



INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE  
UM EVENTUAL ACORDO  
DE LIVRE COMÉRCIO  
MERCOSUL-CHINA**



# SOBRE A PUBLICAÇÃO

O estudo avalia os impactos, riscos e potencialidades de um acordo entre o Mercosul e a China. Além de uma análise de impactos com base em simulações feitas com um modelo de equilíbrio geral, o estudo também analisa as relações comerciais e de investimentos entre o Mercosul e China; discorre sobre os efeitos do processo de integração entre a ASEAN e a China, com o objetivo de identificar lições que possam ser úteis ao Mercosul; e faz um levantamento das redes de tratados firmados pelo bloco sul-americano e a China, na tentativa de traçar paralelos que possam guiar servidores públicos em uma eventual negociação.

As simulações foram realizadas por Fernando Ribeiro, Admir Bettarelli Jr. e Weslem Rodrigues Faria. Renato Baumann escreveu os capítulos de abertura e encerramento. Tulio Cariello e Camila Amigo foram responsáveis pelo capítulo que analisa as relações comerciais e de investimentos. Célio Hiratuka tratou dos impactos do processo de integração entre a ASEAN e a China. E Marcus Salles analisou e comparou as redes de acordos comerciais firmados pelo Mercosul e a China. Cláudia Trevisan, Diretora Executiva do CEBC, participou da concepção do estudo e foi responsável por sua edição. O conteúdo do estudo expressa as opiniões dos autores, e não das instituições às quais estão vinculados.

---

## EXPEDIENTE

### Autores

#### **Renato Baumann**

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

#### **Tulio Cariello**

Diretor de Conteúdo e Pesquisa do CEBC

#### **Camila Amigo**

Analista Internacional do CEBC

#### **Fernando Ribeiro**

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

#### **Célio Hiratuka**

Professor do Instituto de Economia da Unicamp

#### **Marcus Maurer de Salles**

Advogado e Consultor em Comércio Internacional

#### **Admir Bettarelli Jr**

Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

#### **Weslem Rodrigues Faria**

Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

### Edição

#### **Cláudia Trevisan**

Diretora Executiva do CEBC



INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE  
UM EVENTUAL ACORDO  
DE LIVRE COMÉRCIO  
MERCOSUL-CHINA**

---

SETEMBRO, 2024



Fundado em 2004, o Conselho Empresarial Brasil-China é uma instituição bilateral sem fins lucrativos formada por duas seções independentes, uma no Brasil e outra na China, e dedicada à promoção do diálogo entre empresas dos dois países. O CEBC concentra sua atuação nos temas estruturais do relacionamento sino-brasileiro, com o objetivo de aperfeiçoar o ambiente de comércio e investimento entre os países.

As seções do CEBC têm autonomia completa e pautam sua atuação de acordo com os interesses de seus associados, mantendo intensa cooperação para o fomento do comércio e de investimentos mútuos. A seção chinesa, sediada em Pequim, tem suas atividades coordenadas e supervisionadas pelo Ministério do Comércio da China (MOFCOM) e integra a estrutura do Conselho para Promoção de Investimento Internacional da China (CCIIP).

O Plano de Ação Conjunta assinado em 2015 pelos governos do Brasil e da China reconheceu oficialmente o CEBC como principal interlocutor dos governos na promoção das relações empresariais entre os dois países. Em 2019, no âmbito da Quinta Reunião Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), presidida pelos Vice-Presidentes do Brasil e da China, as partes ressaltaram novamente o papel relevante desempenhado pelo CEBC como canal de comunicação com a comunidade empresarial.

## SEÇÃO BRASILEIRA DO CEBC

---

### PRESIDENTE

**Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves**

### DIRETORES

**Juliano Marcatto**

Banco do Brasil

**Demetrius Cruz**

Bayer

**José Leandro Borges**

Bradesco

**Bruno Ferla**

BRF

**Sueme Mori Andrade**

CNA

**Roberto Amadeu Milani**

Comexport

**José Serrador Neto**

Embraer

**Luciana Nicola Schneider**

Itaú Unibanco

**Marcela Rocha**

JBS

**José Soares**

Klabin

**Pablo Machado**

Suzano

**João Ribeiro da Costa**

TozziniFreire Advogados

**Gustavo Niskier**

Vale

**Pedro Aguiar de Freitas**

Veirano Advogados

### DIRETORA DE ECONOMIA

**Fabiana D'Atri**

Bradesco Asset

### COMITÊ CONSULTIVO

**Embaixador Marcos Caramuru de Paiva**

**Embaixador Marcos Galvão**

**Embaixadora Tatiana Rosito**

**Ivan Ramalho**

**Jorge Arbache**

**Luiz Fernando Furlan**

**Marcos Jank**

**Octavio de Barros**

**Reinaldo Ma**

**Renato Baumann**

**Embaixador Sergio Amaral (In Memoriam)**

### DIRETORIA EXECUTIVA

Diretora Executiva

**Cláudia Trevisan**

claudia.trevisan@cebc.org.br

Diretor de Conteúdo e Pesquisa

**Tulio Cariello**

tulio.cariello@cebc.org.br

Analista de Eventos

**Denise Dewing**

denise.dewing@cebc.org.br

Analista Internacional

**Camila Amigo**

camila.amigo@cebc.org.br

Assistente de Pesquisa

**Mariana Quintanilha**

mariana.quintanilha@cebc.org.br

Administração

**Jordana Gonçalves**

jordana.goncalves@cebc.org.br

Auxiliar Administrativo

**Juliana Alves**

juliana.alves@cebc.org.br

### ACOMPANHE O CEBC ONLINE:



SITE LINKEDIN X YOUTUBE INSTAGRAM THREADS

# Mensagem do CEBC

## Benefícios, riscos e oportunidades

O Mercosul (Mercado Comum do Sul), formalizado em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, foi certamente a iniciativa mais ambiciosa em matéria de integração econômica no âmbito da América do Sul.

Superado o otimismo inicial, com o fim das rivalidades geopolíticas entre os sócios e a consolidação da democracia (os quatro sócios haviam emergido de ditaduras pouco tempo antes), obstáculos importantes suscetíveis de comprometer o êxito (e até mesmo a viabilidade) da iniciativa começaram a ser percebidos com mais clareza. Cabe assinalar a propósito e à guisa de pano de fundo que os dois principais sócios do Mercosul haviam historicamente adotado a estratégia de buscar seu desenvolvimento econômico mediante a substituição das importações de bens industriais. Os meios adotados para esse fim foram essencialmente o protecionismo (tarifário e não-tarifário), a reserva de mercado (a exemplo da *Lei da Informática*) e a concessão de subsídios (que inspiraram a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).

Tal conjunto de medidas era essencialmente voltado para o mercado interno; destinava-se, como já dito, a substituir importações de produtos industriais mediante a criação de indústrias nacionais. Não havia qualquer intenção de promover a inserção dos quatro sócios na economia mundial e a importante questão da competitividade não era uma consideração relevante dos quatro sócios (sobretudo dos dois maiores).

Em suma, as principais economias do Mercosul continuaram a ser muito fechadas em comparação com a maioria das economias relevantes. O Mercosul, criado há mais de 30 anos, não conseguiu sequer alcançar o status de zona de livre comércio. A nomenclatura aduaneira comum, adotada solenemente pelas partes, tem listas de exceções frequentemente mais extensas do que a própria nomenclatura em vigor.

Este estudo é um exercício sobre os potenciais benefícios, riscos e oportunidades de um eventual acordo de livre comércio entre o Mercosul e a China, país que é cada vez mais relevante para os integrantes do bloco sul-americano. Em razão de sua escala e competitividade, a produção chinesa coloca desafios significativos para a indústria brasileira e de seus sócios, que devem ser levadas em consideração em qualquer estratégia comercial.

Ainda assim, simulações realizadas por técnicos do Ipea indicam ganhos de PIB, emprego, renda, exportações e importações decorrentes de um eventual acordo comercial. O documento ressalta que qualquer negociação não deve se restringir a questões tarifárias, mas abarcar temas como investimentos, harmonização regulatória e cooperação tecnológica como pontos de partida para o estabelecimento de cadeias regionais de produção, o que daria certamente um caráter mais estratégico às relações econômicas entre as duas partes.

O estudo, como consta do próprio título, apresenta reflexões sobre um possível acordo de livre comércio entre a China e o Mercosul. Tece considerações sobre possíveis janelas de oportunidade para os países do bloco sul-americano e sobre os desafios a serem enfrentados para o aproveitamento pleno daquelas. Em suma, trata-se de uma contribuição importante para que se tenha uma visão estratégica desses desafios e sobre como transformá-los em oportunidades claramente benéficas para todas as partes.

### **Luiz Augusto de Castro Neves**

Presidente do Conselho Empresarial Brasil-China

# Mensagem do Patrocinador

Os últimos anos têm sido marcados por grandes transformações nos padrões de comércio ao redor do mundo. Cada vez mais, os princípios do livre comércio e da globalização, que antes marcaram o curso do desenvolvimento econômico, têm sido tensionados e, até mesmo, colocados em xeque. Com o aumento da polarização global e com as novas tendências de organização das cadeias de suprimentos, os acordos comerciais passaram a ocupar um importante papel na política externa e poderão tornar-se fator fundamental para a estratégia da política externa de um país, sob o ponto de vista comercial.

Além dos benefícios óbvios, como a eliminação de tarifas de importação, que possibilita ganhos de competitividade e maior eficiência econômica, os acordos comerciais adquiriram recentemente outras atribuições no arranjo socioeconômico e geopolítico entre seus signatários. Os acordos mais modernos preveem avanços do ponto de vista sanitário e fitossanitário, entre outros fatores que crescem em importância atualmente.

Nesse contexto, a China busca ampliar a rede de acordos, de modo a garantir o abastecimento de sua população e, também, ampliar seus volumes em exportações. Atualmente, a China conta com 21 Acordos de Livre Comércio negociados, incluindo tratados multilaterais, como a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP), que abarca outras 14 economias. Além disso, o país atualmente negocia outros dez Acordos de Livre Comércio.

Ao mesmo tempo, o Brasil ainda carece de uma rede de acordos abrangente e expressiva. São poucos acordos de livre comércio, firmados com parceiros menores, correspondendo a apenas 2,6% do PIB global. Prevalece, portanto, a necessidade de ampliação da rede de acordos firmados pelo Mercosul, para possibilitar ganhos de competitividade e melhoria do bem-estar econômico, sobretudo com grandes parceiros comerciais.



O estudo realizado pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) demonstra os principais benefícios e sensibilidades que derivariam de eventual acordo entre o Mercosul e a China, trazendo informações relevantes para orientar os aspectos decisórios de uma negociação entre as partes. As informações apresentadas nesse material demonstram a importância do comércio entre os mercados observados, detalhando os potenciais ganhos setoriais e nacionais que derivariam da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), como representante dos produtores rurais brasileiros, tem observado a constante evolução do comércio agropecuário com a China. Entendemos a importância desse parceiro para o crescimento do setor no País por meio da concretização de parcerias e tratados abrangentes, que possibilitem ganhos de produtividade e promovam a facilitação do comércio, eliminem barreiras e fortifiquem as relações entre os mercados, elevando o nível do diálogo.

**João Martins da Silva Junior**

Presidente



# ÍNDICE

11

## SUMÁRIO EXECUTIVO

20

CAPÍTULO 1

## MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL E AS PREMISSAS DO ESTUDO

Renato Baumann

30

CAPÍTULO 2

## AS ATUAIS RELAÇÕES ECONÔMICAS MERCOSUL – CHINA E POSSIBILIDADES ALTERNATIVAS

Tulio Cariello e Camila Amigo

44

CAPÍTULO 3

## SIMULAÇÕES DE IMPACTOS ECONÔMICOS DA REDUÇÃO DE TARIFAS E BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS NO ACORDO

Fernando Ribeiro, Admir Bettarelli Jr. e Weslem Rodrigues Faria

80

CAPÍTULO 4

## A EXPERIÊNCIA CHINESA COM SÓCIOS MENORES E CONSTRUÇÃO DE CADEIAS DE VALOR: O EXEMPLO DA ASEAN

Célio Hiratuka

116

CAPÍTULO 5

## AS REDES DE ACORDOS COMERCIAIS DA CHINA E DO MERCOSUL

Marcus Maurer de Salles

146

CAPÍTULO 6

## REFLEXÕES SOBRE UM POSSÍVEL ACORDO MERCOSUL-CHINA

Renato Baumann

# SUMÁRIO EXECUTIVO

A principal mensagem deste estudo é a de que qualquer discussão sobre um eventual Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a China não deveria se restringir apenas a questões comerciais, mas também abarcar temas como investimentos, tecnologia e criação de cadeias produtivas regionais, em especial as ligadas à transição energética e descarbonização. A experiência da formação de cadeias de valor na ASEAN no contexto do acordo de livre comércio entre a região e a China traz lições relevantes para o Mercosul em uma eventual negociação com o país asiático.

O assunto não está na agenda brasileira ou do Mercosul, mas certamente entrou na pauta regional com a decisão do Uruguai de negociar um acordo do tipo com a China. Soma-se a esse cenário a dificuldade de implementação do tratado entre o bloco sul-americano e a União Europeia (UE) e a formação de mega-acordos regionais em detrimento de negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Este estudo é um exercício sobre os potenciais impactos que um acordo do tipo traria para o Mercosul e, em particular, o Brasil. O objetivo é munir formuladores de políticas públicas e empresas com dados que possam ser utilizados pelo Brasil e seus sócios nas discussões sobre a política comercial e de investimentos do bloco.

O estudo é dividido em seis capítulos. As principais conclusões são as seguintes:

---

O **Capítulo 1** discorre sobre as razões para a realização do presente estudo e as mudanças recentes no cenário internacional, incluindo a formação de cadeias produtivas e o surgimento de novos blocos comerciais.

- Os países do Mercosul não participam de nenhum dos mega-acordos que envolvem um número expressivo de países, o que coloca o bloco em desvantagem no acesso a esses mercados na comparação com os países signatários do tratado.
- A provável resistência a um exercício negociador seria mais intensa entre os produtores industriais no Mercosul, dado seu baixo dinamismo no mercado internacional e a percepção de diferencial pronunciado de competitividade em comparação com a indústria chinesa.

- Uma forma de viabilizar um processo negociador é adotar uma dinâmica que dê ênfase não apenas ao aumento das facilidades de acesso de produtos industriais do Mercosul ao mercado chinês, mas que também contemple mecanismos de fomento do nível de competitividade da produção industrial dos países do bloco.
- O acordo deve ser pensado no contexto de uma estratégia de desenvolvimento que vá além de questões estritamente comerciais e envolva aspectos como investimentos e fomento a cadeias regionais de produção, especialmente em setores ligados à transição energética e à descarbonização.
- Esses investimentos contribuiriam para o fortalecimento da região como ofertante de fontes de energia renováveis, o que abriria caminho para a fabricação de bens industriais sustentáveis.
- A experiência tem mostrado um forte grau de pragmatismo de parte da China: seus acordos comerciais com diversos países são moldados de forma variada, refletindo os interesses de cada parceiro, à diferença dos modelos básicos, pouco maleáveis, encontrados nos acordos firmados, por exemplo, pelos EUA e a União Europeia.
- A região poderia se inspirar – com eventual apoio chinês - na experiência do Leste Asiático, de criação de condições para a consolidação de processos produtivos complementares entre os países do Mercosul que viabilizem a venda de bens e serviços de maneira mais expressiva para a China e outros países.

---

O **Capítulo 2** analisa a evolução das relações comerciais e de investimentos entre os países do Mercosul e a China.

- As exportações para a China de Brasil, Argentina e Uruguai cresceram de maneira constante desde o início deste século. Único integrante do bloco a não ter relações diplomáticas com o país asiático, o Paraguai viu oscilações importantes em suas vendas, que estão em patamar relativamente baixo.
- O comportamento das importações com origem na China foi mais homogêneo, com altas expressivas nos quatro países nos últimos 20 anos.
- O Brasil é o único país do Mercosul que registra de forma constante superávits comerciais expressivos com a China – em 2021, o país asiático respondeu por 65% do saldo do Brasil com o restante do mundo.
- *Commodities* agrícolas e minerais compõem a maior parte das exportações do

Mercosul para a China, que historicamente têm baixa presença de bens industriais. Já as importações do bloco provenientes da China são formadas quase exclusivamente por produtos manufaturados.

- Entre 2007 e 2022, a China investiu US\$ 96,3 bilhões nos países do Mercosul, tendo direcionado 74% desse valor para o Brasil (US\$ 71,6 bilhões) e 25% para a Argentina (US\$ 23,7 bilhões). Os aportes chineses chegaram a US\$ 676 milhões no Uruguai e a US\$ 287 milhões no Paraguai.
- Investimentos chineses na produção de lítio no Chile e na Argentina e na fabricação de carros elétricos no Brasil abrem caminho para a formação de cadeias produtivas regionais na área de eletromobilidade.
- Os setores de logística e infraestrutura também apresentam oportunidades para investimentos chineses, que podem funcionar como catalisadores da integração física regional.

---

No **Capítulo 3** são apresentadas simulações dos impactos de um eventual ALC entre Mercosul e China para o período 2024-2035. Elas indicam que o acordo traria ganhos de PIB, investimentos, renda, exportações e importações em todos os países envolvidos.

- O Brasil teria ganhos de 1,43% de PIB, 7,3% de investimentos, 1,26% de aumento real de salários, 7,1% de exportações e 9,4% das importações. Em números absolutos, o país teria o maior ganho em termos de PIB do bloco: US\$ 30 bilhões.
- Os efeitos de um eventual acordo podem ser mais abrangentes caso ele inclua cláusulas relacionadas à facilitação de investimentos, mudanças regulatórias e mecanismos de cooperação tecnológica e produtiva.
- As simulações levam em conta o efeito agregado de três choques: redução tarifária, redução de barreiras não-tarifárias técnicas e redução de barreiras não-técnicas. As variáveis macroeconômicas reagem de maneira distinta a cada um desses choques, o que reforça a importância de negociação que abranja os três aspectos.
- O comércio exterior do Brasil teria uma dinâmica típica de processos de abertura comercial, com crescimento mais acentuado das importações no período inicial. Com o passar do tempo, as exportações ganham fôlego, na medida em que a derubada de barreiras provoca ganhos de competitividade. Em 2035, o crescimento acumulado das exportações superaria o das importações.

- O eventual acordo traria ganhos de produção e emprego em quase todas as áreas do agronegócio e em alguns segmentos específicos da indústria, ao passo que as perdas seriam concentradas em outros segmentos específicos da indústria.
- Na prática, o tratado tenderia a aprofundar os padrões atuais de comércio entre Brasil e China.
- O agronegócio teria um ganho total de produção de US\$ 14,6 bilhões. Mais de um terço deste ganho seria no setor de carne de suíno e de aves (cerca de US\$ 5 bilhões, equivalente a uma expansão de 15,7%), seguido por sementes oleaginosas, pecuária, óleos e gorduras vegetais e açúcar.
- A indústria de transformação teria perdas de US\$ 6,7 bilhões na produção. Os setores mais afetados seriam têxteis, artigos de vestuário e acessórios, produtos eletrônicos, equipamentos elétricos, calçados e artefatos de couro, máquinas e equipamentos e outras manufaturas. Ou seja, setores intensivos em trabalho ou intensivos em capital e tecnologia nos quais a China desenvolveu nítidos padrões de eficiência e competitividade internacional.
- Alguns setores industriais poderiam ter ganhos de produção no Brasil em função do acordo, como veículos e peças, químicos, derivados de petróleo e carvão, outros equipamentos de transporte, celulose e papel, metais não ferrosos e metais ferrosos.
- O acordo traria aumento generalizado da exportação e da importação setorial no Brasil, inclusive na indústria de transformação.
- No agronegócio, as exportações totais (não apenas para a China) teriam aumento de US\$ 11,9 bilhões, ou 8,67% a mais em relação aos ganhos no cenário sem acordo.
- A indústria de transformação também teria aumento de exportação em todos os setores, com um ganho agregado de US\$ 13,5 bilhões (aumento de 11,46% em relação ao cenário base). Os setores mais beneficiados seriam veículos e peças, metais ferrosos, máquinas e equipamentos, químicos e metais não ferrosos.
- Estes ganhos derivam do maior acesso ao mercado chinês e à diminuição de custos de produção em virtude da importação de bens intermediários e bens de capital mais baratos, o que aumentaria a competitividade de bens domésticos ante os concorrentes internacionais.
- O acordo também traria aumento generalizado das importações. A expansão estaria fortemente concentrada nos setores da indústria de transformação – com

variação agregada de US\$ 24 bilhões, ante crescimento de apenas US\$ 559 milhões nas importações do agronegócio. Os setores com aumento mais expressivo seriam máquinas e equipamentos, produtos eletrônicos, equipamentos elétricos, veículos e peças, artigos do vestuário e acessórios e têxteis.

- As importações da China se elevariam em US\$ 41,8 bilhões, ao passo que aquelas vindas do resto do mundo se reduziriam em cerca de US\$ 22 bilhões. Isso significa que quase metade do aumento das importações da China viria do desvio de compras que o Brasil faria de outros países na ausência do acordo.
- O estudo apresenta um cenário alternativo de desgravação menor e mais lenta para cinco setores sensíveis: têxteis; artigos do vestuário e acessórios; produtos eletrônicos; equipamentos elétricos; e calçados e artefatos de couro.
- O Brasil e seus parceiros do Mercosul continuariam obtendo ganhos significativos com o acordo, mas em magnitude menor que a do cenário de abertura total.
- É importante ressaltar que o modelo usado nas simulações trabalha com base de dados referenciada em 2014 e é muito provável que os efeitos setoriais do acordo seriam diferentes caso os dados básicos fossem mais recentes.
- É provável também que os impactos sobre os setores intensivos em trabalho fossem menos expressivos, dado que a China vem perdendo competitividade nestes bens por conta do aumento do salário médio no país e da crescente concorrência de outros países asiáticos que pagam salários mais baixos.
- A competitividade da China vem evoluindo muito rapidamente em outros setores mais avançados, como em veículos e peças e máquinas e equipamentos. Assim, os efeitos sobre estes setores no Brasil poderiam ser mais negativos do que aqueles captados nas simulações.

---

O **Capítulo 4** analisa o impacto do ALC entre a China e a ASEAN e dos investimentos chineses na formação de cadeias regionais de valor e aponta possíveis lições a serem aproveitadas pelo Mercosul.

- A China e a ASEAN, somados ao Japão e à Coreia do Sul, são os elos principais da chamada “Fábrica Asiática”, na qual uma complexa divisão do trabalho em diversas cadeias produtivas, com intenso fluxo de comércio de partes, peças, componentes e produtos finais, intra e extrarregional, se formou e continua a evoluir.
- Na experiência da ASEAN, a maior proximidade comercial e de investimentos

com a China provocou déficit no comércio com este país, mas assegurou ganhos de competitividade que permitiram aumentar de forma significativa o superávit dos sócios da ASEAN com outros importantes parceiros comerciais, como os EUA.

- A flexibilidade para acomodar a heterogeneidade e os graus diferenciados de desenvolvimento dos países da ASEAN tem marcado os acordos de integração entre seus membros, mas também os acordos com outros países e regiões.
- Os esforços de aproximação com a China ocorreram em contexto no qual os países da ASEAN tinham clareza da importância de ampliar a cooperação regional para evitar possíveis efeitos negativos que a ameaça competitiva chinesa representava. Essa cooperação foi além do acordo de livre comércio com a China, englobando a cooperação financeira, os investimentos e a infraestrutura.
- Para os países do Mercosul, é importante ampliar as discussões para buscar a mesma clareza na estratégia comum no enfrentamento dos desafios existentes nas relações com a China, tratando o comércio de maneira integrada com outras questões econômicas e buscando promover a integração e a complementaridade produtiva na região.
- É importante fomentar cadeias regionais de valor, em especial nas cadeias de manufaturados mais complexas, como forma de mitigar a ameaça que a China representa pela sua competitividade. É relevante avaliar como um possível acordo de integração com a China pode reforçar as cadeias regionais, ampliar a complementaridade produtiva entre os países e elevar sua competitividade.
- Questões como integração de infraestrutura de transporte, energética e de comunicações entre os países do Mercosul podem potencialmente ser alavancadas a partir de investimentos chineses. Vale destacar, porém, que esse caminho exige um grau de coordenação de ações regionais distante do que existe hoje.

---

O **Capítulo 5** analisa as redes de acordos comerciais firmados pela China e pelo Mercosul, com o objetivo de identificar padrões relevantes para eventuais negociações entre os dois lados, em particular as estruturas temáticas negociadas, o alcance e o nível de impacto regulatório das disciplinas previstas, a relação dos acordos com o acervo OMC, as estratégias negociadoras adotadas, as flexibilidades previstas, além dos desafios decorrentes da implementação desses acordos.

- A análise passa pelo contexto contemporâneo dos mega-acordos comerciais, dentre eles o RCEP, do qual a China é parte. Este tratado possui uma série de



características relevantes para uma eventual negociação com o Mercosul: o reconhecimento das assimetrias, as flexibilidades nos compromissos e as *built-in agendas*, que dão a tônica de um acordo em constante revisão e aprofundamento.

- Ao comparar ambas as redes de acordos do ponto de vista de distribuição geográfica, percebe-se que tanto China quanto Mercosul focam nas suas respectivas regiões do globo, representando cerca de 50% dos ALC assinados por cada um.
- Dez dos 21 acordos da China são com a Ásia enquanto 8 dos 16 acordos do Mercosul são com a América Latina. Entretanto, há um contraste importante em relação à relevância que a região de cada contraparte representa na sua rede de acordos. Dos 21 acordos chineses, 5 (cerca de 25%) são com a América Latina (Chile, Peru, Costa Rica, Nicarágua e Equador). Já no Mercosul, dos 16 acordos concluídos, apenas 2 (cerca 12%) são com a Ásia (Índia e Singapura).
- A implementação dos mega-acordos impacta não apenas os países diretamente envolvidos, mas também os alheios a esses novos arranjos. Duas décadas de paralisia nas negociações na OMC evidenciam a crescente perda de importância do sistema multilateral e acalenta a formação de novos blocos cujos regramentos tendem a ser cada vez mais ambiciosos e voltados à constituição de cadeias regionais de valor entre os signatários.
- Tanto a China quanto o Mercosul possuem histórico recente de negociação e celebração de acordos comerciais de última geração. Ambos vêm firmando acordos que extrapolam os compromissos de mera liberalização comercial e contemplam capítulos sobre disciplinas OMC Extra.
- A análise desses novos tratados celebrados tanto por China quanto por Mercosul permitiu identificar um conjunto de elementos indicativos de uma espécie de *common legal framework* capaz de viabilizar eventual negociação de um acordo comercial entre ambas as partes.
- Uma eventual negociação Mercosul-China necessita abordar as disciplinas negociadoras em 3 ordens: i) os capítulos básicos, que compõe um acordo comercial convencional e seriam o núcleo estruturante de um eventual ALC; ii) um bloco de capítulos que atualmente emergem de maneira mais consensual das redes de acordos de China e Mercosul e que, *a priori*, não seriam obstáculos à sua incorporação no acordo; iii) disciplinas que aparecem de maneira muito incipiente nas redes de acordos e que poderiam trazer maiores dificuldades negociadoras.
- Para tais disciplinas, por serem inovadoras para ambas as partes, um caminho que se apresenta, amparado no conjunto de acordos comerciais de ambas as par-

tes, é avançar na negociação de capítulos comerciais com perfil promocional e cooperativo dos novos temas comerciais, em vez de uma natureza sancionatória.

- A ausência de um modelo preestabelecido de acordo, tanto da China quanto do Mercosul, permite negociar capítulos customizados que contemplem as necessidades de ambas as partes, sem estarem condicionados a modelos de compromissos que poderiam inviabilizar a incorporação de novos temas.

---

O **Capítulo 6** traz algumas conclusões do estudo, a partir da constatação de que a China tem importância crescente para os países do Mercosul como parceiro econômico, tanto comercial quanto como fonte de investimentos, em um contexto de polarização das relações econômicas e políticas entre China e Estados Unidos e de aumento de ações de política industrial e protecionismo pelos países de alta renda.

- Nessa conjuntura com diversos graus de incerteza, a sobrevivência do Mercosul como grupo regional demanda a identificação de objetivos conjuntos de parte dos países membros. Um instrumento que poderia catalisar iniciativas nesse sentido é o processo negociador com terceiros países.
- O peso atual da China para as economias do Mercosul a torna uma candidata natural a ser cogitada para um eventual acordo. Mas qualquer iniciativa nesse sentido pressupõe a existência de vontade política para iniciar um processo negociador.
- O comércio do bloco com a China tem características de uma relação de tipo Sul-Norte, em que o Mercosul exporta produtos agrícolas e minerais e importa manufaturas variadas.
- Um eventual acordo deveria contemplar investimentos chineses na região que contribuam para a superação de algumas das barreiras à competitividade de diversos setores. Deveria ser pensada a criação de condições para a consolidação de cadeias regionais de produção.
- A resistência à negociação de um acordo preferencial com a China tem a ver com o temor de desequilíbrio comercial e perdas de produção e emprego, em vista da competitividade chinesa em diversos setores industriais.
- A análise da relação China-ASEAN após a assinatura de acordo preferencial mostrou que houve forte impulso à produção na ASEAN, a partir da exportação de insumos intermediários incorporados ao processo produtivo chinês, com ganhos em termos de renda e salário.

- No comércio bilateral, cresceu o superávit nas exportações do setor agrícola, da indústria extrativa e de serviços, e ampliou-se o déficit em manufaturados. No entanto, as novas condições permitiram ganho de competitividade, resultando em aumento expressivo de superávit no comércio com terceiros países.
- Cabe ao Mercosul ter maior clareza em relação aos seus objetivos de longo prazo, e como a maior interação com a economia chinesa poderia contribuir para sua realização.

# CAPÍTULO 1

## MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL E AS PREMISSAS DO ESTUDO

Renato Baumann

INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE UM  
EVENTUAL ACORDO DE LIVRE  
COMÉRCIO MERCOSUL-CHINA**



# OBJETIVOS DO ESTUDO

O presente projeto tem o propósito de desenvolver uma sensibilidade em relação a quais seriam os efeitos mais significativos de um eventual acordo de livre comércio entre o Mercosul e a China. O comércio entre esses dois parceiros tem crescido de forma notável. Mas trata-se, essencialmente, de uma relação de tipo Sul-Norte, de venda de um número não muito expressivo de produtos primários com baixo grau de transformação e importação de manufaturas variadas.

É importante, desde logo, explicitar por que fazer um estudo deste tipo.

Um primeiro conjunto de motivações tem a ver com o cenário internacional, no que se refere a facilidades de acesso a mercados. São importantes os efeitos dos chamados mega-acordos, que envolvem números expressivos de países. E os membros do Mercosul não participam de nenhum deles. Excluído desses arranjos, o bloco tende a ter desvantagem no acesso a esses mercados na comparação com os países signatários dos tratados.

Outra motivação está relacionada a declarações recentes de parte de autoridades dos dois lados do Atlântico, que começam a manifestar de forma explícita ceticismo com relação à eventual conclusão e entrada em operação do acordo longamente negociado entre o Mercosul e a União Europeia. A se confirmar esse cenário de interrupção desse processo, caberá aos países do Mercosul buscar alternativas que facilitem a participação de seus produtos em outros mercados dinâmicos.

Uma terceira razão para se elaborar o presente exercício deriva da percepção de que, dada a estrutura atual do comércio do Mercosul com a China, é previsível que haja grande interesse de parte do agronegócio em conseguir vantagens adicionais no acesso àquele mercado. Mas não é tão clara a reação de parte do setor industrial, por diversos motivos. O trabalho procura, portanto, identificar os possíveis efeitos sobre setores específicos, e enfatiza uma dimensão menos usual nos acordos: dado que se trataria de uma negociação de parte de um grupo de países, as concessões de preferências, assim como as condições para os fluxos de investimento, poderiam contribuir para superar barreiras de infraestrutura fronteira e assim facilitar ganhos de competitividade via complementaridade produtiva no Cone Sul. Inclusive a partir da experiência chinesa com a criação de cadeias regionais de valor.

Uma quarta motivação deriva das manifestações de parte de altas autoridades de alguns dos países do Mercosul, no sentido de procurar intensificar as relações econômicas com a China. Uma vez que as normas do grupo determinam que as negociações que envolvam

concessões comerciais devem ser feitas pelos membros em conjunto, caberia começar a considerar a possibilidade de uma negociação com novos parceiros.

Desde logo, trata-se aqui de um exercício de identificação de possíveis efeitos de um acordo comercial com a China, não de uma apologia. E a lógica do trabalho é focar nos possíveis efeitos não apenas em termos da composição da balança comercial bilateral, mas tomando em consideração uma perspectiva mais ampla, de desenvolvimento econômico como um todo. Isso significa que a análise leva em conta os impactos prováveis também sobre variáveis agregadas da economia.

## A GLOBALIZAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DOS ACORDOS

Um dos desafios enfrentados pelas economias em desenvolvimento é que, a partir de um período de crescimento acelerado do Produto Interno Bruto (PIB), e uma vez atingido certo nível de renda *per capita*, ocorre desaceleração no ritmo de expansão da economia, associada à redução do ritmo de crescimento da produtividade total dos fatores, o que as leva ao que tem sido chamado de “armadilha da renda média”.

A literatura econômica sugere um conjunto diversificado de formas de lidar com essa situação. Eram frequentes, nas décadas de 1960 e 1970, as recomendações de que a política econômica deveria focar na promoção de exportações, por conta de uma série de benefícios associados à maior presença no mercado internacional.

Desde a década de 1980 as recomendações foram além do comércio de mercadorias, dado que os elementos determinantes do comércio internacional passaram a incluir as alterações de ordem financeira, uma vez que se experimentavam os primeiros anos do que depois veio a ser conhecido como processo de globalização.

Ao mesmo tempo, o planeta começou a testemunhar expansão pronunciada de acordos de preferências comerciais, chegando-se mesmo a imaginar que o mundo econômico e político seria formado por um conjunto de grandes blocos econômicos.

Como resultado, passaram a ser considerados os estímulos aos diversos exercícios de in-

tegração regional. Esses arranjos proporcionariam o acesso a um mercado ampliado, permitindo a absorção de ganhos de escala. Em paralelo, possibilitariam que os produtores tivessem a oportunidade de aprendizado na exploração do mercado internacional, ao mesmo tempo em que seriam expostos a um choque de concorrência que aumentaria seu nível de competitividade.

O século 21 trouxe ao menos três novos elementos que reforçaram esse quadro.

Na Europa, a convergência dos países ocidentais e orientais proporcionou aos primeiros uma oferta adicional de trabalhadores a custo mais baixo, enquanto a criação da moeda comum levou à redução significativa de custos de transação. Isso contribuiu para intensificar o grau de complementaridade de processos produtivos no continente.

Na América do Norte, a consolidação do NAFTA teve efeito similar, estimulando a produção nas unidades “maquiladoras” e elevando o grau de complementaridade produtiva.

O terceiro elemento foi, de longe, o mais expressivo: o crescimento sem paralelo histórico da economia chinesa e a maneira como seu setor produtivo se vinculou aos países vizinhos, tornando-se ao mesmo tempo um desafio e um modelo a ser emulado por outras economias em desenvolvimento.

Os bons resultados alcançados pela economia chinesa - e, por complementariedade, por diversas economias vizinhas -, em razão da alta competitividade dos seus produtos, suscitou um conjunto de considerações.

Passou-se a dar maior atenção às relações econômicas mais intensas entre economias vizinhas. Em particular, à eliminação de barreiras ao movimento internacional de partes, peças e equipamentos, assim como de produtos e serviços finais.

O acesso a itens produzidos a custos mais reduzidos - seja pela maior oferta de mão de obra, seja por menores preços de matérias-primas empregadas nos processos produtivos ou outros fatores determinantes - certamente contribuiu para elevar o nível de competitividade da produção. A construção de cadeias produtivas foi um elemento determinante de ganhos.

As cadeias produtivas internacionais ganharam relevo na agenda das economias que se deparavam com a armadilha da renda média. Boa parte dos competidores de sua produção industrial eram outras economias de renda média e economias em transição.

Assim, perseguiu-se o objetivo de participar de tais cadeias produtivas por meio da provisão de matérias-primas, eventualmente concentrando as atividades de montagem de partes específicas ou mesmo, idealmente, desenvolvendo novos produtos. Essa participação não deveria ser um objetivo em si, até porque não é algo que dependa do governo de um

país. A ele cabe criar as condições para que sua economia seja reconhecida pelos agentes de mercado como candidata natural para participar de um processo produtivo ampliado.

Esse tipo de produção permite a alguns países participarem do mercado internacional para certos produtos, mesmo quando eles não têm vantagens comparativas na fabricação desses itens isoladamente. Isso acontece, por exemplo, quando sua localização geográfica viabiliza a redução de custos de transporte para os principais mercados. Essa participação mais ativa permite diversificar a pauta exportadora do país, assim como absorver ganhos com economias de escala, beneficiar-se de técnicas produtivas mais eficientes e elevar o nível médio de remuneração dos trabalhadores.

As empresas transnacionais e o investimento direto externo facilitaram a produção fragmentada em mais de um país. Mas participar de cadeias produtivas não é um atributo universal, possível para todo e qualquer setor. Por definição, a complementaridade só é possível nos processos produtivos que podem ser fatiados em etapas complementares, o que elimina os setores com processos produtivos contínuos. Essa é uma das razões por que não faz sentido esperar, de economias latino-americanas, que atinjam níveis de presença em cadeias de valor semelhantes aos observados nos países asiáticos.

Isso não significa que as economias ricas em recursos naturais não possam ter algum grau de participação nesses processos. Ao contrário, elas deveriam considerar aumentar sua presença nessas cadeias de valor, sobretudo se existe o objetivo político de diversificar a pauta exportadora, com expansão dos embarques de bens industrializados.

A decisão de adotar um processo produtivo fragmentado requer que esse tipo de produção contribua para a redução dos custos; que os custos dos serviços de conexão entre as unidades produtivas não sejam muito altos; e que os custos de transporte entre unidades não sejam elevados. Isso significa que a produção de forma fragmentada depende tanto da natureza tecnológica do setor quanto da localização das unidades produtivas.

Assim, a dimensão geográfica tende a ganhar importância nesse processo, já que envolve viagens frequentes de técnicos e administradores entre as diversas plantas produtivas. As cadeias de valor tendem a ser, portanto, um fenômeno crescentemente mais regionalizado do que global. Passou-se, assim, a um cenário em que existe simultaneidade de cadeias globais e de cadeias regionais de valor.

Estas últimas têm um efeito multiplicador, pois à medida em que as economias de maior dimensão experimentam ritmo de crescimento mais pronunciado, isso repercute na demanda por bens e serviços produzidos nas demais economias da região, realimentando um impacto positivo ampliado.

Mais recentemente, uma sucessão de eventos deu origem a algumas alterações nesse



processo. As reações em algumas das principais economias à migração de plantas produtivas, com a conseqüente redução na geração de postos de trabalho, estimularam a adoção de medidas protecionistas; a elevação dos custos com mão de obra em algumas economias estimulou a realocação de unidades produtivas; as limitações impostas pela Covid-19 tiveram forte impacto sobre linhas de produção e sobre os transportes internacionais; e os conflitos na Europa Oriental e, mais recentemente, no Oriente Médio impactaram igualmente diversos processos produtivos.

Esse novo cenário deu origem a um conjunto de expressões – *nearshoring*, *friendshoring*, *powershoring* –, que refletem tentativas de descrever a nova configuração dos processos produtivos. Deu, igualmente, margem para algum grau de ceticismo com relação ao processo de globalização.

O que a evidência tem mostrado, contudo, é que mesmo com a nova configuração geográfica – ainda sem grandes alterações substantivas –, permanece vigente a lógica de que a produção encadeada entre países segundo estruturas de custos propicia ganhos claros de competitividade. Apenas se acrescentou ao processo decisório com base na análise de custos uma lógica geopolítica como elemento para determinar a localização de unidades produtivas, sobretudo em setores específicos, considerados sensíveis.

A produção em cadeias produtivas passou a ser uma referência para a indústria. Participar em tais cadeias pressupõe um conjunto de condições, como a facilidade na movimentação internacional de bens (tanto finais como de consumo intermediário), estabilidade política e jurídica, infraestrutura de qualidade, mão de obra qualificada e a existência de ambiente econômico que facilite a realização de negócios, entre outras.

Quando não existe a vontade política de promover uma abertura comercial unilateral, essa maior fluidez é conseguida por meio de acordos de preferências comerciais, o que explica, em parte, a profusão desse tipo de tratados nos últimos anos.

Os acordos mais recentes envolvem frequentemente compromissos que vão além do que já foi negociado no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), e tendem a incluir condições de políticas internas que ultrapassam questões estritamente comerciais, a exemplo de padrões industriais, direitos de propriedade, normas trabalhistas etc. As concessões negociadas têm de ser consistentes com os objetivos da política econômica e com o modelo de crescimento almejado.

As possibilidades abertas por um eventual acordo entre o Mercosul e a China não são poucas, caso exista a vontade política de ambos os lados de perseguir esse objetivo.

A experiência tem mostrado um forte grau de pragmatismo de parte da China: seus acordos comerciais com diversos países são moldados de forma variada, refletindo os interes-

ses de cada parceiro, à diferença dos modelos básicos, pouco maleáveis, encontrados nos acordos firmados, por exemplo, pelos Estados Unidos e a União Europeia.

O Mercosul tem clara vantagem comparativa na oferta de matérias-primas e produtos alimentares, crescentemente demandados pelos fabricantes e consumidores chineses. Se não existe presença mais expressiva naquele mercado, certamente não é por falta de potencial de demanda. Em princípio, portanto, a sinalização de interesse em iniciar um processo negociador com a China não deveria suscitar grandes resistências de parte de um grupo importante de produtores mercosulinos, sobretudo os dos setores agrícola e de mineração.

Ao mesmo tempo, a pauta de importação do Mercosul de mercadorias provenientes da China é predominantemente composta de produtos processados, e bastante mais diversificada que a pauta exportadora dos países do grupo.

Isso significa que, em linhas gerais, a provável resistência a um exercício negociador seria mais intensa entre os produtores industriais no Mercosul, dado seu baixo dinamismo no mercado internacional e a percepção de diferencial pronunciado de competitividade em comparação com a indústria chinesa.

Uma forma de viabilizar um processo negociador parece ser, portanto, adotar uma dinâmica que dê ênfase não apenas ao aumento das facilidades de acesso de produtos industriais do Mercosul ao mercado chinês, mas que também contemple mecanismos de fomento do nível de competitividade da produção industrial dos nossos países.

Entre os caminhos possíveis está o da incorporação de produtos em processos produtivos fragmentados. Dada a distância geográfica entre o Mercosul e a China, nem todos os setores podem ser considerados para tanto. Uma alternativa que parece natural é a de emular – com eventual apoio chinês - a experiência do Leste Asiático, de criação de condições para a consolidação de processos produtivos complementares entre os países do Mercosul que viabilizem a venda de bens e serviços de maneira mais expressiva no mercado chinês, assim como em outros países.

Esse movimento poderia ganhar força com a atração de investimentos chineses que contribuam para a criação de cadeias complementares no Mercosul, em particular em setores ligados à descarbonização e à transição energética, onde as vantagens comparativas do Mercosul são mais evidentes. Além da integração produtiva, esses investimentos contribuiriam para o fortalecimento da região como ofertante de fontes de energia renováveis, o que abriria caminho para a fabricação de bens industriais sustentáveis.

# ESTRUTURA DO ESTUDO

**N**o próximo capítulo são avaliadas as atuais dimensões dos fluxos de comércio bilateral e dos investimentos chineses recentes na região, com algumas especulações sobre setores onde se poderia pensar na formação de cadeias produtivas regionais. Investimentos que privilegiem a segurança energética dos países do Mercosul, assim como a redução de custos de transportes entre eles seriam contribuição significativa para a criação de espaços econômicos comuns.

O terceiro capítulo apresenta simulações dos possíveis efeitos de concessões bilaterais, tanto em termos de desgravação tarifária quanto de redução de barreiras não-tarifárias. Discutem-se os resultados sobre variáveis macroeconômicas relevantes nos quatro países membros do Mercosul, os prováveis impactos setoriais no Brasil, em termos de produção, emprego e comércio exterior, assim como os efeitos sobre o comércio bilateral do Brasil com a China e os parceiros do Mercosul.

Cabe ressaltar que – como todo exercício de simulação – os resultados obtidos referentes aos efeitos sobre setores derivam das hipóteses básicas adotadas com relação ao processo de desgravação tarifária, no tocante a ritmo de desgravação, incidência setorial, inclusão ou não de setores no processo negociador, consideração de barreiras não-tarifárias e outras. Os resultados efetivos do acordo, contudo, serão definidos a partir das negociações específicas, impossíveis de antever - até pelo simples fato de não existir, no momento de elaboração deste estudo, sinalização concreta quanto a se iniciar tal processo negociador.

Como referência para a avaliação das possíveis consequências de um acordo preferencial com a China, o capítulo 4 analisa os principais dados sobre a experiência chinesa na interação produtiva com seus vizinhos, em particular os países da ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático).

Na experiência da ASEAN, a maior proximidade comercial e de investimentos com a China provocou déficit no comércio com este país, mas assegurou ganhos de competitividade que permitiram aumentar de forma significativa o superavit dos sócios da ASEAN com outros importantes parceiros comerciais.

Outro aspecto importante que merece destaque é a ênfase no caráter flexível dos diversos acordos comerciais firmados pela China. Uma revisão de seus dispositivos mostra que eles são adaptáveis às realidades dos parceiros, à diferença da prática de outros países. Isso sugere que, uma vez identificados objetivos de médio e longo prazo por parte do

Mercosul, deveria ser possível moldar os termos do eventual acordo segundo as necessidades de cada país. A experiência dos países da ASEAN em negociações com a China indica a efetiva consideração das peculiaridades de cada país no processo de construção dos tratados.

Isso leva a outra contribuição do presente estudo, apresentada no capítulo 5: uma análise sistemática e detalhada da estrutura dos Acordos de Livre Comércio firmados pela China, em comparação à estrutura correspondente dos tratados fechados pelo Mercosul. Em ambos os casos, a estrutura básica dos acordos é, em linhas gerais, compatível com os ditames da OMC, ao mesmo tempo em que avança na diversificação e incorporação de novos temas. São preservadas, no caso chinês, as peculiaridades dos diversos parceiros, e, no caso do Mercosul, chama a atenção a crescente multiplicidade dos temas tratados.

As dificuldades encontradas no Mercosul para uma participação mais expressiva dos produtos industriais na pauta exportadora bilateral estão relacionadas à baixa competitividade relativa, mas também às condições diferenciadas de acesso ao mercado chinês de produtos de países beneficiados por concessões negociadas em acordos preferenciais.

Isso leva a dois conjuntos de inferências. De um lado, a existência de um acordo preferencial com a China deveria contribuir para reduzir algumas das dificuldades no acesso àquele mercado, que é de dimensões consideráveis. Ao mesmo tempo, esse acordo poderia ser concebido de modo a levar ao desenvolvimento de complementaridades produtivas em âmbito regional, que facilitem tanto a diversificação da pauta exportadora quanto a participação do Cone Sul em cadeias de valor globais.

Um eventual acordo com a China, se projetado nesse intuito de formação de cadeias de valor e complementariedade produtiva, não deveria nem poderia se restringir apenas a temas comerciais, mas incluir também questões relacionadas a investimentos. Acrescenta-se que um acordo desse tipo teria como objetivo central facilitar a aproximação das duas regiões em termos de tendências regulatórias no comércio internacional, reduzindo a margem para barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias, ambientais e outras, por meio de políticas de coerência regulatória em áreas estratégicas para o comércio e os investimentos de ambas as regiões.

Para se construir uma proposição nesse sentido é preciso desenvolver sensibilidade em relação aos possíveis efeitos – não apenas comerciais, mas de modo mais amplo sobre as economias envolvidas - de um acordo preferencial para os países do Mercosul. É necessário conhecer os acordos firmados pela China, com o objetivo de identificar os graus de liberdade que podem ser considerados num processo negociador; conhecer a experiência chinesa de construção de complementaridades produtivas com as economias vizinhas,

para aprender lições a serem consideradas no âmbito do Mercosul; e avaliar o cenário global em que uma tal iniciativa poderia vir a ocorrer. Esse é o objetivo do presente estudo.

O sexto capítulo sistematiza os principais resultados e traz considerações de ordem geral sobre como se pode pensar a possibilidade de um eventual acordo preferencial entre o Mercosul e a China.

## CAPÍTULO 2

# AS ATUAIS RELAÇÕES ECONÔMICAS MERCOSUL – CHINA E POSSIBILIDADES ALTERNATIVAS

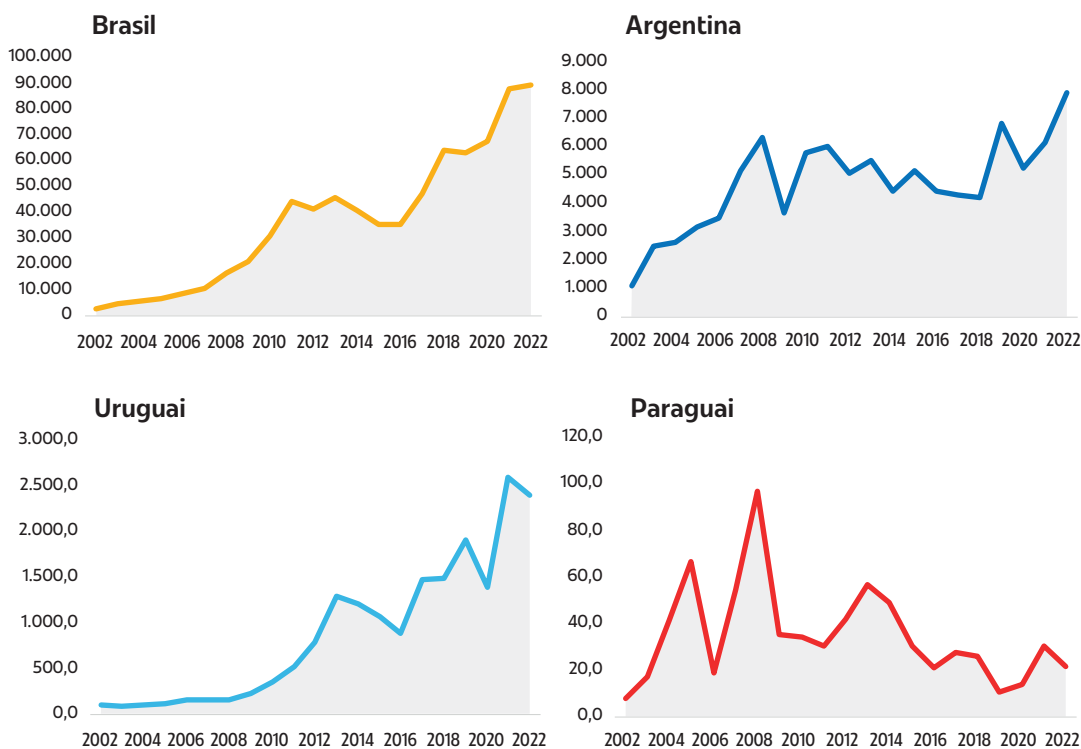
Tulio Cariello e Camila Amigo

INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE UM  
EVENTUAL ACORDO DE LIVRE  
COMÉRCIO MERCOSUL-CHINA**



O início do século 20 abriu uma nova fase para as relações entre os países do Mercosul e a China, particularmente na frente comercial. De todos os membros do bloco, o Brasil foi o que mais expandiu suas exportações para o país asiático, chegando a US\$ 89,5 bilhões em 2022 – cifra 35,5 vezes superior ao valor registrado duas décadas antes. No mesmo período, as vendas do Uruguai para a China cresceram 23 vezes, atingindo US\$ 2,4 bilhões, e as exportações da Argentina para o país aumentaram 7,2 vezes, chegando a US\$ 7,9 bilhões. O Paraguai, único país do Mercosul que não mantém relações diplomáticas com a China, tem uma situação distinta dos demais membros do bloco. As vendas paraguaias para a China têm uma trajetória particularmente instável, tendo atingido seu pico em 2008, quando chegaram a US\$ 97 milhões – número 4,4 vezes superior aos US\$ 21,8 milhões vendidos em 2022.

### Evolução das exportações dos países do Mercosul para a China (US\$ milhões)



Fonte: Comexstat (MDIC), World Integrated Trade Solutions (WITS) | Elaboração: CEBC

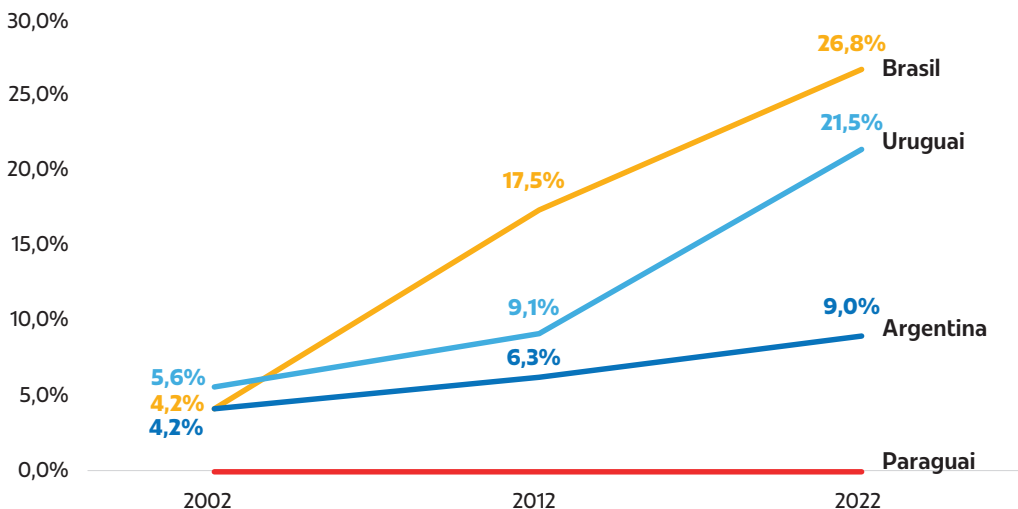
Ao longo desses 20 anos, a participação chinesa no comércio exterior dos países do Mercosul avançou de forma notável. O Brasil, que até o início dos anos 2000 tinha no Ocidente seus maiores parceiros comerciais – sobretudo os Estados Unidos –, assistiu a uma gradual mudança direcionada ao Oriente, com a ascensão de uma China cada vez mais interessada no comércio de *commodities*. Em 2009, seguindo um contínuo crescimento de vendas, a China ultrapassou a Argentina e os Estados Unidos e tornou-se o principal destino das exportações brasileiras. Pouco tempo depois, em 2013, as vendas para a China superaram também os embarques para toda a União Europeia, o que consolidou a posição do país asiático como principal comprador de produtos nacionais, quadro que se mantém inalterado desde então. Em 2022, a China foi destino de 26,8% das vendas brasileiras, tendo chegado a representar percentual ainda maior em anos anteriores – em 2020, o país absorveu 32% das exportações nacionais.

O Uruguai, que em 2012 tinha o Brasil como principal destino de suas exportações, também passou a ter a China como um mercado cada vez mais relevante nos anos seguintes. Dez anos depois, o país asiático absorveu pouco mais de um quinto de suas vendas para o exterior, ficando à frente do Brasil, que teve participação de 15%. A Argentina, embora tenha mantido o Brasil como o principal mercado de suas vendas no exterior nas últimas décadas, viu a participação do país vizinho diminuir em detrimento do avanço chinês. Entre 2012 e 2022, a fatia brasileira caiu de 20,6% para 14,3%, enquanto a chinesa subiu aproximadamente 3 pontos percentuais, para 9%.

O Paraguai é o único membro do Mercosul que nunca chegou a ter a China como um destino relevante de exportações – o gigante asiático nem sequer aparece entre seus 10 principais mercados no exterior. As exportações do país têm sido direcionadas sobretudo ao Brasil e à Argentina, que em 2022 absorveram 37% e 19% dos embarques do país, respectivamente. De forma geral, o leste da Ásia não aparece como um mercado expressivo, sendo Taiwan, que atraiu 2% das exportações paraguaias em 2022, o principal destino na região.



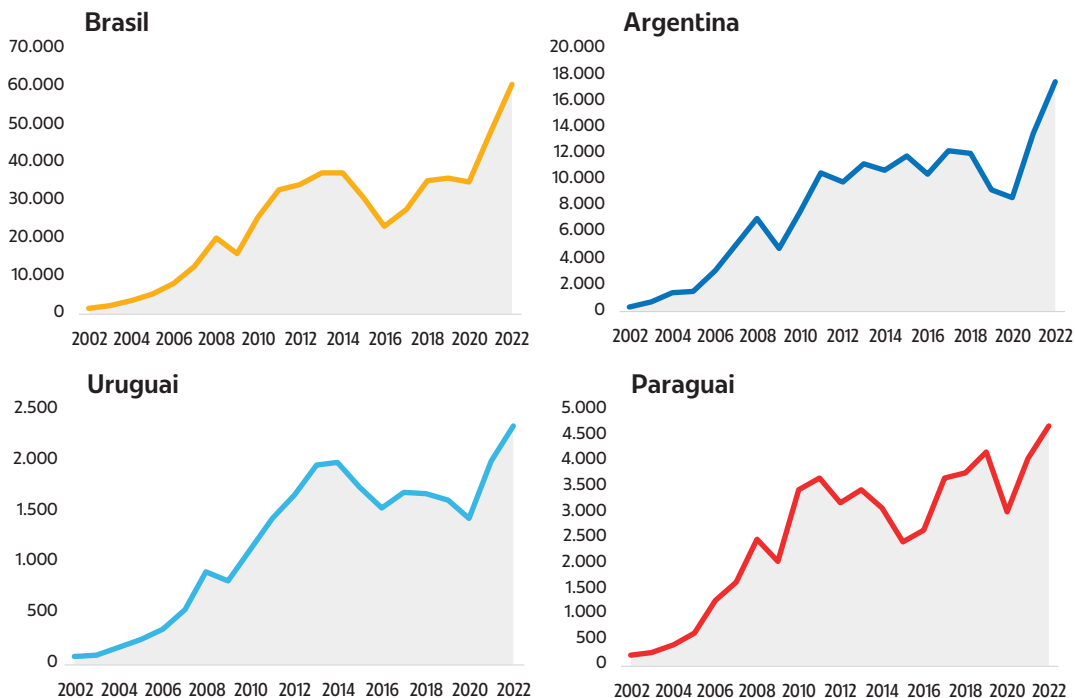
### Evolução da participação da China como destino das exportações dos membros do Mercosul (considerando o valor dos embarques em US\$)



Fonte: Comexstat (MDIC), World Integrated Trade Solutions (WITS) | Elaboração: CEBC

As importações dos países do Mercosul com origem na China também aumentaram expressivamente nas duas últimas décadas. Em termos relativos, os desembarques de produtos chineses em portos argentinos foram os que mais cresceram, saltando 52 vezes entre 2002 e 2022, fechando o último ano com US\$ 17,5 bilhões. As compras do Brasil com origem na China aumentaram 38 vezes nesse período, alcançando US\$ 60 bilhões em 2022, enquanto as importações do Uruguai vindas do país asiático atingiram US\$ 2,4 bilhões naquele ano – valor 30 vezes superior ao verificado 20 anos antes. Os desembarques de produtos chineses no Paraguai aumentaram 21 vezes ao longo dessas duas décadas, chegando a US\$ 4,7 bilhões.

## Evolução das importações dos países do Mercosul com origem na China (US\$ milhões)

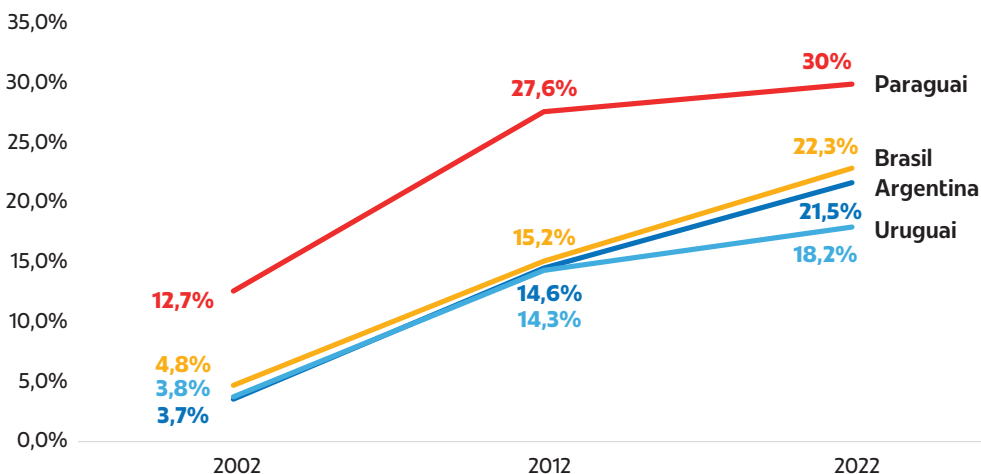


Fonte: Comexstat (MDIC), World Integrated Trade Solutions (WITS) | Elaboração: CEBC

Atualmente, três dos quatro países do Mercosul têm a China como sua principal origem de importações, realidade muito distinta da verificada 20 anos atrás, quando as compras dessas economias eram majoritariamente oriundas do próprio bloco ou de parceiros ocidentais. No início dos anos 2000, o Brasil tinha os Estados Unidos como seu principal fornecedor externo, a Argentina e o Paraguai tinham o Brasil, enquanto o Uruguai tinha a Argentina.

Em 2012, a China já havia ultrapassado os EUA como a maior fonte brasileira de produtos externos, ao mesmo tempo em que o país asiático também havia ultrapassado o Brasil e se tornado a principal origem de importados do Paraguai. Após disputar a posição de principal fornecedor de importados da Argentina por alguns anos, o gigante asiático fechou 2022 na liderança, com dois pontos percentuais a mais do que o Brasil. O Uruguai é o único país do Mercosul a manter um integrante do grupo como origem predominante de suas compras vindas do exterior – em 2022, o Brasil respondeu por 20% das importações do país, à frente da China, que fechou o ano com fatia de 19,2%. Se por um lado a liderança do Brasil se manteve, por outro, a diferença de menos de um ponto percentual de participação evidencia que a China tem se aproximado do país na disputa pelo mercado uruguaio.

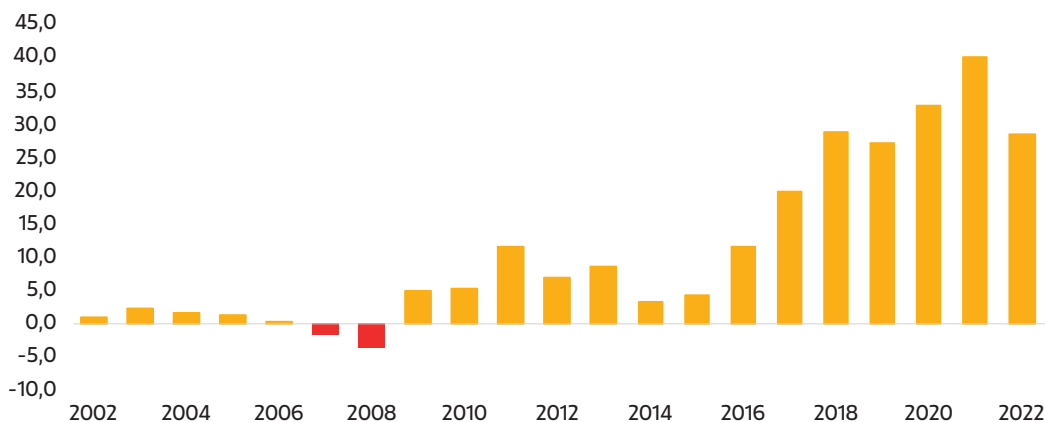
### Evolução da participação da China como origem das importações dos países do Mercosul (considerando o valor dos embarques em US\$)



Fonte: Comexstat (MDIC), World Integrated Trade Solutions (WITS) | Elaboração: CEBC

A maior distinção entre o Brasil e os outros membros do Mercosul em suas relações comerciais com a China, no entanto, diz respeito ao saldo comercial. O Brasil mantém superávits consecutivos nas trocas com a China desde 2009 e o país asiático é frequentemente o principal responsável pelos saldos positivos do Brasil com o mundo – em 2021, por exemplo, 65% do superávit nacional com o exterior foi resultado do comércio com a China.

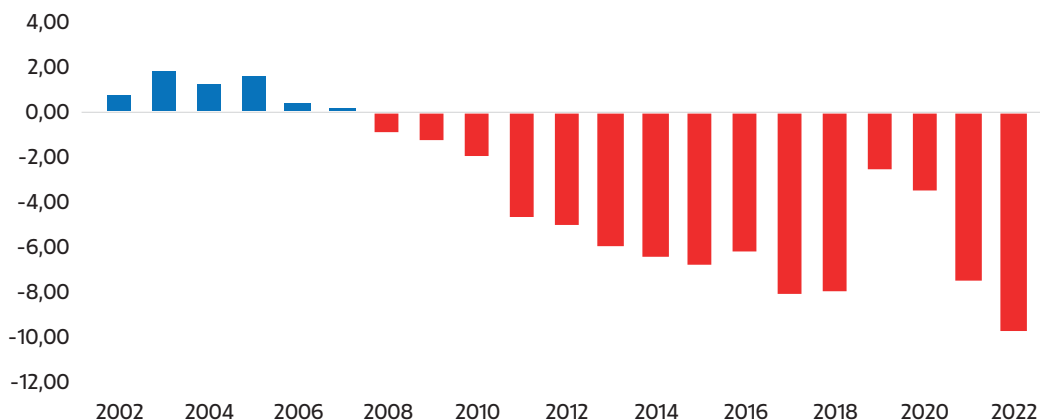
### Evolução do saldo comercial do Brasil com China (US\$ bilhões)



Fonte: Comexstat | Elaboração: CEBC

Por outro lado, o Paraguai tem mantido ininterruptos saldos desfavoráveis com a China nos últimos 20 anos, enquanto o Uruguai só conseguiu superávits com o país em cinco anos específicos ao longo desse período – ainda que a maior parte desses saldos positivos tenha se concentrado entre 2019 e 2022, o que mostra uma possível transição do comportamento das trocas comerciais em favor do Uruguai. A Argentina, segunda maior economia do Mercosul, tem déficits consecutivos com a China desde 2008, com um aprofundamento desse cenário em anos recentes – em 2022, o país teve um saldo negativo recorde de US\$ 9,6 bilhões.

### Evolução do saldo comercial da Argentina com a China (US\$ bilhões)



Fonte: Comexstat | Elaboração: CEBC

## MERCOSUL VENDE *COMMODITIES*, CHINA EXPORTA MANUFATURADOS

Em termos absolutos, as exportações dos países do Mercosul para a China são historicamente concentradas em produtos agrícolas e minerais, com participação quase inexistente de manufaturados industriais de maior valor agregado, um quadro que segue praticamente inalterado desde o início dos anos 2000. No caso brasileiro, as exportações de soja, minério de ferro e petróleo representaram 74% do valor vendido para a China em 2022. No mesmo ano, soja, carnes e cereais compuseram 82% dos embarques da Argentina para o gigante asiático. No Uruguai, 70% das vendas para a China se concentraram no setor de proteína animal, enquanto 83% das exportações do Paraguai para o país englobaram cobre, derivados de madeira e couros.

Mesmo com esse histórico de concentração em uma gama limitada de produtos primários, houve movimentos – ainda que tímidos – de relativa agregação de valor nas exportações de alguns países. O considerável aumento das vendas de proteína animal do Brasil, da Argentina e do Uruguai para a China na última década indica uma maior presença da indústria de transformação – ainda que intrinsecamente ligada ao setor agrícola – nas relações de comércio com o gigante asiático, mas longe de representar uma mudança estrutural.

De fato, houve alterações no padrão de comércio que reduziram a já limitada participação dos poucos produtos de maior valor agregado nas exportações do bloco para o país asiático. No início dos anos 2010, as vendas do Brasil para a China chegaram a incluir aviões dentre os dez produtos mais vendidos, com fatia de aproximadamente 2%, sendo o sétimo item mais exportado para o país em 2012. Nos anos seguintes, outros produtos de menor valor agregado passaram a subir posições na pauta, como carnes, celulose e ferro-ligas, enquanto as exportações de aeronaves caíram. Em 2022, a categoria de bombas e compressores de ar ou gases teve a maior participação dentre os manufaturados industriais sem relação com o setor agrícola exportados para a China, com a restrita fração de 0,1%. Argentina, Uruguai e Paraguai nunca chegaram a exportar produtos industriais de maior valor agregado ao país asiático em quantidades significativas.

As importações dos países do Mercosul com origem na China também têm mantido o mesmo padrão nas últimas décadas, com alta concentração em manufaturados industriais. A título de exemplo, em 2022, a indústria de transformação respondeu por 99,5% de todos os desembarques de produtos chineses em portos brasileiros. Os segmentos de aparelhos elétricos e mecânicos, incluindo produtos finais, partes e acessórios, lideraram as compras oriundas da China de todos os países do bloco em 2022, com percentuais de participação que variaram entre 35% e 54% – um cenário que pouco mudou ao longo da última década.

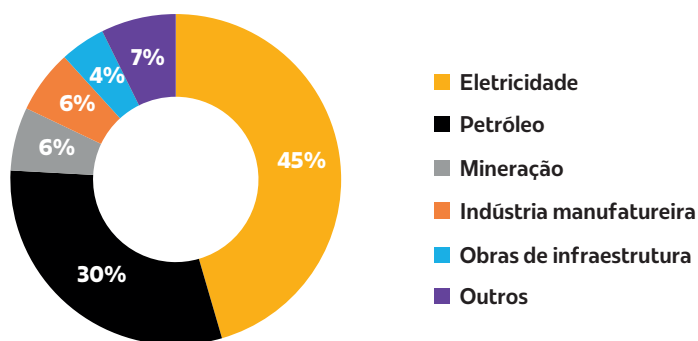
## QUADRO GERAL DOS INVESTIMENTOS CHINESES NO MERCOSUL

Entre 2007 e 2022, a China investiu US\$ 96,3 bilhões nos países do Mercosul, tendo direcionado 74% desse valor para o Brasil (US\$ 71,6 bilhões) e 25% para a Argentina (US\$ 23,7 bilhões). Menos expressivos, os aportes chineses chegaram a US\$ 676 milhões no Uruguai e a US\$ 287 milhões no Paraguai, representando juntos 1% do total investido pelo país no bloco nesse período<sup>1</sup>.

1. Os dados sobre investimentos chineses no Brasil são provenientes de diversos estudos realizados pelo CEBC, que desde 2011 acompanha esses aportes no país. Os investimentos chineses na Argentina são estimados pelo CEBC com base em dados da *Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera da Argentina*, da *Cámara Argentino China*, da *Red ALC-China* e do *China Global Investment Tracker (CGIT)*. Os investimentos no Uruguai e no Paraguai provêm da combinação de dados da *Red ALC-China* e do *fDi Markets*.

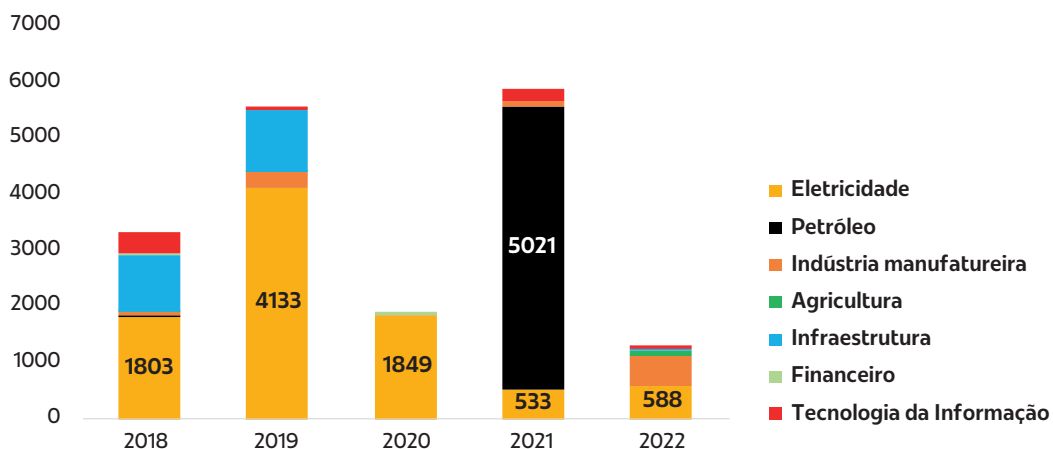
No Brasil, a área de energia lidera com folga a atração do capital produtivo chinês. O setor de geração, transmissão e distribuição de eletricidade absorveu 45% do valor investido no país entre 2007 e 2022, seguido pela extração de petróleo, com 30%. O setor de eletricidade apareceu nos últimos anos como o segmento que mais recebeu aportes chineses em termos de fluxo, com exceção de 2021, quando os projetos no segmento de petróleo responderam por quase todo o valor investido pela China no Brasil.

### Divisão setorial do estoque de investimentos chineses no Brasil entre 2007 e 2022 (percentual do valor dos projetos)



Fonte: CEBC

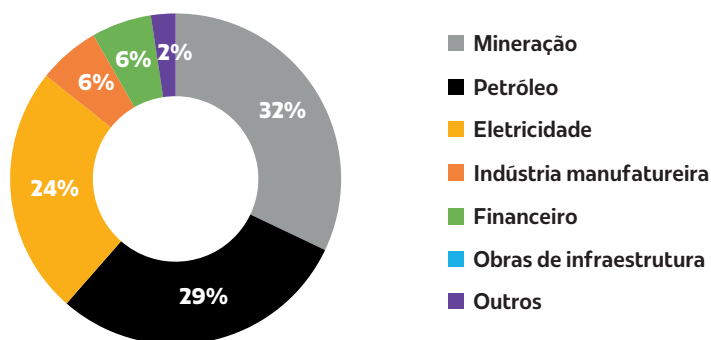
### Divisão setorial do fluxo de investimentos chineses no Brasil entre 2018 e 2022 (US\$ milhões)



Fonte: CEBC

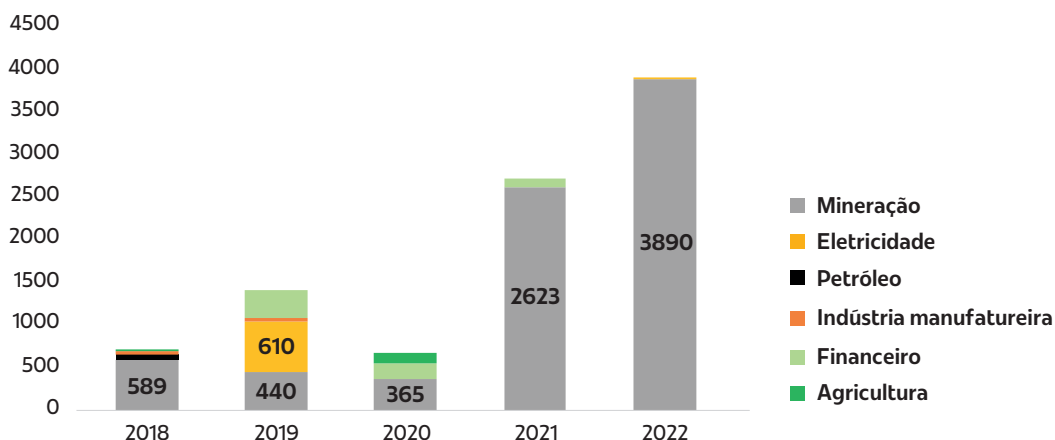
Na Argentina, o setor de mineração lidera com 32% do valor dos empreendimentos chineses entre 2007 e 2022, enquanto o setor de petróleo aparece em segundo lugar, com fatia de 29%. Os valores investidos em mineração têm sido os mais relevantes nos últimos anos, em particular em 2021 e 2022, quando chegaram à casa dos bilhões de dólares e representaram praticamente todo o capital produtivo chinês a ingressar na Argentina.

### Divisão setorial do estoque de investimentos chineses na Argentina entre 2007 e 2022 (percentual do valor dos projetos)



Fontes: Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera da Argentina, Cámara Argentino China, Red ALC-China e CGIT |  
Elaboração: CEBC

### Divisão setorial do fluxo de investimentos chineses na Argentina entre 2018 e 2022 (US\$ milhões)



Fontes: Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera da Argentina, Cámara Argentino China, Red ALC-China e CGIT |  
Elaboração: CEBC

Em ambos os países, no entanto, há diversos outros setores menos intensivos em capital com empreendimentos chineses. Se vistos sob a ótica do número de projetos – e não do seu valor – há uma mudança na composição setorial dos investimentos. No Brasil, o segmento de eletricidade continua sendo o mais relevante, com fatia de 36% dos empreendimentos entre 2007 e 2022, mas a indústria manufatureira sobe ao segundo lugar, com 23% do total, com projetos nos setores automobilístico, de máquinas e equipamentos, eletrônico, têxtil e químico, dentre outros. Na Argentina, a situação é similar, com a manutenção do segmento de mineração na liderança, com 34% do número de projetos, e a indústria manufatureira logo atrás, com participação de 23% – sobretudo por meio de iniciativas na área automobilística.

Os poucos projetos do gigante asiático efetivados no Uruguai se concentram na fabricação de automóveis, que responde por 66% do valor dos investimentos chineses no país entre 2007 e 2022, enquanto o setor agrícola ficou em segundo lugar, absorvendo 28% do total aportado. A virtual inexistência de investimentos chineses no Paraguai – que conta com apenas três projetos na indústria manufatureira – reflete o distanciamento político entre Assunção e Pequim.

## **OPORTUNIDADES DE FORMAÇÃO DE CADEIAS DE VALOR E INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL**

Os investimentos chineses no Mercosul passaram por fases distintas desde que o país asiático começou a aportar capital produtivo na região em meados dos anos 2000. Inicialmente, os projetos se concentravam na exploração de *commodities* energéticas e minerais – movimento que acompanhava o rápido crescimento das exportações dos países do bloco para a China.

Posteriormente, empresas chinesas passaram a focar também em projetos ligados ao setor de eletricidade e à indústria manufatureira, abrindo, em alguns casos, possibilidades de formação de cadeias de valor no bloco, o que poderia aumentar a competitividade do Mercosul nas suas exportações para o mundo. Investimentos ligados à agenda de transição energética, em alta nas prioridades de Pequim, que tem planos de fazer da China um país neutro em carbono até 2060, incluem casos recentes que podem contribuir para a formação dessas cadeias de forma a beneficiar os países do Mercosul. Um bom exemplo é a relação entre os aportes voltados à extração de minerais estratégicos e a indústria automobilística.

Grandes empresas chinesas, como Ganfeng Lithium, Zijin Mining Group e Tsingshan, já estão investindo bilhões de dólares na Argentina na exploração de lítio, componente es-



tratégico para a produção de baterias elétricas. O país conta com 20% das reservas identificadas de lítio no mundo e tem a oportunidade de se posicionar como um importante centro de extração e beneficiamento do mineral na região. Também há reservas de lítio no Brasil que poderiam ser foco de cooperação com empresas chinesas – ainda que as reservas do mineral no país cheguem a apenas 2% do total global (Barbon, 2023).

O sucesso de alguns investimentos na extração de lítio na Argentina dialoga com volumosos aportes de capital chinês em projetos voltados à fabricação de veículos eletrificados no bloco. No Brasil, por exemplo, a GWM comprou, em 2021, a fábrica de automóveis da Mercedes-Benz em Iracemápolis, interior de São Paulo, com a intenção de investir na produção de carros elétricos e híbridos para suprir o mercado nacional, com planos também de exportar para a América Latina a partir do país. Ao mesmo tempo, a BYD, que já tem presença consolidada no Brasil, com fábricas de ônibus elétricos e módulos fotovoltaicos, anunciou em 2023 a aquisição da antiga fábrica da Ford em Camaçari, na Bahia, para produzir chassis de veículos elétricos e híbridos bem como processar lítio e ferro fosfato. No início de 2024, a empresa chinesa também começou negociações com a Sigma Lithium, que detém operações de lítio no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, para possíveis acordos de fornecimento, *joint venture* ou aquisição, ainda sem resultados concretos.

Além dos investimentos chineses na cadeia de veículos eletrificados, outros setores têm grande potencial a ser explorado na integração das cadeias produtivas do Brasil e do Mercosul com o exterior em produtos industrializados que exijam customização para o mercado brasileiro e dos demais países do bloco, como é o caso da indústria têxtil. Nesse setor, é praticamente impossível concorrer com a China em áreas como fios de poliéster, em que o país é altamente competitivo, mas é factível pensar em sequências de processos em que a indústria local possa agregar valor para a confecção de produtos mais desejados pelos consumidores do bloco em processos específicos, como tecelagem, tingimento e mesmo desenho, até chegar ao vestuário. O mesmo exemplo pode-se aplicar a outras indústrias, por exemplo na área de energia solar e eólica, ou a tecnologias destinadas a resolver problemas urbanos, que muitas vezes exigem soluções específicas e alto grau de customização (Rosito, 2020).

Os setores de infraestrutura e logística também apresentam oportunidades latentes de integração entre o bloco e o exterior. Com investimentos chineses praticamente inexistentes na Argentina, Uruguai e Paraguai, esses empreendimentos estão limitados ao Brasil, onde somam estoque de US\$ 3,2 bilhões, o equivalente a 4,4% do total aportado pela China no país entre 2007 e 2022 – valor aquém do potencial das parcerias que poderiam surgir.

Eventuais projetos em áreas nas quais há carências históricas no Mercosul poderiam representar não apenas ganhos estruturais para os membros do bloco, mas também a possibilidade de reduzir custos no comércio exterior desses países. Investimentos em portos e

ferrovias poderiam aumentar a eficiência das vendas de *commodities* na medida em que reduziriam o tempo de transporte e o desperdício típico do modal rodoviário, gerado pela sobrecarga de caminhões. As exportações de carnes do bloco, que cresceram nos últimos anos, em grande medida pelo aumento da demanda chinesa, também se beneficiariam de investimentos em armazenamento, sobretudo com a expansão de cadeias refrigeradas. A sofisticação dessas cadeias traria maior eficiência no deslocamento de proteína animal do Mercosul para o exterior, ao mesmo tempo que poderia favorecer as exportações de produtos hortifrutigranjeiros e adiantar a infraestrutura necessária para as vendas de produtos refrigerados que o bloco ainda não exporta em escala.



## Referências Bibliográficas

BARBON, Julia. América Latina discute ‘febre do lítio’ em meio ao apetite de China, EUA e Europa. Folha de S. Paulo, Buenos Aires, 17 jun. 2023.

CARIELLO, Tulio. Investimentos Chineses no Brasil - 2021: Um Ano de Retomada. Conselho Empresarial Brasil-China, 2022.

CARIELLO, Tulio. Investimentos Chineses no Brasil - 2022: Tecnologia e Transição Energética. Conselho Empresarial Brasil-China, 2023.

CARIELLO, Tulio. Investimentos Chineses no Brasil - Histórico, Tendências e Desafios Globais. Conselho Empresarial Brasil-China, 2021.

ROSITO, Tatiana. Bases para uma Estratégia de Longo Prazo do Brasil para a China. Conselho Empresarial Brasil-China, 2020.

## CAPÍTULO 3

# **SIMULAÇÕES DE IMPACTOS ECONÔMICOS DA REDUÇÃO DE TARIFAS E BARREIRAS NÃO- TARIFÁRIAS NO ACORDO**

Fernando Ribeiro, Admir Bettarelli Jr e  
Weslem Rodrigues Faria

INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE UM  
EVENTUAL ACORDO DE LIVRE  
COMÉRCIO MERCOSUL-CHINA**



# 1. INTRODUÇÃO

**E**ste capítulo dedica-se a avaliar os potenciais impactos econômicos de um acordo de livre comércio entre Mercosul e China sobre os países participantes, com foco nos resultados para o Brasil. O objetivo é identificar quais os ganhos (ou perdas) que tal acordo poderia trazer para os países, seja em termos das principais variáveis macroeconômicas, seja sobre os níveis de produção, emprego, exportações e importações setoriais – o que permite também avaliar quais segmentos teriam ganhos ou perdas em função do tratado, e a magnitude relativa destas variações. As simulações foram feitas com a utilização de um modelo de equilíbrio geral computável multissetorial e multirregional da economia mundial, o GTAP, em sua versão com dinâmica recursiva – *Dynamic Global Trade Analysis Project* (GDyn).

A próxima seção apresenta a metodologia adotada para realização das simulações, inclusive as hipóteses e a forma de aplicação dos choques de redução de barreiras comerciais no âmbito do acordo. A seção seguinte analisa os resultados macroeconômicos para os cinco países envolvidos, discriminando os efeitos dos três tipos de redução de barreiras: tarifas, barreiras não-tarifárias técnicas e barreiras não-tarifárias não-técnicas. A terceira seção explora os resultados sobre a economia brasileira em nível dos setores produtivos, com foco nas variáveis de produção, emprego, exportação e importação. A quarta seção analisa o que aconteceria com os fluxos de exportação e importação total e setorial do Brasil com cada um dos parceiros do acordo e com o resto do mundo, a fim de avaliar os possíveis efeitos de criação e desvio de comércio com cada parceiro. A quinta seção parte do princípio de que os acordos comerciais tradicionalmente envolvem um esquema de desgravação diferenciado para setores que apresentam maior sensibilidade aos efeitos da abertura. Assim, foram selecionados cinco setores “sensíveis” no Mercosul – quais sejam, aqueles que sofreriam maiores queda de produção e emprego em função da completa abertura à China – e foi realizada uma simulação alternativa, na qual a redução das tarifas e das barreiras não-tarifárias não-técnicas oferecidas pelo Mercosul nesses setores seria de apenas 50% ao longo de 10 anos, e não de 100% (tarifas) ou 90% (barreiras não-técnicas), cujos principais resultados são apresentados na seção 5. A última seção resume as principais conclusões que se pode extrair das simulações.

## 2. METODOLOGIA

A estrutura teórica do modelo GTAP dinâmico (GDyn) é detalhada por Ianchovichina e McDougall (2000) e análises e informações complementares são descritas por Ianchovichina e Walmsley (2012). A versão 10 do GDyn, utilizada nas simulações, conta com uma base de dados global que contém informações de matrizes insumo-produto, comércio bilateral, margens de transportes e de comércio para 141 países/regiões do mundo, e distingue 65 produtos/setores e cinco fatores de produção (terra, trabalho qualificado, trabalho não qualificado, capital e recursos naturais), sendo calibrado com informações referentes ao ano de 2014.

Para efeito do presente estudo, foi realizada uma agregação setorial e regional que manteve todos os setores relacionados à agricultura, à pecuária e à indústria de forma desagregada, enquanto os setores de serviços foram agregados em apenas um, resultando em um total de 46 setores. O modelo foi estruturado para reconhecer seis regiões: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, China e Restante do Mundo.

As simulações dos impactos do acordo, por seu turno, consideram tanto a redução das tarifas de importação quanto de barreiras não-tarifárias (BNTs) incidentes sobre os fluxos de comércio entre a China e os quatro países do Mercosul – incluindo-se aí a redução de BNTs existentes no comércio intra-Mercosul, visto que as tarifas dentro do bloco já são zero. Considera-se que as reduções ocorreriam de forma contínua e uniforme ao longo de 10 anos, entre 2024 e 2033. Apesar do período de choques de política cobrir o hiato 2024-2033, foi considerado um horizonte temporal até 2035 para captar eventuais efeitos defasados das políticas sobre as principais variáveis.

Todas as simulações realizadas pelos autores são apresentadas em termos do desvio de cada variável em relação à trajetória que prevaleceria se não houvesse acordo, ou seja, sem mudanças nas variáveis que afetam o comércio. Para isso foi necessário primeiro simular esse cenário de referência, chamado de *baseline*, para todos os anos para os quais se deseja fazer a simulação dos impactos do acordo comercial – no caso, desde 2015 (uma vez que os dados básicos do modelo se referem a 2014) até 2035. Para gerar o cenário *baseline* foram levantadas informações e projeções para o crescimento do PIB real e o crescimento populacional das seis regiões do modelo, com dados obtidos do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2021) referentes aos anos de 2014 a 2026. As taxas de crescimento de 2027 foram projetadas uniformemente até 2035, período final das simulações. A Tabela 1 reporta o cenário de referência da taxa de crescimento real do PIB das seis regiões econômicas do modelo.

TABELA 1

**Cenário de referência para o PIB dos países considerados (var. % real)**

Sigla	Região	2015 - 2026												2027-2035
		15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	Var. a. a.
BRA	Brasil	-3,55	-3,28	1,32	1,78	1,41	-4,06	3,66	2,57	2,14	2,02	2,02	2,02	2,02
ARG	Argentina	2,73	-2,08	2,82	-2,57	-2,09	-9,96	5,84	2,48	2,06	1,71	1,63	1,53	1,53
PRY	Paraguai	3,08	4,31	4,95	3,36	-0,03	-0,90	4,00	4,00	4,00	3,50	3,50	3,50	3,50
URY	Uruguai	0,37	1,69	1,63	0,48	0,33	-5,70	3,00	3,10	2,66	2,56	2,30	2,30	2,30
CHN	China	7,03	6,87	6,95	6,73	5,82	2,27	8,44	5,57	5,44	5,27	5,12	4,86	4,86
ROW	Restante do Mundo	-6,45	1,96	5,24	5,71	1,54	-3,80	10,34	6,24	4,69	4,46	4,41	4,48	4,48

Fonte: *World Economic Outlook*, Fundo Monetário Internacional (IMF, 2021)

No caso das tarifas, a simulação considera um cenário de desgravação ampla, de forma que as tarifas incidentes sobre as importações entre os países do Mercosul e a China são reduzidas a zero até 2033. Os choques de eliminação tarifária são realizados sobre a própria estrutura tarifária que consta no modelo, a qual considera não as tarifas nominais, mas as tarifas efetivamente aplicadas, calculadas pela divisão entre o imposto de importação arrecadado a cada ano em cada setor e o valor da importação do setor.<sup>2</sup>

Já para calcular a redução de barreiras não-tarifárias, este estudo recorreu às estimativas econométricas de Cadot, Gourdon e van Tongeren (2018), que fornecem o efeito de medidas não-tarifárias sobre o comércio (equivalente tarifário) para cerca de 5.000 produtos em 80 países. Essas estimativas se referem às BNTs aplicadas de forma geral por cada país, e não distinguem aquelas eventualmente aplicadas a produtos oriundos de países específicos. As medidas aplicadas estão discriminadas por barreiras não-tarifárias técnicas e não-técnicas para cada produto, com base na ideia de que as barreiras técnicas têm, geralmente, uma justificativa para sua aplicação (como preservar a saúde humana e animal, garantir padrões mínimos de qualidade dos produtos etc.), ao passo que as não-técnicas tendem a obedecer a critérios de cunho protecionista (como as cotas de importação, por exemplo). Além disso, as estimativas estão agregadas para cada setor GTAP.

Cabe ressaltar que existem estimativas do equivalente *ad valorem* de medidas não-tarifárias de outros estudos, como World Bank (2019) e Niu *et al.* (2018). As estimativas do

2. Embora os acordos sejam negociados com base na estrutura de tarifas nominais, faz mais sentido fazer a simulação de impactos a partir das tarifas efetivamente aplicadas, pois são estas que realmente importam para os fluxos de comércio. As tarifas efetivamente aplicadas podem diferir das nominais por diversos motivos, como por exemplo, a existência de regimes especiais de importação ou de alterações pontuais que permitem que o importador adquira o bem no exterior sem incorrer no pagamento parcial ou integral da tarifa.

World Bank (2019) não foram utilizadas por não disporem de resultados para as medidas do equivalente *ad valorem* das importações da China. O estudo de Niu apresenta estimativas para um número elevado de países considerando o período 1997-2015. Entretanto, essas estimativas não detalham barreiras não-tarifárias entre técnicas e não-técnicas. Além disso, os produtos em Niu *et al.* (2018) estão classificados diferentemente daqueles já reconhecidos na estrutura de dados do modelo. Combinar as estimativas do World Bank (2019) com as de Niu *et al.* (2018) poderia também gerar algumas distorções para as projeções econômicas, pois as metodologias são distintas, as classificações dos produtos são diferentes e as barreiras não-tarifárias não seriam homogêneas na relação comercial de um determinado produto. Essas são as principais razões que justificam a escolha das estimativas de Cadot, Gourdon e van Tongeren (2018), que contemplam todos os países deste estudo, separam as medidas não-tarifárias técnicas das não-técnicas e apresentam estimativas compatibilizadas para os setores GTAP.

Foram realizados dois exercícios de simulação para a redução das barreiras não-tarifárias. O primeiro considera uma redução de 90% do equivalente *ad valorem* das medidas não-técnicas, feita de maneira gradual e uniforme ao longo de 10 anos, entre 2024 e 2033, para todos os setores GTAP, exceto serviços. O segundo exercício considera uma redução gradual e uniforme das medidas técnicas para esse mesmo período. No entanto, aqui a opção foi não por uma redução forte e linear, mas por uma redução diferenciada para cada setor, de forma que, para cada um deles, o equivalente tarifário das medidas técnicas se reduza para 10%. Para os setores cujo equivalente tarifário já é igual ou inferior a 10%, não foi aplicada qualquer alteração.

A ideia subjacente a esta estratégia é a de que as medidas não-tarifárias técnicas normalmente têm uma justificativa para serem aplicadas, como mencionado acima. Portanto, não seria razoável promover uma redução generalizada, mas antes um ajuste de seu nível para que elas convergissem para valores considerados “normais”. Embora seja uma opção idiossincrática, ela vai ao encontro da ideia de convergência regulatória entre os países e entre os setores.

No âmbito do GTAP, a simulação de redução de barreiras não-tarifárias técnicas e não-técnicas no cenário de política até 2035 foi feita da forma usualmente adotada em estudos semelhantes, qual seja, a redução do equivalente tarifário é aplicada na variação do volume efetivo da exportação do produto  $i$  proveniente da região  $r$  destinado à região  $s$ ,  $qxs_{irs}$ , é definido como:

$$qxs_{irs} = -ams_{irs} + qim_{is} - \sigma_{im} (pms_{irs} - ams_{irs} - pms_{is}) \quad (3)$$



No modelo,  $ams_{irs}$  é uma variável exógena, e é nela que a redução do equivalente tarifário é aplicada, causando uma queda no preço efetivo da mercadoria exportada da região  $r$  para região  $s$ . Na equação,  $\sigma_{im}$  corresponde à elasticidade de substituição entre as exportações do produto  $i$ ;  $qim_{is}$  refere-se à variação percentual no total de importações do produto  $i$  no país  $s$ ;  $pms_{irs}$  é a variação percentual no preço das importações de  $i$  provenientes de  $r$  destinadas a  $s$ ; e  $pms_{is}$  representa a variação percentual no preço médio das importações de  $i$  no país  $s$ . Conforme Hertel, Walmsley e Itakura (2001), um choque na variável  $ams_{irs}$  exibe: (a) um efeito substituição para este exportador da mercadoria mais barata em relação aos demais exportadores (efeito competitivo); (b) uma expansão das importações em detrimento dos bens de origem doméstica; e (c) uma diminuição dos requisitos de importação pelo país  $s$ , uma vez que o produto ficou mais barato.

Dessa maneira, uma redução na barreira não-tarifária na importação do bem  $i$  pelo país  $s$ , proveniente do país  $r$  reduziria o preço efetivo do produto importado ( $pms_{irs}$ ). O uso da variável exógena  $ams_{irs}$  para a simulação da política de redução do equivalente tarifário é discutido por Wilson (2008) e Fugazza & Maur (2008).

## RESULTADOS MACROECONÔMICOS

A Tabela 2 mostra os principais resultados macroeconômicos do eventual acordo comercial sobre os cinco países envolvidos.

TABELA 2

### Efeitos macroeconômicos do acordo Mercosul-China sobre os países

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)

Setores	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai	China
PIB (em %)	1,43	2,58	2,16	3,49	0,07
PIB (em US\$ bilhões)	29,83	16,51	0,92	2,70	13,82
Investimento (em %)	7,27	10,77	7,25	15,55	0,20
Salário real (em %)	1,26	2,45	3,15	4,48	0,12
Exportações - quantum (em %)	7,05	6,89	1,67	1,93	0,29
Importações - quantum (em %)	9,43	12,50	2,94	9,85	0,59
Bem-estar (utilidade) (em %)	0,67	1,57	1,44	3,09	0,08
Balança comercial (em US\$ bilhões)	1.219,73	-4.451,01	-290,00	-658,41	5.859,78

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

O acordo teria efeito positivo sobre o Produto Interno Bruto (PIB) de todos os países. Em termos percentuais, os maiores ganhos seriam obtidos por Uruguai (3,49%), Paraguai (2,16%) e Argentina (2,58%). O ganho do Brasil também seria expressivo (1,43%), ao passo que a China teria ganho modesto (0,07%)<sup>3</sup>. Este último resultado se explica pelo tamanho da economia chinesa em relação às demais e pelo fato de o Mercosul ser um parceiro relativamente pequeno no comércio total chinês, ao passo que a China tem peso elevado no comércio total do Mercosul.

Em termos absolutos, o maior beneficiário do acordo seria o Brasil, com ganho de PIB de quase US\$ 30 bilhões, o dobro do ganho da Argentina, e várias vezes maior do que os ganhos de Paraguai e Uruguai. O ganho da China também seria significativo (US\$ 13,8 bilhões), mas ainda menor do que o de Brasil e Argentina.

Os cinco países também teriam aumento do volume de investimentos, seguindo uma lógica semelhante à do PIB: variações mais acentuadas na Argentina (10,8%) e no Uruguai (15,6%), mas também muito expressivas no Brasil (7,3%) e no Paraguai (7,3%). Já na China, o ganho seria de modesto 0,20%. Importante destacar aqui que estes números refletem apenas os efeitos das reduções de tarifas e medidas não-tarifárias, mas um acordo comercial poderia ter efeitos mais abrangentes, caso tenha cláusulas relacionadas à facilitação de investimentos, mudanças regulatórias e mecanismos de cooperação tecnológica e produtiva.

O salário real também aumentaria em todos os países, principalmente em Argentina, Paraguai e Uruguai. Muito em função disso, haveria também um aumento do nível de bem-estar da população (ou de nível de utilidade, usando padrão do GTAP) em todos os países, novamente com mais intensidade em Argentina, Paraguai e Uruguai.

Quanto ao comércio internacional, as exportações e importações totais do Brasil cresceriam 7,1% e 9,4%, respectivamente, resultando em um aumento do saldo comercial da ordem de US\$ 1,2 bilhão. As exportações também cresceriam nos demais países do Mercosul e na China, mas vale notar que o crescimento registrado por Paraguai e Uruguai (1,7% e 1,9%) seria bem inferior ao obtido pelos sócios maiores do bloco – provavelmente em função da baixa diversificação da pauta exportadora destes países. Já as importações cresceriam nos três países, mais intensamente na Argentina (12,5%) e no Uruguai (9,9%). Como resultado, o saldo comercial se reduziria. Na China, finalmente, a variação das exportações e das importações seria pequena em termos percentuais, mas o país conseguiria aumentar seu saldo comercial em quase US\$ 6 bilhões.

---

3. Estes resultados são medidos como diferenças em relação às variações que aconteceriam na ausência do acordo (cenário *baseline*). Por exemplo, caso o crescimento do PIB sem o acordo fosse de 5% e com o acordo, de 6%, o resultado apresentado aqui seria variação positiva de 1%.

Os resultados da Tabela 2 levam em conta o efeito agregado dos três choques: redução tarifária, redução de barreiras não-tarifárias técnicas e redução de barreiras não-técnicas. Contudo, os efeitos específicos de cada um destes choques variam significativamente entre os países do Mercosul, como se verá nos gráficos a seguir.

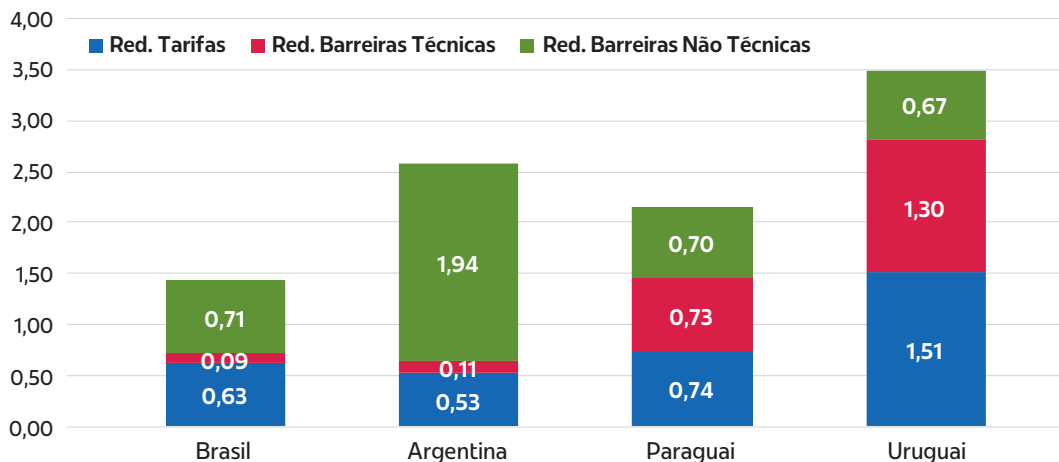
É importante destacar aqui que, no Mercosul, os setores nos quais as barreiras tarifárias técnicas são mais elevadas (acima de 10%) são, geralmente, os produtores de alimentos (em função de barreiras sanitárias e fitossanitárias). Portanto, o impacto da redução destas barreiras tende a ser maior nos países cujas economias dependem mais do agronegócio, casos de Paraguai e Uruguai. Já as tarifas afetam mais a indústria de transformação, e sua redução tenderia a impactar mais Brasil e Argentina. As barreiras não-técnicas, por sua vez, não obedecem a um padrão setorial nítido.

O Gráfico 1 mostra que os ganhos de PIB do Brasil estariam associados principalmente à redução tarifária e à redução de barreiras não-técnicas, o que se explica pelo fato de que apenas em poucos setores as barreiras não-tarifárias técnicas impostas pelo país são hoje superiores ao valor limite estabelecido de 10%. Na Argentina, o choque mais forte seria o de redução de barreiras não-técnicas, respondendo por quase 2 pontos percentuais do ganho total de PIB. A redução tarifária teria efeito semelhante ao verificado no Brasil (0,53%) e a redução das barreiras técnicas teria efeito reduzido. No Paraguai, cada um dos três choques responderia por parcelas iguais do ganho total de PIB (cerca de 0,7% cada um), ao passo que no Uruguai a redução das barreiras técnicas teria impacto forte (1,3%), semelhante ao da diminuição das tarifas. A restrição das barreiras não-técnicas teria impacto relativamente menor, mas ainda assim expressivo, com magnitude semelhante à observada no Brasil e no Paraguai.

GRÁFICO 1

**Decomposição do impacto do acordo Mercosul-China sobre o PIB dos países, segundo o tipo de choque**

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores

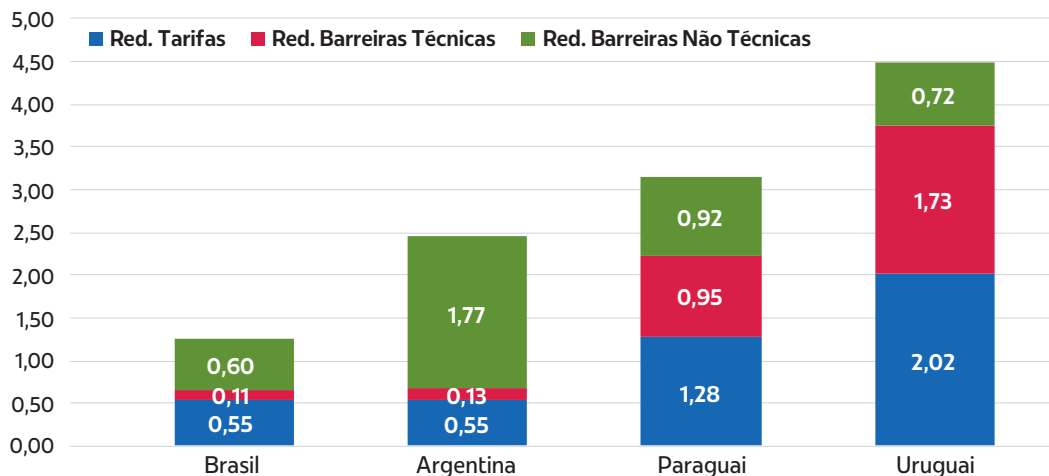
No caso do salário real, o Gráfico 2 ilustra que a distribuição do efeito total entre cada um dos três choques guarda muitas semelhanças com o que se observa no PIB: maior efeito da redução tarifária e da redução de barreiras não-técnicas no Brasil; choque mais forte por conta da redução de barreiras não-técnicas na Argentina; efeitos semelhantes dos três choques no Paraguai (em que pese a importância um pouco maior da redução tarifária); e impacto mais forte da redução tarifária e da redução das barreiras técnicas no Uruguai.

No caso do nível de utilidade, ou bem-estar da população (Gráfico 3), a redução das barreiras não-técnicas teria impacto relativamente maior no Brasil e na Argentina, ao passo que a redução tarifária teria efeito surpreendentemente pequeno, se forem levadas em consideração as tarifas ainda altas aplicadas por estes países. No Paraguai, as reduções de barreiras técnicas e não-técnicas teriam impacto da mesma magnitude, com as tarifas também tendo impacto modesto. No Uruguai, ao contrário, a redução tarifária afetaria bastante o bem-estar, embora o maior impacto venha da redução de barreiras não-tarifárias técnicas. Os resultados deixam claro que as BNTs exercem forte efeito restritivo sobre o nível de bem-estar nos países do Mercosul, mais do que as próprias tarifas.

GRÁFICO 2

### Decomposição do impacto do acordo Mercosul-China sobre o salário real dos países, segundo tipo de choque

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)

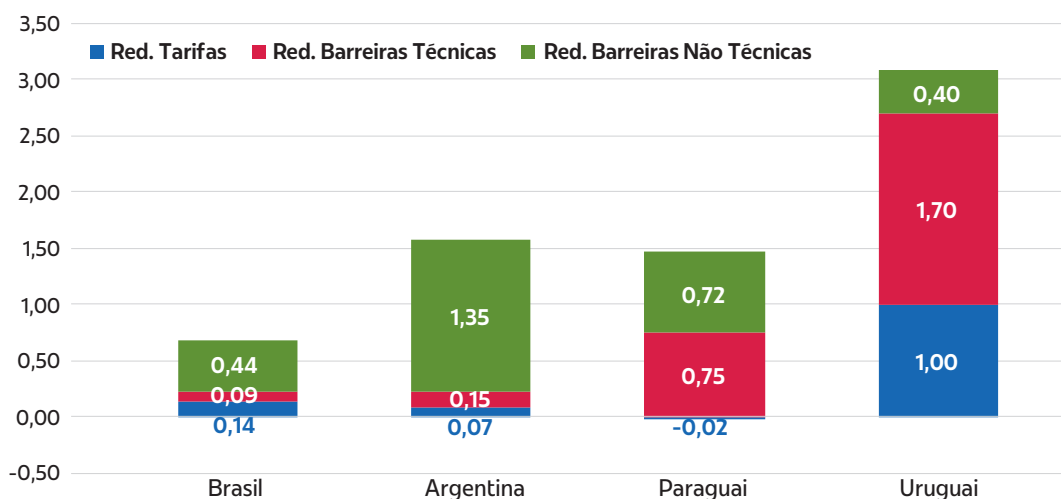


Fonte: Simulações realizadas pelos autores

GRÁFICO 3

### Decomposição do impacto do acordo Mercosul-China sobre o nível de utilidade dos consumidores dos países, segundo tipo de choque

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)



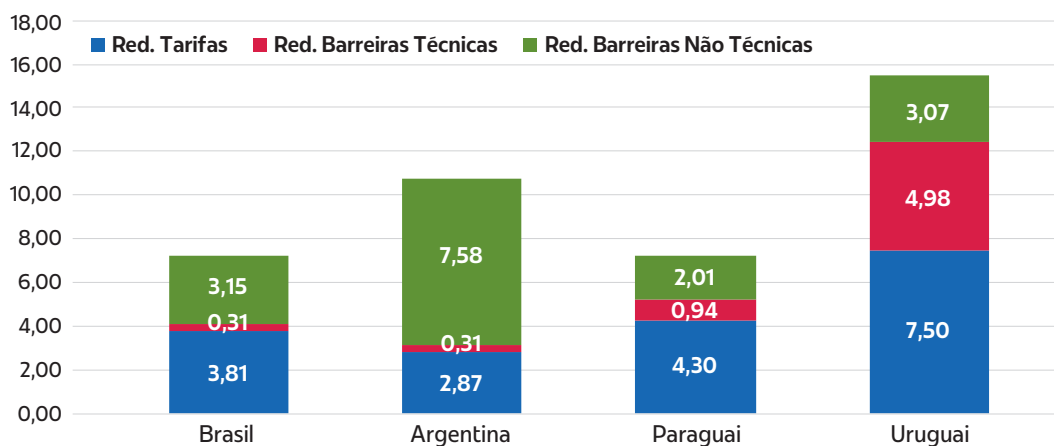
Fonte: Simulações realizadas pelos autores

Quanto ao nível de investimento (Gráfico 4), as reduções de tarifas teriam impacto muito significativo nos quatro países, mas a diminuição das barreiras não-técnicas também seria muito relevante, especialmente na Argentina, onde responderia por cerca de 75% do ganho total. Já as barreiras não-tarifárias técnicas teriam efeito mais forte apenas no Uruguai, a exemplo do que aconteceria com o PIB e com o salário real.

GRÁFICO 4

### Decomposição do impacto do acordo Mercosul-China sobre o investimento dos países, segundo tipo de choque

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores

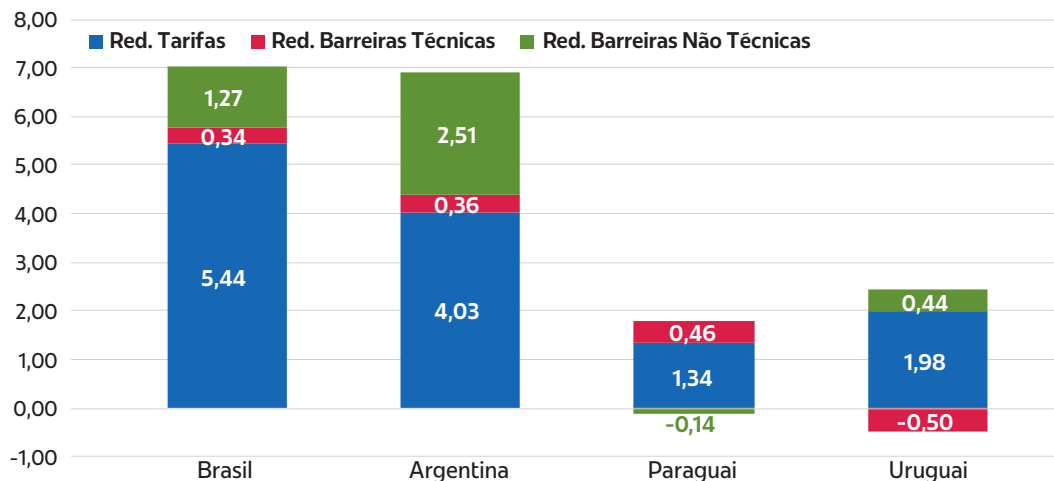
O caso das exportações totais de cada país seria, este sim, muito representativo da importância do corte de tarifas (Gráfico 5). Este choque responderia pela maior parte do aumento das exportações em todos os países do Mercosul, especialmente no Brasil e na Argentina. A redução das barreiras não-técnicas também teria efeitos significativos nos quatro países, ao passo que o encolhimento das barreiras técnicas teria efeito modesto – e até negativo, no caso do Uruguai. Estes resultados evidenciam o quanto as tarifas elevadas ainda praticadas pelo bloco geram efeitos prejudiciais para a competitividade externa dos países, especialmente em termos do custo dos insumos industriais.

Por fim, o Gráfico 6 mostra que as reduções de tarifas e de barreiras não-técnicas teriam forte impacto nas importações em todos os países. No caso da Argentina, este segundo item teria, inclusive, efeito predominante comparativamente às tarifas. Já a redução de barreiras técnicas teria impacto limitado sobre as importações, exceto no Uruguai, onde responderia por mais de um terço do aumento das importações totais.

GRÁFICO 5

### Decomposição do impacto do acordo Mercosul-China sobre a exportação dos países, segundo tipo de choque

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)

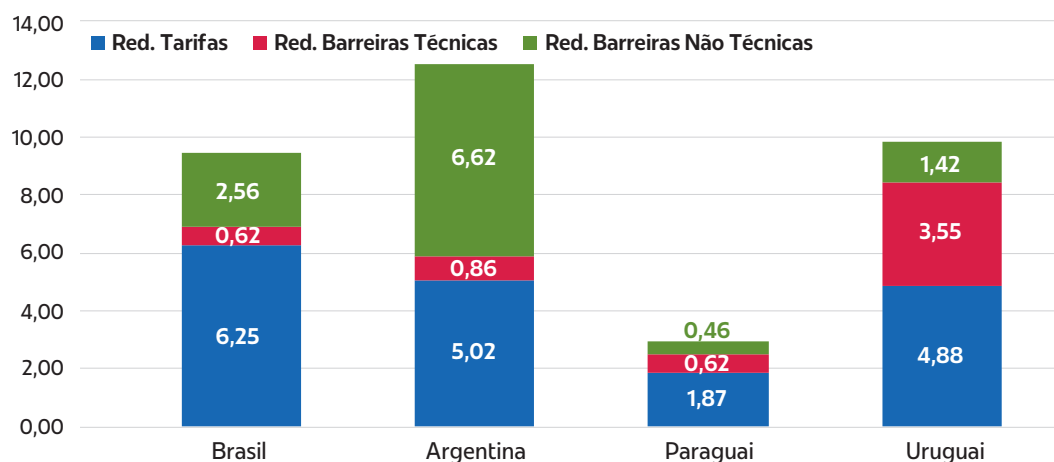


Fonte: Simulações realizadas pelos autores

GRÁFICO 6

### Decomposição do impacto do acordo Mercosul-China sobre a importação dos países, segundo tipo de choque

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores

Em suma, a decomposição dos resultados segundo os três tipos de choque mostra a importância de abordar não apenas a redução de tarifas, mas também a redução de barreiras não-tarifárias, com o intuito de maximizar os efeitos positivos a serem produzidos pelo acordo – especialmente no que se trata das BNTs não-técnicas, que são aquelas que, em teoria, produzem efeito mais danoso em termos de restringir os fluxos de comércio entre os países.

O fato de os países do Mercosul sofrerem impactos diferenciados dos diversos tipos de barreiras comerciais implica que cada um deles atribuiria importância distinta às reduções de barreiras nos diferentes setores. Isso poderia ter implicações importantes sobre a estratégia negociadora de cada país, possivelmente trazendo maior complexidade e exigindo um processo de negociação mais individualizado da China com cada um dos sócios do Mercosul, especialmente no que tange às BNTs.

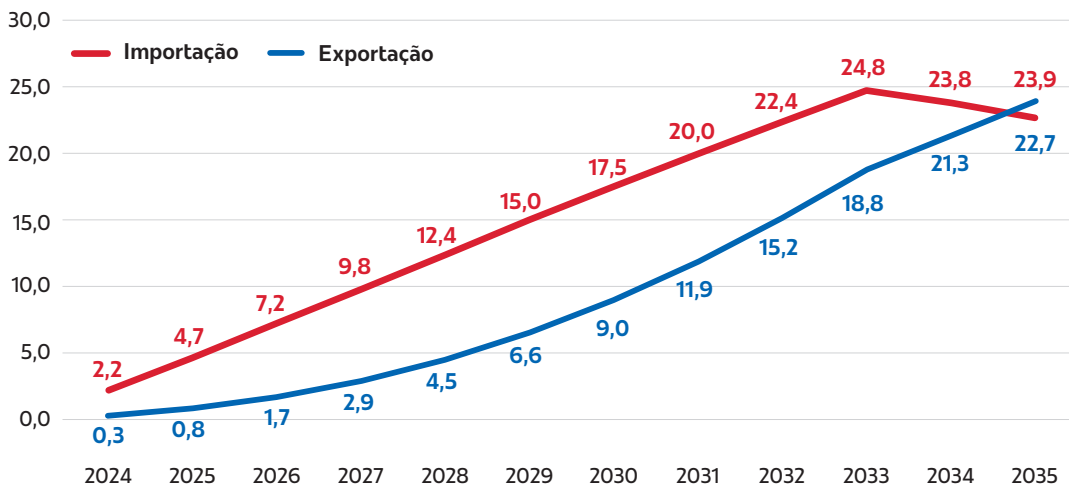
Para encerrar esta seção, o Gráfico 7 mostra a evolução ano a ano da taxa de variação das exportações e das importações totais do Brasil ao longo do período de simulação, qual seja, de 2024 até 2035. Este gráfico é importante porque retrata uma dinâmica bastante típica dos processos de abertura comercial. As importações cresceriam mais intensamente nos primeiros anos, refletindo mais diretamente a redução das barreiras comerciais. Contudo, ao longo do tempo as exportações aceleram seu crescimento, conforme a queda das barreiras começa a trazer efeitos benéficos à economia, em termos de redução de custos e aumento da competitividade externa. E, após o fim do período de desgravação, em 2033, os ganhos de importação começariam a se reduzir, enquanto os ganhos de exportação continuariam aumentando, conforme o efeito de redução de custos se “espalha” pela economia. E em 2035 o crescimento acumulado das exportações já seria superior ao das importações.



GRÁFICO 7

### Evolução do ganho de exportação e de importação do Brasil em função do acordo Mercosul-China

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em US\$ bilhões)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores

## RESULTADOS SETORIAIS NO BRASIL

Esta seção é dedicada a analisar as simulações realizadas pelos autores sobre os diferentes setores produtivos, com foco nas variáveis de produção, emprego, exportações e importações. Dada a restrição de espaço e o fato de que o presente estudo tem como principal foco a economia brasileira, serão apresentados apenas os resultados setoriais referentes ao Brasil.

A Tabela 3 abaixo mostra os resultados do acordo Mercosul-China para os níveis de produção e de emprego dos diferentes setores no Brasil. Há um padrão bem marcante: haveria ganhos em quase todas as áreas do agronegócio e em alguns segmentos específicos da indústria, ao passo que as perdas seriam concentradas em alguns setores industriais – não por acaso nos setores onde as importações brasileiras provenientes da China são mais expressivas na atualidade. Na prática, o tratado tenderia a aprofundar os padrões atuais de comércio entre os países, o que é um resultado comum em simulações de acordos comerciais.

O agronegócio teria um ganho total de produção da ordem de US\$ 14,6 bilhões, e mais de um terço deste ganho seria no setor de carne de suíno e de aves (cerca de US\$ 5 bilhões, equivalente a uma expansão de 15,7%), seguido por sementes oleaginosas, pecuária, óleos e gorduras vegetais e açúcar. O ganho registrado na produção de carne de bovinos seria pequeno (US\$ 235,9 milhões), mas, dado o forte crescimento das vendas brasileiras deste produto para a China em anos recentes, é possível especular que os ganhos efetivos seriam bem maiores, considerando o rápido crescimento da demanda chinesa e o fato de que o Brasil vem ocupando espaço de outros fornecedores internacionais.

Na indústria extrativa mineral, o acordo traria ganhos modestos para o Brasil. Isso porque as barreiras ao comércio destes bens já são bastante baixas, limitando o potencial de ganhos adicionais em função do acordo.

Já no caso da indústria de transformação, a Tabela 3 apresenta um quadro heterogêneo entre os diferentes tipos de produtos/setores, ainda que o resultado geral seja negativo – perda de US\$ 6,7 bilhões na produção doméstica agregada. Os setores que teriam maiores perdas de produção e emprego são têxteis, artigos do vestuário e acessórios, produtos eletrônicos, equipamentos elétricos, calçados e artefatos de couro, máquinas e equipamentos e outras manufaturas. Ou seja, setores intensivos em trabalho ou intensivos em capital e tecnologia nos quais a China desenvolveu nítidos padrões de eficiência e competitividade internacional, seja em função dos salários relativamente baixos, seja pela inserção em cadeias globais de valor de bens industriais de maior nível tecnológico e agregação de valor, como eletrônicos e bens de capital.

Por outro lado, há alguns setores industriais que poderiam ter ganhos de produção no Brasil em função do acordo. Os casos de maior destaque são veículos e peças, químicos, derivados de petróleo e carvão, outros equipamentos de transporte, celulose e papel, metais não ferrosos e metais ferrosos. Nos últimos cinco, o Brasil dispõe de vantagens competitivas em função da disponibilidade de matérias-primas (e de tecnologia, no caso dos aviões), e o acordo com a China poderia trazer ganhos por conta do maior acesso ao mercado do país asiático. Já em veículos e peças e em químicos, o efeito negativo da concorrência com os importados seria suplantado pelo efeito positivo da redução de custos propiciada pelo maior acesso a bens intermediários mais baratos vindos da China, que reduziria custos e aumentaria a eficiência da produção doméstica.

TABELA 3

**Impacto acumulado do acordo Mercosul-China sobre a produção e o emprego setorial no Brasil**

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em % e US\$ bilhões)

Setores	Produção		Emprego
	(%)	US\$ Milhões	(%)
<b>Agroindústria</b>	<b>2,67</b>	<b>14.569,2</b>	-
Carnes de suíno e aves	15,7	5.021,0	0,0
Sementes oleaginosas	5,2	2.167,0	5,5
Pecuária	7,9	1.878,6	8,3
Óleos e gorduras vegetais	5,2	1.857,7	4,2
Açúcar	3,2	1.031,5	2,2
Outros produtos alimentares	0,8	702,7	-0,1
Bebidas e produtos do fumo	1,3	535,0	0,3
Cana de açúcar	2,5	491,3	2,8
Gado bovino	1,5	438,7	1,6
Carne de bovinos	0,5	235,9	-0,3
Extração vegetal	1,5	169,5	1,8
Outros cereais	0,9	164,0	1,1
Outras culturas	0,9	157,1	1,0
Vegetais, frutas, amêndoas	0,2	63,6	0,0
Arroz processado	0,5	61,1	-0,3
Trigo	1,7	38,7	1,8
Laticínios	0,1	23,6	-0,8
Leite	0,1	15,4	0,2
Pesca	0,2	8,5	0,4
Seda e lã	-3,4	-58,4	-3,5
Fibras naturais	-6,0	-167,9	-6,2
Arroz	-5,8	-265,2	0,0
<b>Extrativa mineral</b>	<b>0,44</b>	<b>740,7</b>	-
Petróleo	0,4	353,5	0,6
Minerais	0,5	346,6	0,6
Gás	0,6	38,5	0,8
Carvão	0,6	2,2	1,3
<b>Indústria de transformação</b>	<b>-0,60</b>	<b>-6.702,3</b>	-
Veículos e peças	3,1	3.663,5	2,4
Químicos	1,0	1.456,2	-0,5
Derivados de petróleo e carvão	1,0	1.213,0	-0,8
Outros equipamentos de transporte	4,7	1.103,8	4,0
Celulose e papel	1,7	1.000,6	0,5
Metais não ferrosos	4,0	937,9	2,5
Metais ferrosos	1,1	839,9	-0,5
Farmacêuticos	2,1	619,1	0,4
Produtos de madeira, excl. móveis	1,2	243,0	0,2
Produtos de metal	0,1	51,1	-1,2
Produtos minerais	0,1	24,8	-1,0
Borracha e plástico	-0,2	-176,1	-1,1
Outras manufaturas	-1,3	-515,8	-2,3
Máquinas e equipamentos	-1,4	-884,2	-2,2
Calçados e artefatos de couro	-4,6	-1.074,0	-5,0
Equipamentos elétricos	-6,6	-1.438,5	-7,4
Produtos eletrônicos	-3,7	-3.361,7	-4,5
Artigos do vestuário e acessórios	-14,6	-4.789,9	-14,7
Têxteis	-15,0	-5.614,8	-15,8
<b>Serviços</b>	<b>1,40</b>	<b>33.964,0</b>	<b>0,29</b>

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

Neste ponto, contudo, é preciso colocar os resultados em seu devido contexto. O GTAP trabalha com uma base de dados referenciada em 2014, e é muito provável que os efeitos setoriais do acordo seriam diferentes caso os dados básicos fossem mais recentes. Em primeiro lugar, é provável que os impactos sobre os setores intensivos em trabalho fossem menos expressivos, dado que a China vem perdendo competitividade nestes bens por conta do aumento do salário médio no país e da crescente concorrência de outros países asiáticos que pagam salários mais baixos, como Vietnã, Indonésia etc. Ainda assim, dado que estes setores estão sujeitos a níveis de proteção tarifária e não-tarifária bem elevados, não restam dúvidas de que um acordo com a China teria efeitos sobre eles.

Em segundo lugar, é fato que a competitividade da China vem evoluindo muito rapidamente em outros setores mais avançados, como em veículos e peças e máquinas e equipamentos. Assim, os efeitos sobre estes setores no Brasil poderiam ser mais negativos do que aqueles captados nas simulações.

A Tabela 4 mostra que o acordo traria aumento generalizado da exportação e da importação setorial no Brasil, inclusive na indústria de transformação – com a notável exceção do setor de petróleo<sup>4</sup>. No agronegócio, as exportações teriam aumento de US\$ 11,9 bilhões, ou 8,67% em relação ao ganho de exportações no cenário sem acordo. Três setores seriam responsáveis pela maior parte deste ganho: carnes de suíno e aves (US\$ 5,1 bilhões), sementes oleaginosas (US\$ 2,5 bilhões) e óleos e gorduras vegetais (US\$ 2,4 bilhões). Também teriam ganhos significativos setores como açúcar, carne de bovinos, outros produtos alimentares, bebidas e produtos do fumo e fibras naturais.

Entre os poucos produtos do agronegócio que teriam perda de exportação estão alguns que são mais comumente utilizados como insumos para fabricação de outros itens, como cana de açúcar, gado bovino, trigo e leite. Nestes casos, a produção que antes era exportada é deslocada para os setores domésticos a jusante da cadeia produtiva, sendo usada como insumo para aumentar sua produção e exportação – como carne de bovinos, açúcar, laticínios etc.

---

4. O petróleo já é comercializado entre China e Mercosul livre de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Portanto, o setor não obteria qualquer benefício do acordo. A queda de exportação resulta, provavelmente, da realocação de recursos produtivos no Brasil para outras atividades que ganhariam competitividade com o acordo, como o agronegócio.

TABELA 4

**Impacto acumulado do acordo Mercosul-China sobre a exportação e a importação setorial do Brasil**

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em % e US\$ bilhões)

Setores	Exportação		Importação	
	(%)	US\$ Milhões	(%)	US\$ Milhões
<b>Agroindústria</b>	<b>8,67</b>	<b>11.861,0</b>	<b>4,15</b>	<b>559,2</b>
Carnes de suíno e aves	38,2	5.076,6	29,7	13,1
Sementes oleaginosas	5,3	2.481,9	7,8	18,6
Óleos e gorduras vegetais	15,9	2.402,9	1,2	16,5
Açúcar	7,4	815,2	5,0	4,2
Carne de bovinos	2,9	355,1	-0,3	-1,4
Outros produtos alimentares	5,1	338,0	6,2	249,5
Bebidas e produtos do fumo	5,7	151,0	0,1	0,5
Fibras naturais	3,2	119,2	-4,6	-1,1
Outras culturas	1,2	105,1	4,7	10,6
Arroz processado	5,1	17,5	-7,0	-23,6
Laticínios	12,7	16,4	17,4	122,8
Arroz	4,9	15,3	518,8	70,7
Vegetais, frutas, amêndoas	0,8	8,6	4,8	44,5
Pecuária	0,1	0,6	4,2	6,4
Pesca	0,1	0,1	0,5	3,8
Leite	-0,1	0,0	6,0	0,0
Cana de açúcar	-2,6	0,0	4,4	0,0
Gado bovino	-0,4	-0,9	-1,1	-0,4
Extração vegetal	-2,7	-1,9	4,1	0,6
Trigo	-0,4	-3,7	-0,4	-8,3
Seda e lã	-12,6	-4,8	137,2	19,2
Outros cereais	-0,3	-31,0	1,5	12,8
<b>Extrativa mineral</b>	<b>-0,89</b>	<b>-677,5</b>	<b>1,58</b>	<b>355,8</b>
Minerais	0,2	73,4	1,5	30,9
Gás	-1,9	-0,1	1,5	77,6
Carvão	-1,5	-1,3	1,3	70,3
Petróleo	-1,8	-749,6	1,8	177,0
<b>Indústria de transformação</b>	<b>11,46</b>	<b>13.545,2</b>	<b>10,87</b>	<b>24.002,9</b>
Veículos e peças	26,1	3.553,6	12,4	2.235,9
Metais ferrosos	9,7	1.713,7	13,1	714,2
Máquinas e equipamentos	15,2	1.385,8	18,9	4.120,4
Químicos	9,3	1.253,9	1,6	1.003,3
Metais não ferrosos	10,3	1.209,3	1,3	88,7
Calçados e artefatos de couro	26,5	726,9	83,2	759,7
Outros equipamentos de transporte	20,8	695,1	14,0	1.347,6
Celulose e papel	5,7	642,5	6,6	85,1
Equipamentos elétricos	10,5	381,4	22,8	2.547,1
Produtos de madeira, excl. móveis	8,6	376,0	38,0	50,6
Produtos eletrônicos	20,9	317,7	16,6	3.445,9
Borracha e plástico	8,5	269,3	13,6	923,6
Outras manufaturas	14,0	263,2	39,5	1.380,2
Produtos de metal	10,8	231,1	25,2	1.210,6
Farmacêuticos	9,1	144,7	0,8	82,4
Produtos Minerais	5,2	120,8	20,9	379,8
Têxteis	10,9	95,7	36,7	1.576,9
Derivados de petróleo e carvão	0,6	84,3	1,1	298,2
Artigos do vestuário e acessórios	40,0	80,2	105,0	1.752,5

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

A indústria de transformação também teria aumento de exportação em todos os setores, com um ganho agregado de US\$ 13,5 bilhões (aumento de 11,5%). Os setores mais beneficiados seriam veículos e peças, metais ferrosos, máquinas e equipamentos, químicos e metais não ferrosos. Estes ganhos derivam da composição de dois fatores: (i) maior acesso ao mercado chinês, o que seria especialmente importante em setores produtores de bens derivados de *commodities* minerais; e (ii) diminuição de custos de produção em virtude da possibilidade de importar bens intermediários e bens de capital mais baratos, o que reduziria o preço final dos bens domésticos e aumentaria sua competitividade ante os concorrentes internacionais.

Com relação às importações setoriais, o acordo também traria um aumento generalizado, como de praxe em processos de redução de barreiras ao comércio. No caso do acordo Mercosul-China, a expansão estaria fortemente concentrada nos setores da indústria de transformação – com variação agregada de US\$ 24 bilhões, ante crescimento de apenas US\$ 559 milhões nas importações do agronegócio. Os setores em que haveria aumento mais expressivo das importações seriam máquinas e equipamentos, produtos eletrônicos, equipamentos elétricos, veículos e peças, artigos do vestuário e acessórios e têxteis. Não por acaso, os setores com maior aumento das importações coincidem, quase perfeitamente, com os setores que sofreriam maior queda da produção doméstica.

## COMÉRCIO BILATERAL DO BRASIL

Os acordos comerciais trazem, sem dúvida, ganhos significativos para os fluxos de comércio dos países envolvidos. Contudo, a teoria prevê e a evidência empírica comprova, que os efeitos são distintos para cada país – com alguns obtendo ganhos mais expressivos do que outros. Além disso, ocorre desvio de comércio, já que parte do aumento do comércio entre os parceiros do acordo se dá em prejuízo do comércio realizado com países de fora do acordo.

Os Gráficos 8 e 9 ilustram claramente estes efeitos diferenciados no comércio do Brasil. No caso das exportações, o acordo geraria aumento expressivo das vendas para a China (12,9%, o equivalente a US\$ 11,5 bilhões) e para a Argentina (28,3%, ou US\$ 4,1 bilhões). Os embarques para o Uruguai também teriam aumento significativo, de 10,7%, embora represente pouco em termos monetários (cerca de US\$ 300 milhões). Já as exportações para o Paraguai e para o resto do mundo teriam crescimento modesto, de 0,9% e 3,7%,

respectivamente. Em síntese, o acordo implicaria basicamente uma expansão das vendas brasileiras para a China, com algum ganho não desprezível nas exportações para a Argentina e o resto do mundo.

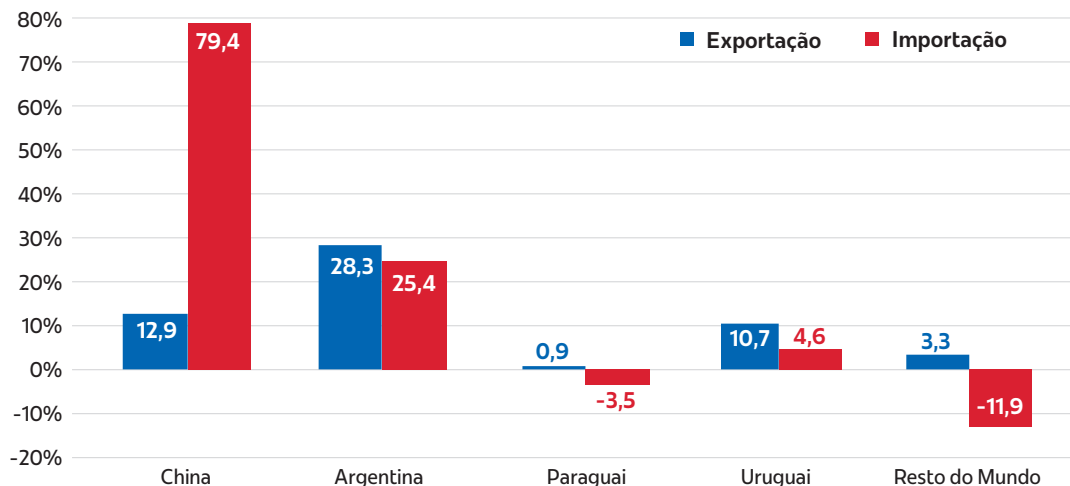
No caso das importações, o padrão é ainda mais marcante: haveria aumento de 79,4% nas compras provenientes da China, e de 25,4% daquelas vindas da Argentina, contrastando com a queda de 11,9% das importações do resto do mundo (efeito de desvio de comércio) e do Paraguai (-3,5%). Em termos de valores monetários, as compras da China se elevariam em US\$ 41,8 bilhões, ao passo que aquelas vindas do resto do mundo se reduziriam em cerca de US\$ 22 bilhões. Isso significa que mais da metade do aumento das importações da China viria do desvio de compras que o Brasil faria de outros países na ausência do acordo. As importações provenientes dos parceiros do Mercosul teriam pequena variação.

Considerando que, para o Brasil, o choque mais importante do acordo diria respeito à redução de barreiras comerciais com a China, e que o país asiático possui uma economia várias vezes maior do que a dos demais parceiros, não surpreende o fato de que o acordo promoveria um grande aumento da participação daquela economia nos fluxos de comércio internacional do Brasil, em prejuízo do resto do mundo e com efeito pequeno, ou mesmo negativo, sobre o comércio com seus sócios do Mercosul.

GRÁFICO 8

### Impacto do acordo Mercosul-China sobre os fluxos de exportações e importações do Brasil com seus parceiros (em %)

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base)

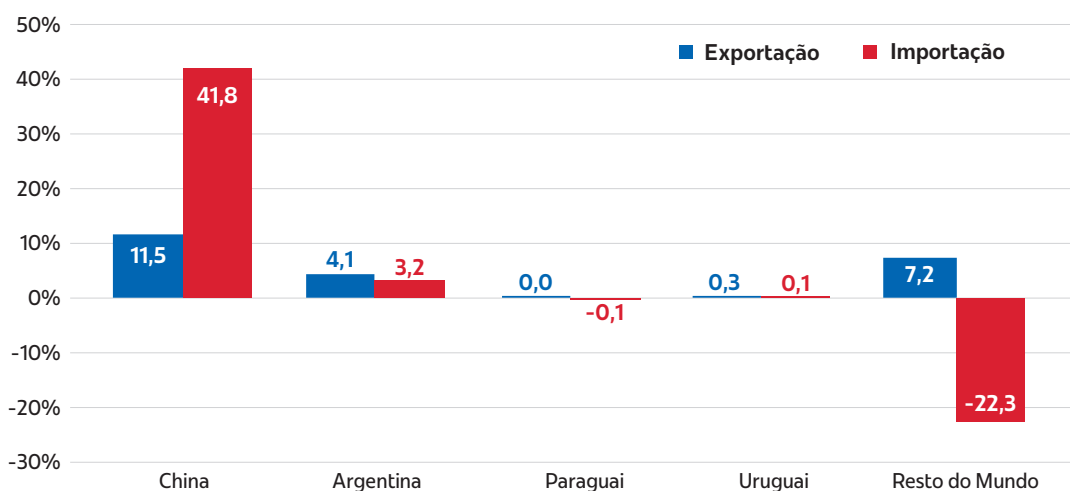


Fonte: Simulações realizadas pelos autores

GRÁFICO 9

### Impacto do acordo Mercosul-China sobre os fluxos de exportações e importações do Brasil com seus parceiros (em US\$ bilhões)

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores



A Tabela 5 mostra o perfil setorial da variação das exportações do Brasil para seus parceiros. Observa-se que a maior parte da expansão das vendas do agronegócio seria destinada à China (ganho de US\$ 9,6 bilhões), com aumentos expressivos em setores como carnes de suíno e aves, sementes oleaginosas, óleos e gorduras vegetais e açúcar. Para os sócios do Mercosul, o crescimento de vendas do agronegócio seria modesto para quase todos os setores, e para o resto do mundo destacam-se apenas o aumento de exportação de óleos e gorduras vegetais (US\$ 1,2 bilhão).

Na indústria de transformação, ao contrário, a maior parte do aumento se daria justamente nas vendas para o resto do mundo (US\$ 7,2 bilhões), embora haja ganhos expressivos também para a China (US\$ 2,2 bilhões) e Argentina (US\$ 3,3 bilhões). Evidencia-se aqui a importância do efeito de redução de custos de produção propiciada pelo acordo. O acesso a bens intermediários e bens de capital mais baratos permitiria uma queda dos preços dos bens produzidos no Brasil e, como os preços no resto do mundo não se alterariam, o país se tornaria relativamente mais competitivo e exportaria mais. Contudo, não deixa de ser um resultado surpreendente, pois, em geral, acredita-se que o grande efeito de um acordo sobre as exportações ocorreria por meio de maior acesso ao mercado dos países com os quais ele é celebrado. Não é o que as simulações mostram aqui.

Os setores industriais com ganhos mais significativos de exportação seriam veículos e peças, máquinas e equipamentos, metais ferrosos e metais não ferrosos. Vale destacar, ainda, o crescimento das exportações de veículos e peças para a Argentina (US\$ 1,75 bilhão), sendo este já o mais importante mercado de exportação desses produtos a partir do Brasil.

TABELA 5

**Impacto do acordo Mercosul-China sobre a exportação do Brasil para seus parceiros**

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em % e US\$ bilhões)

Setores	China		Argentina		Paraguai		Uruguai		Resto do Mundo	
	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões
<b>Agronegócio</b>	<b>20,6</b>	<b>9.590,3</b>	<b>79,3</b>	<b>779,7</b>	<b>17,8</b>	<b>97,8</b>	<b>59,3</b>	<b>350,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1.387,2</b>
Carnes de suíno e aves	170,0	4.184,9	424,4	469,3	158,9	21,2	208,7	239,4	1,5	157,5
Sementes oleaginosas	8,1	2.561,9	4,2	7,7	1,6	0,1	0,6	0,0	-2,2	-327,4
Óleos e gorduras vegetais	225,0	1.163,4	9,4	1,9	38,1	3,0	12,8	6,6	8,5	1.233,6
Açúcar	40,0	679,1	1,0	0,0	-6,9	-0,1	4,7	1,5	1,2	109,1
Carne de bovinos	8,0	636,0	332,4	44,6	7,8	0,9	41,6	47,6	2,3	100,7
Outros produtos alimentares	56,6	120,8	45,7	161,2	26,3	54,6	22,4	31,2	1,4	78,5
Bebidas e produtos do fumo	23,3	109,9	14,7	7,6	10,8	17,1	4,2	0,8	1,5	28,4
Fibras naturais	5,7	63,1	-13,7	-0,1	-18,1	0,0	-2,5	0,0	2,4	64,0
Outras culturas	66,4	54,7	47,4	70,5	-0,1	0,0	15,4	11,4	-0,2	-21,0
Outros cereais	1,9	6,1	123,4	6,8	-1,1	-0,9	-0,8	0,0	-0,4	-42,2
Pecuária	70,9	6,1	3,2	0,7	1,5	0,7	-3,1	-0,1	-1,5	-10,4
Vegetais, frutas, amêndoas	50,9	1,7	5,1	3,5	10,4	0,4	39,8	8,1	-0,2	-2,3
Laticínios	1.141,8	1,3	105,1	6,0	9,3	0,6	73,7	5,6	3,4	3,7
Seda e lã	99,7	0,9	-73,9	0,0	6,6	0,0	-25,3	-2,4	7,7	2,1
Pesca	44,5	0,3	6,0	0,0	0,9	0,0	2,8	0,0	-0,7	-0,5
Arroz processado	5,8	0,0	10,5	0,0	5,0	0,0	18,8	0,0	5,1	17,4
Arroz	5,7	0,0	116,5	0,0	25,9	0,0	30,1	0,1	4,8	15,0
Gado bovino	0,5	0,0	7,8	0,0	27,1	0,2	44,0	0,8	-0,5	-1,0
Trigo	-1,5	0,0	8,3	0,0	2,1	0,0	-14,5	0,0	-1,6	-15,6
Cana de açúcar	-2,8	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	15,9	0,0	-2,6	0,0
Leite	-0,5	0,0	26,9	0,0	3,9	0,0	74,9	0,0	-0,4	0,0
Extracção vegetal	-2,6	0,0	114,7	0,1	-0,4	0,0	-5,2	0,0	-3,1	-2,2
<b>Extrativa mineral</b>	<b>-0,7</b>	<b>-250,1</b>	<b>5,7</b>	<b>31,6</b>	<b>2,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,2</b>	<b>-457,1</b>
Minerais	0,1	27,8	5,7	31,6	2,7	0,1	0,5	0,1	0,0	4,4
Carvão	18,9	0,0	-0,4	0,0	0,9	0,0	-1,4	0,0	-2,0	-1,7
Gás	-1,9	0,0	0,9	0,0	5,5	0,0	4,0	0,0	-1,9	-0,1
Petróleo	-1,7	-277,8	2,5	0,0	1,7	0,0	-0,6	-1,9	-1,8	-459,7
<b>Indústria de transformação</b>	<b>32,2</b>	<b>2.179,6</b>	<b>25,4</b>	<b>3.330,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-68,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-44,4</b>	<b>7,7</b>	<b>7.247,3</b>
Metais ferrosos	34,9	511,2	50,7	553,4	-4,8	-5,1	-6,7	-7,2	6,0	892,4
Químicos	58,0	338,9	25,1	475,1	-3,7	-22,3	-6,9	-18,1	5,3	537,4
Produtos de madeira, excl. móveis	104,1	251,2	102,9	49,2	-1,6	-0,3	0,4	0,1	3,7	150,4
Celulose e papel	6,4	214,4	14,8	100,3	1,5	2,2	7,7	7,6	4,9	341,8
Máquinas e equipamentos	94,7	202,4	11,1	135,2	-2,9	-14,5	9,7	18,4	14,7	1.033,3
Calçados e artefatos de couro	58,6	167,7	65,9	168,2	-30,8	-16,9	-66,2	-25,8	11,8	248,5
Veículos e peças	244,9	149,3	42,8	1.748,3	36,4	142,8	13,5	72,1	14,5	1.241,0
Equipamentos elétricos	104,8	107,2	-36,3	-233,0	-25,5	-61,3	-24,7	-19,5	16,2	417,0
Metais não ferrosos	44,2	66,7	11,1	78,5	-7,6	-6,6	-16,2	-9,3	7,3	781,9
Outras manufaturas	123,9	29,3	4,7	3,8	-18,6	-11,5	-26,5	-22,1	9,2	151,0
Produtos eletrônicos	48,9	26,8	-19,6	-47,4	9,8	1,9	-3,5	-0,7	20,5	243,3
Outros equipamentos de transporte	58,6	22,6	-33,2	-17,3	-32,8	-2,1	-43,2	-1,0	20,5	664,0
Farmacêuticos	57,1	21,9	45,3	51,3	7,0	1,8	9,7	3,8	6,5	89,4
Derivados de petróleo e carvão	16,5	17,9	1,8	6,6	1,9	1,4	2,5	0,7	0,0	-4,4
Borracha e plástico	90,1	17,7	19,7	148,2	-14,8	-27,8	-13,8	-16,6	6,7	138,9
Produtos de metal	89,2	14,8	29,9	110,7	-16,2	-17,9	-7,2	-5,3	8,2	128,4
Produtos minerais	92,2	11,2	16,5	39,3	-7,0	-11,1	-2,1	-1,0	4,3	78,7
Têxteis	169,4	7,5	-14,5	-38,9	-20,2	-17,8	-32,2	-12,1	18,7	89,5
Artigos do vestuário e acessórios	259,5	0,7	-12,8	-0,9	-7,1	-3,2	-22,9	-8,0	22,1	24,7

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

TABELA 6

**Impacto do acordo Mercosul-China sobre a importação do Brasil proveniente de seus parceiros**

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em % e US\$ bilhões)

Setores	China		Argentina		Paraguai		Uruguai		Resto do Mundo	
	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões	Var. %	Var. US\$ Milhões
<b>Agronegócio</b>	<b>59,5</b>	<b>277,0</b>	<b>8,2</b>	<b>331,6</b>	<b>7,3</b>	<b>104,7</b>	<b>-4,1</b>	<b>-41,7</b>	<b>-5,2</b>	<b>-340,3</b>
Outros produtos alimentares	55,1	158,5	12,4	126,9	20,1	7,6	4,4	14,6	-10,9	-251,3
Carne de bovinos	55,1	50,3	-15,2	-11,4	-0,3	-0,6	-60,8	-60,3	-1,4	-1,2
Vegetais, frutas, amêndoas	66,1	20,9	20,7	66,5	27,2	0,2	-0,0	0,0	-15,3	-86,9
Seda e lã	150,1	15,3	-76,3	-0,4	-66,9	0,0	-108,4	-3,2	-69,4	-0,3
Açúcar	95,7	11,9	-10,0	-0,3	-2,3	0,0	-13,5	0,0	-4,3	-2,9
Outras culturas	99,1	10,6	43,6	6,3	54,4	0,2	36,7	1,1	-5,1	-10,0
Fibras naturais	86,7	3,2	-6,5	-0,2	-2,0	0,0	-31,2	0,0	-10,5	-1,7
Óleos e gorduras vegetais	57,5	2,0	-5,4	-3,6	3,0	3,0	-12,4	-14,6	1,6	18,1
Sementes oleaginosas	29,6	1,8	2,7	0,2	8,2	14,7	-9,7	-2,0	3,1	0,8
Bebidas e produtos do fumo	32,5	1,3	-1,3	-1,3	1,6	0,0	1,7	0,2	-0,5	-4,4
Pecuária	20,6	0,6	-2,5	-0,4	1,7	0,2	-17,5	-3,1	2,5	2,6
Extração vegetal	37,2	0,5	-10,1	0,0	4,5	0,0	3,5	0,0	2,4	0,3
Outros cereais	21,6	0,1	-1,4	-4,5	2,9	15,5	-0,8	-0,1	2,2	0,3
Pesca	23,5	0,0	-5,4	0,0	-3,1	0,0	-2,3	0,0	0,3	2,1
Trigo	118,3	0,0	-10,7	-172,8	2,7	2,9	-21,4	-17,6	5,5	13,7
Arroz	815,7	0,0	725,8	0,2	512,9	58,1	746,4	16,9	-91,0	0,0
Cana de açúcar	3,7	0,0	-9,7	0,0	0,7	0,0	-25,5	0,0	4,4	0,0
Gado bovino	4,7	0,0	-3,6	0,0	1,3	0,0	-23,2	0,0	5,2	1,8
Leite	5,8	0,0	-25,5	0,0	1,0	0,0	-74,9	0,0	6,1	0,0
Carnes de suíno e aves	213,9	0,0	186,6	22,3	213,1	0,0	102,7	0,0	-30,6	-9,9
Laticínios	93,3	0,0	72,1	302,6	98,4	24,2	18,6	40,7	-26,5	-11,9
Arroz processado	4,2	0,0	3,3	1,3	-10,5	-21,3	-17,9	-14,4	5,1	0,6
<b>Extrativa mineral</b>	<b>3,5</b>	<b>2,2</b>	<b>-5,8</b>	<b>-26,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,6</b>	<b>346,4</b>
Minerais	7,4	2,1	-3,2	-1,0	0,2	0,0	-2,5	-0,2	1,5	29,3
Carvão	0,3	0,1	-2,7	0,0	0,1	0,0	-5,2	0,0	1,3	69,9
Petróleo	1,5	0,0	-6,0	-25,6	-1,2	0,0	-2,2	0,0	1,8	169,7
Gás	1,4	0,0	-3,7	0,0	-13,1	0,0	-7,3	0,0	1,5	77,5
<b>Indústria de transformação</b>	<b>79,6</b>	<b>41.485,2</b>	<b>35,6</b>	<b>2.936,5</b>	<b>-19,7</b>	<b>-187,0</b>	<b>17,1</b>	<b>122,6</b>	<b>-14,0</b>	<b>-22.284,1</b>
Têxteis	86,6	2.287,3	-50,5	-34,1	-53,8	-83,6	-63,4	-5,3	-65,3	-930,6
Artigos do vestuário e acessórios	159,7	1.396,1	-37,0	-3,7	-42,0	-32,8	-57,0	-0,8	-89,8	-633,6
Calçados e artefatos de couro	136,5	521,1	-55,7	-1,9	-45,0	-4,8	-72,2	-8,8	-59,8	-302,3
Produtos de madeira, excl. móveis	134,0	63,2	44,6	1,6	45,8	2,2	25,3	0,1	-45,2	-34,8
Celulose e papel	59,7	201,7	-9,6	-9,2	-6,3	-1,3	-19,5	-1,2	-8,9	-72,8
Derivados de petróleo e carvão	2,0	14,4	-1,3	-6,6	3,1	0,0	-1,2	0,0	1,2	308,8
Químicos	50,4	6.792,0	7,0	82,5	13,9	26,1	3,0	1,8	-8,0	-3.970,2
Farmacêuticos	40,8	577,7	10,4	12,5	13,2	0,8	-0,6	-0,1	-4,8	-408,3
Borracha e plástico	98,3	1.735,5	-8,7	-10,9	-1,3	-0,8	-14,8	-33,4	-20,9	-961,9
Produtos Minerais	76,6	468,9	-25,9	-13,1	-22,1	-3,6	-34,4	-3,1	-22,5	-254,3
Metais ferrosos	52,8	1.236,2	-15,9	-13,5	-13,2	-3,0	-25,7	-6,8	-18,8	-561,6
Metais não ferrosos	86,0	635,8	-13,4	-27,0	-9,0	-12,8	-22,4	-3,6	-13,9	-829,5
Produtos de metal	116,0	1.828,2	-12,7	-4,6	-4,5	-0,3	-29,6	-0,1	-29,6	-944,0
Produtos eletrônicos	71,9	6.046,6	13,1	1,4	11,3	0,1	-7,6	0,0	-21,0	-2.581,5
Equipamentos elétricos	71,5	3.917,8	-40,6	-14,2	-35,4	-70,3	-48,9	-2,2	-43,9	-2.394,0
Máquinas e equipamentos	110,9	8.170,9	30,2	63,7	45,5	1,8	13,7	0,5	-29,0	-4.132,7
Veículos e peças	171,6	3.137,9	54,4	2.933,2	55,4	3,8	59,2	187,1	-25,0	-2.636,9
Outros equipamentos de transporte	112,7	808,6	-20,1	-14,2	-13,6	0,0	-0,6	0,0	-1,0	-88,3
Outras manufaturas	121,3	1.645,2	-34,2	-5,3	-29,7	-8,5	-46,7	-1,3	-40,9	-855,7

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

Do lado da importação, a Tabela 6 permite visualizar mais claramente o padrão setorial das variações geradas pelo acordo. No agronegócio, haveria crescimento das importações de todos os fornecedores, inclusive do resto do mundo, mas com montantes reduzidos (à exceção de arroz).

Na indústria de transformação, as importações oriundas da China cresceriam em mais de US\$ 40 bilhões, com ganhos expressivos em setores como máquinas e equipamentos, produtos eletrônicos, químicos, equipamentos elétricos, veículos e peças, têxteis e artigos do vestuário e acessórios. Em contrapartida, haveria queda de cerca de US\$ 20 bilhões nas importações do resto do mundo, não por acaso concentrada nos mesmos setores em que há maior crescimento das importações da China. Fica, assim, bem caracterizado o efeito de desvio de comércio trazido pelo acordo.

As importações brasileiras provenientes do Mercosul também se reduziriam na maioria dos setores da indústria de transformação, com a notável exceção das compras de veículos e peças da Argentina – mostrando que o acordo tenderia a ser benéfico para a integração regional deste setor.

## CENÁRIO ALTERNATIVO: MENOR ABERTURA EM SETORES SENSÍVEIS

**A**cordos comerciais incluem, comumente, provisões diferenciadas para produtos/setores considerados sensíveis para as partes. Em geral, tais setores são contemplados com reduções tarifárias menores do que os demais – ou mesmo ficam isentos de qualquer redução – e, eventualmente, têm um cronograma de redução mais extenso do que os demais. Tais setores se qualificam como sensíveis por uma série de motivos: sua relevância em termos de geração de empregos; seu peso relativo na economia de determinadas regiões do país; seu caráter estratégico dentro de determinadas cadeias produtivas no país; ou simplesmente seu poder de *lobby* junto a autoridades governamentais.

Os números apresentados nesta seção resultam de simulações de redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias semelhantes àquelas mostradas nas seções anteriores, com uma diferença: para cinco setores considerados sensíveis foi feita uma redução tarifária de apenas 50% ao longo de 10 anos (ou seja, ao final do período de desgravação as tarifas aplicadas seriam metade da tarifa inicial, e não zero), bem como uma redução de apenas 50% nas barreiras não-tarifárias não- técnicas no mesmo período (e não de 90%). Os seto-

res sensíveis foram assim classificados em função da magnitude da queda de produção e do emprego relatadas na simulação original, conforme se vê na Tabela 3. São eles: têxteis; artigos do vestuário e acessórios; produtos eletrônicos; equipamentos elétricos; e calçados e artefatos de couro. Todos eles teriam, no caso de redução total de tarifas, quedas de produção superiores a US\$ 1 bilhão e redução do nível de emprego de pelo menos 5,0%.

A Tabela 7 mostra os efeitos macroeconômicos do acordo com a desgravação diferenciada nos cinco setores. O Brasil continuaria obtendo ganhos significativos com o acordo, bem como seus parceiros do Mercosul e a própria China. Contudo, a magnitude dos ganhos seria bastante reduzida em comparação ao cenário de abertura total. O PIB brasileiro, por exemplo, teria aumento de 0,63%, equivalente a US\$ 13,05 bilhões, o que é menos da metade do previsto na simulação original. Os ganhos de investimento e de salário real também cairiam a menos da metade, e o nível geral de bem-estar se reduziria a menos de um quarto do original.

TABELA 7

### Efeitos macroeconômicos do acordo Mercosul-China sobre os países, com desgravação diferenciada para setores sensíveis

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em %)

Setores	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai	China
PIB (em %)	0,63	0,53	0,74	1,51	0,05
PIB (em US\$ bilhões)	13,05	3,41	0,31	1,17	9,27
Investimento (em %)	3,81	2,87	4,30	7,50	0,18
Salário real (em %)	0,55	0,55	1,28	2,02	0,09
Exportações - quantum (em %)	5,44	4,03	1,34	1,98	0,18
Importações - quantum (em %)	6,25	5,02	1,87	4,88	0,42
Bem-estar (utilidade) (em %)	0,14	0,07	-0,02	1,00	0,05
Balança comercial bens e serviços (em US\$ bilhões)	-264,70	-1.326,61	-173,72	-545,17	4.398,17

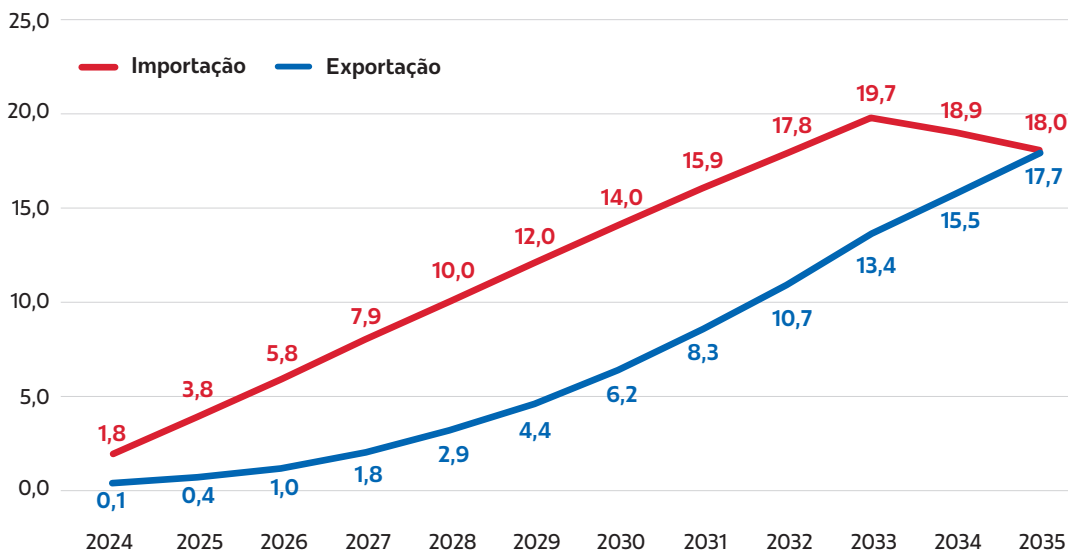
Fonte: Simulações realizadas pelos autores

A variação das exportações e importações também seria menor, embora, em valores absolutos, a perda seria pequena em relação à desgravação total. O Gráfico 10 mostra que as trajetórias seriam semelhantes às observadas na simulação original. As importações cresceriam até o último ano de desgravação e recuariam um pouco até 2035, fechando com ganho acumulado de US\$ 18 bilhões (ante US\$ 22,7 bilhões do cenário original). As exportações, por sua vez, cresceriam continuamente até 2035, acumulando aumento de US\$ 17,7 bilhões (contra US\$ 23,9 bilhões no cenário original). O saldo comercial teria leve redução, de US\$ 264,7 milhões.

GRÁFICO 10

### Evolução do ganho de exportação e de importação do Brasil em função do acordo Mercosul-China, com desgravação diferenciada para setores sensíveis

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em US\$ bilhões)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores.

A análise do perfil setorial da produção e do emprego (Tabela 8) mostra que, conforme esperado, as maiores diferenças em relação ao cenário original ocorreriam nos cinco setores com desgravação diferenciada. A queda da produção e do emprego em têxteis e artigos de vestuário se reduziria pela metade, ao passo que em produtos eletrônicos, equipamentos elétricos e calçados e artefatos de couro as quedas seriam bem pequenas (inferiores a 1% na produção). Considerando a redução do valor total da produção dos cinco setores, esta seria de US\$ 6 bilhões neste cenário, ante US\$ 16,3 bilhões no cenário original.

Nos demais setores da indústria de transformação, chama atenção a queda bem mais acentuada da produção de máquinas e equipamentos (-3,6%, ante -1,4% no cenário original), ao passo que quase todos os demais setores teriam variações de menor magnitude no novo cenário, sejam positivas ou negativas, o mesmo ocorrendo nos setores do agronegócio e na extrativa mineral.

Com relação às exportações e importações (Tabela 9), a regra geral é que variações no novo cenário são menores do que no cenário original em quase todos os setores, inclusive no agronegócio. Conforme seria esperado, as diferenças são maiores nos cinco setores que sofrem desgravação parcial, especialmente no que tange às importações.

TABELA 8

**Impacto acumulado do acordo Mercosul-China sobre a produção e o emprego setorial no Brasil, com desgravação diferenciada para setores sensíveis**

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em % e US\$ bilhões)

Setores	Produção		Emprego
	(%)	US\$ Milhões	(%)
<b>Agroindústria</b>	<b>2,20</b>	<b>12.023,0</b>	-
Carnes de suíno e aves	14,3	4.565,5	13,7
Sementes oleaginosas	4,4	1.829,1	4,6
Pecuária	7,1	1.691,2	7,4
Óleos e gorduras vegetais	4,3	1.553,8	3,5
Açúcar	2,5	805,2	1,6
Outros produtos alimentares	0,5	464,6	-0,3
Bebidas e produtos do fumo	1,1	445,8	0,2
Cana de açúcar	1,9	362,2	2,0
Gado bovino	1,1	321,8	1,2
Carne de bovinos	0,2	110,5	-0,5
Extração vegetal	0,9	99,8	1,0
Outros cereais	0,6	96,7	0,6
Outras culturas	0,2	41,2	0,3
Vegetais, frutas, amêndoas	0,0	-8,1	0,0
Arroz processado	0,4	50,1	-0,3
Trigo	0,9	21,5	1,0
Laticínios	0,0	-0,5	-0,8
Leite	0,1	9,4	0,1
Pesca	0,2	6,3	0,3
Seda e lã	-4,5	-77,6	-4,7
Fibras naturais	-3,4	-94,5	-3,5
Arroz	-6,0	-271,0	-6,1
<b>Extrativa mineral</b>	<b>0,25</b>	<b>424,4</b>	-
Petróleo	0,2	209,8	0,3
Minerais	0,3	192,8	0,2
Gás	0,3	20,7	0,3
Carvão	0,3	1,2	0,6
<b>Indústria de transformação</b>	<b>-0,36</b>	<b>-4.046,8</b>	-
Veículos e peças	2,1	2.473,8	1,5
Químicos	0,4	530,4	-0,9
Derivados de petróleo e carvão	0,8	954,6	-0,8
Outros equipamentos de transporte	2,8	657,5	2,2
Celulose e papel	1,0	573,5	-0,1
Metais não ferrosos	2,2	510,5	0,8
Metais ferrosos	0,1	76,3	-1,3
Farmacêuticos	1,3	386,3	-0,2
Produtos de madeira, excl. móveis	0,4	76,5	-0,5
Produtos de metal	-0,7	-451,8	-1,8
Produtos minerais	-0,4	-160,3	-1,3
Borracha e plástico	-0,7	-541,4	-1,4
Outras manufaturas	-2,1	-841,3	-3,0
Máquinas e equipamentos	-3,6	-2.304,5	-4,3
Calçados e artefatos de couro	-0,2	-35,5	-0,5
Equipamentos elétricos	-0,6	-121,0	-1,3
Produtos eletrônicos	-0,6	-551,6	-1,4
Artigos do vestuário e acessórios	-7,7	-2.527,9	-7,8
Têxteis	-7,4	-2.750,8	-8,3
<b>Serviços</b>	<b>1,17</b>	<b>28.278,8</b>	<b>0,18</b>

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

TABELA 9

## Impacto acumulado do acordo Mercosul-China sobre a exportação e a importação setorial do Brasil, com desgravação diferenciada para setores sensíveis

(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base, em % e US\$ bilhões)

Setores	Exportação		Importação	
	(%)	US\$ Milhões	(%)	US\$ Milhões
<b>Agroindústria</b>	<b>7,88</b>	<b>10.240,7</b>	<b>4,92</b>	<b>670,0</b>
Carnes de suíno e aves	34,7	4.545,9	31,3	13,7
Sementes oleaginosas	4,5	2.243,6	7,4	22,7
Óleos e gorduras vegetais	13,6	1.858,9	1,8	31,1
Açúcar	5,7	614,4	5,8	4,9
Carne de bovinos	6,7	711,0	1,3	6,7
Outros produtos alimentares	3,6	237,4	6,8	273,5
Bebidas e produtos do fumo	4,6	108,0	0,5	5,0
Fibras naturais	0,7	24,2	-0,7	-0,2
Outras culturas	-0,4	-32,8	5,4	17,7
Arroz processado	2,9	9,2	-6,3	-22,9
Laticínios	9,8	11,3	18,4	135,8
Arroz	2,1	5,0	520,2	103,7
Vegetais, frutas, amêndoas	-0,1	-1,1	4,7	43,0
Pecuária	-0,5	-3,5	4,3	6,4
Pesca	-0,5	-0,4	0,9	6,6
Leite	-2,3	0,0	6,2	0,0
Cana de açúcar	-3,6	0,0	4,2	0,0
Gado bovino	-0,9	-2,0	-0,8	-0,3
Extração vegetal	-2,6	-6,7	3,4	0,5
Trigo	-1,9	-14,5	-0,3	-4,9
Seda e lã	-9,7	-4,1	141,0	15,7
Outros cereais	-0,8	-63,1	1,4	11,3
<b>Extrativa mineral</b>	<b>-0,73</b>	<b>-580,2</b>	<b>1,22</b>	<b>225,1</b>
Minerais	0,2	69,5	0,7	13,5
Gás	-1,8	-0,3	1,2	53,8
Carvão	-1,1	-0,4	0,9	38,1
Petróleo	-1,7	-649,0	1,5	119,6
<b>Indústria de transformação</b>	<b>8,82</b>	<b>10.083,0</b>	<b>9,41</b>	<b>20.601,0</b>
Veículos e peças	23,3	3.202,1	12,3	2.218,3
Metais ferrosos	7,3	1.229,2	13,5	786,4
Máquinas e equipamentos	10,4	981,1	19,4	4.424,7
Químicos	7,1	887,6	2,3	1.279,6
Metais não ferrosos	6,8	786,1	3,1	219,9
Calçados e artefatos de couro	18,0	485,2	32,1	275,8
Outros equipamentos de transporte	16,8	605,9	13,6	1.308,3
Celulose e papel	3,0	320,7	7,5	98,0
Equipamentos elétricos	7,8	283,8	11,1	1.315,6
Produtos de madeira, excl. móveis	5,9	254,7	39,1	57,5
Produtos eletrônicos	12,4	193,6	9,1	2.388,5
Borracha e plástico	5,6	168,4	14,9	1.029,4
Outras manufaturas	9,5	204,9	40,8	1.539,9
Produtos de metal	7,2	156,5	26,7	1.293,0
Farmacêuticos	5,8	96,1	1,7	245,1
Produtos Minerais	3,0	69,4	22,0	445,5
Têxteis	7,3	62,1	15,4	654,7
Derivados de petróleo e carvão	0,4	43,3	0,8	168,3
Artigos do vestuário e acessórios	27,1	52,3	48,6	852,5

Fonte: Simulações realizadas pelos autores

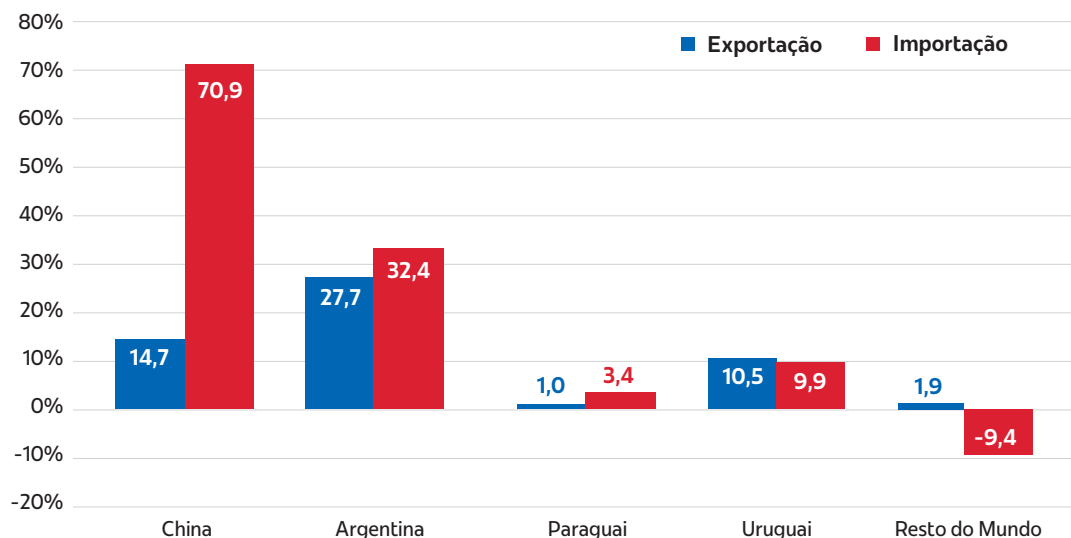


Por fim, nas exportações e importações brasileiras com seus parceiros, haveria menor crescimento das compras provenientes da China (menos US\$ 4,8 bilhões) e pouca diferença nas compras dos demais países. As exportações, por sua vez, teriam pouca diferença no caso da China e dos países do Mercosul, mas aquelas direcionadas ao resto do mundo teriam ganho bem menor do que no cenário original: US\$ 4,2 bilhões ante US\$ 8,2 bilhões. Isso seria resultado da menor redução de custo de insumos que resultaria da degravação apenas parcial nos cinco setores selecionados.

GRÁFICO 11

### Impacto do acordo Mercosul-China sobre os fluxos de exportações e importações do Brasil com seus parceiros (em %), com desgravação diferenciada para setores sensíveis

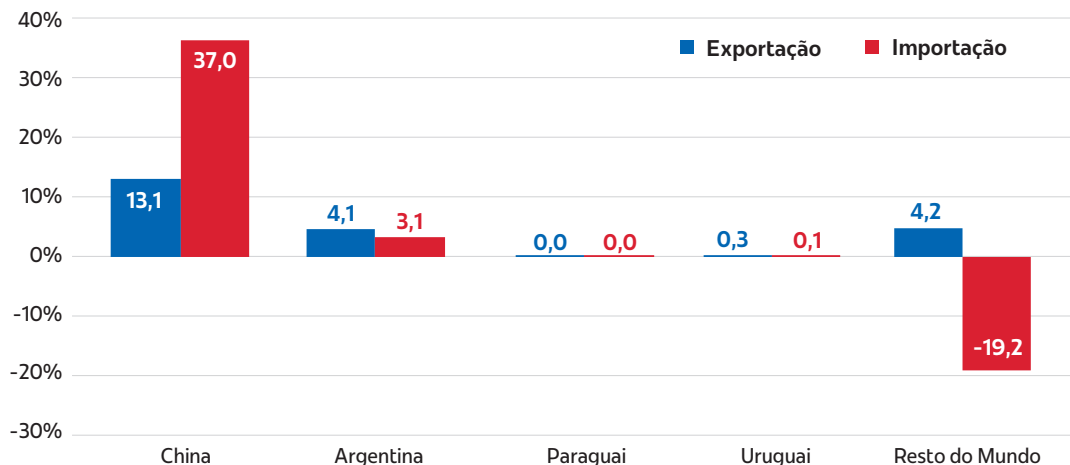
(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores

GRÁFICO 12

**Impacto do acordo Mercosul-China sobre os fluxos de exportações e importações do Brasil com seus parceiros (em US\$ bilhões), com desgravação diferenciada para setores sensíveis**  
(Desvio acumulado entre 2024 e 2035 em relação ao cenário base)



Fonte: Simulações realizadas pelos autores

Em síntese, o cenário com desgravação parcial para os cinco setores traria um claro *trade-off* de política. Por um lado, estes setores sofreriam bem menos em termos de queda de produção e de emprego. Em compensação, os ganhos macroeconômicos seriam substancialmente menores, bem como os ganhos de produção e de exportações nos demais setores produtivos.

## CONCLUSÕES

As simulações aqui apresentadas mostram resultados majoritariamente positivos do acordo Mercosul-China para a economia do Brasil e também para os demais sócios do Mercosul. As principais variáveis macroeconômicas, como PIB, investimento, salário real, exportações e importações, teriam variações positivas e significativas, havendo também ganho no nível de utilidade (bem-estar) dos consumidores e pequeno aumento do saldo comercial de mercadorias. Na verdade, o Brasil seria o maior beneficiário do acordo quando se mede a variação do PIB em termos absolutos, com ganho de quase

US\$ 30 bilhões – o dobro do ganho da Argentina, e várias vezes os ganhos de Paraguai e Uruguai. O ganho da China também seria significativo (US\$ 13,8 bilhões), mas menor do que o de Brasil e Argentina.

A decomposição do comportamento das variáveis macroeconômicas segundo os três tipos de choque aplicados – redução de tarifas, de barreiras não-tarifárias técnicas e de barreiras não- técnicas – mostram que os efeitos são diferenciados para cada país e cada variável, e os três choques promoveriam ganhos significativos na maioria dos casos. Isso evidencia a necessidade de incorporar nas eventuais negociações a redução de barreiras não-tarifárias, com o intuito de maximizar os efeitos positivos a serem produzidos pelo acordo.

A análise dos resultados para o Brasil em nível setorial mostra que o agronegócio seria o grande beneficiário do tratado, especialmente setores como carne de suíno e de aves, sementes oleaginosas, pecuária, óleos e gorduras vegetais e açúcar. Já na indústria, o resultado seria bem heterogêneo, o que não surpreende, dada a própria heterogeneidade que existe no setor industrial brasileiro hoje, com setores competitivos e eficientes convivendo com setores de baixa produtividade; e também dada a conhecida força da indústria chinesa. Ainda assim, o acordo traria ganhos significativos de produção e emprego para alguns setores, como veículos e peças, outros equipamentos de transporte, químicos, farmacêuticos, metais não ferrosos e celulose e papel. Além disso, todos os setores industriais teriam aumento da quantidade exportada, o que demonstra os efeitos benéficos do acordo em termos de reduzir os custos de produção do setor industrial como um todo, em especial os custos de bens intermediários e de bens de capital. Isso sem contar os potenciais efeitos secundários sobre a produtividade setorial e sobre o eventual reforço de algumas cadeias produtivas relevantes dentro do Mercosul, como automóveis, químicos etc.

Contudo, como acontece em qualquer processo de redução de barreiras comerciais, alguns setores acabam sofrendo mais fortemente os efeitos da competição externa. No caso de um acordo com a China, a indústria brasileira sofreria perdas de produção e emprego concentradas em alguns setores industriais em que as importações brasileiras provenientes da China já são expressivas na atualidade: têxteis, artigos do vestuário e acessórios, equipamentos elétricos, calçados e artefatos de couro e produtos eletrônicos.

Em termos do comércio bilateral do Brasil, o tratado promoveria um grande aumento da participação da China nos fluxos de comércio internacional, especialmente nas importações, que cresceriam cerca de US\$ 41 bilhões até 2035. Contudo, cerca de metade deste aumento representaria apenas uma substituição de fornecedores, ou seja, o Brasil passaria a comprar da China o que antes comprava de outros países – o conhecido efeito de desvio de comércio. Deve-se destacar também que as exportações brasileiras para a China teriam crescimento importante, da ordem de US\$ 11,5 bilhões, sem prejuízo das vendas

para o resto do mundo e para os parceiros do Mercosul, que também teriam crescimento.

É necessário lembrar que estas simulações devem ser analisadas com o devido cuidado. Primeiro, porque elas não são capazes de captar possíveis efeitos do acordo sobre a conformação das cadeias produtivas internacionais, seja dentro da esfera do Mercosul, seja entre os países do Mercosul e a China. A redução de barreiras poderia propiciar a maior participação do Brasil e do Mercosul em cadeias produtivas comandadas pela China, assim como o aumento do comércio com a China e também dos investimentos chineses na região. Estes poderiam estimular o aprofundamento das cadeias atuais ou mesmo a criação de novas cadeias que contemplem fluxos comerciais entre os países do Mercosul.

Segundo, porque as simulações não captam outros possíveis efeitos do acordo, tanto em termos das reduções de barreiras comerciais quanto do estímulo a novos investimentos, que poderiam resultar na adoção de novas tecnologias de produção e de novos métodos de gestão e racionalização que trariam ganhos de produtividade e eficiência não apenas na indústria, mas também nos serviços e na produção de *commodities* agrícolas e minerais.

Terceiro, porque as simulações projetam reduções a zero de todas as tarifas e de 90% das barreiras não-tarifárias não-técnicas, de maneira linear para todos os setores. Contudo, essa não é a realidade dos acordos, que, frequentemente, envolvem esquemas diferenciados de desgravação para setores considerados “sensíveis”, que precisariam de mais espaço e mais tempo para se adaptarem às mudanças trazidas pelo acordo.

Em função disso, foram identificados cinco setores mais sensíveis, definidos como aqueles que sofreriam as maiores perdas de produção e emprego: têxteis, artigos do vestuário e acessórios, produtos eletrônicos, equipamentos elétricos e calçados e artefatos de couro. Foi feito então uma simulação alternativa, considerando uma redução de 50% na tarifa destes setores em dez anos (e não de 100%, como na simulação original) e redução de 50% nas barreiras não-tarifárias não-técnicas (e não de 90%).

Como seria de se esperar, nesta nova configuração estes setores teriam perdas bem menores de produção e emprego, e também menor crescimento das importações. Entretanto, os ganhos agregados para o país seriam também menores. O PIB, por exemplo, cresceria apenas 0,63%, metade do que cresceria no cenário original. Ou seja, há um *trade-off* de política de modo que os ganhos agregados se reduzem conforme se abrem exceções setoriais no acordo.



## Referências Bibliográficas

AGUIAR, A; CHEPELIEV, M; CORONG, E; MCDOUGALL, R; VAN DER MENSBRUGGHE, D. The GTAP Data Base: version 10. **Journal of Global Economic Analysis**, v. 4, n. 1, p. 1-27, 2019.

CADOT, O; GOURDON, J; VAN TONGEREN, F. Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches, OECD Trade Policy Papers, No. 215, OECD Publishing, Paris, 2018.

FEIJÓ, F. T; ALVIM, A. M. Impactos econômicos para o Brasil de um choque tecnológico na produção de etanol. **Economia**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 691-710, 2010.

FOURE, J; BÉNASSY-QUÉRÉ, A; FONTAGNE, L. The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon. **SSRN Electronic Journal**, 2012.

FUGAZZA, M; MAUR, J. C. Non-tariff barriers in CGE models: How useful for policy?. **Journal of Policy Modeling**, 2008.

HERTEL, T. Global trade analysis: modeling and applications. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HERTEL, T. W; WALMSLEY, T; ITAKURA, K. Dynamic Effects of the “New Age” Free Trade Agreement between Japan and Singapore. **Journal of Economic Integration**, v. 16, n. 4, 2001.

IANCHOVICHINA, E; MCDOUGALL, R. Theoretical structure of Dynamic GTAP. Dynamic Modeling and Applications for Global Economic Analysis. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

IANCHOVICHINA, E; MCDOUGALL, R. Theoretical structure of dynamic GTAP. West Lafayette: Center for Global Trade Analysis, 2000. (GTAP Technical Paper, n. 17). Disponível em: <[www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/160.pdf](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/160.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2020.

IANCHOVICHINA, E; WALMSLEY, T. Dynamic modeling and applications for global economic analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

IMF. World Economic Outlook database: April 2021. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF), 2021. Disponível em: <[www.imf.org/en/Publications/WEO/weodatabase/2021/April/download-entire-database](http://www.imf.org/en/Publications/WEO/weodatabase/2021/April/download-entire-database)>. Acesso em 10 mai. 2024.

NIU, Z. et al. Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time. **Review of World Economics**, n. 154, p. 675-703, 2018.

WILSON, J. S. Governance, Corruption, and Trade in the Asia Pacific Region. World, 2008.

WORLD BANK. Ad Valorem Equivalent of Non-Tariff Measures. Washington, DC: World Bank group, 2019. Disponível em: <[datacatalog.worldbank.org/dataset/ad-valoremequivalent-non-tariff-measures](http://datacatalog.worldbank.org/dataset/ad-valoremequivalent-non-tariff-measures)>. Acesso em 10 mai. 2024.

## CAPÍTULO 4

# A EXPERIÊNCIA CHINESA COM SÓCIOS MENORES E CONSTRUÇÃO DE CADEIAS DE VALOR: O EXEMPLO DA ASEAN

Célio Hiratuka

INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE UM  
EVENTUAL ACORDO DE LIVRE  
COMÉRCIO MERCOSUL-CHINA**



## INTRODUÇÃO

A difusão das Cadeias Globais de Valor (CGV) tem sido destacada como um dos aspectos mais importantes que impulsionaram a integração da economia mundial a partir das últimas décadas do século passado (UNCTAD, 2013; WTO, 2016). Baldwin e Lopez-Gonzales (2015) ressaltam, porém, que as redes de produção global são marcadas por um forte caráter regional.

A região asiática tem sido marcada pela forte atratividade das atividades manufatureiras e por representar uma parcela crescente da produção industrial mundial. Nesse processo, a centralidade da China é inegável, mas ela é acompanhada do fortalecimento das relações comerciais e de investimento direto com seus vizinhos.

O foco deste capítulo será nos laços da China com os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Pelo fato de incluir um conjunto heterogêneo de países em termos de tamanho, população, renda *per capita* e disponibilidade de recursos naturais, observar a experiência de integração econômica entre China e ASEAN dentro do contexto da formação de Cadeias Globais e Regionais de Valor pode dar pistas importantes sobre os caminhos para eventuais acordos da China com outras regiões, entre as quais o Mercosul. Entre as “lições” que a experiência da integração da ASEAN com a China pode oferecer para a discussão de um possível acordo com o Mercosul, merecem atenção seus efeitos sobre as cadeias produtivas industriais, a complementaridade produtiva regional e a competitividade extrarregional.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira faz um breve apanhado das transformações recentes no desenvolvimento da China, destacando a rápida mudança estrutural que vem marcando sua trajetória. Destaca-se a mudança observada na orientação externa da economia chinesa e na sua articulação com as CGV, de modo a fornecer um pano de fundo para as demais seções. A segunda apresenta o perfil econômico dos países da ASEAN, assim como a evolução geral do comércio entre eles e a China. A terceira aborda de maneira mais detalhada o processo de formação das redes de produção na Ásia e procura avançar na análise da integração em cadeias de valor globais e regionais da China e da ASEAN, com destaque para indicadores de comércio por Valor Adicionado, fornecidos pela TIVA-OCDE, e informações sobre os investimentos chineses na região.

# 1. MUDANÇAS RECENTES NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DA CHINA

A partir das reformas do final dos anos 1970, a China entrou em um notório período de crescimento econômico e aumento de sua integração e projeção na economia global. Durante a primeira fase das reformas, ao longo da década de 1980, as maiores transformações estiveram associadas à liberalização dos preços agrícolas, com grandes efeitos sobre a área rural. Com a criação das Zonas Especiais de Exportação, a China passou a experimentar um crescimento expressivo em seu comércio internacional, passando de 0,9% das exportações mundiais em 1980 para 2% em 1991.

Na década de 1990, a continuidade das reformas internas e a progressiva busca por investimentos estrangeiros diretos para fomentar a produção industrial, as exportações de manufaturas e a transferência de tecnologia contribuíram para inserir de maneira ainda mais intensa a China na economia global.

No cenário internacional, vale ressaltar a disseminação das estratégias de fragmentação e dispersão global das atividades produtivas nas CGV, levada à frente pelas grandes corporações que buscavam eficiência e redução de custo, movimento impulsionado pela liberação comercial e financeira, a redução de custos de transporte e a difusão de tecnologias de informação e comunicação.

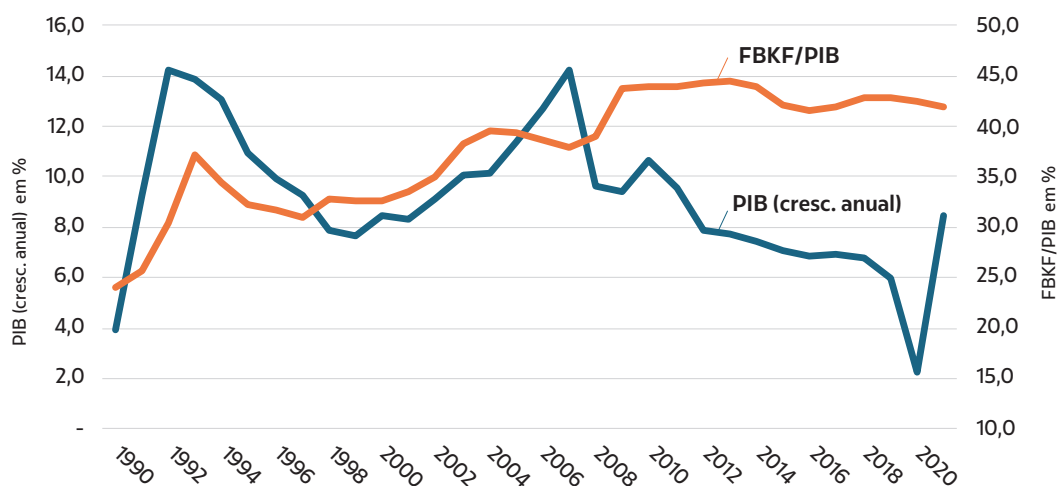
Apesar desse forte impulso das exportações, desde o final do século 20 e com mais ênfase no início do século 21, o dinamismo econômico da China esteve associado ao forte crescimento dos investimentos, com o planejamento estatal articulando os processos de urbanização e industrialização. A inserção exportadora e a demanda externa foram fundamentais para o início da integração da China às cadeias produtivas mais intensivas em mão de obra das indústrias tradicionais (têxtil, vestuário, calçados) e em algumas etapas do setor eletrônico. O país conseguiu aproveitar o movimento de formação das redes globais de produção e o deslocamento de atividades manufatureiras para os países em desenvolvimento - além do contexto regional favorável - para alavancar suas exportações e seu processo de desenvolvimento industrial. Inicialmente, isso se deu com as etapas mais simples de montagem dentro das cadeias das multinacionais, mas avançou rapidamente para as mais complexas, com participação crescente de empresas nacionais privadas e estatais.

O dinamismo mais recente da economia chinesa esteve associado principalmente à expansão dos investimentos voltados à infraestrutura e à urbanização, em especial depois da crise asiática de 1997. Os investimentos em infraestrutura para a expansão urbana e



de interligação entre as grandes metrópoles se traduziram também em investimentos em setores industriais interligados aos segmentos de construção civil, transporte, energia e telecomunicações, como petróleo, petroquímicos, cimento, vidro, aço e alumínio, mas simultaneamente articulando setores como o de máquinas e equipamentos (máquinas rodoviárias, fabricações de trens e equipamentos de transporte, equipamentos de telecomunicações). Finalmente, o forte crescimento da renda *per capita* e a alteração nos padrões de consumo estimularam o crescimento da indústria de duráveis voltados ao mercado interno, como eletrônicos e o setor automotivo. No Gráfico 1, é possível verificar o crescimento da Taxa de Investimento depois da crise asiática de 1997, fato que resultou também em aceleração da taxa de crescimento do PIB.

GRÁFICO 1

**China: crescimento do PIB e taxa de formação bruta de capital fixo, em % (1990-2021)**

Fonte: Banco Mundial

Esse padrão foi reforçado após a Crise Financeira Global (CFG) de 2008, uma vez que a reação da política econômica chinesa estimulou ainda mais os investimentos, seja por meio do crédito, seja por meio de incentivos fiscais, de maneira a sustentar a taxa de crescimento. A estratégia chinesa surtiu algum efeito, evitando redução mais drástica na expansão do PIB e contribuindo para sustentar os preços das *commodities* nos anos imediatamente posteriores à crise. No entanto, o agravamento da situação global, em especial na União Europeia a partir de 2011, tornou evidente a dificuldade para superação da crise internacional. O próprio crescimento da economia chinesa caiu abaixo de 8% em 2012, pela primeira vez no século 21 (Paulino e Pires, 2016).

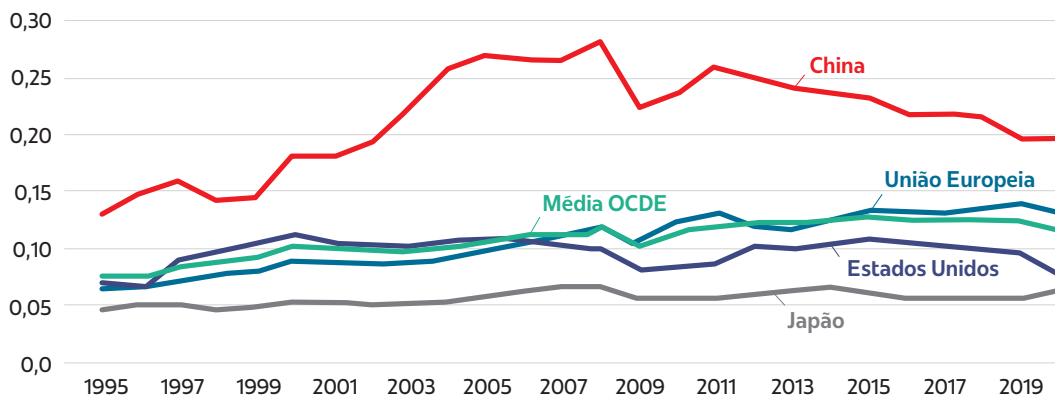
A elevação da capacidade de produção e a disparidade entre a taxa de investimento e a taxa de crescimento do PIB aumentaram fortemente a capacidade ociosa em diversos setores industriais. Essas contradições aceleraram as mudanças que vinham sendo ensaiadas desde o 11º Plano Quinquenal (2006-2010), no sentido de buscar uma economia menos dependente dos investimentos e mais embasada no consumo, com menores taxas de crescimento. Aglietta e Bai (2016) destacam que a China passou a buscar a transição para uma economia menos dependente da expansão em setores intensivos em capital e mais dependente de setores intensivos em conhecimento. Ainda do ponto de vista da oferta, segmentos menos intensivos em recursos e associados à transição energética se tornaram estratégicos, tanto para reduzir os danos ambientais decorrentes do modelo anterior intensivo em capital e recursos naturais, quanto para criar novos vetores de crescimento, como a produção de veículos elétricos.

Também cresceu a preocupação com a expansão da capacidade inovativa e a redução da dependência de tecnologia sob controle estrangeiro, o que ficou explícito em vários documentos do governo chinês, como o *Made in China 2025*, lançado em 2015, e o Plano Nacional de Inteligência Artificial, de 2017. Além de ser fundamental para elevar a produtividade e manter o aumento da renda *per capita*, o domínio dos princípios da inovação e a redução da dependência de tecnologia e conhecimento estrangeiros são considerados chave para viabilizar outras metas importantes, como a diminuição do peso dos setores industriais mais intensivos em recursos e investimentos fixos e o aumento das indústrias e serviços mais sofisticados, além de transformações na agricultura para incorporar tecnologia e elevar a produtividade. O avanço tecnológico também é fundamental para enfrentar a questão dos impactos ambientais do crescimento chinês.

Observa-se, assim, um movimento no qual o dinamismo do mercado interno passou a ser crescentemente importante. No período anterior a 2008, houve um forte crescimento da presença de insumos importados na produção chinesa, moldada pela integração de vários setores nas cadeias globais de valor lideradas pelas empresas multinacionais. Porém, após a crise financeira, a intensidade de importações da produção chinesa, medida pela proporção entre insumos intermediários importados em relação ao valor da produção, começou a declinar (Figura 1). Os fornecedores de insumos nacionais tornaram-se mais competitivos e a China melhorou a sua posição nas CGV, evoluindo dos processos mais simples de montagem final para o desenvolvimento de produtos, incorporando mais etapas produtivas, marcas e conhecimento nacional. Apesar da tendência para uma maior participação do abastecimento interno, é importante destacar que o uso de insumos importados pela China ainda se encontra em patamar relativamente elevado em comparação com a média dos países da OCDE (Jaax, Miroudot e Van Lishout, 2023).

FIGURA 1

### Intensidade de importações da produção de China, União Europeia, Japão, Estados Unidos e OCDE (1995-2020)

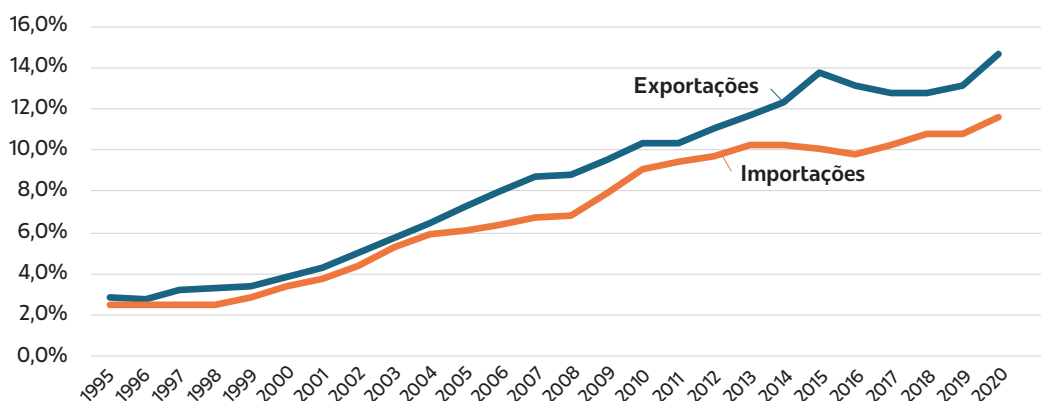


Fonte: OCDE

A demanda interna passou a exercer maior impacto sobre a produção local, embora a escala, a taxa de crescimento e o grau de intensidade de importação ainda elevado tenham continuado a exercer efeito sobre as importações mundiais, com a China aumentando sua participação no total global até 2013. A partir daí, ela passou a crescer marginalmente, saindo de 10,3% em 2013 para 11,6% em 2020. As exportações, por outro lado, subiram de 11,7% do total mundial em 2013 para 14,7% em 2020 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

### Participação da China nas exportações e importações mundiais (1995-2020)



Fonte: Unctad

Cabe ressaltar que a extroversão da economia chinesa também esteve associada aos fluxos de investimento direto estrangeiro. Se nos anos 1990 e 2000 a China se destacou como destino de investimentos do exterior, depois da CFG ela emergiu como fonte cada vez mais relevante do *outflow* global de investimentos. Dados da Unctad mostram que, no acumulado de 2018 a 2022, os investimentos diretos no exterior da China totalizaram US\$ 759 bilhões, equivalentes a 12% do total global, sendo superados somente pelo Japão (US\$ 781 bilhões) e Estados Unidos (US\$ 790 bilhões).

A *Belt and Road Initiative* (BRI) tem papel destacado neste movimento. O ambicioso programa voltado para o desenvolvimento de infraestrutura e a promoção da conectividade e integração principalmente entre os continentes asiático, europeu e africano foi anunciado pelos líderes chineses no final de 2013 em visitas ao Sudeste da Ásia e à Ásia Central. A iniciativa está organizada em torno de dois eixos principais. O primeiro é o Cinturão Econômico da Rota da Seda (*Silk Road Economic Belt*), que busca reforçar as conexões da China com a Ásia Central e a Europa. Em torno da rota principal, no entanto, existem várias subrotas, que, no conjunto, buscam interligar a China ao Mediterrâneo, passando pelo Golfo Pérsico, estendendo-se ainda do Sul e Sudeste Asiático à Ásia Central e à Rússia. O Segundo é a Rota Marítima da Seda do Século 21 (*21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*), que tem seu foco na conexão de vários portos da costa chinesa com o Sudeste Asiático, até a costa da Europa, passando pelo Oceano Índico e pela costa Leste da África (UNDP/CCIEE, 2017).

Ao mesmo tempo em que a BRI reflete uma estratégia de política externa mais ativa, com objetivos geopolíticos de aumentar a influência de Pequim na região asiática, vários autores têm destacado os fatores geoeconômicos e os elementos internos da própria economia chinesa por trás da iniciativa (Cai, 2017; Hong, 2017). Uma primeira questão importante é justamente a necessidade de implementar uma estratégia capaz de manter um ritmo de crescimento na China para os níveis planejados no “novo normal”, administrando a expansão dos investimentos, aumentando a importância do consumo interno e reduzindo a capacidade ociosa de vários setores. Novos projetos de investimento de infraestrutura no exterior representam oportunidades para que as grandes empresas chinesas atuem de maneira crescentemente internacionalizada, compensando a queda no ritmo de expansão no mercado interno da China.

Em um segundo momento, a própria melhoria da conectividade e a manutenção de uma taxa de crescimento saudável nos vizinhos regionais podem estimular o fluxo comercial, criando novos canais para a absorção da capacidade de produção da indústria chinesa. Em uma perspectiva de prazo mais longo, o crescimento da região asiática poderia facilitar a mudança estrutural em direção a setores mais intensivos em conhecimento, aumentando o mercado para estes bens e possibilitando a transferência de capacidade

produtiva em setores mais intensivos em capital fixo e em baixos salários para países em estágio de menor desenvolvimento.

Finalmente, é importante destacar que a estratégia está articulada com a busca por maior protagonismo na esfera financeira, como resposta às lentas mudanças nas instituições financeiras multilaterais tradicionais. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, o banco dos BRICS) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB - *Asian Infrastructure Investment Bank*), em 2015, expressam essa preocupação.

O conjunto de mudanças analisadas nesta seção permite perceber uma transição em direção a um novo padrão de crescimento, menos dependente dos investimentos intensivos em capital e mais eficiente no uso de recursos naturais. Ao mesmo tempo, a transição para este novo padrão envolveu mudanças intensas na projeção internacional da economia chinesa, na qual a lógica de aumentar o conteúdo doméstico da produção e a necessidade de reduzir a capacidade ociosa passaram a exercer efeitos importantes sobre o comércio exterior, com impactos relevantes sobre os parceiros comerciais chineses. Por outro lado, a busca por expansão produtiva no exterior representou uma oportunidade para o aumento da recepção dos investimentos da China. Esse é o pano de fundo para a análise da evolução do processo de integração com a ASEAN, a ser tratado nas duas próximas seções.

## 2. CHINA E ASEAN: PERFIL GERAL DO COMÉRCIO

China e ASEAN, somados ao Japão e à Coreia do Sul, são os elos principais da chamada “Fábrica Asiática”, na qual uma complexa divisão do trabalho em diversas cadeias produtivas, com intenso fluxo de comércio de partes, peças, componentes e produtos finais, intra e extrarregional, se formou e continua a evoluir de maneira bastante dinâmica (Yi, 2017; Xiao *et al.*, 2020).

Antes de analisar o processo de construção da Cadeia Regional de Valor (CRV) asiática, convém destacar algumas características da própria ASEAN. A associação foi formada em 1967 por Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Em 1984 ocorreu a adesão de Brunei ao bloco. Já nos anos 1990, quando o movimento de globalização se acelerava, somaram-se o Vietnã em 1995, Laos e Mianmar em 1997 e finalmente o Camboja em 1999.

Como pode ser visto pela Tabela 1, o perfil dos países associados é bastante heterogêneo, seja pelo tamanho do território e da população, seja pelo nível de renda total e *per capita*. Singapura e Brunei se destacam pelo tamanho reduzido em termos de área e população, ao mesmo tempo em que apresentam níveis elevados de renda *per capita*.

TABELA 1

**Indicadores selecionados da ASEAN e China (2022)**

<b>País</b>	<b>População</b> (milhões de pessoas)	<b>PIB</b> (Milhões de US\$ Correntes)	<b>PIB per capita</b> (US\$)	<b>Área</b> (mil km <sup>2</sup> )
Brunei	0,4	14,0	31.449	5,3
Camboja	16,6	27,0	1.625	177
Indonésia	273,8	1.186,5	4.334	1.893
Malásia	33,6	373,0	11.109	329
Laos	7,4	18,8	2.536	231
Mianmar	53,8	65,1	1.211	653
Filipinas	113,9	394,1	3.461	298
Singapura	5,5	423,8	77.710	0,7
Tailândia	71,6	505,6	7.061	511
Vietnã	97,5	366,1	3.756	313
ASEAN	674,0	3.374,0	5.006	4.410
China	1.412,4	17.820,5	12.618	9.388

Fonte: Banco Mundial

No outro extremo, encontram-se países com níveis de renda *per capita* mais baixo, como Mianmar, Camboja e Laos. Em um nível intermediário, encontram-se Filipinas, Vietnã, Indonésia, Tailândia e Malásia. Este último é o país que tem a renda *per capita* mais próxima à da China.

Embora a formação da ASEAN tenha ocorrido em 1967, o processo mais acelerado da integração na região começou em meados dos anos 1980. Em grande medida, o acordo Plaza ocorrido em 1985 - que valorizou o iene em relação ao dólar, na sequência de outras barreiras impostas pelos Estados Unidos às importações do Japão - teve efeitos importantes sobre o investimento direto de empresas japonesas, deslocando etapas produtivas intensivas em mão de obra na direção de países menos desenvolvidos da região asiática, com o objetivo de triangular exportações para o mercado dos Estados Unidos (Medeiros, 2006; Shimizu, 2021).

Nesse contexto, na terceira cúpula da ASEAN, em 1987, foi lançada a estratégia conjunta para industrialização orientada à exportação e associada ao Investimento Direto Estrangeiro (*Collective FDI and Export-Oriented Industrialization* - CFEI), o que marcou a guinada dos países da região em direção à integração nas redes de produção internacional.

Em 1992, os seis membros à época assinaram o Acordo de Livre Comércio da ASEAN (AFTA) impulsionando o comércio e a cooperação regional. No entanto, com a valorização do dólar frente ao iene, a partir de 1995, e a manutenção da moeda chinesa em patamares fortemente desvalorizados, a China passou a ameaçar a posição das exportações dos países da ASEAN. Na esteira da Crise Asiática de 1997, que afetou seriamente os membros do grupo, as iniciativas de cooperação regional foram reforçadas.

Em 2002, China e ASEAN assinaram o Acordo-Quadro Geral de Cooperação Econômica, que estabeleceu o arcabouço básico para a cooperação econômica entre os países. Em 2004, as nações firmaram o Acordo sobre Comércio de Mercadorias, que entrou em vigor em julho de 2005. Seguiram-se, em 2007, o Acordo sobre Serviços e, em 2009, o Acordo de Investimentos. Finalmente esses acordos foram incorporados na Área de Livre Comércio China-ASEAN (CAFTA), em 2010.

Como resultado, os fluxos de comércio se intensificaram. Em 2009, a China se tornou o maior parceiro comercial da ASEAN que, por sua vez, ultrapassou a União Europeia e assumiu o posto de maior parceiro comercial da China em 2020.

Desde janeiro de 2010, mais de 90% dos produtos comercializados entre a China e seis países da ASEAN (Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia) ficaram isentos de tarifas, enquanto os quatro demais países (Vietnã, Laos, Camboja e Mianmar) estabeleceram uma meta de chegar a 90% de isenção tarifária até 2015, marcando a conclusão das metas iniciais da CAFTA. A flexibilidade para acomodar a heterogeneidade e os graus diferenciados de desenvolvimento dos países da ASEAN tem marcado os acordos de integração entre seus membros, mas também os acordos com outros países e regiões (Chiang, 2019).

Na Tabela 2 é possível observar a evolução total das exportações e importações de bens da ASEAN em anos selecionados entre 1995 e 2022. Em termos de participação nas exportações mundiais, a região apresentou crescimento ao longo do período, saindo de 5,7%, em 1995, e chegando a 7,9%, em 2022. Nas importações observa-se um pouco mais de oscilações, mas também se verificou uma tendência de aumento de participação, em especial a partir de 2010.

Em relação aos principais parceiros, no início do período a China representava apenas 2,1% das exportações e 2,2% das importações dos países da ASEAN. Ao longo do período e após o estabelecimento do Acordo-Quadro, a China passou a ter participação crescente nas duas direções do fluxo comercial.

No caso das exportações, houve aumento contínuo dos embarques para a China até 2020, quando eles chegaram a US\$ 213 bilhões, o equivalente a 15,7% do total. Em 2022,

o valor se elevou a US\$ 290 bilhões, mas o crescimento mais acelerado para outras regiões fez com que a participação se reduzisse para 14,8% do total. Cabe destacar que apesar da redução da dependência das importações da China a partir de 2008 e de um certo estancamento da participação nas importações mundiais a partir de 2013, como destacado na seção anterior, estes movimentos não parecem ter afetado as exportações dos países da ASEAN.

Ouro destino que ganhou espaço nas vendas do bloco, mas em proporção muito menor do que a China, foi a Coreia do Sul, que partiu de 2,9%, em 1995, e atingiu 4,3% em 2010, oscilando em torno deste patamar nos anos seguintes.

Em relação ao comércio intrarregional, ao menos em termos agregados, até 2010 o aumento da participação da China como destino das exportações foi acompanhado de um ligeiro crescimento das exportações para a própria região, seguido de pequena redução entre 2015 e 2022. Pode-se dizer que houve uma certa estabilidade de participação ao longo do período.

Por outro lado, Japão e União Europeia (27 países) apresentaram tendência de queda. O Japão representava 14,4% das exportações da ASEAN em 1995 e caiu para 6,8% em 2022. Em relação à UE, a redução é mais pronunciada entre 1995 e 2010 (de 14,9% para 10,9%). Posteriormente, houve uma oscilação ao redor dos 10%.

No caso dos Estados Unidos, houve uma forte tendência de queda até 2010 (de 18,5% em 1995 para 9,5%), seguida de um aumento também bastante significativo nos anos seguintes, chegando a 14,8% em 2022.



TABELA 2

**Comércio exterior total da ASEAN e por principais parceiros (US\$ bilhões e %)**

<b>Exportações</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2022</b>
Valor (US\$ bilhões)	297	410	648	1.052	1.172	1.357	1.962
Part. Mundial (%)	5,7	6,4	6,2	6,9	7,1	7,7	7,9
<b>Distribuição por parceiro (%)</b>							
ASEAN	23,7	22,8	25,3	25,0	24,5	21,3	22,9
China	2,1	3,5	8,1	10,7	12,4	15,7	14,8
Japão	14,4	12,3	11,2	9,8	8,7	7,2	6,8
Coreia	2,9	3,5	3,8	4,3	3,9	4,3	4,1
Estados Unidos	18,5	18,0	14,3	9,5	10,7	15,2	14,8
EU_28	14,9	15,5	12,5	10,9	10,9	9,4	10,0
Outros	23,5	24,5	24,8	29,7	28,9	27,0	26,5

<b>Importações</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2022</b>
Valor (US\$ bilhões)	319	349	577	958	1.101	1.234	1.884
Part. Mundial (%)	6,1	5,2	5,3	6,2	6,6	6,9	7,3
<b>Distribuição por parceiro (%)</b>							
ASEAN	17	21	24	26	23	21	22
China	2,2	5,2	10,6	12,4	19,8	23,5	22,9
Japão	24,7	18,8	14,1	10,8	9,2	7,8	7,2
Coreia	3,6	4,4	4,1	5,6	6,8	7,7	7,5
Estados Unidos	14,6	13,9	10,6	9,0	7,7	7,7	6,9
UE_28	14,6	11,3	10,4	9,8	9,4	7,6	7,1
Outros	23,6	25,4	25,9	26,5	24,5	24,5	26,8

Fonte: ASEAN Statical Yearbook

Da perspectiva das importações, ocorreu um crescimento ainda mais intenso nas relações com a China, que saíram de uma fatia de 2,2%, em 1995, para 22,9%, em 2022. Ao mesmo tempo, Japão, União Europeia e Estados Unidos apresentaram uma tendência contínua de queda de participação como origem das importações da ASEAN. As importações intrarregionais registraram tendência de aumento até 2010, com pequena redução a partir de

então. Outro país que ganhou espaço nas importações da ASEAN foi a Coreia do Sul, que saiu de 3,6% para 7,5% do total em 2022.

Resumindo, percebe-se que as relações comerciais com a China aumentaram durante todo o período. Os países da ASEAN passaram a importar produtos da China de maneira muito mais significativa, fato que reduziu espaço de parceiros tradicionais como Japão, Estados Unidos e União Europeia. De outro lado, a China também passou a ser destino com maior importância ao longo do tempo, embora a substituição de outros mercados tenha sido menos intensa do que o verificado nas importações.

Os dados sobre o saldo comercial complementam as informações anteriores e permitem observar como, em especial a partir de 2010, o forte crescimento das importações da China elevaram o saldo deficitário da ASEAN com este país (Tabela 3). A mesma tendência esteve presente nas relações com a Coreia do Sul. Por outro lado, houve redução do saldo negativo com o Japão. No comércio com os Estados Unidos e a Europa, os saldos permaneceram em geral positivos e crescentes. É importante destacar que o saldo comercial total do bloco sai de um patamar negativo em 1995 para resultados positivos em anos subsequentes.

TABELA 3

**Saldo comercial da ASEAN por parceiro comercial em anos selecionados**

País/Região	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
ASEAN	16.577	19.914	22.813	15.492	38.832	27.424	43.203
China	-929	-3.958	-8.882	-6.022	-72.914	-76.415	-140.570
Japão	-35.854	-15.071	-8.322	-831	1.082	1.834	-1.964
Coreia	-2.772	-727	756	-8.666	-29.725	-36.878	-61.002
Estados Unidos	8.559	25.322	31.974	14.261	40.303	110.066	161.484
UE_28	-2.107	24.177	21.370	21.572	24.119	33.476	62.116
<b>TOTAL</b>	<b>-21.858</b>	<b>61.181</b>	<b>71.362</b>	<b>94.112</b>	<b>70.605</b>	<b>122.549</b>	<b>78.090</b>

Fonte: ASEAN Statical Yearbook

Os dados gerais analisados nesta seção apontam uma intensificação do comércio entre ASEAN e China, em especial a partir do estabelecimento do Acordo-Quadro Geral de Cooperação Econômica ocorrido em 2002. Tanto as exportações quanto as importações da China cresceram de maneira significativa, enquanto outros parceiros, como Estados Unidos e Japão, perderam espaço. Porém, o aumento do saldo negativo parece indicar que a

China se posicionou como fornecedora relevante de partes, componentes e máquinas e equipamentos entre os países da ASEAN, inclusive deslocando o Japão, ao mesmo tempo em que cresceu em importância como mercado para os países do bloco. Esse processo foi acompanhado do aumento das exportações para os Estados Unidos a partir de 2010, o que se traduziu em expressivos saldos comerciais em favor da ASEAN. Essa trajetória é um indício de que os bens intermediários importados pelo bloco da China são usados na fabricação de produtos finais que são exportados para outros mercados, como Estados Unidos e Europa.

Na seção a seguir, as informações serão analisadas considerando indicadores de comércio por valor adicionado e insumos intermediários, a partir dos dados da TIVA da OCDE. Essa análise permitirá detalhar a posição da China e dos países da ASEAN nas CGV e a importância das CRV.

### 3. INTEGRAÇÃO ENTRE CHINA E ASEAN NAS CADEIAS GLOBAIS E REGIONAIS DE VALOR

**A** formação de uma rede de produção centrada na região asiática não é um fenômeno novo. Esse processo tem sido destacado na literatura como paradigma dos “gansos voadores” (Kojima, 2000; Kasahara, 2013), um padrão de desenvolvimento no qual, a partir da industrialização inicial do Japão, ondas sucessivas de deslocamento de atividades intensivas em mão de obra deram origem a uma divisão regional do trabalho complexa.

Borras (1997) adiciona um elemento relevante neste padrão ao destacar a importância da estratégia das firmas dos Estados Unidos do setor eletrônico de buscar, a partir dos anos 70, fornecedores alternativos ao Japão, que surgia como grande concorrente das empresas americanas. Desta forma, Taiwan e Singapura emergiram já nesta época como exportadores de etapas intensivas em mão de obra das cadeias de produção eletrônica para os Estados Unidos. A partir da segunda metade dos anos 80, impulsionado pela valorização da moeda japonesa e o avanço dos Tigres Asiáticos de primeira geração para atividades mais sofisticadas, o movimento passou a exercer impactos também sobre países como Malásia e Tailândia, criando uma crescente divisão intrarregional de atividades, ainda fortemente direcionada à demanda dos Estados Unidos. Esse processo impulsionou a chamada “Fábrica Asiática”, caracterizada por elevada fragmentação internacional da produção organizada por fluxos intensos de comércio de peças e componentes no âmbito

regional, combinada com ganhos de aglomeração e especialização, fomentando ganhos de competitividade para fora da região (Kimura e Obashi, 2016).

No entanto, como destacado na seção anterior, a partir de 1995 o dólar passa a se valorizar, carregando junto as moedas da região. Como a China tinha desvalorizado o renminbi em 1994, o país passou também a se integrar fortemente nas cadeias globais. A Crise Asiática de 1997 aumentou o protagonismo da China, uma vez que o país foi pouco afetado, em contraste com os membros da ASEAN que estiveram no epicentro da turbulência. Por um lado, o forte crescimento da China, que passou a exercer crescente poder gravitacional sobre a demanda por exportações desses países, auxiliou na recuperação pós-crise (Medeiros, 2006). Por outro, crescia o temor da competição chinesa no comércio e na disputa por investimentos, em especial depois da entrada da China na OMC, em 2001.

Nesse contexto, o início dos anos 2000 foi marcado pela aceleração das iniciativas políticas de cooperação dos dois lados. A assinatura do Acordo Quadro em 2002 teve como pano de fundo o intuito do governo chinês de reduzir as tensões regionais derivadas do temor do deslocamento de investimentos e comércio pela China em terceiros mercados e no próprio mercado regional. Ao mesmo tempo, os países da ASEAN reafirmavam sua opção por consolidar sua integração com a economia global, porém buscando forte cooperação regional. Wang e Tong (2010) e Hoang (2019) destacam como o processo de integração regional, que seguia uma lógica mais econômica, passou a incorporar iniciativas mais *top-down*, tanto por parte dos países da ASEAN quanto da China, com a percepção de que o reforço dos laços regionais poderia facilitar uma integração mais resiliente às turbulências da economia global. O acordo econômico ocorreu, portanto, na esteira do estabelecimento de cooperação mais ampla, o Acordo de Parceria Estratégica entre China e ASEAN, cobrindo temas como cooperação financeira, conectividade de infraestrutura, cooperação em ciência e tecnologia, segurança e intercâmbio de pessoas.

E, de fato, os efeitos da crise financeira de 2008 e as turbulências na economia global a partir de então indicaram que o diagnóstico estava correto, estimulando ainda mais a aproximação e a cooperação mútua. Como será detalhado a seguir, a tendência de aumento de participação nas cadeias globais de valor, tanto da China quanto da ASEAN, prosseguiu até a crise de 2008. A partir daí, os dois lados continuaram aumentando as exportações, mas reduziram o valor adicionado estrangeiro nos seus embarques. Ainda assim, o mercado regional continuou sendo importante. A China, como já destacado, priorizou fortemente o aumento do valor adicionado doméstico.

Dentro das transformações do modelo de desenvolvimento chinês indicadas na primeira seção do capítulo, cabe verificar como essas mudanças se refletiram nas relações com os países da ASEAN e na sua inserção nas cadeias globais e regionais de valor. Essa análise será realizada recorrendo, em primeiro lugar, aos dados da base de comércio em valor

adicionado (*Trade in Value Added*, TIVA) compilados pela OCDE a partir de informações da Matriz Insumo Produto Interpaíses (*Inter-Country Input-Output*, ICIO). Em seguida, serão analisadas as informações sobre os investimentos diretos, uma vez que a inter-relação entre os fluxos de investimento e comércio nas CGV são um aspecto relevante.

### 3.1. Informações da TIVA

Os dados organizados a partir da TIVA permitem analisar de maneira mais pormenorizada a inserção dos países nas CGV, uma vez que apresentam a decomposição do valor adicionado incorporado nas exportações brutas, assim como o comércio de produtos intermediários.

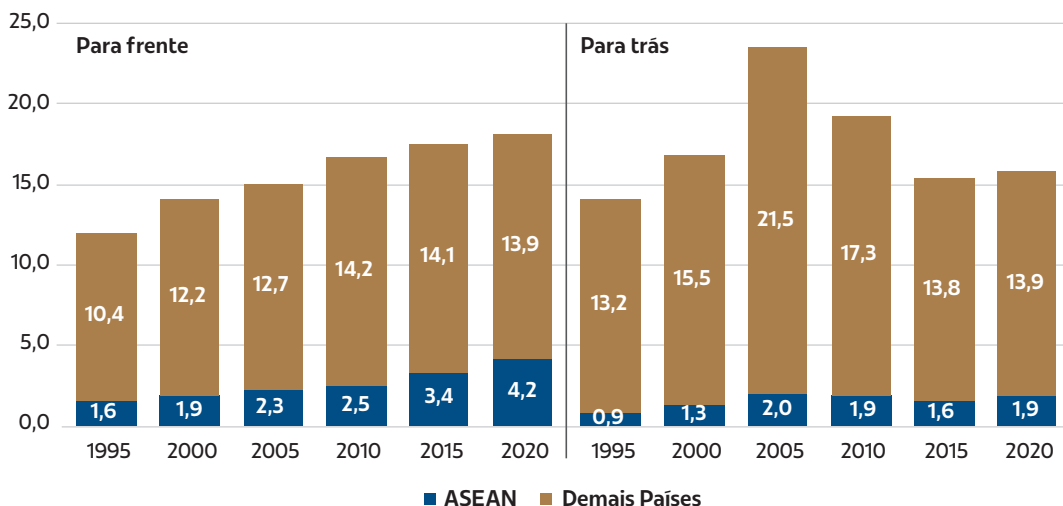
Os indicadores de participação nas CGV incorporam tanto a dimensão “para trás” (*backward*) quanto “para frente” (*forward*). A participação para frente de um país corresponde à taxa do valor adicionado doméstico incorporado como insumo nas exportações de terceiros países. Ou seja, permite verificar a participação nas cadeias de produção como fornecedor de valor adicionado. No caso da participação para trás, observa-se o conteúdo de valor adicionado estrangeiro nas exportações do país de referência, ou seja, a perspectiva neste caso é a importação de valor adicionado através de insumos intermediários estrangeiros para posterior exportação.

Considerando, em primeiro lugar, o indicador de participação para frente da China, é possível verificar um aumento contínuo, saindo de 12% em 1995 para 18% em 2020 (Gráfico 3, lado esquerdo). Esse número mostra a participação de valor adicionado com origem na China incorporado nas exportações mundiais. Percebe-se que o esforço do país de se posicionar como grande exportador global se refletiu não apenas na exportação de produtos finais, mas também de insumos intermediários incorporados nas exportações globais. Esse valor, por sua vez, pode ser decomposto para cada país exportador.

Analisando as exportações realizadas pelos países da ASEAN, verifica-se uma importância também crescente. Ou seja, parte importante do valor adicionado da China é incorporado direta e indiretamente como insumo, que por sua vez é exportado pelos países da ASEAN. Interessante observar que esse fenômeno se intensificou a partir de 2010. Em 2020, do total do valor adicionado com origem na China incorporado nas exportações globais (18%), 4,2% foi incorporado nas exportações de países da ASEAN (ou seja, uma contribuição de 23% no total do indicador). Percebe-se, assim, que do ponto de vista do valor adicionado originado na China e incorporado nas exportações mundiais, os países da ASEAN se tornaram crescentemente importantes.

GRÁFICO 3

### Indicador de participação da China para frente e para trás nas CGV e importância da ASEAN em anos selecionados



Fonte: TIVA – OCDE

Observando as informações pela perspectiva da participação para trás (Gráfico 3, lado direito), as informações são um pouco diferentes. Para a China, como destacado anteriormente, a utilização de valor adicionado estrangeiro nas exportações atinge o ápice no período anterior à crise de 2008. A partir de então, o indicador de ligação para trás se reduziu fortemente até 2015, indicando a importância cada vez maior do valor adicionado doméstico nas exportações chinesas. Entre 2015 e 2020, observou-se um pequeno aumento do indicador.

Considerando a importância do valor adicionado gerado nos países da ASEAN incorporado nas exportações chinesas, verifica-se uma tendência similar, com crescimento até 2005 e uma ligeira redução de participação a partir de então. Vale destacar, porém, que a redução de participação da ASEAN foi muito menor do que a dos demais países, aumentando o peso relativo da região. Em 2020, a ASEAN representou 12% do total de valor adicionado estrangeiro incorporado nas exportações da China (era 6,4% em 1995 e 9,9% em 2005).

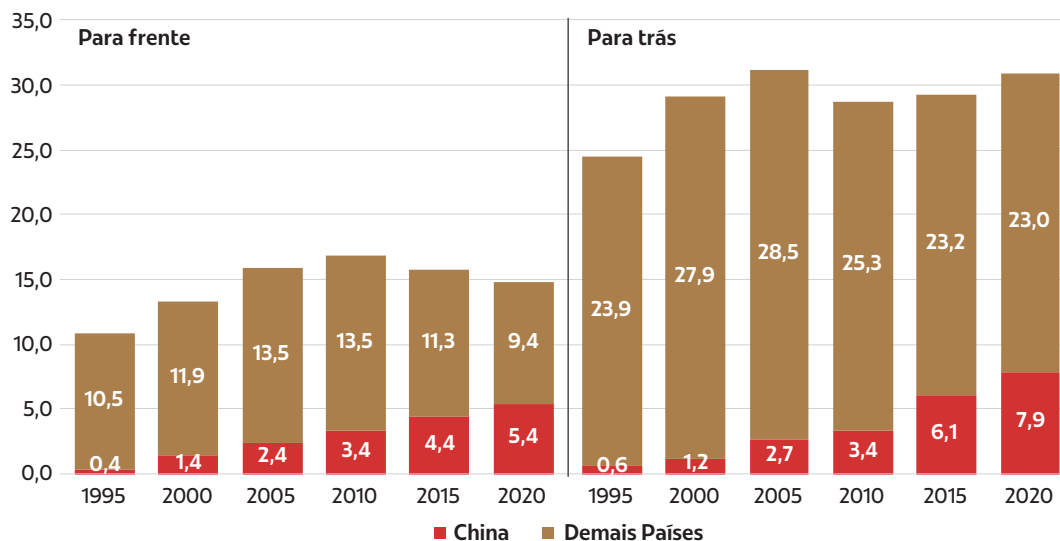
É importante enfatizar ainda, no caso do indicador de participação para trás, que o efeito escala é importante. Isto é, embora o indicador de participação do valor adicionado dos países da ASEAN nas exportações chinesas não tenha crescido entre 2005 e 2020, o aumento da escala das exportações chinesas significou um forte impulso para as atividades produtivas da ASEAN, por meio das exportações de insumos intermediários incorporados tanto

nas exportações chinesas quanto na produção chinesa voltada para o mercado doméstico.

Da perspectiva da ASEAN, o índice de participação para frente nas CGV cresceu até 2010, quando atingiu 16,9% (Gráfico 4, lado esquerdo). A partir daí, seguindo a tendência global, apresentou ligeira redução, chegando a 2020 com índice de 14,8%. Ou seja, o valor adicionado gerado nos países da ASEAN incorporado nas exportações globais aumentou até 2010 e mostrou pequena redução no período mais turbulento na economia mundial que seguiu a partir de então. No entanto, considerando as exportações da China, a tendência foi de aumento contínuo nos anos analisados. O indicador saiu de 0,4% em 1995 e atingiu 5,4% em 2020. Ou seja, parte crescente do valor adicionado da ASEAN incorporado nas exportações de terceiros países está associada às exportações da China. Em 2020, as exportações da China representaram 36,5% do índice total (era de apenas 3,7% em 1995). Percebe-se que, crescentemente, tanto a China gera valor adicionado que está incorporado nas exportações da ASEAN, quanto os países da ASEAN geram valor adicionado incorporado nas exportações chinesas.

GRÁFICO 4

#### Indicador de participação da ASEAN para frente e para trás nas CGV e importância da China em anos selecionados



Fonte: TIVA – OCDE

Analisando o indicador de participação para trás da ASEAN, é possível verificar no Gráfico 4 (lado direito) que o volume de importação de valor adicionado estrangeiro utilizado nas

exportações aumentou entre 1995 e 2005, e depois teve pequena oscilação entre 2010 e 2020, mas permaneceu próximo ao patamar de 30%. Mas as importações da China têm importância crescente, atingindo 7,9% em 2020, o que representou 25% do indicador total de ligação para trás. Ou seja, embora em geral o valor adicionado estrangeiro não tenha aumentado nas exportações da ASEAN a partir de 2005, o valor adicionado originado na China foi crescente.

A Tabela 4 detalha, para cada país da ASEAN, os índices de participação para frente e para trás nas cadeias de valor, mostrando também a participação da China e da própria região no total. Observando a participação para a frente, é possível verificar que, entre 2000 e 2010, predominou a tendência de aumento do indicador. Já entre 2010 e 2020 a mudança foi menos significativa e não houve uma tendência uniforme, com metade dos países apresentando redução e metade elevação.

Ainda assim, observa-se que o valor adicionado na região, incorporado nas exportações da China, foi crescente ao longo do período para a maior parte dos países. Ou seja, em geral, aumentou a importância da China como destino do valor adicionado para os países da ASEAN, o que, na maior parte das vezes, foi acompanhado pelo aumento da importância da própria região, o que indica que a maior integração para a frente com a China ocorreu acompanhada do aprofundamento da integração intrarregional. O país que apresentou uma tendência claramente diferente foi o Vietnã, que teve redução do indicador de participação para frente e elevação da participação da China acompanhados da redução da participação da própria região.

Em relação à participação para trás, os países com maior grau relativo de desenvolvimento industrial, como Malásia, Tailândia, Filipinas e Indonésia, em geral apresentaram redução ou estabilidade no indicador de valor adicionado estrangeiro incorporado nas suas exportações. Os países de menor renda e salários, como Camboja, Laos e Vietnã, tiveram elevação, incorporando mais valor adicionado estrangeiro nas exportações. Ou seja, provavelmente estão ocupando a posição de montagem final intensiva em mão de obra, com importação de insumos intermediários de outros países e reexportação para terceiros mercados.

Com relação à integração para trás com a China, é notório o aumento observado em todos os países. Também neste caso, a elevação da participação da China não parece ter ocorrido com redução significativa dos parceiros regionais, com exceção de Brunei e Vietnã.



TABELA 4

**Indicador de participação nas CGV dos países da ASEAN e importância da China e da própria região em anos selecionados**

País	Parceiro	Para Frente			Para Trás		
		2000	2010	2020	2000	2010	2020
Brunei	Total	25,9	30,1	34,9	8,1	8,9	17,9
	China	2,7%	9,3%	6,0%	3,7%	7,9%	6,1%
	ASEAN	35,5%	16,9%	45,0%	7,4%	27,0%	13,4%
Camboja	Total	9,2	8,5	11,5	28,1	32,7	35,1
	China	4,3%	7,8%	5,1%	10,3%	37,9%	54,7%
	ASEAN	25,0%	48,2%	43,5%	21,4%	17,7%	17,7%
Indonésia	Total	19,7	26,2	21,0	15,9	13,0	11,2
	China	6,1%	11,5%	18,1%	4,4%	13,1%	25,0%
	ASEAN	16,2%	23,7%	29,0%	11,3%	16,9%	14,3%
Laos	Total	21,2	17,3	20,7	18,4	17,1	12,3
	China	2,4%	20,2%	22,2%	4,9%	5,8%	26,0%
	ASEAN	58,5%	49,1%	59,4%	8,2%	48,0%	43,9%
Malásia	Total	13,2	18,3	20,5	44,2	36,0	33,8
	China	5,3%	16,9%	22,9%	2,9%	10,3%	21,6%
	ASEAN	25,8%	27,3%	27,3%	13,6%	18,3%	16,0%
Mianmar	Total	18,9	27,3	17,0	20,2	10,1	14,8
	China	3,7%	8,1%	19,4%	5,0%	21,8%	29,7%
	ASEAN	55,0%	67,8%	44,7%	6,9%	25,7%	25,0%
Filipinas	Total	16,6	21,9	21,7	21,2	22,8	22,3
	China	4,8%	18,3%	19,8%	2,8%	7,5%	25,1%
	ASEAN	24,7%	21,9%	24,4%	11,3%	18,0%	17,0%
Singapura	Total	16,6	17,4	16,3	40,8	44,8	43,8
	China	4,2%	11,5%	15,3%	3,2%	6,0%	11,9%
	ASEAN	31,9%	21,3%	19,6%	9,6%	9,2%	8,7%
Tailândia	Total	12,5	13,7	14,7	34,9	37,3	31,4
	China	6,4%	19,0%	20,4%	4,3%	10,2%	22,9%
	ASEAN	24,8%	24,8%	27,2%	11,5%	12,1%	14,0%
Vietnã	Total	13,8	11,5	10,8	30,6	41,7	48,0
	China	5,8%	12,2%	33,3%	5,6%	20,9%	31,9%
	ASEAN	34,1%	26,1%	17,6%	14,7%	14,9%	10,8%

Fonte: TIVA – OCDE

Uma avaliação mais completa pode ser realizada a partir das informações de saldo comercial por valor adicionado, também disponíveis na base de dados da TIVA. Enquanto os indicadores de participação para frente e para trás mostram os encadeamentos produtivos através da utilização de valor adicionado incorporado nas exportações, as informações de saldo comercial mostram o valor adicionado na demanda final dos parceiros comerciais. Ou seja, o indicador de saldo comercial por valor adicionado, mostra, para cada parceiro e para cada setor de atividade, a diferença entre o valor adicionado exportado (incorporado na demanda final do parceiro) e o valor adicionado importado (do parceiro incorporado na demanda final doméstica).

A Tabela 5 apresenta a evolução do saldo comercial por valor adicionado da ASEAN por setor, considerando as transações com a China e o total mundial. Observando inicialmente as transações com a China, verifica-se mudança de um superávit total para um déficit em 2020, que é influenciado especialmente pelo comércio de produtos manufaturados. Em primeiro lugar, é importante destacar a diferença que se vê em relação ao comércio bruto mostrado na Tabela 3. Nela, o saldo comercial negativo com a China é muito superior. A diferença é que na Tabela 5, no valor adicionado exportado para a China estão tanto o valor adicionado incorporado nas exportações diretas realizados pelos países da ASEAN para atender a demanda final chinesa, quanto o valor adicionado incorporado nas exportações de insumos intermediários que atingem a demanda final chinesa de maneira indireta. Do lado das importações, observa-se a mesma medida, isto é tanto importações de valor adicionado direto quanto indireto.

Ao mesmo tempo em que se observa um déficit com a China, também é evidente o crescimento do superávit no comércio em valor adicionado com o mundo, tanto quando se considera o resultado global, quanto no total das manufaturas. Ou seja, apesar do déficit com a China, esse resultado é mais que compensado no superávit com os demais parceiros. Como foi analisado anteriormente (Gráfico 4 e Tabela 4), é crescente o valor adicionado dos países da ASEAN incorporado nas exportações chinesas, atingindo a partir daí a demanda final de outros países. Esse fato ajuda a entender porque o déficit em valor adicionado com a China em geral está associado a um superávit com os demais parceiros.

TABELA 5

**Saldo comercial por valor adicionado da ASEAN com a China e com o mundo  
(US\$ milhões)**

Setor	China			Mundo		
	2000	2010	2020	2000	2010	2020
<b>Total</b>	5.310	14.053	-3.790	61.284	135.637	154.222
<b>Agricultura</b>	306	1.766	1.785	10.634	31.861	32.432
<b>Extrativa Mineral</b>	1.335	8.561	13.578	12.985	22.119	7.827
<b>Manufaturas</b>	1.199	-6.166	-21.695	21.401	44.268	75.781
Alimentos e Bebidas	93	817	295	4.720	16.585	19.422
Textil, Vestuário e Couro	-266	-2.525	-4.431	6.591	12.642	23.746
Papel, Celulose e Prod. Madeira	495	-14	-591	2.342	3.879	3.224
Refino de Petróleo	170	-199	-909	2.489	3.403	-27
Produtos Químicos	474	244	-1.435	2.299	5.995	4.316
Produtos Farmacêuticos	-9	-196	-434	-242	797	-869
Borracha e Plástico	-43	-193	-2.122	640	4.053	4.100
Prod. Minerais N. Metálicos	-36	-663	-1.743	209	-477	-501
Metalurgia e Prod. de Metais	-168	-4.068	-10.624	-4.012	-15.243	-16.240
Prod. Eletrôn. e de Informática	666	4.214	12.000	12.744	21.514	47.351
Equipamentos Elétricos	-39	-807	-3.130	-338	-145	1.289
Máquinas e Equipamentos	-50	-1.706	-5.785	-4.677	-7.243	-10.117
Automotivo	-54	-508	-896	-1.414	-1.431	785
Outros Eq. de Transporte	-59	-422	-1.012	-1.869	-4.168	-7.943
<b>Serviço</b>	2.498	10.049	3.849	15.071	34.900	33.865

Fonte: TIVA – OCDE

Cabe observar ainda que, dentro dos setores da indústria manufatureira existem diferenças relevantes, decorrentes de características técnicas e organizacionais das cadeias produtivas que resultam em processos com maior ou menor grau de fragmentação e possibilidades de divisão de tarefas e especialização produtiva.

Considerando por exemplo a cadeia industrial associada à metalurgia, a predominância de processos contínuos reduz a possibilidade de fragmentação de atividades e aumenta as indivisibilidades de escala. Neste caso, é o setor onde predominam os déficits da ASEAN com a China e com o mundo. A articulação em torno de cadeias produtivas mais longas e complexas é mais difícil neste caso, e os efeitos do excesso de capacidade na China podem fazer parte da explicação dos déficits nesse setor.

De outro lado, os setores têxtil e de vestuário e de produtos eletrônicos e de informática são exemplos típicos de cadeias com elevado grau de fragmentação de etapas produtivas, o que resulta em cadeias mais longas e com maior possibilidade de formação de redes de produção internacionais em âmbito global e regional. Mas mesmo comparando essas duas cadeias, os resultados são diferentes. Enquanto na têxtil e de vestuário aparece um déficit com a China e superávit com o resto do mundo, na cadeia eletrônica e de informática, o saldo é superavitário inclusive nas relações com a China. Em razão destas diferenças, será realizada a seguir uma análise um pouco mais detalhada dessas duas cadeias.

Considerando em primeiro lugar o segmento eletrônico, ele exemplifica de maneira mais acabada a complexa teia de relações comerciais que foi se estabelecendo na região asiática. A especialização intrarregional é intensa e, como destacado anteriormente, havia o receio de que a entrada da China na OMC fosse provocar efeitos negativos sobre os países da ASEAN especialmente nesta cadeia.

Um olhar mais detalhado para cada país da ASEAN envolvido (6 dos 10 países com exportações relevantes) permite verificar que o crescimento das exportações chinesas não ocorreu em detrimento das exportações dos países da ASEAN. O que os indicadores revelam de maneira específica para o complexo eletrônico e de informática, é o que se verificou nos dados gerais de aumento de participação para frente na cadeia cada vez mais relacionado à China. Para a maior parte dos países, as exportações de partes e componentes para a China foi impulsionada pelas exportações da própria China para o resto do mundo. É importante observar que a ASEAN passou a ser o mais importante destino das exportações de eletrônicos da China (de 4,9% em 2000 para 8,2% em 2020), mas a China diversificou bastante seus mercados. As exportações em direção aos Estados Unidos, em especial, perderam participação, mas continuaram sendo relevantes.

Nesse processo de a China se tornar um grande fornecedor para todos os mercados de produtos eletrônicos do mundo, os países da ASEAN foram beneficiados pelos efeitos indiretos via fornecimentos de partes, peças e componentes e produtos finais, como fica evidente no aumento da importância relativa da China como destino para todos os países analisados na Tabela 6, ou pelo crescimento da importância dos países da ASEAN como origem das importações da China. Ainda assim, embora o mercado regional tenha perdido participação entre 2010 e 2020, ele continuou tendo importância, em especial para Singapura e Indonésia. Desta forma, o valor adicionado nas exportações da ASEAN atinge a demanda final chinesa, mas também de outros países indiretamente através da China, resultando nos saldos comerciais positivos em termos de valor adicionado.

Ao mesmo tempo em que a China se tornou um destino importante para os países da ASEAN, ela também ganhou relevância como fornecedora. Do lado das importações, a China se tornou a grande fornecedora de eletrônicos para a ASEAN. Entre 2010 e 2020 houve um

certo deslocamento da própria região, que apresentou redução das importações de 30% para 20%, mas Japão e Estados Unidos foram os que mais tiveram perda de participação decorrentes do aumento da fatia chinesa.

Os dados confirmam a conclusão apontada por Korwatanasakul e Intarakumnerd (2021) de que a ASEAN se consolidou como um *hub* importante na cadeia eletrônica, mantendo extensa especialização em diferentes áreas, desde atividades simples e intensivas em trabalho, que atualmente têm importância crescente do Vietnã, quanto em segmentos de montagem e testes em países como Indonésia, Filipinas e Tailândia, e mesmo tarefas mais complexas, como projetos de componentes e pesquisa e desenvolvimento em países como Malásia e Singapura. Essa inserção se beneficiou do crescimento das relações com a China que, por sua vez, reforçou laços regionais promovendo a competitividade geral da região no mercado mundial.

TABELA 6

**Comércio total do setor eletrônico e de informática. ASEAN e China (US\$ milhões e %)**

2000							
Exportação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE27	China	ASEAN
Indonésia	6.175	19,8%	1,8%	27,1%	14,5%	4,3%	11,8%
Malásia	27.138	13,9%	4,8%	33,2%	11,0%	4,5%	10,1%
Filipinas	10.259	17,6%	4,8%	30,1%	9,2%	3,9%	11,1%
Singapura	32.781	8,5%	5,2%	29,2%	14,0%	4,2%	17,2%
Tailândia	19.478	17,9%	3,5%	27,8%	11,2%	6,0%	10,9%
Vietnã	512	25,2%	6,1%	0,5%	10,2%	2,0%	39,9%
ASEAN	83.775	15,8%	5,2%	34,3%	13,9%	5,3%	15,0%
China	46.716	14,8%	4,0%	34,5%	17,5%	0,0%	4,9%
Importação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE27	China	ASEAN
Indonésia	4.047,7	25,2%	8,2%	11,2%	25,5%	5,7%	13,2%
Malásia	26.604,0	24,8%	6,9%	21,6%	8,9%	2,6%	23,3%
Filipinas	1.914,8	34,7%	9,9%	18,8%	8,9%	2,1%	11,7%
Singapura	9.266,6	24,9%	6,4%	15,0%	7,6%	4,6%	25,7%
Tailândia	15.140,9	32,8%	6,9%	18,4%	6,4%	5,6%	19,3%
Vietnã	1.316,9	42,6%	8,4%	3,9%	9,1%	2,1%	18,6%
ASEAN	46.153,8	35,1%	8,9%	23,4%	11,9%	5,0%	27,3%
China	40.237,8	30,6%	12,4%	10,8%	13,9%	0,0%	11,1%

▼ CONTINUA

2010							
Exportação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE27	China	ASEAN
Indonésia	11.111	13,6%	3,5%	14,2%	15,5%	10,5%	14,9%
Malásia	52.830	7,0%	3,0%	17,0%	10,0%	27,3%	9,2%
Filipinas	15.154	8,3%	5,6%	10,8%	10,7%	30,1%	14,7%
Singapura	56.171	5,1%	8,8%	9,4%	9,6%	12,1%	24,1%
Tailândia	40.661	11,8%	3,0%	15,0%	10,9%	24,0%	10,2%
Vietnã	8.868	15,1%	3,5%	10,2%	10,6%	16,2%	14,8%
ASEAN	157.074	9,9%	5,9%	15,6%	12,3%	24,3%	17,7%
China	421.849	9,2%	4,5%	22,7%	19,3%	0,0%	5,9%
Importação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE27	China	ASEAN
Indonésia	16.625	12%	9%	3%	8%	32%	28%
Malásia	40.002	13%	11%	14%	8%	16%	25%
Filipinas	14.741	17%	13%	15%	5%	8%	24%
Singapura	7.123	7%	13%	9%	7%	15%	25%
Tailândia	29.467	25%	6%	6%	5%	24%	19%
Vietnã	10.495	14%	18%	3%	5%	34%	14%
ASEAN	91.676	21%	13%	12%	8%	27%	30%
China	224.799	16%	26%	4%	6%	0%	17%

2020							
Exportação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE27	China	ASEAN
Indonésia	10.081	9,1%	4,2%	18,1%	11,6%	15,4%	16,0%
Malásia	57.640	4,0%	2,8%	18,7%	9,1%	38,0%	5,7%
Filipinas	22.012	7,3%	4,4%	13,6%	10,3%	35,8%	9,8%
Singapura	60.462	4,2%	7,6%	6,8%	6,1%	23,6%	23,6%
Tailândia	41.315	10,7%	2,1%	19,9%	8,3%	31,2%	7,2%
Vietnã	55.803	2,6%	4,9%	12,4%	6,6%	55,4%	2,8%
ASEAN	221.571	6,0%	5,0%	15,8%	8,8%	40,4%	11,7%
China	793.477	8,5%	5,8%	18,3%	16,5%	0,0%	8,2%
Importação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE27	China	ASEAN
Indonésia	17.648	4%	4%	2%	5%	59%	17%
Malásia	36.466	8%	5%	8%	6%	36%	23%
Filipinas	25.198	11%	13%	6%	4%	35%	19%
Singapura	7.963	5%	7%	6%	9%	29%	21%
Tailândia	37.853	12%	4%	4%	4%	49%	16%
Vietnam	24.357	5%	42%	1%	3%	38%	4%
ASEAN	127.537	10%	14%	5%	6%	51%	20%
China	382.196	11%	21%	4%	9%	0%	23%

Fonte: TIVA – OCDE

Uma experiência um pouco diferente pode ser encontrada na cadeia têxtil, de vestuário e calçados. Nela, a importância do baixo custo de mão de obra permitiu que os países de renda mais baixa, como Camboja, Mianmar e Vietnã, em especial este último, experimentassem forte crescimento de exportações, em particular de produtos acabados no segmento de vestuário e calçados. Neste caso, porém, o destino continuou a ser os países desenvolvidos. Em 2020, quase 50% das exportações da cadeia têxtil e de vestuário do Vietnã tiveram como destino os Estados Unidos. A China e o mercado regional tiveram importância reduzida.

Porém, o inverso se verifica nas importações, nas quais a China ocupou papel central no fornecimento de insumos para a cadeia, como fios e tecidos. A China passou a comandar a cadeia realizando investimentos nos países da ASEAN e, a partir de lá, chegando a outros mercados finais de destino. Os países de maior renda da ASEAN, como Singapura, também se concentraram em atividades mais sofisticadas, como design e marketing, deixando as atividades mais intensivas em trabalho, como as operações de corte, costura e acabamento, para os países de renda menor, que passaram então a fornecer para o mercado mundial (Goto, 2021). Chama atenção, porém, o fato de que a China importa valor relativamente baixo, decorrente do predomínio do fornecimento doméstico. Neste caso, a China não exerceu efeito relevante na elevação da demanda por insumos ou produtos finais dos parceiros do ASEAN. O resultado é, portanto, um déficit nas relações com a China, porém com superávit nas relações com o resto do mundo.

TABELA 7

**Comércio do setor têxtil, vestuário e calçados. ASEAN e China (US\$ milhões e %)**

Exportação	2000						
	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE	China	ASEAN
Camboja	873,0	10,8%	0,1%	46,0%	17,0%	0,2%	3,0%
Indonésia	6.554,6	5,2%	2,2%	34,8%	18,0%	3,0%	5,1%
Laos	46,0	1,3%	0,0%	17,0%	53,5%	0,2%	1,1%
Malásia	1.378,5	5,1%	0,8%	40,3%	11,3%	3,7%	12,3%
Mianmar	311,6	4,3%	0,1%	68,2%	10,7%	0,1%	0,9%
Filipinas	1.762,1	4,0%	0,4%	79,2%	4,3%	0,4%	1,8%
Singapura	230,2	1,7%	0,3%	70,2%	5,3%	0,7%	9,8%
Tailândia	6.384,2	5,7%	1,1%	44,4%	15,5%	2,7%	4,6%
Vietnã	3.512,2	25,1%	1,4%	7,0%	37,2%	0,3%	0,7%
ASEAN	20.158,3	9,1%	1,4%	40,2%	19,5%	2,2%	4,5%
China	51.911,3	23,0%	2,5%	31,5%	14,3%	0,0%	2,5%

▼ CONTINUA

<b>Importação</b>	<b>Total</b>	<b>Japão</b>	<b>Coreia do Sul</b>	<b>EUA</b>	<b>UE</b>	<b>China</b>	<b>ASEAN</b>
Camboja	255,6	0,3%	9,3%	0,2%	0,8%	20,2%	12,1%
Indonésia	1.705,2	4,7%	30,6%	4,3%	2,9%	13,8%	7,5%
Laos	82,2	3,0%	12,4%	3,8%	24,0%	15,8%	13,1%
Malásia	919,5	4,3%	7,0%	2,9%	3,6%	15,3%	27,7%
Mianmar	347,3	2,9%	11,9%	3,9%	24,0%	16,0%	12,9%
Filipinas	962,3	4,7%	24,0%	3,3%	3,0%	12,0%	10,9%
Singapura	647,8	4,0%	7,1%	6,0%	9,0%	18,9%	24,2%
Tailândia	1.738,1	6,8%	13,1%	3,0%	5,8%	29,9%	6,2%
Vietnã	1.119,9	9,1%	39,2%	1,4%	4,6%	4,5%	4,9%
ASEAN	6.939,2	6,1%	23,2%	3,7%	6,4%	18,9%	13,1%
China	9.752,7	15,2%	32,3%	2,0%	5,3%	0,0%	4,5%

### 2010

<b>Exportação</b>	<b>Total</b>	<b>Japão</b>	<b>Coreia do Sul</b>	<b>EUA</b>	<b>UE</b>	<b>China</b>	<b>ASEAN</b>
Camboja	2.644,1	3,5%	0,3%	40,2%	9,1%	0,4%	1,3%
Indonésia	10.414,7	4,1%	3,8%	42,7%	13,7%	2,5%	3,4%
Laos	118,7	12,0%	0,3%	19,0%	29,7%	2,0%	5,1%
Malásia	2.133,9	5,0%	1,0%	18,6%	7,6%	5,8%	26,0%
Mianmar	1.051,3	45,0%	18,0%	0,0%	10,8%	0,5%	2,0%
Filipinas	1.183,0	6,3%	2,1%	56,1%	7,3%	4,4%	3,3%
Singapura	187,7	1,8%	1,3%	15,5%	3,7%	3,6%	46,3%
Tailândia	9.619,7	5,6%	1,7%	17,8%	13,3%	7,1%	10,9%
Vietnã	15.995,6	9,1%	4,5%	40,3%	16,0%	2,8%	2,5%
ASEAN	40.824,8	7,8%	3,8%	36,3%	14,5%	3,9%	6,2%
China	186.624,1	11,1%	2,6%	28,0%	16,8%	0,0%	5,1%
<b>Importação</b>	<b>Total</b>	<b>Japão</b>	<b>Coreia do Sul</b>	<b>EUA</b>	<b>UE</b>	<b>China</b>	<b>ASEAN</b>
Camboja	1.473,1	0,1%	4,6%	0,1%	0,6%	56,1%	14,8%
Indonésia	6.246,5	1%	20%	1%	3%	42%	10%
Laos	36,5	0%	1%	1%	0%	38%	58%
Malásia	1.087,4	2%	3%	2%	4%	33%	27%
Mianmar	391,5	3%	15%	0%	0%	64%	9%
Filipinas	811,4	2%	13%	2%	4%	34%	19%
Singapura	1.102,1	1%	2%	2%	11%	23%	34%
Tailândia	3.695,2	4%	5%	2%	4%	53%	8%
Vietnã	6.741,7	4%	20%	0%	2%	44%	7%
ASEAN	19.092,0	3%	16%	1%	3%	50%	13%
China	13.213,6	11%	18%	3%	12%	0%	12%

▼ CONTINUA



2020							
Exportação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE	China	ASEAN
Camboja	7.487,1	5,6%	1,1%	42,6%	13,5%	2,9%	1,8%
Indonésia	13.185,4	5,6%	4,2%	48,2%	10,0%	4,6%	2,7%
Laos	249,5	14,7%	1,0%	11,0%	36,7%	2,4%	5,9%
Malásia	1.651,9	8,4%	1,3%	32,1%	6,6%	7,5%	16,3%
Miyanmar	1.866,4	16,5%	5,9%	16,8%	35,2%	2,4%	1,6%
Filipinas	775,7	5,4%	3,5%	47,1%	7,3%	6,6%	5,4%
Singapura	287,3	0,5%	0,5%	4,2%	4,8%	3,0%	41,7%
Tailândia	9.110,1	4,8%	1,7%	25,6%	9,3%	9,3%	8,5%
Vietnã	54.411,3	6,3%	5,5%	49,3%	9,8%	5,1%	2,3%
ASEAN	82.884,0	6,5%	4,7%	46,9%	11,1%	5,3%	3,2%
China	275.138,0	7,1%	2,1%	25,9%	19,7%	0,0%	3,4%
Importação	Total	Japão	Coreia do Sul	EUA	UE	China	ASEAN
Camboja	3.995,1	0,4%	1,3%	0,0%	0,8%	64,5%	23,4%
Indonésia	6.572,8	1%	8%	0%	2%	56%	16%
Laos	253,6	2%	3%	0%	2%	30%	53%
Malásia	3.172,8	1%	1%	1%	6%	51%	23%
Miyanmar	1.470,5	1%	2%	0%	0%	81%	10%
Filipinas	1.989,3	2%	5%	1%	2%	61%	16%
Singapura	1.876,4	1%	1%	1%	8%	49%	24%
Tailândia	4.914,0	2%	2%	1%	5%	56%	16%
Vietnã	19.951,5	2%	10%	0%	2%	64%	8%
ASEAN	38.076,0	2%	7%	1%	3%	70%	16%
China	26.605,9	3%	5%	1%	23%	0%	39%

Fonte: TIVA – OCDE

### 3.2. A importância dos investimentos nas relações entre China e ASEAN e seus impactos sobre as Cadeias Globais e Regionais de Valor

Vários estudos têm destacado (Gereffi et al, 2005; Unctad, 2013) o fato de que a atuação das Empresas Transnacionais (ETN) e a realização de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) devem ser considerados na análise das CGV e CRV, uma vez que as vantagens de propriedade das firmas interagem com as vantagens de localização de países e regiões, dando origem a formas de governança empresarial em que as multinacionais combinam redes de filiais controladas diretamente, redes de subcontratação e fornecedores independentes para dar maior eficiência à produção.

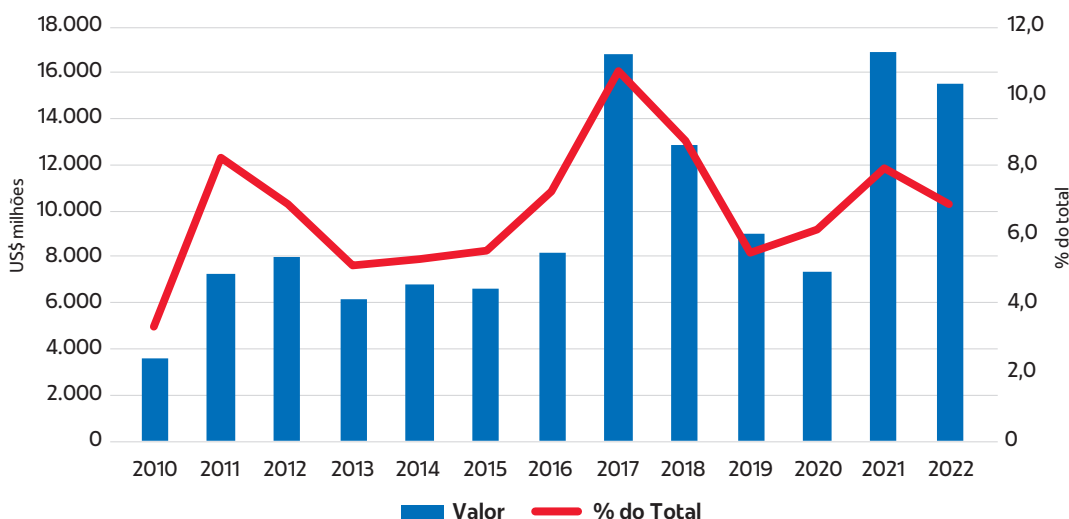
No caso específico da China, a internacionalização tardia de suas empresas, combinada

com a velocidade de seu crescimento no período posterior à CFG, faz com que esse aspecto seja de especial importância (Chen e De Lombaerde, 2019).

As informações sobre os investimentos chineses nos países da ASEAN a partir das estatísticas oficiais do bloco mostram uma tendência de incremento até 2017, quando chegaram a US\$ 16 bilhões, o equivalente a cerca de 11% do total investido. Seguiram-se dois anos de queda brusca e uma recuperação aos patamares próximos de 2017 em 2021 e 2022. Em termos relativos, porém, a participação ficou um pouco abaixo do auge daquele ano.

GRÁFICO 5

**Fluxos de investimentos recebido pelos países da ASEAN com origem da China (em US\$ milhões e % do total)**



Fonte: AseanStasDataPortal

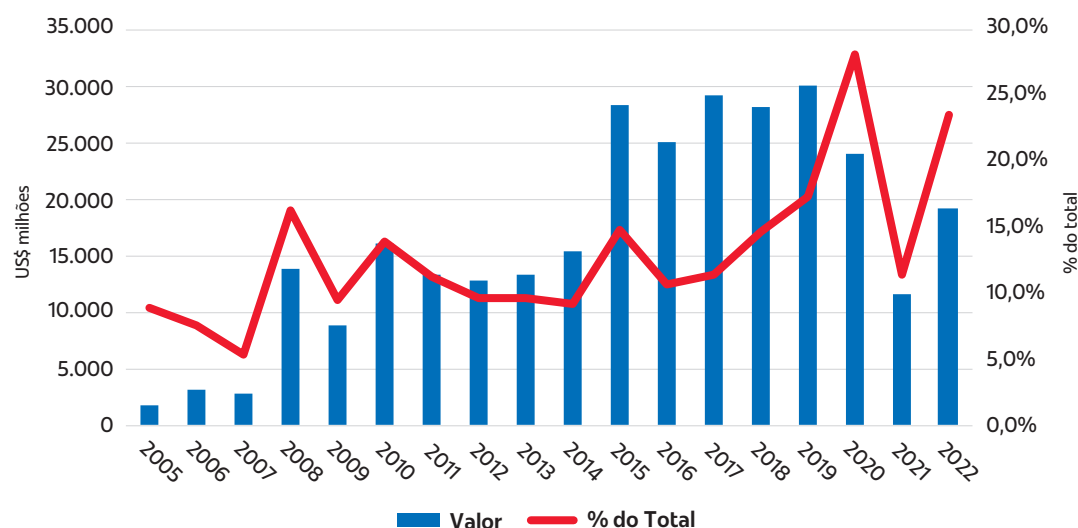
A análise dos fluxos de IDE pode ser complementada com informações sobre os valores dos projetos de investimentos chineses no exterior, a partir da base *China Global Investment Tracker*, organizada pelo *American Enterprise Institute*. Nela, as informações sobre projetos de investimento não têm a dificuldade de identificação da sua origem normalmente associada aos fluxos de IDE, em razão da triangulação de investimentos em países com vantagens fiscais. Ou seja, parte do IDE chinês nos países da ASEAN pode não ser identificada devido à intermediação, por exemplo, por Hong Kong. Ao mesmo tempo, as informações sobre os valores de investimentos devem ser tomadas com cautela, dado que elas podem envolver valores anunciados em um ano e que se estendem por vários anos. Além disso, podem ocorrer cancelamentos ou alterações nos projetos em anos posterior-

res que não são registrados pela base de dados. Mesmo considerando esses cuidados, as tendências gerais que emergem dos indicadores podem agregar informações importantes.

Observando o Gráfico 6 é possível perceber algumas diferenças relevantes em relação ao Gráfico 5. Em primeiro lugar, fica mais evidente o aumento dos investimentos chineses na região a partir do lançamento da BRI. A partir de 2015, o valor ultrapassa os US\$ 25 bilhões ao ano e permanece acima desse patamar até 2019. Os montantes sofreram uma redução em termos absolutos em 2020, porém menos do que o total dos investimentos chineses, o que levou a participação relativa da ASEAN ao recorde de 28,1% do total. Em 2021, observou-se uma forte queda tanto absoluta quanto relativa, mas com recuperação em 2022, quando os investimentos somaram US\$ 19 bilhões e 23,5% do total.

GRÁFICO 6

### Investimentos chineses nos países da ASEAN (US\$ milhões e % do total)



Fonte: China Global Investment Tracker

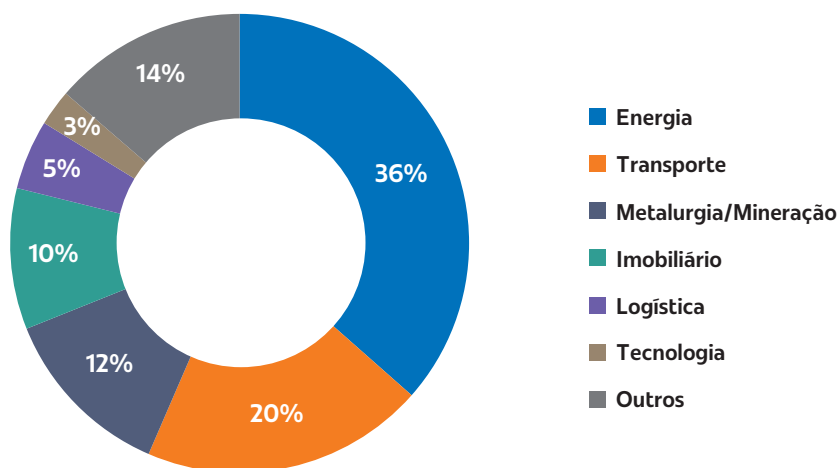
As análises de Hong (2019), Bi (2021) e Shen (2021) enfatizam a importância dos investimentos em infraestrutura e conectividade para o aprofundamento da integração na região. Em 2016, por exemplo, os dois lados ratificaram o acordo estratégico de cooperação em transporte, de maneira a compatibilizar as prioridades existentes no Plano Diretor de Conectividade ASEAN 2025 (MPAC 2025) e a BRI da China.

As informações sobre o perfil setorial dos projetos de investimentos da China na região revelam a importância da área de infraestrutura no total investido. O setor de energia

aparece como principal destino dos recursos, com 36%. Importante destacar que, dentro deste total, parte importante é em energia renovável, como solar, eólica e hidrelétricas. Em seguida aparece o setor de transporte, com 20%. Estudo realizado por Shen (2023) destaca que os investimentos chineses em infraestrutura, em especial de transporte, como portos e aeroportos, tiveram impacto significativo sobre os próprios fluxos de comércio dos países da ASEAN.

GRÁFICO 7

### Distribuição dos investimentos chineses nos países da ASEAN (% do total)



Fonte: China Global Investment Tracker

Observa-se, assim, que os fluxos de investimento e comércio interagiram fortemente para a elevação dos fluxos regionais, promovendo uma integração mais efetiva das CRV, reduzindo custos de transação. A existência de planos de longo prazo de integração e conectividade dos dois lados facilitou a aproximação e o avanço na implementação de projetos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A**s informações analisadas neste capítulo destacaram as mudanças recentes no padrão de desenvolvimento da China, com a preocupação do país asiático em transitar para um modelo menos intensivo em recursos e capital, menos dependente da expansão dos investimentos e mais intensivo em conhecimento e tecnologia, priorizando a expansão do consumo. Nessa transição, observou-se também a preocupação em aumentar o conteúdo doméstico da produção e a redução da dependência de insumos importados, ao mesmo tempo em que a penetração em mercados externos, com o posicionamento do país como fornecedor de insumos e produtos finais para o resto do mundo, continuou sendo importante.

Trata-se, portanto, de um contexto desafiador para os parceiros comerciais da China. No caso da ASEAN, essa preocupação ficou explícita, em especial no período posterior à Crise Asiática, dada a ameaça que a China representava em várias cadeias produtivas para a região. O aumento da cooperação com a China, seja através da implementação do CAFTA, seja por meio da parceria estratégia abarcando outras dimensões, permitiu até aqui evitar efeitos disruptivos sobre as cadeias regionais e promover a competitividade global em cadeias importantes como a eletrônica e de informática.

Os dados de participação nas CGV para a frente e para trás mostraram como a China passou a ter importância crescente para incorporar valor adicionado produzido pelos países da ASEAN na exportação para terceiros mercados, ao mesmo tempo em que também a ASEAN passou a importar mais da China, como parte de sua cadeia de produção e exportação. Em termos líquidos, para o conjunto das atividades manufatureiras, o resultado foi um aumento do saldo negativo em termos de valor adicionado com a China, ao mesmo tempo em que se elevou o saldo positivo global, impulsionado pelas exportações indiretas da ASEAN incorporadas nas exportações chinesas.

Esse resultado geral, porém, acomoda dinâmicas distintas, em diferentes cadeias produtivas. De maneira geral, os países com nível intermediário de desenvolvimento lograram se posicionar como fornecedores importantes de partes, peças e componentes de diferentes camadas de sofisticação para a China, gerando valor adicionado a partir das exportações do parceiro comercial. Esse aumento aconteceu sem que o mercado regional perdesse importância naquelas cadeias mais estabelecidas e com especialização intrarregional mais consolidada, como a eletrônica, representativa das cadeias de montagem mais complexas. Neste caso, inclusive nas relações com a China, o saldo comercial em termos de valor adicionado foi positivo.

Em outras cadeias, como no complexo automotivo e de equipamentos elétricos, pode estar ocorrendo movimento semelhante, embora nestas cadeias exista um déficit com a China e um aparecimento mais recente de superávit com o resto do mundo. Uma análise mais aprofundada seria necessária nestes casos para confirmar a possibilidade de a integração regional entre ASEAN e China estar promovendo aumento de competitividade no mercado global.

No caso das cadeias têxtil, de vestuário e calçados, representativas de setores intensivos em mão de obra, observou-se um deslocamento comandado por empresas chinesas para os países com menor nível de renda da região, como Camboja e Vietnã, expresso no aumento das importações da China, realização das etapas de corte, costura e acabamento nesses países e reexportação para os países desenvolvidos. Nesse caso, o resultado para os países de menor renda tem sido a possibilidade de aumentar os saldos comerciais positivos em valor adicionado no comércio mundial, apesar do déficit com a China.

Finalmente, cabe destacar as cadeias de processo contínuo, como refino de petróleo e siderurgia. Além de serem menos sujeitas à fragmentação produtiva, elas concentram setores nos quais a busca por reduzir capacidade ociosa na China resultou em aumento importante de déficit comercial da ASEAN.

Para os países do Mercosul, vale destacar alguns aspectos que devem ser considerados, mesmo reconhecendo de imediato que a experiência de integração da ASEAN é bastante diferente da observada em nossa região.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar o fato de que os esforços de aproximação com a China ocorreram em um contexto no qual os países da ASEAN tinham clareza da importância de ampliar a cooperação regional para evitar possíveis efeitos negativos que a ameaça competitiva chinesa representava. Essa cooperação passou por questões que foram além do acordo comercial que resultou no CAFTA, englobando a cooperação financeira, os investimentos e a infraestrutura. Para os países do Mercosul, é importante ampliar as discussões para buscar a mesma clareza na estratégia comum no enfrentamento dos desafios existentes nas relações com a China, tratando o comércio de maneira integrada com outras questões econômicas e buscando promover a integração e a complementaridade produtiva na região.

Em segundo lugar, a ASEAN reconheceu a heterogeneidade de seus países membros em sua cooperação com a China. Ao mesmo tempo, a China apresentou flexibilidade para negociar níveis e cronogramas diferenciados, reconhecendo essa heterogeneidade, fato que se manifestou em suas diversas formas de integração nas cadeias de valor em diferentes setores. Esse deve ser um aspecto importante, ao se considerar as diferenças de tamanho e estrutura produtiva entre os sócios do Mercosul.

Em terceiro, em especial nas cadeias de manufaturados mais complexas, está a importância de fomentar as cadeias regionais de valor, como forma de mitigar a ameaça que a China reconhecidamente representa pela sua competitividade. No caso do Mercosul, é importante avaliar como um possível acordo de integração com a China pode reforçar as cadeias regionais, ampliar a complementaridade produtiva entre os países em diferentes cadeias, e elevar a competitividade para fora da região.

Quarto, e em adição ao terceiro aspecto, a questão do comércio deve ser analisada em conjunto com as possibilidades de expansão dos investimentos. O processo de extroversão dos capitais chineses pode representar oportunidades de melhoria da conectividade das cadeias regionais e possibilidades de especialização intrarregional em cadeias específicas, promovendo os fluxos intrabloco e o alcance para fora da região. Questões como integração de infraestrutura de transporte, energética e de comunicações entre os países do Mercosul podem potencialmente ser alavancadas a partir de investimentos chineses. Vale destacar, porém, que esse caminho exige um grau de coordenação de ações regionais distante do que existe hoje.

Quinto, no caso das cadeias onde o Mercosul apresenta inserção global importante, como em produtos agrícolas e minerais, os investimentos chineses na região poderiam agregar valor nas etapas à montante, assim como reduzir custos logísticos de escoamento da produção.

Finalmente, cabe ficar atento aos mecanismos de ocupação de mercado externo decorrentes de eventuais excessos de capacidade nas indústrias chinesas. Nos setores intensivos em capital e com indivisibilidades de escala, como química e siderurgia, as ameaças são mais evidentes, como mostraram as informações sobre o saldo comercial dos países da ASEAN.



## Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M; BAI, G. China's 13th Five-Year Plan. In Pursuit of a "Moderately Prosperous" Society. **CEPII Policy Brief**, n. 12. Setembro, 2016.

JAAX, A; LIESHOUT, E; MIROUDOT, S. Deglobalisation? The reorganisation of global value chains in a changing world. **OECD Trade Policy Papers** 272, OECD Publishing, 2023.

BALDWIN, R; LOPEZ-GONZALES, J. Supply-chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses. **The World Economy**, v. 38, n. 11, 2015.

BI, S. Cooperation between China and ASEAN under the building of ASEAN Economic Community. **Journal of Contemporary East Asia Studies**, v. 10, n. 1, p. 83-107, 2021.

BORRUS, Michael; *et al.* Left for dead: Asian production networks and the revival of US electronics. **Berkeley Roundtable on the International Economy**, University of California, Berkeley, 1997.

CAI, P. Understanding China's Belt and Road Initiative. Lowy Institute for International Policy. Março, 2017.

CHEN, L; LOMBAERDE, P. ASEAN between globalization and regionalization, **Asia Pacific Business Review**, v. 25, n.5, p. 729-750, 2019.

CHIANG, M. China-ASEAN economic relations after establishment of free trade area. **The Pacific Review**, v. 31, n. 3, p. 267-290, 2019.

GOTO, K. Global Value Chains in ASEAN: Textiles and Clothing. ASEAN-Japan Centre.

HA, H. T. Understanding China's Proposal for an ASEAN-China Community of Common Destiny and ASEAN's Ambivalent Response. **Contemporary Southeast Asia**, v. 41, n. 2, p. 223-254, 2019.

HOANG, N. H. Economic Cooperation in ASEAN – China Strategic Partnership. **Vietnam Social Sciences**, v. 4, n. 192, 2019.

HONG, Y. Motivation behind China's 'One Belt, One Road' Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank. **Journal of Contemporary China**, v.26, n. 105, p. 353-368, 2017.

HONG, Z. China's Belt and Road Initiative and ASEAN. **China: An International Journal**, v. 17, n. 2, pp. 127-147, 2019.

KAM, A; YI, J. Dynamics of Trade in Value-Added in "Factory Asia", **Journal of Contemporary Asia**, v. 47, n. 5, p. 704-727, 2017.

KASAHARA, S. The Asian developmental state and the flying geese paradigm. **Unctad Discussion Paper**, 2013.



KIMURA, F; OBASHI, A. Production networks in East Asia: What we know so far. **Springer Japan**, 2016.

KOJIMA, K. The “flying geese” model of Asian economic development: Origin, theoretical extensions, and regional policy implications. **Journal of Asian Economics**, v. 11, n. 4, p. 375-401, 2000.

KORWATANASAKUL, U; INTARAKUMNERD, P. Global Value Chains in ASEAN Eletronics. **ASEAN-Japan Centre**. 2021.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, p. 381-400, 2006.

OECD. Guide to OECD Trade in Value Added (TiVA) Indicators, 2023 edition. Paris: OECD. 2023.

PAULINO, L; PIRES, M. As relações entre China e AL frente ao novo normal da economia chinesa. **Revista Economia e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, 2016.

SCHOLVIN, S; TUROK, I; VISAGIE, J; DIEZ, J. R. Regional value chains as new pathways to development?. **Area Development and Policy**, v. 7, n. 2, p. 177-186, 2022.

SHEN, C. The Impact of Infrastructure Development on China–ASEAN Trade-Evidence from ASEAN. **Sustainability**, v. 15, 2023.

SHIMIZU, Kazushi. The ASEAN Economic Community and the RCEP in the world economy. **Journal of contemporary East Asia Studies**, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2021.

UNCTAD. World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. New York and Geneva: 2013.

UNDP/CCIEE. The Belt and Road Initiative: A new means to transformative global governance towards sustainable development. Beijing. 2017.

WANG, Y; TONG, S. Y. China-Asean FTA: Changing Asean’s perspective on China. **EAI Background Brief**, v. 518, 2010.

WEI, S; YU, X. Characterizing Regionalism in Asia: A Modern Global Supply Chain Perspective. **ADB Economics Working Paper Series**, n. 671, 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Trade in Value Added and Global Value Chains Country profiles explanatory notes. Genebra: WTO, 2016.

XIAO, H; MENG, B; YE, J; LI, S. Are global value chains truly global?. **Economic Systems Research**, v. 32, n. 4, p. 540-564, 2020.

YI, A. Dynamics of Trade in Value-Added in “Factory Asia”, **Journal of Contemporary Asia**, vol. 47, n. 5, p. 704-727, 2017.

## CAPÍTULO 5

# AS REDES DE ACORDOS COMERCIAIS DA CHINA E DO MERCOSUL

Marcus Maurer de Salles

INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE UM  
EVENTUAL ACORDO DE LIVRE  
COMÉRCIO MERCOSUL-CHINA**



## INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo sistematizar e analisar o acervo de acordos comerciais negociados e assinados tanto pela China quanto pelo Mercosul em anos recentes, a fim de avaliar as principais características – institucionais, negociadoras e regulatórias – que cada uma das Partes tem levado adiante. O mapeamento é oportuno em razão de avanços recentes nas estratégias de celebração de acordos comerciais tanto da China quanto do Mercosul.

Do lado chinês, os fatos mais marcantes na matéria foram a criação do RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), em 2020, e o protocolo de adesão da China ao CP-TPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*), em 2021. Do lado do Mercosul, uma nova dinâmica de negociações comerciais do bloco resultou, desde 2016, em uma atualização do conteúdo dos acordos com sócios da América Latina, como Chile e Colômbia, além da negociação de uma nova geração de acordos comerciais extrarregionais, especialmente com a União Europeia, o EFTA (*European Free Trade Association*) e Singapura.

Em termos específicos, interessa analisar em detalhe as estruturas temáticas negociadas, o alcance e o nível de impacto regulatório das disciplinas previstas, a relação dos acordos com o acervo jurídico da OMC, as estratégias negociadoras adotadas, as flexibilidades previstas, além dos desafios decorrentes da implementação desses acordos.

A análise desses novos tratados celebrados tanto por China quanto por Mercosul pode identificar elementos capazes de delinear uma moldura jurídica, institucional e regulatória comum e, assim, estabelecer uma espécie de *common legal framework* capaz de viabilizar uma eventual negociação de um acordo comercial entre ambas as partes.

Para tanto, este capítulo está estruturado em duas seções. A primeira foca na rede de acordos comerciais da China, abarcando tanto acordos bilaterais e regionais quanto mega-regionais, suas principais características, disciplinas previstas, sua relação com o marco jurídico da OMC e as estratégias negociadoras utilizadas recentemente, especialmente com outros sócios da América Latina, que possam interessar a uma eventual negociação entre o país asiático e o Mercosul.

A segunda seção analisa a rede de acordos comerciais do Mercosul, começando pela engenharia institucional do bloco para negociações externas conjuntas para, em seguida, sistematizar os tratados comerciais já celebrados. O objetivo é identificar suas principais características, as disciplinas previstas, a relação com o marco jurídico da OMC e as es-

estratégias negociadoras utilizadas nos acordos recentes, especialmente com a União Europeia, que possam interessar a uma eventual negociação entre o bloco e a China.

Na conclusão, são apresentadas, de forma sistematizada, as principais características de ambas as redes de acordos comerciais, a fim de avaliar e antecipar aos negociadores elementos relevantes a respeito do conteúdo inerente ao recente histórico de celebração de tratados comerciais tanto pela China quanto pelo Mercosul.

# 1. O MARCO REGULATÓRIO DA CHINA APLICÁVEL ÀS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS CONTEMPORÂNEAS

## 1.1. A China e o modelo RCEP de negociação comercial

Na última década, o mundo adentrou um novo período de integração econômica, com a negociação e, mais recentemente, a entrada em vigor, de alguns mega-acordos comerciais. O mais importante, em termos da envergadura econômica dos atores envolvidos, é a RCEP (Parceria Econômica Regional Abrangente), que tem a China como protagonista, acompanhada por Japão, Coreia do Sul e mais 12 países da região Ásia-Pacífico.<sup>5</sup>

Já do ponto de vista da abrangência e da profundidade, o mais significativo é o CPTPP (Acordo Amplo e Progressivo de Parceria Transpacífica), que possui cláusulas que demandam adequação de diversas normas e regulamentos nacionais dos países signatários (cláusulas *behind the border*). Todavia, o potencial econômico do mega-acordo diminuiu substancialmente após a saída unilateral dos Estados Unidos em 2017, pouco depois da posse do então presidente Donald Trump.

A China anunciou a intenção formal de aceder ao CPTPP em 16 de setembro de 2021, mas já vinha estudando o Acordo da Parceria Transpacífica (*Trans-Pacific Partnership* - TPP) antes mesmo de sua conclusão, em 2016. Quando os Estados Unidos abandonaram o bloco, os chineses continuaram a avaliar como poderiam se integrar a ele. Em junho de 2023, a China apresentou relatório técnico de adesão ao CPTPP, com o

---

5. Tanto a metodologia adotada quanto as conclusões trazidas nessa seção são fruto de reflexões e análises realizadas no âmbito de um Projeto de Pesquisa que vem sendo levado adiante pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado "Os Mega-Acordos Comerciais e o Brasil". Tal projeto está em andamento desde 2021, sob coordenação de Fernando Ribeiro, e dele fazem parte, na condição de pesquisadores visitantes, Marina Amaral Egydio de Carvalho e Marcus Maurer de Salles, e como pesquisadores permanentes da instituição, os professores Renato Baumann e Marcelo Nonnenberg.

mapeamento dos compromissos, junto com um cronograma de implementação dos termos previstos no tratado.

A implementação desses tratados deve impactar não apenas os países diretamente envolvidos, mas também os alheios a esses novos arranjos. De fato, duas décadas de paralisia nas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) evidenciam a crescente perda de importância do sistema multilateral e acalenta a formação de blocos cujos regramentos tendem a ser cada vez mais ambiciosos, abrangendo temas que vão muito além das usuais tarifas e regras de origem, como compras governamentais, políticas de concorrência e propriedade intelectual, além de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável, como cláusulas trabalhistas e ambientais.

Além disso, dada a complexidade de negociação de acordos comerciais contemporâneos e a vanguarda e magnitude dos temas negociados, os Estados signatários, em algumas disciplinas, não alcançaram consenso e decidiram deixar consolidado no texto dos acordos compromissos tanto para revisão quanto para conclusão futura de determinados assuntos. Na nomenclatura do comércio internacional, são conhecidos como *built-in agendas*.

O tratamento das assimetrias também é uma questão presente nos mega-acordos. A assimetria entre os países-membros se reflete em abordagens negociadoras distintas: quanto maior a diversidade no nível de desenvolvimento econômico e social entre os signatários, maior a presença de listas de exceções, *waivers* e *built-in agendas*.

Por fim, nota-se outra característica comum aos mega-acordos: o impacto potencial para os países que não fazem parte dos tratados, tanto pela exclusão no aproveitamento de cadeias regionais de valor e abertura comercial quanto pelo nível de convergência regulatória alcançado por seus membros. Apenas a plena implementação dos mega-acordos e a dinâmica cotidiana do comércio internacional demonstrará se tal exclusão de fato acontecerá e qual o tamanho do prejuízo decorrente da exclusão das novas tendências regulatórias contemporâneas.

Analisando especificamente o mega-acordo RCEP, percebe-se que ele é resultado de um contexto, tanto global quanto regional, de grande complexidade: o desenvolvimento das negociações em paralelo às do TPP; o movimento dos Estados Unidos de saída do TPP; a liderança chinesa na Ásia; a aproximação trilateral entre China, Japão e Coreia do Sul; o papel articulador desempenhado pela institucionalidade da ASEAN e seus acordos; a ascensão de políticas nacionalistas, especialmente nos Estados Unidos e na Índia; as alterações no papel geopolítico da China na Ásia a partir do governo Xi Jinping; e, mais recentemente, a pandemia de Covid-19.

Esse cenário levou a um processo de negociação com características muito particulares,

em termos de países participantes, estrutura negociadora, escopo e profundidade dos compromissos e reconhecimento de assimetrias e flexibilidades.

Do ponto de vista das potências econômicas envolvidas, destaca-se tanto a ausência da Índia quanto a ascensão da China. Como consequência, emerge uma inédita cooperação triangular no Leste Asiático entre China, Coreia do Sul e Japão, consolidando em definitivo o vácuo euro-americano tanto na geopolítica quanto na definição dos rumos regulatórios do comércio internacional da Ásia-Pacífico.

O RCEP foi negociado a partir de uma extensa e complexa rede de acordos prévios envolvendo os atuais membros do bloco. A literatura denomina a rede de acordos comerciais da Ásia-Pacífico de *noodle bowl*. Há um conjunto considerável de acordos bilaterais e plurilaterais, além dos celebrados por meio da ASEAN, que definem uma lógica regulatória própria de integração regional e inserção global do Leste Asiático.

Um dos elementos que imprimem essa marca é a “Centralidade ASEAN”, que, por meio do *ASEAN way*, refletiu no RCEP uma série de características: o reconhecimento das assimetrias, as flexibilidades nos compromissos e as *built-in agendas*, que dão a tônica de um acordo em constante revisão e aprofundamento. Com isso, o RCEP assume um papel estratégico nesse *noodle bowl*, especialmente quando confrontado com os parâmetros regulatórios estabelecidos pelo CPTPP.<sup>6</sup>

O tratamento de assimetrias regionais é uma das características mais destacadas que a centralidade ASEAN deixou registrada no RCEP. Entre os signatários do acordo, há níveis e escalas muito desiguais em termos econômicos, populacionais e comerciais, dentre outros. De um lado, estão gigantes como China, Japão e Coreia do Sul. Do outro, economias frágeis, como Camboja, Laos e Mianmar. Caso o RCEP adotasse o padrão *one size fits all*, é provável que muitos dos países signatários não se juntassem ao processo de integração regional.

Essa lógica, incorporada pelo acordo, é reflexo das estratégias históricas de cooperação política e econômica regional construídas no âmbito da ASEAN, que consideram amplamente as diversas características econômicas inter-regionais e vai ao encontro das demandas dos países-membros de conciliar a liberalização comercial com prazos adicionais e cláusulas de exceção para os países com menor desenvolvimento.

Essa dimensão do RCEP é alvo de críticas, pois fica nítido que as exigências regulatórias liberalizantes ficam aquém dos padrões estabelecidos no mega-acordo CPTPP. Entretanto, desde a perspectiva das assimetrias intrarregionais de desenvolvimento, o RCEP pode

---

6. “Centralidade ASEAN” é um conceito que se refere ao fato de o bloco ter um papel nuclear na condução e liderança nas negociações intrarregionais do Leste Asiático, bem como no relacionamento dessa região com potências regionais e globais. Outro aspecto da definição está vinculado à arquitetura institucional regional da ASEAN como organização internacional, que consolida uma grande diversidade de acordos e diálogos, tanto políticos quanto econômico-comerciais, seja pela lógica intra-ASEAN seja pela ASEAN+1. A literatura especializada denomina esse caráter como “The ASEAN Way”, que reforça a lógica da ASEAN Centrality.

ser considerado um importante avanço regulatório, ao evidenciar o desejo dos países signatários de avançar e desenvolver sua competitividade com base na abertura econômica e aprofundamento dos laços comerciais. Apesar das enormes diferenças de estatura econômica entre os signatários, eles consagram entre si o princípio do livre comércio e consolidam um único código de conduta comercial.

Petri e Plummer (2020) também destacam a relevância da abordagem de reconhecimento de assimetrias no bloco. O acordo cobrirá de 80% a 90% dos produtos que compõem o comércio intrarregional e, mesmos nesses casos, não haverá eliminação tarifária total após o período de transição. Ademais, o RCEP incluiu flexibilidades para muitos países signatários em praticamente todos os capítulos.

Em termos de disciplinas comerciais inovadoras, houve uma importante ampliação em termos de convergência regulatória, consolidada em um único acordo, envolvendo finalmente a China em temas aos quais o país resistia a se comprometer anteriormente. Duan (2021) reforça que o RCEP faz com que a região, em especial a China, avance em compromissos ao redor de cláusulas de cooperação de alto nível até então inéditas para temas como comércio eletrônico, propriedade intelectual, concorrência e compras governamentais.

## 1.2. A rede de acordos comerciais da China

Ao longo dos últimos 20 anos, a China negociou uma rede de acordos que atualmente conta com 21 tratados de livre comércio concluídos e assinados. Desses, 17 estão em vigor, com texto oficial disponível nas bases de dados consideradas neste estudo. Há alguns acordos que estão nas bases de dados sobre acordos de livre comércio que não foram contemplados no presente levantamento por não serem propriamente negociações de uma área de livre comércio como, por exemplo, as levadas adiante bilateralmente dentro do escopo da Associação China-ASEAN. Há também dezenas de negociações comerciais em andamento entre a China e distintos países e regiões do mundo, que não serão analisados no presente estudo, por ainda não terem texto oficial concluído e publicado em fontes oficiais.<sup>7</sup>

---

7. Para fins de mapeamento da rede de acordos comerciais da China, foram adotados como fontes de pesquisa: China's FTA Network, Asian Development Bank ADB FTA Database e a World Trade Organization FTA Database.

QUADRO 1

### Relação de acordos de livre comércio assinados pela China

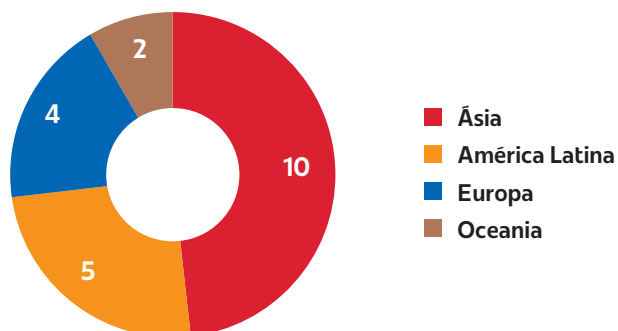
	Acordo	Assinatura	Entrada em vigor
1	China – Hong Kong	29/06/2003	29/06/2003
2	China – Macau	17/10/2003	17/10/2003
3	China – ASEAN	29/11/2004	01/01/2005
4	China – Chile	18/11/2005	01/10/2006
5	China – Paquistão	24/11/2006	01/07/2007
6	China – Singapura	23/10/2008	01/01/2009
7	China – Nova Zelândia	07/04/2008	01/10/2008
8	China – Peru	28/04/2009	01/03/2010
9	China – Costa Rica	08/04/2010	01/08/2011
10	China – Islândia	15/04/2013	01/07/2014
11	China – Suíça	06/07/2013	01/07/2014
12	China – Austrália	17/06/2015	20/12/2015
13	China – Coreia do Sul	01/06/2015	20/12/2015
14	China – Maldivas	07/12/2017	-
15	China – Geórgia	13/05/2017	01/01/2018
16	China – Ilhas Maurício	17/10/2019	01/01/2021
17	China – Camboja	12/10/2020	01/01/2022
18	Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP)	01/11/2020	01/01/2022
19	China – Nicarágua	31/08/2023	-
20	China – Equador	11/05/2023	-
21	China – Sérvia	17/10/2023	-

Fonte: Asian Development Bank FTA Database | Elaboração própria

Em termos de distribuição geográfica, a rede de acordos comerciais chineses abarca predominantemente países da Ásia (10). A América Latina é a segunda região com o maior número de acordos extra-Ásia (5), seguida da Europa (4) e da Oceania (2).

FIGURA 1

### Total de acordos de livre comércio da China por região do mundo

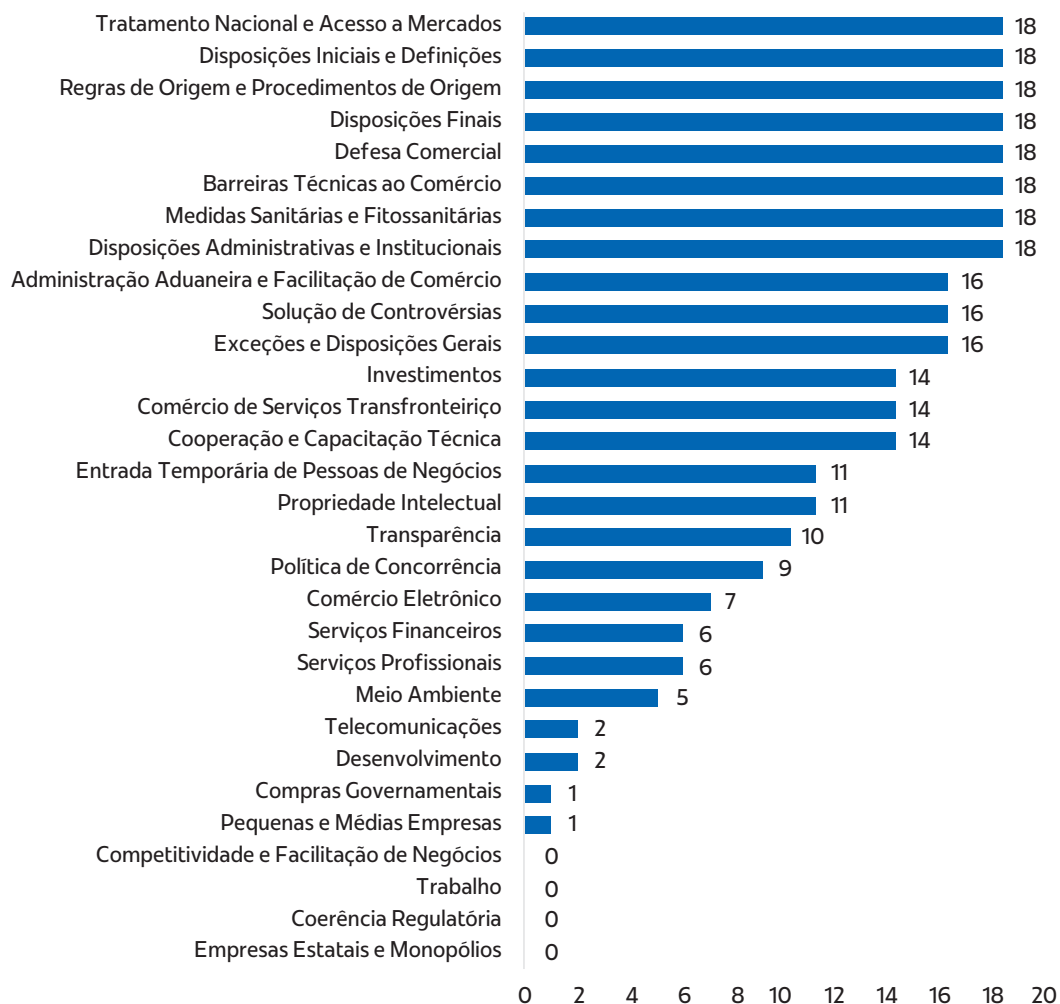




Tomando como referência a lista de disciplinas da nova tendência regulatória dos mega-acordos, previstas tanto no CPTPP quanto no RCEP, é possível analisar quais delas foram incorporadas aos acordos comerciais chineses e com que frequência.

QUADRO 2

### Total de vezes em que as disciplinas estão previstas nos acordos da China

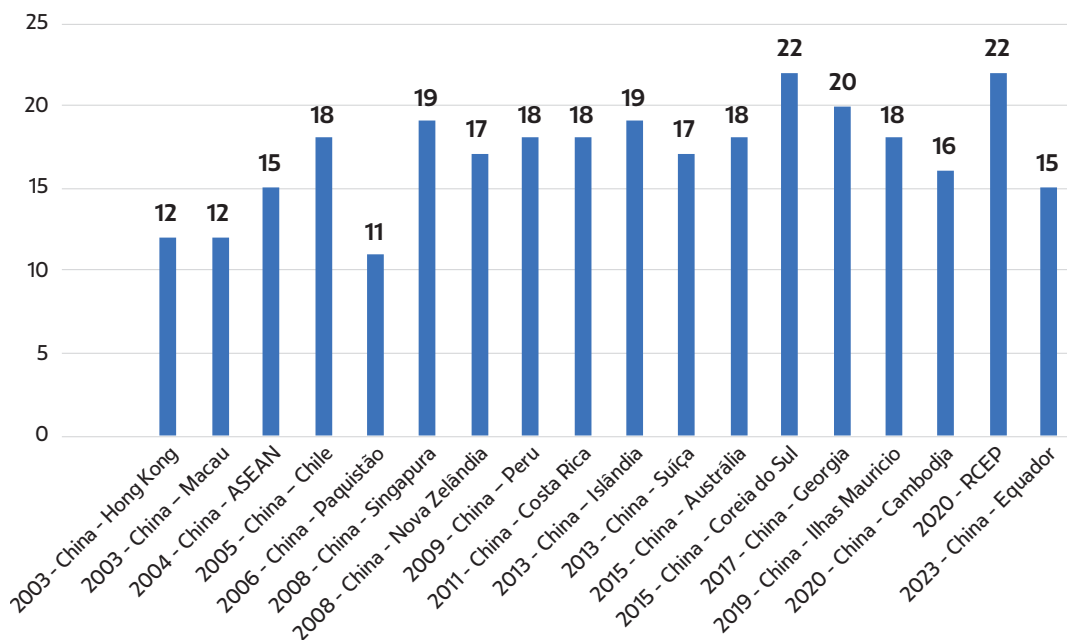


Há um conjunto de disciplinas básicas que compõe o núcleo estruturante de um ALC convencional: **Disposições Iniciais, Tratamento Nacional, Regime de Origem, Defesa Comercial, Administração Aduaneira e Facilitação de Comércio, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas, Solução de Controvérsias, Exceções, Disposições Finais**. Um segundo bloco de disciplinas aparece de maneira mais heterogênea, a depender do sócio com o qual se negociou o acordo: **Investimentos, Serviços e suas Modalidades, Propriedade Intelectual, Concorrência, Comércio Eletrônico, Meio Ambiente e Transparência**. Há um terceiro conjunto de disciplinas incipientes dos acordos chineses que aparecem em apenas um ou dois deles: **Telecomunicações, Desenvolvimento, Compras Governamentais e Pequenas e Médias Empresas**. Há por fim um quarto bloco de disciplinas que, até o presente momento, não foi incorporado a nenhum acordo comercial da China: **Competitividade, Trabalho, Coerência Regulatória e Empresas Estatais**.

Um outro recorte analítico possível é apresentar a rede de acordos comerciais da China de maneira cronológica, a fim de identificar se existe uma eventual evolução quantitativa do total de disciplinas nos acordos ao longo do tempo.

FIGURA 2

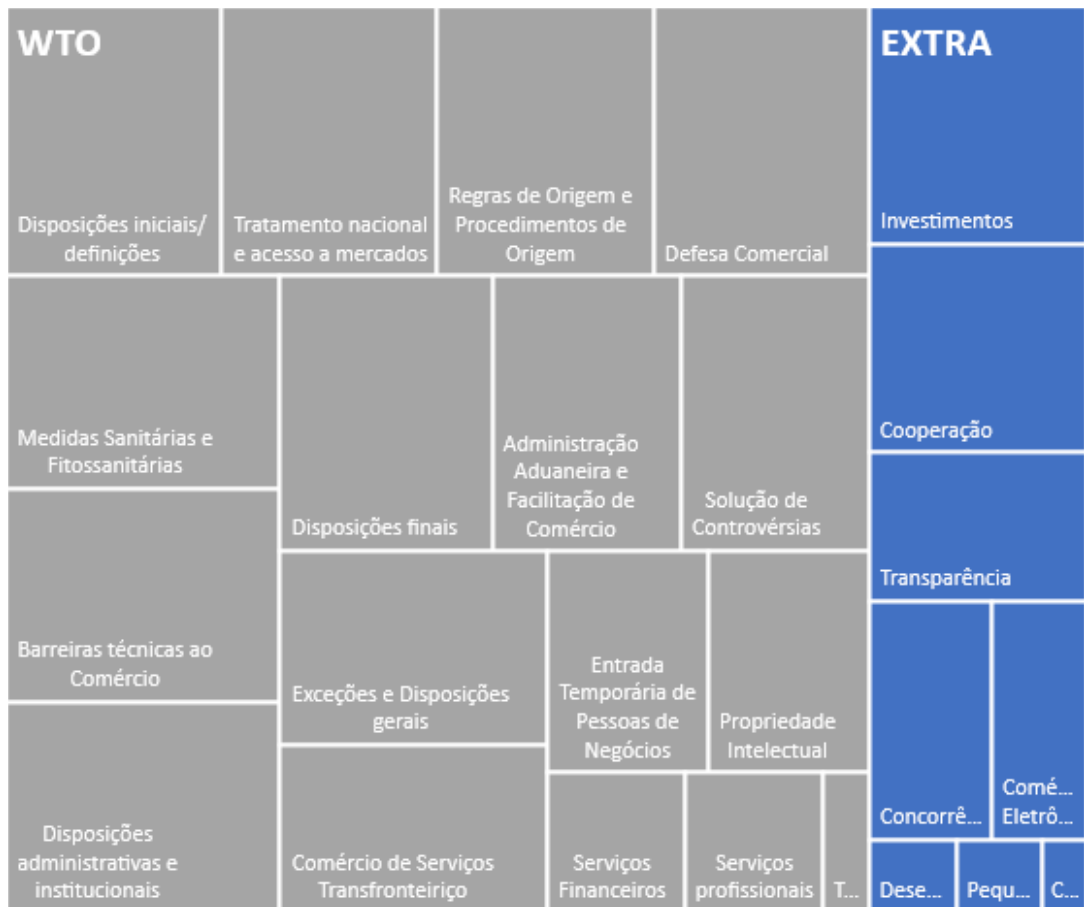
**Total de disciplinas previstas por acordo comerciais, em ordem cronológica**



O que se nota é que, do ponto de vista cronológico, não há aumento crescente no número de disciplinas abordadas, em uma dinâmica semelhante à dos acordos prévios ao RCEP. O mais recente tratado comercial assinado pela China com Equador (2023), por exemplo, tem o mesmo número de disciplinas que o acordo China-ASEAN, firmado há quase 20 anos.

FIGURA 3

**Total de disciplinas OMC e OMC-Extra previstas nos acordos comerciais**



Percebe-se, portanto, uma expressiva predominância de uma abordagem *OMC Standard* na relação da rede de acordos comerciais chineses com o marco regulatório da OMC.

Dentre os temas **OMC-Extra já incorporados** aos tratados assinados por Pequim, destacam-se: Investimentos; Cooperação; Transparência; Concorrência; e Comércio Eletrônico. Há temas **OMC-Extra ainda não regulamentados** nos acordos comerciais da China: Trabalho; Coerência Regulatória; e Empresas Estatais.

### 1.3. Os acordos comerciais da China com a América Latina

Como apresentado acima, a América Latina é estratégica para a China do ponto de vista de acordos comerciais. A região representa metade dos tratados firmados por Pequim com sócios de fora da Ásia. Dos 21 acordos fechados pelos chineses, 5 são com países latino-americanos. Na realidade, uma das primeiras negociações da China extra-Ásia foi com o Chile, país com o qual tem o relacionamento mais sólido do ponto de vista de acordos comerciais na América Latina. Peru e Costa Rica também são sócios consolidados, com tratados vigentes há mais de dez anos. Em 2019, a China iniciou negociações para modernização dos acordos com o Chile e Peru. A nova versão do tratado Chile-China já está em vigor, enquanto a do Peru segue em discussão.

Em 2023, a China assinou mais dois acordos com a região: Equador e Nicarágua, que estão em fase de incorporação para entrada em vigor. Para fins de análise desta seção, o acordo China-Nicarágua não será levado em consideração, porque seu texto oficial ainda não está disponível nas bases oficiais consultadas.

QUADRO 3

**Comparativo dos acordos da China com a América Latina**

Disciplinas	Chile	Peru	Costa Rica	Chile	Equador
	2005	2009	2011	2019	2023
1 Disposições iniciais/definições gerais	X	X	X	X	X
2 Tratamento nacional e acesso a mercados	X	X	X	X	X
3 Regras de origem e procedimentos de origem	X	X	X	X	X
4 Administração aduaneira e facilitação de comércio		X	X	X	X
5 Defesa comercial	X	X	X	X	X
6 Medidas sanitárias e fitossanitárias	X	X	X	X	X
7 Barreiras técnicas ao comércio	X	X	X	X	X
8 Investimentos		X	X		X
9 Comércio de serviços transfronteiriço		X	X	X	
10 Serviços financeiros					
11 Entrada temporária de pessoas de negócios		X	X	X	
12 Telecomunicações					
13 Serviços profissionais		X	X	X	
14 Comércio eletrônico				X	X
15 Compras governamentais					
16 Política de concorrência				X	X
17 Empresas estatais e monopólios designados					
18 Propriedade intelectual		X	X	X	
19 Trabalho					
20 Meio ambiente				X	
21 Cooperação e capacitação técnica		X	X	X	X
22 Competitividade e facilitação de negócios					
23 Desenvolvimento					
24 Pequenas e médias empresas					
25 Coerência regulatória					
26 Transparência e anticorrupção	X	X	X	X	
27 Disposições administrativas e institucionais	X	X	X	X	X
28 Solução de controvérsias	X	X	X	X	X
29 Exceções e disposições gerais	X	X	X	X	X
30 Disposições finais	X	X	X	X	X

Fonte: SICE | Elaboração própria

**Acordo China – Chile**

As negociações do ALC entre China e Chile foram lançadas em 2002 por iniciativa do país asiático e formalizadas na Cúpula de Líderes da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), celebrada em Santiago, Chile, em 2004. As discussões do acordo ocorreram em três etapas. Entre 2004 e 2005, foi negociado e concluído o Acordo de Livre Comércio de

Bens, assinado em 2005 e vigente desde 2006. Uma segunda fase centrou-se em comércio de serviços, assinado em 2008 e vigente desde 2010, com o Acordo Suplementar de Comércio de Serviços. Já o terceiro estágio abarcou negociações sobre investimentos, que foram concluídas em 2012 e entraram em vigor em 2014, por meio do Acordo Suplementar de Investimentos.

Em 2017, ambas as partes firmaram o Protocolo de Aprofundamento do Tratado de Livre Comércio entre Chile e China, que entrou em vigor em 2019. Foram renegociados seis capítulos: Acesso ao Mercado, Regras de Origem, Procedimentos Aduaneiros e Facilitação do Comércio, Política de Concorrência, Cooperação Econômica e Técnica, bem como Comércio de Serviços. Dois novos capítulos foram inseridos ao acordo: Comércio Eletrônico e Meio Ambiente.

### **Acordo China – Peru**

As negociações China–Peru foram igualmente lançadas no âmbito da Cúpula de Líderes da APEC, em 2006. Entretanto, a estratégia negociadora foi diferente da utilizada com o Chile. Após seis rodadas de negociação, o acordo foi concluído em 2008, já contemplando as dimensões de comércio de bens, comércio de serviços e investimentos. Outro tema inserido nas negociações com o Peru, ausente na discussão inicial com o Chile, foi propriedade intelectual. Assinado em 2009, o tratado entrou em vigor no ano seguinte.

Em 2019, os dois países iniciaram o processo de modernização de seu ALC. Até a presente data, foram realizadas cinco rodadas de negociação para a revisão dos capítulos de Regras de Origem, Procedimentos Aduaneiros e Facilitação de Comércio, Comércio de Serviços, Investimentos, Propriedade Intelectual e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Foi acordada a inclusão de três novos capítulos, que estão sob negociação: Concorrência, Comércio Eletrônico e Cadeias Globais de Valor.

### **Acordo China – Costa Rica**

As negociações China–Costa Rica foram precedidas do estabelecimento de relações diplomáticas entre ambos os países, em 2007, o que permitiu o início do diálogo comercial e econômico bilateral. A Costa Rica foi o primeiro país da América Central a substituir o reconhecimento diplomático de Taiwan pela China. Com isso, em 2008, foram lançadas as negociações de um ALC, que se estendeu por seis rodadas, sendo concluído e assinado em 2010. O tratado entrou em vigor em 2011. O texto contemplou, além dos temas básicos de um acordo comercial, capítulos sobre Investimentos, Comércio de Serviços, Propriedade Intelectual e Cooperação Econômica. Dentro deste último capítulo, ficou acordada a negociação de temas como Pequenas e Médias Empresas e Políticas de Concorrência.

### **Acordo China – Equador**

O acordo China–Equador é o primeiro assinado pelo país sul-americano com um país asiático. As negociações foram bastante rápidas, tendo sido lançadas e concluídas em 2022. Além das disciplinas tradicionais, o texto abarca capítulos de última geração, como Investimentos, Concorrência e Comércio Eletrônico. Em maio de 2023, o acordo foi assinado e aguarda o processo de internalização de ambos os signatários para sua entrada em vigor.

### **Acordo China – Nicarágua**

Em 2021, seguindo a estratégia adotada por Costa Rica, Nicarágua também estabeleceu relações diplomáticas com a China, ao deixar de reconhecer Taiwan, abrindo caminho para o diálogo político, econômico e comercial exclusivamente com Pequim. As negociações de um acordo comercial entre ambos os países foram iniciadas em 2022 e concluídas em 2023, com a assinatura do texto. Entretanto, até o momento, não há documentação oficial disponível a respeito do conteúdo do acordo.

## **2. O MARCO REGULATÓRIO DO MERCOSUL APLICÁVEL A EVENTUAIS NEGOCIAÇÕES COM A CHINA**

### **2.1. O relacionamento externo do Mercosul: fundamentos jurídicos e institucionais**

Ao longo dos 30 anos desde sua fundação, o Mercosul serviu de plataforma política e institucional para a inserção internacional dos Estados-Parte. Em matéria de relacionamento externo, o bloco se engajou nessas três décadas em negociações e diálogos comerciais com mais de 90 países de todos os continentes. Este dinamismo, entretanto, contrasta com um número bastante limitado de acordos concluídos e vigentes entre o Mercosul e terceiros, especialmente quando se trata de sócios comerciais de fora da América Latina. Apesar de abrir frentes de diálogo e negociação com quase uma centena de países de todas as regiões, o bloco concluiu e assinou apenas oito acordos comerciais com sócios ou blocos de fora da região, dos quais somente quatro estão em vigor.

Em contrapartida, o Mercosul produziu ao longo de sua história um amplo marco legal de orientação institucional ao relacionamento extrabloco, com aproximadamente cem normas que estabelecem parâmetros para a condução de negociações externas. Esse corpo normativo define princípios e regulamenta procedimentos de negociação, celebração, implementação e administração de tratados internacionais.<sup>8</sup>

Nos anos recentes, a agenda de relacionamento externo do bloco teve um novo impulso. Tal movimentação se enquadra em um contexto global de proliferação de acordos bilaterais, regionais e plurilaterais de comércio e investimentos que vem provocando transformações substantivas nas dinâmicas do comércio internacional, além de reformas estruturais nos marcos regulatórios dos países signatários, dentre eles os Estados do Mercosul.

Em termos de relacionamento com terceiros, o Tratado de Assunção, em seu preâmbulo, estabelece entre seus princípios fundacionais a importância de “alcançar uma adequada inserção internacional de seus membros” e de “coordenar suas posições nas negociações comerciais externas”.

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o bloco passou a ter personalidade jurídica, as negociações internacionais adquiriram um novo formato e o esquema institucional ofereceu novos atores para comandar as discussões com potenciais parceiros. O Conselho Mercado Comum (CMC) passou a ser o responsável por “negociar e assinar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”. Com vistas a assessorar o CMC, o Grupo Mercado Comum (GMC) criou o Grupo *Ad-Hoc* sobre Relacionamento Externo (GAHRE), para tratar dos assuntos relativos às relações do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

Nessa época, entre 1995 e 1999, o Mercosul assinou o Acordo-Quadro de Cooperação Mercosul-CEE – base negociadora do Acordo Mercosul-União Europeia (UE) –, bem como os primeiros acordos de complementação econômica no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com Chile e Bolívia, além de lançar negociações com a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Canadá.

O ano 2000 é conhecido por ser o ano do “relançamento do Mercosul”, que teve como objetivo fundamental o reforço da união aduaneira, tanto em nível intracomunitário como no relacionamento externo. Nesse contexto, assina-se a Decisão CMC nº 32/00 - Relançamento do Mercosul-Relacionamento Externo, na qual se reafirma o compromisso dos Estados-Parte do bloco de negociar, conjuntamente, acordos de natureza comercial nos quais se outorguem preferências tarifárias. Como se verá a seguir, esse documento tor-

---

8. Para acessar o levantamento normativo completo do marco regulatório aplicável ao relacionamento externo do Mercosul, ver o 25º Relatório Semestral da Secretaria do Mercosul, publicado em dezembro de 2018. Disponível em <https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercursosur/>



nou-se a pedra angular para o relacionamento externo do Mercosul e, desde a sua assinatura, teve vigência e alcance bastante controversos entre os sócios do bloco.

Os primeiros anos do século 21 foram abundantes em termos de lançamento de frentes de negociação de acordos com terceiros: Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association – EFTA*, em 2000); África do Sul e México (2000); Índia (2003); Egito e Marrocos (2004); Israel e Conselho de Cooperação do Golfo (*Gulf Cooperation Council – GCC*, 2005); Paquistão e Rússia (2006); Cuba (2006); Singapura (2007); Jordânia, Turquia e União Aduaneira da África Austral (*Southern Africa Customs Union – SACU*, 2008); Coreia do Sul (2009); e Palestina e Síria (2010).

À medida que essas negociações avançavam, a questão do “tratamento de assimetrias” foi tomando força na agenda global e regional. Nesse contexto, o Paraguai passou a reivindicar que tal perspectiva fosse contemplada em seu benefício na lógica de relacionamento externo do Mercosul. Mediante a Decisão CMC nº 28/03, o bloco passou a impulsar, em todas as negociações externas, a obtenção de um tratamento diferenciado para o Paraguai, de acordo com sua condição de menor economia e de país sem acesso ao mar.

Além disso, em paralelo ao avanço dessas conversas com terceiros países e à assinatura dos primeiros acordos comerciais, institucionalmente foi-se buscando fortalecer os órgãos negociadores, ao mesmo tempo em que se estabeleceram novas instâncias do tipo para alcançar uma melhor projeção internacional conjunta.

Mediante a Decisão CMC nº 22/11 criou-se o Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (GRELEX), substituindo o GAHRE, órgão permanente dependente do GMC, vigente até a data de hoje, com as seguintes funções: assessorar o GMC em matéria de negociações externas; elaborar e realizar as atualizações dos textos-base das diferentes disciplinas; preparar e atualizar as apresentações do Mercosul a serem utilizadas no diálogo; acompanhar os acordos econômico-comerciais assinados ou em negociação; e coordenar e realizar o acompanhamento das comissões administradoras dos acordos.

Quando se trata de negociações externas conjuntas, duas obrigações do Tratado de Assunção são geralmente citadas: que a existência do bloco implica “a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais” e que o bloco está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações.<sup>9</sup> Entretanto, tais dispositivos nunca foram pacíficos em termos de condicionar os Estados-Partes à obrigação de estabelecer negociações externas conjuntas.

Em razão disso, a Decisão CMC nº 32/00 aparece como uma tentativa de fortalecer o

---

9. Decreto no 350 de 21 de novembro de 1991, art. 2º Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm)>.

Mercosul diante da possibilidade de os países decidirem realizar negociações individuais e esvaziar as preferências existentes no bloco. A experiência vivida nas negociações anteriores relacionadas à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) motivou muitas das preocupações existentes à época, que culminaram na normativa citada.

A Decisão CMC nº 32/00 dispõe o seguinte:

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:

Art. 1º – Reafirmar o compromisso dos Estados-Partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Art. 2º – A partir de 30 de junho de 2001, os Estados-Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo Mercosul.

Art. 3º – Os Estados-Partes realizarão todos os esforços, com o objetivo de concluir, até 31 de dezembro de 2000, a renegociação tarifária das consolidações de cada Estado-Parte na OMC, com base na TEC [Tarifa Externa Comum].

Art. 4º – Os Estados-Partes proporão reiniciar as negociações com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e com o México com vistas a assinar, no máximo até 31 de dezembro de 2001, o acordo para regular as relações comerciais preferenciais entre o Mercosul e a CAN e entre o Mercosul e o México. Caso não seja possível concluir as negociações, as preferências vigentes só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003.

Em termos de cobertura temática, a norma prevê que os membros devem negociar de forma conjunta acordos que visem à concessão de preferências tarifárias em bens. Estão fora do escopo da decisão temas OMC, como Serviços, Propriedade Intelectual, Investimentos, bem como temas OMC-Extra, como Convergência Regulatória e Meio Ambiente.

Essa normativa tem gerado uma série de controvérsias sobre sua interpretação, tendo em vista que cada membro do bloco, de tempos em tempos, apresenta entendimentos divergentes sobre seu significado, a depender do momento político e da consequente visão que cada um tem, naquele momento, sobre negociações de acordos com terceiros.

Apesar dos questionamentos e interpretações ocasionais a respeito da validade e alcance da Decisão CMC nº 32/00, foi após a sua aprovação e de acordo com seus termos que o Mercosul negociou os acordos comerciais que atualmente estão vigentes. Mais recentemente, a partir de 2016, houve novo impulso negociador com parceiros extrabloco, notadamente a conclusão do acordo com UE, EFTA e Singapura e conversas em andamento

com Canadá e Coreia do Sul, todos conduzidos sob os parâmetros da Decisão CMC nº 32/2000. Além disso, vale mencionar que nesse período também foram atualizados e ampliados acordos já existentes com Colômbia e Chile.

Como foi mencionado, um dos focos prioritários e no qual o Mercosul mais investiu esforços políticos e diplomáticos, do ponto de vista de regulação institucional e normativa, foi a relação com a América Latina, contemplando tanto os processos de negociação comercial com terceiros países da ALADI quanto as normas relativas à ampliação do Mercosul, nas condições de Estado-Associado e em processo de adesão.

Nesse sentido, há uma rede de acordos de complementação econômica que, sob o amparo da ALADI, vinculam o Mercosul a todos os países da América do Sul.

#### QUADRO 4

#### **Acordos de complementação econômica celebrados pelo Mercosul**

<b>Acordos</b>	<b>Assinatura</b>
Nº 35 Mercosul–Chile	25/6/1996
Nº 36 Mercosul–Bolívia	17/12/1996
Nº 54 Mercosul–México	05/7/2002
Nº 55 Mercosul–México	27/9/2002
Nº 59 Mercosul–CAN	18/10/2004
Nº 58 Mercosul–Peru	30/11/2005
Nºo 62 Mercosul–Cuba	21/7/2006
Nº 72 Mercosul–Colômbia	21/7/2017

Fonte: ALADI, 2023 | Elaboração própria

No âmbito desse processo de aproximação orientado à convergência intrarregional, também merecem atenção os processos de associação e adesão que o Mercosul levou adiante visando ampliá-lo em termos continentais.

QUADRO 5

**Mercosul: Estados-Partes, associados e em processo de adesão**

<b>Estados-Partes</b>	
Argentina	Estado fundador
Brasil	Estado fundador
Paraguai	Estado fundador
Uruguai	Estado fundador
Venezuela <sup>10</sup>	Decisão CMC nº 27/12
<b>Estados em processo de adesão</b>	
Bolívia <sup>11</sup>	Decisão CMC nº 13/15
<b>Estados associados: intra-ALADI</b>	
Chile	Decisão CMC nº 12/97
Colômbia	Decisão CMC nº 44/04
Equador	Decisão CMC nº 43/04
Peru	Decisão CMC nº 39/03
<b>Estados associados: extra-ALADI</b>	
Guiana	Decisão CMC nº 19/15
Suriname	Decisão CMC nº 21/15

Fonte: Mercosul | Elaboração própria

Em termos de atualização regulatória do relacionamento do Mercosul com a América Latina, merece destaque o acordo celebrado com a Colômbia em 2017, bem como os acordos assinados com o Chile, entre 2016 e 2021, sob amparo da ALADI. Atualmente, Argentina, Brasil e Uruguai têm acordos comerciais assinados e vigentes com o Chile, os quais, além de aprofundar o processo de liberalização comercial, incorporaram novas disciplinas, como Comércio e Gênero e Comércio e Desenvolvimento Sustentável.

Em termos de inserção global, o Mercosul buscou aprofundar o diálogo tanto político quanto comercial com sócios de todos os continentes, como ilustra a figura a seguir.

10. No momento da redação deste texto, a República Bolivariana da Venezuela encontrava-se suspensa por aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

11. No momento da redação deste texto, os Estados-Partes do Mercosul haviam concluído o processo de ratificação do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, restando o depósito do instrumento de ratificação por parte da própria Bolívia, além do cumprimento do prazo regimental, para que seja considerada Estado-Parte.



## 2.2. A rede de acordos comerciais do Mercosul

Ao longo dos últimos 30 anos, o Mercosul negociou uma rede de tratados que atualmente conta com 16 ALCs concluídos e/ou assinados. Dentre estes, estão computados os acordos “em princípio” com a UE e EFTA, anunciados como concluídos em 2019 e até o presente momento não assinados. Dos 16 ALCs concluídos, 12 estão em vigor e com texto oficial disponível nas bases de dados consideradas para fins desse estudo.

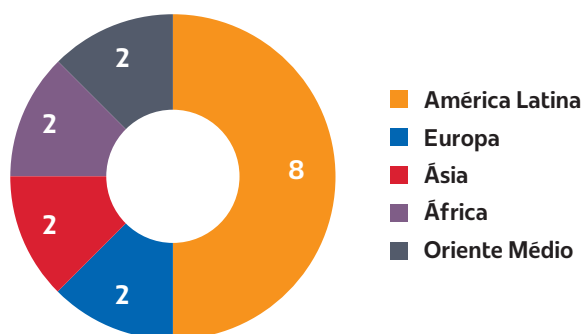
QUADRO 7

### Rede de acordos comerciais do Mercosul

	Acordo	Conclusão / Assinatura	Entrada em vigor
1	Mercosul–Chile	1996	1996
2	Mercosul–Bolívia	1996	1997
3	Mercosul–México	2002	2006
4	Mercosul–CAN	2003	2005
5	Mercosul–Índia	2004	2009
6	Mercosul–Peru	2005	2006
7	Mercosul–Cuba	2006	2007/2008/2009 <sup>12</sup>
8	Mercosul–Israel	2007	2009/2010/2011 <sup>13</sup>
9	Mercosul–SACU	2008	2016
10	Mercosul–Egito	2010	2017
11	Mercosul–Palestina	2011	x
12	Mercosul–Colômbia	2017	2018
13	Mercosul–Chile	2018	2018/2019/2022 <sup>14</sup>
14	Mercosul–UE	2019	x
15	Mercosul–EFTA	2019	x
16	Mercosul–Singapura	2023	x

FIGURA 5

### Total de acordos comerciais do Mercosul por região do mundo



12. Vigente desde 2007 (Argentina e Brasil), 2008 (Uruguai) e 2009 (Paraguai).

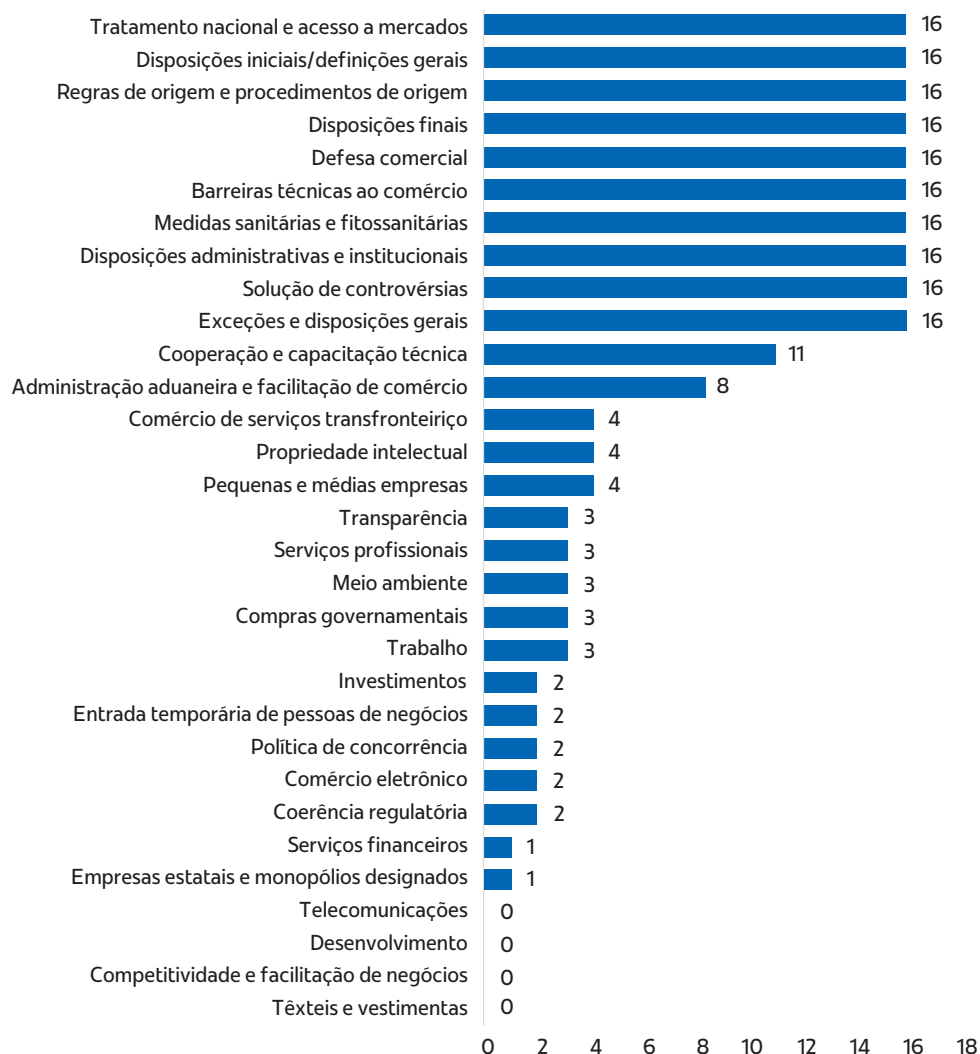
13. Vigente desde 2009 (Uruguai), 2010 (Brasil e Paraguai) e 2011 (Argentina).

14. A atualização do ACE 35 entrou em vigor em 2018 para Uruguai, 2019 para Argentina, 2022 para Brasil. Paraguai ainda aguarda conclusão do processo de ratificação para entrada em vigor.

Em termos de distribuição geográfica, a rede de acordos comerciais do Mercosul abarca predominantemente países da América Latina (8). No plano extrarregional, o bloco celebrou dois acordos comerciais com cada uma dessas regiões: Europa, Ásia, África e Oriente Médio.

QUADRO 8

### Total de disciplinas previstas na rede de acordos comerciais do Mercosul



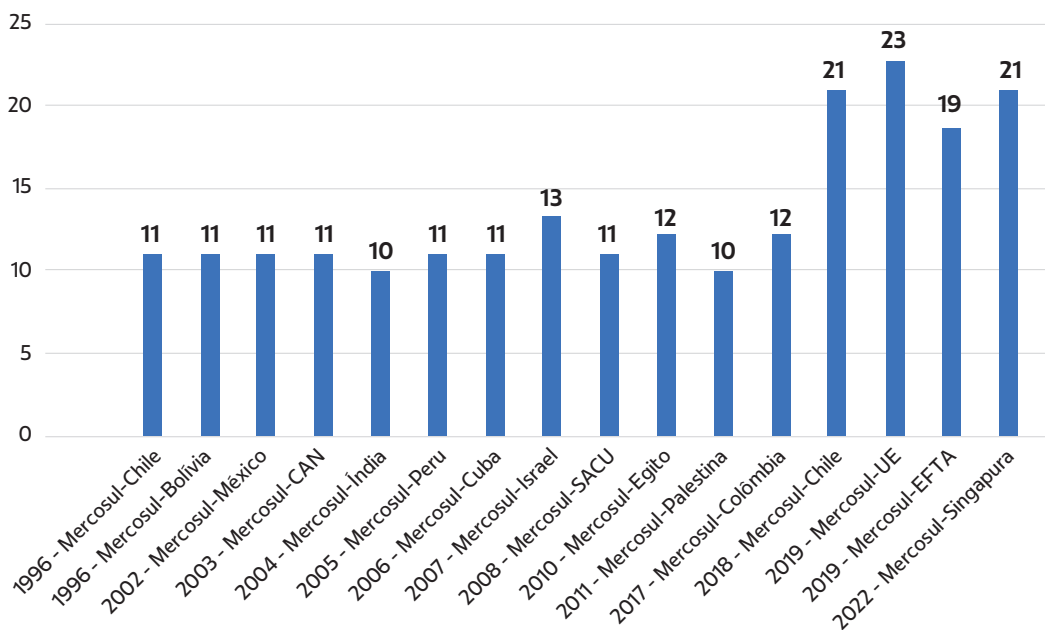
Tomando como referência as disciplinas que emergem da nova tendência regulatória dos mega-acordos, previstas tanto no CPTPP quanto no RCEP, é possível analisar quais delas foram incorporadas aos tratados do Mercosul e com que frequência.

Da mesma forma que foi identificado na rede de acordos comerciais da China, há um conjunto de disciplinas básicas que compõe o núcleo estruturante de um ALC convencional: **Disposições Iniciais, Tratamento Nacional, Regime de Origem, Defesa Comercial, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas, Solução de Controvérsias, Exceções e Disposições Finais**. Esse foi basicamente o modelo identificado na análise dos tratados celebrados com os sócios da América Latina, membros da ALADI.

Há um segundo bloco de disciplinas que apareceu em pelo menos metade dos acordos comerciais do Mercosul: **Administração Aduaneira e Facilitação de Comércio e Cooperação**. Ambas aparecem abordadas desde uma perspectiva bastante singela se comparada com o formato regulamentado nos mega-acordos. Há um terceiro conjunto de disciplinas incipientes, que aparecem ainda em poucos tratados: **Investimentos, Serviços e suas Modalidades, Propriedade Intelectual, Concorrência, Comércio Eletrônico, Meio Ambiente, Transparência, Trabalho, Coerência Regulatória, Compras Governamentais e Pequenas e Médias Empresas**. Há por fim um quarto bloco de disciplinas que, até o presente momento, não foi incorporado a nenhum acordo do Mercosul: **Telecomunicações, Desenvolvimento, Competitividade e Empresas Estatais**.

FIGURA 6

### Total de disciplinas previstas por acordo, em ordem cronológica

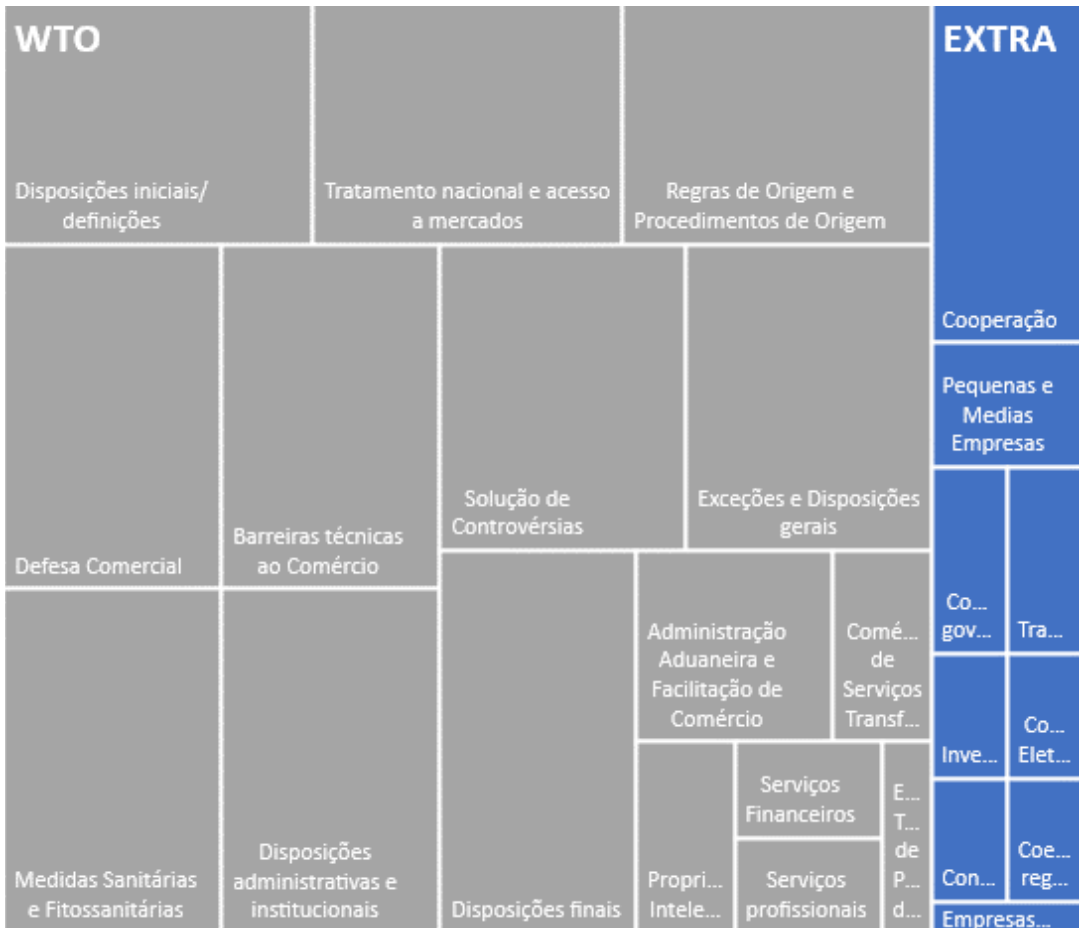




Na Figura 6, se apresenta a rede de acordos comerciais do Mercosul de maneira cronológica, a fim de identificar se existe uma eventual evolução quantitativa no total de disciplinas incorporadas ao longo do tempo. Diferentemente da rede de acordos comerciais chineses abordada na subseção anterior, os acordos comerciais do Mercosul apresentam uma clara evolução do ponto de vista de crescimento temático, a partir da negociação e conclusão da atualização do Acordo Mercosul-Chile. Os quatro acordos mais recentes do Mercosul – Chile, EU, EFTA e Singapura – têm praticamente o dobro de disciplinas que os 12 tratados existentes até 2017.

FIGURA 7

**Total de disciplinas OMC e OMC-Extra nos acordos comerciais do Mercosul**



Sobre a relação da rede de acordos comerciais do Mercosul com o marco regulatório da OMC, percebe-se, da mesma forma que na rede de acordos comerciais chineses, uma expressiva predominância de uma **abordagem OMC Standard**. Dentre os temas **OMC-Extra já incorporados** aos acordos do Mercosul, se destaca o tema da Cooperação. Há temas **OMC-Extra incorporados de maneira incipiente**, tais como: Investimentos, Transparência, Concorrência, Comércio Eletrônico, Compras Governamentais, Empresas Estatais, Pequenas e Médias Empresas, Coerência Regulatória, Trabalho e Meio Ambiente. Por fim, destaca-se que há temas **OMC-Extra ainda não regulamentados** nos acordos comerciais do Mercosul: Competitividade e Facilitação de Negócios, Desenvolvimento, Telecomunicações.

Dentre as diversas questões nacionais que marcam a relação entre os Estados-Parte do Mercosul e a China, quando se analisa o cenário para uma eventual negociação entre ambos, há vários elementos conjunturais que emergem (natureza da balança comercial, orientação dos fluxos de investimentos, discursos políticos e eleitorais etc.).

Entretanto, há um elemento estrutural do ponto de vista do Direito Internacional e dos laços diplomáticos, que é a ausência de relacionamento oficial entre o Paraguai e a República Popular da China, condição político-jurídica *a priori* que requer alguma solução para o eventual avanço na negociação e celebração de um acordo Mercosul-China.

## CONCLUSÃO

### Existe uma moldura institucional e regulatória comum que viabilize as negociações Mercosul–China?

O presente capítulo teve por objetivo sistematizar e analisar o acervo de acordos comerciais negociados e assinados tanto pela China quanto pelo Mercosul em anos recentes, a fim de avaliar as principais características – institucionais, negociadoras e regulatórias – que cada uma das Partes tem levado adiante. Em termos específicos, buscou-se analisar em detalhe as estruturas temáticas negociadas, o alcance e o nível de impacto regulatório das disciplinas previstas, a relação dos acordos com o acervo OMC, as estratégias negociadoras adotadas, as flexibilidades previstas, além dos desafios decorrentes da implementação desses acordos.

A análise desses novos tratados celebrados tanto por China quanto por Mercosul per-

mitiu identificar um conjunto de elementos capazes de delinear uma moldura jurídica, institucional e regulatória comum e, assim, estabelecer uma espécie de *common legal framework* capaz de viabilizar uma eventual negociação de um acordo comercial entre ambas as partes.

## Modelo RCEP de negociação comercial

A análise e projeção de uma eventual negociação de acordo comercial entre o Mercosul e a China passa necessariamente pelo contexto contemporâneo dos mega-acordos comerciais, dentre eles o RCEP, do qual a China é parte. Este tratado possui uma série de características relevantes para uma eventual negociação comercial com o Mercosul: o reconhecimento das assimetrias, as flexibilidades nos compromissos e as *built-in agendas*, que dão a tônica de um acordo em constante revisão e aprofundamento.

Entre os signatários do mega-acordo asiático, há níveis e escalas muito desiguais em termos econômicos, populacionais e comerciais, dentre outros. De um lado, estão gigantes como China, Japão e Coreia do Sul. Do outro, economias frágeis, como Camboja, Laos e Mianmar. Caso o RCEP adotasse o padrão *one size fits all*, é provável que muitos dos países signatários não se juntassem ao processo de negociação e conclusão do mega-acordo.

## As redes de acordos comerciais de China e Mercosul

Tais características também foram encontradas nas redes de acordos comerciais da China e do Mercosul. Ao longo dos últimos 20 anos, a China negociou uma rede de acordos que atualmente conta com 21 tratados de livre comércio concluídos e assinados. Destes, 17 estão em vigor. Já o Mercosul, ao longo dos últimos 30 anos, negociou uma rede de tratados que atualmente conta com 16 ALCs concluídos e/ou assinados. Destes, 12 estão em vigor.

Ao comparar ambas as redes de acordos comerciais do ponto de vista de **distribuição geográfica**, percebe-se que tanto China quanto Mercosul focam nas suas respectivas regiões do globo, representando cerca de 50% dos ALC assinados por cada um. Dez dos 21 acordos da China são com a Ásia enquanto 8 dos 16 acordos do Mercosul são com a América Latina. Entretanto, há um contraste importante em relação à relevância que a região de cada contraparte representa na sua rede de acordos. Dos 21 acordos chineses, 5 (cerca de 25%) são com a América Latina (Chile, Peru, Costa Rica, Nicarágua e Equador). Já no Mercosul, dos 16 acordos concluídos, apenas 2 (cerca 12%) são com a Ásia (Índia e Singapura).

Um outro recorte adotado foi analisar a **evolução histórica das redes de acordos comerciais** da China e do Mercosul, a fim de identificar se existe uma eventual evolução quantitativa do total de disciplinas nos acordos ao longo do tempo.

No caso da China, o que se nota é que, do ponto de vista cronológico, não há aumento crescente no número de disciplinas abordadas, em uma dinâmica semelhante à dos acordos prévios à RCEP. O mais recente acordo comercial assinado pela China com Equador (2023), por exemplo, tem o mesmo número de disciplinas que o acordo China-ASEAN, firmado há quase 20 anos. Diferentemente da rede de acordos comerciais chineses, os acordos comerciais do Mercosul apresentam uma clara evolução do ponto de vista de crescimento temático, a partir da negociação e conclusão da atualização do Acordo Mercosul-Chile. Os quatro acordos mais recentes do Mercosul – Chile, UE, EFTA e Singapura – tem praticamente o dobro de disciplinas que os 12 tratados existentes até 2017.

### Natureza promocional e cooperativa do acordo

Esse **crescimento na densidade regulatória** dos acordos comerciais, que se apresenta com mais clareza nas redes de acordos do Mercosul, revela tanto oportunidades quanto desafios para uma eventual negociação Mercosul-China. Em termos de oportunidades, a ausência de um modelo preestabelecido de acordo, tanto da China quanto do Mercosul, permite negociar capítulos customizados que contemplem as necessidades de ambas as partes, sem estarem condicionados à modelos de compromissos que poderiam inviabilizar a incorporação de novos temas para a agenda comercial bilateral Mercosul-China.

Essa oportunidade traz em si um desafio historicamente complexo para a realidade interna do Mercosul, a de construir consensos em temas ainda não consolidados no plano regional ou em acordos comerciais prévios. Tal desafio se torna ainda mais complexo quando se trata de negociar com a segunda maior potência econômica do século 21.

Um caminho que se apresenta, amparado também no conjunto de acordos comerciais de ambas as partes, é avançar na negociação de capítulos comerciais com **perfil promocional e cooperativo dos novos temas comerciais**, ao invés de adotar uma natureza sancionatória. Em outras palavras, buscar um acordo com essência mais de *soft law* do que *hard law*. Ambos as partes vêm avançando muito na incorporação de capítulos de Cooperação em seus acordos comerciais. Na realidade, é a disciplina OMC-Extra mais comumente identificada em ambas as redes de acordos.

### Relação com o acervo normativo da OMC

Sobre a relação das redes de acordos com o Acervo OMC, ambas têm expressiva predominância de **disciplinas OMC Standard** e avançam em temas OMC-Extra de maneira muito cautelosa. No caso do Mercosul, o tema OMC-Extra mais presente é Cooperação, que não é uma disciplina comercial *behind the border* propriamente dita. Já no caso da China, além de Cooperação, aparecem temas OMC-Extra como Investimentos, Concorrência e

Comércio Eletrônico, capítulos que o Mercosul já possui regulamentação intrarregional estabelecida e um histórico recente de acordos que contemplam tais disciplinas.

Ainda em relação ao acervo normativo da OMC, há dois tipos de acordos comerciais possíveis – os **Acordos de Livre Comércio (ALC)** e os **Acordos de Preferência Comercial (APC)**. A diferença entre ambos está na natureza liberalizante dos tratados. Enquanto um ALC deve respeitar o Artigo XXIV do GATT, para bens, um APC deve estar amparado na Cláusula de Habilitação. Há duas diferenças básicas entre ambos os modelos de acordos:

- **Nível de liberalização:** enquanto um ALC deve prever a eliminação de tarifas de “substancialmente todo o comércio” (leia-se eliminação de tarifas de mais de 90% da nomenclatura comercial), um APC prevê a redução – ao invés da eliminação – de tarifas e não há um limite mínimo de itens da nomenclatura comercial a serem contemplados.
- **Prazo de implementação:** um ALC deve prever um cronograma de desgravação tarifária que, de acordo com o Artigo XXIV, deve ser implementado em um “prazo razoável de tempo” (leia-se até 10 anos). Qualquer cronograma de desgravação tarifária que supere o prazo de 10 anos deve ser entendido como uma concessão para atender situações específicas de países em desenvolvimento.

Ao analisar as redes de acordos comerciais de ambas as partes, não se identificou dentre os acordos comerciais da China um APC. Todos os acordos da rede são ALC. Já na rede de acordos comerciais do Mercosul, existem 3 APC, todos eles extrarregionais: Índia, SACU e Israel. Dentre os acordos recentemente fechados pelo Mercosul, incluindo aqueles concluídos “em princípio”, com UE e EFTA, todos eles são ALC, muito embora contemplem ofertas de desgravação tarifária, em favor de países do Mercosul, que superam o prazo de 10 anos.

Nesse sentido, percebe-se que a tendência de negociação de acordo comercial entre as partes venha a ser um Acordo de Livre Comércio, mantendo a margem de manobra para prever ferramentas jurídicas capazes de implementar políticas de tratamento de assimetrias entre as partes. Tais mecanismos serão comentados a seguir.

## Nível de densidade regulatória

### Estrutura regulatória básica

Do ponto de vista de estrutura regulatória do acordo, há um conjunto de disciplinas comuns que compõe o **núcleo estruturante** de um ALC convencional que estão presentes na quase totalidade dos acordos tanto de China quanto do Mercosul. No caso do Mercosul, esse foi basicamente o modelo identificado na análise dos tratados celebrados com os sócios da América Latina, membros da ALADI, anteriores à 2017. São os seguintes:

Disposições Iniciais
Tratamento Nacional
Regime de Origem
Defesa Comercial
Administração Aduaneira e Facilitação de Comércio
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
Barreiras Técnicas
Solução de Controvérsias
Exceções
Disposições Finais

### **Tendências regulatórias já incorporadas**

Dentre as disciplinas que emergem das tendências regulatórias nas redes de acordos de China e Mercosul, há um bloco de disciplinas que aparece de maneira significativa, mas heterogênea, em ambas as redes de acordos, a depender do sócio com o qual se negociou o acordo. Tais temas estão mais presentes na rede de acordos chineses do que na rede do Mercosul, muito embora diversas disciplinas apareçam abordadas desde uma perspectiva bastante singela se comparadas com o formato regulamentado nos textos do CPTPP e do RCEP. Além disso, são temas nos quais o Mercosul já possui regulamentação intrarregional estabelecida e/ou um histórico recente de acordos que contemplam tais disciplinas. São elas:

Investimentos
Serviços e suas Modalidades
Propriedade Intelectual
Concorrência
Comércio Eletrônico
Comércio e Meio Ambiente
Transparência
Cooperação

### **Disciplinas ainda não incorporadas a ambas as redes**

Há, por fim, um outro conjunto de disciplinas que aparecem de maneira muito incipiente nas redes de acordos, ou que, até o presente momento, ainda não aparecem em uma das redes de acordos, e que poderiam, portanto, trazer maiores dificuldades negociadoras. São elas:

Telecomunicações
Compras Governamentais
Pequenas e Médias Empresas
Comércio e Trabalho
Coerência Regulatória
Competitividade
Empresas Estatais

## Estratégias negociadores e ferramentas jurídicas para mitigação de eventuais impactos comerciais

### Tratamento de assimetrias

O tratamento de assimetrias foi identificado nos acordos do Mercosul e da China, tanto no RCEP, quanto nos acordos bilaterais, dentre eles os acordos com a América Latina. Ferramentas como **níveis tarifários mais elevados**, bem como **cronogramas de desgravação mais distendidos**, em favor de produtos mais sensíveis e originários de países de menor desenvolvimento, são amplamente adotados.

A previsão de **exceções setoriais** estabelecidas de maneira **permanente**, no corpo do acordo, ou **temporárias**, definidas por meio de comissões administradoras, são igualmente medidas com uso corrente na prática de negociações de acordos comerciais pela China e pelo Mercosul.

### Built-in agendas

O uso da estratégia de *built-in agendas* nos acordos da China também é prática bastante difundida, tanto no RCEP, quanto nos acordos bilaterais, dentre eles os acordos com a América Latina. Já o Mercosul ainda não tem essa estratégia em seu histórico de negociações comerciais, o que não representa um empecilho *per se* para sua adoção. Nos acordos da China com a América Latina em especial, isso é prática corrente.

O acordo com o Chile é paradigmático nesse sentido. Ele foi negociado em diversos estágios, e foi revisado, ampliado e aprofundado, também em uma etapa posterior. O acordo China-Chile atualmente vigente levou 15 anos sendo negociado agenda por agenda. Os capítulos de Bens, Serviços e Investimentos foram negociados em três fases independentes, com entrada em vigor também independentes. Isso permitiu aos negociadores centrar esforços em consensos específicos, sem perder de vista a amplitude das agendas estabelecidas.

## CAPÍTULO 6

# REFLEXÕES SOBRE UM POSSÍVEL ACORDO MERCOSUL-CHINA

Renato Baumann

INVESTIMENTOS, CADEIAS  
DE VALOR E COMPETITIVIDADE:  
**REFLEXÕES SOBRE UM  
EVENTUAL ACORDO DE LIVRE  
COMÉRCIO MERCOSUL-CHINA**





**E**ste documento foi preparado com o objetivo de ser uma contribuição às reflexões sobre o que poderia ser um acordo de preferências comerciais entre o Mercosul e a China. Como dito no primeiro capítulo, este projeto foi estimulado não apenas pelo peso da China no comércio externo do Mercosul e no volume de investimentos diretos internalizados, mas também pelo fato de os países do Mercosul estarem “vulneráveis” às desvantagens de não participar de nenhum dos mega-acordos internacionais e ao relativo ceticismo em relação à efetiva conclusão do acordo com a União Europeia, entre outros motivos.

A motivação política para se iniciar um processo negociador com a China será uma resultante das condições econômicas e políticas internas de cada país e dos objetivos conjuntos do grupo. Esses elementos são determinados, por sua vez, pelas condições econômicas e políticas da conjuntura internacional.

O cenário atual é influenciado, entre outras coisas, por diversos conflitos armados, sendo dois deles de maior expressão e com grandes impactos econômicos sobre o resto do mundo, sobretudo via preços de *commodities* e elevação de custos de transporte, ao alterar rotas de movimentação de cargas. Há, ao mesmo tempo, um conflito crescente entre várias economias de alta renda, com imposição de barreiras comerciais mais explícitas e fornecimento de subsídios distorcivos ao comércio, numa intensidade e magnitude como não se tinha registro nas últimas sete décadas.

Essa corrida protecionista tem motivado a implementação de políticas industriais ativas, frequentemente justificadas com base em argumentos de segurança nacional, inclusive por parte de países que tradicionalmente criticaram a intervenção estatal na economia, com base em argumentos de eficiência econômica.

É particularmente preocupante, nesse novo cenário, que as novas políticas industriais nas economias de alta renda envolvam volumes de recursos (na forma de subsídios, incentivos fiscais e financiamento) em magnitude tal que dificilmente as tornam passíveis de serem replicadas por economias de renda média ou baixa. Isso cria distorções (vantagens comparativas construídas) no comércio internacional, em uma conjuntura de debilitamento da agência reguladora das políticas comerciais, a Organização Mundial do Comércio.

Os desencontros entre as duas principais economias do planeta transcendem a órbita puramente produtiva e comercial. Há esforços para a construção de arcabouço para as transações comerciais e financeiras, de modo tal que proporcione a gradual substituição das moedas de referência, e boa parte das medidas de política implementadas, por serem apresentadas com argumentos de segurança nacional, tangenciam iniciativas na órbita militar.

Essa polarização coloca os demais países em situações em que são forçados a adotar posições que podem às vezes ser interpretadas como opções excludentes em relação a um dos contendores. No caso do Mercosul, a geografia e a história o aproximam do que se tem chamado de “bloco ocidental”, ao mesmo tempo em que – como mostrado – a importância da presença econômica chinesa é crescente.

O grupo tem conseguido até aqui se manter em posição equidistante nessa contenda. O maior dos países do Mercosul é membro fundador do BRICS, hoje talvez o grupo mais vocal na defesa do que seriam os interesses do chamado Sul Global. Ao mesmo tempo, contudo, não é claro que todos os membros do Mercosul estejam de acordo com a representatividade desse grupo, e não há um interesse generalizado em dele se aproximar. Há, diferentemente, iniciativas individuais de membros do Mercosul para se aproximar da China, o que debilitaria o conjunto.

Em suma, o que se observa hoje no Mercosul é a importância crescente da China enquanto parceiro econômico – comercial e como fonte de investimentos –, num contexto de polarização das relações econômicas e políticas entre os principais atores no cenário internacional.

Nessa conjuntura com diversos graus de incerteza, a sobrevivência do Mercosul como grupo regional demanda a identificação de objetivos conjuntos de parte dos países membros. Um instrumento que poderia catalisar iniciativas nesse sentido é o processo negociador com terceiros países.

Os muitos anos de negociação com a União Europeia (assim como com a EFTA, mais recente, mas também um processo abrangente) certamente possibilitaram explicitar a necessidade de concessões e o potencial de convergência por parte dos quatro membros do Mercosul. Exercícios semelhantes com outros parceiros de grande dimensão econômica poderiam igualmente contribuir na mesma direção. O peso atual da China para as economias desses países a torna uma candidata natural a ser cogitada para um eventual acordo.

Qualquer iniciativa mais concreta nesse sentido pressupõe, no entanto, a existência manifesta de vontade política para iniciar um processo negociador. É enfatizado que as diferenças nas condições econômicas dos quatro membros do Mercosul não deveria ser um impedimento para tanto. Isso é ilustrado pela flexibilidade encontrada nos acordos firmados pela China com distintos países e, em particular, pela experiência reportada aqui do tratamento diferenciado com os países membros da ASEAN.

A linha de argumentação construída neste documento parte da constatação da importância da China como parceiro econômico do Mercosul: é o principal mercado de destino das exportações para três membros do grupo, e a principal origem das importações do quarto membro. Trata-se, no entanto, de uma relação de tipo Sul-Norte, em que o Mercosul ex-

porta produtos agrícolas e minerais e importa manufaturas variadas, algo que um planejamento de longo prazo certamente procuraria alterar. Esse cenário estimula a sugestão de que um eventual acordo deveria contemplar também condições para os investimentos chineses na região, contribuindo para superar algumas das atuais barreiras à competitividade de diversos setores. Os fluxos já são expressivos, mas com predominância em energia e mineração. Deveria ser pensada a criação de condições para a consolidação de cadeias regionais de produção, e há alguns setores que pareceriam ser candidatos naturais no curto prazo.

Um processo negociador é fortalecido se os participantes podem contar com alguma ideia de possíveis impactos. Para informar a respeito, foram apresentadas simulações dos efeitos de um processo de redução de barreiras, com base em uma modelagem de equilíbrio geral dinâmica, mais detalhada para o caso do Brasil. Os resultados sugerem efeitos positivos sobre os Produtos Internos Brutos dos países envolvidos, assim como sobre os investimentos, os salários, as exportações e o nível de bem-estar social.

A resistência em relação a negociar um acordo preferencial com a China tem a ver com o temor de gerar desequilíbrio comercial e perdas de produção e emprego, em vista da competitividade chinesa em diversos setores industriais. De fato, os resultados confirmam essa tendência, em alguns dos países e em alguns setores. No entanto, o efeito negativo sobre a balança comercial bilateral reflete, em grande medida, desvio do comércio com outros parceiros, respondendo aos preços mais baixos que caracterizam a oferta chinesa, portanto eventual acesso a insumos mais baratos e potencial ganho de competitividade na relação com terceiros parceiros. Desnecessário lembrar ainda que os resultados de um exercício desse tipo são basicamente indicativos, e os impactos efetivos dependerão das características do processo negociador, no tocante ao tipo de barreiras comerciais consideradas, ao percentual e ao cronograma de desgravação em cada setor envolvido, entre outras considerações. Uma vez identificadas as condições de oferta e demanda no processo negociador, novas simulações provavelmente indicarão resultados distintos.

A sensibilidade em relação a esses resultados é fortalecida com a análise de experiências da China na relação econômica com outros países. Conhecendo as peculiaridades do processo produtivo naquele país, os candidatos naturais são as economias geograficamente mais próximas, o que explica a opção por estudar a relação com os países membros da ASEAN. São duas dimensões de análise: os resultados obtidos a partir da maior interação com a economia chinesa e o formato negociador, uma vez que o grupo é composto de um número significativo de países com características bastante díspares.

A análise da relação China-ASEAN após a assinatura de acordo preferencial mostrou que houve forte impulso à produção na ASEAN, a partir da exportação de insumos intermediários incorporados ao processo produtivo chinês, com ganhos em termos de renda e salário.

No comércio bilateral, aumentou o superávit nas exportações do setor agrícola, da indústria extrativa e de serviços, e ampliou-se o déficit em manufaturados. Este resultado tenderia a reforçar os temores encontrados hoje no Mercosul. No entanto, ele precisa ser considerado de modo mais amplo: as novas condições permitiram ganho de competitividade, resultando em aumento expressivo de superávit no comércio com terceiros países. O relacionamento econômico mais intenso estimulou, ademais, a assinatura de acordos estratégicos de cooperação nos investimentos em infraestrutura, fortalecendo os processos produtivos complementares em âmbito regional. E as concessões foram negociadas levando-se em conta as condições diferenciadas dos diversos países.

Os temores relativos aos impactos negativos sobre a produção e o emprego industrial em certos setores do Mercosul poderiam, portanto, ser confrontados com a perspectiva de as negociações contemplarem disciplinas de investimento direto focadas na provisão de condições para viabilizar complementaridade produtiva em nível regional, possibilitando ganhos de competitividade, e, assim, maior capacidade para expandir a produção e as vendas em terceiros mercados. Na verdade, os resultados das simulações sugerem ganhos de exportação em todos os setores industriais brasileiros, os quais poderiam ser ampliados pela maior integração regional.

É fato que a distância geográfica compromete os eventuais propósitos de aumentar a participação de produtos do Mercosul em cadeias globais de valor capitaneadas pela China. Assim, a alternativa mais razoável parece ser viabilizar a contribuição chinesa a partir de sua experiência e de seus investimentos diretos como instrumentos para estimular a formação de cadeias regionais de valor.

A possibilidade de se pensar em acordos negociados com arquitetura variável, segundo as possibilidades das diversas economias envolvidas, assim como a sugestão de que o foco deveria ser não apenas sobre os fluxos de comércio, mas contemplar também disciplinas relativas ao fluxo de investimentos diretos, leva à necessidade de se conhecer a estrutura básica dos acordos firmados até aqui pelas duas partes.

A análise dos acordos firmados pela China e pelo Mercosul indica que, em ambos os casos, a estrutura básica dos textos se mantém coerente com os ditames da Organização Mundial do Comércio, sendo que a China tem um número maior de acordos firmados que o Mercosul. À diferença de outros países – que adotam um modelo básico para as negociações com quem quer que seja, baseados na atratividade do acesso aos seus próprios mercados internos – tanto no caso da China quanto do Mercosul não existe modelo pré-estabelecido, o que dá margem a enorme flexibilidade negociadora. No caso do Mercosul, registra-se nos últimos anos um aumento significativo do número de temas incluídos, permitindo que se vislumbre a possibilidade de inclusão de novas disciplinas, ainda não consideradas.

Esse conjunto de resultados deveria contribuir, em princípio, para desmistificar boa parte dos temores comumente explicitados em relação à capacidade de competir com os ganhos de escala da economia chinesa. Na hipótese de ser levado adiante o propósito de se iniciarem negociações com a China, caberia ao Mercosul ter maior clareza em relação aos seus objetivos de longo prazo, e como a maior interação com a economia chinesa poderia contribuir para tanto.

Tomando como referência a experiência dos países da ASEAN é possível identificar (ao menos) quatro condições a serem consideradas pelos países do Mercosul: i) a aproximação com a China ocorreu quando os países da ASEAN tinham clareza sobre a importância de ampliar a cooperação para evitar a ameaça competitiva chinesa, o que levou ao desenho de estratégias negociadoras com as múltiplas dimensões de comércio, de investimentos e de superação de limitações na infraestrutura; ii) a ASEAN reconheceu a heterogeneidade dos seus membros e se beneficiou do formato negociador flexível da China; iii) os países da ASEAN privilegiaram o fomento a cadeias regionais de valor, sobretudo para manufaturas mais complexas; iv) a ASEAN procurou maximizar os benefícios derivados da extroversão dos capitais chineses. Um exemplo de pragmatismo no planejamento e nas negociações, acima de divergências históricas ou ideológicas.

Essa foi a leitura que motivou a realização do presente projeto, que pretende basicamente contribuir com um arcabouço de análise para considerações sobre uma eventual decisão futura.

ASSOCIADOS DA SEÇÃO BRASILEIRA DO CIBC



© 2024 Conselho Empresarial Brasil-China.

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio sem permissão por escrito do CEBC.

Para mais informações:

**CEBC - Seção Brasileira**

Praça Floriano, 19, sala 2301, Centro,

Rio de Janeiro – RJ | CEP 20031-050

Tel.: +55 21 3212-4350

[cebc@cebc.org.br](mailto:cebc@cebc.org.br)

[www.cebc.org.br](http://www.cebc.org.br)

**Projeto gráfico:** Presto Design



Praça Floriano, 19 / sala 2301  
Centro - Rio de Janeiro - RJ - 20031-050

+55 21 3212-4350  
cebc@cebc.org.br

[www.cebc.org.br](http://www.cebc.org.br)

