

Inserção Internacional Brasileira: **CAMINHOS PARA O FUTURO**

Publicação 2/12

A inserção internacional do Brasil
sob a ótica dos acordos comerciais



Realização:



1. RESUMO EXECUTIVO

Contexto e diagnóstico

- O estudo, parte da série *Inserção Internacional Brasileira: Caminhos para o Futuro* (ICC Brasil, Instituto Semeia e FGV Global Business), analisa o baixo nível de integração do Brasil às redes globais de comércio.
- O cenário global atual é marcado por maior protecionismo e enfraquecimento do sistema multilateral de comércio, frente aos quais o Brasil tem reagido de forma lenta e pouco efetiva.

Situação atual dos acordos comerciais brasileiros

- O Brasil possui 16 acordos comerciais em vigor, além do Mercosul, abrangendo 24 parceiros, majoritariamente na América do Sul.
- Apenas cerca de 12% do fluxo comercial do país ocorre com nações em produtos com as quais há algum tipo de preferência tarifária.
- Mesmo incluindo o Mercosul, o grau de cobertura é muito inferior ao de economias comparáveis — em países como Chile, Peru, México e Colômbia, supera 70%, enquanto no Brasil é de 15,7%.
- Mais além, mesmo com os acordos Mercosul-Singapura, Mercosul-UE e Mercosul-EFTA, o índice do Brasil passaria de 15,7% para 34,7%, uma elevação importante, mais ainda em patamar muito distante de vários dos seus pares latino-americanos.

Limitações estruturais

- Acordos pouco profundos, com baixa cobertura tarifária e ausência de temas modernos (investimentos, serviços, propriedade intelectual, comércio digital).
- Essas lacunas reduzem a capacidade de os acordos impulsionarem produtividade, inovação e ambiente de negócios.
- Desafios institucionais do Mercosul
- Criado em 1991 com o objetivo de se tornar um mercado comum, o Mercosul não alcançou plena integração.

- Persistem barreiras intrabloco (automotivo, açúcar) e falhas na tarifa externa comum.
- A exigência de negociações conjuntas e por consenso limita avanços e gera lentidão.

Recomendações do estudo

- Revisar o papel e a estrutura do Mercosul, tornando-o mais flexível.
- Permitir que países-membros negociem individualmente quando não houver consenso.
- Ampliar e diversificar acordos comerciais, incorporando temas contemporâneos e estratégias mais pragmáticas e ambiciosas.

Conclusão

- O Brasil está subaproveitando o potencial do comércio internacional como motor de crescimento e inovação.
- É urgente adotar uma estratégia moderna e integrada de inserção internacional, capaz de fortalecer a presença do país nas cadeias globais de valor e aumentar sua competitividade.



2. INTRODUÇÃO

A recente guinada protecionista nos EUA reacendeu o debate sobre políticas comerciais em nível global, seus impactos redistributivos e sua importância como alavanca de crescimento das economias. Em paralelo, evidenciam-se as consequências negativas do enfraquecimento do sistema multilateral de comércio baseado em regras, em um contexto em que, de forma crescente, fatores geopolíticos se sobrepõem a critérios de eficiência econômica na tomada de decisão das empresas.

Os recentes anúncios americanos também vêm impactando o desenho das políticas de comércio exterior em vários países e blocos econômicos no mundo, a partir da busca por novos parceiros comerciais e da diminuição da dependência econômica do mercado americano.

No Brasil, a imposição do “tarifaço” tornou urgente o redirecionamento das exportações de produtos agrícolas e industriais brasileiros para mercados alternativos, colocando em evidência os baixos níveis de inserção internacional do país, refletido, entre outros, em uma rede limitada e pouco efetiva de acordos comerciais.

3. BAIXA EFETIVIDADE DOS ACORDOS COMERCIAIS FIRMADOS PELO BRASIL

Em que pesem os benefícios da inserção internacional por meio de acordos comerciais, o Brasil possui, na atualidade, apenas 16 acordos comerciais em vigor, além do próprio Mercosul — bloco que reúne Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, fundado em 1991.

A Figura 1 apresenta os países com os quais o Brasil mantém esses acordos. Observa-se que a maior parte dos sócios comerciais está concentrada no continente americano, especialmente na América do Sul. Já em relação à África e à Ásia, destacam-se os acordos firmados com a União Aduaneira da África Austral (SACU)¹, Egito, Israel, Palestina e Índia.

Na negociação de um acordo comercial, um dos elementos centrais é a definição da lista de concessões tarifárias, isto é, os produtos que efetivamente receberão tratamento preferencial. A assinatura de um acordo não implica, necessariamente, a liberalização de todos os bens produzidos domesticamente. Em muitos casos, os compromissos assumidos abrangem apenas uma fração das linhas tarifárias, o que pode resultar em cobertura limitada e efeitos restritos

sobre o comércio bilateral. Assim, **mais do que a quantidade de acordos firmados, o que realmente importa é a relevância de cada acordo para os fluxos comerciais do país.**

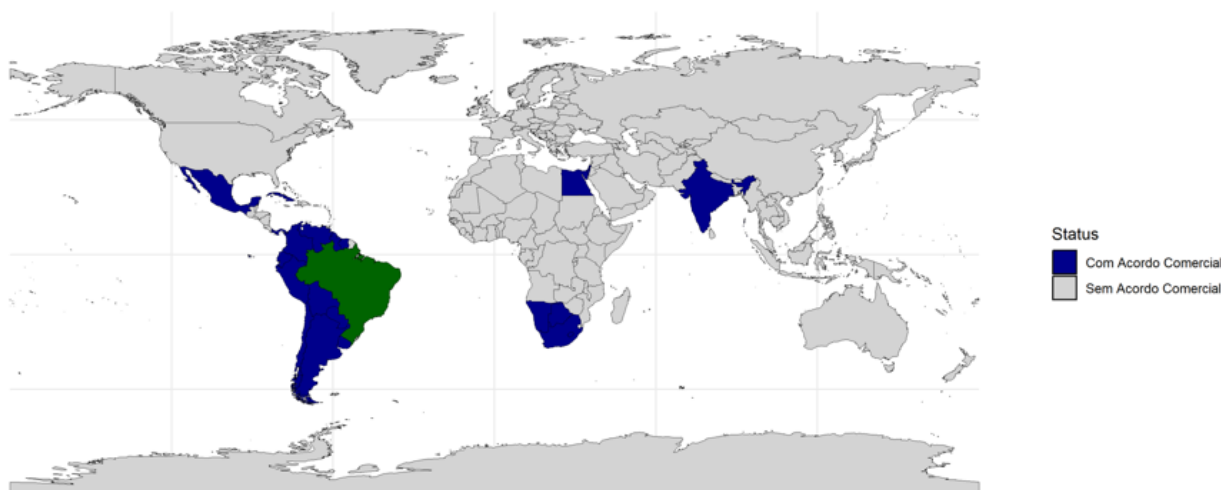
Nesse contexto, ao analisar os acordos dos quais o Brasil participa e, com isso, ter uma melhor “fotografia” do nível de inserção internacional do país, é fundamental considerar não apenas o número de acordos formalizados, mas também o peso efetivo de cada um deles no comércio exterior brasileiro. Para isso, este *policy brief* considerou todos os acordos comerciais vigentes dos quais o Brasil é signatário, bem como a cobertura tarifária de cada um deles — ou seja, as linhas tarifárias incluídas em cada acordo. Em seguida, avaliamos a representatividade de cada acordo no comércio brasileiro, considerando a proporção das exportações, importações e do fluxo comercial total coberta por essas linhas tarifárias.

A Figura 2 ilustra essa dimensão, apresentando a participação das exportações, importações e do fluxo comercial do Brasil coberta por acordos comerciais. Para maior clareza sobre a impor-

¹ A Southern African Customs Union (SACU) é uma união aduaneira formada por cinco países africanos: Botsuana, Suazilândia, Lesoto, Namíbia e África do Sul, estabelecida em 1910.

tância individual de cada sócio comercial para o comércio exterior brasileiro, optou-se pela representação dos países de forma individualizada (e não em bloco, como no caso do Mercosul ou SACU).

Figura 1. Disposição geográfica dos acordos comerciais (livre comércio ou preferenciais) firmados pelo Brasil e atualmente em vigor.



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados oficiais do MDIC.

Nessa figura vemos que, embora o Brasil possua um conjunto de 24 sócios comerciais, sua relevância para o comércio exterior do país é limitada: apenas cerca de 12,25% do fluxo comercial brasileiro flui por esses acordos, pagando tarifas preferenciais (reduzidas ou zeradas). Mesmo considerando o Mercosul – em que a Argentina se destaca como principal parceiro, respondendo por quase 3% do fluxo total –, a participação permanece relativamente pequena diante da magnitude do comércio brasileiro. Em termos relativos, quase um quarto de todo o comércio do Brasil com países signatários de acordos ocorre com a Argentina. Os demais sócios do Mercosul, Uruguai e Paraguai, representam individualmente menos de 1% do comércio exterior brasileiro.

Esses números evidenciam que, apesar da quantidade de acordos firmados, a cobertura efetiva do comércio brasileiro por meio desses instrumentos permanece bastante limitada. O acordo com o Egito, por exemplo, responde por apenas 0,71% das exportações e 0,18% das importações brasileiras. Mesmo no

caso da Índia – a participação das exportações abrangidas pelo acordo é de apenas 0,42% do total exportado pelo Brasil². Além disso, acordos com países como Panamá, Namíbia e São Cristóvão de Névis têm peso praticamente nulo, com participação próxima de zero no total das exportações brasileiras.



² O acordo Mercosul-Índia compreende a negociação de cerca de 450 linhas tarifárias. Já ambos os acordos Mercosul-SACU e Brasil-México possuem pouco mais de 1.000 linhas tarifárias negociadas. Para uma perspectiva do baixo nível de ambição destes acordos, importante mencionar que o Mercosul tem cerca de 10.300 NCMs (Nomenclatura Comum do Mercosul) passíveis de negociação.

Figura 2 - Relevância dos Acordos Comerciais no Comércio Exterior do Brasil (Ano base: 2023).

Acordo Comercial vigente com:	Participação nas Ex- portações (%)	Participação nas Im- portações (%)	Participação no Fluxo Comercial (%)
Argentina	3,24%	2,48%	2,92%
México	2,37%	2,15%	2,28%
Chile	2,21%	1,70%	2,00%
Colômbia	0,96%	0,69%	0,85%
Uruguai	0,90%	0,56%	0,76%
Paraguai	0,56%	0,90%	0,71%
Bolívia	0,44%	0,61%	0,51%
Egito	0,71%	0,18%	0,49%
Índia	0,42%	0,57%	0,48%
Peru	0,80%	0,00%	0,47%
Israel	0,16%	0,56%	0,33%
Venezuela	0,27%	0,18%	0,23%
Equador	0,26%	0,03%	0,16%
África do Sul	0,04%	0,04%	0,04%
Guiana	0,03%	0,00%	0,02%
Cuba	0,02%	0,00%	0,01%
Palestina	0,01%	0,00%	0,01%
Panamá	0,00%	0,00%	0,00%
Namíbia	0,00%	0,00%	0,00%
São Cristóvão e Névis	0,00%	0,00%	0,00%
Botsuana	0,00%	0,00%	0,00%
Suazilândia	0,00%	0,00%	0,00%
Lesoto	0,00%	0,00%	0,00%
Surinami	0,00%	0,00%	0,00%
Total	13,4%	10,66%	12,25%

Fonte: Elaboração Própria com dados de Acordos Comerciais do SISCOMEX³ e dados do CEPIL-BACI.

4. A ABRANGÊNCIA E A PROFUNDIDADE DA REDE DE ACORDOS COMERCIAIS DO BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

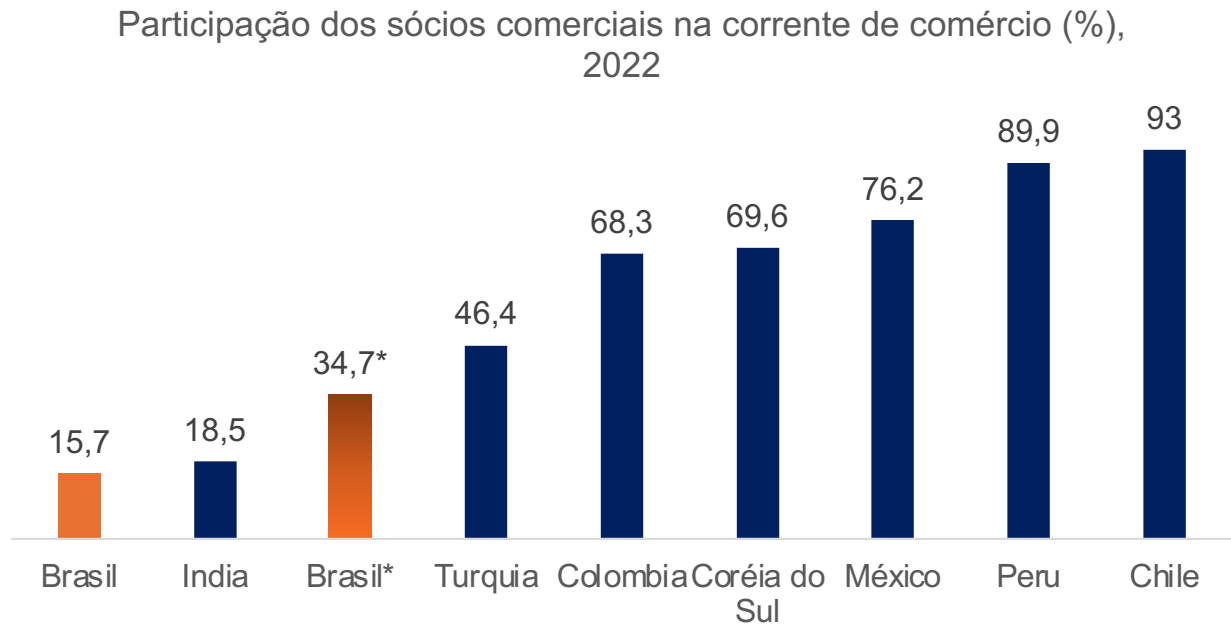
Quão distante está a rede de acordos comerciais do Brasil em relação a outros países em desenvolvimento? A Figura 3 coloca em perspectiva comparada a cobertura dos acordos comerciais do Brasil (grande parte por meio do Mercosul) em relação a outros países em desenvolvimento⁴. No caso em questão, considera-se a parcela do valor total comercializado por cada país (exportações + importações) que é feita com sócios em acordos comerciais, sem levar em consideração o total de linhas tarifárias efetivamente negociadas. Neste caso, a participação dos acordos comerciais brasileiros na corrente de comércio do país aumenta de 12,25% para 15,7%, ainda muito distante, por exemplo, dos seus pares latino-americanos como Chile (93%), Peru (89,9%), México (76,2%) e Colômbia (68,3%), todos eles membros do bloco comercial Aliança do Pacífico. Mesmo considerando que os recém negociados acordos do Mercosul entrem finalmente em vigor (caso dos acordos Mercosul-Singapura, Mercosul-UE e Mercosul-EFTA), o índice do Brasil passaria de 15,7% para 34,7%, uma elevação importante, mais ainda em patamar muito distante de vários dos seus pares latino-americanos, como também da Coreia do Sul e da Turquia.



3 BRASIL. Acordos comerciais — Siscomex. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais>. Acesso em: 8 set. 2025.

4 À exceção da Coreia do Sul que, no começo da segunda metade do século passado, ainda era um país mais pobre que o Brasil. Em poucas décadas, por meio de uma política de estado voltada para o aumento da sua inserção internacional e de investimentos maciços em educação, tornou-se um país desenvolvido.

Figura 3 – Cobertura dos acordos do Brasil em relação a outros países (Ano base 2022).



Fonte: Elaboração própria com dados do Wits e Desta. O valor reportado para Brasil* acrescenta os novos acordos negociados, mas ainda não internalizados, Mercosul-Singapura, Mercosul-EFTA e Mercosul-UE. Caso a Índia formalize o acordo ora em negociação com a UE, seu índice subiria de 18,5% para 32,6%, pouco abaixo do Brasil.

Uma forma alternativa de avaliar o nível de inserção internacional dos países se dá por meio do peso econômico dos seus sócios comerciais. A Figura 4 apresenta, para cada um dos países selecionados, a participação no PIB global dos seus respectivos sócios comerciais. O Brasil, apesar de detentor de uma rede de acordos com cerca de 24 sócios comerciais, está conectado a uma parcela de cerca de 6,7% do PIB global, o que revela a baixa expressividade econômica de seus sócios comerciais. Países como Chile, Peru e Coreia do Sul, por exemplo, estão conectados a redes de acordos comerciais com representatividade acima de 75% do PIB global. Novamente, caso os acordos recém negociados sejam incluídos na amostra do Brasil, o índice brasileiro sobe de 6,7% para 29,2%, ainda em patamar muito abaixo dos seus pares latino-americanos, como também da Coreia do Sul.

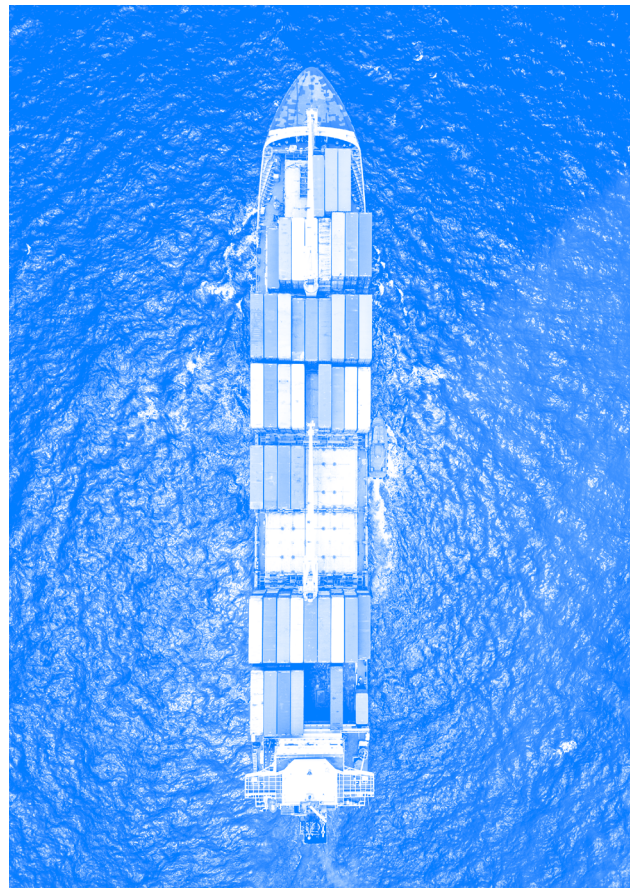
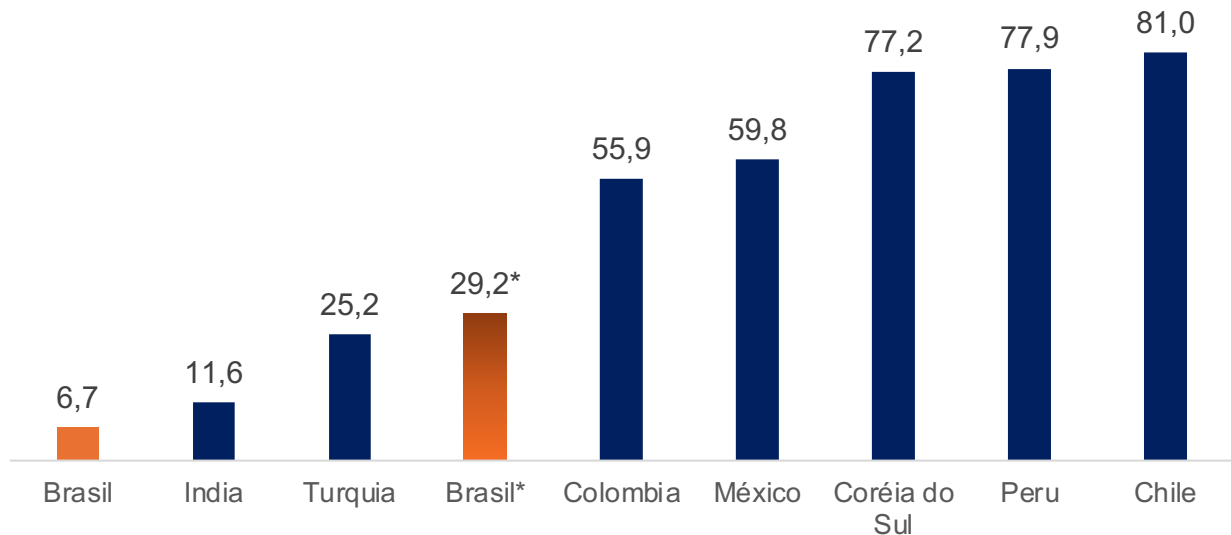


Figura 4 – Cobertura dos acordos do Brasil em relação a outros países (Ano base 2022), segundo participação no PIB global.

Participação da rede de acordos comerciais no PIB global (%), 2022

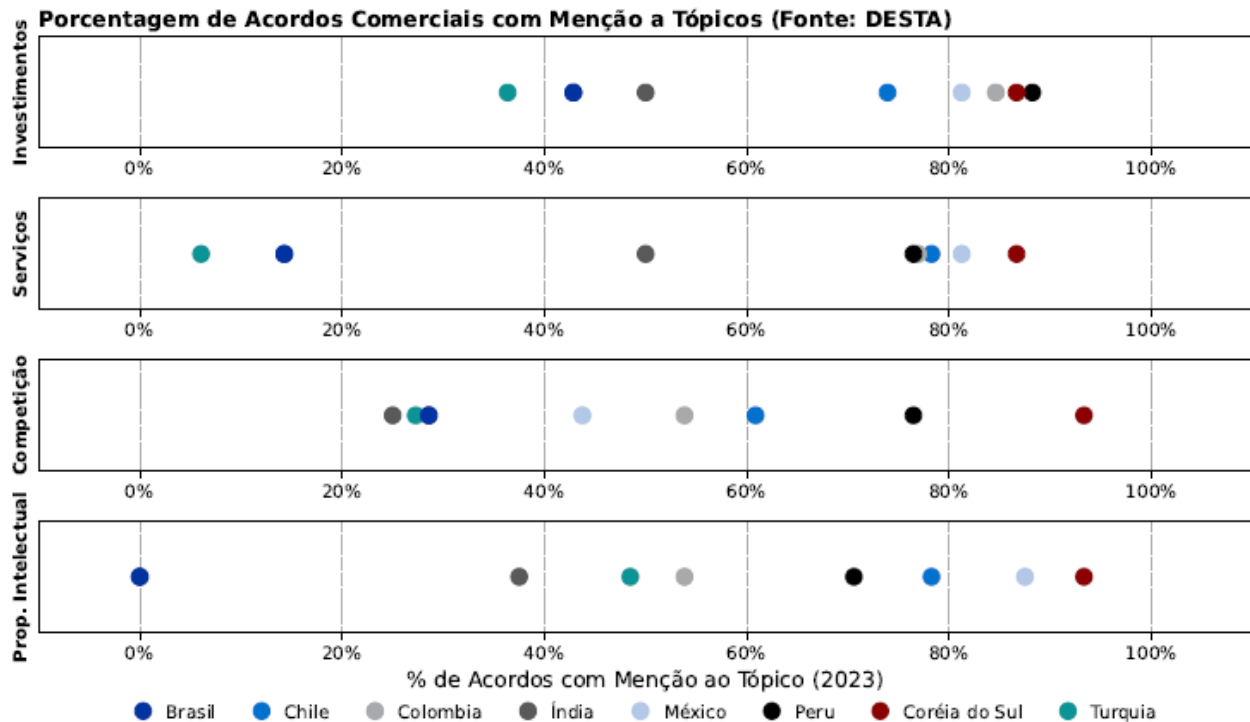


Fonte: Elaboração própria com dados do Wits e Desta. O valor reportado para Brasil* acrescenta os novos acordos negociados, mas ainda não internalizados, Mercosul-Singapura, Mercosul-EFTA e Mercosul-UE. Caso a Índia formalize o acordo ora em negociação com a UE, seu índice subiria de 18,5% para 32,6%, pouco abaixo do Brasil.

Com relação ao nível de ambição expresso no conteúdo dos acordos negociados pelo Brasil, a Figura 5 revela o percentual ainda muito baixo de cláusulas modernas relativas a temas como investimentos, serviços, defesa da concorrência (competição) e propriedade intelectual, apenas para citar alguns. No espectro oposto, destaca-se o alto percentual de cláusulas modernas nos acordos negociados pelos países da Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Peru e Chile) e da Coreia do Sul.



Figura 5 - Cobertura dos acordos do Brasil em relação a outros países (Ano base 2022), segundo participação no PIB global.



Fonte: Elaboração própria com dados da Desta.

5. HÁ ALGUMA RELAÇÃO ENTRE O *MODUS OPERANDI* DO MERCOSUL E O BAIXO DINAMISMO DA AGENDA COMERCIAL BRASILEIRA?

O Mercosul, bloco comercial constituído por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, foi criado em 1991 a partir da assinatura do Tratado de Assunção. O acordo previa a formação de um mercado comum até o final de 1994, a partir da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, da criação de uma tarifa externa comum e do alinhamento de políticas macroeconômicas e setoriais, além da harmonização de legislações em áreas pertinentes.

Tamanha ambição em um espaço curto de tempo requereu forte flexibilização por parte dos países membros, sobretudo em função das suas assimetrias sociais, políticas e econômicas. A aceitação de adaptações e excepcionalidades, além de acordos internos que terminaram por

postergar o aprofundamento dos processos de integração, tornaram-se constantes na dinâmica operacional do Mercosul.

Passados quase 35 anos, é preciso reconhecer que o Mercosul ainda está muito longe do nível de integração ambicionado no Tratado de Assunção. Em particular, é possível citar ao menos 3 aspectos que corroboram esta afirmação.

- Ainda não há livre comércio propriamente dito entre os sócios do bloco, na medida em que setores importantes, como automotivo e açúcar, continuam fora do acordo.
- A existência de regras de origem para o comércio intrabloco perdura até os dias atuais, impondo barreiras à transformação do

Mercosul em uma plataforma de integração global e à conexão das suas indústrias às cadeias globais e regionais de valor.

- iii. Ainda não há como se falar em tarifa externa comum, dado o número excessivo de linhas tarifárias excepcionadas, estimado em cerca de 40% do universo tarifário do bloco. As várias exceções tarifárias, aceitas desde os primeiros anos da sua criação, descaracteriza o projeto de uma política comercial comum e aproxima o Mercosul do funcionamento de uma área preferencial de comércio.

As imperfeições detectadas no projeto do Mercosul, que o distanciam do ideal de um “mercado comum”, tal como previsto no Tratado de Assunção, refletem a complexa economia política do bloco, formado a partir de economias muito heterogêneas e com distintas demandas sociais, políticas e econômicas. Ao longo de sua história, a flexibilidade regulatória foi elemento vital para a manutenção da unidade do Mercosul, ainda que não necessariamente desejável sob o ponto de vista da segurança jurídica do seu ambiente de negócios.

Por outro lado, a permanência indefinida de algumas dessas imperfeições regulatórias termina por criar obrigações internas que deixam de fazer sentido prático na atualidade, mas não sem impor altos custos econômicos aos seus sócios. Este é o caso, por exemplo, da obrigatoriedade de negociações comerciais em bloco com terceiros países – as quais devem ser feitas por consenso entre os sócios, a partir do entendimento de que o Mercosul dispõe de uma “política externa comum”, ainda que inexista uma tarifa externa comum que lhe confira respaldo técnico. Ainda assim, o bloco se autodeclara uma união aduaneira⁵ (estágio de integração subsequente ao de uma área de livre comércio, caracterizado pela constituição de uma tarifa externa comum e eliminação de regras de origem para o comércio intrabloco), mesmo sem haver constituído o arcabouço regulatório necessário para arranjos comerciais desta natureza.

Na medida em que todas as negociações comerciais (extra Aladi) do Mercosul são feitas em bloco e por consenso, são frequentes os atrasos e distorções na agenda negociadora. Por exemplo, não são incomuns os casos em que as economias menores do Mercosul solicitam a exclusão de linhas tarifárias estratégicas para o Brasil no âmbito das negociações com países terceiros, com o simples objetivo de manter cativo - e exclusivo - o grande mercado brasileiro para seus produtos. Subjacente está a ideia de “criar moeda de troca” e aumentar o poder de barganha dos países pequenos na negociação direta com os países terceiros, aumentando as chances de bons resultados individuais, caso aceitem retirar essas exclusões. Em muitas ocasiões, esses ganhos poderiam ser auferidos pelo Brasil, ao ter a oportunidade de construir uma oferta mais atrativa utilizando a maior dimensão do seu próprio mercado. Na prática, como visto, não existe a “negociação conjunta” do Mercosul, visando a maximização do bem-estar do bloco, mas sim uma série de barganhas bilaterais com países terceiros, visando a maximização do bem-estar individual⁶ de cada sócio.

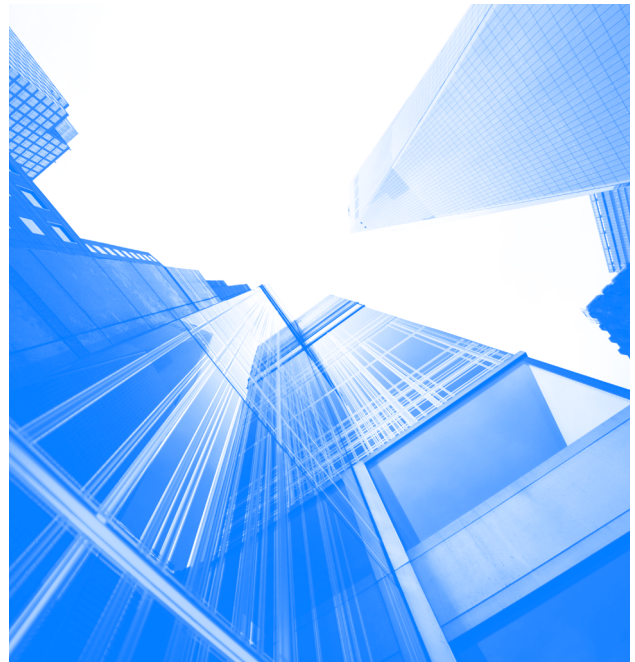
Para além da dificuldade da formação de consensos econômicos na agenda de negociações com países terceiros, existem também questões que envolvem a política regional do bloco. Neste sentido, o histórico do Mercosul revela que, quando não há alinhamento político entre Brasil e Argentina, as duas maiores economias do Mercosul, a agenda do bloco tende a avançar em ritmo muito mais lento do que o necessário. Sobre o aparente aumento de dinamismo atual do Mercosul, com os recentes anúncios dos acordos Mercosul-Singapura, Mercosul-UE e Mercosul-EFTA, é importante ter em perspectiva que se trata de negociações adiantadas ou concluídas em governos anteriores⁷, com revisões e assinatura em 2023 e 2025. Ainda que boa notícia para o comércio exterior brasileiro, as negociações Mercosul-UE levaram cerca de 25 anos para serem finalmente concluídas.

5 Dos mais de 350 acordos comerciais vigentes no mundo, apenas cerca de 4% são classificados como uniões aduaneiras, segundo a OMC.

6 Aqui há uma clara diferença, por exemplo, com a União Europeia, onde uma “comissão negociadora” representa os interesses dos 27 membros na mesa de negociação, com visão holística e buscando a maximização do bem-estar do bloco.

7 As negociações Mercosul-UE e Mercosul-EFTA foram concluídas em 2019. Já as negociações Mercosul-Singapura, em 2022.

Diante do diagnóstico do baixo dinamismo da agenda comercial brasileira e do Mercosul, explicitado nos itens anteriores, cabe avaliar se o modelo de obrigatoriedade das negociações em bloco, mesmo na ausência de uma política externa comum que a justifique, tem sido percebido como benéfico para Mercosul⁸. A este propósito, tanto o Uruguai quanto a Argentina recentemente apresentaram propostas⁹ no âmbito do GMC (Grupo Mercado Comum), buscando uma maior flexibilidade nas negociações extra Aladi do Mercosul. De forma geral, ambas as propostas sugerem que os membros do bloco possam negociar acordos com países terceiros de forma individual, na medida em que os demais sócios não estejam interessados em participar. Caso algum outro sócio deseje engajar-se na negociação, não haveria qualquer empecilho jurídico.



6. CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA UM MAIOR DINAMISMO DA AGENDA COMERCIAL DO BRASIL

As evidências apresentadas neste *policy brief* sugerem que o Brasil possui uma rede de acordos comerciais ainda limitada e pouco eficaz, mesmo quando considerados os novos acordos recentemente anunciados pelo Mercosul (ainda não internalizados). Até o momento, os acordos comerciais negociados pelo Brasil são, em geral, pouco ambiciosos sob o ponto de vista da sua vinculação a compromissos modernos, sobretudo no campo não-tarifário. Neste sentido, o Brasil perde a oportunidade de fazer avanços significativos na melhoria do seu ambiente de negócios, a partir da formalização de acordos comerciais modernos, com provisões no estado da arte em serviços, propriedade intelectual, comércio digital, entre outros.

A recrudescimento do protecionismo estadunidense vem aumentando o apetite dos países afetados por novas negociações comerciais,

abrindo nova janela de oportunidade para países como o Brasil, ainda pouco inseridos na economia global. Para que o Brasil consiga se beneficiar deste novo contexto geopolítico global, sob a ótica dos acordos comerciais, faz-se necessária uma estratégia mais ampla de novos acordos e uma séria reflexão sobre o estado atual do Mercosul, avaliando-se a possibilidade para que seus sócios possam negociar acordos de forma individual.

A série de publicações sobre a inserção internacional do Brasil é uma iniciativa em parceria entre a ICC Brasil, o Instituto Semeia e o FGV Global Business.

⁸ Os países do Mercosul têm permissão para negociar acordos individualmente no âmbito da Aladi (Associação Latino-americana de Integração), no contexto dos chamados “acordos quadro”.

⁹ <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reunion-de-cancilleres-del-mercosur-mondino-explico-la-propuesta-argentina-para>.
<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/uruguay-propone-mercosur-flexibilizar-acuerdos-terceros>.



CRÉDITOS

Este documento é uma análise encomendada pela ICC Brasil e pelo Instituto Semeia para a FGV Global Business. Seu conteúdo não reflete, necessariamente, as opiniões individuais das organizações que integram a rede de relacionamento da ICC Brasil.

DIREITOS RESERVADOS

A ICC Brasil e o Instituto Semeia detêm todos os direitos sobre este documento. É proibida a reprodução ou transmissão de qualquer parte desta publicação, por qualquer meio ou formato, incluindo fotocópias, gravações ou sistemas de armazenamento e recuperação de informações, sem a devida autorização.