



Revista Brasileira de Comércio Exterior

Ano XXXIII

140

Julho, Agosto
e Setembro
de 2019

A nova POLÍTICA COMERCIAL do Brasil

Reflexões sobre o acordo
MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

Sobre aceder a
OCDE

Integração birregional
com o acordo
MERCOSUL-EFTA

Subsídios agrícolas:
UMA TAREFA
INCONCLUSA NA OMC

Imagem: Free-Photos por Pixabay



fundação
centro de estudos
do comércio
exterior

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

2 Editorial

A nova política comercial do Brasil

Ricardo Markwald

4 Acordo Mercosul-EFTA

A nova política comercial do Brasil. Um olhar preliminar sobre tarifas

Fernando Coppe Alcaraz

12 Brasil na OCDE

Sobre aceder à OCDE

Carlos Márcio Cozendey

20 Subsídios Agrícolas na OMC

Subsídios Agrícolas: uma tarefa inconclusa da OMC

Alexandre Peña Ghisleni

28 Acordo Mercosul-União Europeia

Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia

Marcelo José Braga Nonnenberg e Fernando José Ribeiro

40 Acordo Mercosul-União Europeia: reflexões a partir da perspectiva do Brasil

Lia Baker Valls Pereira

50 Acordo Mercosul-EFTA

Acordo Mercosul-EFTA: Completando a integração birregional

Jesica De Angelis, Belisario de Azevedo, Kathia Michalczewsky e Verónica Toscani

60 Investimento Externo

A propósito de investimentos

Renato Baumann

A nova política comercial do Brasil

A Reforma da Previdência e a Reforma Tributária são duas iniciativas que concentram os esforços do novo governo e, também, a atenção do público. No entanto, passos importantes têm sido dados em outras áreas de política como evidenciado pelos avanços examinados nos diversos artigos que compõem a presente edição da RBCE, com foco na política comercial e de negociações externas.

O fim das negociações para o estabelecimento de acordos entre o Mercosul e os países da União Europeia, assim como com os países da Associação Europeia de Livre Comércio não podem ser atribuídos à atual administração, haja vista os esforços realizados por governos anteriores, notadamente o governo Temer, e pelos demais parceiros do Mercosul. Em mais de uma ocasião as negociações, principalmente com a União Europeia, tinham chegado a seu termo sem que fosse possível dar o arremate final. A concretização de ambos os acordos com o anúncio do fim das negociações é, portanto, mérito da atual administração, embora subsistam fundamentadas dúvidas sobre a efetiva assinatura de tais acordos em virtude de anunciadas e previsíveis resistências tanto de parceiros europeus como do Mercosul. Os três artigos incluídos nesta edição da RBCE, com foco em tais acordos, descrevem o escopo daquilo que foi acordado, comentam os compromissos assumidos nas diversas disciplinas e apontam potenciais ganhos e eventuais desafios para o Brasil e o Mercosul, com base nas informações divulgadas pelos governos, ainda que pouco detalhadas. Os autores evitam, contudo, tecer considerações sobre a “economia política” da assinatura dos acordos, processo que demandará no mínimo dois anos.

A política tarifária é outra área da política comercial em que há novidades. O artigo de Fernando Alcaraz descreve as mudanças promovidas em alguns instrumentos de proteção tarifária e enfatiza a nova orientação de política promovida pelo atual governo. O objetivo explícito da política comercial brasileira passou a ser o de reduzir e normalizar a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, de forma gradual e concomitante com outras reformas, notadamente a tributária, objetivando minimizar custos para consumidores e empresas e contribuir para o aumento da produtividade. Em uma primeira etapa, o Brasil começa a explorar as margens de liberdade disponíveis no âmbito do Mercosul promovendo alterações tarifárias pontuais. Assim, no caso da lista brasileira de exceções à TEC, o governo tem promovido a redução de cerca de vinte itens tarifários. A flexibilidade concedida ao Brasil para efetivar reduções tarifárias por motivos de abastecimento também tem sido utilizada com o mesmo objetivo, assim como a ampliação do mecanismo de concessão de ex-tarifários que aponta reduzir o custo de importação de bens de capital e bens de informática e telecomunicações. A essas mudanças pontuais, embora com impacto não desprezível para a redução de custos das empresas, o Brasil, atualmente em exercício na presidência *pro tempore* do Mercosul, deverá adicionar mais uma iniciativa: apresentar e negociar com seus parceiros uma proposta gradual de redução e racionalização da TEC. O resultado dessa negociação é incerto, mas é inegável que o processo de abertura da economia começa a avançar. *Eppur si muove!*

O processo de acesso à OECD não é uma negociação comercial, mas representa, sem dúvida, um instrumento muito valioso a contribuir com a inserção internacional do Brasil. De fato, como salientado no artigo do embaixador Carlos Márcio Cozendey, haveria benefícios tangíveis para o país com a sua entrada no organismo: influência na elaboração de normas; participação na sua gestão e no secretariado; cobertura do país nos estudos e inclusão nas bases de dados que permitam comparações de políticas com os demais membros; participação em esquemas de reconhecimento mútuo e consolidação de um ambiente favorável aos negócios, comparável aos dos países mais desenvolvidos.

A recente indicação da Romênia e da Argentina e a não indicação do Brasil para a mais recente leva de países escolhidos para iniciar o processo formal de acesso à OECD tem levantado dúvidas sobre o apoio norte-americano à candidatura do Brasil. O artigo publicado nesta RBCE foi redigido antes de tal indicação ter sido anunciada. Contudo, ele explica em detalhe os interesses contrapostos envolvidos no processo de indicação, contribuindo para relativizar a frustração gerada pelo adiamento do processo de acesso do Brasil.

A presente edição da RBCE inclui ainda dois artigos de interesse: o primeiro faz um exame da agenda inconclusa de liberalização do comércio agrícola na OMC, com foco no apoio doméstico brindado aos produtores agrícolas nos principais países que ainda fazem extenso uso de subsídios nessa área; e o segundo, uma descrição de novos mecanismos destinados a facilitar o processo de atração de fluxos de investimentos externos para o Brasil.

Boa leitura!

Ricardo Markwald

Diretor geral da Funcex



Acordo Mercosul-União Europeia: reflexões a partir da perspectiva do Brasil*



Lia Valls

Lia Baker Valls Pereira
é Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(Faculdade de Economia) e Pesquisadora Associada FGV/Ibre

No dia 28 de junho de 2019, os países do Mercosul e da União Europeia (UE) concluíram as negociações para a criação de uma área de livre-comércio entre os dois blocos. A entrada em vigor do escopo de todo o acordo depende da aprovação dos Congressos dos países-membros do Mercosul e, na UE, do Parlamento Europeu e dos Parlamentos dos 28 países-membros. O objetivo deste artigo é apresentar uma reflexão sobre o Acordo Mercosul-União Europeia a partir da perspectiva brasileira.

A primeira seção apresenta um breve comentário sobre os antecedentes da negociação. Em seguida, na mesma seção, são analisados alguns estudos que antecederam a atual negociação e o quadro geral do comércio. A segunda seção examina o Acordo Mercosul-União Europeia, em especial o cronograma de liberalização tarifária, e compromissos em áreas que não constam de acordos antes assinados pelo Brasil com outros parceiros comerciais. A terceira seção conclui o artigo e chama atenção para os possíveis impactos do acordo na agenda de comércio do Brasil e para o processo de integração do Mercosul.

A importância do acordo na atual agenda brasileira de comércio está associada ao seu compromisso de liberalização comercial, sendo visto como uma etapa para futuros acordos e programas de liberalização unilateral. Ao mesmo tempo, o acordo expõe as tensões existentes entre as diretrizes da política de comércio exterior e a política externa no governo que assumiu a presidência do Brasil em janeiro de 2019.

ANTECEDENTES DAS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA E QUADRO GERAL DO COMÉRCIO

Antecedentes

O histórico do acordo começou em 1999 quando foi anunciado o início das negociações para a formação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a UE. As negociações para a formação da Área de Livre Comércio das

.....

* Este artigo é uma compilação de dois artigos publicados na *Revista Conjuntura Econômica* da Fundação Getúlio Vargas em julho e setembro de 2019. Uma versão similar será publicada na revista *Proyección Económica*, editada pelo Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, em início de novembro.



Américas (Alca) estavam progredindo e ambos os blocos regionais identificavam ganhos com essa aproximação. Para os países do Mercosul, o acordo fortalecia o projeto do mercado comum do Sul, pois diferentemente dos Estados Unidos, a Europa privilegiava as negociações com blocos regionais. Além disso, era visto como tendo um efeito positivo no poder de barganha do Mercosul nas negociações da Alca. Para o Brasil, em especial, o acordo era bem-vindo, pois reforçava a inserção multilateral do país no comércio mundial. Era sabido, porém, que o principal obstáculo seriam as negociações no setor agrícola onde imperava o viés protecionista da política agrícola comum da UE (Pereira, 2002).

Em 2004, Mercosul e UE apresentaram suas ofertas finais para o término do acordo. Não houve consenso, e as negociações paralisaram. A oferta agrícola foi considerada insatisfatória por parte do Mercosul, embora no Brasil houvesse divergência entre os que consideravam que era melhor aceitar algo e não esperar possíveis ganhos em negociações multilaterais. A ascensão da China no comércio mundial e na pauta de exportação do Brasil, o alargamento da UE com a entrada de novos países com interesses agrícolas e as iniciativas voltadas para o comércio Sul-Sul pelo Brasil tiraram a negociação da agenda de prioridade dos países. Em adição ainda havia a “esperança” de que a Rodada Doha pudesse produzir um resultado positivo em direção a um aumento no grau de acesso ao mercado agropecuário nos países desenvolvidos.

Em 2012, as negociações são retomadas num cenário de crescentes dúvidas quanto aos rumos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e temores de acirramento do protecionismo pós-crise de 2008. As dúvidas de que seria possível chegar a um acordo aumentaram com as medidas adotadas pelo Brasil e a Argentina para enfrentar a desaceleração econômica. Adicionalmente, a UE entrou com um painel na OMC questionando a política de exigências de conteúdo local pelo Brasil.

As negociações avançam a partir do final de 2016, e em 28 de junho de 2019 foi anunciado o seu término. Acordos são assinados por governos e, logo, são decisões políticas. Se em 1999 o contexto era favorável ao anúncio do início das negociações e no período pós 2001-2002, não favorável, a partir de 2017-2019 o cenário muda. No Brasil e na Argentina, os governos favorecem políticas de liberalização comercial. Na perspectiva europeia, a crescente penetração da China nos fluxos de comércio e investimento da região e a posição protecionista do governo Trump são interpretadas como condicionantes que favorecem um cenário de ganhos de um acordo com o Mercosul. A UE seria o primeiro bloco de economias desenvolvidas a terem acesso preferencial aos mercados protegidos do Mercosul. Além disso, a concretização do acordo favoreceria as empresas europeias na região.

Por último, a assinatura do acordo foi interpretada num primeiro momento como um ativo favorável ao Brasil no seu pleito de entrada na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Estudos

Como já mencionado, as negociações Mercosul e UE começaram em 1999 e desde então vários estudos procuraram estimar os possíveis ganhos desse acordo para o Brasil. Citamos alguns exemplos.

Pereira (2000) analisou os efeitos de uma liberalização tarifária entre os países do Mercosul e a UE a partir de um modelo de equilíbrio geral computacional e concluiu que os maiores ganhos estavam no setor de agropecuária, com aumento do produto interno bruto de 1,3%. Sem a liberalização do setor, o produto registrava queda.

Em 2004 foram anunciadas as ofertas finais do Mercosul e dos países europeus para a liberalização dos mercados. Kume *et al.*(2004) analisaram a oferta europeia e concluíram que a UE pouco concedeu na área de agropecuária, pois permaneceram as cotas para diversos produtos. Chamaram a atenção que o termo adequado seria um acordo de comércio administrado por listas de produtos e não um acordo de livre comércio.

Estudo realizado por Thorstensen e Ferraz (2014) analisou o impacto de um acordo hipotético entre o Brasil e a UE sobre os fluxos de comércio. Os autores incluíram estimativas de barreiras não tarifárias (BNTs) como normas e padrões fitossanitários e técnicos, além de todo o conjunto das tarifas *ad valorem* e não *ad valorem*. Os resultados obtidos a partir de simulações de liberalização com um modelo computacional de equilíbrio geral mostrou que os ganhos para as exportações brasileiras de um acordo com a UE dependiam de negociações na área agrícola. Sem as BNTs, as exportações cresceriam 21,2% e, no cenário mais otimista, com a inclusão da liberalização de 50% das BNTs, as exportações aumentariam em 97,5%. Segundo os autores os ganhos dependiam, portanto, de negociações que iam além do universo tarifário.

Todos os estudos, portanto, mostram a importância da liberalização do setor de agropecuária.

Fatos estilizados do comércio brasileiro

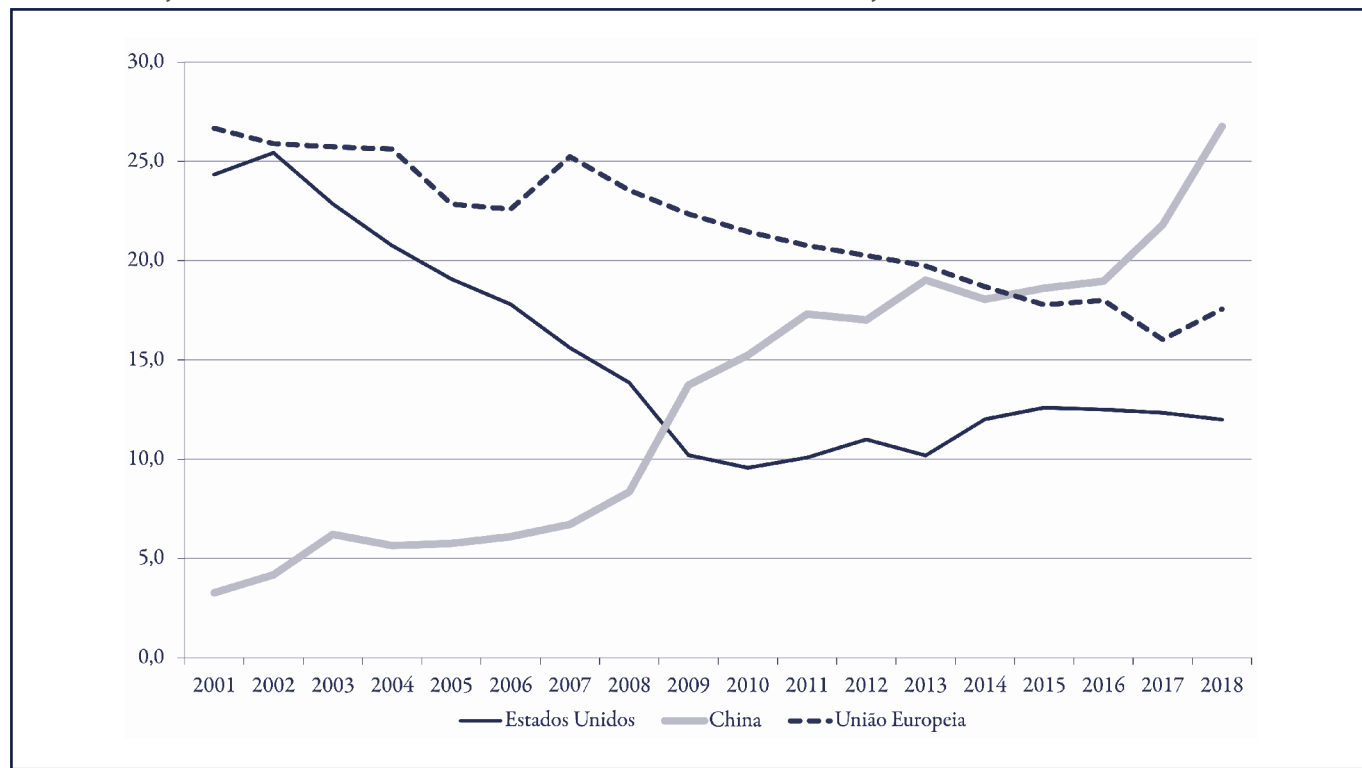
A ascensão da China no comércio exterior brasileiro é registrada no Gráfico 1, em que o percentual das exportações destinado a esse mercado passou de 3% para 27%, entre 2001 e 2018. Na comparação entre as exportações brasileiras para os Estados Unidos e a UE até 2008, a participação dessa última caiu relativamente menos. Enquanto o percentual dos Estados Unidos passou de 24% para 14%, o da UE caiu de 27% para 24%. Posteriormente, a queda de participação da UE acelerou e em 2018 foi de 18% e a dos Estados Unidos de 12%.¹

Em termos de composição da pauta, cerca de 40% das exportações brasileiras para o mercado da UE são de produtos básicos, em que se destacam as exportações de soja, café, celulose e minério de ferro, entre outras. No entanto, o principal mercado dos produtos básicos para o Brasil é a Ásia, em especial a China. Em 2018, 62% das exportações brasileiras de produtos básicos foram destinadas para a Ásia, e a China respondeu por 47% do total exportado. A UE respondeu por 15% do total das vendas brasileiras de produtos básicos nesse mesmo ano.

No caso das manufaturas, o Gráfico 2 mostra que o mercado da América Latina lidera as vendas brasileiras de manufaturas (41%, em 2018). A participação dos Estados

GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO (%) DOS PRINCIPAIS MERCADOS NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS



Fonte: Comex Vis - <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>.

¹ Uma das hipóteses para explicar esse resultado é que a China deslocou relativamente mais as exportações brasileiras de manufaturas no mercado dos Estados Unidos do que no da União Europeia (Pereira, 2006).

Unidos caiu de 35% para 19% entre 2002 e 2018, e a UE apresentou uma queda entre 2013 e 2015, mas sua participação em 2018 (18%) supera a alcançada em 2002 (17%). O percentual mais elevado ocorreu em 2009 (20%), o que mostra uma relativa estabilidade da participação da UE na pauta de exportações das manufaturas brasileiras.

Os fatos estilizados mostram, portanto, que os interesses brasileiros na UE não se resumem aos produtos básicos. Entretanto, como veremos a seguir, a estrutura de proteção da Europa penaliza as exportações de produtos básicos, em especial os da agropecuária.

No comércio bilateral, a balança comercial Brasil-UE tem sido superavitária, desde 2008, exceto entre 2013 e 2015. Em 2018, o superávit foi de US\$ 7,35 bilhões.

O ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

O acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia pertence ao grupo dos acordos de nova geração. O nome é acordo de livre comércio, mas os compromissos abrangem áreas que afetam as regulações domésticas dos países. Além

dos temas de acesso a mercados que abrangem mercadorias, serviços e investimentos, foram incluídos temas relativos ao desenvolvimento sustentável, empresas estatais, pequenas e médias empresas, mecanismos de transparência, compras governamentais, defesa da concorrência, temas institucionais e diálogos de cooperação política.

Acesso a mercado

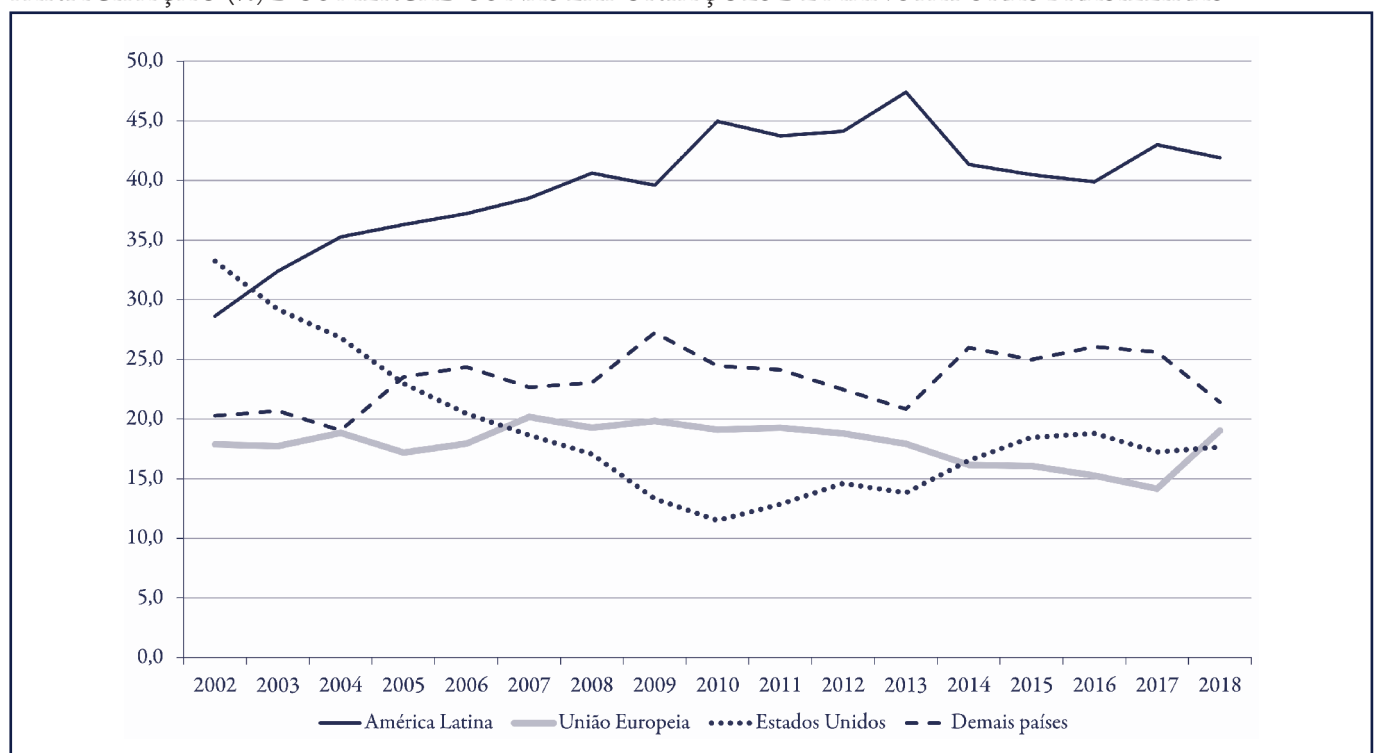
Como já observado, a pauta brasileira de exportações para a UE é relativamente equilibrada com os produtos básicos respondendo por 44%, as semimanufaturas por 15% e as manufaturas por 40%, no ano de 2018. No caso das importações oriundas da UE, o percentual das manufaturas foi de 95%. Os interesses europeus se concentram exclusivamente nos produtos industriais e os do Brasil nos setores agropecuários e de manufaturas.

Chamamos atenção para a negociação de mercadorias, que sempre foi o primeiro obstáculo para a assinatura do acordo. A Tabela 1 (página seguinte) ilustra as assimetrias na proteção entre o Brasil e a UE.

No setor agrícola, as tarifas médias de importações aplicadas pelo Brasil e a UE não registram grande diferença: 10,1% e 12%, respectivamente. Além disso, a UE

GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO (%) DOS MERCADOS NAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURAS BRASILEIRAS



Fonte: Comex Vis - <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>

oferece maior número de linhas tarifárias com entrada de tarifa zero em seu mercado que o Brasil. Chama atenção o percentual de produtos sujeitos a tarifas não *ad valorem* (menos transparentes, pois não são um percentual sobre o valor importado) e de produtos com tarifas elevadas.

O Brasil não registra incidência de tarifas não *ad valorem*. Na UE, entretanto, 32,9% dos produtos importados enfrentam essas barreiras – um percentual de 23,2% das linhas tarifárias enfrenta tarifas acima de 15% e 7,2%, tarifas três vezes o valor da tarifa média. A tarifa máxima na Europa é 235% e no Brasil 35%.

O quadro muda quando se analisa o setor industrial. A tarifa média praticada pelo Brasil é de 13,9% e a da UE de 4,2%. O percentual de tarifas acima de 15% abrange 38,3% das linhas tarifárias no Brasil e 1,5% na Europa.

TABELA 1
PERFIL DA TARIFA DE IMPORTAÇÃO APLICADA PELO BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA: 2018

	Brasil	União Europeia
Média simples da tarifa de importação		
Agrícolas	10,1	12,0
Não Agrícolas	13,9	4,2
Percentual de linhas tarifárias com livre comércio		
Agrícolas	7,1	31,0
Não Agrícolas	4,7	27,5
Percentual de linhas com tarifas específicas, contas, etc (não advalorem)		
Agrícolas	0,0	32,9
Não Agrícolas	0,0	0,5
Percentual de linhas tarifárias com tarifas acima de 15%		
Agrícolas	14,4	23,2
Não Agrícolas	38,3	1,5
Percentual de linhas tarifárias com tarifas 3 vezes a média da tarifa		
Agrícolas	0,0	7,2
Não Agrícolas	0,0	2,7
Tarifa máxima aplicada		
Agrícolas	35,0	235,0
Não Agrícolas	35,0	26,0

Fonte: www.wto.org, Tariff Profiles.

Uma primeira leitura da tabela sugere que o Brasil tem pouco a ganhar em relação ao setor industrial, pois as tarifas já são baixas. Por outro lado, os ganhos na agricultura dependem de negociações que incluam o conjunto de produtos protegidos por instrumentos que vão além das tarifas *ad valorem*, como ressaltado no estudo de Thorstensen e Ferraz (2014).

Não foram divulgados até o momento os cronogramas detalhados de liberalização tarifária, mas a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) elaborou uma síntese do acordo. No caso da agricultura (Tabela 2), a oferta do Mercosul irá garantir livre comércio para 96% das importações da UE (valores de 2010-2012), o que corresponde a 94% das linhas tarifárias. A UE oferece cobertura de comércio para 82% do valor importado e abrange 77% das linhas tarifárias. O cronograma previsto pela UE é de uma liberalização em até dez anos para 82% dos produtos exportados pelo Mercosul. Em adição, 18% do valor importado estão sujeitos a cotas, preferências fixas e aos mecanismos de preço de entrada estabelecidos pela Política Agrícola Comum.

No caso dos produtos agrícolas, as informações disponibilizadas pela Secex ressaltaram que a oferta da UE inclui produtos com potencial crescimento para nossas exportações:

- **Suco de laranja:** livre comércio em dez anos, partindo de uma tarifa que pode chegar a 34%, dependendo do produto. Assim mesmo, para sucos que tenham tarifas mistas (*ad valorem* e cotas) a redução é de 50% na tarifa. A participação do produto na pauta brasileira de exportação para a UE foi de 3%, em 2018.
- **Tabaco (fumo manufaturado):** livre comércio em sete anos, partindo de tarifas que podem chegar a 75%. A participação do produto na pauta do Brasil é 1,8%. Para o fumo não manufaturado o prazo é de quatro anos.
- **Frutas:** livre comércio em até dez anos, partindo de tarifas que podem chegar a 25%. O prazo varia dependendo da fruta. A participação na pauta do Brasil é de 1,5%.
- **Café torrado e solúvel:** livre comércio em quatro anos, partindo de uma tarifa de 9%. A participação na pauta é 0,2%.

Em adição, foram negociadas cotas para produtos em que o Brasil já tem participação alta no mercado europeu como carne bovina (41%), de frango (37%), açúcar

TABELA 2

OFERTA AGRÍCOLA EM LINHAS TARIFÁRIAS E IMPORTAÇÕES DE 2010 A 2012

Acesso preferencial		Oferta Mercosul	Oferta União Europeia
Livre Comércio	Cobertura de comércio	96%	82%
	Linhas tarifárias	94%	77%
Livre Comércio em Até 10 Anos	Cobertura de comércio	79%	82%
	Linhas tarifárias	90%	77%
Livre Comércio em 15 Anos	Cobertura de comércio	18%	-
	Linhas tarifárias	4%	-
Ofertas Parciais (Cotas, Preferências Fixas)	Cobertura de comércio	2%	18%
	Linhas tarifárias	2%	19%
Sem Desgravação	Cobertura de comércio	2%	0%
	Linhas tarifárias	4%	3%

Fonte: Secex.

(15%) e etanol (12%), conforme dados da Secex. Ressalta-se que a negociação resultou em elevação das cotas e redução das tarifas incidentes sobre esses produtos.

Para a indústria, a oferta da UE é livre comércio de 100% das linhas tarifárias e do valor do comércio em até dez anos. A oferta brasileira é livre comércio: i) em até dez anos para 72% do valor do comércio (81% das linhas tarifárias); ii) em até 15 anos para 19% do valor do comércio (10% das linhas tarifárias); e iii) sem desgravação para 9% tanto do valor quanto das linhas tarifárias.

Foi detalhada a oferta Mercosul para o setor automotivo. No caso dos automóveis, as tarifas só começarão a ser reduzidas a partir do oitavo ano de vigência do acordo e serão zeradas no 16º ano. Para as autopeças, a cobertura de comércio é 60% de desgravação em dez anos, 30% em 15 anos e os restantes 10% estão fora do acordo.

É difícil avaliar o impacto quando ainda não se conhece o cronograma da desgravação. No caso dos automóveis, que sim foi divulgado, a indústria terá um prazo longo (15 anos) para se adaptar à entrada em regime de livre comércio dos carros europeus. Quanto à oferta brasileira para 81% das linhas tarifárias com livre comércio em até dez anos, o impacto irá depender do tempo concedido para a absorção dos custos de ajustamento para cada produto (ou seja, o cronograma da desgravação tarifária).

No caso da abertura do mercado agrícola, a negociação com base em cotas sempre foi rechaçada pelo Brasil. Nonnenberg e Ribeiro (2019) consideram que, mesmo assim,

poderá haver ganhos no mercado de carnes e etanol, mas reconhecem que os longos prazos estipulados para a implantação das cotas torna mais incerta essa previsão.

Em suma, 91% das exportações do Mercosul terão livre entrada no mercado dos países europeus em dez anos e para a UE, o grau de cobertura é de 92%. Ambas as partes reservam um período de 15 anos e/ou de liberalização parcial para produtos sensíveis.

Para os países do Mercosul, a lista de produtos sensíveis compreende automóveis, partes e componentes, máquinas, químicos e fármacos para a total liberalização em 15 anos. No caso dos automóveis haverá um período de transição com uma cota de 50 mil com taxa de 17,5%, que é a metade da tarifa de importação praticada pelo Mercosul (35%). Nessa lista entraram também as bebidas alcoólicas, como o vinho que terá livre acesso em 12 anos.

“

Em suma, 91% das exportações do Mercosul terão livre entrada no mercado dos países europeus em dez anos e para a UE, o grau de cobertura é de 92%. Ambas as partes reservam um período de 15 anos e/ou de liberalização parcial para produtos sensíveis

”

Para a UE, são sensíveis os produtos da agropecuária, que respondem por 18% das exportações do Mercosul. São eles: carnes; etanol; arroz; mel e milho. Nesse caso, as concessões são cotas com tarifas reduzidas. Além disso, foi criada uma lista de tarifas com cota recíprocas para queijo e lácteos.

O acordo é uma liberalização administrada do comércio em que cada parte preserva o grau de proteção desejado para seus produtos sensíveis, como são os acordos preferenciais de comércio. Os europeus concederam na agricultura, mas mantiveram o comércio administrado nos seus produtos sensíveis. Mercosul conseguiu exceções e prazos mais longos para o setor automotivo que usufrui da maior tarifa de importação (35%).

Avaliado no contexto atual de paralisação das negociações multilaterais e do risco de que o viés protecionista da política estadunidense se alastre no comércio mundial, o acordo é positivo.

Outros temas

Além do capítulo sobre acesso a mercados, o acordo abrange uma lista ampla de temas tratados nos seguintes capítulos: aduanas e facilitação de comércio; defesas e salvaguardas; medidas sanitárias e fitossanitárias; diálogos; barreiras técnicas ao comércio; serviços; compras governamentais; defesa da concorrência; subsídios; empresas estatais; direitos de propriedade intelectual, inclusive denominações de origem; comércio e desenvolvimento sustentável; transparência; integração regional; anexo de vinhos e destilados; temas institucionais, legais e horizontais; pequenas e médias empresas; e solução de controvérsias.

No debate brasileiro, é ressaltada a abrangência do acordo, que inclui questões não contempladas nos acordos de comércio assinados pelo Brasil como membro do Mercosul. É considerado um ponto positivo, pois as regras do comércio mundial não se resumem ao tema da desgravação tarifária. Em adição, sinalizaria um compromisso do Brasil com as práticas adotadas pelos países europeus condizentes com as normas da OCDE.

Destacamos alguns pontos do acordo:

- Nas negociações de serviços, o governo brasileiro tem salientado a liberalização em até dez anos dos serviços de Transporte Marítimo em *containers* entre portos do Mercosul.

- No caso dos direitos de propriedade intelectual, a UE garantiu a sua demanda pelo reconhecimento de indicação geográfica em 355 casos e o Mercosul, em 224, sendo 38 referentes a produtos de origem agrícola do Brasil. Nesse caso, os produtores brasileiros arcam com os custos de adaptação, pois é identificado o uso de denominações de produtos de origem europeia produzidos no Brasil, mas não o inverso.² É previsto um acordo de cooperação para os produtores que terão de mudar o nome de seus produtos.
- O Brasil não é signatário do acordo de Compras Governamentais da OMC. O único acordo que contempla esse tema foi assinado com o Peru em 2016, mas ainda não está em vigor. Sob esse prisma, o acordo com a UE representa uma mudança na política de licitações do governo federal, pois não estão contemplados estados e municípios. Há exceções para alguns setores, como o de máquinas, e limites para a participação das empresas europeias. A partir do sexto ano de vigência do acordo estarão cobertas obras com valor a partir de US\$ 25 milhões, o que credencia as empresas europeias para os principais investimentos do governo federal para obras públicas de infraestrutura. Não entram no acordo as áreas de saúde, ciência e tecnologia e micro e pequenas empresas.
- O capítulo que tem gerado mais controvérsias se refere ao do Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Nesse capítulo foram incluídos os compromissos com os princípios fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (proibição de trabalho escravo e trabalho infantil; não discriminação por qualquer razão, ou seja, igual trabalho igual remuneração; direito à livre associação e processo de barganha coletiva). É requerido que as partes do acordo cumpram com as diretivas do Acordo sobre Clima de Paris e que se empenhem para eliminar produtos obtidos em áreas que foram desmatadas (carne, por exemplo). É incluído o tema do bem-estar dos animais. É requerida adesão aos princípios de responsabilidade social corporativa previstos pela OCDE e práticas relativas aos direitos humanos. O capítulo inclui, ainda, uma “cláusula de precaução” que permite o uso de medidas restritivas quando for constatado risco de séria degradação ambiental,

² São comercializados queijos denominados “camembert” que são produzidos no Brasil. Não se identifica um produto brasileiro com indicação geográfica, como cachaça (bebida alcoólica) ou outros produzidos na França.

ou a segurança e saúde ocupacionais, mesmo na presença de evidência científica insuficiente ou inconclusiva. O capítulo prevê que as medidas assim adotadas deverão ser sujeitas à revisão periódica. Esse tema poderá suscitar controvérsias, pois não há consenso, por exemplo, se práticas adotadas em um país, mas que provoquem possíveis externalidades negativas em outro território poderão ser alvo das medidas restritivas, como é o caso da produção localizada em terras desmatadas da Amazônia. Não há no capítulo a inclusão de novos compromissos para os países-membros, apenas a obrigação que cumpram suas legislações nacionais. Esse é o compromisso, porém declarações de representantes do governo brasileiro que questionam a adesão às regras multilaterais na área ambiental e de direitos humanos introduzem dúvidas quanto ao cumprimento do governo brasileiro com as regras do acordo (Veiga e Rios, 2019).

- Por último, o acordo incorpora um mecanismo de solução de disputas com possibilidade de uso de comissões arbitrais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aceleração das negociações para a conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia, do ponto de vista do Brasil, se insere no programa da liberalização comercial e de maior aderência às regras em vigor nos mercados dos países desenvolvidos que participam da OCDE. As dificuldades para propor um programa de liberalização unilateral para os setores produtivos deve ter influenciado a decisão de aceitar o comércio administrado agrícola proposto pela UE. Da mesma forma, o ritmo mais lento da liberalização na indústria proposta pelo Mercosul deve ter sido entendido pelos europeus como o pagamento para a entrada em um mercado com viés protecionista.

No caso brasileiro, como membro do Mercosul, o término das negociações abriu a agenda para a realização de novos acordos, alguns já em processo de negociação, como o acordo com o Canadá, a Associação e Livre Comércio da Europa (já anunciado o término das negociações), Japão e Coreia do Sul e um possível acordo com os Estados Unidos. Além disso, o compromisso de liberalizar o comércio de automóveis em 15 anos levou a que Argentina e Brasil fizessem o compromisso de criar um regime de livre comércio automotivo em dez anos. Uma questão que vinha sendo adiada desde 2005.

“

O acordo em si não assegura melhora de infraestrutura, reforma tributária e outros itens da agenda de reformas microeconômicas do Brasil. O México é sempre lembrado como um país que fez acordo com os Estados Unidos, mas não conseguiu melhorar a produtividade de sua indústria

”

É preciso garantir, porém, a coordenação das negociações entre os diferentes acordos, para que não se crie uma rede complexa de preferências e cronogramas distintos de desgravação tarifária. Além disso, a UE, fará questionamentos se a sua margem de preferência de acesso ao mercado brasileiro for erodida por concessões mais generosas feitas aos Estados Unidos.

Nesse contexto é que se defende uma reforma tarifária no Brasil, que se identifica com a reforma da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, pois isso diminuiria o risco de desvios de comércio. Para tanto, seria preciso, contudo, que houvesse consenso entre os países membros do Mercosul na promoção de uma rodada de redução da TEC. Esse é um desafio que o acordo traz para o Mercosul e que irá exigir posições convergentes quanto aos rumos da política comercial nos quatro países membros. O governo brasileiro tem sinalizado e declarado que é favorável a uma rodada de liberalização tarifária do país.

Liberalização comercial não é garantia de crescimento das exportações e nem de choque positivo na produtividade (Pereira, 2018). O acordo é um instrumento que poderá contribuir para reduzir custos de produção da indústria via acesso a bens de capital e intermediários mais baratos e tecnologicamente mais modernos. No entanto, não é uma condição suficiente. O acordo em si não assegura melhora de infraestrutura, reforma tributária e outros itens da agenda de reformas microeconômicas do Brasil. O México é sempre lembrado como um país que fez acordo com os Estados Unidos, mas não conseguiu melhorar a produtividade de sua indústria (Levy, 2018).

Quanto ao tema de acesso de mercados, as tarifas sobre bens industriais já tendem a ser baixas na UE e ganhos nessa área dependem da melhora da competitividade dos produtos brasileiros. Ganhos com o acordo poderão vir, mas a agenda doméstica continua prioritária para que o acordo se traduza em benefícios.

O término das negociações sinalizou um passo importante na direção da liberalização, mas também de compromissos com regras em diferentes áreas que vão desde questões de convergência regulatória na condução das normas de comércio, investimentos, empresas estatais até temas da agenda de desenvolvimento sustentável. O acordo tem essa dimensão ampla.

É preciso, portanto, definir quais são as diretrizes que deverão nortear uma possível leva de novos acordos. A questão é só a liberalização comercial? Qual a margem de compromissos que o Brasil quer ter em temas regulatórios que impactam nas regras domésticas? Aqui novamente se inclui a questão ambiental e de proteção às populações indígenas. A entrada na OCDE e a ratificação de acordos com países europeus passam pela avaliação da postura brasileira nesses temas.

A política de comércio exterior não está dissociada da política externa. As compras e vendas de produtos no comércio mundial, assim como a entrada e saída de investimentos são movidas pelas decisões dos operadores privados nas economias de mercado. No entanto, as regulações que moldam essas operações são definidas a partir do arcabouço político e institucional que rege as relações entre Estados. A ratificação do Acordo Mercosul-União Europeia requer que as mensagens da política externa brasileira sejam condizentes com os compromissos assumidos pelo governo em todos os capítulos desse tratado.

REFERÊNCIAS

KUME, H. *et al.* 2004. *Acordo de Livre-Comércio Mercosul – União Europeia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro*. Texto para Discussão, nº 1054. Brasília: IPEA. Disponível em: www.ipea.gov.br.

LEVY, S. 2018. *Under-rewarded efforts: the elusive quest for prosperity in Mexico*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <https://flagships.iadb.org/en/Under-Rewarded-Efforts>.

NONNEMBERG, M.; RIBEIRO, F. 2019. Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. **Carta de Conjuntura**, nº 44, 3º trimestre. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_nota_tecnica_acordo_mercosul.pdf.

PEREIRA, L. B. F. V. 2006. A concorrência chinesa e as perdas brasileiras. Texto para Discussão Ibre em Estudos do Setor Externo. Rio de Janeiro: FGV-IBRE. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br>.

PEREIRA, L. B. F. V. 2018. Abertura comercial e produtividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior** nº 134, janeiro-março. Rio de Janeiro: FUNCEX. Disponível em: www.funcex.org.br.

PEREIRA, L. B. F. V. 2000. *Estudo sobre linhas estruturais da posição brasileira nos principais setores produtivos de interesse do Brasil, no âmbito do exercício de conformação da Alca e no âmbito das negociações do Mercosul com a União Europeia*. Estudo realizado para o MDIC a partir de contrato com a FGV. Documento de trabalho.

PEREIRA, L. B. F. V. 2002. Brasil, Nafta e Alca. In: CLÓVIS BRIGAGÃO; R. MENDES SILVA. (org.). **História das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Cebri. Disponível em: www.cebri.org.br.

PEREIRA, L. B. F. V. 2019. Acordo Mercosul-União Europeia; Novas Reflexões. **Conjuntura Econômica**. Setembro. Rio de Janeiro: FGV-IBRE. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br>.

PEREIRA, L. B. F. V. 2019. Primeiras reflexões sobre o Acordo Mercosul-União Europeia. **Conjuntura Econômica**. Julho. Rio de Janeiro: FGV-IBRE. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br>.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. 2014. O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, nº 16, janeiro-abril. Brasília: IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3328/1/BEPI_n16.pdf.

VEIGA, P. M. V.; RIOS, S. P. 2019. Meio ambiente versus inserção internacional. **Folha de São Paulo**. 29 de setembro. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=969&catid=38.