

**Brazil-China Innovation Dialogue 2017**

**Palácio do Itamaraty –RJ**

**28 e 29 de novembro**

# **As relações econômicas Brasil-China: do comércio para o investimento**

**A procura por um novo marco intitucional?**

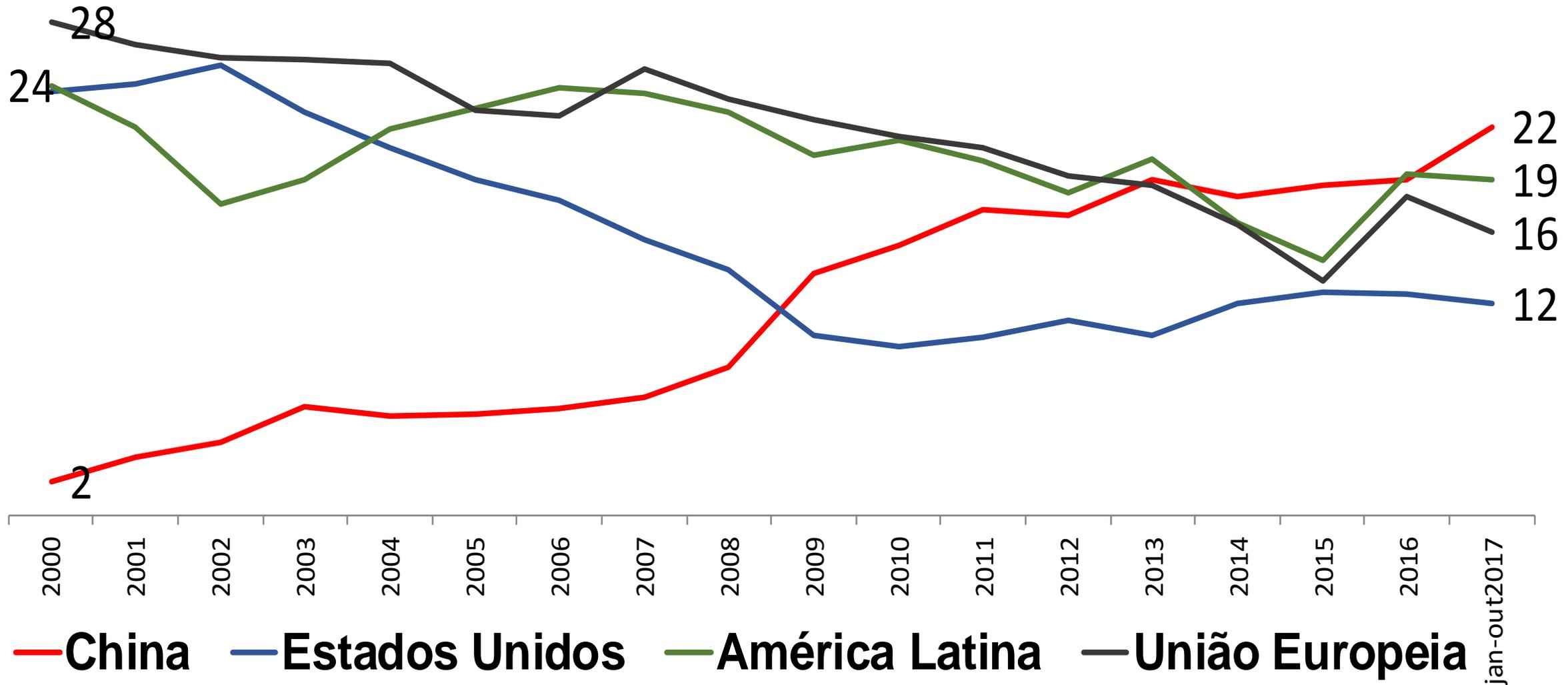
***Lia Baker Valls Pereira***  
***FGV/IBRE e UERJ/FCE***

# Motivação e objetivo sob a ótica do debate no Brasil

- As trocas comerciais Brasil-China cresceram em função das vantagens comparativas de cada país e prescindiram de acordos comerciais de integração entre os dois países.
- A partir dos anos de 2010, a consolidação da estratégia de internacionalização das empresas chinesas, a importância da entrada dos investimentos diretos chineses no Brasil e a relevância conferida pela China à formalização de acordos de investimentos inauguram uma nova etapa na relação Brasil-China.
- Ao mesmo tempo, o Brasil passou a ampliar a abrangência de seus acordos comerciais e inicia a realização de acordos bilaterais de investimentos, a partir de 2015.
- Nesse novo cenário, é preciso considerar a possibilidade de um acordo de investimentos com a China. Diferente das trocas comerciais, o fluxo de investimentos requer transparência das regras, pois as decisões estão inseridas em estratégias de longo prazo com impactos permanentes na economia. Este seria o primeiro acordo de investimento com um país relevante para o aumento da taxa de investimento no Brasil, em especial nos projetos de infraestrutura.

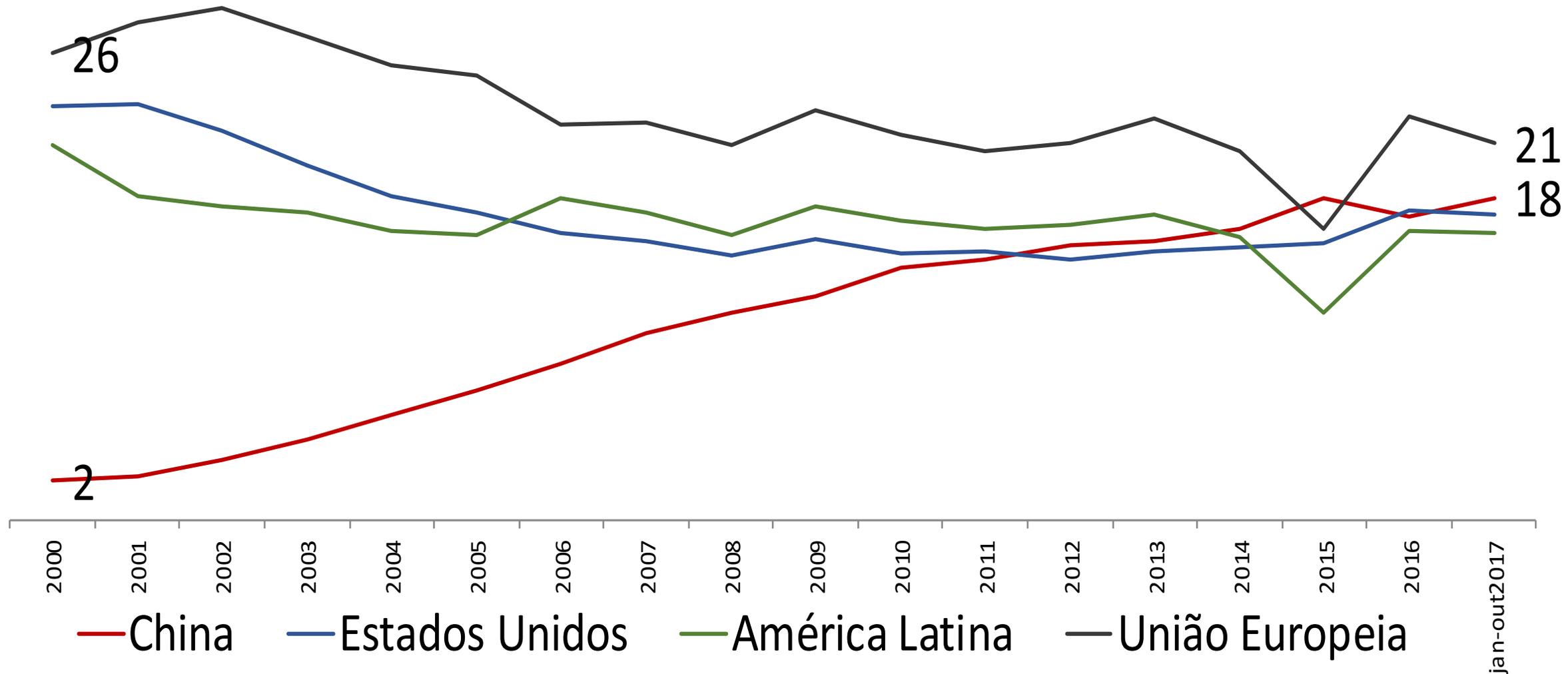
# China como parceiro comercial-1

Gráfico 1: Participação (%) nas exportações brasileiras



# China como parceiro comercial-2

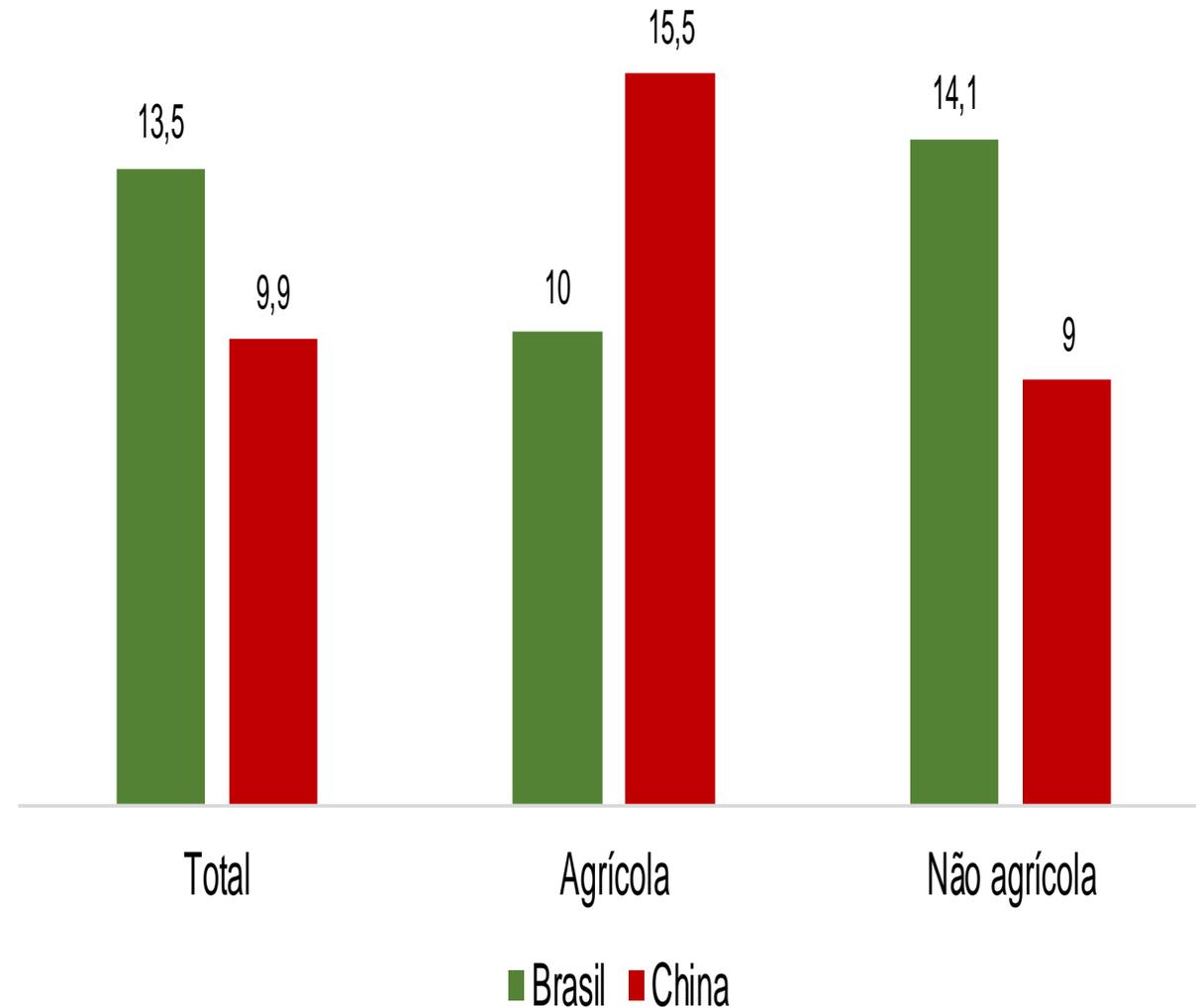
## Gráfico 2: Participação (%) nas importações brasileiras



# Assimetria nos fluxos comerciais

- Três produtos — minério de ferro, soja em grão e óleo bruto de petróleo — explicam mais da metade das exportações brasileiras para a China, desde o início dos anos 2000. Uma dependência que tem crescido. Jan-out 2017: 82%
- O comércio do Brasil com a China replica características de um comércio Norte-Sul da década de 1950 e está inserido numa estrutura tarifária de importações também Norte-Sul. A China protege relativamente mais as commodities primárias do que produtos não agrícolas e o Brasil tem uma estrutura oposta

Gráfico 3: Média simples da tarifa de importação (%) aplicada - 2016



# Arcabouço institucional dos anos 2000

- O adensamento das relações diplomáticas expressa na criação em 2004 da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban) não foi acompanhada de uma agenda de negociação comercial clássica visando a realização de um acordo de livre comércio. Várias declarações ...
- A agenda de negociações comerciais do Brasil tendeu a se concentrar na Rodada Doha, iniciada em 2000. Embora tenham sido realizados alguns novos acordos, esses tinham escopo limitado seja em termos da cobertura das preferências de acesso a mercados e/ou áreas negociadas.

# Acordos comerciais do Brasil

## Existing Agreements

1. ALADI (Associação Latino Americana de Integração) 1980: substitui ALALC . No âmbito desses acordos, realização de acordos bilaterais
2. Mercosul (1991)
3. Mercosul-Bolívia (1996)
4. Mercosul-Chile (1996)
5. Mercosul-México (2002) parcial e mais o Acordo Automotivo
6. Mercosul- Peru (2005)
7. Mercosul- Colômbia, Equador e Venezuela (2005)
8. Mercosul- Guiana (2003) , partial
9. Mercosul- Suriname (2005), partial
10. Mercosul- Cuba (2007)
11. Mercosul- Índia (2009). 400 produtos
12. Mercosul – Israel ( 2010).
13. Mercosul-SACU (África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto, Suazilândia) 2008, 1700 produtos (pending approval)
14. Mercosul- Egito (2010, pending approval)
15. Mercosul – Palestina (2011, pending approval).

## **Box: Acordos comerciais: em negociação**

**Mercosul-União Europeia.** Início das negociações em 1999, interrompidas em 2004 e retomadas em 2010. Objetivo: criação de um acordo de livre comércio que inclui além dos temas de acesso a mercados de mercadorias e serviços, textos normativos sobre investimentos, compras governamentais, entre outros.

**Mercosul-Índia.** Em 2009, foi assinado um acordo de preferências tarifárias que incluía 450 linhas ofertadas pela Índia e 452 pelo Mercosul. Em 2013, o Ministério de Desenvolvimento (MDIC) realizou consulta pública para ampliação do acordo. Objetivo: ampliar as preferências tarifárias.

**Brasil-México.** Em 2015, foram lançadas negociações para ampliar o acordo comercial existente entre os dois países e o MDIC lançou consulta pública no mesmo ano. Objetivo final: criar uma área de livre comércio.

**Mercosul-Japão.** Em 2012, foi estabelecido o Diálogo para o Fortalecimento das Relações Econômicas entre o Japão e o Mercosul. Em maio de 2016, discutido medidas para a expansão das relações comerciais. Em fevereiro de 2017, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) lançou consulta pública para que o setor privado detalhe o seu interesse nessa negociação.

**Mercosul-Coreia do Sul.** Em 2009, foi estabelecido o Grupo Consultivo para a Promoção de Comércio e Investimentos. Em junho de 2016 foram iniciadas troca de informações para possíveis negociações comerciais. Em fevereiro de 2017, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) lançou consulta pública para que o setor privado detalhe o seu interesse nessa negociação.

Fonte: As informações foram reproduzidas da página da Secretaria de Comércio Exterior.  
<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/797-acordos-em-negociacao>

# A estratégia chinesa

A China passou a ter uma política ativa de negociações comerciais nos anos 2000, com grau de abrangência que vai além do comércio de mercadorias. A estratégia dos acordos abrange países onde as empresas chinesas constroem suas cadeias de valor na Ásia (acordo ASEAN, em especial), assim como acordos com países que possuem recursos naturais demandados pela China, como Chile e Peru

## **Acordos de Livre Comércio da China em vigor**

| <b>Parceiros</b> | <b>Data</b> |
|------------------|-------------|
| Georgia          | 2016        |
| Austrália        | 2015        |
| Coreia do Sul    | 2015        |
| Suiça            | 2014        |
| Islândia         | 2014        |
| Costa Rica       | 2011        |
| Peru             | 2009        |
| Cingapura        | 2008        |
| Nova Zelândia    | 2008        |
| Chile            | 2006        |
| Paquistão*       | 2007        |
| ASEAN**          | 2005        |

\*em 2009 entrou em vigor um acordo sobre serviços .

\*\*em 2007 acordo sobre serviços

e, em 2009 foi incluído um acordo sobre investimetnos

### **Acordos de Livre Comércio sob negociação**

Pareceria Econômica Regional Abrangente (RCEP)\*

Conselho de Cooperação do Golfo

Japão e Coreia

Siri Lanka

Maldivas

Israel

Noruega

Cingapura\*\*\*

Nova Zelândia\*\*\*

Chile\*\*\*

- **União Econômica Euroasiática (Eurasian Economic Union, EAEU)** composta pela Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Rússia e Quirguistão. O acordo garante a oferta de recursos energéticos e minerais e assegura acesso mais rápido ao mercado europeu a partir da construção da infraestrutura de transportes , via Alemanha , o que pode influenciar na logística das cadeias de valor.
- **Conselho de Cooperação do Golfo Pérsico** (Omã, Emirados Árabes, Arábia Saudita, Catar, Bahrein e Kuwait). As negociações foram iniciadas em 2004 e seria mais um fator para assegurar a oferta de recursos energéticos, além de considerar facilidades para serviços, como turismo.
- **Shangai Cooperation Organization (SCO)**. SCO é uma organização intergovernamental criada em 2001, que tem China e Rússia como seus principais membros. Além desses dois países, a organização é composta pelos seguintes membros: Índia, Cazaquistão, Paquistão, Quirguistão, Tajiquistão e a República do Uzbequistão . Em 2016, foi proposta uma área de livre comércio entre os membros da SCO que poderá incluir membros observadores como a Turquia. Em adição a proposta foi acompanhada de criação de um banco de desenvolvimento para projetos regionais.

# Qual a relevância para o Brasil dos acordos chineses?

- A China está construindo sua rede de acordos preferenciais visando garantir a oferta dos recursos que necessita para assegurar sua segurança energética e alimentar.
- Em adição, os acordos são instrumentos para que o país assegure acesso a mercados e crie normas e padrões de negociações nos diversos campos incluídos nos atuais acordos de livre comércio.
- Os acordos não são entendidos exclusivamente como uma “questão de negócios”, mas também como exercícios de fortalecimento da China no cenário político/econômico a procura de padrões que não sejam mera reprodução dos acordos liderados, em especial, pelos Estados Unidos.

# Acordos de investimentos-1

- Segundo a UNCTAD (2017), em 2016 haviam 3.324 acordos bilaterais/regionais que tratavam de provisões relativas ao investimento direto estrangeiro (IDE) .
- A proliferação desses acordos está associada à expansão do processo de internacionalização das empresas e às dificuldades das negociações no âmbito multilateral.
- No contexto dos acordos bilaterais de investimentos (ABIs), Brasil e China apresentam diferentes trajetórias: enquanto a China assinou 145 ABIs entre 1982 e 2015, o Brasil assinou 6 acordos, todos em 2015.

# Acordos de investimentos-2

- As negociações multilaterais
- Os acordos bilaterais: as dificuldades de negociações no âmbito multilateral reforçaram a demanda pela assinatura de acordos bilaterais.
- Em 1994, o TLCAN (Tratado de Livre Comércio da América do Norte) entre os Estados Unidos, México e Canadá, inaugurou o novo formato de AI que passou a ser o modelo para os ABIs realizados pelos Estados Unidos e influenciaram os ABIs da União Europeia com países extra-bloco. Passaram integrar esses acordos, a cláusula investidor-Estado para a solução de disputas e mecanismos de compensação para expropriação direta e indireta

# ABIs no Brasil

- Nos anos de 1990, o Brasil assinou 14 acordos de ABIs, mas nenhum entrou em vigor.
- A dimensão do mercado interno, a equiparação pela Constituição da empresa estrangeira em relação à empresa nacional e a abertura unilateral de setores ao capital estrangeiro reforçavam os argumentos utilizados pelo Executivo e setores no Congresso para rechaçarem a ratificação desses acordos.
- A cláusula investidor-Estado e dispositivos de compensação por expropriação eram as principais justificativas técnicas para que os acordos não fossem ratificados, pois estavam em desacordo com a Constituição. Ressalta-se que o Brasil não é membro do ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes), uma agência do Banco Mundial que funciona como mecanismo arbitral para disputas entre Estados e Estado-investidor privado

# Os atuais ABIs no Brasil

- Em 2013 foi instituído o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), composto por três pilares básicos.
- 
- **Governança institucional:** instituir um Comitê Conjunto na esfera estatal para monitorar o acordo e prevenir disputas e um Ponto Focal para prestar assistência aos governos e investidores, funcionando como um ombudsman.
- **Mecanismos para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias:** não é permitido que o investidor privado demande procedimento arbitral contra o Estado.
- **Agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos.** O ACFI privilegia o acordo como mecanismo de promoção de investimentos procurando balancear os direitos do investidor e do país hospedeiro.
- **A novidade, portanto, está em recuperar os canais diplomáticos e de instâncias governamentais para a solução de disputas. É excluída a possibilidade de expropriação indireta.**
- São contempladas regras para facilitação de investimentos como políticas de vistos e outras medidas que são negociadas caso a caso para que o ACFI constitua efetivamente um mecanismo para estimular a entrada do IDE. As agendas temáticas incluem temas que podem incluir transferência de tecnologia, construção de capacidade institucional, legislação ambiental, regulações técnicas, entre outros. É uma agenda negociada bilateralmente. Além disso, pode conter cláusulas de responsabilidade social corporativa.

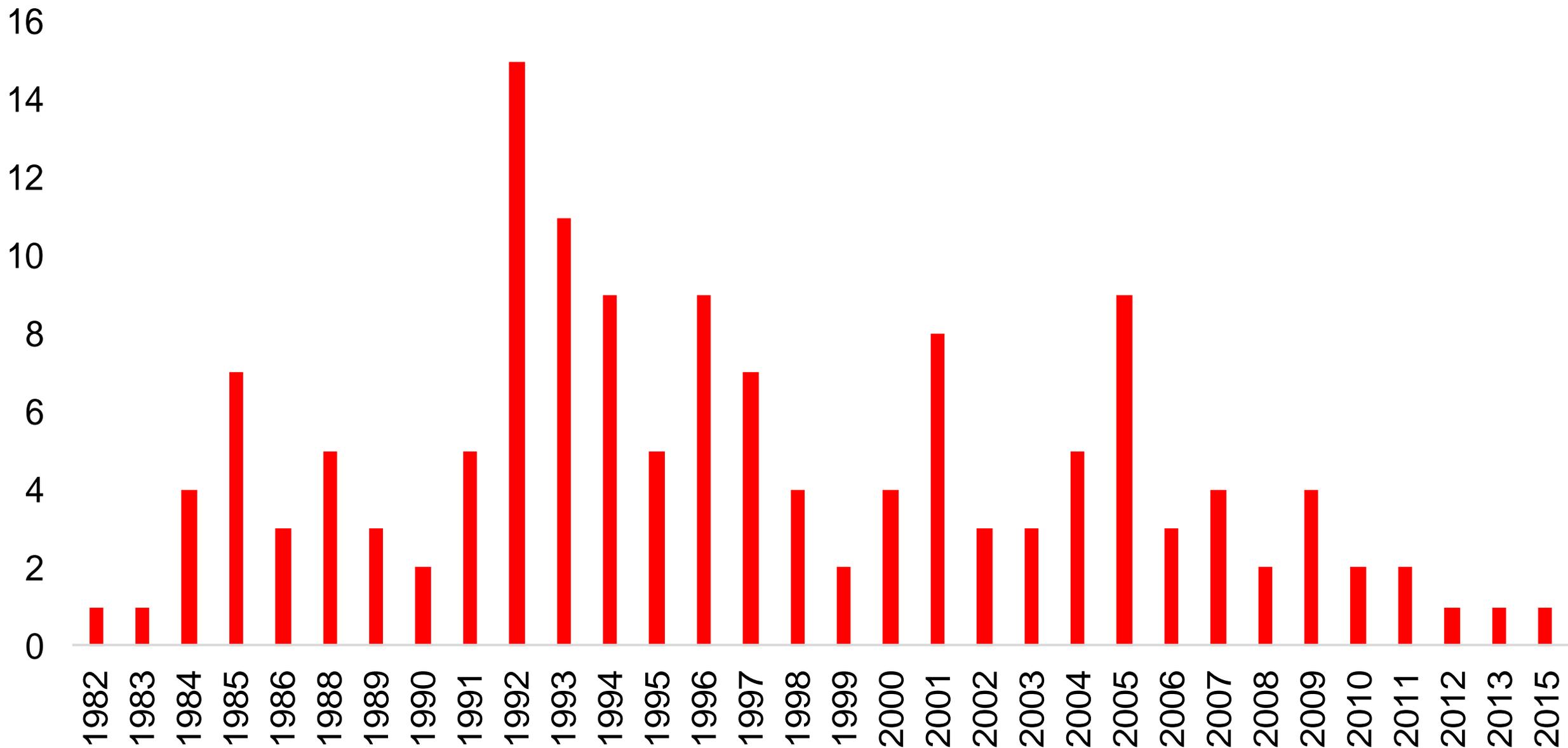
# ACFI assinados

- O Brasil assinou, em 2015, ACFIs com o México, Chile, Colômbia, Angola, Moçambique e Maláui, e em 2016 com o Peru. No âmbito do Mercosul, o ACFI serviu de modelo para a assinatura de um novo acordo sobre investimentos em 2017. Estão em andamento negociações com outros países, como a África do Sul, Argélia, Marrocos e Tunísia
- Observa-se que o modelo do ACFI está em consonância com as recomendações da UNCTAD (2017) de que os acordos de investimentos devem ser instrumentos de promoção dos investimentos que levem em consideração os objetivos de proteção ambiental, direitos humanos e cláusulas de trabalho .
- O modelo brasileiro ao ressaltar a importância de uma agenda temática permite que sejam propostas negociações que atendam os interesses específicos das relações bilaterais do país com seus parceiros.

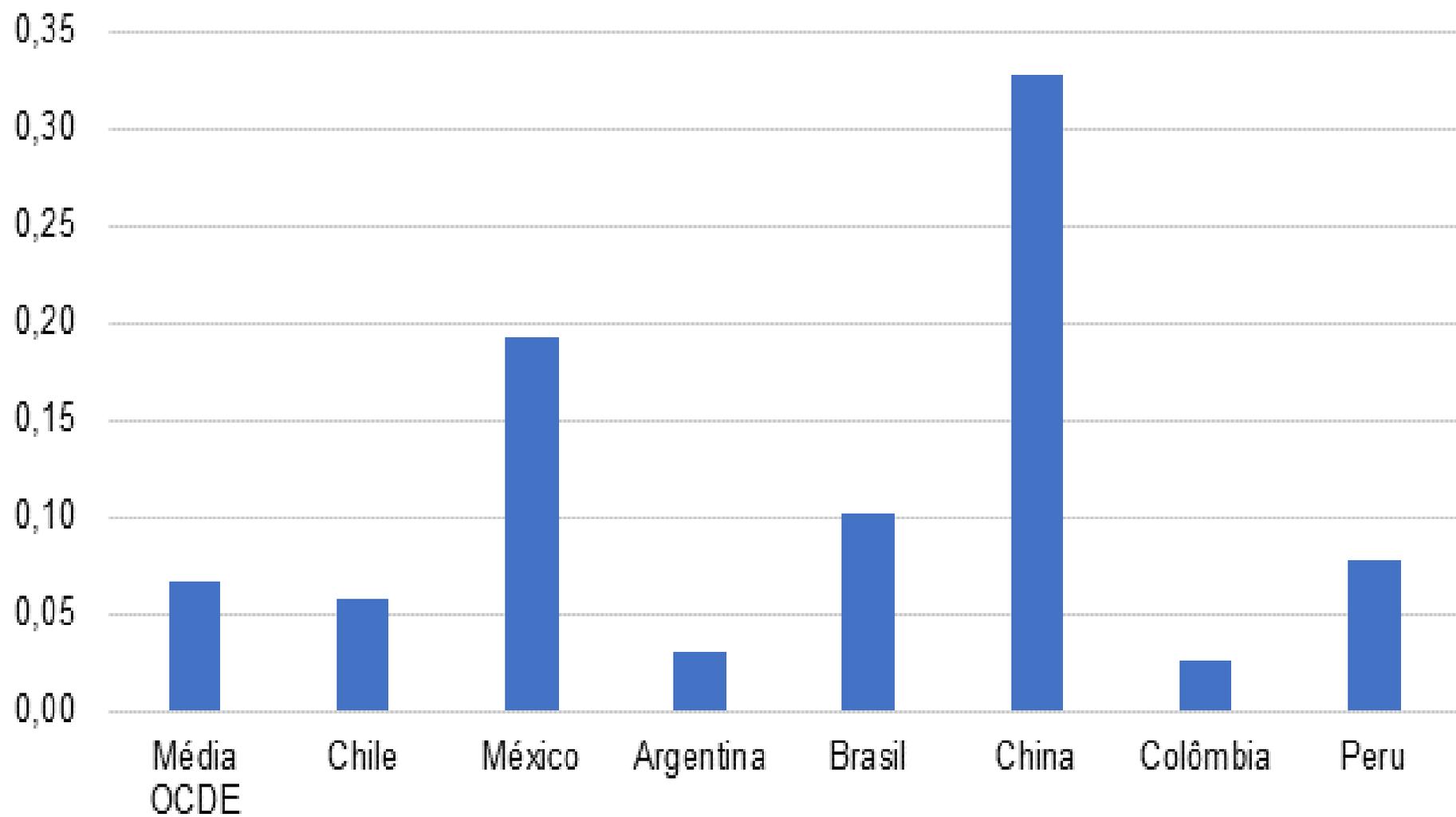
# ABI na China

- A assinatura do primeiro ABI da China (Suécia, 1982) integrou o quadro das novas diretrizes da política econômica do país após 1979, em que a contribuição do investimento direto estrangeiro era um dos seus componentes.
- Diferente do Brasil que possuía um arcabouço jurídico e institucional estabelecido com regras claras sobre o tratamento do IDE, a China estava em processo de construção das suas leis domésticas em relação a esse tema.
- A assinatura de ABI sinalizava de forma clara o compromisso do governo com o processo de abertura para o capital estrangeiro

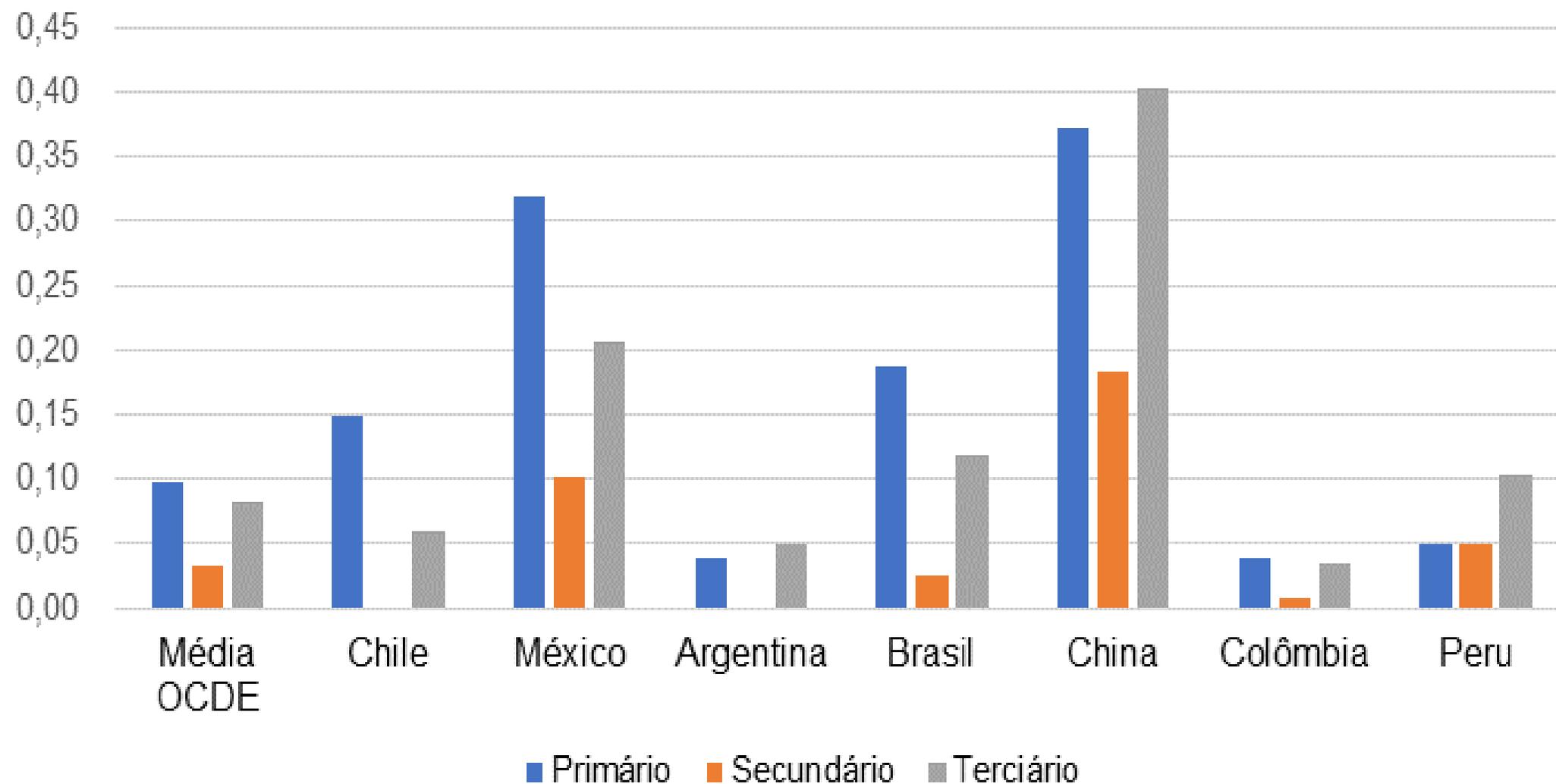
**Gráfico 4: Número de acordos bilaterais de investimentos assinados pela China**



## Indicador de Restrição do IDE: 2016



Indicador de Restrição do IDE por grandes setores



# A nova geração de ABIs na China-1

- Os ABIs assinados pela China passaram a incorporar as principais regras existentes na nova geração dos acordos, desde que o investimento tenha sido previamente aprovado pelo governo chinês.
- Os acordos incluem cláusulas de standstill, ou seja, podem ser preservadas medidas em não conformidade com o TN, mas não podem ser introduzidas novas medidas.
- As expropriações direta e indireta são consideradas legais quando tenham por objetivo atender uma demanda pública, não discriminem por origem de capital e sejam obtidas através de procedimentos legais, sendo ambas as formas passíveis de compensação.

# A nova geração de ABIs na China-2

- A China é membro do ICSID desde 1990.
- Nos acordos de investimentos assinados pelo país, o uso da cláusula investidor privado-Estado era restrito a disputas sobre compensações relativas à processos de expropriação ou nacionalização. A nova geração de ABIs admite o recurso a ICSID ou um tribunal arbitral para qualquer disputa.
- Acordos bilaterais de investimentos são parte da governança chinesa em relação ao investimento estrangeiro (IE). Num primeiro momento, como receptora de IE, os acordos visavam dar garantia ao capital estrangeiro, mas ao mesmo tempo o governo limitava o escopo do acordo ao limitar o acesso a setores/segmentos considerados estratégicos e/ou prioritários. Ao se tornar investidora em território estrangeiro, a China passou a incorporar regras que reforçam a proteção ao investidor que estão presentes nos acordos dos países desenvolvidos.

# ABIs Brasil-China

- 1. Referência à proteção da saúde, segurança, direitos de trabalho, desenvolvimento sustentável ou meio ambiente.
- 2. Redefinição de investimento (exclui portfolio, dívida soberana, entre outros)
- 3. Limita o uso de tratamento justo e equitativo (seria o padrão mínimo dos padrões de tratamento a estrangeiros conferido pela legislação internacional)
- 4. Define expropriação direta e indireta
- 5. Detalha exceções referentes à transferência de fundos e questões de crises de balanço de pagamentos.
- 6. Exceções gerais para proteção à saúde, meio ambiente e conservação de recursos naturais
- 7. Reconhecimento explícito que os países não podem relaxar regras sobre saúde e meio ambiente para atrair investimentos.
- 8. Promoção da Responsabilidade Social Corporativa
- 9. Limita o uso de solução de disputas do ISDS: exclui setores, limita no tempo ou apenas exclui o uso.
- 10. Provisões para promoção e facilitação de investimentos

|                   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| Angola-Brasil     |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| Chile-Brasil      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| Colômbia-Brasil   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| Maláui-Brasil     |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| México-Brasil     |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| Moçambique-Brasil |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| China-Rep. Coreia |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |

|                  |  |
|------------------|--|
| Aplicável        |  |
| Não Aplicável    |  |
| Nenhuma provisão |  |

# ABIs Brasil-China (1)

- Os acordos chineses não incluem responsabilidade social corporativa e os do Brasil itens como tratamento “justo” guiado pela legislação internacional e uso de expropriação indireta, presentes na China.
- Incorporação pela China das novas diretrizes em seus acordos de investimentos se refere à proposta apresentada durante a sua presidência do G20 em 2016 que apresenta as linhas principais ressaltadas pela UNCTAD, como a preocupação com o tema da promoção e facilitação de investimento num contexto de desenvolvimento sustentável (proteção ambiental e saúde).
- Brasil e China podem contribuir para o debate sobre a reforma dos acordos de investimentos, a partir do G20 e também como membros do BRICS.

# ABIs Brasil-China (2)

- Os investimentos chineses direcionados para infraestrutura requerem um ambiente que atraia e proteja o investidor, pois são projetos de longo prazo, mas ao mesmo tempo produzem impactos sociais e ambientais que precisam ser compatíveis com os objetivos de um “desenvolvimento sustentável”. Encontrar esse equilíbrio é uma das tarefas dos negociadores chineses e brasileiros.
- A forte presença das empresas estatais no processo de internacionalização. Nesse sentido, alguns países como os Estados Unidos, Alemanha, França, entre outros têm elevado os padrões de avaliação para a entrada do investimento chinês sob a justificativa de proteção de áreas estratégicas (World Investment Report, 2017). Essa é uma questão que as autoridades brasileiras devam se preocupar? O sistema regulatório de concessões deve ser acompanhado para que não se criem monopólios de empresas estatais em áreas de infraestrutura.
- Por último qualquer negociação deve partir de um arcabouço bem definido da estratégia brasileira quanto aos objetivos da política de investimentos do Brasil em relação à China.

- Segundo Frischtak e Mourão (2017), o estoque alvo para a modernização da infraestrutura do país em 20 anos (2037), cobrindo as áreas de transportes, energia, saneamento e telecomunicações, requer investimentos anuais de 4,15% do PIB. Entre 2001/16, os investimentos foram de 2,03%, o que indica o esforço que terá de ser realizado para que seja assegurada a infraestrutura compatível com uma agenda de melhora da produtividade.
- Regras de concessão e parcerias público-privadas, entre outras, são parte integrante dessa agenda. O Fundo China-Brasil está voltado para investimentos em infraestrutura e tem uma institucionalidade própria.
- No entanto, é desejável ter um acordo geral de investimentos que serviria como o quadro referencial institucional para todo o conjunto do investimento chinês no Brasil, que não se limita aos setores de infraestrutura.