Brazil in the South America economy and in the international scenario

Umberto Celli Junior*

The international trade has been marked by an unprecedented proliferation of regional, sub regional, inter-regional and especially bilateral preferential trade agreements ("PTA"). Currently, there are few countries that do not take part in such trade agreements. As a result of the stalemate in the WTO Doha Round negotiations, major trade players, such as the United States, the European Union and China, have been entering into PTA as a way of consolidating their market presence and having access to new markets. For fear that their export conditions might be affected, a considerable number of other developed countries, transition economies countries and developing countries massively became parties to PTA, evidencing the validity of the economic theory named "domino effect".

According to information available on WTO website (www.wto.org), there are 543 notified PTA, of which 354 are in force (access on January 10, 2013). Unlike what used to occur until very recently and as a result of the stalemate of the WTO, PTA of the so called last generation do not have as their primary objective liberalizing trade by means of tariff reductions. These PTA turned out to be new centers of global trade regulation ("*deep integration*"). Their proliferation generated the creation of different regulatory regimes that, in addition to replicating WTO basic rules (trade remedies, technical barriers to trade, sanitary and phytosanitary measures, among others, "*WTO in"*), contain other rules that render more rigid the intellectual property rights provisions and, in some cases, confer a more liberalizing trend to the trade in services negotiations ("*WTO plus"*). Additionally, these different regulatory regimes address areas not covered by the WTO, such as the promotion and protection

* Professor of International Law at the Faculty of Law of the University of São Paulo, Brazil. Coordinator of the Postgraduate Program in Latin American Integration of the University of São Paulo – PROLAM/USP.

of foreign investment, antitrust, environment, climate change and labor standards ("*WTO extra*").

The United States have a very well defined and standard PTA model that contains "*WTO plus*" and "*WTO extra*" rules[1]. With a few exceptions, such as the case of antitrust rules, the PTA executed by the United States cover the same areas. Rules on tariff reduction and origin rules permeate all of their PTA. Trade remedies, rules on technical barriers and sanitary and phytosanitary measures, trade in services, intellectual property, as well as environment, government procurement and labor standards are set out in nearly all PTA. In some cases, rules on subsidies and agriculture, as well as on foreign investments, are excluded.

Recently, the European Union adopted a new strategy with regards to PTA[2]. They contain areas usually regulated, such as tariff measures, agriculture, intellectual property, trade remedies and others that involve the so called new subjects: antitrust, government procurement and environment ("*WTO plus*" and "*WTO extra*"). Other areas, such as origin rules, trade in services, foreign investment, technical barriers to trade, sanitary and phytosanitary measures may vary depending on the PTA, which means that the latter may be subject to negotiation. The subsidies area, especially that concerning agriculture, has invariably been left out.

The more pragmatic China does not possess a definite model of PTA, as they vary according to the trading partners[3]. New areas or subjects ("*WTO extra*") are absent. In some cases, as in the PTA with Chile, there is no provision for liberalizing the trade in services. In the PTA with Singapore, agriculture and intellectual property were not covered.

[1] The United States have so far 14 PTA: Israel, NAFTA, Jordan, Singapore, Chile, Australia, Morocco, CAFTA-DR, Bahrain, Oman, Peru, Colombia, Korea and Panama.
[2] The European Union have PTA with 26 countries, of which 5 are worth mentioning as they show their current trends and characteristics, to wit: Mexico, South Africa, Chile, Korea and Colombia.
[3] Apart from the PTA with ASEAN and other specific agreements, China has 6 PTA, of which it is worth mentioning those with Chile, New Zealand, Singapore, Peru and Costa Rica, as they show current trends of China's PTA. China has an aggregate of 15 trade agreements taking into account all different types.

In South America, the PTA also proliferated. Peru, Colombia and Chile followed the paths of Mexico (which has 13 PTA) by entering into PTA with the United States. Chile and Colombia also executed PTA with the European Union. Peru and Chile also have PTA with China. In the aggregate, Chile has 21, Peru 12 and Colombia 11 PTA[4].

Despite the proliferation of PTA across the globe, Brazil and its MERCOSUR partners continued to consider the WTO as their main trading negotiation forum and concentrated their efforts on the conclusion of the Doha Round. In Brazil's view, while the bilateral negotiations of PTA of North/South type would not assure to it bargaining power to prevail its interests, multilateral negotiations could offer better conditions to strengthen its position in order to face the pressure usually exercised by the developed countries.

Indeed, Brazil became one of the most prestigious and respected leadership in the WTO. As one of the Agriculture G 20 coordinators alongside India, Brazil submitted important proposals regarding the liberalization of that sector and the reduction of subsidies granted mainly by the United States and the European Union. Additionally, Brazil presented important proposals on NAMA ("Non-Agricultural Market Access") and trade in services that aimed at reconciling the interests of developed and developing countries.

Brazil's strategy of prioritizing the multilateral negotiations resulted in the PTA negotiations being relegated to a second plan, especially those with the developed countries[5]. On the other hand, as of 2000, when MERCOSUR's Decision No. 32, which established that its members must negotiate all trade agreements as a trading block, came into force[6], a few PTA were executed with the Latin American Integration Association's (LAIA) countries and others with countries outside the region but in the political South/South axis.

[4] Chile, Mexico, Peru and Colombia have also recently formed the Pacific Alliance with a view to enhancing their trade ties with both the United States and Asia.
[5] It is worth noting that the negotiations with ALCA definitively failed in 2004, the very same year the so far unconcluded negotiations with the European Union started.
[6] This negotiation as a trading block arises from the status of MERCOSUR as a Customs Union.

There are 5 PTA executed by Brasil/MERCOSUR with countries outside the region, to wit: India, Israel, SACU, Egypt and Palestine[7]. Only the PTA with India and Israel are in force. They are PTA with very little ambition that, not unfrequently, cover a very limited number of preferential tariffs, as is the case of the PTA with India, in addition to being restricted to the trade in goods. The PTA with Israel and Egypt contain a provision on the liberalization of the trade in services to be carried out in the future, without a fixed term.

The rules on trade in goods are very poorly elaborated. In most cases, these PTA set out rules on trade remedies, technical barriers to trade and sanitary and phytosanitary measures that confine themselves to reproducing the WTO rules, very much unlike the United States and European Union's PTA which contain "*WTO plus*" and "*WTO extra*" rules for each of those rules. As regards subjects, such as intellectual property, foreign investment and the so called new subjects or areas (antitrust, environment, labor standards, government procurement, among others), regulation in the MERCOSUR's PTA is absent.

If, on the one hand, up to 2008, when there still were expectations that the Doha Round could be successfully concluded, Brazil's policy was right in focusing on the multilateral negotiations, on the other, in view of the current stalemate of the WTO, the scarcity of PTA and the ensuing absence of a negotiating model of PTA with rules reflecting the interests of the country, may cause serious damage to Brazil.

First, because there shall be a bigger difficulty for its products and services to access the markets of countries which are already engaged in PTA. Second, and most important, because, as mentioned earlier, if it maintains its position of relative isolation from PTA, Brazil, sooner or later, will end up being forced to abide to the new rules that are being created in the PTA across the globe. The models of PTA created especially by the United States and the European Union

[7] As a matter of a fact, solely the agreements executed with Israel, Egypt and Palestine constitute PTA, while the others are merely preferential tariffs agreements.

shall very likely expand internationally and their rules shall become global, despite the fact that they were not negotiated at the multilateral level.

This is ever more evident when one observes the movements and negotiations aimed at the formation of inter-regional and regional PTA of great magnitude involving not only the United States and the European Union but also certain Asian countries.

The Trans-Pacific Partnership (TPP), leaded by the United States, concentrates 40% of the global GDP. It includes a variety of countries such as Australia, Malaysia, Vietnam, Singapore, New Zealand, Chile, Peru, Brunei, Canada and Mexico. Japan and Korea may also join it shortly. The TPP has the ambitious objective of fully reshaping the international regime of trade and investments. It contains rules of the so called “following generation” in the areas of trade in goods, trade in services, intellectual property, trade and work, trade and environment, government procurement, regulatory coherence and development.

It is also under negotiation between the United States and the European Union the Transatlantic Free Trade Area (TAFTA) that may become the world’s largest free trade area. The TAFTA may result in the creation of rules that may also drive the international economic and trade relations. In Asia, there are two great efforts of convergence in course: ASEAN + 3 (China, Japan and Korea) and ASEAN + 6 (other than China, Japan and Korea, it could involve Australia, India and New Zealand).

Against this backdrop, it is imperative for Brazil to change its trade and economic strategy. To the extent that the political, economic and social results of the coming years may dictate the standard that may be followed by the region at the domestic level and in its insertion in the international arena, it is crucial for Brazil to accelerate the execution of PTA and to conceive a balanced PTA model that allows for the trade expansion and the attraction of investments, as well as the implementation of development policies.

In 2012, in a speech delivered in the Congress, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, Antonio Patriota, emphasized the need for Brazil to enter into new PTA. Initiatives in this direction have already started to materialize such as, for example, the retaking of the negotiations with the European Union. Additionally, public consultation on negotiations for a PTA with Canada was also opened. Japan may be the next country in the list. These facts show an important shift in the trade and economic strategy of the country. Nevertheless, it will be necessary that Brazil acts in line with its partners of MERCOSUR.

O Brasil na economia da América do Sul e no cenário internacional

Umberto Celli Junior[*]

O comércio internacional tem sido marcado por uma proliferação sem precedentes de acordos preferenciais de comércio regionais, subregionais, interregionais e, em especial, os bilaterais ("APC"). Atualmente, são poucos os países que ainda não fazem parte desses acordos. Com o impasse nas negociações da Rodada Doha da OMC, a alternativa das principais economias do mundo, como Estados Unidos, União Europeia e China, foi buscar a celebração de APC como forma de consolidar e ter acesso a novos mercados. O receio de boa parte de países desenvolvidos, de economias em transição e em desenvolvimento de perderem espaço em suas exportações levou-os a aderir maciçamente aos APC comprovando na prática a validade da teoria econômica do denominado "efeito dominó".

Informações constantes da página eletrônica da OMC (www.wto.org) dão conta de que existem 543 acordos APC notificados, dos quais 354 em vigor (acesso em 10/01/2013). Ao contrário do que ocorria até um passado recente e em razão da própria paralisia da OMC, esses acordos preferenciais de comércio de

[*] Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Brasil. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP.

última geração não mais possuem como objetivo primordial a liberalização do comércio via redução de barreiras tarifárias. Eles se transformaram em novos centros de regulação do comércio global ("*deep integration*"). Sua proliferação resultou na criação de regimes normativos diferenciados que, apesar de reproduzirem regras básicas da OMC (defesa comercial, barreiras técnicas ao comércio ou não-tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, por exemplo – "*OMC in*"), contêm outras que tornam mais rígidas as disposições relativas a propriedade intelectual e imprimem em alguns casos um viés mais liberalizante às negociações sobre o comércio de serviços ("*OMC plus*"). Tratam ainda de áreas não abrangidas pela OMC, tais como regras de promoção e proteção de investimentos estrangeiros, concorrência (antitruste e formação de cartéis), meio ambiente, mudança climática e padrões trabalhistas (cláusula social) ("*OMC extra").*

Os Estados Unidos seguem um modelo bem definido e padronizado de APC com características "*OMC plus*" e "*OMC extra*" [8]. Com poucas exceções, como é o caso de concorrência, as regras de seus APC abrangem frequentemente as mesmas áreas. Regras sobre redução tarifária e regras de origem constam de todos os acordos. Medidas de defesa comercial, regras sobre barreiras técnicas e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (TBT/SP), serviços e propriedade intelectual, assim como meio ambiente, compras governamentais e cláusula social, estão presentes em quase todos os APC. Em alguns casos, verifica-se que regras sobre subsídios e agricultura, assim como as relativas a investimentos foram excluídas.

A União Europeia passou a adotar recentemente nova estratégia com relação a seus APC[9]. Observam-se áreas tradicionalmente reguladas, tais como questões tarifárias, agricultura, propriedade intelectual, medidas de defesa comercial, e outras que envolvem alguns dos novos temas: concorrência,

[8] Os Estados Unidos celebraram até o momento 14 APC: Israel, NAFTA, Jordânia, Cingapura, Chile, Austrália, Marrocos, CAFTA-DR, Bahrein, Omã, Peru, Colômbia, Coreia e Panamá.

[9] A União Europeia possui APC com 26 países valendo destacar 5 deles que revelam suas atuais tendências e características, a saber: México, África do Sul, Chile, Coreia e Colômbia. No total, são 32 acordos levando-se em consideração os outros tipos, a saber, União Aduaneira, Área Econômica e Acordos de Associação Econômica.

compras governamentais e meio ambiente ("*OMC plus*" e "*OMC extra*"). Outras áreas como regras de origem, serviços, investimentos, barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias variam de acordo para acordo, o que significa que estão mais abertas a negociação. O tema subsídios, principalmente para a agricultura, tem ficado invariavelmente de fora.

A China, mais pragmática, não possui propriamente um modelo de APC, pois estes variam de acordo com os parceiros comerciais[10]. Nota-se que os novos temas ("*OMC extra*") não são regulados. Em alguns casos, como o APC com o Chile, não há previsão sobre a liberalização do comércio de serviços. No APC com Cingapura, agricultura e propriedade intelectual não foram cobertos.

Na América do Sul, os APC também proliferaram. Peru, Colômbia e Chile seguiram o caminho do México, que possui 13 APC, e aderiram a APC com os Estados Unidos. Chile e Colômbia também firmaram APC com a União Europeia. Peru e Chile possuem APC também com a China. No total, o Chile possui 21, o Peru 12 e a Colômbia 11 APC[11].

Apesar da proliferação dos APC, o Brasil e seus parceiros do MERCOSUL continuaram privilegiando a OMC como principal foro de negociações comerciais e concentraram seus esforços na conclusão da Rodada Doha. Na visão brasileira, enquanto as negociações bilaterais de APC do tipo norte-sul não lhe garantiriam poder de barganha suficiente para refletir seus interesses, as negociações multilaterais ofereciam ao país melhores condições para fortalecer seu posicionamento em face das pressões exercidas pelos países desenvolvidos.

De fato, o Brasil transformou-se em uma das grandes e reconhecidas lideranças na OMC. Como um dos coordenadores do G-20 Agrícola ao lado da Índia, o país apresentou propostas importantes para a liberalização desse setor

[10] Além do acordo com a ASEAN e outros com vinculação específica, a China possui 6 APC, dos quais vale a pena destacar os celebrados com Chile, Nova Zelândia, Cingapura, Peru e Costa Rica por demonstrarem as tendências de seus APC. São 15 no total os acordos comerciais da China, levando-se em consideração todos os diferentes tipos.

[11] Chile, México, Peru e Colômbia integram ainda a Aliança do Pacífico com vistas a uma maior aproximação comercial com os Estados Unidos e a Ásia.

e a redução de subsídios concedidos principalmente por Estados Unidos e União Europeia. Também formulou propostas importantes em NAMA ("*Non-Agricultural Market Access*") e serviços que procuravam conciliar os interesses dos países desenvolvidos e os dos em desenvolvimento.

Essa estratégia de privilegiar as negociações multilaterais fez com que as negociações de APC fossem relegadas a um segundo plano, especialmente aquelas com os países desenvolvidos[12]. Por outro lado, a partir de 2000, quando entrou em vigor a Decisão No. 32 do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, a qual determinou que os Estados-membros passassem a negociar acordos preferenciais em bloco[13], alguns APC foram celebrados no âmbito da ALADI e com outros países de fora da região, mas no eixo político Sul/Sul.

São 5 os acordos comerciais firmados por Brasil/MERCOSUL com países de fora da região, a saber: Índia, Israel, SACU, Egito e Palestina[14]. Apenas os acordos com Índia e Israel estão em vigor. Trata-se de acordos pouco ambiciosos, muitas vezes abrangendo apenas um pequeno número de linhas tarifárias objeto de margens de preferência, tal como ocorre no APC com a Índia, e restritos ao comércio de bens. Os APC com Israel e Egito contêm a previsão de uma liberalização do comércio de serviços a ser realizada no futuro, sem prazo definido.

As regras sobre o comércio de bens também se mostram pouco elaboradas. Em grande parte dos casos, esses APC apresentam regras sobre medidas de defesa comercial, barreiras técnicas e barreiras sanitárias e fitossanitárias que se limitam a reproduzir as regras da OMC, ao contrário dos APC dos Estados Unidos e da União Europeia que contêm regras "*OMC plus*" em cada um

[12] Vale lembrar que as negociações com a ALCA fracassaram definitivamente em 2004, mesmo ano que começaram as negociações com a União Europeia até hoje não concluídas.
[13] A negociação em bloco ou em conjunto decorre da condição de o MERCOSUL constituir uma União Aduaneira.
[14] A rigor, somente os acordos com Israel, Egito e Palestina constituem APC, enquanto os demais são acordos de preferências tarifárias apenas. Existem APC com negociações em curso com a Turquia, Jordânia e Paquistão, dentre outros.

desses temas. Em temas como propriedade intelectual, investimentos e os chamados novos temas (concorrência, meio ambiente, cláusulas sociais, compras governamentais, entre outros), a regulação no âmbito desses APC é praticamente inexistente, havendo, quando muito, apenas cláusulas estabelecendo a cooperação entre as partes.

Se, de um lado, até 2008, quando ainda havia expectativas de que a Rodada Doha pudesse ser concluída com êxito, o Brasil acertou ao concentrar seus esforços nas negociações multilaterais, de outro, tendo em vista a atual paralisia da OMC, a escassez de APC assinados e a consequente ausência de um modelo de negociação de APC com regras que reflitam seus interesses, poderão causar sérios prejuízos ao país.

Primeiro, com relação a uma maior dificuldade de acesso de seus produtos e serviços aos mercados de países que estão engajados em APC. Segundo e mais importante, porque, como mencionado anteriormente, ao manter-se em posição de relativo isolamento em relação aos APC, o país acabará, mais cedo ou mais tarde, tendo de aderir às novas regras de comércio internacional que estão sendo gestadas nesses APC. Os modelos de APC criados especialmente por Estados Unidos e União Europeia deverão disseminar-se entre os países e suas regras poderão tornar-se globais, ainda que não tenham sido negociadas no âmbito multilateral.

Isso fica ainda mais evidente quando se observam os movimentos e as negociações para a formação de APC interregionais e regionais de grande porte e magnitude que envolvem não somente os Estados Unidos e a União Europeia, como também países da Ásia.

A Parceria Trans-Pacífica (*Trans-Pacific Partnership (TPP)*), liderada pelos Estados Unidos, concentra 40% do PIB global e inclui Austrália, Malásia, Vietnã, Cingapura, Nova Zelândia, Chile, Peru, Brunei, Canadá, México, podendo vir a incluir ainda Japão e Coreia do Sul. Possui o ambicioso objetivo de redesenhar completamente o regime internacional de comércio e investimentos. Contem regras já denominadas de “geração seguinte” nas áreas

de comércio de bens, serviços, propriedade intelectual, comércio e trabalho, comércio e meio ambiente, compras governamentais, coerência regulatória e desenvolvimento.

Também está em negociação entre Estados Unidos e União Europeia aquela que poderá se tornar a maior área de livre comércio do mundo: a Área de Livre Comércio do Transatlântico ("*Transatlantic Free Trade Area – ("TAFTA*")). A TAFTA também poderá resultar na criação de regras que pautarão as relações econômicas e comerciais internacionais. Na Ásia, existem dois grandes esforços de convergência em andamento: ASEAN + 3 (China, Japão e Coréia) e ASEAN + 6 (além de China, Japão e Coréia, incluiria Austrália, Índia e Nova Zelândia).

Em face desse cenário, o Brasil necessita mudar sua estratégia comercial e econômica. Na medida em que os resultados políticos, econômicos e sociais dos próximos anos do Brasil poderão ditar o padrão que será eventualmente seguido pela região no plano interno e em sua inserção mundial, é fundamental acelerar a celebração dos APC e estabelecer um modelo equilibrado que permita a expansão comercial e a atração de investimentos, bem como a implantação de políticas de desenvolvimento.

Em 2012, em um discurso à Câmara de Deputados, o Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, afirmou a necessidade de o Brasil firmar novos APC. Iniciativas nesse sentido começaram a se materializar como, por exemplo, o relançamento das negociações com a União Europeia. Além disso, foram abertas consultas sobre negociações de um APC com o Canadá. Especula-se, ainda, sobre eventuais negociações com o Japão. Esses fatos apontam para uma importante mudança da estratégia comercial e econômica do país. Será preciso, no entanto, que o Brasil aja em sintonia com seus parceiros do MERCOSUL.