbio entre reais e pesos será realizado pelo SML ou, em outras palavras, por ambos os bancos centrais. *Mutatis mutandis*, o mesmo pode ocorrer na liquidação de uma exportação argentina.

3. Chagas e Baumann (2007), em um trabalho singular para o Mercosul, estimam custos de transação resultantes de transações de intercâmbio nos Estados-membros em mais de US\$ 610 milhões por ano, cerca de 0,1% do PIB brasileiro, com base em números de 2003, antes da adesão da Venezuela.

O objetivo deste artigo é apresentar a estrutura do SML como uma política conjunta realizada por Brasil e Argentina em relação ao uso da moeda no comércio bilateral, bem como discutir suas principais implicações do ponto de vista do comércio internacional. Adicionalmente, serão sugeridos tópicos de discussão acerca de diferentes aspectos do sistema. Finalmente, um conjunto de dados de quatro anos será apresentado. Na seção seguinte, analisa-se a estrutura do SML, descrevendo seus fundamentos legais e seu funcionamento operacional. Na seção 3, o uso do SML e a relação entre a lógica do SML e a usual política comercial praticada por ambos os países do SML são levados em conta. A seção 4 apresenta os dados atualmente disponíveis, e mostra algumas características que já podem ser notadas; e a seção 5 traz as conclusões do artigo.

2 ANTECEDENTES

A Decisão nº 25/2007 do Conselho do Mercado Comum do Sul (Mercosul, 2007) prevê a criação de um sistema de pagamentos que permita o uso de moedas locais nas operações de comércio entre os Estados-partes. Tal mecanismo deve ser estabelecido bilateralmente entre os bancos centrais por meio de acordos. A primeira e única experiência, até setembro de 2013, foi realizada por Brasil e Argentina.⁴ A operação do sistema foi iniciada em outubro de 2008.

Acordos para a liquidação de operações comerciais entre países não são novidade na América Latina. Desde o início da década de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) tem executado o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), que se seguiu a uma anterior experiência multilateral de pagamentos, lançada em meados da década de 1960, ainda sob a antiga Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). O CCR é um convênio entre doze países, que se concentra em prover liquidez de divisas no comércio regional e em reduzir o risco de crédito, transferindo-o aos Estados soberanos. De acordo com o sistema de liquidação do convênio, os países liquidam suas posições comerciais a cada quatro meses com base em uma posição líquida multilateral. Este acordo multilateral é realizado em dólares e a liquidação de forma líquida é especialmente vantajosa, ao requerer menos disponibilidade de moeda estrangeira. O montante reduzido de reservas internacionais disponíveis nestes países durante a década de 1980 tornou o CCR particularmente útil naquele momento. Em um período em que a probabilidade de inadimplência soberana não foi baixa nestes países, o CCR permitiu a existência de comércio entre eles (Reiss, 2010). Com o tempo, um conjunto de

4. Em 2009, os bancos centrais brasileiro e uruguaio assinaram uma Carta de Intenções para desenvolver um sistema semelhante (BCB e BCU, 2009). No entanto, não foi antes de junho de 2013 que o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.822 (Brasil, 2013a), permitindo que a autoridade monetária brasileira definisse um sistema em uma base operacional idêntica.

medidas a fim de reduzir os riscos resultantes do acordo original para os bancos centrais também foi acordado. Atualmente, o CCR tem sido menos utilizado (Aladi, 2012); no entanto, continua a ser um exemplo típico de regimes comerciais da América Latina.

Além do CCR, ainda há outros exemplos de acordos de pagamento multilaterais na América Latina. Uma diversidade de arranjos regionais propuseram distintas soluções, formando-se o emaranhado de acordos regionais sugerido por Bhagwati (2008). Um número finito de países com um número cada vez maior de arranjos – eventualmente sobre a mesma questão – sugere a existência de algumas dificuldades na abordagem sistemática e direta dos desafios existentes. Exemplos de decisões domésticas independentes, com grandes implicações e sem aviso prévio aos vizinhos, não são raras. De fato, Baumann e Mussi (2011) afirmam que o SML é uma notável exceção à baixa capacidade dos países da América Latina em coordenar suas decisões de política econômica, algo que seria uma condição para produzir certa estabilidade entre as moedas nacionais da região.

No momento de seu lançamento, o sistema de pagamentos bilateral foi promovido por meio de quatro objetivos principais (BCB, [s.d.]): *i*) aumentar o acesso de pequenos e médios agentes; *ii*) permitir o comércio exterior em moeda local; *iii*) reduzir o custo das transações; e *iv*) fortalecer o mercado do real brasileiro/peso argentino. Os objetivos de *i*) a *iii*) estão diretamente relacionados ao comércio, enquanto o objetivo *iv*) é uma condição que facilita o comércio ao reduzir os custos de transação, considerando que nenhuma outra moeda é necessária para liquidar a operação comercial. Proporcionar o acesso a pequenos e médios agentes demonstra uma tentativa de reduzir as barreiras para estes agentes e lhes proporcionar a possibilidade de se beneficiarem de um mercado internacional maior. Quanto menor for o tamanho de um agente relativamente ao mercado, maiores barreiras de acesso ao mercado internacional parecem surgir, tais como o acesso reduzido à informação (ou um custo mais elevado para acessá-la) e a produtos financeiros relacionados ao comércio (por exemplo, cobertura de risco). Ao se permitir o comércio exterior em moeda local, os produtores locais podem beneficiar-se de um trâmite de exportações facilitado, sem ter de realizar operações de câmbio, e da eliminação do risco cambial em relação à sua moeda local.⁵ O SML oferece uma estrutura simplificada para a remessa de divisas através da fronteira relativamente às operações de câmbio padrão, o que permite que as instituições financeiras tenham seus custos reduzidos e, assim, suas tarifas aos

5. Pode-se dizer que o risco cambial é removido na moeda local do exportador. Uma vez que o SML oferece um montante de receita fixo, previamente conhecida pelo exportador, em sua moeda local, não há sujeição a nenhum risco cambial adicional, uma vez que seu passivo esteja totalmente denominado em sua moeda local. É claro, porém, que se seu passivo for, pelo menos parcialmente, denominado em moeda estrangeira, o efeito de remoção de risco é atenuado ou mesmo negativo. As vantagens do uso do SML dependem da estrutura de custos, como será discutido na seção 3.

consumidores. Além disto, a promoção de um mercado real-peso possibilita aos agentes escolherem se desejam usar uma terceira moeda em suas operações comerciais, reduzindo custos e promovendo o comércio.

A relação comercial entre Argentina e Brasil representa um volume de negócios de mais de US\$ 30 bilhões por ano, o que é significativo quando considerado em relação ao comércio entre todos os países da América Latina. A Argentina é o destino de mais de 10% das exportações brasileiras e fonte de 9% de suas importações (Brasil, 2013b), enquanto o Brasil é responsável por 20% das exportações da Argentina e um terço de suas importações (Brasil, 2012). Embora ambos os países tenham uma relação comercial estreita, a maior parte do seu comércio é faturada e liquidada em dólares americanos. Isto representa custos adicionais, devido à necessidade de uma transação adicional de câmbio, quando os bens comercializados são avaliados em uma das moedas locais.

O arcabouço do SML está focado na simplificação de operações de pagamento a partir do ponto de vista das moedas estrangeiras. Isto é o que o distingue de outros acordos comerciais regionais. O mecanismo proposto no Mercosul foi estabelecido para evitar custos comerciais adicionais devido à falta de convertibilidade da moeda ao lançar um sistema de liquidação que disponibilizou um serviço financeiro com o objetivo de minimizar esta fraqueza do mercado.

2.1 O ciclo operacional comercial e a função financeira

Podem ser destacadas quatro etapas cruciais para o funcionamento de um negócio comercial: a compra de um bem, a saída do caixa para o pagamento do bem adquirido, a venda do bem e a entrada no caixa relativa ao bem vendido. A primeira representa o momento em que o comerciante se compromete a comprar um bem específico. Para uma indústria, pode representar o montante total de insumos comprados, a fim de tornar a produção possível. A segunda etapa representa o momento em que o comerciante paga pelos produtos (ou insumos) comprados. A terceira, quando o comerciante se compromete a vender o bem, ou, para uma indústria, o momento que vende sua produção. A quarta etapa é quando o comprador paga o comerciante. Deve-se estar ciente de que estas etapas não necessariamente acontecem nesta ordem. De fato, a ordem das etapas é um objeto de estudo na administração de empresas e é, em última análise, o que permite a uma empresa ser viável. Para os fins da análise realizada neste artigo, é suficiente distinguir a primeira e a terceira etapas das segunda e quarta. As primeiras estão relacionadas à negociação e aos acordos comerciais, ao passo que as últimas estão relacionadas à liquidação financeira.

As mesmas etapas ocorrem no comércio internacional. De fato, considere-se o comerciante – ou a indústria – como o exportador, e o comprador como o

importador.⁶ Ambos os conjuntos de etapas (primeira e terceira, e segunda e quarta) também ocorrem neste caso, e sua ordem continua a poder ser definida para cada negociação comercial. Considere-se o vendedor original (ou o fornecedor de insumos) como parte da cadeia de produção do exportador. Assim, um comerciante internacional terá como objetivo maximizar seus lucros a partir da otimização das receitas do ciclo operacional. Deve-se observar que, à medida que compras e vendas internacionais são realizadas, diferentes moedas são usadas para sua liquidação. Não há nenhuma restrição à compra e à venda em moedas diferentes, e a falta desta restrição será relevante para as próximas considerações.

O SML é um sistema de pagamentos internacional que pode ser utilizado para liquidar a terceira etapa, quando o importador paga ao exportador pelos bens comercializados. Quando ambos os agentes usam a mesma moeda, nenhuma operação de câmbio é necessária. Este é o caso de um produto comercializado entre os países da Zona do Euro, em que tanto importador como exportador utilizam o euro. Embora este exemplo possa representar uma percentagem substancial de comércio internacional, a maior parte do comércio global ocorre entre países que utilizam moedas diferentes. Nestes casos, o exportador e o importador devem acordar em que moeda faturarão e liquidarão a operação comercial.⁷ Como um exemplo comum, ao se comercializar com os Estados Unidos, é provável que se escolha o dólar, já que é a moeda mais utilizada no comércio internacional.⁸ No entanto, quando as moedas locais⁹ do importador e do exportador não são conversíveis internacionalmente, uma terceira moeda é, muitas vezes, escolhida para viabilizar a transação financeira. Assim, o importador compra esta terceira moeda para pagar o exportador pelos bens comercializados. Em seguida, a fim de ter sua moeda local, o exportador vende esta terceira moeda e compra a sua própria.¹⁰ O SML age exatamente neste ponto, tornando possível para comerciantes brasileiros e argentinos realizar negócios sem ter de recorrer a outras moedas em vez da local. É um sistema de pagamentos que permite que o importador estabeleça uma ordem de pagamento que será enviada na moeda do exportador, mas será paga por este em sua própria moeda (isto é, a moeda do importador). Pode-se dizer que há uma operação de intercâmbio endógeno nesta ordem de pagamento.

6. De fato, à medida que a produção se torna mais integrada devido ao processo de globalização, distinguir os processos nacionais e internacionais parece ser justificado apenas para objetivos instrucionais, como uma estrutura simplificada. Para uma discussão mais aprofundada sobre as operações globalmente vinculadas, consultar as notas sobre cadeias globais de valor de Cesar e Sato (2012).

7. A moeda utilizada para o faturamento e para a liquidação poderá ser diferente. Friberg e Wilander (2008) argumentam que estas são geralmente as mesmas. Neste artigo, assume-se que as moedas de faturamento e liquidação coincidem.

8. Uma linha de raciocínio para a escolha da moeda no comércio internacional é a existência de externalidades líquidas. Flandreau e Jobst (2009) argumentam a existência de fortes indícios decorrentes do uso da moeda e da baixa correlação de prêmio de liquidez.

9. Por moeda local, entende-se a moeda utilizada no mercado interno como moeda legal no país.

10. Claramente, o dólar é a moeda mais utilizada nesse papel.

Como se pode usar diferentes moedas, duas grandes questões surgem a partir do comércio internacional. Em primeiro lugar, como já foi mencionado, existem custos de câmbio de moedas, e estes custos são adicionados ao preço do bem no mercado doméstico. Como reais e pesos não são conversíveis no mercado global, uma terceira moeda é necessária para liquidar a operação comercial e, assim, aplicam-se custos adicionais. À medida que o custo financeiro de comercialização aumenta, espera-se que aconteça menos comércio, devido à competitividade reduzida de mercadorias exportadas. Em segundo lugar, como os momentos da fixação do preço e do efetivo pagamento podem diferir – e como habitualmente ocorre –, as taxas de câmbio podem variar em função da diferença de tempo. Devido a esta variação da taxa de câmbio, o preço efetivo do bem comercializado também flutua em referência a uma moeda. Esta variação esperada é o risco cambial. Visto que o exportador tem de equiparar seu custo em uma determinada moeda,¹¹ a moeda na qual as receitas são denominadas importa na medida em que se aplica o risco cambial.

3 A LÓGICA DO SML E COMENTÁRIOS SOBRE AS PERSPECTIVAS COMERCIAIS

Nesta seção, serão discutidos quais argumentos poderiam apoiar a existência do SML, e como o comércio pode se beneficiar deste sistema. Além disto, consideram-se os motivos implícitos para o SML e como estes diferem de políticas comerciais comuns perseguidas pelos países.

Posto isso, parece estar bastante claro que a lógica para operacionalizar tal sistema vem da falta de um mercado de câmbio reais-pesos. Na medida em que o mercado privado não fornece liquidez entre estas moedas, os agentes devem escolher alternativas para liquidar financeiramente seu comércio de bens, em vez de uma única operação de câmbio. Considera-se que estas opções trazem ineficiência ao comércio, até certo ponto, visto que os custos de lidar com estas falhas reduzem ganhos do comércio, ou, pelo menos, realoca-os a partir de agentes comerciais para o mercado financeiro. Reduzir os ganhos de agentes comerciais implica reduzir sua propensão para o comércio e, por isso, estas falhas podem ser vistas como barreiras ao comércio. Ao considerar o livre comércio positivamente correlacionado com os ganhos de bem-estar, reduzir os custos financeiros do comércio pode ser justificado.

3.1 A intervenção pública

Um tema proeminente decorrente da análise do SML é que a prestação deste serviço financeiro é uma intervenção pública. O mercado privado já fornece uma alternativa para a liquidação de operações comerciais entre dois países e para o comércio internacional: o uso de uma moeda aceita internacionalmente como

11. Sem qualquer perda de generalidade, assume-se, por simplicidade, que os custos do exportador são denominados em apenas uma moeda. Seus custos podem ser definidos em uma cesta de moedas e seu peso definirá o efeito geral.

moeda de veículo. Assim, desafiar esta forma tradicional pode ser considerado inovador, de um ponto de vista, ou intervencionista, de outro. O pensamento habitual proporia que quanto menos intervenção do governo, melhor. Tarifas mais baixas e menos barreiras não tarifárias são frequentemente associadas à menor intervenção governamental e maiores ganhos do comércio. No entanto, o SML é a estrutura que apresenta menos procedimentos burocráticos e disponibiliza os fundos diretamente ao exportador em sua própria conta bancária. Ademais, permite que os exportadores escolham livremente como preferem lidar com a transação financeira associada à operação comercial principal. O SML dá aos exportadores uma possibilidade extra de optarem pela moeda local em adição à tradicional já disponível. Portanto, parece que maior eficiência é fornecida à transação comercial.

Sem dúvida, pode-se afirmar que o pleno êxito do SML será obtido quando já não for mais necessário. Esta é precisamente uma forma de observar a realização de um objetivo de política pública. Se o propósito do sistema é estimular um mercado de moeda local que permita o comércio bilateral, no momento em que este mercado estiver definido e provido por particulares, a intervenção pública não será mais necessária.

3.2 Tendência do uso do SML

O sistema foi disponibilizado pelos bancos centrais. Contudo, seu uso é voluntário, como seria de se esperar. Seus agentes vão optar racionalmente por usar o sistema à medida que se beneficiam dele. Algumas condições que podem aumentar a probabilidade de uso deste sistema podem ser destacadas. O SML elimina o risco cambial para o exportador em sua própria moeda, de modo que exportadores com passivos denominados majoritariamente em sua moeda local parecem ser mais propensos a usar o sistema de pagamento. Nem toda transação comercial entre Brasil e Argentina é adequada para o uso do SML. O faturamento em moeda local só fará sentido quando os passivos do exportador sugerirem que o faturamento em real – ou faturamento em peso – reduz o risco de câmbio.

Além disso, as empresas que têm subsidiárias em ambos os países parecem estar mais propensas a usar o sistema, uma vez que incorrerão em custos de transações financeiras reduzidos e tendem a apresentar alguma facilidade para mudar a cobertura de uma moeda local para a outra. Como estas podem ter localmente uma quantidade substancial de negócios, um ambiente financeiro mais integrado lhes é benéfico.

A vontade do exportador de receber em sua moeda local é outra questão que deve ser considerada. De certa forma, pode-se dizer que a Argentina usou o dólar como unidade de conta por um período prolongado. Pode-se notar que o sistema

de *currency board* do peso se manteve até o início da década passada, quando uma grave crise eclodiu. Os sérios problemas econômicos resultantes duraram por anos. Portanto, espera-se que durante os anos em que a credibilidade da moeda local estava baixa, o uso do dólar como referência persistiu. Por causa desta percepção sobre a moeda, é possível argumentar que o desejo de atores nacionais de usar pesos em vez de dólares é menor, assim como a probabilidade de receber o pagamento de operações comerciais em pesos por meio do SML.

3.3 Regionalização incipiente em serviços financeiros

A interligação dos sistemas nacionais de pagamentos de ambos os países é um resultado importante. A ordem de pagamento disponibilizada pelo SML é iniciada no sistema de pagamentos de um país e é liquidada no sistema de pagamento de outro país. Por exemplo: uma ordem de pagamento enviada por um importador argentino é instruída no sistema de pagamentos da Argentina pela instituição financeira local; após o Banco Central da Argentina receber a ordem de pagamento, esta é remetida ao Banco Central do Brasil, que instrui a instituição financeira brasileira a creditar na conta bancária do exportador no âmbito do sistema de pagamentos brasileiro.

Vincular os sistemas de pagamento nacionais é um passo em direção a uma relação mais estreita no contexto do mercado regional. Uma comparação pode ser feita com o antigo Sistema de Transferências Automáticas Transeuropeias de Liquidação por Bruto em Tempo Real (em inglês, Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer – TARGET) da União Europeia, em vigor até 2007. O TARGET vinculou sistemas de pagamentos nacionais dos quinze países do Eurosistema e disponibilizou ordens de pagamento em euros entre eles. O TARGET foi substituído pelo seu sucessor, TARGET 2, atualmente em operação. Enquanto o último é um sistema de pagamento unificado, supranacional disponibilizado pelo Banco Central Europeu, o primeiro era uma conexão de sistemas de pagamento nacionais independentes, como acontece com o SML (BIS, 2003; ECB, 2012). Em contraste com o TARGET, que teve todas as suas ordens de pagamentos denominadas em uma moeda comum (o euro), o SML tem de lidar com diferentes moedas nacionais para que a transação de intercâmbio endógena mencionada na seção anterior cumpra esta característica local adicional.

Nesse sentido, embora incerta a existência de uma política propriamente dita, a disponibilização das ordens de pagamentos do SML é, *per se*, um passo em direção à integração regional dos serviços financeiros. Isto amplia o escopo do Mercosul, passando de uma concentração no comércio de bens a um progresso em direção à integração regional financeira.

3.4 Tributação e o câmbio endógeno

No Brasil, a tributação varia entre as transações do SML e as operações de câmbio regulares. O comércio liquidado de acordo com operações de câmbio regulares está sujeito ao imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros (IOF) – atualmente, uma taxa *ad valorem* de 0,38%. A ordem de pagamento do SML, no entanto, não implica uma operação de câmbio direto.

A operação de câmbio no sistema de pagamento é endógena. A ordem de pagamento do SML é desenhada à medida que o importador paga sua instituição financeira em moeda local e a instituição financeira liquida a operação com o banco central nacional em sua própria moeda local. O mesmo acontece no país do exportador, onde todas as transferências de dinheiro são em moeda local. A operação de câmbio de uma moeda para outra acontece no âmbito do SML, ou, mais especificamente, entre os dois bancos centrais. Como nenhum câmbio ocorre entre os agentes – comerciantes e instituições financeiras, nem instituições financeiras e os bancos centrais –, nenhum imposto é devido. Assim, nas operações de SML, o comércio é dispensado da alíquota do IOF de 0,38%. Na prática, então, pode-se afirmar que o comércio internacional enfrenta baixas barreiras tarifárias internas quando se dá no âmbito do SML.

3.5 Os esforços de direção

Por que investir esforços para estimular o comércio a partir de um sistema de pagamentos regional, em detrimento da redução de tarifas bilaterais no âmbito da união aduaneira? O Mercosul é conhecido por estar abarrotado de exceções em relação às suas tarifas comuns, de modo que se poderia esperar que a consolidação da união aduaneira fosse mais frutífera. Não obstante, o processo de negociação de redução de barreiras não é simples e envolve vários grupos de interesse. Portanto, enfrentar desafios por outras perspectivas pode produzir alguns avanços e ganhos que dificilmente seriam alcançados de outra forma.

Ao lidar com o risco da taxa de câmbio, o comércio é facilitado de uma forma diferenciada. Até certo ponto, novas alternativas como o SML poderiam ser trajetórias viáveis para melhorar o comércio internacional. Isto pode ser útil na medida em que as negociações multilaterais parecem estar em um impasse total na Rodada de Doha, e discussões sobre tarifas e outros tipos de barreiras enfrentam alguns obstáculos no debate do comércio tradicional.

3.6 Preocupações sobre a dívida soberana

A estrutura do SML também mostra como preocupações sobre liquidez das contas externas mudaram na América Latina, considerando-se as numerosas inadimplências de dívidas soberanas na década de 1980. Enquanto, durante este tempo,

um acordo que poderia permitir operações comerciais entre os países, com uma disponibilidade consideravelmente reduzida de reservas internacionais, foi um grande objetivo (o CCR da Aladi), o recente acordo do SML desenvolveu-se com a confiança de que os países fossem capazes de liquidar suas operações de comércio exterior diariamente.

Embora ainda existam concessões de crédito entre os bancos centrais do SML, esta provisão de liquidez é simplesmente para manter o sistema operacional viável durante os dias não úteis do mercado de liquidação, e é reciprocamente definida até US\$ 10 milhões (BCB, [s.d.]). Adicionalmente, esta margem de crédito está atualmente muito longe do montante fixado pelo Congresso Nacional para o SML, limitado a US\$ 120 milhões (Brasil, 2008). Além disso, a comparação desta margem operacional de US\$ 10 milhões aos US\$ 1.500 milhões de concessão de crédito bilateral realizada em CCR (*apud* Reiss, 2010) pode apoiar o argumento sobre como a liquidez da conta externa não é mais a principal motivação para um acordo de pagamentos regional.

4 DESCRIÇÃO DE DADOS DO SML

Nesta seção, apresentam-se alguns dados disponíveis para o SML (BCB, [s.d.]), resumidos em uma base trimestral e comparados com os dados do comércio entre Argentina e Brasil (Brasil, 2013b). Sobre esta comparação, nota-se que os dados do SML estão relacionados ao fluxo financeiro que liquida as operações comerciais, enquanto os dados comerciais referem-se aos bens efetivamente enviados durante um período. À medida que os dados trimestrais são agregados à base mensal inicial, espera-se que a diferença, em função do lapso de tempo entre a expedição e o pagamento, seja amenizada, para que os dados sejam comparáveis.

Esses dados mostram que, desde seu lançamento, o uso do SML vem crescendo e atingiu um máximo de 2.600 ordens de pagamento no último trimestre de 2012. As exportações brasileiras (montante total de operações enviadas ao Brasil) por meio do SML aumentaram consideravelmente até alcançar um nível de R\$ 625 milhões sobre cerca de 2.250 operações, em média, ao longo dos últimos doze meses tabelados. A quantidade total de ordens de pagamento do SML feitas neste período para pagar as exportações brasileiras à Argentina representa 6,5% do fluxo do comércio bilateral para o mesmo período. Na outra direção do fluxo, o nível é consideravelmente inferior: representa 1% do número de transações e 0,6% do valor total das transações, mantendo um nível de aproximadamente R\$ 2 milhões. Algumas características podem ser observadas na tabela 1.

TABELA 1
Total de instruções de pagamento do SML por trimestre

| Ano | Trimestre | Argentina para Brasil – instruções de pagamento | | | Brasil para Argentina – instruções de pagamento | | |
|------|-----------|-------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|
| | | Número de operações [#AB] | Montante total [amAB] – em R\$ milhões | Porcentagem do fluxo comercial [%AB] | Número de operações [#BA] | Montante total [amBA] – em R\$ milhões | Porcentagem do fluxo comercial [%BA] |
| 2008 | 4 | 33 | 9,9 | 0,1 | 10 | 1,3 | 0,02 |
| | 1 | 97 | 20,2 | 0,5 | 14 | 0,7 | 0,02 |
| 2009 | 2 | 211 | 102,3 | 1,7 | 18 | 0,6 | 0,01 |
| | 3 | 371 | 132,8 | 1,7 | 21 | 1,1 | 0,02 |
| | 4 | 514 | 198,1 | 2,2 | 20 | 1,9 | 0,03 |
| 2010 | 1 | 652 | 242,5 | 3,7 | 8 | 0,5 | 0,01 |
| | 2 | 695 | 212,3 | 4,2 | 11 | 3,7 | 0,06 |
| | 3 | 914 | 302,0 | 3,2 | 10 | 0,9 | 0,01 |
| | 4 | 1.149 | 406,3 | 4,3 | 12 | 3,9 | 0,06 |
| 2011 | 1 | 1.032 | 375,5 | 4,8 | 10 | 1,3 | 0,02 |
| | 2 | 1.261 | 418,6 | 4,7 | 6 | 2,1 | 0,03 |
| | 3 | 1.359 | 442,6 | 4,1 | 11 | 1,1 | 0,02 |
| | 4 | 1.321 | 424,2 | 4,1 | 23 | 4,3 | 0,05 |
| 2012 | 1 | 1.308 | 426,0 | 4,6 | 25 | 5,0 | 0,07 |
| | 2 | 1.475 | 492,1 | 5,7 | 28 | 5,4 | 0,07 |
| | 3 | 2.061 | 635,8 | 6,8 | 21 | 5,1 | 0,06 |
| | 4 | 2.600 | 728,0 | 7,9 | 9 | 1,7 | 0,02 |
| 2013 | 1 | 1.968 | 550,6 | 6,7 | 8 | 1,7 | 0,02 |
| | 2 | 2.382 | 588,3 | 5,7 | 14 | 2,3 | 0,02 |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC (Brasil, 2013b); Banco Central do Brasil (BCB, [s.d.]).
Elaboração do autor.

Obs.: [#AB] = número de operações feitas na Argentina destinadas ao Brasil; [amAB] = montante total de operações enviadas ao Brasil (em R\$ milhões); [%AB] = percentual de transações do SML sobre o total de exportações brasileiras para a Argentina (em R\$ milhões); [#BA] = número de operações enviadas à Argentina; [amBA] = montante total de operações destinadas à Argentina (em R\$ milhões); [%BA] = percentual de transações do SML sobre o total de importações brasileiras para a Argentina.

Afirmar que os brasileiros são os que mais usam o SML é enganoso. Pode-se sentir tentado a fazê-lo, já que o fluxo de exportação do Brasil para Argentina é consideravelmente maior que o fluxo na direção oposta. Aparentemente, poderia endossar a percepção de que o recebimento de pagamentos em uma das moedas locais pode ser mais atraente que na outra. Deve-se observar, porém, que, como toda transação envolve cidadãos de ambos os países, ambos os países utilizam o sistema de pagamento na mesma proporção, por definição.

Como o fluxo mantém um nível para os últimos trimestres, pode-se perguntar se existe um nível ideal para o uso da moeda local. Pode-se invocar argumentos usados para discutir a tendência ao uso do SML. Como, provavelmente, nem

todas as operações de comércio bilateral usam o SML, pode haver um conjunto específico de transações aplicáveis. Como o padrão de comércio persiste ao longo do tempo, a relação entre este conjunto de operações e o comércio total é estabelecida. Assim, é discutível que exista uma porcentagem do comércio na qual usar o SML – ou faturamento das exportações brasileiras em reais e as exportações argentinas em pesos – seria apropriado. Características do comércio bilateral podem levar a quantificar este nível e estimar o seu esgotamento, questão em aberto que demandaria uma análise mais aprofundada.

Observa-se também, a partir dos dados, que o SML é utilizado em 5% do comércio total entre Argentina e Brasil. À primeira vista, isto não poderia ser considerado relevante no contexto do comércio bilateral. Contudo, considerar que todo o comércio seria direcionado ao SML parece levar a uma conclusão enganosa. Como argumentado anteriormente, o SML traz benefícios ao comércio sob determinadas condições. Em suma, os benefícios do sistema surgem quando faz sentido para o exportador receber em sua moeda local. Como parece ser vantajoso receber em reais, quando os custos de um exportador brasileiro são inteiramente nesta moeda, parece não fazer sentido para um exportador usar o SML se sua estrutura de custos é totalmente em moeda estrangeira. Assim, o SML é uma escolha vantajosa apenas para uma porcentagem do comércio bilateral total. Consequentemente, o nível ótimo para a eventual utilização do SML seria o número adequado para ser utilizado como referência.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Os custos e benefícios da posse de uma moeda internacional têm sido estudados no comércio internacional com o intuito de mensurar as vantagens do “privilégio extraordinário” de se realizar importações na sua própria moeda. Este artigo analisou as implicações de um sistema de pagamentos binacional que realiza operações de câmbio no comércio bilateral de maneira endógena. A redução dos custos no comércio entre Argentina e Brasil como resultado do uso da estrutura do SML pode ser atribuída de forma definitiva àqueles bens cujas estruturas de custos sejam baseadas fundamentalmente em moeda local.

O SML aborda a falta de liquidez do mercado de câmbio nas moedas locais com a provisão governamental de um serviço financeiro, o qual visa facilitar o comércio. Apesar de ser uma experiência muito restrita entre os dois países, o SML pode ser visto como uma ferramenta inovadora, desenvolvida para reduzir os custos cambiais entre dois grandes parceiros comerciais. A sistemática do SML mostra que um acordo regional pode lidar com um problema de uma forma distinta da qual é abordado pelas negociações multilaterais na OMC. Isto é especialmente interessante, dado que a Rodada de Doha e a agenda do comércio global poderão permanecer em impasse por mais alguns anos.

Descreveu-se brevemente o sistema e analisaram-se algumas consequências da redução dos custos nas relações comerciais entre Argentina e Brasil, seguindo-se o estreito vínculo que une a integração financeira e o comércio internacional sob a estrutura do SML. O artigo também trouxe alguns tópicos provocativos relacionados ao SML, que poderão ser aprofundados em futuras discussões, na medida em que a eficácia desta nova estrutura permanece como um campo de estudo a ser explorado. No entanto, é claro que a não convertibilidade entre as moedas locais do Mercosul reduz ganhos do comércio regional e que a disposição do governo em fornecer liquidez a um mercado de câmbio incipiente é uma tentativa de resolver esta distorção financeira no comércio.

REFERÊNCIAS

- ALADI – ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. Secretaría General. **Funcionamiento del Sistema de Compensación Multilateral**. Montevideo: Aladi, jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/w33HSt>>. Acesso em: 4 jun. 2012.
- BAUMANN, R.; MUSSI, C. Cooperação monetária e financeira: o que é bom para a Ásia também é para a América Latina? **Revista de economia política**, v. 31, n. 1, p. 77-97, jan./mar. 2011.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Pagamentos em Moeda Local**. [s. d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/VZlpyh>>. Acesso em: 8 jun. 2013.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL; BCU – BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. **Carta de intenções**. Brasília; Montevideo, 23 out. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sml/Carta-de-Intencoes-BCB-BCU.pdf>>.
- BHAGWATI, J. **Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade**. New York: Oxford University Press, 2008. 160 p.
- BIS – BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Payment systems in the euro area**. Basel: BIS, 2003. 106 p. Disponível em: <<http://goo.gl/Tai4E9>>.
- BRASIL. Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008. Altera a Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2008.
- _____. Ministry of Industry, Development and Foreign Trade. **Aliceweb Mercosul**. Database. 2012. Disponível em: <<http://aliceswebmercosul.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

_____. Lei nº 12.822, de 5 de junho de 2013. Altera o Art. 9º da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008, para abrir crédito ao Banco Central do Uruguai, sob a forma de margem de contingência reciprocamente concedida no âmbito do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML). **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Aliceweb**. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/YKHMyJ>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

CESAR, S. M.; SATO, E. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Revista brasileira de política internacional**, v. 55, n. 1, p. 174-193, 2012.

CHAGAS, L.; BAUMANN, R. Integração monetária no Mercosul: ganhos com menores custos de transação? **Economia aplicada**, v. 11, n. 1, p. 95-111, 2007.

ECB – EUROPEAN CENTRAL BANK. **Target 2**. Frankfurt: ECB, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/1ejb3i>>. Acesso em: 8 out. 2012.

FLANDREAU, M.; JOBST, C. The empirics of international currencies: network externalities, history and persistence. **The economic journal**, v. 119, p. 643-664, Apr. 2009.

FRIBERG, R.; WILANDER, F. The currency denomination of exports: a questionnaire study. **Journal of international economics**, v. 75, p. 54-69, 2008.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. Conselho do Mercado Comum. **Decisão n. 25/07**. Assunção: CMC, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/bfZmnn>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

REISS, D. **Credit concession among central banks within the agreement on reciprocal payments and credits**. 2010. Thesis (Master) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

AS MUDANÇAS NO SENTIDO ESTRATÉGICO DO MERCOSUL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1985) À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA (1999-2002)

Walter Antonio Desiderá Neto¹

Este artigo objetiva analisar as mudanças no sentido estratégico conferido pela política externa brasileira ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) de 1985 a 2002. Dessa forma, o exame não se concentra apenas a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, mas também desde a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina iniciada em meados da década de 1980. Avançando cronologicamente, as formas como o bloco foi abordado pela diplomacia brasileira nos mandatos dos presidentes Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso são relacionadas com as linhas gerais da política externa adotada por cada um deles, de forma a dar sentido a este que pode ser considerado um primeiro ciclo de ascensão e queda nas perspectivas de sucesso da integração regional do Cone Sul (1985-2002).

Palavras-chave: Mercosul; política externa brasileira; integração sul-americana.

SHIFTS ON THE STRATEGIC MEANINGS GIVEN TO MERCOSUR BY BRAZILIAN FOREIGN POLICY (1985-2002)

This article aims to analyze the shifts on the strategic meanings given to Mercosur by Brazilian foreign policy from 1985 to 2002. In this sense, the exam is not concentrated chronologically from the Treaty of Asunción signature in 1991 on, but also since the bilateral approximation between Brazil and Argentina initiated in the mid-1980s. In sequence, the way Mercosur was approached by the Brazilian diplomacy in the administration of Presidents Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso are related to the main trends of the foreign policy adopted by each of them, in order to give sense to what can be considered a first cycle of raising and falling expectations about the success of Southern Cone regional integration (1985-2002).

Keywords: Mercosur; Brazilian foreign policy; South American integration.

JEL F15; F53; F59.

Rev. Tempo do Mundo, 5(1): 153-169 [2013]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar historicamente o papel que foi destinado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) pela política externa brasileira – não apenas a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, mas também desde o diálogo bilateral entre Brasil e Argentina iniciado em meados da década de 1980. Avançando cronologicamente, a maneira como o bloco foi instrumentalizado pela diplomacia brasileira nos mandatos dos presidentes Fernando Collor

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso será analisada, de forma a dar sentido a este que foi um primeiro ciclo de ascensão e queda nas perspectivas de sucesso da integração regional do Cone Sul (1985-2002).

2 A APROXIMAÇÃO BRASILEIRO-ARGENTINA SOB UM CONTEXTO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO: PAZ, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Em 1985, os recém-empossados governos civis do Brasil e da Argentina, liderados pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, respectivamente, inauguraram um processo de aproximação bilateral e de assinatura de acordos entre os dois maiores países da América do Sul. Ainda que este processo tenha representado uma importante inflexão sobre as animosidades e as incertezas que caracterizaram boa parte das relações bilaterais do período antecedente,² no qual os dois países foram dirigidos por governos militares, outros movimentos observados na história das relações bilaterais sinalizavam a existência de disposição para diálogo e integração em ambos os lados da fronteira.

Entre esses movimentos, vale mencionar: o Tratado Argentina, Brasil e Chile (ABC) de 1915; os acordos assinados entre os presidentes Getúlio Vargas e Augustín Pedro Justo na década de 1930, que renderam a construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de Los Libres; o conceito do triângulo ABC proposto por Juan Domingo Perón no início dos anos 1950; a Operação Pan-Americana do presidente Juscelino Kubitschek (Bueno, 2012); a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960; a Declaração de Uruguaiana emitida pelos presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi em 1961, no contexto da Política Externa Independente (PEI)³ idealizada por Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas no Brasil (Vidigal, 2012); e a solução da questão Itaipu-Corpus em 1979 (Vaz, 2002).

Dessa maneira, a experiência desses eventos de certa forma isolados no passado colaborou para que, a partir da retomada da democracia nos dois países e, com o encaminhamento para o fim da Guerra Fria, os dois presidentes pudessem consagrar um novo e ininterrupto período nas relações bilaterais que se caracterizasse pelo fim do antagonismo e das possibilidades de conflito armado entre Brasil e Argentina. Portanto, em 1985, diante da conjuntura internacional de declínio do socialismo e de avanço da interdependência econômica no mundo capitalista, tanto a política externa brasileira como a argentina avistaram na aproximação bilateral uma importante oportunidade para expor ao mundo a retomada

2. Deve-se reconhecer que as desconfianças e as visões antagonônicas entre as duas maiores nações da América do Sul pairaram sobre as relações bilaterais desde antes mesmo de suas independências (Fraga, 2000).

3. Naquela visão adotada pela política externa brasileira, pela primeira vez, a cooperação Sul-Sul ou o universalismo se tornou o eixo central de ação (Leite, 2011).

de seu compromisso com os valores democráticos, de maneira a reconquistar sua credibilidade externa perante as potências ocidentais.

Do ponto de vista econômico, os anos que se sucederem seriam caracterizados pela intensificação da liberalização dos fluxos comerciais e, conseqüentemente, da competição econômica no planeta. Dessa forma, ainda influenciados pelo pensamento econômico cepalino desenvolvimentista, José Sarney e Raúl Alfonsín, na Declaração de Iguazu (1985), sob o simbolismo integracionista da inauguração da ponte Presidente Tancredo Neves entre as cidades de Foz do Iguazu e Puerto Iguazu, criaram uma comissão mista para estudar todos os setores em que poderia haver mais integração entre os dois países, incluindo infraestrutura de transportes, energia e comunicações, bem como cooperação científica e tecnológica. Além disso, propuseram também coordenar posições para reforçar o poder de negociação de ambas as partes nos assuntos relacionados à crise da dívida externa. Afinal, como é possível observar, do ponto de vista econômico, o regionalismo idealizado pelas duas nações em meados dos anos 1980 tinha caráter intervencionista estatal.

Para que um exercício de integração dessa envergadura fosse possível, não havia mais espaço para a permanência de desconfianças do passado a respeito da natureza dos programas nucleares dos dois lados da fronteira. Por isso, nessa ocasião, os presidentes em questão, consolidando um processo de entendimento que vinha ocorrendo lentamente desde a resolução da questão Itaipu-Corpus, também emitiram a Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear (1985), na qual foi estabelecida a finalidade pacífica e de pró-desenvolvimento das pesquisas que ambos vinham executando com material nuclear desde os anos 1950 (Oliveira, 1998). Foram lançadas, ademais, iniciativas de cooperação técnica bilateral na mesma área temática, caracterizando uma importante medida para a confiança mútua que sepultou um longo histórico de acusações entre os dois países.

No ano seguinte, além de ser emitida a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (1986), de teor pacífico-estratégico, foi divulgada também a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina (1986). Neste documento, a preocupação com os desafios da competição econômica do século XXI foi colocada de maneira mais explícita. Como caminho para superar estes desafios, avistou-se a criação de um espaço econômico comum, a ser alcançado a partir do estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) caracterizado por gradualismo, flexibilidade e cautela: um conjunto reduzido de projetos integrados em todos os seus aspectos, com previsão de harmonização simétrica de políticas para assegurar o êxito dos projetos e a credibilidade do programa. Ademais, pensou-se na integração de cadeias produtivas, bem como na harmonização de políticas econômicas, caracterizando a idealização de um regionalismo econômico desenvolvimentista, com intervenção estatal.

Em 1988, a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina veio sintetizar os resultados dos esforços realizados pelas comissões de trabalho criadas desde 1985. O objetivo geral do tratado era a consolidação do processo de integração econômica entre as duas nações sul-americanas, respeitando os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria presentes desde o Pice. Do ponto de vista da política externa brasileira, estes princípios eram importantes para a manutenção de uma margem de autonomia para o país ao longo do processo, conforme coloca Seixas Corrêa (2000, p. 190). De toda forma, a partir de então, o processo deixou de dizer respeito a apenas determinados setores econômicos, passando a abarcar todo o setor produtivo e eventualmente excluir um ou outro que se julgasse sensível.

Segundo o tratado, a constituição de um mercado comum entre as duas maiores economias do continente sul-americano ocorreria em duas etapas: primeiro, formação gradual de uma área de livre comércio em dez anos; segundo, harmonização das demais políticas públicas necessárias à formação do mercado comum, por meio de acordos específicos. É importante ressaltar que o tratado deixava explícito que todas estas decisões que viessem a ser tomadas deveriam ser aprovadas pelos poderes Legislativos dos dois Estados-partes, caracterizando o exercício integracionista como intergovernamental ou ausente de prerrogativas supranacionais – e resguardando a autonomia de ação externa de cada um dos países para a consecução de seus objetivos de inserção internacional.

De maneira resumida, é possível afirmar que, sob a gestão de José Sarney e Raúl Alfonsín, a aproximação bilateral entre o Brasil e a Argentina se beneficiou da convergência de visões de política externa dos dois lados da fronteira, que miravam na integração uma oportunidade para a afirmação de uma relação bilateral baseada em três valores que eram essenciais para o restabelecimento da credibilidade externa no mundo pós-Guerra Fria: paz, democracia e desenvolvimento. Mesmo com as idas e vindas experimentadas pela integração no Cone Sul, estes valores continuam tendo caráter central no processo regional até o presente.

3 O MERCOSUL SOB AS ÓTICAS DE FERNANDO COLLOR DE MELLO E DE ITAMAR FRANCO: O AUGO DO REGIONALISMO ABERTO E A READAPTAÇÃO DO PROCESSO

Com a chegada ao poder de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito pelo sufrágio direto depois de quase trinta anos no Brasil, em um contexto internacional caracterizado principalmente pelo fim iminente do conflito Leste-Oeste e pela globalização, mormente dos fluxos econômicos, a política externa brasileira sofreu forte alteração de prioridades. Como resumem Hirst e Pinheiro (1995, p. 6), três novas

metas foram pretendidas: “1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos; e 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil”.

No que se refere à economia, o novo governo imbuíu-se da concepção de que uma série de reformas modernizadoras e pró-mercado – liberalização das relações comerciais e de investimentos e privatização de empresas públicas, entre outras medidas – era um caminho inevitável a ser perseguido para resolver os problemas da dívida externa (acesso ao financiamento) e da baixa competitividade da indústria nacional. Este novo quadro conceitual de orientação da política econômica – e também da política externa – tinha como fonte de formulação correntes hegemônicas globais de pensamento que se baseavam no triunfalismo do final da Guerra Fria e, certamente, no protagonismo do bloco ocidental capitalista. Na Argentina, estas correntes se expressaram de maneira ainda mais radical (mais veloz e mais intensa) sob a presidência de Carlos Saul Menem.⁴ Vale notar que nesse país o fator mais importante que condicionava as inovações doutrinárias era a iniciativa presidencial, havendo pouca tradição formuladora por parte da diplomacia (Arbilla, 2000).

De acordo com Lima (1994), constata-se que as mudanças na política externa brasileira foram mais bruscas entre o primeiro e o segundo governo civil pós-Guerra Fria que entre o primeiro governo civil e o último governo militar, ainda que entre estes haja descontinuidade de regime político. Isto se deve a pelo menos três fatores que estiveram mais presentes no governo Sarney e menos no governo Collor de Mello (Oliveira, 2005; Hirst e Lima, 1990): *i*) o Ministério das Relações Exteriores (MRE) conseguiu manter seu relativo monopólio sobre a formulação da política externa; *ii*) não houve grandes debates na opinião pública sobre os rumos da política externa; e *iii*) não houve ampliação significativa da agenda de política externa. Em outras palavras, a partir da gestão de Fernando Collor de Mello, com a consolidação democrática e o voto direto, além dos efeitos da globalização – compressão do espaço e do tempo propiciada pelas novas tecnologias de comunicação e de transportes –, iniciou-se um processo de politização da formulação da política externa brasileira que não se observou no governo anterior.

Dessa maneira, enquanto o governo Sarney deu prosseguimento à aplicação do paradigma globalista⁵ de política externa, de inspiração desenvolvimentista e cepalina-estruturalista, entre outras (Pinheiro, 2000), o governo Collor de Mello

4. Por exemplo, a Argentina participou com o envio de navios na Guerra do Golfo Pérsico de 1990 a 1991.

5. Esse paradigma tem três características: *i*) crítica nacionalista à matriz americanista da política externa brasileira tradicional; *ii*) visão das relações econômicas internacionais sob o prisma centro-periferia; e *iii*) concepção teórica realista das relações políticas internacionais, em que se entende que o sistema internacional é anárquico e os países têm o dever de defender seus interesses nacionais (Lima, 1994, p. 35).

rompeu com o consenso presente na diplomacia, retomou em partes o legado de Rio Branco e reaplicou o paradigma americanista, o qual concebia a aliança tática com os Estados Unidos como meio para melhorar a reputação e a credibilidade externas brasileiras e aumentar o poder de negociação do Brasil com o mundo (Lima, 1994). Dessa maneira, abandonando a clivagem Norte-Sul de inserção internacional e o modelo intervencionista de desenvolvimento, buscou-se adotar os padrões políticos e econômicos do bloco ocidental capitalista como forma de modernizar o país.

No plano da integração regional, o processo anterior não apenas foi mantido, mas também, logo em 1990, os novos presidentes do Brasil e da Argentina divulgaram a Ata de Buenos Aires, na qual anteciparam o prazo para a conformação definitiva do mercado comum para 1994,⁶ significando uma aceleração intensa do processo e uma amenização significativa do princípio do gradualismo no projeto integracionista. Conforme a ata, ênfase especial seria dada às reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, tornando-se esta a principal metodologia para a conformação do mercado comum.

Essa inflexão se revelou o abandono da perspectiva desenvolvimentista e a vinculação à nova visão de integração regional adotada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para compatibilizá-la ao fenômeno da globalização e da liberalização multilateral: o regionalismo aberto. A partir de então, o novo processo de liberalização entre os dois maiores países do Cone Sul foi registrado junto à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)⁷ como o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14).

A respeito do novo sentido estratégico conferido ao processo a partir de 1990, Vaz disserta que, seguindo a lógica do regionalismo aberto,

(...) [a integração] representaria espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para a exposição à concorrência externa, segundo a lógica do mercado, representando também resposta adaptativa à formação de blocos econômicos [no mundo](Vaz, 2002, p.88).

Retomando o histórico do processo de formação do Mercosul, para compreender as razões pelas quais o Paraguai e o Uruguai foram incorporados ao bloco em 1991, é preciso lembrar que, poucos dias antes da divulgação da Ata de Buenos Aires, o presidente dos Estados Unidos, George H. Bush (o pai), em momento emblemático para as relações internacionais do continente americano do pós-Guerra Fria, lançou a Iniciativa para as Américas. O presidente anunciou,

6. Lembrando que, conforme o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina, de 1988, o prazo para a consolidação apenas da área de livre comércio era até 1998.

7. A Aladi é sucessora da ALALC, que foi abandonada em razão, principalmente, da inflexibilidade de seus mecanismos e da indisposição dos países participantes, à época (1960-1980), em efetuar concessões tarifárias em itens objeto do processo substitutivo de importações (Almeida, 2008, p. 74; Teixeira e Desiderá, 2012, p. 18).

brindando a recente onda de democratização nos países latino-americanos, que os três pilares desta nova política de relacionamento hemisférico seriam livre comércio, fluxo de investimentos e pagamento da dívida externa.

Em relação à questão comercial, dando como exemplo o acordo firmado com o México,⁸ o presidente americano propunha a formação de uma zona de livre comércio hemisférica (sem Cuba). Os outros dois pilares eram relacionados um ao outro e tinham como objetivo estabelecer uma maneira de os países latino-americanos e caribenhos superarem suas dificuldades no balanço de pagamentos. Dois dos principais motes do anúncio eram a desestatização e a desregulamentação da economia. Dessa forma, a abordagem com a América Latina calcada na segurança dos anos da Guerra Fria passou a ser substituída pelos temas econômicos.

Dessa maneira, sob a perspectiva do regionalismo aberto e a visão estratégica de que a integração regional em pequenos blocos seria importante para os setores produtivos terem tempo de se ajustarem à competição global e à eventual competição da indústria americana em uma zona de livre comércio hemisférica, o Paraguai e o Uruguai,⁹ que vinham participando paralelamente do processo de formas distintas, foram convidados a integrar o Mercosul.

A perspectiva de, como mercado comum, somarem recursos de poder para negociarem conjuntamente a abertura dos setores na eventual área de livre comércio americana foi decisiva para a realização do convite. Portanto, é fundamental salientar que, desde sua fundação, o Mercosul funciona como uma coalizão internacional. Prova disto foi a assinatura do Acordo 4+1 – países do Mercosul e Estados Unidos – sobre comércio e investimento, logo em 1991.

Ainda sobre a incorporação dos dois sócios menores quando da formação do Mercosul e da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, merece atenção o fato de que permaneceram intactos o prazo para consolidação do mercado comum e a filosofia do regionalismo aberto presentes outrora no ACE-14. Em outras palavras, os dois países simplesmente aderiram ao processo iniciado pelos sócios maiores, sem efetuar adendos ou alterações ou receber tratamento diferenciado relevante¹⁰ (Vaz, 2002). O Tratado de Assunção não previu nenhum mecanismo de cooperação para o desenvolvimento, e o Mercosul permaneceu sem apresentar nenhuma iniciativa considerável desta natureza até a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2004.

8. A Área de Livre Comércio da América do Norte (Nafta – sigla em inglês) compreende também o Canadá.

9. "À diferença dos demais países do Cone Sul, o Chile não aderiu ao Mercosul, ainda que mantenha um acordo de cooperação com o bloco. A principal objeção chilena, tal como foi oficialmente formulada, era de que o Chile havia optado por tarifas inferiores às adotadas pelo Mercosul, o que ocasionaria, no caso de levar a cabo a afiliação do Chile, uma elevação de suas tarifas, o que não lhe parecia conveniente" (Jaguaribe, 2005, p. 2).

10. Previram-se apenas diferenças pontuais no ritmo do programa de liberalização comercial, com prazo limite de 1995.

O prazo para a consolidação do mercado comum (1991-1994) foi denominado “período de transição” pelo Tratado de Assunção. O detalhamento exaustivo do procedimento a ser percorrido para a consolidação deste objetivo foi trabalho descrito pelo Cronograma de Las Leñas (1992), no qual se deixou de certa forma claro que, na realidade, para dezembro de 1994, era possível apenas a conformação de uma tarifa externa comum (TEC) ou, em outros termos, uma união aduaneira com limitações (Baumann, 2001, p. 26).

Com relação à forma do processo decisório fixado pelo Tratado de Assunção, aponta que

(...) a adoção do consenso como critério para a tomada de decisão foi de singular importância, na medida em que, primeiramente, assegurava às partes a faculdade que garantia a preservação de seus interesses essenciais, ainda que a capacidade de exercer o poder de veto que a fórmula do consenso trazia implícita não fosse homogênea (...). Essa faculdade era percebida como de grande significado sobretudo para os dois países menores, que encontrariam no multilateralismo o abrigo para a defesa de seus interesses, já que no relacionamento bilateral estariam sempre em condição de inferioridade (Vaz, 2002, p. 133).

Em 1993, após o pedido de *impeachment* e a renúncia do presidente Fernando Collor de Mello que se arrastou durante praticamente todo o ano anterior, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil em um clima político e econômico bastante debilitado. De uma maneira geral, do ponto de vista da política externa, sob a formulação de Fernando Henrique Cardoso e de Celso Amorim como ministros das relações exteriores, buscou-se retomar traços da tradição globalista na inserção internacional brasileira, ajustando algumas alterações bruscas implementadas pelo presidente antecessor.¹¹

No que concerne à integração regional, as ações promovidas durante a breve gestão de Itamar Franco deram prosseguimento à execução das tarefas acordadas anteriormente para o período de transição do Mercosul. Além disso, no contexto destas iniciativas, foi proposta, para além do bloco, a formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), a qual teria em sua composição também os países do Pacto Andino, mais o Chile. Esta iniciativa, além de ampliar o alcance geográfico da iniciativa regional brasileira, tinha claro caráter defensivo em relação à Área de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e à Iniciativa para as Américas, ainda que não tenha prosperado.

Como exemplos emblemáticos observados na readaptação para objetivos mais modestos ao processo de integração regional e o ajuste empreendido na política externa brasileira para assegurar a defesa da autonomia, vale destacar dois acontecimentos: a promoção da Decisão nº 13/1993 no Conselho do Mercado

11. Essa retomada foi iniciada por Celso Lafer ainda no último ano da administração de Fernando Collor de Mello.

Comum (CMC), tomada em Colônia do Sacramento, Uruguai, que postergou formalmente a consolidação do mercado comum para depois do período de transição; e o resultado obtido para a estrutura institucional do Mercosul no Protocolo de Ouro Preto, em 1994, sem nenhum organismo com prerrogativas supranacionais. Nesta ocasião, a TEC também foi estabelecida, formalizando a união aduaneira.

Com relação a esses ajustes, vale lembrar que, como coloca Bernal-Meza sobre a convergência das políticas externas do Brasil e da Argentina no processo de integração regional,

(...) se, por um lado, ambos os países iniciaram o lançamento do Mercosul com uma coincidência crescente nas políticas econômicas, logo após a destituição de Collor começariam a surgir crescentes divergências em matéria de política exterior.

(...) De maneira muito sintetizada, poderíamos assinalar que essas diferenças se centraram em cinco grandes núcleos: 1) as interpretações sobre a “ordem mundial emergente ou em transição” e sobre a “globalização”; 2) o papel a que cada um destes países aspirava nestes contextos; 3) os paradigmas dominantes sobre política externa; 4) as relações com os Estados Unidos; 5) e as políticas de segurança (Bernal-Meza, 1999, p. 42 e 44).

Como resume Hirst (1994, p. 41), enquanto a partir daquele momento a Argentina via nas relações especiais com os Estados Unidos uma oportunidade para atenuar as assimetrias com o vizinho, o Brasil buscava evitar este tipo de relação com a superpotência e, ao contrário, aprofundar o relacionamento com os vizinhos para agregar forças ao negociar uma eventual área de livre comércio hemisférica.

Cumprir lembrar que, em 1994, com a realização da I Cúpula das Américas, em Miami, o presidente americano Bill Clinton lançou o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a ser implementada no hemisfério com a exclusão de Cuba no prazo de dez anos. Com este acontecimento, a pressão para que o Mercosul consolidasse nos anos seguintes a união aduaneira se revelou premente – promovendo no processo de integração, ademais de seu sentido estratégico e econômico, o sentido de coalizão internacional.

4 A AUTONOMIA PELA ADESÃO, PARTICIPAÇÃO E INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL POLÍTICO: DA IDADE DE OURO DO BLOCO À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA

Fonseca Júnior (1998), dissertando sobre a história recente da política externa brasileira, identificou a existência de uma constante busca por autonomia de ação, a qual teria se expressado de formas diferentes historicamente de acordo com os interesses e a posição de poder do país. Se no período da Guerra Fria, especialmente a partir da administração do general Ernesto Geisel, esta autonomia se expressava pela manutenção de distância em relação às ações militares do bloco

ocidental – levando à condenação do uso da força nas relações internacionais e à defesa do direito internacional, bem como a outras posições –, com o encerramento da Guerra Fria, e após a democratização no Brasil, mudanças na leitura que o país fazia de si mesmo e da ordem internacional alteraram sua maneira de buscar esta autonomia.

De acordo com aquele autor, na virada de 1994 para 1995, com a consolidação democrática representada pela eleição e posse do governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como com a estabilização econômica trazida pelo Plano Real, consagrou-se a nova leitura, que vinha sendo feita do sistema internacional desde o final da gestão de Fernando Collor de Mello, de que a nova ordem em transformação se caracterizaria pela redução da importância das questões de segurança e pela estratificação da política internacional em regimes internacionais multilaterais e temáticos. Do ponto de vista econômico, para além da globalização dos fluxos, percebia-se a tendência internacional de se organizar em blocos regionais como preparo para a abertura comercial multilateral programada para um momento posterior. Neste ponto, o Mercosul, processado ainda antes da formação desta tendência, era para o Brasil como um patrimônio.

Em decorrência dessa leitura da conjuntura pós-Guerra Fria dos anos 1990 – bem como da leitura que a partir da dupla estabilização o país fazia de si mesmo –, a política externa brasileira do governo Fernando Henrique Cardoso buscou autonomia de ação em sua inserção internacional de três formas integradas. Primeiro, a partir da adesão aos regimes internacionais, com a finalidade de renovar sua credibilidade externa com relação a diversos temas em que tivera sua imagem debilitada perante as potências ocidentais nos anos anteriores, como democracia, direitos humanos, meio ambiente e proliferação nuclear. Vale destacar a adesão ao Tratado de não Proliferação Nuclear (TNP)¹² e a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). No plano da integração regional, merece nota a assinatura do Protocolo de Ushuaia em 1998, que estabeleceu a cláusula democrática no bloco, prevendo diversas sanções ao Estado-parte que romper com a ordem democrática em seu país.¹³ A Bolívia e o Chile, que se tornaram membros associados do Mercosul em 1996, também são signatários deste protocolo.

Segundo, pela própria participação nesses regimes, com o intuito de influenciar na formulação das regras negociadas que futuramente porventura viriam orientar estes esquemas de governança. Há neste ponto também uma constante e sutil crítica com relação às distorções de poder e riqueza globais. A ideia seria participar do sistema para, por dentro, tentar mudá-lo a seu favor.

12. Essa adesão ocorreu de forma coordenada com a Argentina, de Carlos Saul Menem, no contexto de um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003).

13. O Artigo 5º do protocolo prevê desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e das obrigações resultantes destes processos.

Por fim, por meio da integração regional, de forma a fortalecer as capacidades econômicas do país por meio do comércio com os sócios, do crescimento econômico e da atração de investimento externo direto (IED), e, também, como uma forma de agregar capacidades nas negociações e no diálogo com outras regiões, como colocou Luiz Felipe Lampreia (1998, p. 12), ministro das relações exteriores entre 1995 e 2001.

Seguindo a argumentação de Pinheiro (2000), essa forma de buscar autonomia que se consagrou no governo de Fernando Henrique Cardoso pode ser descrita como um institucionalismo pragmático, apresentando perfil mais ou menos vinculante a depender da situação em questão. Mais especificamente, em âmbito global, demanda instituições fortes, que possam de alguma maneira atenuar as assimetrias de poder do sistema internacional e permitir o acesso brasileiro ao desenvolvimento, enquanto no âmbito regional mantém organizações intergovernamentais, de baixo perfil institucional, sustentando o *status quo* do subsistema regional.

Mariano e Ramanzini Júnior, por seu turno, chamam atenção para o fato de que, neste que denominam “modelo de Mercosul presente na política externa brasileira”, formulado principalmente na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso,

(...) as características do bloco devem concordar com os princípios de autonomia e desenvolvimento que, por sua vez, expressam-se no Mercosul a partir de duas características principais do processo de integração do Cone Sul: a intergovernamentalidade e a dificuldade em lidar com as assimetrias existentes (Mariano e Ramanzini Júnior, 2012, p. 23).

No que tange às negociações comerciais, a assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação em 1995 entre o Mercosul e a União Europeia deu início à instrumentalização do bloco como coalizão internacional para negociação em dois tabuleiros distintos – União Europeia e Alca –, usando as ofertas realizadas em um e outro contexto como ativo político a apresentar de um lado a outro como alternativas. Além da existência destes dois contextos, o Brasil priorizou as negociações multilaterais na recém-criada Organização Multilateral do Comércio (OMC), na qual percebeu haver mais possibilidades de conseguir vantagens pela utilização do Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC), em função do formato de seu processo decisório e de suas prerrogativas para autorizar retaliações contra países transgressores das regras do regime (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003, p. 49).

Do ponto de vista econômico, o período compreendido entre a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, passando pela estabilização econômica brasileira trazida pelo Plano Real em 1994, chegando à crise financeira asiática de 1997, corresponde ao que se pode chamar de idade de ouro do Mercosul. A corrente de comércio entre os integrantes do bloco cresceu a uma média anual superior a 25%.

A importância relativa das transações intrabloco, por sua vez, aumentou de 8,9%, em 1990, para 22,4%, em 1997. O IED brasileiro na Argentina quintuplicou entre 1993 e 1997. Como destaca Baumann (2001, p. 40), houve inclusive diversificação destes investimentos, antes concentrados em serviços, mormente os bancários. Dessa forma, não se pode negar um sentido estratégico do bloco como importante estimulador de fluxos econômicos para o Brasil até o primeiro governo Cardoso.

De toda forma, a contaminação dos mercados pela crise financeira trouxe dificuldades para o Brasil manter o regime de bandas cambiais que vinha sustentando a estabilidade econômica no país, acompanhado de outras medidas. Com a retração na liquidez internacional em função da crise russa, o governo brasileiro não teria mais recursos para sustentar a valorização da moeda brasileira por muito tempo. Dessa forma, passadas as eleições, em 1999, adotou-se o regime de câmbio flutuante e a moeda logo sofreu uma forte desvalorização. Automaticamente, os preços relativos no Mercosul se alteraram em favor do Brasil, mas o comércio intrabloco estagnou até 1999.

A Argentina, que vinha seguindo um modelo econômico baseado na paridade artificial de sua moeda, o peso, com o dólar americano, sofreu os efeitos daquela crise financeira internacional de maneira ainda mais dura. A desvalorização do real apenas agravou sua situação. Conforme coloca Ferrer (2006, p. 299-302), além de o Banco Central do país ter seguido bancando a paridade com o dólar com o esvaziamento de suas reservas, alguns erros de percurso contribuíram para que o governo argentino acabasse acumulando uma dívida impagável: *i)* abertura do mercado interno com taxa supervalorizada, que destruiu a indústria nacional; *ii)* instalação de filiais de empresas estrangeiras com déficits em suas transações com o exterior; e *iii)* reforma do setor previdenciário que reduziu os recursos do setor público.

O presidente Fernando De La Rúa governou a Argentina de 1999 a 2001. Depois que decretou o *corralito*¹⁴ e o povo saiu às ruas, não teve alternativa senão renunciar. A crise que era econômica tornou-se política, e, após a indicação sucessiva de vários nomes para a presidência, Eduardo Alberto Duhalde Maldonado tomou posse e governou o país durante 2002. Embora esforços tenham sido feitos, o risco país atingiu o maior pico visto na história econômica e o calote parcial da dívida externa foi inevitável, refletindo em dificuldades no acesso ao financiamento para a nação argentina até o presente.

De certa forma, nas negociações da Alca, essa situação de crise ensejou a perspectiva no Brasil e na Argentina – no governo e na sociedade – de que o processo deveria ser retardado, fortalecendo de alguma maneira uma convergência de

14. Como ficou apelidado o bloqueio das contas-correntes bancárias no país.

perspectivas dos dois lados da fronteira quanto a este tema. Como lembram Mariano e Vigevani (2006, p. 345), na III Cúpula das Américas de 2001, ocorrida em Quebec, Canadá, reafirmou-se, por exemplo, que a Alca não ambicionaria futuros aprofundamentos para outros níveis de integração além da área de livre comércio.

Na política externa brasileira, um tímido discurso de viés terceiro-mundista voltou a ter espaço. Com Celso Lafer à frente do Itamaraty de 2001 a 2002, o Brasil, também sob a voz da diplomacia presidencial, dissertou em diversos foros da governança global a respeito, a partir de então, da “globalização assimétrica”.

Regionalmente, foi relevante um pouco antes o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) na I Cúpula Sul-Americana em 2000, revelando uma tentativa de retomar a ideia de que o espaço regional brasileiro compreenderia todo o subcontinente – além de demonstrar a busca de alternativas em um momento em que o Mercosul não progredia e perdia relevância econômica.

O governo Cardoso tratou de dar maior perfil político e uma agenda mais ampla ao processo, por meio da I Cúpula Sul-Americana (Brasília, 31 de agosto e 1º de setembro de 2000). Nessa cúpula, em que se incorporaram Guiana e Suriname, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi lançada e foi impulsionado o processo de convergência da [Comunidade Andina de Nações] CAN com o Mercosul na ALCSA. Na cúpula, o processo da ALCSA foi assinalado como a futura espinha dorsal da América do Sul. Esses objetivos se reiteraram na ocasião da II Cúpula Sul-Americana, celebrada em Guayaquil (Equador) em 26 e 27 de julho de 2002 (Sanahuja, 2012, p. 35).

Por fim, vale ressaltar uma dimensão importante que está compreendida temporalmente no governo Cardoso. Refere-se àquilo que Seixas Corrêa (2000, p. 208), ao analisar o encaminhamento da integração regional no Cone Sul, chamou atenção para o desenvolvimento mais ou menos espontâneo do “Mercosul político” paralelamente ao econômico-comercial. O autor, que foi ministro interino das relações exteriores, em 2001, entre as gestões de Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer no governo Cardoso, elencou os três exemplos mais relevantes de iniciativas neste aspecto do bloco.

Primeiro, conforme mencionado anteriormente, a questão do compromisso com a democracia, formalizada pelo Protocolo de Ushuaia. Em segundo lugar, nesta ocasião, a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, que aprofundou cooperação militar e medidas de confiança para a promoção da paz na região. Por último, a assinatura de uma série de acordos de cooperação na área judiciária.

Outro rol de medidas que merecem nota nessa dimensão – e também são lembradas por aquele diplomata – são as decisões que levaram à constituição do Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul (FCCP). Desde 1996, os

quatro Estados-partes do bloco estabeleceram um mecanismo de consulta e concertação política com os seguintes propósitos: ampliar e sistematizar a cooperação política no bloco; examinar as questões internacionais de especial interesse para os Estados-partes, com o objetivo de buscar concertar posições sobre elas; e considerar assuntos de interesse político relacionados a países terceiros, grupos de países ou organismos internacionais.

Em 1998, o mecanismo foi convertido no FCCP, como órgão auxiliar do CMC, integrado por altos funcionários das chancelarias dos Estados-partes. À nova instituição foi delegada a atribuição de formular recomendações, as quais são elevadas para a consideração do conselho. Observa-se, pois, como efeito da instrumentalização do bloco como coalizão internacional nas negociações da Alca e do acordo com a União Europeia, um início de transbordamento desta função para outras áreas temáticas não comerciais – a partir da criação deste órgão.

De qualquer maneira, o fato de o bloco regional não ter representação formal em nenhuma organização internacional – OMC e ONU, por exemplo, as principais em que deveria ter para cumprir a função de coalizão internacional e coordenação das políticas externas de seus integrantes, conforme argumenta Hoffmann (2007) – provoca severas limitações para que as atividades do FCCP tenham mais visibilidade e efetividade. Por isso, ao longo do tempo, foi se destacando a função deste órgão de apenas promover a consulta e o diálogo político intrabloco.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise histórica realizada ao longo deste artigo, identificam-se entre 1985 e 2002 mudanças significativas no regionalismo empregado no Cone Sul. Nesse sentido, há inicialmente uma proposta desenvolvimentista, com intervenção estatal e cooperação em políticas econômicas, que vai pendendo a partir de 1990 para um modelo liberal, o qual tem foco em desgravações tarifárias automáticas e lineares. Assim permanece o processo durante os anos 1990, até que, em função, entre outros fatores, da crise financeira asiática e russa que afeta o Brasil e, mais intensamente, a Argentina, acaba perdendo a ênfase liberal nos anos 2000 (Teixeira e Desiderá, 2012).

Da perspectiva da política externa brasileira, há de certa forma o mesmo movimento de mudança sob outros signos. Não poderia ser de outra forma, uma vez que o sentido estratégico conferido pelo país ao processo de integração regional tem tido grande influência sobre o formato que o regionalismo tem tomado na região. Portanto, se na visão da diplomacia sob o mandato de José Sarney predominava o paradigma globalista, de influência desenvolvimentista, cepalina-estruturalista, a partir do governo Collor de Mello, começou a ter espaço o paradigma americanista, com adoção dos padrões ocidentais capitalistas, em um contexto em que o fim da Guerra Fria se fazia iminente e a vitória do bloco ocidental estabelecia sua hegemonia.

A crise política doméstica, somada à tradição formuladora em política externa do corpo diplomático brasileiro, só fez atenuar a maneira como este paradigma se expressaria nos anos seguintes no país: de maneira mais cautelosa.

Com a chegada do governo Cardoso, a participação dos regimes internacionais como forma de elevar a credibilidade externa do país continuou sendo o eixo central de ação externa, seguindo a ideia de que era necessário abandonar a clivagem Norte-Sul na inserção internacional brasileira. Ao mesmo tempo, diante das investidas para a formação de uma área de livre comércio hemisférica e a pressão doméstica contra este projeto, consolidou-se a visão estratégica de que o bloco regional contribuía para a autonomia do país nas relações internacionais, pois representava, concomitantemente fonte de fluxos econômicos e coalizão defensiva.

A crise financeira asiática de 1997, seguida da crise russa, atingiram severamente as economias do Brasil e da Argentina, estagnando os expressivos resultados que o Mercosul vinha apresentando do ponto de vista econômico desde sua criação. Recorrentes controvérsias comerciais intrabloco se somariam a este contexto após 1999, de forma a fazer com que o sentido estratégico econômico que o bloco apresentava para a política externa brasileira ficasse a partir de então em suspenso.

Afinal, cumpre apontar que, no que tange àquilo que se manteve constante, para a política externa brasileira, apesar da mudança de paradigmas, no período analisado, sempre esteve presente uma visão estratégica do Mercosul como um projeto político garantidor da paz e da democracia na região. Além disso, o bloco também foi instrumentalizado como plataforma para agregar capacidades e aumentar o poder de barganha do país em negociações econômico-comerciais externas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 72-97, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/4wTDKM>>.
- ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/p41MCH>>.
- BAUMANN, R. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. *In*: _____. (Org.). **Mercosul: avanços e desafios da integração**. Brasília: Ipea, 2001. cap. 1, p. 19-68.
- BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 40-51, jul./dez. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/vuLRXM>>.

BUENO, C. O Brasil e o integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-Americana. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 43-62.

FERRER, A. **A economia argentina**: de suas origens ao início do século XXI. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2006.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/12FUVI>>.

FRAGA, R. Uma visão política do Mercosul. *In*: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 217-235.

HIRST, M. La dimensión política del Mercosur: especificidades, aspectos institucionales y actores sociales. **Perfiles latinoamericanos**, n. 4, p. 37-62, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/LZILZ9>>.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. *In*: RUSSEL, R. (Org.). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista brasileira de política internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/KWfYwk>>.

HOFFMANN, A. R. A representação do Mercosul nas organizações internacionais. **Radar do sistema internacional**, 2007.

JAGUARIBE, H. **El proyecto sudamericano**. Montevideo: Integración Sur; Claes, 2005.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5-17, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/knprdg>>.

LEITE, P. S. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/EszeW0>>.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

MARIANO, M.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MARIANO, M.; VIGEVANI, T. A Alca e a política externa brasileira. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, cap. 11, p. 321-356.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 5-23, jan./jun. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/85qC5i>>.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: el caso de Unasur. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Orgs.). **El regionalismo “post-liberal” em América Latina y el Caribe**. Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Cries, 2012.

SEIXAS CORRÊA, L. F. A visão estratégica brasileira do processo de integração. *In*: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 183-216.

TEIXEIRA, R.; DESIDERÁ, W. **A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.790). Disponível em: <<http://goo.gl/im1184>>.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: FUNAG; Ipri, 2002. Coleção Relações Internacionais.

VIDIGAL, C. E. A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguiana às Malvinas. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 63-77. Disponível em: <<http://goo.gl/O643jh>>.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, São Paulo, p. 31-61, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, cap. 10, p. 299-320.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes Carvalho Vasquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higaa

Capa

Aline Rodrigues Lima

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

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em pólen soft 80g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo trinta páginas, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os padrões da revista: *i*) fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 e parágrafo justificado; e *ii*) margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. As chamadas das citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
8. Para a apresentação das referências, observar a norma NBR 6023 da ABNT. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
9. Apresentar em página separada: *i*) título do trabalho em português e em inglês – em maiúsculas e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) um resumo de cerca de 150 palavras, em português e em inglês; *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
10. Deverão ser enviados dois arquivos: *i*) documento de submissão: arquivo com o texto e as ilustrações – versão completa, sem identificação de autoria – em formato PDF; e *ii*) documento complementar: arquivo com o texto e as ilustrações em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível. Obs.: caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos nos formatos originais.
11. Cada (co)autor receberá cinco exemplares da revista em que seu artigo for publicado.
12. As submissões deverão ser feitas on-line pelo *e-mail* tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

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.



ISSN 2176-7025



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos