

CAPÍTULO 2

MERCOSUL

2.1 EM QUESTÃO: MERCOSUL

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate no vácuo ou teórico. Há uma situação real que tem de ser examinada à luz dos interesses concretos do governo e do setor privado.

Essa discussão tem necessariamente de levar em conta as recentes modificações políticas e econômicas resultantes das últimas eleições no Brasil, com tendência liberal na economia e a vitória da centro-esquerda na Argentina. O fim do isolamento do Mercosul com a conclusão das negociações com a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), e mais as consequências de eventual redução da Tarifa Externa Comum (TEC), a ampliação da rede de acordos comerciais (inclusive um improvável acordo com os EUA) e a repercussão da crise ambiental na Amazônia sobre a ratificação do acordo com a UE e EFTA não podem ser descartados. Deve-se também ter presente as transformações globais que apontam para uma mudança do eixo econômico para a Ásia e a guerra comercial entre os EUA e a China.

Nas últimas reuniões presidenciais do Mercosul, na Argentina, e na semana passada no Brasil, os governos tomaram a decisão de adotar medidas para fazer do Mercosul novamente um instrumento de abertura comercial, conforme previsto no Tratado de Assunção. As principais decisões tomadas pelos presidentes reforçaram o Mercosul e focalizaram as regras econômicas, o enxugamento das instituições e a facilitação do comércio. O Brasil apresentou estudo para permitir uma rebaixa da TEC média (hoje 14%) para níveis que sejam similares à média global, que, sem acordo, ficou de ser retomado no próximo ano com o novo governo de Buenos Aires.

A política econômica e comercial do novo governo argentino – antes mesmo de ser conhecida – passou a ser uma preocupação do governo brasileiro pela possibilidade de que medidas protecionistas de nossos “hermanos” sejam contrárias às medidas de abertura da economia e à de ampliação da negociação externa do Mercosul.

Sem entrar no exame das consequências comerciais para o Brasil, a simples cogitação de mudanças profundas no funcionamento do Mercosul pareceriam desconhecer as regras incluídas no Tratado de Assunção, que criou o bloco regional, e em outros atos relevantes.

Modificações substantivas do funcionamento do Mercosul não entram em vigor imediatamente, nem podem ser tomadas unilateralmente por qualquer membro do bloco, sob pena de representar o descumprimento do Tratado de Assunção. Em termos concretos, essas modificações terão de ser aprovadas por todos os países membros, depois de ratificada a modificação do Tratado. A redução da TEC, se não aprovada por todos os países membros, e a entrada em vigor do acordo com a União Europeia na medida em que os Congressos do Mercosul o ratificarem poderão levantar dúvidas sobre a necessidade de modificar o Tratado para serem implementadas.

Torna-se, assim, difícil analisar o futuro do Mercosul levando em conta tantas e tão importantes variáveis políticas e econômico-comerciais. A vontade política que permitiu a criação e a evolução do subgrupo regional até aqui, deve prevalecer. É pouco provável – apesar da retórica em Brasília e Buenos Aires – que o processo de integração seja substancialmente alterado na direção contrária ao real interesse nacional, tanto do ponto de vista econômico-comercial, quanto de política externa.

O determinismo geográfico da vizinhança é um fator que o governo brasileiro terá de levar em conta acima das considerações ideológicas. Brasil e Argentina já passaram por crises sérias, superadas pelo pragmatismo e interesses concretos. No momento, não existe uma crise com a Argentina. Ocorrem diferenças ideológicas e provocações de ambos os lados, que não podem contaminar o relacionamento civilizado entre os dois países. A paciência estratégica pode ser o caminho. Os empresários, daqui e de lá, estão preocupados com a escalada ideológica de lado a lado. A Fiesp emitiu nota em defesa do fortalecimento do Mercosul, ressaltando que os problemas de funcionamento do bloco devem ser superados de maneira consensual entre todos os países membros. A Argentina é o principal mercado brasileiro para produtos manufaturados e, portanto, o impacto sobre o setor industrial não pode ser ignorado, em especial o automobilístico e a linha branca.

Os países membros do Mercosul deveriam estar preocupados com o “*day after*” da entrada em vigor do Acordo Mercosul-União Europeia até fins de 2021. Sem reformas estruturais, como a trabalhista, a tributária, a do papel do Estado, e o implemento das medidas de facilitação e desburocratização com o objetivo de reduzir o Custo Brasil (que representa 22% do PIB) para melhorar a competitividade, a simples redução das tarifas no mercado europeu não poderão ser aproveitadas pelas empresas nacionais. Sem avanços relevantes na inovação e na tecnologia, o setor industrial não terá como competir com empresas chinesas, coreanas, norte-americanas no mercado europeu. Sem o fortalecimento institucional do Mercosul será mais difícil enfrentar os desafios que o acordo colocará para o Brasil e demais membros do subgrupo.

Depois de conhecida a política econômica e a linha de atuação do governo de Alberto Fernandes, caberia uma atitude de moderação e de consultas bilaterais em nível técnico. A diplomacia parlamentar, recém-inaugurada pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, também poderia ajudar. Ao Brasil interessa uma Argentina que volte a crescer, estável política e economicamente. Parece improvável que Brasília possa adotar uma posição ideológica radical em relação ao Mercosul sem um amplo debate com a sociedade e dentro do Congresso Nacional.

Como das vezes em que tensões entre os dois países foram superadas, o bom senso e o pragmatismo deveriam prevalecer e, assim, o Mercosul, sair fortalecido.

Ideologias não devem afetar o interesse nacional. Em primeiro lugar deveria estar o Brasil.

2.2 DESAFIOS DO ACORDO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Um fato novo complica o entendimento entre os países do Mercosul. Em abril, a Argentina informou que não mais acompanharia Brasil, Paraguai e Uruguai nas negociações em curso do Mercosul com outros países, como Canadá, Cingapura, Coreia do Sul, Líbano e Índia. Mas que manteria sua participação nos acordos, já concluídos e não assinados, com a União Europeia (UE) e com a Área de Livre Comércio da Europa (EFTA). Na semana passada, o governo argentino voltou atrás, num confuso comunicado, no qual ressalta que decidiu manter-se nas negociações conjuntamente, mas sempre levando em conta as sensibilidades dos setores menos competitivos (industriais). Embora querendo participar de todos os trabalhos e demandando a inclusão de cláusulas que resguardem os interesses argentinos futuros, Buenos Aires não se compromete com a conclusão das negociações em curso. O Chanceler Felipe Sola diz favorecer um regime de dupla velocidade, no qual a Argentina não fica fora dos acordos, mas quer ter a palavra final sobre como e quando passaria a fazer parte deles. Até meados do ano, o acordo Mercosul-UE deverá ser assinado. Como o governo argentino reagirá durante o processo de ratificação, se forem solicitadas modificações no texto do acordo, como ocorreu no caso do tratado UE-Canadá? *Nuestros hermanos* querem um Mercosul *à la carte*, o que aumenta a incerteza para todos, pela insegurança jurídica na aplicação dos compromissos assumidos. Flexibilização, se houver, tem de ser para todos.

Além dessa incerteza, menciono duas questões do lado brasileiro para o acesso ao mercado europeu: competitividade e meio ambiente.

Para aproveitar as preferências tarifárias, os produtos industriais deverão melhorar significativamente sua competitividade e passar a receber um tratamento isonômico em relação ao produzido em outros países. Sem que isso ocorra, apesar de a UE abrir seu mercado com tarifa zero de imediato para 75% de suas importações, será difícil competir no mercado europeu com produtos importados de outras áreas, como EUA, China e Coreia. A aprovação da reforma trabalhista e a da previdência social foram avanços importantes no caminho da modernização do Estado brasileiro. De modo a que o Custo Brasil seja reduzido, é imperativo que sejam aprovadas a

reforma tributária, a reforma do Estado e um amplo programa de desburocratização, simplificação e facilitação de negócios e de melhoria na logística (portos, estradas, ferrovias). Em paralelo, um eficiente programa de inovação por parte das empresas e de políticas públicas ajudaria a modernizar a operação das companhias que produzem para o mercado doméstico e também exportam. Estudo recente da Fiesp, mostra que a indústria nacional, antes da pandemia, estava lenta na busca para alcançar o nível de 4.0 (1,3% tinham investimento em 4.0 (em faturamento)).

O segundo desafio são os compromissos na área de meio ambiente que o Brasil deverá cumprir. O capítulo de desenvolvimento sustentável, incluído no acordo, talvez seja o mais desafiador, em vista da atual política de meio ambiente e mudança de clima do governo brasileiro. A crescente força política dos partidos verdes nos parlamentos dos países europeus poderá representar um obstáculo para a ratificação do acordo caso a atual política ambiental brasileira não se modifique, como exemplificado pela crise em relação ao Fundo Amazônico, que resultou na suspensão de recursos financeiros recebidos da Alemanha e Noruega. Os compromissos assumidos pelos países membros no tocante ao desenvolvimento sustentável estão incluídos em 18 artigos que cobrem acordos relacionados a comércio e meio ambiente, comércio e biodiversidade, comércio e preservação de florestas, da ONU, além de regras da Organização Internacional do Trabalho, inclusive a Resolução 169, que trata a exploração de terras indígenas. O descumprimento dos dispositivos dos acordos poderá acarretar boicotes e mesmo restrição de importação de produtos agrícolas do Mercosul. São mencionados explicitamente os principais acordos internacionais, como os derivados da Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, Conferência Quadro da ONU sobre mudança do clima, Convenção sobre diversidade Biológica, Convenção da ONU de combate à desertificação, o Acordo de Paris de 2015, regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e Resoluções de outros organismos internacionais. Além disso, por insistência da UE, foi aprovado o princípio da precaução, pelo qual o não cumprimento de acordos de meio ambiente, energia ou trabalho forçado ou infantil, poderia acarretar restrição à importação de determinado produto.

O mundo mudou e as preocupações com o meio ambiente, a mudança do clima, a preservação das florestas entraram definitivamente na agenda global. A falta de informação interna objetiva dos compromissos internacionais assumidos pelos diferentes governos nas últimas décadas e a crescente percepção externa negativa sobre as políticas ambientais criam uma incerteza adicional para o setor produtivo, em especial o do agronegócio. Com o fim da COVID-19, as questões ambientais vão ressurgir com toda força e os governos do Mercosul não poderão ignorar essa agenda incluída no acordo com a UE.

2.3 UM MERCOSUL NA ENCRUZILHADA

Os ministros das Relações Exteriores e da Economia do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) se reúnem hoje para discutir propostas que flexibilizariam as

regras do Mercosul e a redução da tarifa externa comum. Essas possíveis modificações e transformações no Mercosul poderão afetar seu funcionamento e enfrentam dificuldades técnicas e políticas, sobretudo pela oposição argentina.

A proposta para flexibilizar as negociações comerciais do grupo regional com outros países foi apresentada pelo governo do Uruguai em reunião extraordinária do Conselho do Mercosul no dia 26 de abril. O documento inclui quatro aspectos que podem ser examinados em separado ou avaliados em conjunto: o tratamento da Tarifa Externa Comum (TEC); a evolução das negociações comerciais externas em que se outorguem preferências tarifárias; a elaboração de um plano de negociações externas e reexame das prioridades da agenda de negociações externas do Mercosul de modo a compatibilizá-las com eventuais negociações bilaterais; permissão de negociações comerciais diferenciadas que permitam aos países membros aproveitar plenamente as oportunidades do comércio internacional pela busca de mecanismos mais flexíveis. Nas reuniões técnicas e, na reunião de hoje, em nível político, será preciso definir o alcance e as implicações da proposta uruguaia que desafia a regra de consenso prevista no Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. Uma das possibilidades permite que os países membros poderão avançar entendimentos com base em ofertas individuais, prazos e ritmos de negociação diferenciados, desde que negociações conjuntas entre dois ou mais membros com terceiros países, incluindo aquelas já iniciadas, não avancem por interesse ou oposição de um país. Por outro lado, a proposta contempla que qualquer país membro poderá iniciar negociações tarifárias em grupo ou individualmente, se a prioridade ou a não inclusão no Plano de Negociações Externas de um terceiro país ou grupo de países não seja considerada satisfatória para um ou mais países membros. Também não está claro como tudo ficaria, caso esse Plano não seja aprovado. É importante a compreensão precisa do alcance da proposta pelas implicações políticas, pois, na hipótese de sua aprovação, o Mercosul poderia deixar de ser a união aduaneira, estabelecida no Protocolo de Ouro Preto, para transformar-se em uma área de livre comércio, com a eliminação da TEC, em função de negociações individuais. Ao Brasil não deveria interessar que o Mercosul se transforme em uma área de livre comércio, pondo fim ao grupo regional, em desrespeito ao Tratado de Assunção.

Adicionalmente, está em exame há mais de dois anos a proposta do Brasil de reduzir em 20% a TEC para todos os produtos, defendida pelo ministro Paulo Guedes, dentro da visão de que é necessário modernizar o Mercosul. Suavizada pelo ministério da economia, o Brasil aceitaria uma rebaixa de 10%, no primeiro semestre de 2021, e os outros 10%, até o início de 2022. A ideia encontra resistência por parte da Argentina, em vista da situação econômica e do efeito sobre a indústria argentina, e a oposição de empresários nacionais pelo aumento do custo Brasil, ao contrário do que afirma o ministério da economia. Paraguai e Uruguai estão acompanhando o Brasil. O governo argentino contrapropôs a redução de 10%, aplicada apenas a 75% das linhas tarifárias dos mais de 10,3 mil produtos ou grupo de produtos, o que não é aceito pelo Brasil. Na realidade, alguma coisa tem de ser feita em relação à TEC pois entre 30 a 40% do itens tarifários gozam de algum tipo de regime especial, tornando o subgrupo regional uma união aduaneira imperfeita. Para superar o impasse e obter

algum ganho, o Brasil poderia aceitar a fórmula de compromisso proposta pela Argentina.

Pelas dificuldades políticas, não parece possível que os quatro países do Mercosul cheguem a um acordo na reunião ministerial de hoje. Caso as propostas não sejam aprovadas, ficarão para decisão na presidência brasileira, no segundo semestre do corrente ano. Apesar da ênfase dos governos uruguaio e brasileiro, de um lado, e argentino de outro, defendendo posições opostas, declarações públicas das autoridades dos três países deixam claro que o fim do Mercosul não está na agenda e nem sua transformação em uma área de livre comércio. Na hipótese do Brasil apoiar a posição argentina nas duas propostas, estaria aberta a porta para que se possa reconstruir, independente de ideologias, uma relação normal com nosso maior parceiro no Mercosul, o que é de nosso interesse, deixando para trás o gritante silêncio entre os presidentes dos dois países.

Dada a relevância do tema, essas decisões não deveriam ser adotadas sem uma ampla consulta ao setor empresarial, ao Congresso Nacional e a outros agentes sociais interessados em participar do processo de integração do Mercosul. A transparência (até agora a lista de produtos negociados com a União Europeia não foi divulgada) e a previsibilidade são fundamentais para a definição de estratégias e de investimentos por parte das empresas privadas, pois, dependendo das negociações, poderá ser necessária alguma modificação do Tratado de Assunção.

2.4 PLANO INCLINADO

Em um dos momentos mais conturbados do Mercosul desde sua criação em 1991, o Brasil acaba de assumir sua presidência rotativa.

Na semana passada, o encontro virtual de presidentes, antecedido de reunião de ministros do Exterior, tornou-se mais uma vez palco de muitos desencontros e críticas entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A Argentina se manteve isolada, negando-se a aceitar, por pressão empresarial, os dois pontos mais importantes da agenda: a flexibilização das regras do Mercosul para permitir negociações individuais e a redução da Tarifa Externa Comum (TEC). Considerando a proposta Uruguaia de flexibilização de um descumprimento do Tratado de Assunção pela quebra do princípio do consenso, isto é, da unanimidade para a tomada de decisões no âmbito do bloco, o presidente argentino justificou também sua posição pelas dificuldades econômicas internas que ficariam ainda mais agravadas se essas medidas fossem aprovadas. O Uruguai surpreendeu a todos com a comunicação, por pressão do setor privado, de que começará a conversar com terceiros países para negociar acordos comerciais extra-zona, sem deixar de ser membro pleno do Mercosul. O Brasil qualificou a proposta de inoportuna, sem rejeitá-la. O Paraguai apoia em silêncio. O simples anúncio político feito pelo Uruguai não tem efeito prático imediato e já há precedente de negociação individual de produtos (Israel e Grupo Andino), desde que as negociações sejam levadas a efeito no âmbito do Mercosul. Alguma forma de compromisso deverá ser alcançada com a concordância de todos.

Com relação à proposta brasileira de redução de 20% da TEC, a solução de compromisso poderia ser a aceitação da contraproposta argentina de 10% para 75% das linhas tarifárias. Seria um gesto importante do Brasil, com a anuência do Uruguai e Paraguai, para evitar uma medida unilateral brasileira que violaria o princípio de consenso e quebraria o núcleo da união aduaneira estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto.

Embora não possa ser isentado de ter contribuído para o atraso e a ineficiência do Mercosul, agora, o Brasil quer impedir o Mercosul de ser sinônimo de desperdício de oportunidades e restrições comerciais. Na visão brasileira, por razões de política interna ou por ideologia, a transformação do bloco em instrumento efetivo de competitividade e de melhor inserção regional e também global ocorreria pela modificação tarifária e pela negociação de acordos comerciais fora da região, com o Canadá, a Coreia do Norte, Cingapura, Líbano e agora a Indonésia e o Vietnã. O governo brasileiro está insistindo nessas propostas sem contar com o apoio do setor privado. Pouco antes do encontro presidencial, a CNI divulgou nota pedindo que o governo brasileiro retirasse sua proposta de redução da TEC e propusesse uma avaliação mais aprofundada sobre a TEC e da política de negociação de acordos com terceiros países a fim de abrir um diálogo com as entidades sindicais e empresariais. Na nota, essas entidades afirmam que essa posição vem sendo discutida há quase dois anos sem que tenha havido um projeto claro em consultas com representantes dos segmentos industriais e dos trabalhadores.

Caso Uruguai e Brasil levem adiante suas propostas de maneira unilateral, não se pode excluir a judicialização dessas questões, com questões que poderão afetar os interesses de todos os países membros. A saída de um membro não é imediata e tem um processo demorado. A TEC, por exemplo, permanece em vigência por dois anos, depois da saída de um país membro.

Como ficarão os dois acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA? E os acordos em processo de negociação ou de entendimentos preliminares? E o acervo de regulamentos e medidas comuns?

É inegável que o Mercosul, depois de 30 anos, tem de ser aperfeiçoado. Ao longo desse período, os diferentes tempos de recuperação de cada economia dos países membros sempre foram respeitados. Agora não deveria ser diferente no trato da crise da Argentina. Em vista da gravidade da situação hoje existente, a liderança brasileira vai ser colocada à prova. A começar internamente, com a superação das diferenças entre o ministério da Economia e o Itamaraty, que, pelo Tratado de Assunção, deve coordenar as negociações no âmbito do Mercosul e com a melhora da coordenação com o setor privado.

Como no médio e longo prazo, a nenhum dos países, por diferentes razões, interessa o fim do Mercosul, a presidência brasileira, no segundo semestre, deveria buscar uma agenda positiva para encontrar uma solução política para as dificuldades técnicas.

Dentro desse contexto, seria não só oportuna, mas conveniente a convocação pelo Brasil da Conferência Diplomática, prevista no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto, para examinar a estrutura institucional, o funcionamento e a operação do Mercosul. Essa seria a solução lógica e adequada para que se possa iniciar uma nova e diversa etapa na existência do grupo.

Levando em conta a volatilidade da situação política e econômica nos países membros do Mercosul, é difícil antecipar o que poderá acontecer.

Provavelmente nada....