

CAPÍTULO 11

MERCOSUL

11.1 MERCOSUL 30 ANOS

O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, comemora 30 anos esta semana. Como mecanismo de abertura de mercado e liberalização de comércio, o Mercosul está hoje estagnado e tornou-se irrelevante do ponto de vista comercial, representando hoje apenas 6,2% do intercâmbio total do Brasil, depois de ter subido a quase 16% do comércio exterior total nos anos 1990.

Nas quase três décadas de existência, o processo de integração dos países do cone sul alternou períodos de forte expansão e estagnação, tanto do ponto de vista econômico, quanto institucional. Em geral, do ponto de vista do setor privado, o exercício foi positivo, no sentido de que os empresários passaram a se envolver nas negociações de acordos comerciais e a voltar sua atenção para nosso entorno como mercado para seus produtos manufaturados.

Desde o início, o Mercosul enfrentou desafios para sua construção. Uma de suas características ao longo de todos esses anos foi a incerteza quanto à sua consolidação e quanto ao seu futuro. A ideia de formar um mercado comum em quatro anos, a partir de 1991, como previsto no Tratado, simboliza o grau de ambição não respaldada na realidade de todo o processo. A consolidação e o futuro do Mercosul sempre ficaram na dependência da evolução econômica e comercial de seus membros e de decisões políticas que afetaram a evolução natural do Bloco. Por mais de dez anos, politizado, transformou-se em fórum político e social e aceitou a Venezuela como membro pleno.

A situação atual não é diferente. Há desafios políticos e técnicos que tornam o processo de integração sub-regional ainda mais incerto. No campo político, os presidentes da Argentina e do Brasil, por motivações ideológicas, não se falam há dois anos. As conversas continuam em nível técnicos, mas o apoio do mais alto nível inexistente. No ano passado, a Argentina anunciou que deixaria de participar das negociações dos atuais acordos comerciais e das futuras negociações do bloco, para, depois, recuar e informar que continuaria nas negociações do Mercosul, mas em um ritmo diferente dos demais membros. A justificativa principal argentina foi de que estava tomando a decisão para evitar os efeitos negativos da pandemia. Posteriormente, a Argentina decidiu que não participaria das negociações com a Coreia para não afetar sua indústria. As negociações para a inclusão de açúcar e automotriz continuam fora do Mercosul pela resistência argentina. Com relação à Tarifa Externa Comum – tão perfurada que justifica a qualificação do Mercosul como uma União Aduaneira imperfeita – o Brasil, em 2019, propôs uma redução de 50% e agora aceita discutir a redução a cerca de 10%, sempre com a oposição da Argentina. O acordo de livre comércio mais importante, negociado com a União Europeia, está paralisado por objeções de parte de alguns países europeus em função da política de meio ambiente brasileira. Estão em negociação ou sendo preparados acordos com EFTA, México, Canadá, Líbano, Cingapura, Coreia do Sul, América Central, Reino Unido, Indonésia e Vietnã.

Este ano, por iniciativa do Uruguai, foi revivida a proposta de flexibilizar o Mercosul para permitir que seus membros possam individualmente concluir acordos de livre comércio com outros países. Pretende-se que, na Reunião de Cúpula virtual, prevista para 26 de março, essa ideia comece a ser examinada, mas a discussão vai ser longa em função de interesses concretos que dificultam a superação de questões técnicas (como ficaria a TEC? o Tratado de Assunção teria de ser renegociado?) e políticas (fim da União Aduaneira e volta a uma área de livre comércio?).

Cabe registrar recentes avanços significativos: os acordos comerciais com os demais países da América do Sul formaram uma área de livre comércio na região; o Estatuto da cidadania (acordo sobre previdência social, educação, circulação na fronteira, residência, passaporte comum); negociação com diversos países de acordos de facilitação de comércio, de cooperação de investimento, de comércio eletrônico e de compras governamentais. Em termos institucionais, redução de órgãos, simplificação da burocracia interna e enxugamento do orçamento do Mercosul.

O fortalecimento do Mercosul, em termos econômicos, requer vontade política para entender o que está acontecendo no mundo e reagir adequadamente. Além da flexibilização e da redução da TEC, novos temas precisam ser discutidos, como cadeias produtivas regionais, acumulação de origem, autonomia regional soberana, 5 G e estratégia de negociação conjunta. O Protocolo de Ouro Preto, que criou a União Aduaneira, em 1994, prevê em seu artigo 47 que os países membros poderão convocar uma Conferência Diplomática para examinar sua estrutura, seu funcionamento e operação. Convocada pela primeira vez, essa Conferência poderia, com visão de futuro, discutir políticas e medidas para fortalecer e revigorar o Mercosul.

Apesar de todas as incertezas e desafios, nenhum país membro está preparado para pagar o preço de colocar em risco a existência do Mercosul. Depois de 30 anos, o Mercosul precisa de um freio de arrumação para resgatar os objetivos iniciais de livre comércio interno e maior inserção externa.

11.2 MERCOSUL: PROJETO ESTRATÉGICO

Nos últimos quatro anos, o Mercosul foi relegado a um perigoso segundo plano. Desde a campanha eleitoral, Paulo Guedes mostrou desinteresse pelo bloco regional integrado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Já como ministro da economia, declarou que o subgrupo não seria prioridade para o novo governo com a justificativa de que era restritivo e deixava o Brasil prisioneiro de alianças ideológicas. Mais recentemente, disse que o Mercosul não estava correspondendo às expectativas e que o Brasil iria levar adiante planos para a modernização do grupo e que quem não estivesse de acordo que se retirasse. Nessa linha, o Brasil propôs a redução de 20% da Tarifa Externa Comum (TEC) com forte oposição da Argentina e acabou reduzindo unilateralmente 10% da TEC para uma lista de 87% de produtos, mantendo fora o setor automotriz e o sucroalcooleiro. O Uruguai, no mesmo diapasão, propôs a flexibilização das negociações para permitir que os países membros pudessem avançar individualmente entendimentos para a conclusão de acordos comerciais, com o apoio inicial de Paulo Guedes.

Agora, surge a informação de que à revelia do Mercosul, o Brasil quer fazer novo corte na TEC. A ideia gerada no Ministério da Economia é reduzir em mais 10% as alíquotas do imposto de importação de grande parte dos produtos transacionados com países de fora do bloco, sem o acordo dos parceiros do bloco, com a justificativa, sem sentido para a maioria dos produtos, de “proteção da vida e da saúde das pessoas”, no dizer oficial. Na realidade, o fim é político e tem a ver com as eleições de outubro: busca-se reduzir o preço dos produtos para tentar conter a subida da inflação, agravada pelas consequências da guerra na Ucrânia. A medida será inócua, mas trará mais desgaste para o Brasil.

Para quem não sabe, o Tratado de Assunção prevê que as medidas de política comercial propostas só podem ser implementadas com o consenso de todos os países membros e que a coordenação das negociações cabe aos ministérios das relações exteriores. É verdade que o Itamaraty, nos últimos anos, vem perdendo competência em áreas que tradicionalmente coordenava, como as negociações comerciais e meio ambiente, por exemplo, mas não consta que o Tratado que criou o Mercosul tenha sido alterado.

A ação isolada do Ministério da Economia deve estar causando sério incomodo a Itamaraty não só pela descoordenação interna e inclusive com o setor privado, pelo descumprimento do Tratado de Assunção, mas sobretudo pelo fato das autoridades econômicas desconsiderarem os aspectos estratégicos do Mercosul para o Brasil. O Mercosul não é apenas um acordo econômico e comercial, mas tem uma visão de médio e longo prazo importante para os interesses do setor privado, em especial do industrial.

O Mercosul passa, nos dias que correm, por um período de grandes turbulências e dificuldades. Embora abalado e sem perspectiva, a vontade política que impulsionou a criação do Mercosul em 1991 ainda está viva. O Mercosul, assim, não vai desaparecer pois nenhum dos países membros assumirá o ônus político de pedir sua dissolução. A questão é saber como o Mercosul poderá, nos próximos anos, servir aos interesses de cada um de seus membros, se permanecerá irrelevante ou se transformará em uma alavanca para o progresso da região.

No caso do Brasil, o descaso com o Mercosul não ocorre por acaso. Ele se insere no quase total abandono das relações do Brasil na América do Sul. Considerações ideológicas e falta de uma visão pragmática a respeito dos acontecimentos nos últimos anos no tocante ao lugar do Brasil no mundo, na prática, isolaram o país do seu entorno geográfico, uma de suas prioridades estratégicas, segundo a Política Nacional de Defesa. Algumas decisões podem ser vistas mesmo como contrárias ao interesse brasileiro, como o fim da UNASUL.

A guerra da Rússia na Ucrânia inaugura uma nova era na geopolítica e na geoeconomia global. A tendência é o mundo ficar dividido entre o Ocidente e a Eurásia (China e Rússia). O governo dos EUA já está definindo políticas comerciais restritivas para a China e para “países pouco amigos”, que mantiverem comércio e relações com o outro lado. O fortalecimento do regionalismo deverá ser uma das consequências da guerra. Com a redução do ritmo da globalização e o novo ímpeto de medidas restritivas e protecionistas, em decorrência de medidas nacionalistas e de segurança, o Brasil deveria formular uma política comercial ativa, inclusive com o estabelecimento de cadeias produtivas regionais e respeito ao meio ambiente. A América do Sul já forma uma área de livre comércio com pouco aproveitamento de parte das empresas nacionais. A crescente presença da China na Américas do Sul em concorrência com produtos brasileiros e o pouco interesse de empresas norte-americanas em desenvolver negócios e investir na região são outros fatores que uma política externa do novo governo deverá levar em conta.

Espera-se que o governo que vai se iniciar em 1 de janeiro de 2023 leve em consideração essa realidade e coloque o Mercosul novamente como um projeto de grande valor estratégico e, por isso, uma prioridade para os interesses brasileiros, sob a coordenação do Itamaraty.

11.3 ANNUS HORRIBILIS

Na última sexta-feira, 5, o governo brasileiro reduziu em 10% as alíquotas *ad valorem* do Imposto de Importação de aproximadamente 87% do universo tarifário, sem abranger as exceções já existentes no Mercosul. Foram excluídos os setores de calçados, têxteis, automóveis, autopeças, brinquedos, entre outros. As alíquotas serão temporárias e excepcionalmente reduzidas até 31 de dezembro de 2022, ao amparo do disposto na alínea “d” do artigo 50 do Tratado de Montevideu de 1980 (TM-80), da ALADI, que prevê a possibilidade de adoção de medidas voltadas para a proteção da vida e da saúde das pessoas. O recurso a esse dispositivo foi justificado pela situação

de urgência trazida pela pandemia de COVID-19 e pela necessidade de poder contar, de forma imediata, com instrumento que possa contribuir para aliviar seus efeitos negativos sobre a vida e a saúde de população brasileira e para reduzir a inflação, argumento que está longe de corresponder à realidade, para não chamar de “fake news”. Segundo comunicado oficial, o Brasil permanece plenamente engajado nas negociações em curso no Mercosul e tem trabalhado intensamente, no âmbito do Mercosul, para promover a revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), que, em seus mais de vinte e cinco anos de existência, jamais sofreu um processo de reforma integral. Dentro desse espírito, continua a nota, o Brasil reiterou o caráter excepcional e temporário da decisão, reafirmou seu compromisso com o Mercosul e informou ter a redução da TEC seguido os parâmetros acertados com a Argentina e o Paraguai.

A decisão unilateral do Brasil, embora apoiada pela Argentina e Paraguai, é um duro golpe contra o Mercosul. A responsabilidade por essa violação do Tratado de Assunção de 1991 cabe exclusivamente ao Ministério da Economia, que, com pouca sensibilidade política, ignorou o valor estratégico do Mercosul para o Brasil, em especial para a indústria, e desconheceu as regras mais elementares para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país. Contra a posição do Itamaraty, o ministério da Economia, segundo se informa, estava disposto a apoiar a posição do Uruguai de flexibilizar as regras do Mercosul para permitir a negociação individual daquele país com a China. O Uruguai por seu lado, esticou ao máximo a corda, ao vincular seu apoio à rebaixa da TEC ao respaldo do Brasil à proposta de flexibilização.

Na prática, o Tratado de Assunção foi duplamente desrespeitado, durante a presidência do Brasil, pela quebra da cláusula de consenso para a tomada de decisões e pela decisão unilateral brasileira. Foi também desrespeitado quando o ministério da Economia atropelou a coordenação do processo de negociação que cabe ao Itamaraty pelo Tratado de Assunção, com a omissão da Presidência na arbitragem dessa diferença de posição entre os dois ministérios. Sem base legal no Mercosul, a decisão teve de ser baseada no TM-80. Amparado nesse precedente, nada impede que o Uruguai decida unilateralmente seguir adiante com a negociação com a China.

De todo esse lamentável episódio, que enfraquece ainda mais o Mercosul, o ministério da Economia será responsabilizado pela eventual ruptura do subgrupo regional. A única solução será tentar convencer o Uruguai a não vetar a redução da TEC, legalizando-a, ao “mercosulizar” a decisão, como o ministério da Economia espera possa acontecer. Na hipótese de Montevideu seguir adiante com as negociações comerciais unilaterais, não haverá alternativa senão pedir ao Uruguai que cumpra o que ameaçou fazer: desembarcar do Mercosul (UREXIT). Será inaceitável para os interesses brasileiros, sobretudo industriais, ter as exportações chinesas entrando no Brasil com as regras de origem atuais e com tarifa zero. Não acredito que o governo chinês queira assumir uma posição de confronto com o Brasil e assinar um acordo comercial com uma economia da escala do Uruguai, quando comparada com a do Brasil.

A decisão unilateral de redução da TEC foi um precedente que poderá ser questionado por setores industriais, com boas chances de sucesso, em vista do inegável descumprimento do Tratado de Assunção.

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate teórico e no vácuo. Há uma situação real em curso no Mercosul comercial que tem de ser examinado, acima de qualquer outra consideração, à luz dos interesses concretos nacionais, levando em conta as novas realidades geopolíticas globais que apontam para o fortalecimento da regionalização e a multiplicação de acordos regionais e bilaterais de comércio, com novas regras que afetarão a todos os países. Ao contrário do que ocorre na América do Sul, sob o olhar complacente do Brasil. O fim do Mercosul como união aduaneira não é uma alternativa nem para o governo, nem para o setor privado.

A posição do Brasil, a médio e longo prazo, em relação à integração regional e ao Mercosul vai depender do resultado da próxima eleição. Dependendo do resultado dela, deveria haver uma revisão dessas políticas, para aprofundá-las e fortalecê-las como resposta à globalização e na defesa do interesse nacional.

Ao completar seu 30º aniversário, 2021 se tornou o “annus horribilis” do Mercosul.