

notas cindes 05

Acordo Mercosul-União Europeia: primeiro passo para a abertura

Sandra Polónia Rios¹

Julho de 2019

Pedro da Motta Veiga

¹ Os autores são diretores do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

O que de melhor há no anúncio de que o acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia foi fechado é que se abre a partir de agora o caminho para que o Brasil (em conjunto ou não com o Mercosul) implemente um amplo programa de reformas comerciais que promova a abertura de sua economia.

Um processo de negociação tão longo – vinte anos – e penoso – com interrupção das negociações entre 2004 e 2010 – despertava descrédito e resistências. O anúncio da conclusão das negociações pegou boa parte dos analistas de surpresa. A lógica que orientou as negociações desde o início do processo, com cada parte buscando maximizar os ganhos de acesso a mercados para produtos e serviços de seu interesse exportador e minimizar as concessões que pudessem colocar em risco seus setores menos competitivos, dificultava o progresso nos entendimentos.

Ainda que esta seja uma lógica comum à maioria dos atores envolvidos em quaisquer negociações comerciais, no caso dos entendimentos entre o Mercosul e a União Europeia ela levava a um impasse difícil de ser contornado, dada a assimetria que caracteriza a política comercial dos dois blocos. O bloco europeu é bastante aberto ao comércio, tendo seu protecionismo concentrado em poucos produtos agrícolas e alimentares – justamente naqueles em os países do Mercosul têm maiores vantagens comparativas. O Mercosul, ao contrário, reúne países que estão entre os mais fechados do mundo, com a proteção estendendo-se à maioria dos produtos, inclusive a alguns produtos agrícolas e alimentares, e serviços. Mais além, o Mercosul, ao contrário da UE, nunca havia firmado um acordo com países desenvolvidos e tampouco um acordo com a abrangência temática deste que acaba de ser concluído. São dezessete capítulos que vão de acesso a mercados de bens a propriedade intelectual e desenvolvimento sustentável.

Uma brevíssima análise do acordo

Em geral, a análise de um acordo como este é feita a partir de considerações sobre os ganhos de acesso a mercados que cada uma das partes do acordo tem como resultado das preferências negociadas. Adotando-se tal abordagem, dificilmente seria possível avaliar de maneira positiva para o Mercosul o acordo recém-concluído. Em troca da abertura de seu protegido mercado para 91% dos bens provenientes da União Europeia, os países do Mercosul obtiveram a liberalização completa para 95% dos produtos importados pelo bloco europeu. A questão é que o Mercosul fará, de fato, um movimento abrangente de abertura comercial, dado o elevado grau de proteção vigente atualmente no bloco. Já os europeus farão um limitado esforço de abertura para os produtos agrícolas de maior interesse do Mercosul, que estarão sujeitos a cotas e, em alguns casos, a tarifas que não serão integralmente eliminadas. Para os demais produtos, a União Europeia já pratica tarifas muito baixas.

Além da liberalização das importações de bens, o acordo incorpora compromissos que vão da adoção de regras de origem mais modernas que as vigentes no comércio intra-Mercosul e que já são praticadas pelos exportadores europeus em seus acordos preferenciais de comércio, movimentos de abertura em setores de serviços, particularmente nos serviços de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção mais efetiva à propriedade intelectual, indo além das disposições vigentes no acordo relativo a este tema na OMC, etc. O acordo incluiu também um capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que impõe a permanência dos países membros no Acordo de Paris e a observância de compromissos firmados em outros acordos ambientais multilaterais, bem como o cumprimento de algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho, entre outros. Em geral, a implementação destes compromissos será mais exigente para os países do Mercosul do que para os países europeus, pois estes últimos já convivem com um ambiente regulatório muito próximo ao que foi negociado no acordo.

A análise criteriosa do acordo e de seu alcance somente será possível quando da divulgação do texto completo, o que ainda pode demorar a acontecer. Segundo informações veiculadas na imprensa, o texto está passando por revisão das partes antes de ser tornado público. Não há prazo definido para que o texto final seja publicado. A conclusão das negociações foi anunciada em 28 de junho e, passados dez dias, o que está disponível são resumos divulgados pela Comissão Europeia e pelos governos do Mercosul. Os resumos elaborados por cada parte são bastante diferentes entre si e parecem ter o intuito de “vender” o acordo para seus respectivos públicos internos. Cada lado chama a atenção para os ganhos de acesso a mercados que obtiveram para seus exportadores e também para as disposições do acordo que representam espaços para políticas autônomas que buscaram preservar.

A leitura dos sumários mostra que há interpretações distintas para alguns dos temas mais sensíveis do processo negociador. Um exemplo é a incorporação do chamado “princípio da precaução”. Este princípio refere-se ao direito de um país (bloco) adotar medidas para impedir a importação de produtos percebidos como portadores de risco, com o objetivo de proteger a saúde humana, animal ou vegetal, ou o meio ambiente, mesmo quando a análise científica quanto à existência de tais riscos não é conclusiva².

Esta é uma das questões que estiveram no centro das polêmicas entre Mercosul e União Europeia desde o início das negociações. A insistência europeia em preservar o direito de invocar o princípio da precaução sempre foi vista com desconfiança pelos exportadores de produtos agrícolas e alimentos do Mercosul, que temem a utilização de tal princípio como um instrumento protecionista. O memorando publicado pela Comissão Europeia, no dia da

² De acordo com as regras da OMC, os países têm o direito de adotar normas e regulamentos técnicos para proteger a saúde humana, animal ou vegetal, ou o meio ambiente, mas devem fazê-lo, na medida do possível, com base em evidências científicas.

conclusão das negociações, sugere que o princípio de precaução terá aplicação muito mais abrangente do que aquela descrita no resumo elaborado pelo Mercosul.

Cumpra-se uma etapa importante para a abertura da economia brasileira

O Mercosul (e o Brasil) ingressa, pela via do acordo de livre comércio com a União Europeia, no mundo dos modernos e ambiciosos acordos preferenciais de comércio e o faz com um parceiro da maior relevância. O esforço que será necessário ao Mercosul para implementar os compromissos negociados só faz sentido quando se abandona a lógica mercantilista de avaliação dos acordos preferenciais de comércio e se entende que este é um instrumento de modernização das economias do bloco.

Particularmente para o Brasil, mais além da eliminação das tarifas de importação para 91% do comércio com a União Europeia, o acordo contribuirá para a modernização da regulação e das instituições que atuam não apenas diretamente sobre o comércio de bens e serviços, mas sobre o funcionamento da economia em geral. Disposições relativas à transparência em compras governamentais, à atuação das empresas estatais no comércio, ao funcionamento dos órgãos de defesa da concorrência, à produção de normas e regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários, à proteção da propriedade intelectual e à proteção do meio ambiente, dentre outros, exigirão um esforço de aprimoramento institucional no Brasil.

Esse esforço é de interesse do próprio país. Abrir a economia, eliminar tarifas de importação e aprimorar o processo regulatório e o funcionamento das instituições contribuirá para aumentar a produtividade e melhorar as condições de competitividade da economia brasileira. Algumas disposições específicas do acordo podem ser consideradas excessivas ou controversas, mesmo para aqueles que defendem a modernização da economia e a abertura comercial. É o caso de determinados compromissos na área de propriedade intelectual ou de desenvolvimento sustentável. Entretanto, uma avaliação preliminar sugere que o acordo contribuirá para a modernização regulatória e institucional da economia brasileira.

O processo de implementação dos compromissos do acordo é lento. Após a divulgação do texto do acordo, haverá um ano para a revisão jurídica e a sua tradução nos 23 idiomas oficiais da União Europeia. O acordo deverá, então, ser aprovado pelo Conselho Europeu, ratificado pelo Parlamento Europeu, pelos parlamentos dos países do Mercosul e ter algumas de suas partes submetidas aos parlamentos nacionais dos países membros da UE. Caso esse processo seja bem sucedido, levará no mínimo dois anos para ser concluído. Uma vez ratificado e colocado em vigência, o acordo prevê longos cronogramas para o cumprimento dos compromissos de liberalização com maior impacto econômico, que podem chegar a 15 anos para produtos específicos (setor automotivo, por exemplo).

A economia brasileira não pode esperar tanto tempo para usufruir dos impactos positivos da abertura comercial para a produtividade e competitividade da produção nacional. A partir de agora a política comercial brasileira deve seguir duas vias paralelas: (i) avançar nas reformas unilaterais para a liberalização da economia; e (ii) negociar acordos semelhantes com outros parceiros com mercados domésticos relevantes.

Os defensores da via negociada para a abertura da economia costumavam argumentar que não seria conveniente promover a liberalização comercial unilateral, pois tal estratégia poderia prejudicar os entendimentos já avançados para o acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Firmado o acordo, abre-se o caminho para a adoção de estratégias múltiplas.