

Informe MERCOSUL 2020

Sob a pressão da agenda
externa

Sandra Polónia Rios
Pedro Da Motta Veiga
Lúcia Maduro
Fernando José Ribeiro

Instituto para a Integração
da América Latina e Caribe
(INTAL)

Setor de Integração e
Comércio (INT)

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-2052

Informe MERCOSUL 2020

Sob a pressão da agenda externa

Sandra Polónia Rios
Pedro Da Motta Veiga
Lúcia Maduro
Fernando José Ribeiro

Catálogo na fonte fornecida pelo
Biblioteca Felipe Herrera de
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Informe Mercosul 2020: sob a pressão da agenda externa / Sandra Polónia Rios, Pedro da Motta Veiga, Lúcia Maduro, Fernando José Ribeiro.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 2052)

1. Trade blocs-Southern Cone of South America. 2. Exports-Southern Cone of South America. 3. Southern Cone of South America-Economic integration. 4. Southern Cone of South America-Commerce. 5. Southern Cone of South America-Foreign economic relations. I. Rios, Sandra Polónia. II. Veiga, Pedro Reis da Motta. III. Maduro, Lúcia. IV. Ribeiro, Fernando José Armando. V. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe. VI. Série. IDB-TN-2052

Códigos JEL: F1, F13, F15, O1

Palavras Chave: Integração Econômica, Acordo de Comércio e Investimento, MERCOSUL, Bloco Comercial, Comércio Intra-regional

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição - NãoComercial - SemDerivações (CC BY - NC - ND 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC - IGO.

Note - se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.





INFORME MERCOSUL 2020

SOB A PRESSÃO DA AGENDA EXTERNA

Sandra Polónia Rios
Pedro da Motta Veiga
Lúcia Maduro
Fernando José Ribeiro

Este relatório foi concluído em 20 de agosto de 2020

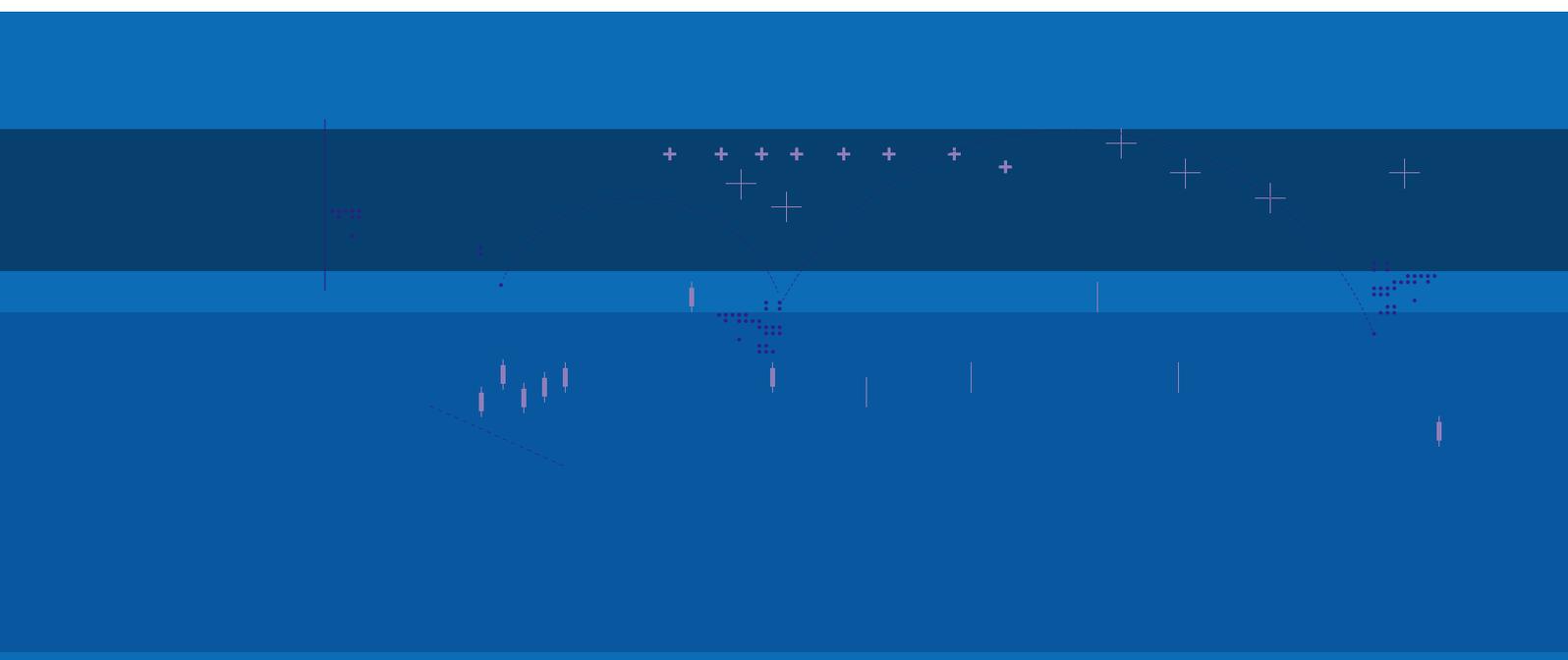
Autores

Sandra Polónia Rios, Pedro da Motta Veiga, Lúcia Maduro, Fernando José Ribeiro

Coordenadores

Ricardo Rozemberg y Jesica De Angelis

Agradecemos os comentários e contribuições para este estudo de Pablo García,
Mauricio Mezquita Moreira y Lucas Barreiros





07	RESUMO EXECUTIVO
20	INTRODUÇÃO
27	1. COMÉRCIO REGIONAL
28	1.1. COMÉRCIO DE BENS
44	1.2. COMÉRCIO DE SERVIÇOS
46	1.3. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO
48	2. A EVOLUÇÃO DA AGENDA INTERNA
49	2.1. EVOLUÇÃO DA NORMATIVA MERCOSUL: AVANÇOS SOB O ESTÍMULO DO ACORDO COM A UE
62	2.2. TEMAS RELATIVOS À AGENDA DE LIVRE COMÉRCIO QUE PERMANECEM NA AGENDA INTERNA DO MERCOSUL
75	2.3. TEMAS RELATIVOS À TEC
82	3. A AGENDA EXTERNA
83	3.1. OS ACORDOS PROVISÓRIOS CONCLUÍDOS EM 2019
93	3.2. OUTRAS NEGOCIAÇÕES EM CURSO
100	3.3. INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA
106	3.4. AS DIVERGÊNCIAS NA AGENDA EXTERNA E SEUS IMPACTOS PARA O MERCOSUL
108	4. MERCOSUL EM TEMPOS DE PANDEMIA: RESPOSTAS DE POLÍTICA COMERCIAL
115	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
118	ANEXO



PRÓLOGO

Esta edição do Informe MERCOSUL cobre o ano de 2019 até o primeiro semestre de 2020, e analisa a evolução dos fluxos de bens, serviços e investimentos nos países do MERCOSUL. O informe também abarca o desenvolvimento das agendas interna e externa do bloco, assim como as respostas da política regional em meio aos desafios da pandemia.

Os autores do relatório (Sandra Polónia Rios, Pedro da Motta Veiga, Lúcia Maduro e Fernando José Ribeiro) fazem parte do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, e possuem uma vasta experiência na análise do MERCOSUR, realizaram diversos estudos, além de participarem constantemente de debates sobre o tema. Por tanto, são conhecedores dos desafios atuais e futuros do MERCOSUL.

A análise do comércio revela uma retração dos fluxos, em um quadro de crescimento muito abaixo do PIB dos membros do MERCOSUL em 2019 - ou mesmo de recessão, como é o caso da Argentina - e de profunda retração das atividades em 2020. No que tange a agenda interna, o bloco teve uma importante produção normativa ao longo de 2019, principalmente devido à pressão relativa aos avanços da agenda de negociações externas. Assim, foram realizadas negociações e acordos sobre o aperfeiçoamento da estrutura institucional e do próprio funcionamento do bloco, ocorreram avanços na agenda de facilitação de comércio, redução de barreiras técnicas e conclusão de alguns acordos setoriais importantes. No entanto, permanecem na agenda de negociações temas como: a revisão das regras de origem do MERCOSUL, a remoção de obstáculos ao comércio intrarregional, a revisão da Tarifa Externa Comum entre outros.

Por outro lado, na frente externa, o MERCOSUL logrou seus maiores avanços no período considerado ao concluir as negociações de acordos de livre comércio com a União Europeia (UE) e com a Associação Europeia de Comércio Livre (*European Free Trade Association* - EFTA). Esse fenômeno representou um acontecimento histórico para o processo de integração do Cone Sul, embora ainda requeira todo um processo de revisão legal (que atualmente segue avançando) e posterior aprovação parlamentar para sua implementação. Além

do acordo com a Europa, a agenda externa do MERCOSUL contempla diferentes processos de negociação com atores extrarregionais, como por exemplo, com o Canadá, a Coreia do Sul, a Cingapura e o Líbano.

No início de 2020, as prioridades nacionais e regionais se concentraram quase que exclusivamente ao enfrentamento do COVID-19. Nesse sentido, o MERCOSUL reforçou o espírito de cooperação e disponibilizou recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para os esforços nacionais de combate à pandemia.

O aprofundamento da integração regional foi (e é) fundamental, durante e após a pandemia, para a geração de políticas coletivas que permitam responder aos impactos diretos e indiretos das situações de emergência. Além de se mostrar essencial para o enfrentamento de um cenário internacional que se revela cada vez mais complexo.

Desse modo, este documento faz parte de uma agenda mais ampla de apoio do INTAL-BID à integração regional da América Latina e do Caribe (ALC) em duas direções: por um lado, abordando os avanços gerais da integração dos blocos da região; e por outro, destacando os aspectos específicos de cada bloco para contribuir para a tomada de decisão informada.

No primeiro caso, durante 2020, relatórios semelhantes a este do MERCOSUL foram realizados para outros blocos (por exemplo, Caricom e Mercado Comum Centro-Americano). No segundo, dada a importância do acordo com a UE na agenda externa (e interna) do MERCOSUL, foram realizados vários estudos específicos (por exemplo, a análise do conteúdo do acordo, uma análise setorial, o impacto regulatório, entre outros), com o objetivo de facilitar a divulgação e o conhecimento do Acordo para a sociedade de forma geral, assim como contribuir com informações e análises para tomadas de decisão complexas por parte das autoridades dos países da região.

Pablo Garcia,
Diretor do Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL)
Banco Interamericano de Desenvolvimento

RESUMO

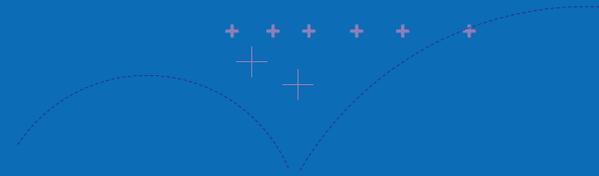
Esta edição do Informe MERCOSUL cobre o ano de 2019 e o primeiro semestre de 2020. Durante esse período, Argentina, Brasil e Paraguai assumiram sucessivamente a Presidência ProTempore do bloco. Desse modo, o Informe analisa a evolução do cenário comercial nos países do MERCOSUL e a agenda interna e externa do bloco.

Durante o período coberto por esse Informe, alguns fatores convergiram para reduzir substancialmente as pressões de uma possível revisão no modelo de integração regional adotado pelo MERCOSUL. Tema esse que ganhou tração ao longo de 2018 e prometia tornar-se prioritário na agenda do bloco a partir da posse do novo governo brasileiro, em janeiro de 2019.

O avanço da agenda externa, principalmente a conclusão das negociações com a União Europeia, gerou importantes externalidades positivas para a agenda interna do MERCOSUL. O segundo semestre de 2019 foi pródigo em novas normas voltadas para temas relevantes do processo de integração. No entanto, o mesmo desempenho positivo não se concretizou em algumas áreas da agenda interna, em especial as relacionadas ao tratamento e remoção de barreiras não tarifárias no comércio intrabloco e o aperfeiçoamento das políticas comerciais comuns, ambos considerados temas fundamentais para a livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

No primeiro semestre de 2020, a agenda do bloco sofreu os impactos da pandemia COVID-19, diante da qual os países-membros adotaram unilateralmente medidas emergenciais, inclusive na área de política comercial, ao mesmo tempo em que mobilizaram um instrumento do MERCOSUL (o FOCEM) para contribuir no financiamento de seus esforços de enfrentamento da pandemia.





RESUMO EXECUTIVO

Introdução: a revisão do modelo de integração sai de pauta

Esta edição do Informe MERCOSUL cobre o ano de 2019 e o primeiro semestre de 2020. Durante este período, Argentina, Brasil e Paraguai assumiram sucessivamente a Presidência Pro-Tempore do bloco. O Informe analisa a evolução do cenário comercial nos países do MERCOSUL, bem como das agendas interna e externa do bloco. No primeiro semestre de 2020, a agenda do bloco sofreu os impactos da pandemia COVID 19, diante da qual os países-membros adotaram unilateralmente medidas emergenciais, inclusive na área de política comercial, ao mesmo tempo em que mobilizaram um instrumento do MERCOSUL (o FOCEM) para contribuir no financiamento de seus esforços de enfrentamento da pandemia.

Durante o período coberto por esse Informe, alguns fatores convergiram para reduzir substancialmente as pressões no sentido de uma revisão no modelo de integração regional adotado pelo MERCOSUL, tema que ganhou tração ao longo de 2018 e prometia tornar-se prioritário na agenda do bloco a partir da posse do novo governo brasileiro, em janeiro de 2019.

No início de 2019 assume no Brasil um novo governo que apresenta uma agenda de reformas liberais, inclusive na área de política comercial. Nessa agenda, o MERCOSUL não aparecia como prioridade. Ao contrário, o governo indicava disposição para atuar de forma independente dos demais sócios do bloco na agenda de política comercial. Neste contexto, as discussões sobre flexibilização das regras ou, mais além, sobre o abandono do modelo de união aduaneira ocuparam espaço nos debates sobre o MERCOSUL no Brasil até meados de 2019.

Por sua vez, a Argentina vinha recorrendo, antes mesmo do início de 2019, a diversos instrumentos de restrição ao comércio – taxação das exportações, taxa de estatística, direitos antidumping – para enfrentar o aprofundamento da crise fiscal e cambial que se manifestara em 2018. Ao longo do ano, o recurso a estes instrumentos se intensificaria e a margem de liberdade do governo para tratar das restrições por eles produzidas ao comércio intrabloco se tornaria cada vez menor.

Nesse cenário, reduziu-se o espaço para que os dois países explorassem convergências em direção a políticas públicas liberais, optando, como muitas vezes no passado, por se concentrar na agenda externa. Os resultados nessa frente foram auspiciosos, concretizados na assinatura dos dois acordos birregionais – com a União Europeia e com a EFTA. Outras negociações preferenciais – com Canadá e Coreia do Sul, notadamente – seguiram seu curso.

Ao longo do período coberto por este Informe, a liberalização comercial unilateral perdeu prioridade na agenda de políticas do novo governo brasileiro. A hipótese de decisão unilateral do Brasil em relação à reforma tarifária perdeu consistência, inclusive em função da resistência das grandes entidades empresariais dos setores industriais à agenda liberal de reforma comercial.

Esta evolução, aliada à conclusão bem-sucedida das negociações com um sócio relevante, econômica e comercialmente, como a União Europeia, reduziu o tom das críticas endereçadas à incapacidade do MERCOSUL para negociar como um bloco e concluir acordos comerciais, superando divergências internas. Adicionalmente, diluiu as pressões brasileiras para uma revisão profunda do modelo de integração, também atenuadas pelo fato de os países do MERCOSUL terem se posto de acordo sobre a possibilidade de entrada em vigor do acordo em velocidades diferentes, segundo o ritmo de ratificação em cada país do bloco.

Nem mesmo o fim da convergência de preferências de política comercial entre Argentina e Brasil, a partir da posse do novo governo argentino no final de 2019, e as reticências deste em relação ao ritmo das negociações externas trouxeram de volta o debate sobre o modelo de integração para a agenda do bloco.

O avanço da agenda externa, principalmente a conclusão das negociações com a União Europeia, gerou importantes externalidades positivas sobre a agenda interna do MERCOSUL. O segundo semestre de 2019 foi pródigo em novas normas voltadas para temas relevantes do processo de integração.

De fato, a “pressão” das negociações recém-concluídas concorreu decisivamente para produzir avanços concretos em temas diversos como facilitação de comércio, as regras de origem do bloco, os acordos bilaterais no setor automotivo e outros temas setoriais – serviços financeiros e indicações geográficas para bens agroalimentares, entre outros. Em todos estes temas, com exceção das regras de origem, ainda em discussão, novos instrumentos normativos – acordos, anexo de protocolo pré-existente ou decisões – foram adotados após a conclusão das negociações com a União Europeia e até o final de 2019.

No entanto, o mesmo desempenho positivo não se concretizou em algumas áreas da agenda interna relacionadas ao tratamento e remoção de barreiras não tarifárias ao comércio intrabloco, bem como ao aperfeiçoamento das políticas comerciais comuns, ambos temas essenciais para a livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

Ao fim e ao cabo, 2019 foi um ano produtivo para o MERCOSUL, principalmente graças aos avanços alcançados na agenda externa, bem como às medidas adotadas (ou ainda em processo de adoção) na agenda interna em função daqueles avanços. Ainda assim, chega-se à metade de 2020 em um cenário bastante próximo àqueles vividos pelo bloco em diferentes momentos de sua história. Este cenário caracteriza-se pela baixa prioridade – acentuada pela centralidade adquirida, em todos os países, pela agenda de combate à pandemia – para os “temas MERCOSUL” nas agendas nacionais de políticas e pelos escassos incentivos para abordar de frente impasses e carências do processo de integração, mais além daqueles requeridos pela assinatura de acordos com terceiros países ou blocos.

Em grande medida, o quadro atual traduz o status quo da economia política da política comercial nacional dos diferentes Estados Partes. Em cada país – mas principalmente no Brasil e na Argentina – prevalecem, nas agendas nacionais para o MERCOSUL, os interesses e posições dos setores que competem com importações de extrazona e que veem como prioridade a preservação das elevadas preferências conferidas pela TEC às suas exportações intrazona. Trata-se essencialmente dos setores industriais, embora haja também segmentos agropecuários que dependem das exportações intra-MERCOSUL para sobreviver.

Os setores agropecuários competitivos internacionalmente têm pouco interesse na agenda do MERCOSUL, já que exportam essencialmente para países de extrazona. Nesta condição, têm interesses ofensivos na agenda de negociações externas do bloco, mas por diversas razões não exercem, na economia política da política comercial do MERCOSUL e de seus membros, um papel de contrapeso significativo aos interesses defensivos dos setores industriais

O futuro imediato do bloco será condicionado de perto pelas perspectivas de ratificação dos acordos comerciais concluídos com a União Europeia e com a EFTA – processo que aparece como altamente desafiador, por razões mais políticas que econômicas – e pelos efeitos da pandemia sobre o cenário econômico internacional e sobre o quadro econômico, social e político dos países-membros.

Mais além desse desafio, convém observar que o fracasso das discussões sobre a reforma da TEC reduziu a intensidade das discussões sobre o modelo de união aduaneira, mas não eliminou o debate sobre flexibilização de regras, agora concentrado na agenda de negociações externas do bloco, como foi explicitado pelas reticências argentinas ao acordo com a Coreia do Sul. A ideia de “acordos com velocidades distintas” segundo os sócios do MERCOSUL ganhou força, embora os efeitos da pandemia tenham contribuído para reduzir manifestações nacionais que poderiam se revelar divergentes em relação ao tema.

Mais além do curto prazo, no entanto, a hipótese de velocidades distintas nos acordos preferenciais, quando estendida ao comércio de bens, gera problemas adicionais e não triviais para a agenda de administração da política comercial comum e de livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

As próprias perfurações na TEC que resultariam da implementação de acordos preferenciais com parceiros relevantes poderiam ensejar discussões sobre a validade de manutenção do modelo da união aduaneira. Por essa e outras razões, a questão de uma flexibilização das regras do MERCOSUL que vá além da agenda de negociações externas e confira maior autonomia às decisões nacionais sobre política comercial permanecerá na agenda, embora latente, dados os impactos da trajetória adotada até hoje pelo projeto de integração sobre a competitividade das economias dos Estados Partes.

Comércio regional: retração dos fluxos e perda de relevância do bloco

O PIB mundial cresceu em 2019 à taxa mais baixa desde a grande recessão de 2008-09. A queda do crescimento foi bastante disseminada e sincronizada, atingindo todas as regiões e blocos econômicos do mundo. Tensões comerciais, aumento do protecionismo e impasse profundo do multilateralismo concorreram para aumentar o nível de incerteza em relação aos rumos da economia mundial. Esses fatores tiveram impacto forte e direto sobre os fluxos de comércio de mercadorias, especialmente os produtos industriais, e sobre os investimentos internacionais, que se estabilizaram em níveis bastante inferiores aos alcançados em 2015. A incerteza seria maximizada, em 2020, pela pandemia do novo coronavírus e pelas respostas nacionais não coordenadas e não convergentes em relação ao surto.

O baixo crescimento do PIB e do comércio mundial levou a um recuo dos fluxos comerciais do MERCOSUL em 2019. As exportações tiveram queda de 4,2% e as importações de 8,0%. No que tange às exportações, houve queda no Brasil e no Paraguai e crescimento na Argentina e no Uruguai. Já nas importações, houve queda em todos os países, mas ela foi mais expressiva na Argentina e no Uruguai.

As maiores quedas nas exportações do MERCOSUL foram sentidas no comércio com a União Europeia e com os demais países da América Latina. Já os países asiáticos foram, mais uma vez, o grande sustentáculo das exportações do MERCOSUL. Do lado das importações extrazona, houve redução das compras originárias de todos os principais países e blocos de origem.

A queda dos fluxos de comércio do MERCOSUL em 2019 foi nitidamente mais intensa no comércio intrazona- em que houve queda em quase todos os fluxos bilaterais, especialmente nas importações argentinas e nas exportações brasileiras - do que no comércio extrazona. Com isso, reduziu-se a participação do MERCOSUL no comércio internacional de seus membros.

A retração do comércio mundial nos primeiros meses de 2020, em função da pandemia do novo coronavírus, afetou o comércio exterior do Mercosul, mas os resultados observados até junho indicam uma queda bem menos intensa do que a verificada nas transações comerciais mundiais. No primeiro semestre de 2020, as exportações do Mercosul acumularam queda de 8,0% em relação ao mesmo período do ano passado, e as importações tiveram retração de 9,7%.

Também o comércio de serviços do MERCOSUL se retraiu em 2019, mas a uma taxa menor do que a verificada no comércio de bens. As exportações de serviços do bloco somaram US\$ 53,6 bilhões no ano, com queda de 4,7% em relação ao ano anterior. As importações somaram US\$ 93,8 bilhões, com redução de 6,8%. O saldo foi deficitário em US\$ 37,8 bilhões, preservando a tendência histórica do bloco, de resultados negativos no intercâmbio de serviços

O MERCOSUL recebeu, em 2019, US\$ 86,0 bilhões em investimentos estrangeiros diretos, com pouco mais de 90% desse montante direcionando-se para o Brasil. Houve redução de 6,2% em relação aos investimentos recebidos em 2018, fortalecendo tendência registrada nos

últimos anos, quando esses investimentos ficaram significativamente abaixo do montante registrado em 2014, de mais de US\$ 96 bilhões. Tendo em vista que o fluxo global de investimentos estrangeiros foi de US\$ 1,5 trilhão, a participação do MERCOSUL reduziu-se, entre 2014 e 2019, de 6,5% para 5,7% do total.

Quase toda a queda em 2019 deveu-se ao menor volume de investimentos recebidos pela Argentina, reflexo da grave crise enfrentada pelo país. Os investimentos para o Brasil mantiveram-se virtualmente estáveis, o mesmo ocorrendo nos investimentos recebidos por Paraguai e Uruguai.

Já os investimentos realizados no exterior pelos países do MERCOSUL tiveram grande oscilação ao longo dos últimos anos, com um mínimo de US\$ 5,6 bilhões em 2015 e um máximo de US\$ 27,4 bilhões em 2017. O Brasil tem respondido, a cada ano, por cerca de 80% dos investimentos, com o Uruguai ficando com 11% e a Argentina com 9%. A Argentina é um importante destino dos investimentos brasileiros, tendo sido o quinto mais importante em 2019, com 6,5% do total. No acumulado do período 2014-2019, a Argentina recebeu um total de US\$ 2 bilhões em investimentos brasileiros.

A agenda interna: avanços estimulados pelo acordo com a União Europeia

Durante o período sob análise, mas essencialmente ao longo de 2019, o MERCOSUL teve importante produção normativa, o que, ao menos em parte pode ser atribuído à conclusão de um acordo comercial em princípio com a União Europeia e à decorrente percepção da necessidade de avançar nos compromissos intrabloco. Também terá contribuído a convergência nas orientações de política econômica dos Estados Partes e, em especial, de Brasil e Argentina, que conferiu à agenda normativa do bloco um caráter liberalizante, em termos econômicos e comerciais, e permitiu o tratamento de temas sensíveis, como os de natureza institucional.

Quatro eixos temáticos concretizaram a produção normativa do MERCOSUL em 2019 e 2020:

1• os temas institucionais, notadamente o aperfeiçoamento da estrutura de funcionamento do bloco e das regras para adesão de novos membros.

Os temas institucionais parecem ter tido tratamento prioritário por parte dos órgãos decisórios do MERCOSUL, em 2019. Quatro decisões traduzem esta prioridade, três delas voltadas para a racionalização da estrutura institucional do bloco e uma para o processo de adesão de países-membros da Aladi ao MERCOSUL.

O primeiro conjunto de Decisões tem como objetivo principal dar maior coesão e agilidade ao funcionamento de sua estrutura institucional, para evitar que essa “não se ramifique excessivamente, o que gera fragmentação e cria obstáculos ao acompanhamento dos trabalhos dos foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco do bloco”. Para tanto, haveria que racionalizar a estrutura institucional do MERCOSUL, tornando-a “mais enxuta e eficiente” e “eliminando duplicação de esforços”.

O objeto das Decisões é o vasto conjunto de foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco, composto por grupos, subgrupos de trabalho, reuniões especializadas, grupos ad hoc, comitês técnicos, etc. Ao longo da existência do MERCOSUL houve uma proliferação de foros de diversos tipos, gerando perda de coesão e de eficiência dos trabalhos.

Além de introduzir modificações institucionais pontuais, as Decisões também definem critérios para a revisão e avaliação do funcionamento dos órgãos dependentes das instâncias decisórias, bem como estabelecem plano de revisão e avaliação destes órgãos.

A dimensão institucional do bloco também é objeto de Decisão que pretende regulamentar o Artigo 20 do Tratado de Assunção e define regras para a assunção de direitos e deveres por partes de países membros da ALADI em processo de adesão ao MERCOSUL.

A Decisão é claramente informada pela má experiência do processo de adesão da Venezuela e estabelece que a participação do Estado aderente nas decisões do bloco se baseará no “princípio de reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”, aquele Estado passando a exercer o seu direito a voz e voto “de forma gradual, em função do cumprimento efetivo das obrigações estabelecidas” em seu Protocolo de Adesão e nas Decisões CMC 28/05 e 14/18.

Pretende-se assim evitar que, no curso de um processo de adesão de novo membro, estabeleça-se uma assimetria entre exercício de direitos e assunção de obrigações por parte daquele, de tal forma que haja escassos incentivos para que o novo membro se comprometa com a totalidade das obrigações assumidas, ainda que elas estejam explicitadas no Protocolo de Adesão.

2 a agenda de facilitação de comércio

Todos os Estados Partes do MERCOSUL assinaram e ratificaram o Acordo de Facilitação de Comércio da OMC. Além disso, o acordo de princípio entre o MERCOSUL e a União Europeia, assinado no final do primeiro semestre de 2019, inclui um capítulo sobre facilitação de comércio.

A falta de um acordo aplicável ao comércio intrabloco foi suprida com a assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL na última reunião de Cúpula do bloco em dezembro de 2019, por meio da Dec. 29/19.

Chama a atenção o elevado grau de convergência entre os acordos intrabloco e do MERCOSUL com a União Europeia quanto a princípios e a temas cobertos por ambos. As estruturas dos dois acordos são bastante semelhantes e raros são artigos que existem apenas em um deles, como é o caso, por exemplo, do que se refere à proibição de exigência de inspeção pré-embarque às importações, que consta apenas do acordo com a União Europeia. Por outro lado, a eliminação das taxas de estatística e consulares é prevista no acordo intra-MERCOSUL, mas, no acordo com a União Europeia, não foi incluída no capítulo de facilitação de comércio, mas no capítulo sobre Medidas Não Tarifárias do acordo.

3 a mitigação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco

Em relação a essa agenda temática, o ato normativo mais relevante foi a elaboração de um Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio (IFCs), objeto da Decisão 16/19. Como o próprio título da Decisão aponta, trata-se de um Marco Geral destinado a “abrigar” toda e qualquer iniciativa voltada para avançar na superação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco.

Normas internacionais relevantes, documentos dos Subgrupos de Trabalho do MERCOSUL e as melhores práticas internacionais são identificados pela Decisão como as principais referências regulatórias a ser utilizadas na negociação das Iniciativas Facilitadoras de Comércio.

O tema faz parte, portanto, da agenda de coerência regulatória e de tratamento das barreiras técnicas, mas a Decisão avança na proposta de um instrumento (as IFCs) de tratamento e eventual remoção das barreiras identificadas que vai além do que se estabelece na normativa da OMC aplicável às barreiras técnicas. Vale observar, no entanto, que o instrumento tem caráter voluntário e cooperativo, além de flexível, na medida em que as ferramentas a ser mobilizadas por cada IFC dependerão de características do problema a enfrentar, mas também dos setores e produtos para cujo comércio se puder negociar IFCs.

4 os temas setoriais, em que se destacam os acordos bilaterais referentes ao setor automotriz, acordos na área de serviços, além do acordo de reconhecimento mútuo de indicações geográficas, que diz respeito a produtos e serviços de origem agropecuária e alimentares.

- setor automotivo

Em 2019, as negociações bilaterais no setor automotivo foram fortemente influenciadas pelas negociações entre o MERCOSUL e a UE. Em outubro foi assinado o 43º Protocolo Adicional ao ACE 14 que já refletia preocupação com as eventuais divergências entre as regras acordadas com os europeus e àquelas aplicadas ao sócio do bloco.

Com o objetivo de adequar as regras do acordo automotivo entre Brasil e Argentina às disposições aprovadas no acordo MERCOSUL-UE, especialmente em relação ao alcance do livre comércio entre os dois sócios do MERCOSUL, no dia 2 de dezembro de 2019 foi assinado o 44º Protocolo Adicional ao ACE 14. As principais disposições do 44º Protocolo são as seguintes:

- A administração do comércio será mantida até junho de 2029. A partir de julho de 2029 o intercâmbio de produtos automotivos se regerá pelo livre comércio;
- A ampliação gradual do flex seguirá o seguinte cronograma: até junho de 2020 - flex de 1,7, de julho de 2020 até junho de 2023 - flex de 1,8, de julho de 2023 até junho de 2025 - flex de 1,9, de julho de 2025 até junho de 2027 - flex de 2, de julho de 2027 até junho de 2028 - flex de 2,5 e, por fim, de julho de 2028 a junho de 2029 - flex de 3;
- O requisito de origem para automóveis e veículos leves, ônibus, caminhões, tratores rodoviários e agrícolas, chassis e carrocerias, reboques e máquinas rodoviárias será de 50% para o Índice de Conteúdo Regional (ICR) usando na fórmula de cálculo o conceito de valor aduaneiro para os insumos, diferentemente do que era aplicado até então;
- As autopeças devem seguir os requisitos de origem do ACE 18 que trata do comércio intrarregional. A partir de janeiro de 2027 os requisitos de origem para autopeças devem ser os requisitos específicos indicados no Apêndice II do Protocolo. Esses requisitos específicos foram estabelecidos tomando como base as regras de origem definidas no acordo MERCOSUL-UE.

Também no segundo semestre de 2019 foram retomadas as negociações para adequação do Paraguai às regras da união aduaneira. Essa adequação contempla dois elementos essenciais: i) acerto das margens de preferência e evolução dessas margens até o livre comércio em termos bilaterais, entre esse país e cada um dos seus sócios do MERCOSUL; e ii) adequação das tarifas nacionais do Paraguai em relação aos produtos originários de fora do bloco.

Para atacar a primeira questão, em outubro de 2019 foi assinado um acordo automotivo entre Argentina e Paraguai para o livre comércio. Na última reunião de Cúpula do MERCOSUL em 2019, Brasil e Paraguai concluíram negociações para eliminar as restrições ao comércio bilateral de veículos e autopeças.

Os entendimentos entre Brasil e Paraguai se converteram no ACE 74 da Aladi, assinado no dia 11 de fevereiro de 2020. Sobre as margens de preferência no comércio bilateral, o acordo determina uma margem de 100% para os produtos originários do Paraguai no seu ingresso no Brasil. Na mão contrária, os produtos brasileiros - veículos e autopeças - devem cumprir um cronograma que contempla diferentes prazos de abertura: imediata, na entrada em vigor do acordo previsto para janeiro de 2020 (cesta A), em três anos - janeiro de 2023 (cesta B) e até em quatro anos - janeiro de 2023 (cesta D). Há disposições especiais para autopeças paraguaias das suas áreas de maquila com margens de preferências de 100% e quotas vinculadas ao cumprimento de regras de origem definidas pelo acordo.

Em relação à adequação da tarifa nacional do Paraguai a ser aplicada a terceiros, o Primeiro Protocolo do ACE 74 no artigo 24 dispõe que "Cada Parte aplicará suas tarifas nacionais atualmente vigentes às importações de produtos automotivos originários de terceiros países, até que seja definida a aplicação da Tarifa Externa Comum no âmbito do MERCOSUL". Caso não haja uma definição em três anos após a entrada em vigor do acordo, os países revisarão os níveis tarifários e cronogramas aplicados aos produtos automotivos originários de terceiros

- setores de serviços

Em 2019, três Decisões fizeram avançar a agenda normativa do MERCOSUL na área de serviços: o Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de Roaming Internacional aos Usuários Finais do MERCOSUL (Decisão 01/19), o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL (Decisão 11/19) e a Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços do MERCOSUL (Decisão 14/19).

A Decisão 01/19 estabelece como conceito básico que os prestadores de telecomunicações que fornecem serviços de telefonia móvel, mensagens e dados móveis nos Estados Partes do MERCOSUL devem aplicar a seus usuários que utilizam serviços de roaming internacional no território de outro Estado Parte os mesmos preços que cobram por serviços móveis em seu próprio país, de acordo com a modalidade e plano contratado por cada usuário. Devem, pois, ser eliminados os encargos de roaming internacional atualmente aplicados pelas operadoras de telecomunicações no MERCOSUL.

Cabe às autoridades nacionais competentes supervisionar, nos termos de seus respectivos sistemas jurídicos, o cumprimento, pelos operadores, dos requisitos de transparência e qualidade na prestação de seus serviços e na precificação destes. É criado um comitê de coordenação técnica para acompanhar e impulsar a implementação do acordo, cuja entrada em vigor ocorrerá 30 dias após a data de depósito do segundo instrumento de ratificação.

A Decisão 11/19, sobre reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital, insere-se no âmbito da agenda de serviços associados ao comércio eletrônico. A nova norma é a concretização de um acordo de reconhecimento mútuo no âmbito específico da emissão de certificados de assinatura digital por prestadores de serviços, certificação de credenciados ou certificadores licenciados, “para efeitos de conferir à assinatura digital o mesmo valor jurídico e probatório que às assinaturas manuscritas, de acordo com o ordenamento jurídico interno de cada Parte”. Apenas certificadores licenciados domiciliados nos Estados Partes do MERCOSUL beneficiam-se do reconhecimento mútuo e os prestadores de serviços do MERCOSUL somente poderão emitir certificados no território do Estado Parte em que foram credenciados ou licenciados.

A Decisão ressalta ainda que o tratamento de dados pessoais deve se fazer em conformidade com a legislação de proteção de tais dados da Parte em que o prestador de serviços tenha obtido sua licença ou credenciamento. Assim como no caso da Decisão 01/19, esta não requer incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, e o acordo entrará em vigor 30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação.

Em dezembro de 2019, por meio da Decisão 14/19, o CMC aprovou o texto da Emenda ao Protocolo de Serviços sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, cujo Artigo I substituiu o Anexo sobre Serviços Financeiros do Protocolo de Montevideu por nova versão, anexada à Emenda.

O objetivo da Emenda é, nos termos da Decisão, “refletir mais adequadamente a evolução e a regulamentação deste tipo de serviços, estabelecer critérios que permitam salvaguardar a capacidade de atuação dos reguladores financeiros e incorporar os avanços alcançados em negociações do MERCOSUL com terceiros países ou grupos de países”. A incorporação de tais avanços diria respeito aos “sistemas de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas”.

De fato, o novo Anexo sobre Serviços Financeiros, além de ampliar significativamente o escopo de serviços bancários e financeiros cobertos, inclui serviços de seguros e resseguros, bem como serviços auxiliares a eles relacionados. Ademais, incorpora disposições constantes do acordo com a União Europeia, como as cláusulas relativas a sistema de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas.

- setores agropecuário e alimentar: indicações geográficas

Embora o tema da proteção de indicações geográficas não se restrinja, em princípio, a setores específicos, sendo tratado, em negociações comerciais, como parte da agenda de direitos de propriedade intelectual, sua aplicação se dá essencialmente nos produtos de origem agropecuária e bens alimentares.

No caso do MERCOSUL, que, através da Decisão 10/19, adotou um Acordo para a Proteção Mútua das Indicações Geográficas Originárias nos Territórios dos Estados Partes, as indicações geográficas “que não sejam agrícolas nem agroalimentares, vinhos ou bebidas espirituosas” poderão ser protegidas de acordo com as leis e regulamentações de cada Estado Parte.

O acordo não estabelece regras e disciplinas que vão além dos compromissos internacionais dos Estados Partes e de suas legislações domésticas. O próprio conceito de “proteção efetiva” – que é o que o acordo pretende garantir às indicações geográficas – é entendido nos termos previstos pelo ordenamento jurídico dos Estados Partes.

O acordo deixa explícito que não se aplica às indicações geográficas de terceiros países, ainda que estas sejam protegidas em qualquer Estado parte do MERCOSUL. Além disso, “quando um Estado Parte conceder proteção a uma Indicação Geográfica de um terceiro Estado que seja homônima em relação a uma Indicação Geográfica originária do território de algum dos Estados Partes será permitida, respeitados os compromissos prévios com terceiros países ou grupos de países, a coexistência entre ambas Indicações Geográficas”.

Essas observações referentes à proteção concedida a indicações geográficas de terceiros países devem ser lidas à luz das negociações recentes com a União Europeia, em que o MERCOSUL reconheceu cerca de 350 indicações geográficas de territórios de países da UE. Ou seja, a lista de indicações geográficas dos países da UE protegidas nos Estados Partes do MERCOSUL já foi elaborada e aceita por meio da negociação, enquanto, no caso do MERCOSUL, a Decisão em questão trata precisamente das regras e procedimentos para a elaboração destas listas nacionais dos Estados Partes a ser validadas entre os países do bloco.

Os temas pendentes da agenda interna

Permanecem na agenda de livre comércio intrabloco temas como a revisão das regras de origem do MERCOSUL, que adquire prioridade, tendo em vista a adoção, nos acordos com a União Europeia e a EFTA, de regras de origem mais modernas, baseadas em requisitos específicos por produto.

- a revisão do regime de origem MERCOSUL

Este é um reconhecimento explícito do impacto das negociações MERCOSUL-UE sobre a agenda interna do bloco sul-americano, em especial sobre as condições do comércio regional. No novo cenário, definido pela conclusão dos acordos extra-regionais, ganha prioridade a revisão do regime de origem do bloco, de forma a evitar a convivência de regimes muito distintos e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus e de outras origens com base em acordos extrarregionais firmados pelo bloco.

Mesmo antes da divulgação do Protocolo de Origem do acordo MERCOSUL-UE, as negociações demonstravam que seria inviável a adoção do padrão do MERCOSUL, considerado ultrapassado e pouco adaptado às condições econômicas e comerciais vigentes, após vinte e quatro anos de sua implementação. Tornava-se imprescindível adaptar as regras de origem à evolução da tecnologia e das cadeias produtivas globais e regionais, permitindo maior complementaridade no comércio de insumos e bens intermediários entre os sócios do novo acordo.

Não há informações oficiais sobre o estágio dos trabalhos de revisão do Regime de Origem do MERCOSUL, a não ser os registros indicados acima na Ata do GMC sobre a necessidade de avanços. Contudo, pelos ajustes promovidos em acordos bilaterais adequando regras de origem ao padrão de requisitos específicos, é possível identificar uma estratégia de ir reformando o regime do MERCOSUL em diversas frentes, em especial naquelas que devem sofrer impactos diretos das regras acordadas no acordo MERCOSUL-UE. Esse é o caso, por exemplo, dos já referidos acordos bilaterais no setor automotivo.

Uma vez concluída a revisão do Regime de Origem do MERCOSUL, ainda restará a necessidade – ou a conveniência – de ajustar os regimes de origem que regem o comércio com os demais países latino-americanos. Na América do Sul, é imperiosa a convergência dos regimes de forma a promover cadeias regionais de valor, ainda mais se for considerada a condição de livre comércio entre o MERCOSUL e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Peru e o Equador.

- Obstáculos ao comércio intra-regional

Também permanecem na agenda questões relacionadas a medidas unilaterais de política comercial e que afetam negativamente o comércio intra-MERCOSUL. Parte significativa das medidas unilaterais com implicações para o comércio intra-regional adotadas em 2019 e no primeiro semestre de 2020 está relacionada à deterioração do quadro macroeconômico na Argentina. Como em outras oportunidades, o arsenal de medidas mobilizadas para enfrentar a piora da situação macroeconômica incluiu o recurso a instrumentos de política comercial, como a tributação das exportações e a imposição de licenças não automáticas às importações e da taxa de estatística.

Estas não foram, no entanto, as únicas medidas adotadas por um Estado membro com impactos reais ou potenciais sobre os fluxos de comércio intra-regional, como se evidencia através do recurso a medidas de proteção contingente – como os direitos antidumping, também utilizado principalmente pela Argentina – e se infere da dinâmica das consultas bi ou plurilaterais que são apresentadas na Comissão de Comércio do MERCOSUL.

A quase totalidade de medidas antidumping adotadas no comércio intra-MERCOSUL se refere a decisões argentinas tendo exportações brasileiras como alvo. De fato, a Argentina iniciou, em 2019, cinco novas investigações com vistas à eventual imposição de medidas antidumping a importações originárias do Brasil.

No entanto, a livre circulação de bens entre os países do MERCOSUL é negativamente afetada não apenas pela imposição unilateral de medidas de “fronteira” – taxas de estatística e consulares, burocracia aduaneira e licenças não automáticas de importação, entre outras – mas também pelas diferenças e divergências entre políticas e práticas regulatórias dos Estados membros.

No que se refere à agenda regulatória, o MERCOSUL tem longa tradição de elaboração de normas, mas escassa efetividade, tendo em vista a ambição de lograr a harmonização de regras e padrões nacionais e as dificuldades para alcançar o consenso requerido para a aprovação de normas regionais.

Ao longo dos últimos anos, no entanto, o MERCOSUL adotou medidas voltadas para aumentar a efetividade de seus mecanismos de tratamento das diferenças e divergências nacionais em matéria de normas e práticas regulatórias. Embora o tema relacionado à elaboração dos Regulamentos Técnicos MERCOSUL (RTMs) e dos Procedimentos MERCOSUL de Avaliação de Conformidade (PMAC) tenha sido, desde 2017, um dos focos mais relevantes do esforço normativo, este contemplou a agenda de coerência e convergência regulatória de forma mais ampla.

Apesar das iniciativas para dar agilidade aos dissensos relacionados a barreiras não tarifárias, as atas das reuniões do GMC e da CCM ao longo de 2019 atestam a permanência na agenda, por longos períodos de tempo, de questões relacionadas à existência de barreiras comerciais não tarifárias no intercâmbio intra-regional ou aos riscos de imposição unilateral destas pelos governos nacionais.

O tempo por vezes longo em que tais temas permanecem na agenda do GMC sem solução sugere que dificilmente eles encontrarão solução satisfatória, em parte porque seu tratamento está sujeito a pressões de lobbies politicamente poderosos, mas também porque, em certos casos, os dispositivos questionados são instrumentos legais aprovados nos Parlamentos – dificilmente modificáveis para atender a reivindicações de outros países.

Há que se reconhecer, porém, que ainda é cedo para uma avaliação fundamentada da eficácia das medidas adotadas a partir de 2017 para atacar os pontos fracos que comprometem a harmonização ou convergência de regulamentos técnicos no âmbito do MERCOSUL. Caso tais esforços se revelem frustrantes, o recurso a Iniciativas Facilitadoras de Comércio em âmbito bilateral pode mostrar-se útil, permitindo evitar as dificuldades de construção de consenso entre os quatro Estados Partes.

- a agenda da Tarifa Externa Comum

Passados 25 anos desde sua adoção, a TEC do MERCOSUL nunca chegou a ser integralmente praticada pelos quatro membros do bloco, refletindo as dificuldades que um modelo de união aduaneira entre países em desenvolvimento, com fortes assimetrias entre si e estruturas produtivas díspares, naturalmente enfrentaria. Para lidar com essas dificuldades, os quatro sócios foram criando, ao longo do tempo, mecanismos de flexibilização – listas nacionais e/ou setoriais de exceção à TEC, regimes especiais de importação, bem como instrumentos de alterações temporárias das tarifas para acomodar necessidades específicas – que permitem a manutenção de uma união aduaneira “imperfeita”.

Esse quadro é adicionalmente deteriorado pela permanência de preferências tarifárias distintas concedidas por membros do MERCOSUL em seus acordos preferenciais de comércio com países da ALADI. E poderá ser substancialmente agravado caso o acordo negociado com a União Europeia venha a entrar em vigência bilateral, à medida que cada sócio do MERCOSUL tenha concluído seu processo de ratificação.

Durante o ano de 2019 e primeiro semestre de 2020, Argentina e Brasil continuaram a fazer intenso uso dos mecanismos de exceção à TEC para administrar suas políticas de importação. Ao longo desse período, a revisão da TEC permaneceu na agenda do bloco, por iniciativa do Brasil, mas esse processo não gerou qualquer resultado. Em julho de 2020, o CMC prorrogou o mandato para esses trabalhos, mas não há expectativa de evolução significativa.

Além de ter perdido prioridade na agenda brasileira, a revisão “estrutural” da TEC não parece mobilizar positivamente interesses no Uruguai e Paraguai, além de enfrentar fortes resistências por parte do governo e do setor industrial argentinos.

A agenda externa: novidades importantes e pressão sobre a agenda interna

Foi na frente externa que o MERCOSUL logrou seus maiores avanços no período considerado, através da conclusão das negociações com a União Europeia e com a EFTA. Ambos os acordos têm amplo escopo temático e são ambiciosos quanto a suas metas de estabelecimento de áreas de livre comércio.

Além da liberalização das importações de bens, os Acordos incorporam 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 no setor de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção a indicações geográficas, indo além das disposições vigentes no acordo relativo a este tema na OMC, etc.

O Acordo com a União Europeia inclui 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, 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 convivem com um status quo regulatório muito próximo ao que foi negociado no Acordo.

Além disso, o Acordo com a União Europeia incorpora normativas em áreas em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano. Essa constatação tem gerado inquietação entre alguns analistas, preocupados com o fato de que a incompletude da agenda de integração do MERCOSUL poderá representar um fator de risco para a sobrevivência do bloco como instância de integração regional relevante após a implementação do novo acordo.

Tal preocupação foi acirrada pelo fato de que, na Cúpula do MERCOSUL de julho de 2019, os sócios definiram que o Acordo poderia entrar provisoriamente em vigência bilateral, após a ratificação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos de cada país do MERCOSUL, sem a necessidade de esperar que o processo de ratificação tenha sido concluído por todos os países membros do bloco.

Foi nesse cenário que os países do MERCOSUL negociaram e adotaram, no segundo semestre de 2019, um conjunto importante de instrumentos voltados para suprir o significativo déficit na normativa do bloco vis-à-vis dos compromissos assumidos no novo Acordo. As dificuldades a serem enfrentadas nos diversos temas variam muito em termos de sua relevância para as relações econômicas entre os sócios. Algumas áreas, como no caso do Regime de Origem, demandam uma ampla revisão do acervo normativo. Em outras áreas, como no caso de comércio de serviços, os interesses dos sócios podem estar preservados pela cláusula de nação mais favorecida, evitando preferências negativas, mas suas relações passariam a ser regidas por normativa que não foi negociada entre seus membros, o que não parece apropriado para um esquema de integração que se pretende profundo.

Os dois acordos com os blocos europeus entram agora na fase de preparação para a assinatura e encaminhamento aos respectivos parlamentos para ratificação. Reconhece-se, especialmente no caso do acordo com a União Europeia, que o processo será desafiador e a ratificação do acordo poderá enfrentar resistências não menores do lado dos países europeus.

Além dos acordos políticos anunciados em 2019 com os dois blocos europeus, a agenda externa do MERCOSUL ainda contempla quatro processos negociadores com atores extrarregionais: Canadá, Coreia do Sul, Cingapura e Líbano. Todos sofreram interrupção, devido à pandemia de COVID - 19. Antes disso, porém, as negociações com o Canadá eram as que estavam mais avançadas até que os processos eleitorais no Canadá e na Argentina levassem a um arrefecimento no ritmo das negociações. As negociações com a Coreia do Sul também estão relativamente avançadas, mas este processo negociador enfrenta intensas resistências entre os representantes do setor industrial de Argentina e do Brasil.

Como os avanços significativos, registrados em 2019, na agenda externa do MERCOSUL envolveram relações com parceiros de outras regiões do mundo, mereceu pouco destaque o fato relevante de que esse mesmo ano marca a conclusão de diversos cronogramas bilaterais de liberalização entre os países do MERCOSUL e os países andinos.

De fato, no tema de acesso a mercados, com a evolução dos cronogramas de desgravação

tarifária dos acordos do MERCOSUL com os países andinos, não há mais, praticamente, barreiras tarifárias sobre bens entre os sócios do MERCOSUL e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela.

Este cenário traz à pauta o projeto de conformação progressiva de um Espaço de Livre Comércio na ALADI, formalizado através da Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004. O Espaço de Livre Comércio deveria incluir os seguintes componentes: acesso a mercados, normas e disciplinas comuns, apoio aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDER) e matérias complementares. Os principais “elos faltantes” no que se refere à conformação de uma área de livre comércio de bens entre os países da ALADI dizem respeito às relações entre três países do MERCOSUL (Argentina, Brasil e Paraguai) e México.

MERCOSUL em tempos de pandemia: respostas de política comercial

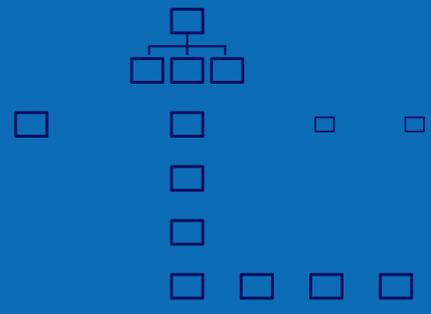
A primeira reação institucional do MERCOSUL em relação à pandemia teve o sentido de reforçar o espírito de cooperação entre os países do bloco, disponibilizando recursos do FOCEM para os esforços nacionais de combate à pandemia. Trata-se um aporte de US\$ 16 milhões adicionais para o projeto Plurinacional “Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde”, que serão destinados totalmente ao combate coordenado contra o Covid-19.

Após a reunião de alto nível, realizada em meados de março de 2020, quando houve manifestação de intenção de cooperação e coordenação de esforços, os sócios do MERCOSUL adotaram uma série de medidas de política comercial de forma unilateral, envolvendo reduções tarifárias, suspensão de medidas antidumping, facilitação de importações e restrições às exportações de produtos relacionados ao combate à pandemia.

As listas de produtos com reduções tarifárias foram adotadas por cada um dos países individualmente e, em alguns deles, novos produtos foram sendo acrescentados às listas iniciais em função das necessidades que se foram apresentando com a evolução da pandemia. Os instrumentos legais utilizados para as reduções tarifárias não foram as listas de exceção à TEC ou os demais mecanismos já existentes para administrar exceções tarifárias no MERCOSUL. Os países recorreram ao art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, que determina que “nenhuma das disposições do Tratado será interpretada como impedimento para a adoção ou o cumprimento de medidas destinadas, entre outras, à proteção da vida e da saúde das pessoas”. Houve, portanto, no primeiro semestre de 2020 um aumento expressivo do grau de perfuração da TEC.

Medidas de restrições de exportações foram a resposta de política comercial à crise mais frequente na maioria dos países do mundo. Não há informações sobre conflitos envolvendo restrições de exportações entre os países membros do MERCOSUL, como ocorreu em outras regiões (inclusive entre países da União Europeia). Se houve algumas dificuldades, elas foram pontuais e foram superadas através de entendimentos entre autoridades do bloco.

Ainda que se reconheça que políticas de restrição de exportações sejam defensáveis em momentos em que alguns produtos são essenciais à proteção da saúde humana, elas representam uma ameaça às soluções cooperativas e à recuperação do comércio mundial. Para os países do MERCOSUL, exportadores de alimentos, o melhor cenário é aquele em que as medidas de restrição às exportações sejam suprimidas com a superação da pandemia e que a confiança no comércio internacional seja restabelecida como fonte de suprimento de produtos complementares à produção nacional.



INTRODUÇÃO

A REVISÃO DO MODELO DE
INTEGRAÇÃO SAI DE PAUTA

No início de 2019, novo governo assume no Brasil, com uma agenda de reformas liberais, inclusive na área de política comercial. Nessa agenda, o MERCOSUL não aparece como prioridade. Ao contrário, no plano retórico o governo indicava disposição para atuar, em relação à agenda de comércio, de forma independente dos demais sócios do bloco. Neste quadro, as discussões sobre flexibilização das regras ou, de forma mais ampla, sobre o abandono do modelo de união aduaneira mobilizaram, no Brasil, os debates sobre o MERCOSUL até meados de 2019.

Já na Argentina, antes mesmo do início de 2019, diversos instrumentos restritivos ao comércio – taxação das exportações, taxa de estatística, direitos antidumping – foram mobilizados para enfrentar o aprofundamento da crise fiscal e cambial que se manifestara em 2018. Ao longo do ano, o recurso a estes instrumentos se intensificaria e a margem de liberdade do governo para tratar das restrições por eles produzidas ao comércio intrabloco se tornaria cada vez menor.

Em tal cenário, as possibilidades de explorar a convergência entre as preferências, nos dois países, por políticas públicas liberais se concentraram na agenda externa. Os resultados nessa frente foram auspiciosos, concretizados na assinatura dos dois acordos birregionais, com a União Europeia e com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, sigla em inglês). Outras negociações preferenciais – com Canadá e Coreia do Sul, notadamente – seguiram seu curso.

O avanço da agenda externa, principalmente a conclusão das negociações com a União Europeia, gerou importantes externalidades positivas sobre a agenda interna do MERCOSUL. O segundo semestre de 2019 foi pródigo em novas normas voltadas para temas relevantes do processo de integração.

De fato, a “pressão” das negociações recém-concluídas concorreu decisivamente para produzir avanços concretos em temas diversos como facilitação de comércio, as regras de origem do bloco, os acordos bilaterais no setor automotivo e outros temas setoriais – serviços financeiros e indicações geográficas para bens agroalimentares, entre outros. Em todos estes temas, com exceção das regras de origem, ainda em discussão, novos instrumentos normativos – acordos, anexo de protocolo pré-existente ou decisões – foram adotados após a conclusão das negociações com a União Europeia e até o final de 2019.

No entanto, o mesmo desempenho positivo não se concretizou em algumas áreas da agenda interna relacionadas ao tratamento e remoção de barreiras não tarifárias ao comércio intrabloco, bem como ao aperfeiçoamento das políticas comerciais comuns, ambos temas essenciais para a livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

Em consequência, dos três aspectos centrais que o Informe MERCOSUL de 2019 listava como passíveis de sofrer alterações em seu status quo, em função da evolução das discussões em torno do projeto de integração no primeiro semestre daquele ano, apenas um deles – as negociações externas – evoluiu em tal direção.

Evolução semelhante não se verificou no caso das negociações em torno da revisão da Tarifa Externa Comum (TEC) e de medidas para aperfeiçoar a livre circulação intrazona de bens – em que pese alguns resultados positivos nessa última área (facilitação de comércio, notadamente).

Em particular, o tema da revisão abrangente da TEC, levado à agenda do MERCOSUL pelo Brasil, encontrou dificuldades para avançar em função da baixa disposição da Argentina para abordar um tema sensível em contexto recessivo e de grave crise cambial e fiscal. O tema se manteve na agenda do GMC até o final de 2019, mas não gerou nenhum resultado concreto.

A partir da eleição de novo governo na Argentina no final de 2019, a convergência de preferências políticas entre os dois países grandes do bloco se desfez e a perspectiva de uma revisão da TEC abrangente e negociada entre os países do bloco deixou de existir. No entanto,

seria simplista atribuir apenas às resistências argentinas o fracasso da tentativa brasileira de promover uma reforma “horizontal” da TEC.

De um lado, o status quo de administração da TEC, com exceções nacionais, manutenção dos regimes especiais de importação de âmbito nacional e de regimes específicos – e diferenciados nacionalmente – para importação de bens de capital e bens de informática e de telecomunicações configura um sistema que atende satisfatoriamente aos interesses dos países menores do bloco. Estes praticam hoje tarifas de importação em relação ao resto do mundo nitidamente inferiores às de Brasil e Argentina e se beneficiam de regras de origem menos rígidas para seus produtos na circulação dentro do bloco. Ademais, uma redução significativa da TEC reduziria as preferências que os setores industriais e alguns setores agropecuários destes países detêm hoje no mercado brasileiro, de extrema relevância para suas exportações¹.

De outro, há que se reconhecer que a evolução do quadro político no Brasil também contribuiu para reduzir a prioridade que o tema da liberalização comercial tinha na agenda governamental, ao menos na retórica de início de governo. Como o questionamento do modelo de União Aduaneira e da TEC partiu do novo governo brasileiro, da pressão deste dependem os desdobramentos possíveis deste debate.

O ano de 2019 se encerrou com desempenho econômico pífio dos quatro países do bloco, um deles com crescimento negativo e os outros com resultados piores que aqueles observados em 2018 – já muito pouco brilhantes.

Esse é o quadro em que emerge na China e migra gradualmente para o resto do mundo, inclusive para os países do MERCOSUL, a pandemia do Covid-19. As prioridades nacionais se concentram quase que exclusivamente nas agendas domésticas e no enfrentamento da pandemia. Esta impacta de forma heterogênea os países do bloco, afetando principalmente o Brasil, aí gerando a perspectiva de uma crise sanitária mais longa e produzindo forte incerteza acerca do ritmo de retomada da atividade econômica no maior sócio do bloco e de suas implicações para os demais Estados Partes.

Confirmando tendência que se esboçava desde o início do novo governo, no Brasil, a liberalização comercial, mais além da que será negociada através de acordos preferenciais, deixou de ser uma prioridade do governo no horizonte do mandato atual (2022). A hipótese de decisão unilateral do Brasil em relação à reforma tarifária perdeu apoio, inclusive em função da resistência das grandes entidades empresariais à agenda liberal de reforma comercial.

No mesmo movimento, perdeu tração no Brasil a discussão sobre alternativas ao modelo de união aduaneira para o MERCOSUL. Daí que as dificuldades para avançar na liberalização com os sócios do MERCOSUL e, em especial, com a Argentina não geraram nenhuma manifestação, entre as autoridades brasileiras, de interesse em buscar soluções unilaterais para a reforma tarifária.

Além disso, a conclusão de negociações com um sócio relevante, econômica e comercialmente, como a União Europeia, certamente reduziu o tom das críticas endereçadas à incapacidade do MERCOSUL para negociar como um bloco e concluir acordos comerciais, superando divergências internas. Isso – mais o fato de os países do MERCOSUL terem se posto de acordo sobre a possibilidade de entrada em vigor do acordo em velocidades diferentes, segundo o ritmo de ratificação em cada país do bloco – terá também contribuído para uma acomodação de posições nacionais frente ao bloco, especialmente no Brasil.

¹ Como observado em entrevistas com pesquisadores paraguaios e uruguaios, realizadas com vistas à elaboração deste Informe, os setores industriais dos dois países não têm competitividade para alcançar mercados extrarregionais, sendo o acesso em condições preferenciais aos mercados do bloco – e sobretudo ao brasileiro – de grande relevância para suas exportações. No caso paraguaio, este argumento se aplica à indústria maquiadora, que se desenvolveu nos últimos anos.

Na Argentina, a postura menos liberal do governo eleito em 2019 encontra no cenário atual um contexto favorável à priorização de temas que passam relativamente longe da discussão sobre novos acordos preferenciais, revisão da TEC, etc. A renegociação da dívida externa, o enfrentamento da pandemia e a recuperação do emprego e da atividade econômica mantêm a discussão sobre MERCOSUL e sua agenda de negociações externas em posição de baixa prioridade. É nesse quadro que a continuidade de negociações preferenciais com a Coreia do Sul, que gera resistências entre o setor industrial, passou a ser questionada também pelo Governo.

Nos dois países menores, o quadro também é pouco favorável a movimentos de liberalização unilaterais negociados em nível de bloco. Não só porque, como comentado, o status quo de regras e exceções do MERCOSUL deixa a ambos os países em posição confortável, mas também porque preocupações de curto prazo com as implicações da pandemia sobre o emprego e a atividade econômica reduzem o espaço para movimentos de liberalização comercial.

Nesse sentido, Paraguai e Uruguai provavelmente não pressionarão para acelerar novas negociações externas – e menos ainda para rever a TEC e outras regras do bloco – o que não significa que tais negociações não sejam avaliadas positivamente por esses países e percebidas como fonte de oportunidades.

Isso parece ser particularmente verdadeiro no caso das negociações com países asiáticos, que são os grandes mercados internacionais para *commodities* agropecuárias que ambos os países exportam e que, no caso do Paraguai, são também vistos como potenciais investidores em setores industriais em franco crescimento². As resistências dos setores industriais desses países a tais negociações não parecem ser relevantes.

Ou seja, embora 2019 tenha sido um ano produtivo para o MERCOSUL, graças aos avanços em sua agenda externa e aos efeitos destes sobre a agenda interna, chega-se à metade de 2020 em um cenário bastante próximo àqueles vividos pelo bloco em diferentes momentos de sua história. Este cenário caracteriza-se pela baixa prioridade – acentuada pela centralidade adquirida pela agenda de combate à pandemia – para os “temas MERCOSUL” nas agendas nacionais de políticas públicas e pelos escassos incentivos para abordar de frente impasses e carências do processo de integração, mais além daqueles requeridos pela assinatura de acordos com terceiros países ou blocos³.

É neste ambiente que se realizou, em modo virtual, a LVI Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, no dia 2 de julho de 2020. Embora a realização da Cúpula si – em um momento conturbado, inclusive de expansão ainda descontrolada da pandemia do Covid-19 no Brasil – possa ser considerada um sinal de compromisso de seus membros com o bloco, nenhuma decisão de conteúdo relevante foi adotada nesta ocasião. Os resultados desta reunião mostram claro contraste com o que havia sido registrado na Cúpula anterior, quando foram anunciadas decisões importantes para a normativa do bloco.

Em grande medida, o quadro atual traduz o status quo da economia política da política comercial nacional dos diferentes Estados Partes. Em cada país – mas principalmente no Brasil e na Argentina – prevalecem, nas agendas nacionais para o MERCOSUL, os interesses e posições dos setores que competem com importações de extrazona e que veem como prioridade a preservação das elevadas preferências conferidas pela TEC às suas exportações intrazona. Trata-se essencialmente dos setores industriais, embora haja também segmentos agropecuários que dependem das exportações intra-MERCOSUL para sobreviver⁴.

2 O Uruguai é exportador de alimentos e fez muitos avanços em certificação com países asiáticos, como Coreia, Japão e China, que são mercados relevantes para alimentos. Neles, o Uruguai identifica a necessidade de ter as preferências que seus competidores têm hoje.

3 A agenda da Presidência *Pro Tempore* do Uruguai, no segundo semestre de 2020, provavelmente estará concentrada em dois temas: a assinatura dos dois acordos com os países europeus (União Europeia e EFTA) e a conclusão dos trabalhos de revisão das regras de origem MERCOSUL (apesar de divergências que persistem quanto à certificação de origem).

4 Esse é o caso de alguns setores agropecuários no Uruguai, onde os interesses protecionistas são economicamente irrelevantes, mas podem não sê-lo politicamente, tendo capacidade de bloqueio em relação a iniciativas liberalizantes.

Os setores agropecuários competitivos internacionalmente têm pouco interesse na agenda interna do MERCOSUL, já que exportam essencialmente para países de extrazona. Nesta condição, têm interesses ofensivos na agenda de negociações externas do bloco (Box 1), mas por diversas razões não exercem, na economia política da política comercial do MERCOSUL e de seus membros, um papel de contrapeso significativo aos interesses defensivos dos setores industriais.⁵

BOX I

A visão do setor privado

A Agenda Internacional da Indústria para 2020⁶ – documento em que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresenta as prioridades da indústria brasileira para o ano em curso na esfera das relações internacionais – coloca os temas relacionados ao MERCOSUL nas duas primeiras posições, dentre as dez ações prioritárias para o ano:

- A prioridade número 1 está relacionada à posição da indústria sobre a reforma da TEC. Em relação a este tema a posição da CNI é “[M]anter a defesa da abertura comercial via acordos comerciais; e, de forma alternativa, defender consulta pública prévia para a revisão da TEC e uso de metodologia que leve em conta os diferenciais de custo entre o Brasil e os seus principais concorrentes e a tarifa aplicada real, que seja sincronizada com uma agenda de reformas para a competitividade”. Trata-se, portanto, de inequívoca preferência pela abertura comercial negociada vis-à-vis da abertura unilateral. Essa preferência é explicada pelos longos prazos para a liberalização comercial comumente incorporados nesses acordos comerciais e pela possibilidade de obtenção de algum ganho de acesso a mercados, enquanto a abertura unilateral tende a ser implementada em prazos mais curtos e sem contrapartidas. A menção à importância da incorporação dos diferenciais de custos e da sincronia com outras reformas domésticas para a competitividade, na eventualidade de uma redução unilateral de tarifas, tem sido a posição da indústria brasileira desde que o tema da abertura comercial entrou no debate público no Brasil.

- A segunda prioridade é “[D]efender a importância econômica do MERCOSUL para a indústria e o Brasil; defender as propostas para o bom funcionamento do livre comércio no MERCOSUL; defender as propostas para o aprofundamento da agenda econômica e comercial do bloco presentes na Agenda para o MERCOSUL 2019; defender o aperfeiçoamento da governança técnica e administrativa do bloco; e defender a internalização dos protocolos de Contratações Públicas e de Facilitação de Comércio do MERCOSUL”.

Não há documentos de posição divulgados pelas demais organizações empresariais do MERCOSUL quanto a suas visões sobre o bloco. Todavia, por declarações de seus representantes em reuniões oficiais⁷, é possível afirmar que a União Industrial Argentina (UIA) tem como prioridade a manutenção do MERCOSUL como um mercado comum e a permanência do país nas mesas de negociações comerciais preferenciais em conjunto com os demais sócios do bloco. Esta última questão remete às dúvidas causadas pelo anúncio da Presidência *Pro-Tempore* do Paraguai de que a Argentina retirar-se-ia da mesa de negociações com a Coreia do Sul, tema que será tratado no Capítulo 4 deste Informe.

Não apenas a UIA, mas diversas organizações empresariais ligadas ao agronegócio manifestaram preocupação com essa alternativa. De acordo com Távora (2020), “A Comissão de Ligação de Entidades Agrícolas (CEEAA, sigla em espanhol)”⁸ afirmou que o país produz alimentos em quantidades muito superiores às demandadas pelo consumo doméstico, de modo que a exportação e a abertura de novos mercados para comercialização dos produtos representariam uma oportunidade insubstituível de geração de emprego e desenvolvimento econômico. A Federação de Associações Rurais do MERCOSUL (FARM) requereu que o governo argentino revisasse sua decisão e expressou que seria necessário que os países continuassem progredindo juntos, abrindo mercados para os

5 Sobre o papel do setor agropecuário na dinâmica da economia política da política comercial no Brasil, ver Oliveira et al (2018).

6 <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2020/3/agenda-internacional-da-industria/#agenda-internacional-da-industria-2020%20>

7 <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-en-dialogo-con-sola-la-uia-y-la-cgt-acompanaron-la-propuesta-argentina>

8 Organização empresarial argentina.



produtos agropecuários para criar condições para enfrentar diferentes protecionismos. Esse sentimento foi acompanhado por cerca de trinta entidades do setor de agronegócio argentino que desaprovaram a retirada das negociações comerciais da Argentina do MERCOSUL e expressaram o convencimento de que a negociação de acordos comerciais seria um passo para permitir que o país se estabeleça como líder mundial na produção e exportação de alimentos, energia e bens e serviços da bioeconomia, saudáveis e de alta qualidade, produzidos de forma sustentável, com geração de emprego e desenvolvimento em todas as regiões do país.”

Às vésperas da reunião de Cúpula do MERCOSUL, no dia 2 de julho de 2020, representantes do Conselho Industrial do MERCOSUL aprovaram uma declaração conjunta para defender a importância do bloco para suas economias⁹. No documento, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a União Industrial Argentina (UIA), a União Industrial Paraguai (UIP) e a Câmara de Indústrias do Uruguai (CIU) afirmaram que “O processo de integração do MERCOSUL vem enfrentando problemas, que parecem crônicos, há muitos anos. Esses problemas só serão superados por uma vontade política firme e sólida dos governos e dos setores privados dos Estados do MERCOSUL. Cada uma das questões pendentes na agenda interna e externa do MERCOSUL deve refletir os interesses comuns para avançarem”.

A atuação das organizações empresariais na cena do MERCOSUL reflete prioridades estratégicas distintas segundo os setores de atividade. Os setores industriais dos quatro países do bloco parecem convergir para a conveniência de manter e aprofundar o modelo de integração do MERCOSUL, colocando em relevo a importância do mercado interno para o seu desenvolvimento. Por outro lado, os representantes do setor agrícola, em geral, colocam ênfase na agenda de negociações externas do bloco, uma vez que a obtenção de acesso preferencial a terceiros mercados é essencial para que possam aproveitar as oportunidades decorrentes de suas vantagens comparativas internacionais.

Não surpreende, portanto, que as discussões sobre flexibilização das regras ou sobre o retrocesso ao status de área de livre comércio, que, principalmente no Brasil, mobilizaram os debates sobre o MERCOSUL até meados de 2019, tenham perdido tração e prioridade.

No Informe MERCOSUL de 2019, consideravam-se três cenários para a evolução do bloco, diante das demandas e pressões por flexibilização ou revisão do modelo de integração: (i) reconhecimento do fracasso do projeto de União Aduaneira, flexibilização forte de regras e adoção do modelo de área de livre comércio; (ii) aceitação de maior flexibilidade e legitimação de situações de não cumprimento de alguns acordos vigentes e; (iii) programa de aperfeiçoamento da União Aduaneira. Os dois primeiros cenários são de flexibilização das regras atuais, enquanto o terceiro prevê o aperfeiçoamento e o cumprimento rigoroso delas.

É interessante observar que, com a redução significativa de demandas por flexibilização, especialmente por parte do Brasil, e sem o surgimento de novos incentivos para a consolidação da União Aduaneira – se é que tais incentivos possam existir – não se avançou para nenhum destes cenários, voltando-se para um estado de “equilíbrio baixo” do processo de integração, embora agora com inegáveis elementos de mudança e aperfeiçoamento gerados principalmente pelas pressões resultantes da agenda de negociações externas.

O fracasso das discussões sobre a reforma da TEC reduziu a intensidade das discussões sobre o modelo de união aduaneira, mas não eliminou o debate sobre flexibilização de regras, agora concentrado na agenda de negociações externas do bloco, como foi explicitado pelas reticências argentinas ao acordo com a Coreia do Sul. A ideia de “acordos com velocidades distintas” segundo os sócios do MERCOSUL ganhou força, embora os efeitos da pandemia tenham contribuído para reduzir manifestações nacionais que poderiam se revelar divergentes em relação ao tema.

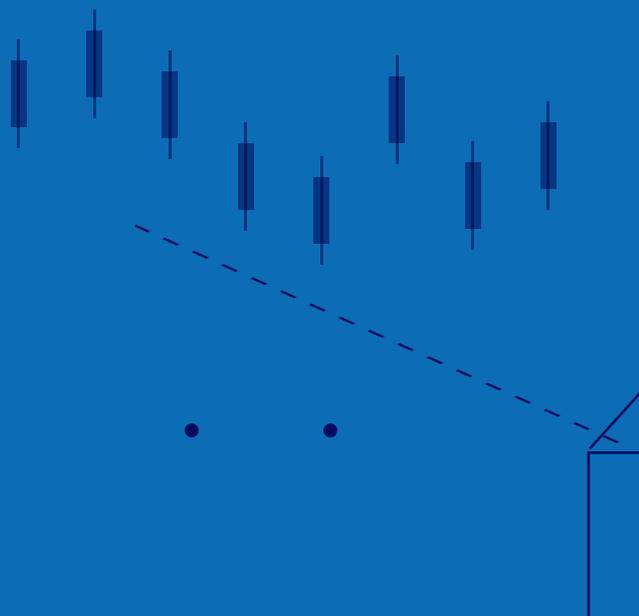
⁹ <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/industria-do-mercosul-pede-prioridade-ao-bloco-e-mais-dialogo-com-setor-privado/>

Mais além do curto prazo, no entanto, a hipótese de velocidades distintas nos acordos preferenciais, quando estendida ao comércio de bens, gera problemas adicionais e não triviais para a agenda de administração da política comercial comum e de livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

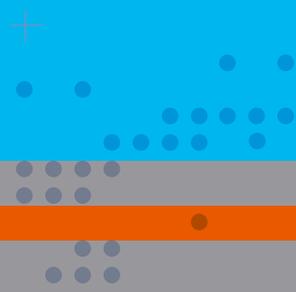
As próprias perfurações na TEC que resultariam da implementação de acordos preferenciais com parceiros relevantes poderiam ensejar discussões sobre a validade de manutenção do modelo da união aduaneira. Se tais discussões forem impulsionadas por um Estado Parte com o peso do Brasil elas poderão voltar a ganhar tração e criar condições para uma flexibilização mais ampla das regras ou para a opção pelo modelo de área de livre comércio.

Por essa e outras razões, a questão de uma flexibilização das regras do MERCOSUL que vá além da agenda de negociações externas e confira maior autonomia às decisões nacionais sobre política comercial permanecerá na agenda, embora latente, dados os impactos da trajetória adotada até hoje pelo projeto de integração sobre a competitividade das economias dos Estados Partes.

Essa edição do Informe MERCOSUL cobre o ano de 2019 e o primeiro semestre de 2020. Durante este período, Argentina, Brasil e Paraguai assumiram sucessivamente a Presidência *Pro Tempore* do bloco. Desse modo, este relatório está dividido em quatro partes: no primeiro momento, o Informe analisa a evolução dos fluxos de comércio e investimento da região; no segundo, examina o avanço da agenda interna ao longo do período 2019-2020, as alterações estimuladas pelo acordo com a União Europeia e os temas pendentes; no terceiro, revisa os acordos concluídos no princípio de 2019, as negociações em andamento e a situação da integração com o resto da América Latina; e por fim, analisa as políticas de resposta à pandemia dos países-membros do bloco.



1
COMÉRCIO
REGIONAL



1.1 COMÉRCIO DE BENS

Recuo no intercâmbio comercial do MERCOSUL com o resto do mundo

O baixo crescimento do PIB e do comércio mundial, aliados aos problemas de gerência macroeconômica específicos dos membros do bloco¹, levou a um recuo dos fluxos comerciais do MERCOSUL em 2019. As exportações tiveram queda de 4,2%, somando US\$ 309,5 bilhões, ao passo que as importações caíram 8,0%, para US\$ 247 bilhões. Este movimento reverteu dois anos consecutivos de alta do comércio. As exportações permaneceram abaixo do recorde histórico, alcançado em 2011, de US\$ 359,6 bilhões, e as importações voltaram a ficar abaixo do patamar de US\$ 250 bilhões.

Desta forma, o market-share do bloco (1,61% nas importações mundiais em 2019) manteve-se abaixo do patamar de 1,95% registrado em 2011.

O saldo comercial, de US\$ 62,5 bilhões, foi o mais elevado da história do bloco, superando os níveis já bastante elevados que se registraram no triênio 2016-2018. Entretanto, ao se comparar os dados mais recentes com o ano de 2014, em que o valor exportado pelo bloco foi muito próximo ao de 2019 e o MERCOSUL registrou pequeno déficit comercial, observa-se que o crescimento do saldo no último ano deveu-se essencialmente à redução das importações.

No que tange às exportações, o desempenho em 2019 foi heterogêneo entre os países do bloco (Tabela 1.1). Houve queda no Brasil e no Paraguai e crescimento na Argentina e no Uruguai. Já nas importações, houve queda em todos os países, mas ela foi mais expressiva justamente nos países onde houve crescimento das exportações, o que talvez reflita o próprio mau desempenho da atividade econômica nesses países, de forma que as exportações se tornaram um meio para compensar, ainda que parcialmente, a retração do mercado doméstico. Na Argentina, em função da fraca atividade econômica, mas também da desvalorização real do peso, a queda das importações foi especialmente forte, contribuindo decisivamente para que o déficit comercial observado em 2018 se transformasse em saldo positivo, em 2019. No caso do Uruguai, a retração das importações contribuiu fortemente para a redução do déficit comercial, sem todavia eliminá-lo.

No Brasil, a queda dos preços de importação explica o recuo observado no valor total das importações, uma vez que as quantidades importadas cresceram, em linha com o crescimento pequeno, mas positivo, do PIB. Como as exportações tiveram queda mais acentuada do que as importações, houve piora do saldo comercial, embora o país tenha sido capaz de preservar um superávit ainda bastante elevado, a exemplo do que acontece desde 2015. Por fim, no Paraguai as importações recuaram por conta da redução das quantidades importadas, e o saldo comercial caiu quase pela metade, entre 2018 e 2019.

Tabela 1.1
Comércio total de bens do MERCOSUL e dos países-membros - 2018-2019
(Em bilhões de dólares)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul
Exportações					
2018	61,8	239,9	13,7	7,5	322,9
2019	65,1	224,0	12,7	7,7	309,5
Var. %	5,4	-6,6	-7,5	2,3	-4,2

¹ Para uma visão ampla do desempenho da economia mundial em 2019 ver o documento do FMI "World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown", disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Para um quadro das economias latino-americanas em 2019, ver documento da Cepal "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019", disponível em <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45000-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2019>.



Importações					
2018	65,5	181,2	12,9	8,9	268,5
2019	49,1	177,3	12,3	8,2	247,0
Var. %	-25,0	-2,1	-5,2	-7,3	-8,0
Saldo					
2018	-3,7	58,7	0,8	-1,4	54,4
2019	16,0	46,7	0,4	-0,6	62,5
Var. absoluta	19,7	-12,0	-0,4	0,8	8,1

Nota: Soma do comércio de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, inclusive comércio intrazona. O valor do Paraguai inclui reexportações (28% do total das exportações), sem esse fluxo a contração em 2019 teria chegado a 11,9%.

Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

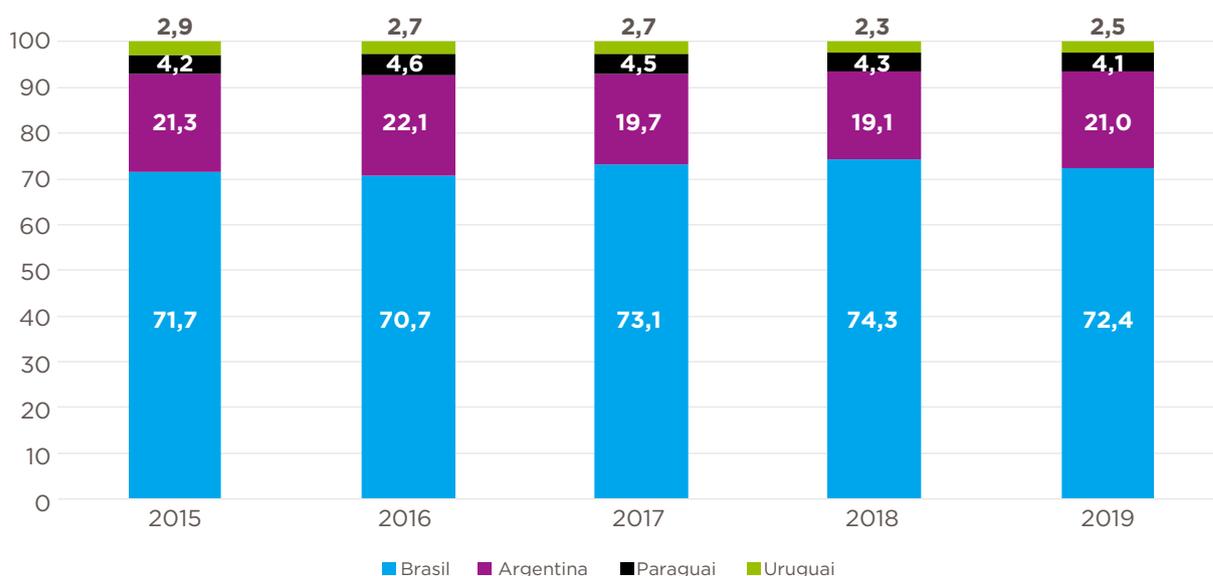
O Brasil continua respondendo por mais de 70% das exportações totais do MERCOSUL (Gráfico 1.1), embora em 2019 a participação desse país tenha recuado discretamente em relação aos dois anos anteriores. A Argentina teve participação de 21,0%, o Paraguai respondeu por 4,1% e o Uruguai, por 2,5%.

Quanto às importações, a participação do Brasil em 2019 alcançou seu nível mais elevado dos últimos anos (Gráfico 1.2). Também a participação do Paraguai foi ligeiramente mais elevada do que a dos anos anteriores, enquanto a da Argentina recuou significativamente e a do Uruguai foi igual à observada em 2018.

Gráfico 1.1

Participação dos países nas exportações totais do MERCOSUL - 2015-2019

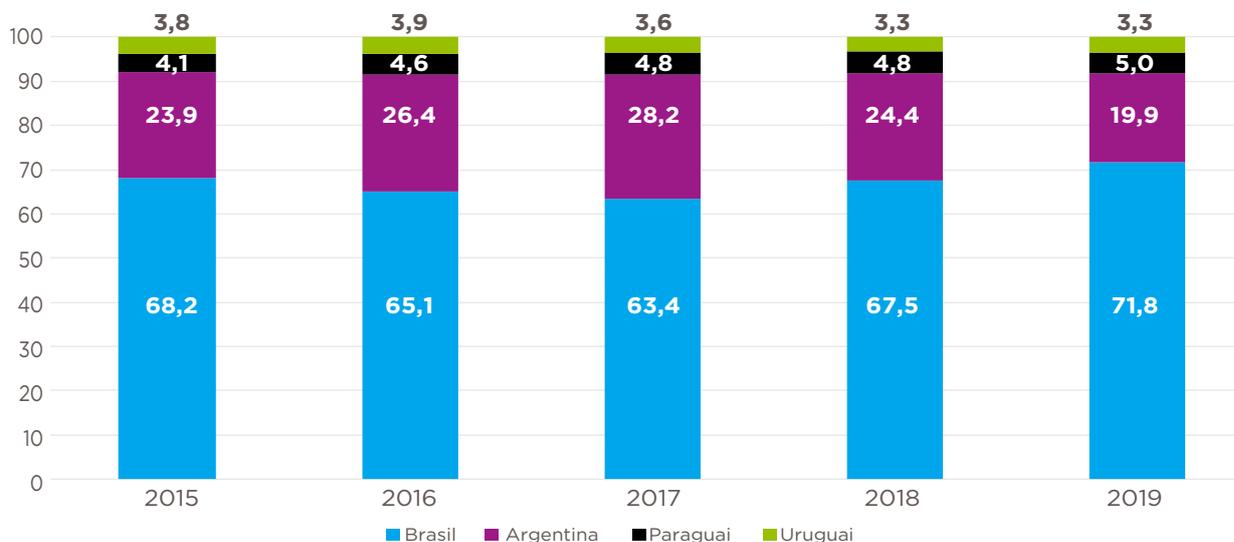
(Em %)



Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

Gráfico 1.2

Participação dos países nas importações totais do MERCOSUL - 2015-2019
(Em %)



Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

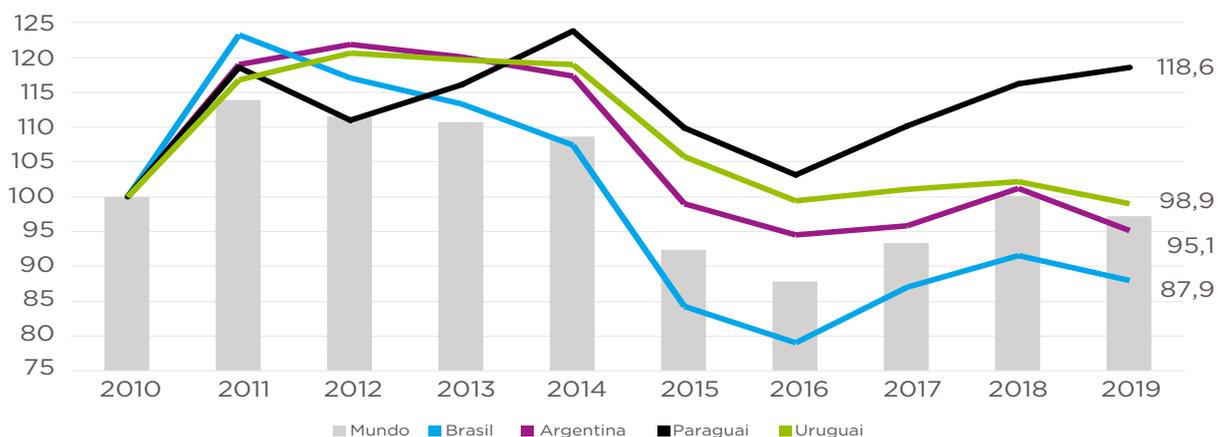
O comportamento negativo dos preços de exportação prejudicou as exportações de todos os sócios do MERCOSUL em 2019, exceto Paraguai (Gráfico 1.3). De fato, os preços revertem a tendência de alta observada em 2017 e 2018, e permaneceram em nível inferior ao observado entre 2010 e 2014.

No entanto, o crescimento das quantidades exportadas pela Argentina e pelo Uruguai foi mais do que suficiente para compensar a redução dos preços, propiciando o aumento do valor exportado (Gráfico 1.4). Na Argentina, em particular, a alta foi a mais expressiva de todo o período pós-crise financeira internacional, fazendo com que o volume total exportado retornasse, finalmente, ao nível alcançado em 2010.

No Brasil, as quantidades exportadas tiveram queda em 2019, mas o desempenho em todo o período pós-crise financeira internacional permanece positivo, acumulando alta de 26% desde 2010 - mesma taxa observada no índice de volume das exportações mundiais. O Paraguai teve queda das quantidades desde 2017, e ainda mais forte em 2019, recuando para o nível mais baixo desde 2015.

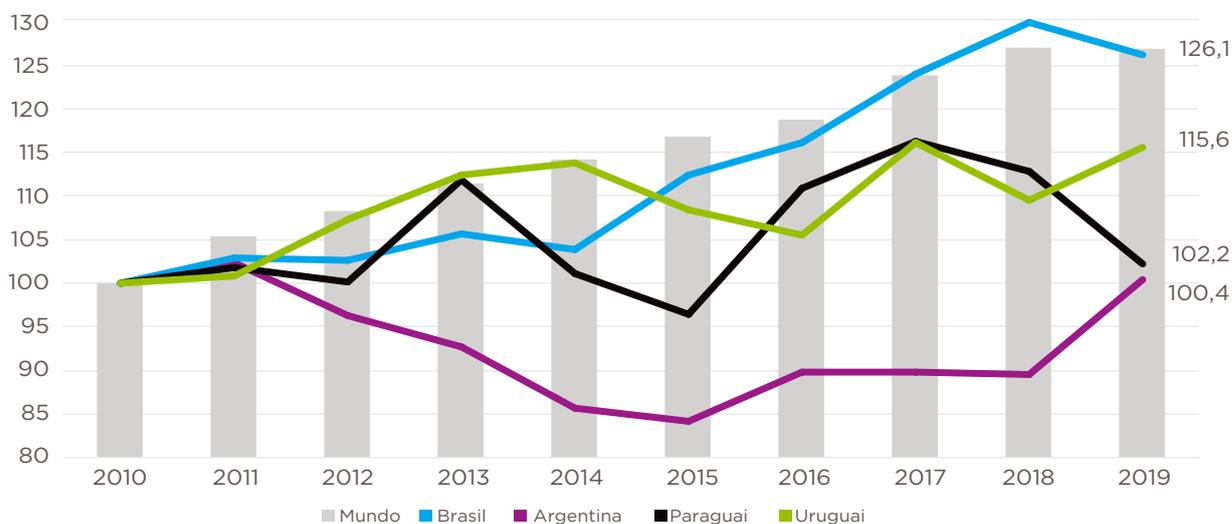
Gráfico 1.3

Índices de preços das exportações - Mundo e países do MERCOSUL - 2010-2019
(2010=100)



Fontes: Indec, Funcex, BCU e Cepal.

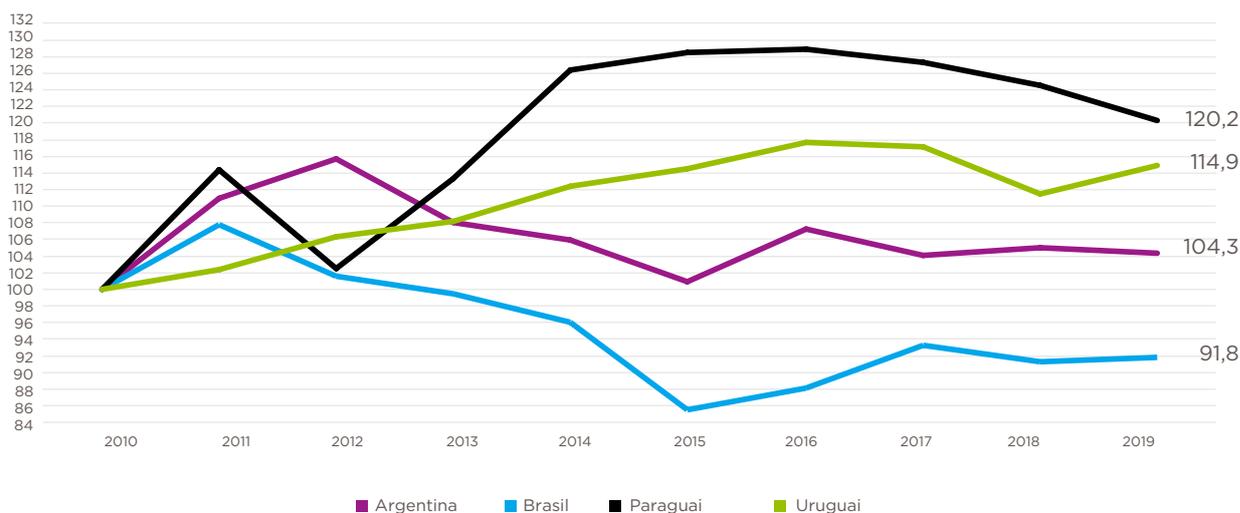
Gráfico 1.4
Índices de quantidades exportadas- Mundo e países do MERCOSUL · 2010-2019
(2010=100)



Fontes: Indec, Funcex, BCU e Cepal.

O comportamento dos preços de exportação dos produtos exportados pelos países do MERCOSUL influenciou diretamente a tendência de evolução dos termos de troca no comércio internacional desses países, na segunda década do século (Gráfico 1.5). De fato, entre 2010 e 2019, Paraguai, Uruguai e Argentina acumularam altas - expressivas, no caso dos dois primeiros países - nos seus termos de troca, enquanto o Brasil assistia à deterioração desse indicador no mesmo período.

Gráfico 1.5
Índices de termos de troca dos países do MERCOSUL · 2010-2019
(2010=100)



Fontes: Indec, Funcex, BCP e BCU.

A diferença do comportamento dos termos de troca entre o Brasil e os demais países entre 2010 e 2019 deve-se principalmente ao grande peso que os minérios e o petróleo têm na pauta exportadora do Brasil. No período, os preços destes produtos tiveram comportamento nitidamente negativo, em contraste com os produtos agropecuários, que tiveram pequena queda ou mesmo aumento, em alguns casos (as carnes, por exemplo).

Principais produtos exportados

As exportações do MERCOSUL em 2019 concentraram-se em cinco grupos de *commodities* (conforme os capítulos da NCM²), que responderam por 44% das vendas totais: combustíveis minerais (basicamente petróleo em bruto), sementes e frutos oleaginosos (principalmente soja), minerais metálicos (especialmente o minério de ferro), carnes e desperdícios comestíveis e cereais. Destes cinco grupos, apenas as sementes oleaginosas registraram queda de valor exportado em relação a 2018, destacando-se o crescimento das vendas de cereais e carnes.

Estes dados refletem a crescente concentração da pauta do bloco em algumas *commodities* agrícolas e minerais, enquanto os bens industrializados registram fraco desempenho exportador. De fato, mais além dos cinco grupos de *commodities* em que tendem a se concentrar as exportações do MERCOSUL, os seis grupos de produtos com maior peso na pauta – responsáveis por cerca de 25% das exportações do bloco – são bens industrializados e todos eles tiveram queda em suas exportações de 2019, quando comparadas a 2018. Trata-se de máquinas e equipamentos, alimentos, bebidas e tabaco, veículos automóveis, tratores e suas partes, fundição de ferro e aço, celulose e papel e produtos químicos.

Para esse conjunto de produtos industrializados, o Brasil é o grande exportador do bloco, tendo registrado queda das vendas em todos eles em 2019, principalmente máquinas e equipamentos e veículos automotores. A Argentina também tem vendas expressivas neste último produto e também registrou queda de suas exportações em 2019 (Tabela 1.2).

Tabela 1.2

Exportações dos países do MERCOSUL, segundo principais produtos (Capítulos da NCM) - 2019 e variação em relação a 2018

(Em milhões de dólares e %)

Produtos	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai	
	2019	Var %	2019	Var %	2019	Var %	2019	Var %
Combustíveis minerais	2.957	-4,9	30.314	2,4	2.109	12,2	107	-11,3
Sementes e frutos oleaginosos	4.096	130,2	26.417	-20,9	2.291	36,0	1.346	61,8
Minérios, escórias e cinzas	322	129,7	25.837	9,2	0,0	202,8	0,0	0,0
Carnes e miudezas, comestíveis	3.820	48,0	15.304	15,3	1.178	7,9	2.028	9,8
Cereais	9.407	108,7	7.783	72,8	526	-25,9	460	12,4
Máquinas e aparelhos	1.311	-9,1	16.008	-12,3	293	-3,0	82	-15,6
Alimentos, bebidas e tabaco	2.888	-10,0	13.575	-8,3	149	-19,2	193	-4,8
Veículos automóveis, tratores e partes	5.805	-13,3	9.216	-26,9	3	-31,5	160	-9,6
Ferro fundido, ferro e aço	156	95,4	10.954	-7,0	31	10,2	78	-14,5
Papel e celulose	348	8,0	9.484	-7,7	36	-9,7	34	-6,7
Produtos químicos	1.869	-19,5	6.913	-6,3	81	47,0	342	-9,9
Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas	2.555	2,9	4.245	26,8	3	-61,1	0,0	0,0
Gorduras e óleos animais ou vegetais	4.681	17,8	1.031	-26,5	511	16,7	0,0	0,0
Plástico e borracha	1.013	-9,9	4.737	-7,9	108	-1,2	291	-4,1
Demais produtos de origem animal	2.819	-55,0	1.584	-8,6	86	8,2	948	-17,3
Café, chá, mate e especiarias	177	-10,3	4.896	4,2	3	-48,2	0,0	0,0
Demais produtos	20.889	-3,1	35.699	-18,9	5.288	-25,6	1.610	-13,4
Total	65.115	5,4	223.999	-6,6	12.696	-7,5	7.678	2,3

Nota: Soma do comércio de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, inclusive comércio intrazona. No caso do Paraguai, os demais produtos incluem reexportações.

Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

2 Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)

Comércio com principais países e blocos econômicos

Como resultado da recessão na Argentina e do baixo ritmo de crescimento nos demais países do bloco, inferior ao observado na maior parte dos países e regiões do mundo, a queda dos fluxos de comércio do MERCOSUL em 2019 foi nitidamente mais intensa no comércio intrazona do que no extrazona, embora tenha atingido os dois. (Tabela 1.3). De fato, as exportações intra-MERCOSUL tiveram queda de 19,3%, enquanto as exportações extrazona tiveram queda bem mais suave, de pouco menos de 2%.

Argentina e Brasil registraram alterações significativas em sua balança comercial com o conjunto de demais membros do bloco: a Argentina reverteu o sinal do seu saldo, gerando resultado positivo, embora modesto, enquanto o Brasil teve, em 2019, forte redução em seu saldo positivo de 2018. Já Paraguai e Uruguai tiveram variações pouco significativas no saldo comercial com os parceiros.

Tabela 1.3

Exportações, importações e saldo comercial do MERCOSUL, segundo principais países e blocos econômicos - 2018-2019

(Em milhões de dólares e %)

Países/blocos		Exportações			Importações			Saldo*		
		2019	2018	Variação em %	2019	2018	Variação em %	2019	2018	Var. Absoluta US\$
Socio: Intra- zona		33.457	41.440	-19,3	31.511	38.805	-18,8	-	-	-
Declarante	Argentina	12.539	13.792	-9,1	12.158	18.371	-33,8	381	-4.579	4.960
	Brasil	14.749	20.832	-29,2	12.969	13.368	-3,0	1.780	7.464	-5.684
	Paraguai	4.609	5.130	-10,2	3.647	4.173	-12,6	962	957	6
	Uruguai	1.560	1.685	-7,4	2.737	2.892	-5,4	-1.177	-1.207	30
Socio: Extra-zona		276.031	281.464	-1,9	215.452	229.719	-6,2	60.579	51.745	8.834
Parceiro	China	71.617	70.228	2,0	50.750	52.793	-3,9	20.867	17.435	3.432
	União Europeia	45.771	53.043	-13,7	44.081	48.513	-9,1	1.690	4.529	-2.839
	Ásia (exc. China)	39.415	35.974	9,6	30.411	31.649	-3,9	9.004	4.325	4.679
	Estados Unidos	34.199	33.637	1,7	38.046	38.388	-0,9	-3.847	-4.751	905
	Demais da AL	32.342	33.671	-3,9	17.548	20.900	-16,0	14.793	12.771	2.022
	Oriente Médio	14.507	13.229	9,7	5.819	6.672	-12,8	8.688	6.557	2.132
	Demais países**	38.180	41.683	-8,4	28.797	30.804	-6,5	9.383	10.879	-1.497
Total		309.488	322.904	-4,2	246.963	268.524	-8,0	62.525	54.379	8.145

*: Em princípio, o saldo comercial intrazona deveria ser zero. Contudo, os dados de exportação e importação intrazona não são iguais por conta de diferenças nos métodos de registro de cada país. Assim, por exemplo, o valor que a Argentina reporta que exportou para o Paraguai não é igual ao valor que o Paraguai reporta que importou da Argentina.

** Demais países inclui reexportação

Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

A combinação de baixo crescimento econômico da União Europeia com a redução de preços das *commodities*, que dominam as vendas do MERCOSUL para aquele bloco, levou a um forte recuo das exportações para a UE – principal fator por trás da discreta retração, observada em 2019, das vendas externas do MERCOSUL. Embora menos expressiva, também merece registro a redução, no último ano, das exportações do MERCOSUL para os demais países da América Latina.

Por outro lado, os países asiáticos foram, mais uma vez, o grande sustentáculo das exportações do MERCOSUL, destacando-se em 2019, as vendas para países asiáticos que não a China. De forma mais geral, os resultados de 2019 confirmam mais uma vez a crescente relevância da Ásia, bem como dos países do Oriente Médio, na pauta exportadora do MERCOSUL, em detrimento dos latino-americanos, inclusive os próprios países do MERCOSUL, e da União Europeia (Gráfico 1.6). A participação conjunta de China e demais países asiáticos foi, em 2019, de 37%, as vendas e estes últimos viram sua participação nas exportações do MERCOSUL aproximar-se daquela da União Europeia, superando as vendas aos Estados Unidos, dos sócios do MERCOSUL e aos demais países da América Latina.

Esta distribuição geográfica das vendas do MERCOSUL contrasta bastante com a que predominava nos primeiros anos deste século, quando a União Europeia era o principal destino das exportações e a participação dos países asiáticos, incluindo a China, era equivalente à dos Estados Unidos ou à dos sócios do MERCOSUL.

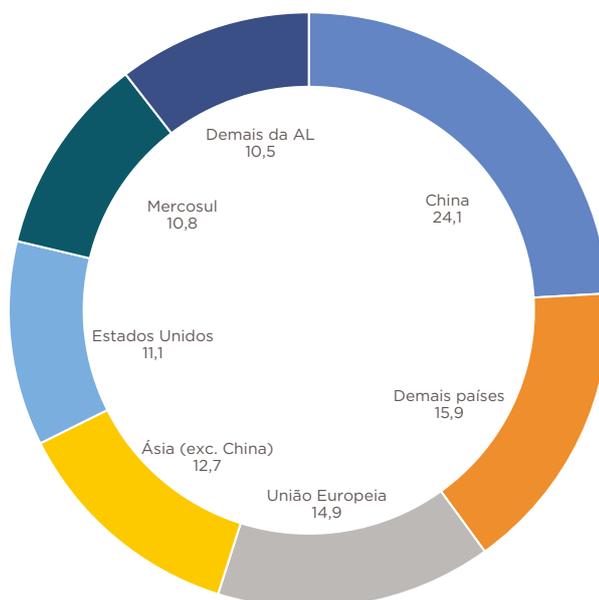
Do lado das importações extrazona, houve redução das compras originárias de todos os principais países e blocos de origem, com destaque para as quedas registradas nas importações originárias da União Europeia, dos demais países da América Latina e do Oriente Médio.

No caso dessas importações, a participação da China, somada aos demais países da Ásia, alcança 1/3 da pauta importadora total (Gráfico 1.7). A União Europeia e os Estados Unidos continuam sendo fornecedores importantes, embora com participação decrescente nos últimos anos. O MERCOSUL respondeu por 12,8% do total e os demais países da América Latina, por apenas 7,1%.

Gráfico 1.6

Participação dos principais países e blocos econômicos nas exportações do MERCOSUL 2010-2019

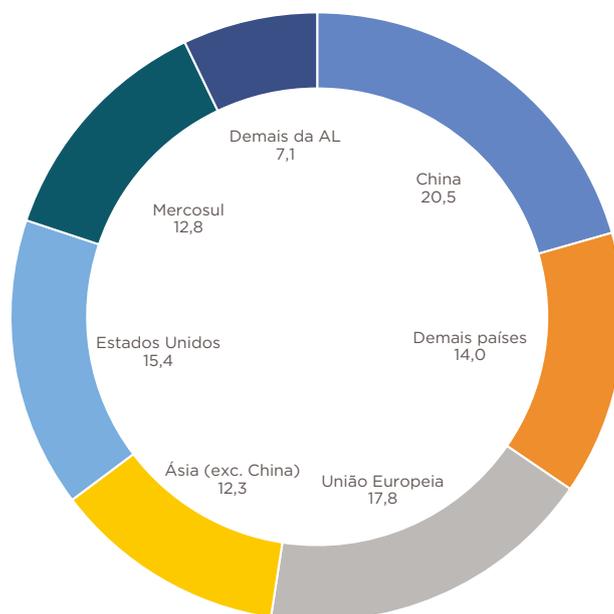
(em %)



Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

Gráfico 1.7

Participação dos principais países e blocos econômicos nas importações do MERCOSUL 2010-2019 (em %)



Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

O saldo comercial extrazona do MERCOSUL cresceu significativamente (quase 15%) em relação ao ano anterior. O bloco teve saldo positivo e crescente com a maioria dos principais parceiros, o único déficit comercial bilateral tendo sido registrado no comércio com os Estados Unidos.

Comércio intrazona em queda

No comércio intrazona, houve queda em praticamente todos os fluxos bilaterais em 2019 (Tabela 1.4). As quedas foram bastante elevadas em alguns casos, especialmente nas importações da Argentina oriundas de todos os parceiros, especialmente o Brasil, e também nas exportações do Brasil para todos os parceiros, não apenas a Argentina. Por se tratar das duas maiores economias do MERCOSUL, reduções nos fluxos de comércio destes países com os sócios acabam por impactar fortemente o comércio intrazona total - a exemplo, aliás, do que já ocorrera em outros momentos.

Tabela 1.4

Matriz de fluxos de comércio intrazona no MERCOSUL - 2018-2019

(Em milhões de dólares e %)

Importador →	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul
↓ Exportador					
Argentina					
2018		11.288,0	1.257,0	1.247,0	13.792,0
2019		10.385,0	1.018,0	1.136,0	12.539,0
Var. %		-8,0	-19,0	-8,9	-9,1
Part. % no total em 2019		81,8	9,1	9,0	100,0



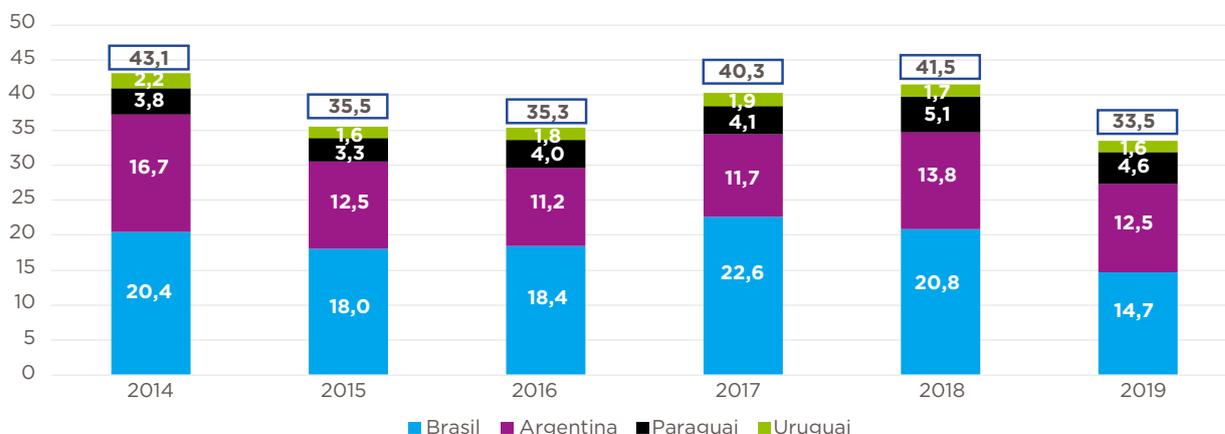
Importador →	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Mercosul
↓ Exportador					
Brasil					
2018	14.912,6		2.912,2	3.007,6	20.832,4
2019	9.791,5		2.479,9	2.477,7	14.749,1
Var. %	-34,3		-14,8	-17,6	-29,2
Part. % no total em 2019	71,6		14,0	14,4	100,0
Paraguai					
2018	2.176,0	2.808,9		145,3	5.130,2
2019	1.669,8	2.836,1		102,9	4.608,9
Var. %	-23,3	1,0		-29,2	-10,2
Part. % no total em 2019	42,4	54,8		2,8	100,0
Uruguai					
2018	409,6	1.136,1	139,3		1.684,9
2019	363,2	1.075,4	120,9		1.559,5
Var. %	-11,3	-5,3	-13,1		-7,4
Part. % no total em 2019	24,3	67,4	8,3		100,0
Mercosul					
2018	17.498,2	15.233,0	4.308,5	4.399,9	41.439,6
2019	11.824,5	14.296,5	3.618,9	3.716,6	33.456,6
Var. %	-32,4	-6,1	-16,0	-15,5	-19,3
Part. % no total em 2019	42,2	36,8	10,4	10,6	100,0

Nota: Com base nos dados de exportação reportados pelos países.

Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

A redução das exportações intrazona do MERCOSUL fez com que seu montante voltasse a níveis inferiores aos observados no biênio 2015-2016, que já havia sido um período de crise para o comércio da região, com forte retração em relação a 2014. No entanto, diferentemente daquele biênio, a maior parte da queda em 2019 deveu-se às menores exportações do Brasil para os sócios – que, por sua vez, estiveram associadas basicamente à redução das compras da Argentina (Gráfico 1.8). Em 2015-2016, a maior queda tinha sido nas exportações da Argentina, então fortemente prejudicadas pela recessão ocorrida no Brasil.

Gráfico 1.8:
Exportações intrazona do MERCOSUL, segundo países de origem - 2014-2019
(em bilhões de dólares)

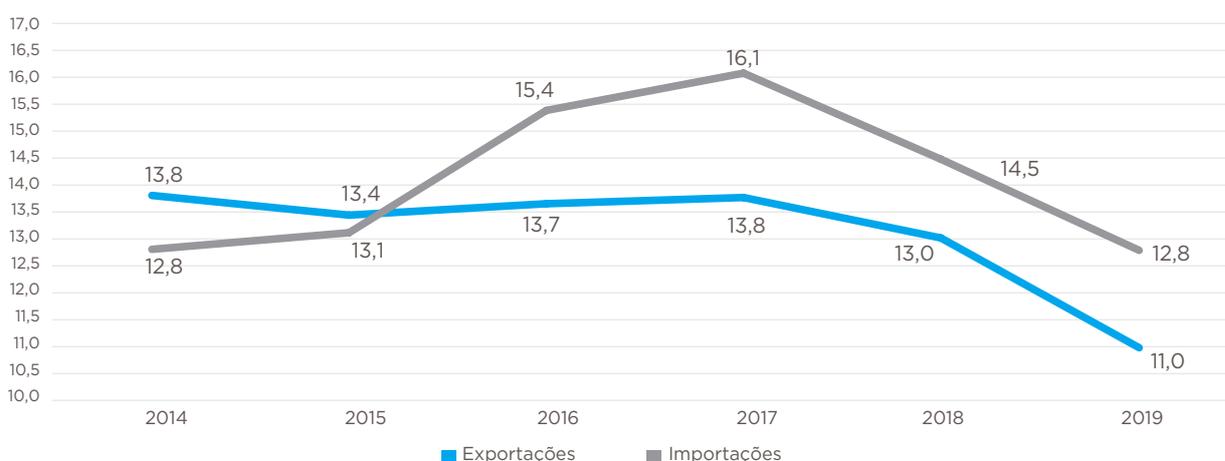


Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

A participação de 11% do comércio intrazona nas exportações totais do bloco significou uma queda expressiva mesmo em relação aos níveis já relativamente baixos de 2015-2016, quando a participação era de 13,4% (Gráfico 1.9). Na verdade, o percentual de 2019 é o mais baixo desde o período 2002-2003, quando a conjugação de crises econômicas no Brasil e na Argentina (com o fim do regime de conversibilidade) reduziu drasticamente os fluxos intrazona.

A queda dos fluxos em 2019 reduziu também a participação das importações intrazona nas importações totais do bloco, que recuou para 12,8%. Em relação a 2017, a queda acumulada foi de 3,2 pontos percentuais, revertendo o movimento de recuperação que havia ocorrido entre 2014 e 2017.

Gráfico 1.9
Participação do comércio intrazona no total das exportações e das importações do MERCOSUL 2014-2019
(em %)



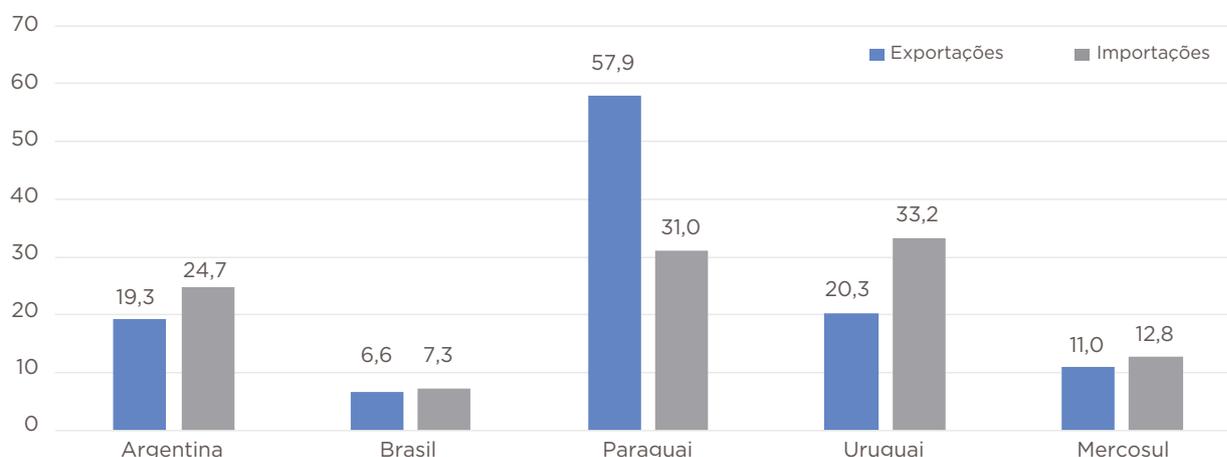
Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

O comércio intrazona é relativamente mais importante no Paraguai, onde os parceiros do bloco responderam por 57,9% das exportações e por 33,1% das importações totais do país em 2019 (Gráfico 1.10). No Uruguai, o peso do bloco é especialmente elevado do lado das importações (33,2%). Na Argentina os parceiros representaram cerca de 20% dos fluxos de comércio em 2019 e no Brasil, apenas cerca de 7%.

Gráfico 1.10

Participação do comércio intrazona no total das exportações e das importações dos países do MERCOSUL 2019

(em %)



Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU. Neste gráfico os dados do Paraguai foram considerados sem reexportação e reimportação porque não diferenciam por parceiro.

Principais produtos no comércio intrazona

As vendas da Argentina para os parceiros do MERCOSUL são bastante concentradas em dois tipos de produtos, que responderam por quase 50% do total em 2019: automóveis, tratores e peças, cujas vendas representaram 36,3% do total; e cereais, que respondem por 11,5% do total. Em ambos, o Brasil é o principal país de destino, respondendo por mais de 90% das vendas para o bloco (Tabela 1.5).

Outros produtos com peso expressivo na pauta exportadora da Argentina para o MERCOSUL são plásticos e suas manufaturas, combustíveis e óleos minerais e reatores, caldeiras e máquinas, além de alimentos, produtos químicos, farmacêuticos e alumínio. Entre 2018 e 2019, não houve nenhuma mudança importante na composição da pauta, tendo havido queda das exportações da Argentina para o MERCOSUL em quase todos os produtos destacados.

Tabela 1.5

Exportações da Argentina para o MERCOSUL, segundo principais capítulos da NCM

(Em milhões de dólares e %)

Capítulos NCM	Mercosul				Sócios (2019)		
	2019	2018	Var% 2019/2018	Part. % 2019	Brasil	Paraguai	Uruguai
Veículos automóveis, tratores e partes	4.546,9	5.203,8	-12,6	36,3	4.423,3	77,4	46,1
Cereais	1.436,2	1.613,1	-11,0	11,5	1.394,8	6,1	35,3
Plásticos e suas obras	596,8	808,5	-26,2	4,8	472,3	48,2	76,3
Combustíveis minerais e óleos minerais	562,4	695,2	-19,1	4,5	342,0	160,3	60,1
Reatores nucleares, caldeiras e máquinas	538,0	538,4	-0,1	4,3	451,8	46,5	39,7

↑	Produtos da indústria de moagem	359,9	306,2	17,6	2,9	349,9	4,3	5,8
	Produtos das indústrias químicas	359,8	382,3	-5,9	2,9	227,7	72,6	59,4
	Preparações de produtos hortícolas e frutas	296,5	248,0	19,6	2,4	249,6	15,3	31,6
	Leite e laticínios	262,7	292,2	-10,1	2,1	232,0	20,0	10,8
	Produtos farmacêuticos	255,9	302,4	-15,4	2,0	86,6	51,5	117,8
	Produtos hortícolas, raízes e tubérculos, comestíveis	250,4	193,1	29,6	2,0	243,5	4,9	2,0
	Alumínio e suas obras	223,3	238,9	-6,5	1,8	212,3	2,1	8,9
	Demais produtos	2.850,3	2.969,8	-4,0	22,7	1.699,1	508,9	642,4
	Total	12.539,0	13.792,0	-9,1	100,0	10.385,0	1.018,0	1.136,0

Fonte: UN, Comtrade.

As exportações brasileiras para o MERCOSUL também têm em veículos automóveis e tratores seu principal destaque. O segundo grupo de produtos com maior importância é reatores, caldeiras e máquinas, seguido por combustíveis minerais, plásticos e suas manufaturas e produtos químicos (Tabela 1.6). Também têm peso relevante na pauta itens tão diversos como máquinas e aparelhos elétricos, papel e papelão, ferro e aço, borracha, carnes, alumínio, calçados etc. A composição pauta não sofreu grandes alterações em relação aos anos anteriores, exceto pela redução da participação de veículos (que era de 35%, em 2018, e passou a 27%, em 2019).

A Argentina é o principal destino das vendas brasileiras, principalmente no caso de automóveis, tratores e peças e reatores, caldeiras e máquinas. Mas em ambos há vendas expressivas também para Paraguai e Uruguai. O Paraguai é um mercado especialmente importante para plásticos e suas manufaturas, produtos químicos, máquinas e aparelhos elétricos e papel e papelão. Já o Uruguai destaca-se como comprador de combustíveis minerais. Este item, aliás, representou mais de 30% das exportações brasileiras para o Uruguai em 2019. Houve queda de exportações para o MERCOSUL em quase todos os principais produtos vendidos pelo Brasil em 2019, especialmente veículos automóveis e tratores e combustíveis minerais.

Tabela 1.6

Exportações do Brasil para o MERCOSUL, segundo principais capítulos da NCM

(Em milhões de dólares e %)

Capítulos NCM	Mercosul				Sócios (2019)		
	2019	2018	Var% 2019/2018	Part. % 2019	Argentina	Paraguai	Uruguai
Veículos automóveis, tratores e partes	3.977,8	7.308,2	-45,6	27,0	3.409,8	262,5	305,5
Reatores nucleares, caldeiras e máquinas	1.352,3	1.831,9	-26,2	9,2	901,5	350,8	99,9
Combustíveis minerais	900,5	1.516,2	-40,6	6,1	81,9	58,3	760,3
Plásticos e suas obras	838,0	887,8	-5,6	5,7	557,6	159,5	120,9
Produtos químicos	798,1	861,2	-7,3	5,4	617,4	130,4	50,4
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	636,2	772,1	-17,6	4,3	447,3	142,7	46,3
Papel e cartão	520,6	581,6	-10,5	3,5	347,7	116,0	56,9

↑	Ferro fundido, ferro e aço	445,5	712,3	-37,5	3,0	342,3	49,4	53,8
	Borracha e suas obras	413,0	461,0	-10,4	2,8	344,1	46,0	22,8
	Minérios, escórias e cinzas	348,1	549,8	-36,7	2,4	263,3	0,1	84,7
	Carnes e miudezas, comestíveis	296,2	283,6	4,5	2,0	102,0	2,4	191,9
	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	216,8	269,5	-19,6	1,5	113,9	57,6	45,3
	Alumínio e suas obras	198,2	243,1	-18,5	1,3	127,2	52,2	18,8
	Calçados, polainas e artefatos semelhantes	181,8	263,1	-30,9	1,2	120,3	41,8	19,7
	Produtos farmacêuticos	172,0	167,2	2,8	1,2	122,0	25,6	24,4
	Demais produtos	3.454,0	4.123,7	-16,2	23,4	1.893,2	984,7	576,1
	Total	14.749,1	20.832,4	-29,2	100,0	9.791,5	2.479,9	2.477,7

Fonte: Secex/ME.

As exportações do Paraguai para o MERCOSUL concentram-se em energia elétrica (fornecida pelas binacionais) e sementes e frutos oleaginosos (basicamente soja em grão). As vendas de energia destinam-se principalmente ao Brasil, ao passo que as sementes oleaginosas vão quase totalmente para a Argentina. Cereais e máquinas e aparelhos elétricos também têm participação relevante na pauta, tendo o Brasil como principal destino. A pauta paraguaia para o MERCOSUL é completada por itens como óleos e azeites animais e vegetais, plásticos, carnes, têxteis e bebidas. As vendas para o Uruguai concentram-se em cereais, carnes, e nos “demais produtos”, dentre os quais se destacam resíduos e desperdícios da indústria alimentícia e couros e peles (Tabela 1.7).

Em 2019, houve crescimento das exportações do Paraguai para o MERCOSUL em alguns dos principais produtos, com exceção dos dois mais importantes: energia elétrica e sementes oleaginosas. As vendas de bebidas foram o destaque em termos de crescimento, com aumento de cerca de 40 vezes em comparação ao montante de 2018.

Tabela 1.7

Exportações do Paraguai para o MERCOSUL, segundo principais capítulos da NCM
(Em milhões de dólares e %)

Capítulos NCM	Mercosul				Sócios (2019)		
	2019	2018	Var% 2019/2018	Part. % 2019	Argentina	Brasil	Uruguai
Energia elétrica	1.878,8	2.108,8	-10,9	40,8	378,4	1.500,39	0
Sementes e frutos oleaginosos	1.123,5	1.569,5	-28,4	24,4	1.076,0	41,63	6
Cereais	449,2	368,0	22,1	9,7	7,3	412,87	29
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	262,4	254,9	2,9	5,7	28,0	233,98	0
Gorduras e óleos animais ou vegetais	100,6	76,5	31,5	2,2	62,0	38,03	1
Plásticos e suas obras	97,0	95,0	2,2	2,1	7,3	89,15	1
Carnes e miudezas, comestíveis	85,5	81,1	5,4	1,9	0,7	73,65	11
Outros artefatos têxteis confeccionados	70,2	70,4	-0,3	1,5	1,1	69,00	0
Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	66,1	1,6	4.109,3	1,4	0,1	66,08	0
Demais produtos	475,5	504,5	-5,8	10,3	109,0	311,4	55,1
Total	4.608,9	5.130,2	-10,2	100,0	1.669,8	2.836,1	102,9

Fonte: BCP.

Quanto ao Uruguai, a pauta para o MERCOSUL é bastante diversificada, sendo que os dois principais itens – produtos de moagem e plástico e suas manufaturas – tiveram participações em 2019 de 12% e 10% (Tabela 1.8). No primeiro item, as vendas são quase todas destinadas ao Brasil, enquanto, no segundo, as vendas são em 2/3 destinadas ao Brasil e 1/3 à Argentina. Os demais produtos com peso relevante na pauta são leite e produtos lácteos, veículos automóveis, tratores e peças e cereais.

Em quase todos os itens o Brasil foi principal destino das vendas em 2019, exceto carnes, onde o principal parceiro foi a Argentina. Já as vendas para o Paraguai estão concentradas em produtos de moagem, combustíveis minerais e no item “demais produtos”, entre os quais se destacam produtos farmacêuticos, fumo e seus sucedâneos, produtos químicos e papel e papelão.

Tabela 1.8

Exportações do Uruguai para o MERCOSUL, segundo principais capítulos da NCM
(Em milhões de dólares e %)

Capítulos NCM	Mercosul				Sócios (2019)		
	2019	2018	Var% 2019/2018	Part. % 2019	Argentina	Brasil	Paraguai
Produtos da indústria de moagem	200,0	164,0	22,0	12,8	0,8	186,0	13,2
Plásticos e suas obras	162,2	214,8	-24,5	10,4	50,5	106,2	5,5
Leite e laticínios	149,4	160,5	-6,9	9,6	14,8	130,6	4,0
Veículos automóveis, tratores e partes	136,0	167,5	-18,8	8,7	9,9	126,0	0,1
Cereais	91,2	45,0	102,9	5,8	0,1	91,1	0,0
Gorduras e óleos animais ou vegetais	88,0	94,2	-6,6	5,6	25,2	62,7	0,0
Carnes e miudezas, comestíveis	83,0	104,0	-20,2	5,3	0,5	82,5	0,0
Combustíveis minerais e óleos minerais	77,7	90,4	-14,1	5,0	50,6	17,8	9,3
Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas	61,4	47,5	29,2	3,9	60,7	0,4	0,4
Demais produtos	510,5	596,9	-14,5	32,7	149,9	272,3	88,4
Total	1.559,5	1.684,9	-7,4	100,0	363,2	1.075,4	120,9

Fonte: UN Comtrade.

Na comparação com 2018, alguns produtos uruguaios tiveram queda significativa da exportação para o MERCOSUL, principalmente produtos de moagem, cereais e celulose, mas a maioria registrou crescimento, com destaque para plástico e suas manufaturas, veículos automóveis, tratores e partes e carnes.

2020: o comércio do MERCOSUL sob os primeiros impactos da pandemia

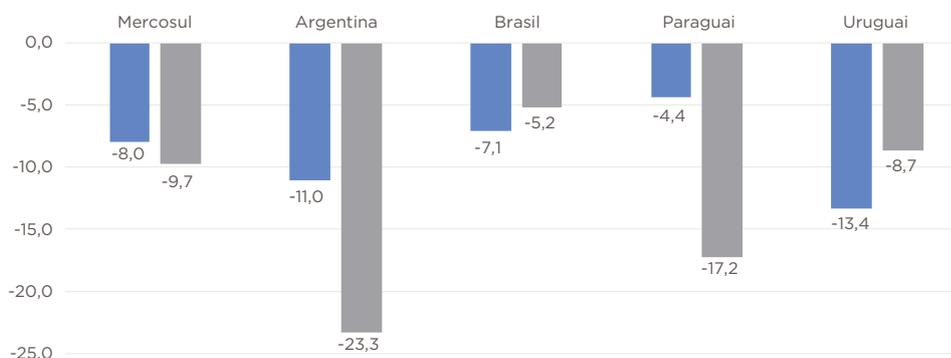
A retração do comércio mundial nos primeiros meses de 2020, em função da pandemia do novo coronavírus, afetou o comércio exterior do Mercosul, mas os resultados observados até junho indicam uma queda bem menos intensa do que a verificada nas transações comerciais mundiais. No primeiro semestre de 2020, as exportações do Mercosul acumularam queda de 8,0% em relação ao mesmo período do ano passado, e as importações tiveram retração de 9,7%. Argentina e Uruguai foram os mais afetados em suas exportações (Gráfico 1.11), com quedas de, respectivamente, 11,0% e 13,4%. Brasil e Paraguai tiveram variações bem menos negativas (-7,1% e -4,4%).

No Brasil, a queda foi suavizada pelo aumento de cerca de 60% das vendas de soja (para a China e alguns outros países asiáticos), além de maiores vendas de carne e açúcar. No Paraguai, houve crescimento das vendas de carne e açúcar e queda modesta das exportações de soja e cereais. Na Argentina, houve forte queda das exportações de manufaturados de origem industrial (-34,5%) e também dos de origem agropecuária (-8,2%), contrastando com aumento de 14,4% dos produtos primários, especialmente soja e cereais. Nos manufaturados industriais, boa parte da queda refere-se às menores vendas de automóveis para o Brasil. Por fim, no Uruguai houve crescimento das exportações de produtos agropecuários, mas forte recuo (da ordem de 15% a 20%) nas exportações manufatureiras e de produtos da indústria extrativa.

A retração da atividade econômica nos países do bloco provocou também recuo das importações no período janeiro-junho, de 9,7%. Este número foi suavizado pela retração de apenas 5,2% das importações brasileiras. Contudo, se forem descontadas as importações de plataformas de petróleo, que não representam importações de fato³, a queda das importações totais do país no período ficaria em torno de 10%, o que elevaria a retração das importações do Mercosul para cerca de 14%. Na Argentina e no Paraguai, o recuo das importações no período foi mais intenso (-23,3% e -17,2%) e no Uruguai ele foi de -8,7%.

Gráfico 1.11

Taxa de variação de exportações e importações - jan-jun/20 versus jan-jun/19
(Em %)



Fontes: Indec, Secex, BCP e BCU.

O comércio intra-Mercosul vem sendo mais afetado pela crise gerada pela pandemia do que o comércio extrazona. No primeiro semestre de 2020 houve queda de 22,5% nas exportações e de 23,6% nas importações intrazona, ao passo que o comércio extrazona teve redução de 6,1% nas exportações e de 7,5% nas importações (Tabela 1.9).

A queda do comércio extrazona foi mais modesta principalmente em função do aumento das exportações para a China (13,9%) e para os demais países asiáticos (5,8%), compensando quedas expressivas nas vendas para a União Europeia, os Estados Unidos, os demais países da América Latina e o Oriente Médio. O desempenho das vendas para a Ásia resulta de dois fatores: a recuperação econômica mais rápida da região, que impactou positivamente os números do segundo trimestre, e a manutenção de uma elevada demanda por *commodities* agropecuárias, especialmente soja e carnes.

³ Tais operações representam a compra de plataformas de petróleo que, na verdade, foram produzidas no Brasil e permaneceram em operação no país. Por motivos fiscais, tais plataformas haviam sido anteriormente vendidas para empresas estrangeiras (exportadas) e então alugadas a empresas de exploração no Brasil.

Já as exportações intrazona no semestre tiveram queda superior a 20% no Brasil, na Argentina e no Uruguai, refletindo principalmente a contração da demanda doméstica do Mercosul de bens industriais. As exportações do Paraguai para os parceiros do bloco, em contraste, cresceram 7,5%, em função do aumento de vendas de soja, óleos vegetais, cereais, combustíveis e resíduos e desperdícios de indústrias alimentícias.

Tabela 1.9

Exportações, importações e saldo comercial do Mercosul, segundo principais países e blocos econômicos – período janeiro-junho de 2019 e 2020

(Em milhões de dólares e %)

Países/blocos		Exportações			Importações			Saldo		
		Jan-jun 2020	Jan-jun 2019	Variação em %	Jan-jun 2020	Jan-jun 2019	Variação em %	Jan-jun 2020	Jan-jun 2019	Var. Absoluta US\$ milhões
Intrazona		13.343	17.217	-22,5	12.277	16.068	-23,6	Ver Nota	Ver Nota	-
Declarante	Argentina	4.324	6.121	-29,4	5.001	6.628	-24,6	-677	-508	-169
	Brasil	5.772	7.785	-25,9	4.685	6.526	-28,2	1.087	1.259	-172
	Paraguai	2.720	2.530	7,5	1.386	1.661	-16,5	1.333	869	464
	Uruguai	528	781	-32,5	1.205	1.253	-3,8	-678	-472	-206
Extrazona		122.913	130.837	-6,1	94.423	102.132	-7,5	28.489	28.705	-216
Parceiro	China	37.718	33.109	13,9	22.268	24.937	-10,7	15.451	8.172	7.278
	União Europeia	19.328	22.144	-12,7	18.451	21.172	-12,9	877	972	-96
	Ásia (exc. China)	21.145	19.992	5,8	13.319	15.424	-13,6	7.826	4.569	3.258
	Estados Unidos	11.923	16.977	-29,8	15.875	17.481	-9,2	-3.952	-504	-3.448
	Demais da AL	10.720	13.497	-20,6	6.480	8.215	-21,1	4.239	5.282	-1.043
	Oriente Médio	5.558	7.491	-25,8	2.035	2.781	-26,8	3.524	4.710	-1.186
	Demais* países	16.520	17.626	-6,3	15.995	12.122	32,0	525	5.504	-4.979
Total		136.256	148.054	-8,0	106.701	118.200	-9,7	29.555	29.854	-299

* Inclui reexportação.

Nota: Em princípio, o saldo comercial intrazona deveria ser zero. Contudo, os dados de exportação e importação intrazona não são iguais por conta de diferenças nos métodos de registro de cada país. Assim, por exemplo, o valor que a Argentina reporta que exportou para o Paraguai não é igual ao valor que o Paraguai reporta que importou da Argentina.

Fontes: Indec, Secex/ME, BCP e BCU.

Nas importações, a queda das compras de países de fora do Mercosul beneficiou-se de um aumento de 32,0% das importações do grupo “Demais países” – que incluem as importações de plataformas de petróleo do Brasil, citadas acima. As importações provenientes dos principais parceiros tiveram quedas da ordem de 10% a 20%, tendo sido mais elevada no caso do Oriente Médio, em que o valor importado foi prejudicado pela redução dos preços do petróleo. As importações intra-Mercosul, por sua vez, tiveram retração mais elevada nos casos de Argentina e Brasil – em grande parte por conta da queda do comércio de veículos – e também no Paraguai. No Uruguai, o valor importado se reduziu em apenas 3,8%.

1.2 COMÉRCIO DE SERVIÇOS

O comércio de serviços do MERCOSUL se retraiu em 2019, mas a uma taxa menor do que a verificada no comércio de bens. As exportações de serviços do bloco somaram US\$ 53,6 bilhões no ano, com queda de 4,7% em relação ao ano anterior. As importações somaram US\$ 93,8 bilhões, com redução de 6,8%. O saldo foi deficitário em US\$ 37,8 bilhões, preservando a tendência histórica do bloco, de resultados negativos no intercâmbio de serviços (Gráfico 1.12).

Houve redução do comércio de serviços em todos os membros do bloco, tendo essa sido mais intensa na Argentina, onde as exportações recuaram 5,5% e as importações tiveram retração de 20%. No Brasil, também houve queda tanto das exportações quanto das importações, mas o déficit se manteve quase estável. No Paraguai, houve queda das exportações e das importações, e déficit também relativamente estável. O Uruguai é uma exceção no bloco, por registrar saldos superavitários no comércio de serviços.

Gráfico 1.12

Comércio exterior de serviços do MERCOSUL - 2014-2019

(em US\$ milhões)



Fontes: Indec, BCB, BCP e BCU.

A rubrica de viagens tem participação destacada no comércio de serviços do MERCOSUL (Tabela 1.10), especialmente nas exportações de Argentina, Paraguai e Uruguai. A rubrica de transporte também se destaca, principalmente, no Paraguai.

Nas exportações do MERCOSUL, a rubrica de serviços empresariais é a que tem maior peso. Isso se deve à sua elevada participação nas vendas de serviços do Brasil -em função do volume de obras de engenharia realizado por firmas brasileiras no exterior- e da Argentina. O peso desses serviços nas importações do MERCOSUL é bem menor, sendo a única rubrica em que o bloco registra superávit no comércio internacional, de quase US\$ 7 bilhões em 2019. A maior parte desse superávit é obtida pelo Brasil, mas a Argentina também registra saldo positivo importante.

Quanto aos demais serviços, destacam-se as rubricas de telecomunicações e informação, seguros e serviços financeiros e serviços de propriedade intelectual. Juntos, eles res-

ponderam por quase 16% das exportações e quase 19% das importações do MERCOSUL em 2019. A participação dessas rubricas é especialmente importante no Brasil e na Argentina, devendo-se notar que, neste último país, a conta de telecomunicações e informação foi superavitária em US\$ 648 milhões no ano passado.

Por fim, os outros serviços têm pequena participação nas exportações do MERCOSUL, em 2019, mas participação relativamente elevada nas importações, tendo registrado o mais elevado déficit setorial entre as rubricas discriminadas. Outros serviços têm participação significativa nas exportações do Paraguai e, mais ainda, do Uruguai (44,7%) – neste último pelo fato de que a rubrica se refere à soma de todos os serviços, exceto transportes e viagens. Já nas importações, a participação é expressiva no Uruguai (pelo mesmo motivo citado anteriormente) e no Brasil, porque engloba a rubrica de aluguel de equipamentos, que respondeu por 21% das importações do país – basicamente em função das despesas com aluguel de plataformas de exploração de petróleo em operação no país.

Tabela 1.10:
Comércio exterior de serviços do MERCOSUL, segundo principais rubricas - 2019
(em US\$ milhões e %)

País	Viagens	Transportes	Serviços empresariais	Telecomunicações e informação	Seguros e serviços financeiros	Serviços de propriedade intelectual	Outros serviços	Total
Argentina								
Exportações	5.240,7	1.830,1	3.873,6	1.948,6	231,4	270,4	788,5	14.183,4
Importações	7.850,1	3.855,0	2.723,4	1.300,5	565,9	1.748,0	1.323,1	19.366,0
Saldo	-2.609,5	-2.024,9	1.150,3	648,0	-334,4	-1.477,5	-534,5	-5.182,6
Part. % nas exportações	36,9	12,9	27,3	13,7	1,6	1,9	5,6	100,0
Part. % nas importações	40,5	19,9	14,1	6,7	2,9	9,0	6,8	100,0
Brasil								
Exportações	5.912,7	5.558,6	15.302,7	2.531,3	1.981,2	641,1	2.043,9	33.971,6
Importações	17.593,4	11.472,5	9.492,6	5.504,6	2.182,7	5.344,3	17.520,2	69.110,2
Saldo	-11.680,7	-5.913,8	5.810,1	-2.973,3	-201,5	-4.703,2	-15.476,3	-35.138,7
Part. % nas exportações	17,4	16,4	45,0	7,5	5,8	1,9	6,0	100,0
Part. % nas importações	25,5	16,6	13,7	8,0	3,2	7,7	25,4	100,0
Paraguai								
Exportações	378,9	308,8	2,7	16,4	28,5	0,0	188,3	923,6
Importações	339,2	746,3	6,6	6,1	94,4	18,5	37,1	1.248,2
Saldo	39,7	-437,5	-3,9	10,3	-65,9	-18,5	151,2	-324,6
Part. % nas exportações	41,0	33,4	0,3	1,8	3,1	0,0	20,4	100,0
Part. % nas importações	27,2	59,8	0,5	0,5	7,6	1,5	3,0	100,0
Uruguai								
Exportações	2.011,1	504,9	1.125,7	515,7	121,5	44,7	160,0	4.483,5
Importações	1.200,5	1.091,5	1.019,3	401,0	140,1	121,4	191,9	4.165,6
Saldo	810,6	-586,6	106,4	114,7	-18,5	-76,7	-32,0	317,9



Part. % nas exportações	44,9	11,3	25,1	11,5	2,7	1,0	3,6	100,0
Part. % nas importações	28,8	26,2	24,5	9,6	3,4	2,9	4,6	100,0
Mercosul								
Exportações	13.543,3	8.202,4	20.304,8	5.012,0	2.362,6	956,2	3.180,7	53.562,0
Importações	26.983,2	17.165,2	13.241,9	7.212,2	2.983,1	7.232,1	19.072,3	93.889,9
Saldo	-13.439,9	-8.962,8	6.956,5	-2.314,9	-601,9	-6.199,2	-15.859,6	-40.327,9
Part. % nas exportações	25,3	15,3	37,9	9,4	4,4	1,8	5,9	100,0
Part. % nas importações	28,7	18,3	14,1	7,7	3,2	7,7	20,3	100,0

Fontes: Indec, BCB, BCP e BCU.

No acumulado de 2020 (Jan/Mar), houve redução do comércio de serviços em todos os membros do bloco: 14% em Argentina e Paraguai, 11% em Uruguai e 5% em Brasil.

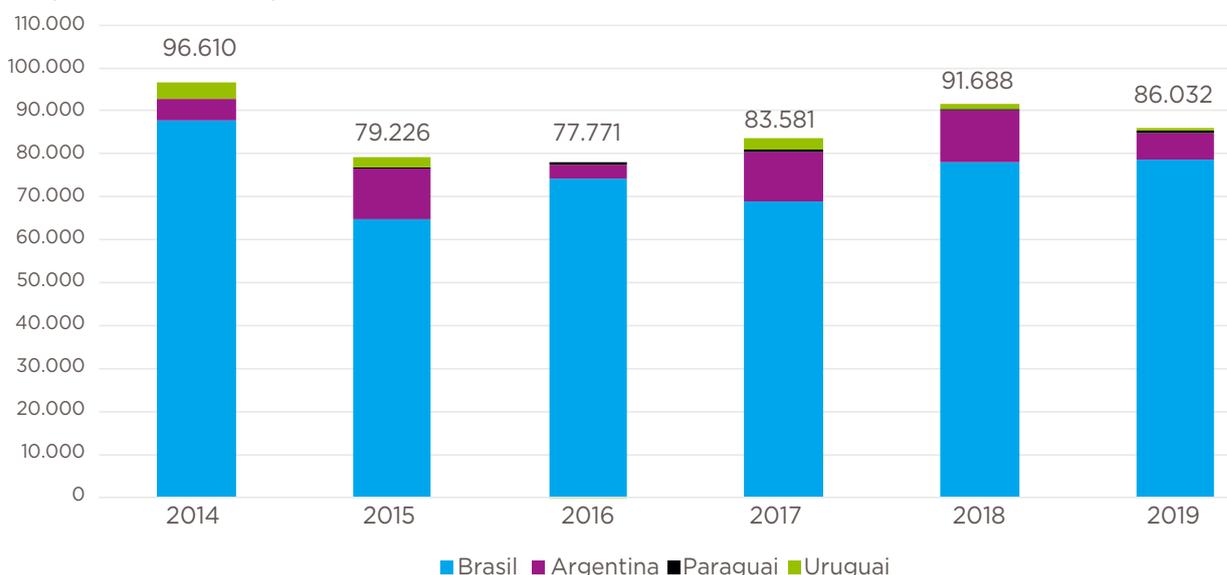
1.3 INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

O MERCOSUL recebeu, em 2019, US\$ 86,0 bilhões em investimentos estrangeiros diretos, com pouco mais de 90% desse montante direcionando-se para o Brasil. Houve redução de 6,2% em relação aos investimentos recebidos em 2018, fortalecendo tendência registrada nos últimos anos, quando esses investimentos ficaram significativamente abaixo do montante registrado em 2014, de mais de US\$ 96 bilhões (Gráfico 1.13). Tendo em vista que o fluxo global de investimentos estrangeiros foi de US\$ 1,5 trilhão, a participação do MERCOSUL reduziu-se, entre 2014 e 2019, de 6,5% para 5,7% do total.

Quase toda a queda em 2019 deveu-se ao menor volume de investimentos recebidos pela Argentina (-47,4%), reflexo da grave crise enfrentada pelo país. Os investimentos para o Brasil mantiveram-se virtualmente estáveis, o mesmo ocorrendo nos investimentos recebidos por Paraguai e Uruguai.

Gráfico 1.13

Investimento estrangeiro recebido pelos países do MERCOSUL - 2014-2019
(em US\$ milhões)



Fontes: Indec, BCB, BCP e BCU.

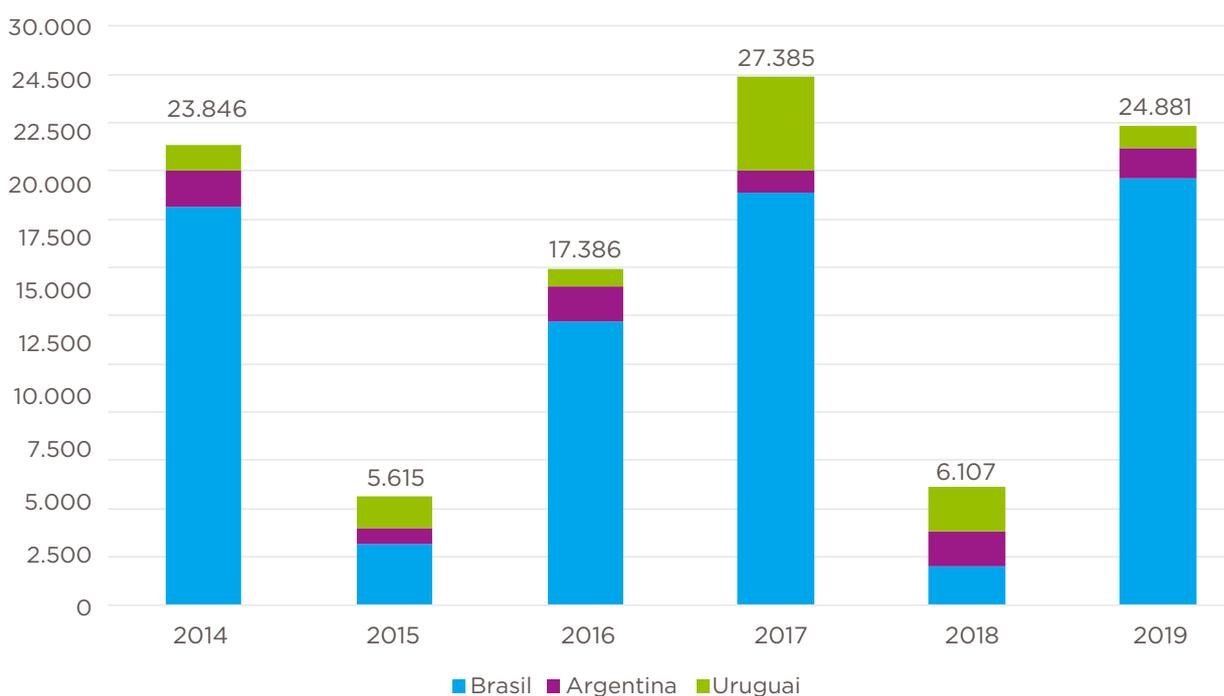
Os investimentos realizados no exterior pelos países do MERCOSUL tiveram grande oscilação ao longo dos últimos anos, com um mínimo de US\$ 5,6 bilhões em 2015 e um máximo de US\$ 27,4 bilhões em 2017 (Gráfico 1.14). O Brasil tem respondido, a cada ano, por cerca de 80% dos investimentos, com o Uruguai ficando com 11% e a Argentina com 9%. Não há dados disponíveis sobre investimentos estrangeiros feitos pelo Paraguai.

A Argentina é um importante destino dos investimentos brasileiros, tendo sido o quinto mais importante em 2019, com US\$ 759 milhões, ou 6,5% do total. No acumulado do período 2014-2019, a Argentina recebeu um total de US\$ 2 bilhões em investimentos brasileiros. O Uruguai recebeu US\$ 77 milhões, em 2019, e US\$ 1,25 bilhão, entre 2014 e 2019.

Gráfico 1.14

Investimento estrangeiro no exterior dos países do MERCOSUL - 2014-2019

(em US\$ milhões)



Fontes: Indec, BCB, BCP e BCU.

2

A EVOLUÇÃO DA AGENDA INTERNA



O Tratado de Assunção constituiu o MERCOSUL como um Mercado Comum, o que implica:

- A livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
- O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Enquanto o primeiro objetivo – a constituição de uma área de livre-circulação de bens e serviços – foi parcialmente atingido em dez anos, com a eliminação das tarifas de importação para todos os produtos, com exceção dos setores açucareiro e automotivo, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) tem sido um processo bastante tortuoso.

É preciso reconhecer que mesmo o objetivo de constituição de uma área de livre comércio ainda não foi plenamente alcançado. Embora as tarifas de importação no comércio intrabloco tenham sido eliminadas para quase todos os setores, permanecem uma série de barreiras não tarifárias ao fluxo de bens, bem como obstáculos à prestação de serviços. De todo modo, no período sob análise neste informe uma série de avanços foram observados na agenda de livre comércio intrabloco.

Por outro lado, no que se refere à implementação da TEC, o recurso recorrente e até mesmo crescente dos sócios aos mecanismos de exceção e flexibilização da união aduaneira, tem sido crescente. Como se verá nesta seção, os dois sócios maiores usaram intensamente os mecanismos de exceção à TEC em 2019 e no primeiro semestre de 2020, tendo administrado as tarifas de produtos necessários ao combate à pandemia do COVID-19 por meio de decisões nacionais e unilaterais.

Este capítulo apresenta a evolução da normativa do MERCOSUL em 2019 e 2020 e discute as questões relevantes para o livre comércio que estão na agenda interna do bloco e ainda não foram superadas. O capítulo analisa também a frequência com que os países recorrem a mecanismos de exceção e a evolução dos trabalhos para uma reforma da TEC e apresenta um resumo de como os sócios manejaram a política tarifária para o combate ao COVID-19.

2.1. EVOLUÇÃO DA NORMATIVA MERCOSUL: avanços sob o estímulo do acordo com a UE

Durante o período sob análise, mas essencialmente ao longo de 2019, o MERCOSUL teve importante produção normativa, o que, ao menos em parte pode ser atribuído à conclusão de um acordo comercial em princípio com a União Europeia e à decorrente percepção da necessidade de avançar nos compromissos intrabloco. Também terá contribuído a convergência nas orientações de política econômica dos Estados Partes e, em especial, de Brasil e Argentina, que conferiu à agenda normativa do bloco um caráter liberalizante, em termos econômicos e comerciais, e permitiu o tratamento de temas sensíveis, como os de natureza institucional.

¹ <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercosul/>

Quatro eixos temáticos concretizaram a produção normativa do MERCOSUL em 2019:

- temas institucionais, que são o objeto das Decisões 09, 18, 19 e 20 do GMC;
- a facilitação do comércio entre os Estados Partes (Decisões 19 e 29);
- as barreiras técnicas e os mecanismos para superá-las (Decisão 16); e
- as agendas setoriais, em que se destacam os acordos bilaterais referentes ao setor automotriz, acordos na área de serviços (Decisões 01, 11 e 14), além do acordo de reconhecimento mútuo de indicações geográficas, que diz respeito a produtos e serviços de origem agropecuária e alimentares (Decisão 10).

Os temas institucionais

Os temas institucionais parecem ter tido tratamento prioritário por parte dos órgãos decisórios do MERCOSUL, em 2019. Quatro decisões traduzem esta prioridade, três delas voltadas para a racionalização da estrutura institucional do bloco (Decisões 09, 18 e 19) e uma para o processo de adesão de países-membros da Aladi ao MERCOSUL (Decisão 20). Em 2020, a dimensão institucional mobilizada por novas normas do MERCOSUL foi o Fundo de Convergência Estrutural do bloco (o FOCEM), através de uma decisão (01) e de uma “norma procedimental” adotada na Cúpula de julho.

O primeiro conjunto de Decisões tem como objetivo principal dar maior coesão e agilidade ao funcionamento de sua estrutura institucional, para evitar que esta “se ramifique excessivamente, o que gera fragmentação e cria obstáculos ao acompanhamento dos trabalhos dos foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco²”. Para tanto, haveria que racionalizar a estrutura institucional do MERCOSUL, tornando-a “mais enxuta e eficiente” e “eliminando duplicação de esforços³”.

O objeto das Decisões é o vasto conjunto de foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco⁴, composto por grupos, subgrupos de trabalho, reuniões especializadas, grupos ad hoc, comitês técnicos, etc. Ao longo da existência do MERCOSUL houve uma proliferação de foros de diversos tipos, gerando perda de coesão e de eficiência dos trabalhos.

As primeiras modificações na estrutura institucional do MERCOSUL são introduzidas pelas Decisões 09 e 19: algumas reuniões de ministros e altas autoridades e foros especializados passam a constituir-se como órgãos não permanentes ou têm suas competências transferidas para outros órgãos, grupos ad hoc ou subcomitês técnicos são suprimidos ou são objeto de fusão. As modificações mais relevantes dizem respeito à criação, no âmbito do GMC, do Grupo de Assuntos Jurídicos e Institucionais do MERCOSUL (GAIM) – assumindo as funções do Grupo de Análise Institucional e do SGT n. 2 “Aspectos Institucionais” – e do Grupo de Adesão de Novos estados Partes (GANEP), que assume funções de grupos anteriormente criados. A estes dois grupos, as Decisões 19 e 20 respectivamente atribuem papel central no processo de agiornamento institucional do bloco.

No entanto, as três Decisões relativas à estrutura institucional vão além de introduzir modificações pontuais, ainda que relevantes. Elas também definem critérios para a revisão e avaliação do funcionamento dos órgãos dependentes das instâncias decisórias, bem como estabelecem plano de revisão e avaliação destes órgãos.

A Decisão 09/19 recomenda, com vistas à atualização da estrutura institucional dependente dos órgãos decisórios, a adoção de um conjunto de critérios: “frequência de reuniões, cumprimento de mandatos e/ou superposição temática, a agrupação funcional, a produtividade e a contribuição com os objetivos do MERCOSUL”.

² Decisão 19/2019

³ Decisões 09/2019 e 19/2019

⁴ Os órgãos decisórios são o GMC, o CMC e a CCM.

A Decisão 18/19 lista critérios para a avaliação da produtividade dos foros dependentes dos órgãos decisórios – entre outros, a “elevação de projetos de normas (decisões, resoluções e diretrizes), protocolos e acordos, bem como recomendações”, como também a “elevação ou adoção de memorandos de entendimento e acordos interinstitucionais” e a “elevação de projetos de cooperação”. Ademais, estabelece os procedimentos de monitoramento da produtividade dos foros, a cargo da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, com o apoio da Secretaria do bloco, passíveis de ajustes por parte do GMC.

Já a Decisão 19/19 estabelece um plano de ação de revisão da estrutura institucional do MERCOSUL para o biênio 2020-2021, a ser implementado pelo GMC. O plano contempla uma fase de revisão e outra – posterior – de avaliação da estrutura interna dos foros dependentes, embora não tenha sido adotado, na referida Decisão, o cronograma para a primeira fase do processo. A Decisão prevê a possibilidade de supressão de foros inativos por período igual ou superior a dois anos, bem como a extinção automática dos grupos ad hoc criados a partir da data de adoção da Decisão, “uma vez cumprido seu mandato ou expirado o prazo previsto para o seu cumprimento”.

Além das três Decisões cujo objetivo é a atualização e racionalização da estrutura institucional do MERCOSUL, a dimensão institucional do bloco é objeto de uma quarta Decisão – a 20/19 – que pretende regulamentar o Artigo 20 do Tratado de Assunção e define regras para a assunção de direitos e deveres por partes de países membros da ALADI em processo de adesão ao MERCOSUL.

A Decisão estabelece que a participação do Estado aderente nas decisões do bloco se baseará no “princípio de reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”, aquele Estado passando a exercer o seu direito a voz e voto “de forma gradual, em função do cumprimento efetivo das obrigações estabelecidas” em seu Protocolo de Adesão e nas Decisões CMC 28/05 e 14/18.

Pretende-se assim evitar que, no curso de um processo de adesão de novo membro, estabeleça-se uma assimetria entre exercício de direitos e assunção de obrigações por parte daquele, de tal forma que haja escassos incentivos para que o novo membro se comprometa com a totalidade das obrigações assumidas, ainda que elas estejam explicitadas no Protocolo de Adesão.

Caberá ao GMC determinar os foros em que o novo Estado Parte participará, em condições idênticas aos demais, com base em relatórios do GANEP sobre o “grau de avanço no cumprimento das (suas) obrigações”, que será avaliado pelo GMC pelo menos 60 dias antes do vencimento dos prazos estabelecidos pelo Protocolo de Adesão para a adoção da totalidade dos compromissos. O novo Estado parte somente poderá ocupar a Presidência pro tempore do bloco caso o CMC avalie que as obrigações assumidas foram integralmente cumpridas.

Vale observar que nenhuma das quatro Decisões relativas à dimensão institucional do MERCOSUL necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes exatamente por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do bloco. Entram, pois, em vigor, uma vez adotadas pelo CMC – o que já ocorreu em todos os casos⁵.

⁵ Um tema específico, também de caráter institucional, é objeto da Resolução 53/2019 do GMC, que regulamenta a participação do setor privado em reuniões das instâncias subordinadas ao Grupo Mercado Comum e dos Comitês Técnicos da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), prevista pela Decisão 45/15 do CMC, que define o regulamento interno do GMC. A Decisão 45/15 prevê a possibilidade de convite a entidades privadas representativas para participar da etapa preparatória (e não decisória) de reuniões dos “Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas” existentes na estrutura do MERCOSUL e subordinados ao GMC. A Resolução 53/2019 estabelece procedimentos para a admissão de representantes do setor privados a reuniões dos Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas, subordinados ao GMC, bem como dos Comitês Técnicos da CCM. Prevê a definição prévia, por tais instâncias, do número de vagas disponíveis para representantes privados e da duração da etapa preparatória da reunião alocada ao diálogo com as entidades privadas, ao mesmo tempo estabelecendo um procedimento geral para registro de comentários do setor privado. Em relação ao mesmo tema, a Resolução 03/2020 do GMC adotou o formulário a ser utilizado para registro dos comentários do setor privado que participe na etapa preparatória das reuniões de Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas, subordinadas ao GMC, bem como dos Comitês Técnicos da CCM.

No primeiro semestre de 2020, em função dos impactos da pandemia do COVID 19, a produção normativa do MERCOSUL – em nível de GMC – praticamente inexistiu, concentrando-se em uma Decisão voltada para destinar à luta contra a pandemia recursos do FOCEM. A iniciativa, concretizada através da Decisão 01/20 do CMC, vem em resposta à solicitação dos Estados Partes ao FOCEM de recursos adicionais, com o objetivo de enfrentar a emergência sanitária surgida como consequência da pandemia COVID-2019 e é parte das diretrizes acordadas pelos Chefes de Estado na “Declaração dos Presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto”, datada de 18 de março de 2020. Os recursos adicionais disponibilizados pelo FOCEM alcançam US\$ 15.807.500 e a Decisão isenta excepcionalmente os Estados Partes beneficiários de aportarem recursos próprios adicionais ao projeto, ao mesmo tempo em que os autoriza a realizar contratações segundo os procedimentos nacionais previstos para casos de emergência dessa natureza.

Outra norma relativa ao FOCEM foi adotada na Cúpula de 2 de julho de 2020. Trata-se de uma “Norma Procedimental”, que regulamenta a gestão do Contrato de Administração Fiduciária entre o MERCOSUL e o FONPLATA, e o “Guia de Administração Fiduciária MERCOSUL – FOCEM”, o que possibilitará a implementação do Contrato de Administração Fiduciária assinado entre o MERCOSUL e o FONPLATA. O assunto encontrava-se em pauta há alguns anos, desde a decisão dos países-membros de renovar por dez anos a vigência do Fundo e de aperfeiçoar a gestão financeira do mecanismo, recorrendo ao FONPLATA.

A facilitação de comércio entre as partes

Todos os Estados Partes do MERCOSUL assinaram e ratificaram o Acordo de Facilitação de Comércio da OMC. Além disso, o acordo de princípio entre o MERCOSUL e a União Europeia, assinado no final do primeiro semestre de 2019, inclui um capítulo sobre facilitação de comércio. A falta de um acordo aplicável ao comércio intrabloco foi suprida com a assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL na última reunião de Cúpula do bloco em dezembro de 2019, por meio da Dec. 29/19.

A estrutura do Acordo intrabloco define os princípios a serem adotados no desenvolvimento e administração de medidas de facilitação de comércio pelos Estados Partes. Entre estas, destacam-se a transparência, simplificação, harmonização e coerência dos procedimentos; a administração imparcial e previsível das regras; o melhor uso das tecnologias de informação; a aplicação de controles baseados em gestão de riscos; e a cooperação, dentro de cada Estado Parte, entre autoridades aduaneiras e outras autoridades de fronteira.

A grande maioria dos 21 artigos que compõem o Acordo dizem respeito à aplicação destes princípios à introdução e publicação de leis e regulamentos aduaneiros, aos mecanismos de consulta em relação a tais medidas, ao despacho de bens, ao estabelecimento de guichês únicos de comércio exterior, etc.

O artigo referente a taxas e encargos aplicados à exportação e à importação prevê a eliminação de taxas de estatística ou consulares aplicadas às importações por três dos Estados Partes. Assim, a taxa de estatística cobrada pela Argentina deverá ser eliminada, no comércio intrabloco, no prazo de um ano, enquanto as taxas consulares aplicadas por Uruguai e Paraguai deverão ser suprimidas em respectivamente três e dez anos. O período de transição para a eliminação de tais taxas por um Estado Parte não será computado em relação a outro Estado parte para o qual o Acordo não tenha entrado em vigor⁶. Vale observar que a Dec. 29/19 menciona o respeito ao tratamento especial conferido aos países em desenvolvimento com relação aos prazos para o cumprimento de determinados compromissos do ACF da OMC⁷.

6 No Acordo MERCOSUL – União Europeia, os prazos de transição são de três anos para as taxas de Argentina e Uruguai e de dez anos para a do Paraguai.

7 A Decisão 29/19 menciona os instrumentos que internalizaram o ACF da OMC na Argentina e no Uruguai, nos quais os países classificam seus compromissos para cada tema em três categorias, de acordo com suas dificuldades em atendê-los.

Chama a atenção o elevado grau de convergência entre os acordos intrabloco e do MERCOSUL com a União Europeia quanto a princípios e a temas cobertos por ambos. As estruturas dos dois acordos são bastante semelhantes e raros são artigos que existem apenas em um deles, como é o caso, por exemplo, do que se refere à proibição de exigência de inspeção pré-embarque às importações, que consta apenas do acordo com a União Europeia. Por outro lado, a eliminação das taxas de estatística e consulares é prevista no acordo intra-MERCOSUL, mas, no acordo com a União Europeia, não foi incluída no capítulo de facilitação de comércio, mas no capítulo sobre Medidas Não Tarifárias do acordo.

As demais diferenças são de ênfase, variando segundo os artigos. Há muito mais detalhamento nas disposições relativas a Operadores Econômicos Autorizados e à Cooperação no acordo com a União Europeia do que no intrabloco. Além disso, para alguns temas, a Dec. 29/19 adota linguagem mais flexível do que a observada no Acordo com a UE. É o caso dos compromissos com transparência, relacionados à disponibilidade com antecedência de informações sobre mudanças na normativa que afeta o comércio, bem como sobre oportunidades para consultas.

Por outro lado, a Decisão 29/19 avança em relação ao Acordo com a UE, sendo mais rigorosa em diversos pontos específicos, como por exemplo: ao determinar, no Artigo 5º, o prazo máximo de 12 horas úteis (“na medida do possível”) para o despacho de bens que não houverem sido selecionados para análise de documentos, verificação de bens ou outro procedimento aduaneiro; ou 48 horas, se houver sido objeto de seleção. No artigo 8º, estabelece o prazo máximo de 150 dias após o pedido para que os Estados Partes emitam uma solução antecipada, desde que o requerente tenha apresentado todas as informações necessárias. No Acordo com a UE não há menção a prazos específicos para esses procedimentos.

Nos termos do seu Artigo 21, o Acordo entrará em vigor 60 dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo segundo Estado Parte do MERCOSUL e suas disposições serão aplicáveis para os Estados Partes que o tenham ratificado.

A agenda das barreiras técnicas

Em relação a essa agenda temática, o ato normativo mais relevante foi a elaboração de um Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio (IFCs), objeto da Decisão 16/19. Como o próprio título da Decisão aponta, trata-se de um Marco Geral destinado a “abrigar” toda e qualquer iniciativa voltada para avançar na superação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco.

A Decisão preconiza a identificação, promoção e negociação de “questões referentes a regulamentos técnicos, procedimentos de avaliação de conformidade, normas técnicas, acreditação e metrologia”, que possam ser tratadas por meio de “ações de convergência regulatória, harmonização com as normas internacionais, o uso de acreditação para qualificar entidades de avaliação da conformidade e o reconhecimento mútuo ou unilateral dos resultados de avaliação da conformidade”. Normas internacionais relevantes, documentos dos Subgrupos de Trabalho do MERCOSUL e as melhores práticas internacionais são identificados pela Decisão como as principais referências regulatórias a ser utilizadas na negociação das Iniciativas Facilitadoras de Comércio.

O tema faz parte, portanto, da agenda de coerência regulatória e de tratamento das barreiras técnicas, mas a Decisão avança na proposta de um instrumento (as IFCs) de tratamento e eventual remoção das barreiras identificadas que vai além do que se estabelece na normativa da OMC aplicável à barreiras técnicas. Vale observar, no entanto, que o instrumento tem caráter voluntário e cooperativo, além de flexível, na medida em que as ferramentas a ser mobilizadas por cada IFC dependerão de características do problema a enfrentar, mas também dos setores e produtos para cujo comércio se puder negociar IFCs. Qualquer Estado Parte poderá propor a outro a negociação de uma IFC que, se recusada, deverá ter a recusa justificada.

Em princípio, uma IFC pode ser proposta a partir do interesse de um Estado parte em melhorar o seu acesso a mercado de outro Estado Parte, mas ela também pode ser motivada pelo “esgotamento dos procedimentos e prazos previstos na Resolução 45/17⁸, “com relação à elaboração, revisão ou revogação parcial ou total de um Regulamento Técnico MERCOSUL (RTM) ou Procedimento MERCOSUL de Avaliação de Conformidade (PMAC)”. Nesse sentido, a Decisão 16/19 cria uma via alternativa – bilateral – para negociar normas técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade quando a via regional de que trata a Resolução 45/17 não se mostre viável, em face da impossibilidade de se obter consenso em relação a determinado tema. A via bilateral não exclui os membros não participantes de uma IFC: estes podem se somar à negociação.

A Decisão estabelece ainda que “os resultados das negociações alcançados (...) ficarão registrados em um instrumento adequado à sua natureza e serão incorporados ao ordenamento jurídico dos Estados Partes envolvidos, quando for necessário”. Além disso, decorridos dois anos da aprovação do Marco Geral, o GMC avaliará os resultados de sua implementação.

Os temas setoriais

- o setor automotriz

A definição de um Regime Automotriz Comum consta, desde 1994, como um dos temas importantes da agenda interna do MERCOSUL. A primeira Decisão a tratar do tema foi a Dec. 29/94, que definiu as seguintes diretrizes gerais para o regime do bloco:

- A liberalização total do comércio intrazona para os produtos do setor automotriz;
- A adoção de uma Tarifa Externa Comum; e
- A ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade na região.⁹

A primeira versão do acordo sobre a Política Automotiva do MERCOSUL – PAM – foi aprovada pela Dec. 70/00, que determinava sua entrada em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2001 e sua protocolização no âmbito do Acordo de Complementação Econômica 18 (ACE 18), acordo da Aladi que rege o comércio intra-MERCOSUL.

Com efeito, o acordo automotivo foi protocolado por meio do 31º Protocolo Adicional ao ACE 18, mas os países não realizaram as respectivas incorporações do instrumento às suas legislações domésticas¹⁰. A TEC prevista na PAM para automóveis, ônibus, caminhões, tratores, carrocerias, reboques e chassis já não seria de 20% - nível inicial acordado para o setor - e, sim, de 35%. Igualmente, o 36º Protocolo ao ACE 18 que abordava a adequação do Paraguai à Política Automotiva Comum, de outubro de 2001, não foi incorporado às legislações dos sócios. Daí para frente o tema da PAM não voltou a ser tratado no âmbito do ACE 18.

O regime de comércio administrado para o setor foi sendo sucessivamente prorrogado, apoiado em acordos bilaterais. Os acordos que regem o comércio de produtos do setor automotivo são os seguintes: Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE 14) entre Argentina e Brasil, Acordo de Complementação Econômica 02 (ACE 02) entre Brasil e Uruguai e Acordo de Complementação Econômica 57 (ACE 57), entre Argentina e Uruguai.

Argentina e Brasil

No âmbito do comércio entre a Argentina e o Brasil, estavam em vigor as especificações e controles determinados pelo 38º Protocolo Adicional ao ACE 14 de junho de 2008. Os

⁸ Resolução 45/17: procedimentos para a elaboração, revisão e derrogação de Regulamentos Técnicos MERCOSUL e Procedimentos MERCOSUL de Avaliação de Conformidade.

⁹ É interessante destacar que, simultaneamente ao Regime Automotivo Comum, já havia preocupação em definir uma política para a negociação das regras de acesso aos mercados dos países com os quais o MERCOSUL estaria negociando acordos de livre comércio (Dec. 21/97)

¹⁰ No caso do Uruguai, este procedimento não é necessário. URUGUAI: Nota N° 403/06, de 19/07/2006 – Em conformidade com a presente nota, o Protocolo de referência não necessita ser incorporado pelo Uruguai (CR/di 2290).

Informes MERCOSUL BID INTAL nº 20 (2014-15) e nº 21 (2015-2016) trazem em detalhe as regras que prevaleceram no comércio automotivo bilateral, sendo importante destacar o regime do “flex” ajustado às necessidades dos sócios, em especial às da Argentina de manter controle no intercâmbio do setor, e as pautas de discussão definidas para o Comitê Automotor, a serem concluídas antes de 30 de março de 2020.

O Informe MERCOSUL BID INTAL nº22 (2017) enfatiza os efeitos do 42º Protocolo Adicional ao ACE 14. Assinado em junho de 2016, este Protocolo criou um horizonte de quatro anos - até o fim de junho de 2020 - para um acordo que “terá como marco a integração produtiva e comercial regional e o livre comércio de produtos automotores entre ambos os países”.

Em 2019, as negociações bilaterais no setor automotivo foram fortemente influenciadas pelas negociações entre o MERCOSUL e a UE. Em outubro foi assinado o 43º Protocolo Adicional ao ACE 14 que já refletia preocupação com as eventuais divergências entre as regras acordadas com os europeus e àquelas aplicadas ao sócio do bloco.

Com o objetivo de adequar as regras do acordo automotivo entre Brasil e Argentina às disposições aprovadas no acordo MERCOSUL-UE, especialmente em relação ao alcance do livre comércio entre os dois sócios do MERCOSUL, no dia 2 de dezembro de 2019 foi assinado o 44º Protocolo Adicional ao ACE 14. Esse Protocolo prorroga por tempo indeterminado o 38º Protocolo, desde que não contrarie suas disposições e, também, deixa sem efeito as disposições dos 40º, 41º, 42º e 43º Protocolos.

As principais disposições do 44º Protocolo são as seguintes:

- A administração do comércio será mantida até junho de 2029;
- A ampliação gradual do flex seguirá o seguinte cronograma: até junho de 2020 - flex de 1,7, de julho de 2020 até junho de 2023 - flex de 1,8, de julho de 2023 até junho de 2025 - flex de 1,9, de julho de 2025 até junho de 2027 - flex de 2, de julho de 2027 até junho de 2028 - flex de 2,5 e, por fim, de julho de 2028 a junho de 2029 - flex de 3;
- A partir de julho de 2029 o intercâmbio de produtos automotivos se regerá pelo livre comércio;
- O requisito de origem para automóveis e veículos leves, ônibus, caminhões, tratores rodoviários e agrícolas, chassis e carrocerias, reboques e máquinas rodoviárias será de 50% para o Índice de Conteúdo Regional (ICR) usando na fórmula de cálculo o conceito de valor aduaneiro para os insumos, diferentemente do que era aplicado até então. O 38º Protocolo indicava 60% de ICR e uso na fórmula de preços CIF de insumos sobre preço ex-fábrica do produto final;¹¹
- As autopeças devem seguir os requisitos de origem do ACE 18 que trata do comércio intrarregional;
- A partir de janeiro de 2027 os requisitos de origem para autopeças devem ser os requisitos específicos indicados no Apêndice II do Protocolo. Esses requisitos específicos foram definidos tomando como base as regras de origem definidas no acordo MERCOSUL-UE.

Argentina, Brasil e Uruguai

Nas relações entre Argentina e Uruguai - no ACE 57 -, o comércio é regido por um sistema de quotas a zero de imposto de importação e, em alguns casos, por preferências para o comércio bilateral, além das quotas.

No comércio entre o Brasil e o Uruguai, o 76º Protocolo Adicional ao ACE 02 incorporou uma Política Automotiva Comum entre os dois países, em vigor até que seja aprovada a PAM do MERCOSUL. Assinado em dezembro de 2015, o ACE 02 adota o seguinte sistema no comércio bilateral:

¹¹ A fórmula aprovada pelo 44º Protocolo é a seguinte:
ICR = $\{1 - \text{Valor aduaneiro dos materiais não originários}\} \times 100 \geq 50\%$
Valor FOB de exportação do produto final

“ARTIGO 3º-Preferências Tarifárias no Comércio Bilateral. Os produtos automotivos serão comercializados entre as Partes com 100% (cem por cento) de preferência (zero por cento -0% de tarifa “ad valorem” intrazona), sempre que satisfaçam os requisitos de origem e as condições estipuladas no presente Acordo Automotivo”.

O regime de livre comércio já funciona, portanto, entre Brasil e Uruguai, embora estejam previstos tratamentos especiais como, por exemplo, quotas para bens que tenham conteúdo regional reduzido, conforme especificações indicadas no acordo. Há uma expectativa de atualização desse acordo, à luz de acordos recentes assinados pela Argentina e Brasil com o Paraguai.

Paraguai

No segundo semestre de 2019 foram retomadas as negociações para adequação do Paraguai às regras da união aduaneira, o que já havia sido tentado sem sucesso em 2001, por meio da Decisão 04/01. Essa adequação contempla dois elementos essenciais: i) acerto das margens de preferência e evolução dessas margens até o livre comércio em termos bilaterais, entre esse país e cada um dos seus sócios do MERCOSUL; e ii) adequação das tarifas nacionais do Paraguai em relação aos produtos originários de fora do bloco.

Em relação à primeira questão, em outubro de 2019 foi assinado um acordo automotivo entre Argentina e Paraguai para o livre comércio. Na reunião de Cúpula do MERCOSUL realizada na primeira semana de dezembro de 2019, Brasil e Paraguai concluíram negociações para eliminar as restrições ao comércio bilateral de veículos e autopeças.¹²

Com o acordo entre Paraguai e Argentina, quasi todos os automóveis desgravam-se 100% e apenas o segmento que tem tarifas de 20% (veículos de passeio com maior cilindrada) terá um cronograma de 3 anos¹³. Paraguai se compromete a revisar sua política de importação de veículos usados em conformidade com as normas ambientais, de saúde pública e segurança.

Neste acordo, automóveis e autopeças terão inicialmente como regra de origem 50% de conteúdo regional (igual que o acordo com o Brasil). Por sua vez, antes de 2023 umas regras específicas serão desenvolvidas com o objectivo de adaptá-los às necessidades da região e harmonizá-los com os das outras negociações externas. O Paraguai terá uma regra de origem mais flexível para uma cota crescente de entre 35 e 45 milhões de dólares até 2025. Também um Comitê Automotivo é formado para o acompanhamento do contrato e para, entre outros, revisar as regras de origem.

Os entendimentos entre Brasil e Paraguai se converteram no ACE 74 da Aladi, assinado no dia 11 de fevereiro de 2020 e depositado na Aladi em 1º de março. O instrumento não foi ainda internalizado pelos dois países e, portanto, não entrou em vigor. Embora os objetivos do acordo sejam fortalecer a integração recíproca e intensificar a cooperação em diversos aspectos, particularmente no aspecto econômico, os trabalhos foram iniciados pelo setor automotivo. As disposições foram registradas no Primeiro Protocolo Adicional assinado e depositado nas mesmas datas do Acordo.

Sobre as margens de preferência no comércio bilateral, o acordo determina margem de 100% para os produtos originários do Paraguai no seu ingresso no Brasil. Na mão contrária, os produtos brasileiros - veículos e autopeças - devem cumprir um cronograma que contempla diferentes prazos de abertura: imediata, na entrada em vigor do acordo previsto para janeiro de 2020 (cesta A), em três anos - janeiro de 2023 (cesta B) e até em quatro anos- janeiro de 2023 (cesta D).

Há disposições especiais para autopeças paraguaias das suas áreas de maquila com margens de preferências de 100% e quotas vinculadas ao cumprimento de regras de origem definidas pelo acordo. Nesse tema, é importante ressaltar que o acordo define uma progressão

¹² Ver jornal Valor Econômico, 6 de dezembro de 2019, página 8.

¹³ <https://www.argentina.gob.ar/conoce-los-acuerdos-internacionales/paraguay>

dos índices de conteúdo regional a serem aplicados dentro de quotas que serão ampliadas gradualmente. São os chamados regimes de origem diferenciados.

Os anexos do acordo definem, também, as regras específicas de origem a serem aplicadas a todos os veículos e autopeças que integram o universo tarifário do acordo. Essas regras utilizam na sua maioria o índice de conteúdo regional de 50% (ICR) ou a combinação alternativa de mudança de posição tarifária ou ICR de 50%. Tal como no último Protocolo do ACE 14 entre Brasil e Argentina, o cálculo do ICR adota para os insumos não originários o conceito de valor aduaneiro. O padrão de requisitos específicos de origem é o mesmo utilizado no acordo MERCOSUL-UE.

Em relação à adequação da tarifa nacional do Paraguai a ser aplicada a terceiros, o Primeiro Protocolo do ACE 74 no artigo 24 dispõe que “Cada Parte aplicará suas tarifas nacionais atualmente vigentes às importações de produtos automotivos originários de terceiros países, até que seja definida a aplicação da Tarifa Externa Comum no âmbito do MERCOSUL”. Caso não haja uma definição em três anos após a entrada em vigor do acordo, os países revisarão os níveis tarifários e cronogramas aplicados aos produtos automotivos originários de terceiros¹⁴.

México

Uma visão completa dos acordos que regem o setor automotivo do MERCOSUL deveria incluir também aqueles firmados pelos sócios do bloco com o México. O Acordo de Alcance Parcial 55 (ACE 55) da ALADI foi assinado em setembro de 2002. Com o objetivo de alcançar o livre comércio, cada país do bloco definiu com o México apêndices bilaterais com quotas preferenciais recíprocas e anuais.

Nesses anos de negociação é importante destacar o V Protocolo ao Apêndice 2 entre Brasil e México. Esse Protocolo resultou em modificações no Regime de Origem adotado inicialmente e no alcance do livre comércio a partir de março de 2019 para automóveis e veículos leves.

No dia 25 de junho de 2020, o Brasil e o México assinaram o acordo sobre o livre comércio de veículos pesados (caminhões e ônibus) e suas autopeças que deve se transformar no Sétimo Protocolo Adicional ao Apêndice II do Acordo de Complementação Econômica Nº 55 (ACE 55). O cronograma de desgravação deve ser iniciado a partir de julho de 2020, ou a partir da data da entrada em vigor do acordo, alcançando a liberação total em julho de 2023.¹⁵

O livre comércio nesse segmento também já está em vigor entre Uruguai e México, enquanto o regime de livre comércio entre Argentina e México está previsto para março de 2022 (VI Protocolo Adicional ao Apêndice I do ACE 55). Em relação ao Paraguai, não houve avanços em entendimentos bilaterais com o México desde a assinatura do ACE 55.

O Quadro 2.1 a seguir traz uma síntese da normativa MERCOSUL sobre o setor automotivo e dos acordos da Aladi que regem o intercâmbio bilateral e o comércio do MERCOSUL com o México.

Quadro 2.1 Normativa do MERCOSUL Setor automotivo

Decisões	
1) Dec. 29/94	Diretrizes para a política automotiva comum
2) Dec. 70/00	Proposta formal para a PAM com TEC de 35% para automóveis, 14% para tratores e a TEC original para autopeças

¹⁴Vale destacar, que não foi incluído nesse acordo um tratamento para veículos usados, como era de interesse do Brasil. Esse tema ficou registrado para entendimentos futuros.

¹⁵ <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21574-acordo-sobre-o-livre-comercio-de-veiculos-pesados-entre-brasil-e-mexico-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-economia>



3) Dec. 04/01	Adequação do Paraguai à PAM e ajustes nas regras comerciais Brasil-Argentina
4) Dec. 56/10	Dilatação do prazo para a PAM - nova data janeiro de 2013
Acordos bilaterais	
1) ACE 14: Argentina - Brasil assinado em 20 de dezembro de 1990	Esse acordo vem definindo ao longo dos anos o sistema administrado de comércio com o uso do Flex - desvio permitido no balanço entre exportações e importações. Além disso registra os prazos perseguidos para o livre comércio e a adoção para importações de terceiros de uma tarifa de importação de 35% para veículos, tratores, reboques, carrocerias e chassis
2) ACE 57: Argentina - Uruguai assinado em 31 de março de 2003	Acordo que administra comércio entre Argentina e Uruguai por um sistema de cotas a zero de imposto de importação e, em alguns casos, por preferências além das cotas.
3) Argentina - Paraguai	Não há informações sobre o acordo até agora. O acordo não foi protocolado na ALADI.
4) ACE 74: Brasil - Paraguai assinado em 11 de fevereiro de 2020	Acordo que define as bases para o comércio preferencial entre os dois países com 100% de margem de preferência para produtos paraguaios no Brasil e abertura completa do mercado paraguaio para produtos brasileiros prevista para janeiro de 2023. Define o regime de origem a ser aplicado no comércio bilateral baseado em regras específicas sobre o universo tarifário do acordo
5) ACE 02: Brasil-Uruguai assinado em 20 de dezembro de 1982	O acordo registra o livre comércio entre o Brasil e o Uruguai desde dezembro de 2015, com a assinatura do 76º Protocolo Adicional ao ACE 02. Esse Protocolo entrou em vigor em março de 2016.
Acordo MERCOSUL-México	
1) ACE 55: MERCOSUL-México assinado em 27 de setembro de 2002	Esse acordo já impõe o livre comércio no setor entre Brasil e México, desde março de 2019, e entre Uruguai e México. No comércio Argentina-México, o livre comércio está previsto para março de 2022. Não há entendimentos entre Paraguai e México.

Uma vez que tenham sido completadas as negociações para a liberalização completa dos fluxos de comércio intrabloco, as prioridades passarão a ser a modernização das regras de origem do setor, tornando-as compatíveis com as negociadas com os países europeus, e das normas técnicas do setor, fazendo-as convergir para os padrões internacionais. Há ainda questões operacionais, que a incorporação dos acordos bilaterais à normativa do MERCOSUL poderia contribuir para resolver (um exemplo são os produtos de uso dual).

Por fim, resta a adequação do setor à TEC, esta mesma em processo de reavaliação e revisão. Na atual etapa do processo de integração do MERCOSUL, a adoção de um Regime Automotivo Comum é indissociável das negociações para a revisão da TEC, na opinião de negociadores brasileiros¹⁶.

- o setor açucareiro

A Dec. 16/96 assinada em dezembro de 1996 reconhecia a necessidade de adequação do setor açucareiro à união aduaneira. O projeto era definir até 2001 a TEC para os produtos e o regime de adequação do setor ao livre comércio.

Nunca foi possível realizar essa tarefa. O comércio do açúcar transformou-se numa questão insolúvel na esfera das relações Brasil-Argentina. Embora a Argentina importe açúcar de outras origens que não do Brasil, o açúcar brasileiro não conta com condições preferenciais de acesso ao mercado argentino.

Ao longo das negociações comerciais com parceiros externos, esse tema veio por diversas vezes à tona nas conversas intra-MERCOSUL. Duas eram as preocupações brasileiras com a exceção conferida ao setor nos compromissos de livre-comércio intrabloco. Em primeiro lugar, a manutenção de barreiras a produtos do setor no comércio intra-MERCOSUL desestimularia

¹⁶ Visão apresentada em entrevista realizada com equipe do Ministério da Economia do Brasil em 7 de maio de 2020.

a melhoria das condições de acesso a mercados por parte de terceiros países nas negociações com o bloco. Em segundo lugar, caso fosse possível negociar preferências em acordos extrarregionais, o comércio com estes países se daria em condições mais favoráveis do que as conferidas ao açúcar brasileiro, podendo até mesmo representar preferências negativas para o Brasil.

A Ata 04/19 do GMC, de novembro de 2019, registra a preocupação da delegação brasileira com as dificuldades no MERCOSUL em retomar esse tema, especialmente à luz das concessões outorgadas pelo bloco em acordos extrarregionais. Durante o primeiro semestre de 2020, realizou-se reunião do Grupo Ad Hoc do Setor Açucareiro, após 19 anos de inatividade, mas sem resultados relevantes.

A preocupação do Brasil com a manutenção desses dois setores – automotivo e açucareiro – em exceção ao livre comércio intrabloco e suas repercussões negativas para as negociações externas em curso foram registradas na Ata 03/18 do GMC, de junho daquele ano. Naquela ocasião, o Brasil renovou o pedido para incorporação dos setores açucareiro e automotivo à Área de Livre Comércio e à União Aduaneira. O país havia proposto negociar acordos bilaterais flexíveis e uma TEC de 16% para o açúcar, com a previsão de salvaguardas em caso de importações com impacto sobre a produção doméstica dos demais sócios.¹⁷

- os setores de serviços

O MERCOSUL adotou, em 1997, o Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços, que pretendia alcançar o livre comércio para os setores de serviços no prazo de dez anos, com base em negociações anuais de compromissos específicos. O Protocolo entrou em vigor para três países membros – Argentina, Brasil e Uruguai – em 2005 (para o Paraguai somente em 2014), juntamente com a lista inicial de compromissos específicos (a negociada em 1998). Os resultados das seis demais rodadas de negociação ainda não se encontram em vigência.

Além do Protocolo de Montevideu, o MERCOSUL estabeleceu diversos instrumentos com impactos potenciais sobre o comércio de serviços. Esse é o caso, em particular, de três instrumentos cuja implementação facilitaria o movimento temporário de pessoas naturais para fins de negócios entre os países-membros: visto Mercosul, exercício profissional temporário e reconhecimento de títulos¹⁸. No entanto, nenhum deles se encontra ainda em vigor (Carciofi et al, 2019).

Em 2019, três Decisões fizeram avançar a agenda normativa do MERCOSUL na área de serviços: o Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de Roaming Internacional aos Usuários Finais do MERCOSUL (Decisão 01/19), o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL (Decisão 11/19) e a Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços do MERCOSUL (Decisão 14/19).

A Decisão 01/19 estabelece como conceito básico que os prestadores de telecomunicações que fornecem serviços de telefonia móvel, mensagens e dados móveis nos Estados Partes do MERCOSUL devem aplicar a seus usuários que utilizam serviços de roaming internacional no território de outro Estado Parte os mesmos preços que cobram por serviços móveis em seu próprio país, de acordo com a modalidade e plano contratado por cada usuário. Devem, pois, ser eliminados os encargos de roaming internacional atualmente aplicados pelas operadoras de telecomunicações no MERCOSUL.

¹⁷ Ver Rozenberg et al (2019).

¹⁸ Trata-se dos seguintes instrumentos: Acordo para a criação do Visto Mercosul (2003), cujo objetivo é facilitar a entrada, a residência temporária e a autorização para trabalhar como prestador de serviços de certas categorias de pessoas naturais (funções executivas e gerenciais, técnicos qualificados, professores, cientistas, artistas etc) através de uma permissão com validade de dois anos; Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário (2003), que visa a facilitar a prestação de serviços por profissionais inscritos em Conselhos profissionais que adiram ao mecanismo e que estabeleçam acordos de reconhecimento mútuo de qualificações e títulos; e - Acordo sobre Reconhecimento de Títulos de Educação Superior do Mercosul (2018), reconhecendo a validade oficial de parte dos títulos outorgados pelas universidades de outro país membro.

Cabe às autoridades nacionais competentes supervisionar, nos termos de seus respectivos sistemas jurídicos, o cumprimento, pelos operadores, dos requisitos de transparência e qualidade na prestação de seus serviços e na precificação destes. É criado um comitê de coordenação técnica para acompanhar e impulsionar a implementação do acordo, cuja entrada em vigor ocorrerá 30 dias após a data de depósito do segundo instrumento de ratificação¹⁹.

A Decisão 11/19, sobre reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital, insere-se no âmbito da agenda de serviços associados ao comércio eletrônico. Em comércio eletrônico, “as primeiras normas comuns vinculadas à economia digital no MERCOSUL foram aprovadas em meados da década passada e se referem ao direito de informação do consumidor nas transações comerciais efetuadas por Internet, às bases para a celebração de acordos de reconhecimento mútuo (...) entre os sócios e ao reconhecimento da eficácia jurídica do documento eletrônico, da assinatura eletrônica e digital no âmbito do MERCOSUL”.²⁰

A nova norma é a concretização de um acordo de reconhecimento mútuo no âmbito específico da emissão de certificados de assinatura digital por prestadores de serviços, certificação de credenciados ou certificadores licenciados, “para efeitos de conferir à assinatura digital o mesmo valor jurídico e probatório que às assinaturas manuscritas, de acordo com o ordenamento jurídico interno de cada Parte”. Apenas certificadores licenciados domiciliados nos Estados Partes do MERCOSUL beneficiam-se do reconhecimento mútuo e os prestadores de serviços do MERCOSUL somente poderão emitir certificados no território do Estado Parte em que foram credenciados ou licenciados.

A Decisão define as condições para que o modelo de reconhecimento mútuo possa funcionar. Em primeiro lugar, trata-se de estabelecer as condições para que um certificado digital emitido em um Estado Parte tenha, em outro, a mesma validade jurídica. A primeira dessas condições é que os certificados tenham sido emitidos de acordo com padrões reconhecidos em nível internacional. A esta se juntam outras condições específicas de validade, como a possibilidade de identificação inequívoca do titular e do prestador de serviços que emitiu o certificado, a inclusão das informações necessárias para a verificação da assinatura, etc.

Em segundo lugar, o ambiente operacional dos prestadores de serviços de certificação nos diferentes Estados Partes deve ser objeto de avaliação e harmonização. Trata-se, em boa medida, dos mecanismos de segurança que são aplicados aos diversos aspectos da operação dos prestadores de serviços de certificação: segurança aplicada aos dados e informações sensíveis, segurança física e logística das instalações, mecanismos destinados a assegurar a integridade dos dados e processos críticos, etc.

A Decisão ressalta ainda que o tratamento de dados pessoais deve se fazer em conformidade com a legislação de proteção de tais dados da Parte em que o prestador de serviços tenha obtido sua licença ou credenciamento²¹. Assim como no caso da Decisão 01/19, esta não requer incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, e o acordo entrará em vigor 30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação²².

Em dezembro de 2019, por meio da Decisão 14/19, o CMC aprovou o texto da Emenda ao Protocolo de Serviços sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, cujo Artigo I substituiu o Anexo sobre Serviços Financeiros do Protocolo de Montevideu por nova versão, anexada à Emenda.

¹⁹ A Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes por regular aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

²⁰ Rozemberg et al (2019). Segundo os autores, estes temas são objeto de discussão no SGT 13 – Comércio eletrônico, em que se promove a negociação de um protocolo MERCOSUL sobre o tema. Nenhum dos instrumentos que se referem a estes temas está em vigor.

²¹ A Resolução 37/2019 do GMC estabelece ainda diretrizes para a implementação de medidas de proteção ao consumidor de comércio eletrônico, visando “garantir aos consumidores, durante todo o processo da transação, o direito à informação clara, suficiente, verdadeira e de fácil acesso sobre o fornecedor, o produto e/ou serviço e a transação realizada”.

²² Mais recentemente, avançou-se, também, nas tarefas de automatização de processos para o tratamento de medidas adotadas no âmbito tarifário por razões de abastecimento, na facilitação do comércio e na revisão do Regime de Origem do MERCOSUL. A Resolução 01/20 do GMC estabeleceu procedimento operacional para o uso da assinatura digital no âmbito da estrutura institucional do MERCOSUL, enquanto a Decisão 04/20 adequa o artigo 6 da Decisão 20/02 aos procedimentos estabelecidos pela Resolução 01/20, criando a possibilidade de que os projetos de normas sejam aprovados por meio da assinatura digital dos Coordenadores Nacionais de órgãos decisórios do MERCOSUL.

O objetivo da Emenda é, nos termos da Decisão, “refletir mais adequadamente a evolução e a regulamentação deste tipo de serviços, estabelecer critérios que permitam salvaguardar a capacidade de atuação dos reguladores financeiros e incorporar os avanços alcançados em negociações do MERCOSUL com terceiros países ou grupos de países”. A incorporação de tais avanços diria respeito aos “sistemas de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas”.

De fato, o novo Anexo sobre Serviços Financeiros, além de ampliar significativamente o escopo de serviços bancários e financeiros cobertos, inclui serviços de seguros e resseguros, bem como serviços auxiliares a eles relacionados. Por outro lado, ele exclui, como já o fazia o Anexo original sobre serviços financeiros, as atividades exercidas pelo Banco Central ou autoridade monetária, as que façam parte de um sistema legal de previdência ou de planos públicos de aposentadoria e outras atividades realizadas por entidade pública por conta ou com garantia dos Estados Partes ou com utilização de seus recursos financeiros.

Também exclui, em relação aos serviços cobertos pelo Anexo, os shellbanks (bancos de fachada) e os prestadores de serviços constituídos com o objetivo principal de realizar operações com instituições estabelecidas em paraísos fiscais ou em jurisdições de tributação favorecida. Tal exclusão não constava da versão original do Anexo de Serviços Financeiros, de 1998.

As duas versões do Anexo trazem cláusulas que autorizam a adoção de medidas prudenciais e que tratam do reconhecimento de medidas prudenciais de um Estado por outro. No caso do Anexo de 1998, a cláusula de reconhecimento de medidas prudenciais diz respeito apenas às relações entre os Estados Partes do MERCOSUL. Já no novo Anexo, abre-se a possibilidade de reconhecimento, por um Estado Parte de medidas prudenciais adotadas por terceiros Estados, mas asseguram-se, aos demais Estados Partes, oportunidades para que demonstrem equivalência nas regulamentações e em sua aplicação e para que negociem sua adesão a acordos de reconhecimento firmados por outros Estados Partes ou que negociem acordos similares. Essa modificação na normativa aplicada às relações intra-MERCOSUL constitui uma das inovações decorrentes da assinatura do acordo entre o bloco e a União Europeia.

Também associada à conclusão das negociações birregionais é a inclusão, no novo Anexo, de cláusulas relativas a sistema de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas.

A Decisão 14/19 não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, mas a Emenda que substitui o Anexo sobre Serviços Financeiros está sujeita a ratificação por aqueles e entrará em vigor 30 dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo terceiro Estado Parte do MERCOSUL.

- setores agropecuário e alimentar: indicações geográficas

Embora o tema da proteção de indicações geográficas não se restrinja, em princípio, a setores específicos, sendo tratado, em negociações comerciais, como parte da agenda de direitos de propriedade intelectual, sua aplicação se dá essencialmente nos produtos de origem agropecuária e bens alimentares.

No caso do MERCOSUL, que, através da Decisão 10/19, adotou um Acordo para a Proteção Mútua das Indicações Geográficas Originárias nos Territórios dos Estados Partes, as indicações geográficas “que não sejam agrícolas nem agroalimentares, vinhos ou bebidas espirituosas” poderão ser protegidas de acordo com as leis e regulamentações de cada Estado Parte.

O acordo não estabelece regras e disciplinas que vão além dos compromissos internacionais dos Estados Partes e de suas legislações domésticas. O próprio conceito de “proteção efetiva”

- que é o que o acordo pretende garantir às indicações geográficas - é entendido nos termos previstos pelo ordenamento jurídico dos Estados Partes.

O acordo deixa explícito que não se aplica às indicações geográficas de terceiros países, ainda que estas sejam protegidas em qualquer Estado parte do MERCOSUL. Além disso, “quando um Estado Parte conceder proteção a uma Indicação Geográfica de um terceiro Estado que seja homônima em relação a uma Indicação Geográfica originária do território de algum dos Estados Partes será permitida, respeitados os compromissos prévios com terceiros países ou grupos de países, a coexistência entre ambas Indicações Geográficas”.

Essas observações referentes à proteção concedida a indicações geográficas de terceiros países devem ser lidas à luz das negociações recentes com a União Europeia, em que o MERCOSUL reconheceu cerca de 350 indicações geográficas de territórios de países da UE. Ou seja, a lista de indicações geográficas dos países da UE protegidas nos Estados Partes do MERCOSUL já foi elaborada e aceita por meio da negociação²³, enquanto, no caso do MERCOSUL, a Decisão em questão trata precisamente das regras e procedimentos para a elaboração destas listas nacionais dos Estados Partes a ser validadas entre os países do bloco²⁴.

De fato, mais além de algumas regras específicas sobre proibição de registro como marca e termos de uso comum, a Decisão define procedimentos com vistas ao reconhecimento e proteção de uma indicação geográfica de um Estado Parte e à elaboração de uma lista de indicações geográficas de Estados Partes, protegidas dentro de todo o bloco. Ademais, cria o Comitê de Indicações Geográficas, sob cuja alçada ficará o trâmite dos processos de reconhecimento e proteção, em nível do bloco, de indicações geográficas. No caso desta Decisão - que não requer incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes- o acordo entrará em vigor 30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação.

2.2. TEMAS RELATIVOS À AGENDA DE LIVRE COMÉRCIO QUE PERMANECEM NA AGENDA INTERNA DO MERCOSUL

Revisão do Regime de Origem do MERCOSUL (ROM)

A Ata 03/19 do Grupo Mercado Comum (GMC) de setembro de 2019 registra que: “À luz dos avanços alcançados em regimes de origem nos acordos recém-concluídos com União Europeia e EFTA, bem como à luz das demais negociações extrarregionais em curso, o GMC instruiu o Comitê Técnico N° 3 “Normas e Disciplinas Comerciais”, instância dependente da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a aprofundar as discussões já iniciadas a respeito da revisão do ROM. “

Este é um reconhecimento explícito sobre o impacto das negociações MERCOSUL-UE sobre a agenda interna do bloco sul-americano, em especial sobre as condições do comércio regional.

²³ Trata-se do Anexo II do Capítulo sobre Propriedade Intelectual do Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, o qual também inclui a lista das indicações geográficas dos Estados Partes do MERCOSUL reconhecidas e protegidas pelos europeus.

²⁴ No entanto, os compromissos negociados com a União Europeia, embora possam ter antecedido aqueles que se negociarão no MERCOSUL com base na Decisão 10/19, não entrarão em vigor antes da ratificação do acordo birregional pelas Partes.

Para lidar com as imperfeições da união aduaneira, a Decisão 31/15 do GMC determinou a prorrogação do Regime de Origem do MERCOSUL (ROM) para todo o comércio intrazona, até 31 de dezembro de 2023.²⁵ Caso sejam mantidas imperfeições tais como exceções à TEC e regimes aduaneiros especiais para bens de capital e bens de informática, entre outras questões, poderá haver nova prorrogação.

Nesse caso, tornar-se-á ainda mais importante a revisão do ROM de forma a evitar a convivência de regimes muito distintos e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus e de outras origens com base em acordos extrarregionais firmados pelo bloco. Afinal, seria preciso consolidar a união aduaneira para suprimir, em seguida, o regime de origem no comércio regional. Exigências sobre comprovação de origem seriam pertinentes somente no primeiro ingresso de produtos de terceiros no território de um dos sócios do bloco.

Mesmo antes da divulgação do Protocolo de Origem do acordo MERCOSUL-UE, as negociações demonstravam que seria inviável a adoção do padrão do MERCOSUL, considerado ultrapassado e pouco adaptado às condições econômicas e comerciais vigentes, após vinte e quatro anos de sua implementação. Tornava-se imprescindível adaptar as regras de origem à evolução da tecnologia e das cadeias produtivas globais e regionais, permitindo maior complementaridade no comércio de insumos e bens intermediários entre os sócios do novo acordo.

- Normas do Protocolo sobre Regras de Origem do acordo MERCOSUL-UE e do ROM (ACE 18)

Comparado ao MERCOSUL, o acordo MERCOSUL-UE trata de forma mais clara e transparente uma série questões, além de incluir temas não tratados pelo ROM.

Dois temas concentram as principais diferenças entre os dois regimes, no que se refere às normas gerais do regime de origem: a certificação de origem e o processo de verificação. No primeiro, o acordo MERCOSUL-UE adota a autocertificação, enquanto o MERCOSUL mantém a certificação por entidades do modelo ALADI, a partir de delegação por parte da autoridade nacional responsável. Além de ser um processo mais rápido, com redução de custos de transação, a autocertificação baseia-se na estratégia de minimizar a intervenção do setor público. A responsabilidade deixa de ser de direito público, como no caso da ALADI, e passa a ser de direito privado. As empresas assumem o risco pelas informações apresentadas, sem prejuízo do exercício de controle que cabe às autoridades públicas competentes.

No segundo tema, o processo de verificação previsto nos dois acordos diverge quanto ao condutor do processo. No acordo MERCOSUL-UE é o país exportador quem conduz o processo, enquanto no MERCOSUL é o país importador. No primeiro caso, o país exportador conduz a investigação de acordo com critérios definidos no acordo e envia um relatório com as suas conclusões para a contraparte, que pode aceitá-las ou não.

O Quadro 2.2 abaixo mostra um resumo das diferenças existentes entre os dois acordos, no que respeita às normas gerais do regime de origem.²⁶

²⁵ A Decisão foi protocolada na Aladi através do 111º Protocolo Adicional ao ACE 18, acordo que rege o comércio dentro do MERCOSUL. O ROM foi protocolado na Aladi como 77º Protocolo Adicional do ACE 18.

²⁶ Protocol on Rules of Origin https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158148.%20Protocol%20on%20RoO.pdf

77º Protocolo Adicional ao ACE 18 Revisado

<http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/>

f7a2d493807d9e8c032574e100640526/42d0d76d7fecaf3003257948005f872a?OpenDocument

Quadro 2.2

Resumo das diferenças nas normas de origem do Acordo MERCOSUL-UE e do ROM (ACE18)

Temas	Acordo MERCOSUL-EU	ROM (ACE 18)
Bens totalmente obtidos	São indicados 13 bens totalmente obtidos. Referência à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar para produtos minerais e outros recursos naturais.	São 11 bens considerados totalmente obtidos. Redação menos elaborada para produtos minerais e recursos naturais.
Operações que não conferem origem	O acordo indica 17 operações que não conferem origem, inclusive abate de animais.	O ROM indica 6 operações.
De minimis	O produto, mesmo sem atender ao critério de origem, recebe a classificação de originário se os materiais não originários não ultrapassarem 10% do preço ex fábrica do produto final.	O percentual é o mesmo de 10%, porém a base de aplicação é o preço CIF dos materiais sobre o preço FOB do produto final.
Acumulação de origem	O princípio adotado é o de acumulação bilateral. As mercadorias originárias da União Europeia serão consideradas como originárias do MERCOSUL e vice-versa quando incorporadas a um produto aí obtido, desde que tenham sido submetidas a uma transformação ou processamento que vão além das operações mencionadas no artigo 6, referente às operações que não conferem origem. (Artigo 3º)	No caso do ROM, são adotados dois princípios: acumulação de materiais originários e acumulação total. Segundo o primeiro, são considerados originários os materiais que atendam as exigências de origem dos Estados Partes e dos parceiros da Comunidade Andina. Em março de 2020, entraram em vigor as listas desses países aptos a usufruir da acumulação de origem com o MERCOSUL. ²⁷ O segundo princípio leva em conta todas as etapas de produção conforme indica a Decisão 03/05 do GMC.
Certificação	O acordo adota a autocertificação.	Segundo o ROM, a certificação é emitida por repartições oficiais que podem delegar a atribuição para organismos públicos ou entidades de classe.
Verificação	A condução da investigação cabe ao país exportador.	Há um processo inicial de solicitação de informações, mas a investigação cabe ao país importador incluindo a solicitação de visita às instalações do produtor.

- Requisitos específicos e requisitos gerais de origem

A maior diferença entre os dois acordos diz respeito, exatamente, à própria estrutura dos regimes. O acordo MERCOSUL-UE segue método adotado em quase todos os modernos acordos de livre comércio baseados em requisitos específicos de origem para todos os produtos, enquanto o MERCOSUL segue o modelo Aladi, combinando requisitos gerais e requisitos específicos.

Os principais requisitos gerais do MERCOSUL são os seguintes:

i) serão considerados originários os produtos em cuja elaboração forem utilizados materiais não originários, mas que sejam classificados em uma posição tarifária (primeiros quatro dígitos da Nomenclatura Comum do MERCOSUL- NCM) diferente desses materiais (salto tarifário ou mudança de posição tarifária);

ii) caso o requisito anterior não possa ser cumprido será suficiente que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos insumos de terceiros países não exceda 40% do valor FOB dos produtos de que se trate (ou seja, valor agregado de 60%);

O Regime de Origem do MERCOSUL adota também uma Lista de Requisitos Específicos para um conjunto de produtos que se sobrepõem às regras gerais e são, portanto, mandatórios. Neste caso, há a indicação dos códigos tarifários em 8 dígitos da NCM 2012 vinculados a cada regra específica.²⁸

As regras específicas de origem podem, grosso modo, ser classificadas em três grupos: (i) mudança de classificação tarifária que pode ser aceita, dependendo do produto, ao nível de capítulo (2 dígitos da NCM), de posição (4) e de subposição (6); (ii) limite para o valor dos materiais não-originários ou exigência de nível mínimo de agregação de valor; e (iii) requisitos técnicos ou de processos produtivos. Muitas vezes, os produtos estão sujeitos a combinações de duas ou de três regras destes grupos.

Existem, nos vários acordos preferenciais em vigência no mundo, diferentes variações para o critério de valor e todas são criticadas pelos impactos que sofrem provenientes das oscilações de preços internacionais dos insumos e das taxas de câmbio.²⁹

Segundo estudo comparativo das regras de origem entre o acordo MERCOSUL-UE e o ROM (ACE 18)³⁰, as principais diferenças são as seguintes:

- A lista de requisitos específicos do 97º Protocolo Adicional do ACE 18 cobre cerca de 40% do universo da NCM 2012 em 8 dígitos (10.033 linhas tarifárias), enquanto no acordo MERCOSUL-UE a lista de requisitos específicos cobre o universo tarifário em 6 dígitos do SH 2017.³¹
- 60% das linhas tarifárias da NCM do MERCOSUL em oito dígitos estão subordinadas às Regras Gerais do ROM (requisitos gerais), ou seja, no caso de produtos com insumos não originários estes não devem superar 40% do preço do produto final ou, dito de outra forma, 60% de valor agregado regional;
- Há uma preferência no acordo MERCOSUL-UE pela mudança de classificação tarifária, requisito de origem pouco sujeito as flutuações de preços e de taxas de câmbio;
 - 26,56% das subposições em seis dígitos utiliza, alternativamente, para os mesmos códigos, mudança de classificação tarifária e critério de valor onde é definido um limite para insumos não originários no preço ex-fábrica do produto final;
 - o critério de mudança de classificação tarifária é usado em 15,86% das subposições e 15,47% usam três critérios alternativos de mudança de classificação tarifária ou requerimento técnico ou critério de valor.
- há uma preferência no MERCOSUL por regras baseadas em valor ou a adoção do critério de valor como alternativa à mudança de classificação tarifária, como vigora no campo das “regras gerais”;
- a metodologia de cálculo da participação do valor dos materiais não originários sobre o valor do produto final é muito diferente nos dois acordos. No acordo MERCOSUL-UE, o cálculo baseia-se na razão entre o valor aduaneiro dos materiais não originários utilizados no processo produtivo e o preço ex-fábrica (Ex-Works – termo definido pela Câmara de Comércio Internacional) do produto a ser exportado. Já no MERCOSUL, o critério de valor é definido para o conteúdo regional e é calculado pela razão entre o valor dos materiais originários (1 – o preço CIF dos insumos importados) e o preço FOB do produto final;
- A avaliação setorial mostra que a negociação com a União Europeia para as regras específicas de origem de muitos setores promoveu mudanças expressivas em relação àquelas vigentes no MERCOSUL.

- Revisão em andamento no ROM

Não há informações oficiais sobre o estágio dos trabalhos de revisão do Regime de Origem do MERCOSUL, a não ser os registros indicados acima na Ata do GMC sobre a necessidade de avanços. Contudo, pelos ajustes promovidos em acordos bilaterais adequando regras de origem ao padrão de requisitos específicos, é possível identificar uma estratégia de ir reformando o regime do MERCOSUL em diversas frentes, em especial naquelas que devem

27 Ver 105º Protocolo Adicional do ACE 18.

28 Ver Rozemberg et al, 2019.

29 Ver Aguiar (2007).

30 BID-INTAL (2020) “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatório no Mercosul”. Nota técnica.

31 Annex II Products Specific Rules of Origin.

sofrer impactos diretos das regras acordadas no acordo MERCOSUL-UE. Esse é o caso, por exemplo, dos acordos bilaterais no setor automotivo.

Como indicado na seção 2.1 referente à evolução da agenda interna do MERCOSUL em 2019, o 44º Protocolo Adicional ao ACE 14 – acordo que rege o comércio automotivo entre Brasil e Argentina – além de reafirmar o livre comércio a partir de julho de 2029 e aprovar uma expansão gradual do contingenciamento do comércio preferencial, determina uma lista de requisitos específicos muito semelhantes aos do acordo com os europeus para autopeças, a partir de 2027. Modifica, também, a fórmula de cálculo do índice de conteúdo regional (ICR) com a utilização do conceito de valor aduaneiro para os insumos não originários dos automóveis e veículos pesados.

Os entendimentos entre Argentina e Paraguai e Brasil e Paraguai no setor automotivo caminharam nessa mesma direção. O primeiro acordo não está disponível, mas o ACE 74 entre Brasil e Paraguai foi assinado em 11 de fevereiro de 2020 e protocolado na Aladi no dia 1º de março. Os anexos definem, também, as regras específicas de origem a serem aplicadas a todos os veículos e autopeças que integram o universo tarifário do acordo, adotando o padrão europeu. Há indicações de que serão promovidas revisões semelhantes nos acordos entre Argentina e Uruguai (ACE 57) e entre Brasil e Uruguai (ACE 02).

Esse cenário parece indicar que, em paralelo a uma revisão ampla do ROM, os países estão empenhados em ajustar as regras de origem que atendam a necessidades setoriais. O comércio automotivo é fundamental no MERCOSUL e não será conveniente manter regras distintas dentro do bloco e no comércio ao amparo do acordo MERCOSUL-UE.

Restará ainda a necessidade – ou a conveniência – de ajustar os regimes de origem que regem o comércio com os demais países latino-americanos. Na América do Sul, é imperiosa a convergência dos regimes de forma a promover cadeias regionais de valor, ainda mais se for considerada a condição de livre comércio entre o MERCOSUL e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Peru e o Equador.

Esse tema deve estar no centro das atenções dos governos. Não é por acaso que o 105º Protocolo Adicional do ACE 18 – que administra o comércio dentro do bloco – assinado em 2015, mas que entrou em vigor somente no dia 22 de março de 2020, consolidou no ROM as listas de produtos desses países que podem usufruir do princípio de acumulação de origem com o MERCOSUL. Esses produtos serão considerados originários conforme o artigo 5º da Resolução 37/04 do GMC.³²

Obstáculos ao comércio intra-regional

Parte significativa das medidas unilaterais com implicações para o comércio intra-regional adotadas em 2019 e no primeiro semestre de 2020 está relacionada à deterioração do quadro macroeconômico na Argentina. Como em outras oportunidades, o arsenal de medidas mobilizadas para enfrentar a piora da situação macroeconômica incluiu o recurso a instrumentos de política comercial, como a tributação das exportações e a imposição de licenças não automáticas às importações e da taxa de estatística.

Estas não foram, no entanto, as únicas medidas adotadas por um Estado membro com impactos reais ou potenciais sobre os fluxos de comércio intra-regional, como se evidencia através do recurso a medidas de proteção contingente – como os direitos antidumping,

32 Art. 5 - Para os fins do Artigo 2º da Decisão CMC Nº 41/03, serão considerados originários do MERCOSUL os materiais originários dos países da Comunidade Andina (CAN) incorporados a uma determinada mercadoria no território de um dos Estados Partes do MERCOSUL, desde que:

I. cumpram com o Regime de Origem dos respectivos ACEs entre o MERCOSUL e os Países Andinos;

II. tenham um requisito de origem definitivo nos respectivos ACEs entre o MERCOSUL e os Países Andinos;

III. tenham atingido o nível de preferência de 100%, sem limites quantitativos, nos quatro Estados Partes do MERCOSUL em relação a cada um dos Países Andinos; e

IV. não estejam submetidos a requisitos de origem diferenciados, em função de quotas estabelecidas nesses acordos.

também utilizado principalmente pela Argentina – e se infere da dinâmica das consultas bi ou plurilaterais que são apresentadas na Comissão de Comércio do MERCOSUL.

- a tributação de exportações

A tributação de exportações de bens e serviços – já adotada em outras ocasiões – foi reintroduzida em setembro de 2018 em Argentina, como medida voltada para a redução do déficit fiscal. Ainda no final de 2018, ao longo de 2019 e no primeiro semestre de 2020, foram introduzidas diversas normativas aplicáveis à tributação das exportações, conforme se pode observar no Quadro 2.3.

Quadro 2.3:
Argentina- Tributação das exportações – medidas adotadas a partir de setembro de 2018

Referência Legal da Medida	Data	Escopo
Decreto 793/2018	4 de setembro de 2018 (entrou em vigência em 1 de janeiro de 2019)	Amplia a tributação sobre exportações de bens, com alíquota de 12%, ao mesmo tempo em que abandonava o processo de redução gradual de impostos sobre as exportações de produtos da cadeia de soja, estabelecida em 2016. No caso de produtos cujas exportações já estejam gravadas, a alíquota de 12% se acrescenta àquela vigente anteriormente, levando, em certos casos, a alíquota final a 42%. Estabelece um valor máximo de quatro pesos argentinos por US\$ FOB do valor sujeito a taxa, no caso de produtos agropecuários, e de 3 pesos por dólar FOB, no caso de produtos industriais.
Lei 27467	4 de dezembro de 2018	Amplia a definição de bens sujeitos à tributação de exportações, incluindo nessa categoria as exportações de serviços equiparados a bens (serviços prestados no país cuja utilização ou exploração efetiva se dê no exterior). Tanto para bens quanto para serviços, o aumento das tarifas de exportação valerá para o período até 31 de dezembro de 2020.
Decreto 1201	28 de dezembro de 2018	Isenta do pagamento das taxas as exportações de serviços efetuadas por micro, pequenas e médias empresas que exportem menos de 600 mil dólares anuais.
Decreto 94/2019	31 de janeiro de 2019	Elimina as taxas sobre exportação de obras de arte e antiguidades.
Decreto 280/2019	7 de maio de 2019	Isenta, até 31 de dezembro de 2020, das tarifas de exportação as vendas externas de micro, pequenas e médias empresas que excedam, em termos de valor FOB, aquelas realizadas no ano calendário anterior.
Decreto 541/2019	6 de agosto de 2019	Introduz no ordenamento jurídico do país as mudanças aprovadas, em nível regional, na Nomenclatura Comum do MERCOSUL e, em consequência, na TEC, promovendo ajustes nos tratamentos tarifários a importações e em alíquotas de tributos à exportação de certos produtos, notadamente do capítulo 27 (petróleo e derivados).
Decreto 37/2019	14 de dezembro de 2019	Elimina o teto de 4 ou 3 pesos argentinos a ser pago pelos exportadores a título de tributo (conforme o Decreto 793/2018). Fixa em 9% a tarifa de exportação para todos os produtos, em adição às tarifas já vigentes. A combinação destas medidas implica um aumento efetivo da tarifa de exportação.
Decreto 99/2019	27 de dezembro de 2019	Reduz de 12% para 5% as alíquotas de tarifas de exportação aplicáveis a serviços equiparados a bens (serviços prestados no país cuja utilização ou exploração efetiva se dê no exterior), com vigência até 31 de dezembro de 2021.
Decreto 230/2020	5 de março de 2020	Altera alíquotas das tarifas de exportação de produtos da cadeia agroalimentar. A medida reduziu alíquotas de carne suína e aumentou aquelas da soja e de produtos da cadeia da soja.

Como se pode observar, registrou-se, ao longo de 2019, tendência de incremento da taxa das exportações, como resultado principalmente do Decreto 37/2019, de dezembro de 2019, que eliminou o “teto” de retenções como percentual do valor FOB exportado e incluiu nova alíquota de 9% a ser acrescentada às alíquotas então vigentes. As alíquotas atualmente mais elevadas impactam a cadeia da soja, enquanto micro, pequenas e médias empresas exportadoras de bens e serviços lograram se beneficiar de um regime mais favorável, no que se refere à tarifação de suas exportações³³.

Como sabido, a normativa interna do MERCOSUL – o Código Aduaneiro aprovado pela Dec. 27/10 (mas não internalizado pelos parlamentos dos sócios) – não trata do imposto de exportação, remetendo para a legislação doméstica a regulação desse tema. No entanto, o tema é tratado no acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia. De fato, o texto do acordo sobre o Comércio de Bens, em seu artigo 8º, sobre impostos, taxas e outros encargos sobre exportações dispõe que:

“Nenhuma das Partes introduzirá ou manterá quaisquer taxas ou encargos de qualquer natureza relacionados à exportação de um bem para a outra Parte, exceto em conformidade com o cronograma incluído no Anexo 2 (Deveres de Exportação do MERCOSUL) após três anos da entrada em vigor deste acordo”.

O Anexo 2 traz ainda disposições gerais sobre eliminação, redução ou consolidação de direitos de exportação de bens aplicados pela Argentina e pelo Uruguai. Há uma lista com cerca de 190 bens classificados no SH 2012 da Argentina e três do Uruguai. Para cada bem há a indicação da taxa-base, da taxa final e do prazo de desgravação para a eliminação ou redução dos direitos de exportação³⁴.

No entanto, há, no acordo birregional, uma válvula de escape que, em casos excepcionais de desequilíbrio fiscal ou súbita depreciação da moeda, autoriza a introdução de novos ou o aumento do nível de direitos por um período limitado para produtos que estavam sujeitos a direitos de exportação em dezembro de 2018.

- a taxa de estatística e taxas consulares e outros Estados membros

A taxa de estatística da Argentina foi criada com a justificativa de financiar despesas administrativas na área aduaneira, bem como a elaboração de estatísticas de exportação e importação. Trata-se de um percentual sobre o valor aduaneiro das operações. O seu nível médio ao longo dos anos ficou entre 1% e 1,5%, mas em certos períodos chegou a 10%.³⁵ Essa taxa está prevista no Código Aduaneiro da Argentina, conforme Lei 22.415/1981.

Até muito recentemente, não havia acordo no MERCOSUL que proibisse sua cobrança para importações dos sócios. O 12º Protocolo Adicional ao ACE 18, que protocoliza a Dec. 03/94 sobre eliminação de restrições não tarifárias, inclusive as indicadas nas Notas Complementares do acordo, não entrou em vigor. Nele, havia a determinação expressa para a eliminação da taxa de estatística da Argentina, assim como de outras medidas adotadas pelos demais sócios.

Desde 1995, em momentos em que o tema foi questionado por muitos países, o MERCOSUL

³³ No caso das exportações de couro, o Decreto 847/2019, de 6 de dezembro de 2019, reduziu temporariamente (com vigência até 34 de dezembro de 2021) a alíquota das tarifas para uma cota de dois milhões de unidades. Até a entrada em vigor do decreto não havia cotas aplicáveis às exportações de couro. A redução se dará em duas etapas, a primeira vigente até 31 de dezembro de 2020 e a segunda até a mesma data do ano seguinte.

³⁴ Os bens foram classificados em três categorias de desgravação:

· Y5: significa que os direitos de exportação devem ser eliminados em 3 estágios iguais, sendo que a primeira redução será realizada no primeiro dia do quarto ano de vigência do Acordo;

· Y10: significa que os direitos de exportação serão consolidados em 18% no primeiro dia do quinto ano de vigência do Acordo e serão progressivamente reduzidos para 14% entre o sétimo e o décimo ano;

· S: os produtos classificados nesta categoria terão os direitos consolidados na tarifa-base estabelecida na lista constante do Anexo 2, não havendo compromissos de redução ou eliminação destes direitos.

Os três produtos do Uruguai para os quais há cobrança de direitos de exportação estão classificados na categoria Y5. Já no caso da Argentina, 35% dos produtos nessa situação foram alocados na categoria Y5, 27% na categoria Y10 e 38% na categoria S.

³⁵ O Decreto 1998/92 de 28 de outubro de 1992 elevou, por exemplo, a taxa de estatística de 3% para 10%.

foi isento de cobrança da taxa de estatística por meio de regulamentação doméstica argentina. Em 2019, a aplicação da taxa de estatística da Argentina foi objeto de intensa atividade normativa, como se percebe no Quadro 2.4

Quadro 2.4

Taxa de estatística da Argentina - atividade normativa em 2019

Referência legal da medida	Data	Escopo
Decreto 332/2019	6 de maio de 2019	Aumento de 0,5% para 2,5% da taxa de estatística aplicada às importações, inclusive aquelas efetuadas em bases temporárias e ao abrigo de regimes promocionais especiais. As isenções contempladas anteriormente (regimes para bens usados e linhas de produção usadas, entre outros) foram eliminadas. Foram também aumentados os montantes máximos a serem pagos a título de taxa de estatística, que variam, dentro de faixas pré-definidas, segundo o valor da importação. Isenções que dependem das regulamentações argentinas, como no caso do MERCOSUL, do Chile e da Bolívia foram revogadas.
Decreto 361/2019	20 de maio de 2019	Reintroduz as isenções vigentes antes do Decreto 332/2019 e inclui na lista dos bens isentos a importação de bens de capital usados em projetos não convencionais de óleo e gás e de bens importados em bases temporárias para posterior reexportação.
Decreto 515/2019	25 de julho de 2019	Elimina a taxa de estatística aplicada à importação de bens importados por instituições científicas e tecnológicas.
Decreto 548/2019	7 de agosto de 2019	Estabelece um “teto” de US\$ 500 para a taxa de estatística aplicada às importações de bens de capital relacionados ao desenvolvimento de projetos de energia renovável.
Resolução Conjunta Ministerial 2/2019	29 de outubro de 2019	Estabelece lista de bens de capital isentos do pagamento da taxa de estatística. A Resolução regulamenta o Decreto 361, definindo os produtos isentos.
Lei 25.741	21 de dezembro de 2019	Aumenta para 3%, até 31 de dezembro, a taxa de estatística, mas isenta da mesma as importações originadas em outros Estados membros do MERCOSUL e, no caso de acordos preferenciais com outros países, quando estes tiverem cláusula de isenção explícita.
Decreto 99/2019	27 de dezembro de 2019	Aumenta os montantes máximos (em US\$) a serem pagos como taxa de estatística e de acordo com o valor das importações. O aumento é expressivo no caso dos montantes mínimos cobrados por faixa de valor de importação. O Decreto também estende até 31 de dezembro de 2020 a isenção definida pelo Decreto 361/2019 e pela Resolução 2/2019.

Também no caso da taxa de estatística, há uma tendência ao aumento da alíquota, neste caso essencialmente através do aumento dos montantes mínimos (em US\$) cobrados dentro de cada faixa de valor das importações. As isenções referem-se à importação de bens por instituições científicas e tecnológicas, a bens de capital para projetos de energia renovável e outros tipos de projetos contemplados favoravelmente pela legislação anterior ao decreto 332/2019, assim como a bens importados para posterior reexportação.

Vale observar que a Lei 25.741, de 21 de dezembro de 2019, reintroduz a isenção conferida às importações originadas em outros Estados membros do MERCOSUL, prevendo ainda a sua exclusão quando acordos preferenciais explicitamente incluírem esta disposição (de isenção).

Embora a taxa de estatística somente seja aplicada pela Argentina, Uruguai e Paraguai mantém a cobrança de taxas consulares sobre importações. No Paraguai, a Lei 4033/10 apresenta tabela com valores em dólares para a cobrança de taxa consular, inclusive para os sócios do MERCOSUL, para visto obrigatório em documentos requeridos na importação – como fatura comercial, certificado de origem, ou conhecimentos de embarque, entre outros. Essa taxa varia entre US\$2 e US\$30 para os documentos diretamente exigidos no comércio de bens. Em dezembro de 2017, sob o argumento de que se tratava de medida transitória de natureza fiscal, o governo uruguaio adotou uma taxa de 2% sobre importações sem isenção dos sócios do MERCOSUL.

Na Cúpula de dezembro de 2019, a Dec. 29/19 de dezembro de 2019, aprovou o Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL e incluiu em seu âmbito o Artigo 13º, que trata da eliminação dessas taxas. Com redação parecida à adotada no Acordo com a UE, o parágrafo 3 do Artigo determina que:

“Nenhum dos Estados Partes exigirá transações consulares, incluindo as taxas e os encargos relacionados, em conexão com a importação de mercadorias da outra parte. Os períodos de transição para a Argentina, Uruguai e Paraguai serão de, respectivamente, um (1) ano, três (3) anos e dez (10) anos iniciando-se bilateralmente a partir de cada entrada em vigor. O período de transição de um Estado Parte não será computado em relação a outro Estado Parte para o qual este não tenha entrando em vigor.”

No parágrafo 1º do Artigo 13º da Dec. 29/19 há uma frase que, à semelhança de uma incluída no Acordo com a UE, esclarece que “Para maior segurança, a “taxa consular” do Uruguai e a “taxa de estatística da Argentina” regem-se pelo parágrafo 3”.

Caso o Acordo de Facilitação de Comércio seja colocado em vigência antes da ratificação do Acordo MERCOSUL-UE, os riscos de preferência negativa para os sócios do MERCOSUL por conta destes instrumentos estarão contornados. O prazo estabelecido na Dec.29/19 para a eliminação da taxa de estatística pela Argentina é ainda menor (um ano) do que o negociado com a UE. Entretanto, como se sabe, um dos maiores déficits institucionais do MERCOSUL é a internalização de normas acordadas. A Decisão mencionada entrará em vigência bilateralmente. É preciso, portanto, que o instrumento seja internalizado para que a questão esteja definitivamente equacionada.

- o licenciamento não automático das importações

O licenciamento não automático das importações é uma das áreas em que a agenda pendente do MERCOSUL produz um vazio de regulação. Na ausência de normativa específica, vale no comércio entre os países do MERCOSUL a normativa da OMC, tendo a questão do licenciamento de importações dado lugar a conflitos entre os países membros por diversas ocasiões ao longo da existência do bloco.

O exemplo mais recente foi a adoção, em 8 de janeiro de 2020, pelo Ministerio de Desarrollo Productivo da Argentina da Resolução 01/2020, que modifica a regulação anterior, ampliando a lista de produtos submetidos a licenças não automáticas e alterando diversos parâmetros e dispositivos.

Como resultado, a nova regulação de licenciamento não automático aumenta a cobertura de produtos sujeitos ao instrumento, incluindo produtos com participação elevada na pauta de importações argentina, reduz os prazos de validade das licenças e os percentuais de tolerância na divergência de informações, entre outras alterações. A Resolução 03/2020 do mesmo Ministério isenta das licenças não automáticas importações de produtos do capítulo 27 (petróleo e derivados).

- as medidas antidumping entre Estados Partes

No período considerado por este Informe, Argentina e Brasil recorreram à imposição de direitos antidumping contra importações de outros Estados Partes.

No caso da Argentina, foram iniciadas em 2019 cinco novas investigações com vistas à eventual imposição de medidas antidumping a importações originárias do Brasil. Os produtos visados eram de diferentes setores: resinas plásticas, farmacêuticos, têxteis, madeira e alumínio. Um produto do setor elétrico foi objeto de revisão de direito antidumping vigente. Direitos antidumping provisórios ou definitivos foram impostos a quatro desses seis produtos.

Em 31 de dezembro de 2019, havia 12 medidas antidumping definitivas em vigor na Argentina contra importações brasileiras de um conjunto diversificado de setores produtores de bens intermediários (resinas, tubos de alumínio, azulejos de cerâmica e isolantes de porcelana), de capital (transformadores elétricos, compressores) e de consumo (cutelaria, processadores de alimentos).

Estas medidas representavam 12% do total de medidas (103) em vigor na Argentina no final de 2019, sendo o Brasil o segundo país mais visado por direitos antidumping impostos pela Argentina, depois da China, que responde por 55% do total. Cinco medidas antidumping adotadas pela Argentina contra importações brasileiras encontram-se em vigor há pelo menos dez anos.

No Brasil, registra-se, em 2019, o início de processo de avaliação de escopo de medida antidumping em vigor, tendo como objeto as importações de produtos de vidro para mesa originários da Argentina (e da China e Indonésia). O direito antidumping original imposto a tais importações data de 2011, tendo sido prorrogado em 2016. Nenhuma nova investigação antidumping visando produtos originários de Estados Partes do MERCOSUL foi iniciada em 2019 e, já em 2020, o Ministério da Economia tornou público o encerramento, em fevereiro de 2021, do prazo de vigência de direito antidumping imposto a importações de tecidos sintéticos ou artificiais de felpa longa originários de Uruguai e Paraguai (em vigor desde 2012), iniciando-se o prazo para o pedido de revisão daquele direito³⁶.

- as barreiras não tarifárias e regulatórias

A livre circulação de bens entre os países do MERCOSUL é negativamente afetada não apenas pela imposição unilateral de medidas de “fronteira” – taxas de estatística e consulares, burocracia aduaneira e licenças não automáticas de importação, entre outras – mas também pelas diferenças e divergências entre políticas e práticas regulatórias dos Estados membros.

No que se refere à agenda regulatória, o MERCOSUL tem longa tradição de elaboração de normas, mas escassa efetividade, tendo em vista a ambição de lograr a harmonização de regras e padrões nacionais e as dificuldades para alcançar o consenso requerido para a aprovação de normas regionais.

Ao longo dos últimos anos, no entanto, o MERCOSUL adotou medidas voltadas para aumentar a efetividade de seus mecanismos de tratamento das diferenças e divergências nacionais em matéria de normas e práticas regulatórias. Embora o tema relacionado à elaboração dos Regulamentos Técnicos MERCOSUL (RTMs) e dos Procedimentos MERCOSUL de Avaliação de Conformidade (PMAC) tenha sido, desde 2017, um dos focos mais relevantes do esforço normativo, este contemplou a agenda de coerência e convergência regulatória de forma mais ampla.

Assim, em 2018, foi criado o Grupo Ad Hoc de Temas Regulatórios (GAHTM), como órgão auxiliar vinculado ao Grupo Mercado Comum, com o objetivo de analisar e encaminhar propostas relacionadas à coerência regulatória e a Iniciativas Facilitadoras de Comércio (IFCs). No mesmo ano, o CMC, através da Decisão 20/18, aprovou o Acordo de Boas Práticas Regulatórias e Coerência Regulatória do MERCOSUL.

De acordo com Rozemberg et al. (2019), “a coerência regulatória vem sendo identificada como um dos mecanismos mais efetivos para manter o equilíbrio entre a prerrogativa de política nacional em aspectos regulatórios e a facilitação do comércio. A ideia central é alcançar consensos em torno de boas práticas e transparência nas relações entre os organismos regulatórios nacionais”³⁷.

³⁶ Do lado das políticas de exportação dos Estados Partes, a única medida digna de registro se refere à adoção, pela Argentina, do Decreto 338/2019, de 8 de maio de 2019, aumentando o “reintegro” (export rebate) de 2% para 6,5%, no caso das exportações de 59 produtos (a oito dígitos) do setor automotivo (posições 8702 a 8707) para os demais países do MERCOSUL. Com essa medida, o percentual do reembolso aplicado às exportações intra-MERCOSUL se equiparou àquele vigente para as exportações extrazona.

³⁷ Rozemberg et al, 2019.

O GAHTM manteve-se ativo em 2019, especialmente através da elaboração do projeto de normativa para o tratamento das Iniciativas Facilitadoras de Comércio, que daria origem à Decisão 16/19 – Marco Geral para as Iniciativas Facilitadoras de Comércio. Ademais, através da Resolução 54/19, o GAHTM teve seu mandato ampliado. Além da análise de propostas referentes à coerência regulatória e a IFCs, o Grupo passou a ter a tarefa de “avaliação do processo regulatório no MERCOSUL”. A ampliação do escopo de atuação do Grupo deriva da discussão, no GMC, acerca do novo modelo regulatório em implantação no Brasil, através do INMETRO, e da viabilidade de sua adoção no MERCOSUL.

Na área de regulamentos técnicos e de avaliação de conformidade, o marco normativo que assinala uma mudança em relação aos procedimentos anteriormente adotados no tratamento dos RTMs e dos PMACs foi a Resolução 45/17. Dita Resolução – Procedimentos para a elaboração, revisão e derrogação de Regulamentos Técnicos MERCOSUL e Procedimentos MERCOSUL de Avaliação de Conformidade – tem como objetivos principais aperfeiçoar e conferir maior agilidade a tais procedimentos, “a fim de avançar no processo de harmonização e de evitar as barreiras técnicas ao comércio” entre os Estados-Partes. Para tanto, a Resolução considera conveniente tomar como base diretrizes, recomendações e boas práticas internacionais, levando em conta “os avanços técnicos, científicos e tecnológicos”.

Os procedimentos e prazos definidos pela Resolução são aplicados pelos Subgrupos de Trabalho (SGTs) competentes e pelo GMC, que atuará como instância de recurso e decisão quando o consenso não puder ser obtido no SGT em questão. A Resolução define prazos máximos (em dias ou em número de reuniões sucessivas) para cada etapa dos processos de elaboração, revisão e derrogação de RTMs e de PMACs e impõe aos Estados Partes que se opuserem à solicitação de elaboração, revisão ou derrogação de uma RTM ou de um PMAC a obrigação de apresentar os fundamentos técnicos para a sua posição.

A Resolução também cria um mecanismo de revisão automática de um RTM ou PMAC, a cada cinco anos e estabelece que a Resolução GMC aprovando um RTM ou PMAC deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico de cada Estado Parte em um prazo máximo de 180 dias a partir de sua aprovação.

Nitidamente, a motivação para a negociação e edição da Resolução 45/17 é o fraco histórico do MERCOSUL na harmonização de normas técnicas e na implementação de suas decisões. A tomada de decisões em relação à adoção, revisão ou derrogação de regulamentos técnicos poderia se estender por longos períodos, sujeitando-a a todo tipo de obstáculos e resistências não necessariamente explicitadas ou justificadas. Além disso, a não implementação de RTMs negociadas atingia índices preocupantes. Segundo Rozemberg et al (2019), dos 271 RTMs aprovados desde 1991, 95 (ou seja, 35% do total) não estraram em vigor.

Apesar de sua relevância como indicador de um esforço normativo para avançar na agenda de barreiras técnicas ao comércio intra-regional, ainda é cedo para uma avaliação fundamentada da eficácia da Resolução 45/17 em atacar os pontos fracos que comprometem a harmonização de regulamentos técnicos no âmbito do MERCOSUL. Caso a prática de implementação da Resolução citada revele a repetição de muitos dos problemas existentes antes de sua entrada em vigor, na área da harmonização de regulamentos técnicos, o recurso a IFCs em âmbito bilateral pode mostrar-se útil, permitindo evitar as dificuldades de construção de consenso entre os quatro Estados Partes.

Desde a entrada em vigor da Resolução 45/17, foram aprovados 13 RTMs, (sendo sete em 2019), a maioria (sete) referentes ao setor de alimentos e dois deles ao setor automotivo. Além disso, foram revogados cinco RTMs em 2019, todos eles relativos ao setor automotivo.

Ao longo de 2019, três dissensos observados nos SGTs competentes em relação à revogação (duas) e revisão (uma) de RTMs foram levados ao GMC. Nenhum deles foi objeto

de decisão definitiva, embora um tenha permanecido em pauta por três reuniões ordinárias e outro por duas – número máximo estabelecido pela Resolução 45/17 para que o GMC defina “o curso de ação”. Observe-se, no entanto, que a própria Resolução prevê que, caso não se chegue a um consenso no GMC, este poderá estabelecer novo prazo para que o tema seja mantido na agenda. É o que parece estar ocorrendo com os dissensos recentemente encaminhados ao GMC.

Apesar das iniciativas para dar agilidade aos dissensos relacionados a barreiras não tarifárias, as atas das reuniões do GMC e da CCM ao longo de 2019 atestam a permanência na agenda, por longos períodos de tempo, de questões relacionadas à existência de barreiras comerciais não tarifárias no intercâmbio intra-regional ou aos riscos de imposição unilateral destas pelos governos nacionais.

Esse é o caso, por exemplo, da consulta 02/13, do Brasil à Argentina, relativa a entraves à exportação de pet food e tripa bovina (originada em 2013) ou do tema de pré-formas PET, que tem uma longa história de conflitos entre os países do MERCOSUL e que permanece em pauta a partir de uma demanda argentina endereçada ao Brasil. Também recorrente na agenda do GMC de 2019 é o questionamento dirigido ao Brasil em função da percepção de risco de imposição de barreira, entre os demais Estados, associado ao artigo 74 da Lei 12.651, de 2012, do Brasil – o chamado Código Florestal. Tal artigo estabelece que “a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX – é autorizada a adotar medidas de restrição às importações de bens de origem agropecuária ou florestal produzidos em países que não observem normas e padrões ambientais compatíveis com os estabelecidos pela legislação brasileira”. O artigo não faz qualquer referência a importações brasileiras provenientes do MERCOSUL, o que explica a preocupação dos demais Estados Partes.

O tempo por vezes longo em que tais temas permanecem na agenda do GMC sem solução sugere que dificilmente eles encontrarão solução satisfatória, em parte porque seu tratamento está sujeito a pressões de lobbies politicamente poderosos, mas também porque, em certos casos, os dispositivos questionados são instrumentos legais aprovados nos Parlamentos – dificilmente modificáveis para atender a reivindicações de outros países.

A análise das consultas bilaterais apresentadas pelos Estados Partes nas reuniões da Comissão da Comércio do MERCOSUL (CCM) ao longo de 2019 e do primeiro semestre de 2020 parece confirmar estas percepções acerca das dificuldades que o bloco encontra para lograr soluções satisfatórias a questões geradas por barreiras não tarifárias.

No início de 2019, havia sete consultas apresentadas por Estados Partes no âmbito do CCM. Destas, duas datavam de 2012 e uma de 2013. Outras quatro eram de 2018 e uma fora formulada na primeira reunião do CCM em 2019.

Na primeira reunião do CCM de 2020, a lista de consultas pendentes totalizava onze casos, uma delas formulada em 2012 e duas em 2018. Das oito consultas apresentadas pela primeira vez em 2019, apenas uma havia sido concluída, ainda assim de forma “insatisfatória”, de acordo com o Estado Parte que formulou a consulta (no caso, o Brasil).

Estes dados sugerem que consultas abertas na CCM podem permanecer com o status de “pendentes” por várias reuniões e, em alguns casos, por anos. Além disso, o estoque de consultas não concluídas cresceu no período considerado, apenas cinco consultas das 16 que estiveram em pauta entre janeiro de 2019 e abril de 2020 tendo sido concluídas – duas delas “insatisfatoriamente”, segundo o país reclamante.

O Quadro 2.5 apresenta as informações relativas às consultas que estiveram em pauta na CCM entre janeiro de 2019 e a única reunião da CCM em 2020 (23 de abril): referência, setores e temas a que se referem, Estados Partes reclamantes e reclamados e situação na última reunião da Comissão, já no primeiro semestre de 2020.

Quadro 2.5

Consultas apresentadas na CCM entre janeiro de 2019 e abril de 2020: setores, Estados Partes envolvidos e situação em 23/4/2020

Referência	Setor*	Assunto	Reclamante(s)	Reclamado	Situação em 23/4/2020
03/12	Alimentos	n.d.	Argentina	Brasil	Concluído
05/12	Alimentos	Restrição sanitária	Argentina	Brasil	Pendente
02/13	Alimentos	n.d.	Brasil	Argentina	Concluído insatisfatoriamente
02/18	Plásticos	Classificação tarifária e tratamento tributário a importações	Argentina	Brasil	Pendente
03/18	Alimentos	Norma para rotulagem	Argentina e Paraguai	Uruguai	Pendente
04/18	Horizontal	Norma aduaneira geral	Argentina	Uruguai	Concluído
01/19	Horizontal	Norma aduaneira geral	Paraguai	Argentina	Concluído
02/19	Plásticos	Tratamento tributário a importações	Argentina	Uruguai	Pendente
03/19	Plásticos	Classificação tarifária (mudança)	Argentina	Brasil	Pendente
04/19	Veículos	Regime especial de importação	Brasil	Argentina	Concluída insatisfatoriamente
05/19	Alimentos	Tratamento tributário a importações	Argentina, Paraguai e Uruguai	Brasil	Pendente
06/19	Alimentos	Norma para rotulagem	Argentina e Paraguai	Brasil	Pendente
07/19	Alimentos	Restrição fitossanitária / burocracia aduaneira	Argentina	Uruguai	Pendente
08/19	Material ferroviário	Regime tributário favorável a importações de extrazona	Brasil	Uruguai	Pendente
09/19	Alimentos	Restrição fitossanitária / burocracia aduaneira	Argentina	Paraguai	Pendente
01/20	Material óptico	Desqualificação de origem	Uruguai	Argentina	Pendente

* Horizontal se refere a consultas cujo objeto são medidas que afetam o comércio entre os Estados Partes envolvidos em todos ou em diferentes setores.

Das 16 consultas que foram tratadas na CCM no período considerado, metade se refere a produtos do setor alimentício (carnes, frutas, etc.) e três a plásticos. Há ainda consultas relativas a veículos, a implementos ferroviários, a material óptico (armações de óculos) e duas cujo objeto são regulações aduaneiras horizontais.

As medidas ou práticas questionadas através das consultas são exigências sanitárias e/ou demora na emissão dos documentos fitossanitárias pelo país importador, o tratamento tributário (IVA, PIS/Cofins) dado às importações do produto em questão e novas normas para rotulagem de alimentos. Há também um caso de “desqualificação de origem” a produtos originados de um Estado Parte e de mudança de classificação tarifária. Duas consultas são motivadas pela adoção ou pela prática, nos países reclamados, de regimes especiais aplicados às importações, inclusive aquelas originadas em terceiros países.

A Argentina aparece 11 vezes como país reclamante (em seis das consultas, o Brasil é o país reclamado) e quatro vezes como país reclamado. O Brasil é objeto de seis consultas e apresentou apenas três, o Paraguai submeteu quatro consultas e foi objeto de apenas uma, enquanto o Uruguai apresentou duas consultas e recebeu cinco (três delas da Argentina).

2.3. TEMAS RELATIVOS À TEC

Passados 25 anos desde sua adoção, a TEC do MERCOSUL nunca chegou a ser integralmente praticada pelos quatro membros do bloco. Como afirmaram Rozemberg et al (2019), “a permanência no tempo das exceções à TEC e a variedade de bens sujeitos a elas, assim como das perfurações da TEC derivadas dos regimes especiais de importação e a persistência de preferências diferenciadas com o resto dos países da ALADI, em especial com o México, tornaram-se causa e consequência da postergação do aperfeiçoamento da união aduaneira. Nessa postergação se inscrevem a permanência do regime de origem intrazona que não deveria existir no âmbito de uma união aduaneira (...) mas, também certa vulnerabilidade do MERCOSUL em sua atuação externa como bloco”³⁸.

O estabelecimento de uma tarifa externa comum para a proteção da produção regional em relação aos produtos importados demanda alguma convergência de estruturas produtivas e de políticas de desenvolvimento. Essa convergência não estava presente no momento da criação da TEC e não se desenvolveu ao longo da existência do bloco. Como consequência, os países membros buscam administrar a política tarifária de modo a acomodá-las às suas necessidades.

Os mecanismos que geram perfuração da TEC

A extensão e a frequência com que os sócios do MERCOSUL recorrem aos mecanismos de exceção são muito heterogêneas. Alguns membros utilizam mais intensamente mecanismos de exceção permanentes, como os regimes especiais de importação, enquanto outros recorrem com maior frequência aos instrumentos de administração de exceções.

Como resultado, as tarifas de Nação Mais Favorecida (NMF) aplicadas pelos membros do bloco são bastante díspares entre si, considerando que são membros de uma união aduaneira. Como se pode ver na tabela a seguir, a tarifa média NMF do Paraguai é a mais baixa entre os países do MERCOSUL. Para países membros de uma união aduaneira, uma diferença de quatro pontos percentuais na tarifa média NMF é expressiva. Note-se que as diferenças relevantes entre as médias dos quatro países estão principalmente nos produtos industriais, onde as assimetrias nas estruturas produtivas são mais significativas.

³⁸ Ver Rozemberg et al. (2019), p. 40.

Tabela 2.1
Tarifas NMF - média simples 2018

País	Total	Agrícola	Não Agrícola
Argentina	13,6	10,3	14,2
Brasil	13,4	10,1	13,9
Paraguai	9,8	10	9,7
Uruguai	10,3	9,9	10,4

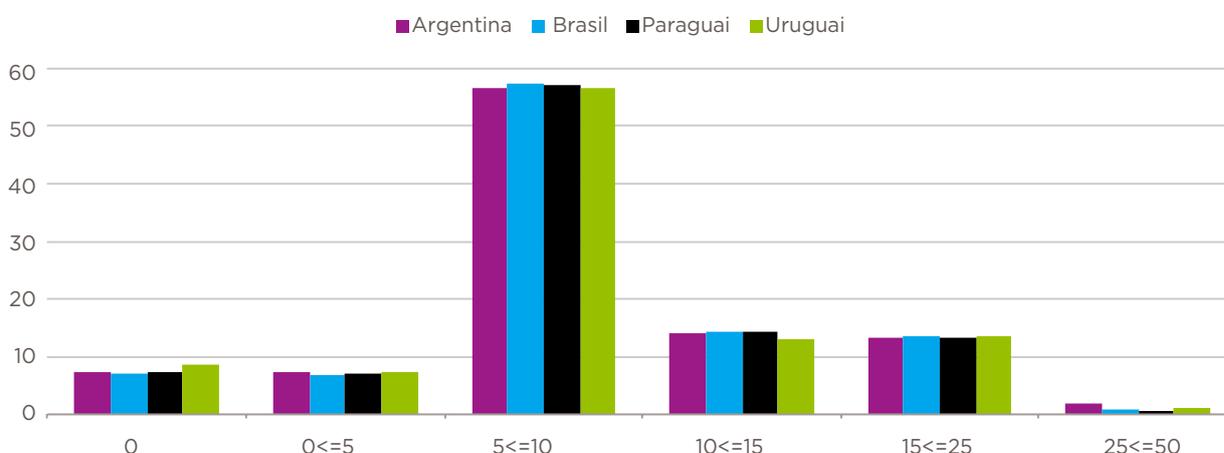
Fonte: OMC

Os gráficos 2.1 e 2.2 apresentam a distribuição de frequência das tarifas NMF aplicadas por cada um dos membros do MERCOSUL para os produtos agrícolas e não agrícolas. Há diferenças muito pequenas na frequência de número de produtos agrícolas por faixas de níveis tarifários, sugerindo poucas perfurações à TEC nesse grupo de produtos.

Entretanto, quando se analisa a distribuição de frequência dos níveis tarifários para produtos não agrícolas, observam-se diferenças consideráveis entre os quatro países. Nota-se, em particular, diferenças nas faixas extremas do gráfico, com os sócios maiores dominando a faixa das tarifas mais elevadas e os sócios menores o nível zero (Gráfico 2.1). Argentina e Brasil concentram quase 15% das linhas tarifárias na faixa de alíquotas acima de 25%, enquanto Paraguai e Uruguai incluem um número muito pequeno de produtos nesta faixa.

Essas diferenças refletem as preferências de cada um dos países membros por estruturas de proteção compatíveis com as suas características produtivas. Antes da criação da união aduaneira, Paraguai e Uruguai praticavam níveis médios de proteção tarifária inferiores ao que se acordou para a TEC. A Argentina mantinha média tarifária ligeiramente superior à TEC enquanto o Brasil era o país com maior nível de proteção contra importações. Há um razoável grau de consenso entre os analistas que a estrutura da TEC reflete em grande medida a estrutura tarifária resultante da reforma comercial empreendida pelo Brasil no período em que as negociações para a conformação do MERCOSUL estavam em curso.

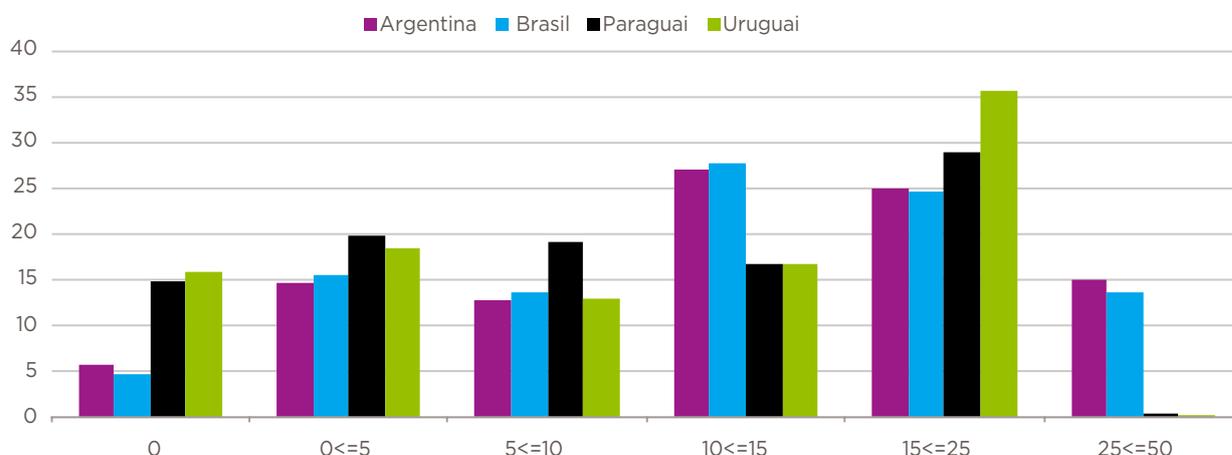
Gráfico 2.1
Distribuição de frequência por faixas de tarifas NMF aplicadas pelos países do MERCOSUL para os produtos agrícolas - 2018



Fonte: OMC

Gráfico 2.2

Distribuição de frequência por faixas de tarifas NMF aplicadas pelos países do MERCOSUL para os produtos não-agrícolas - 2018



Fonte: OMC

As expressivas diferenças nas tarifas aplicadas por cada um dos membros do MERCOSUL têm implicações importantes para as negociações comerciais externas do bloco. É difícil para os parceiros de negociação lidar com o fato de que, embora as ofertas sejam comuns, as tarifas aplicadas por cada país são distintas. Essa dificuldade ficou plasmada na solução encontrada para determinar a tarifa base sobre a qual incidirão as preferências negociadas com a União Europeia. Como se verá em maior detalhe no capítulo 3, refletindo uma evidente dificuldade para lidar com as perfurações de sua tarifa externa comum (TEC), as ofertas do MERCOSUL apresentam listas de tarifas-base diferentes para cada um dos quatro membros do bloco. As tarifas sobre as quais serão aplicadas as preferências negociadas são as tarifas MFN de 2014.

Rozemberg et al. (2019) apresentaram no Informe MERCOSUL de 2019 um quadro bastante detalhado dos diferentes mecanismos de exceção à TEC³⁹. Os autores calculam, com base em informações do primeiro trimestre de 2018, que apenas 68% das linhas tarifárias têm tarifas homogêneas aplicadas pelos quatro sócios.

Um resultado relevante do exercício realizado pelos autores é que, das 32% das linhas tarifárias para as quais algum país aplicava tarifas de exceção naquele momento, apenas em 2% dos casos as alterações eram destinadas à elevação de tarifas. Para 30% das linhas tarifárias, as exceções tinham o objetivo de reduzir as alíquotas aplicadas abaixo dos níveis da TEC. Esse exercício, que é em seguida detalhado pelos autores a nível de setores, mostra que não há praticamente nenhum setor em que não se encontrem linhas tarifárias em exceção à TEC.

De acordo com os autores, com base em dados de 2018, o Brasil é o país que adota mais fielmente a TEC entre os membros do bloco, com mais de 97% das linhas tarifárias correspondendo aos níveis previstos, seguido de perto pela Argentina, com cerca de 93%. Do lado oposto, estão Uruguai com 77% e Paraguai com 71%.

As informações para o Brasil não levam em consideração os mecanismos de ex-tarifários⁴⁰, que têm sido utilizados intensamente pelo país para reduzir tarifas de bens de

³⁹ Ver Rozemberg et al (2019), p. 42.

⁴⁰ O regime de ex-tarifários não é de uso comunitário. A Decisão 25/15 autoriza a aplicação de regimes nacionais. O Art. 3º diz que os "Estados Partes poderão, de 1º de julho de 2015 até 31 de dezembro de 2021, em caráter excepcional e transitório, manter os regimes nacionais vigentes para a importação de bens de capital. Já o Art. 6º determina que "Argentina e Brasil poderão aplicar, até 31 de dezembro de 2021, alíquota distinta da Tarifa Externa Comum, inclusive 0%, para os bens de informática e telecomunicações, bem como os sistemas integrados que os contenham". E, de acordo com o Art. 7º, o Uruguai poderá aplicar, até 31 de dezembro de 2022, alíquota distinta da Tarifa Externa Comum, inclusive 0%, para os bens de informática e telecomunicações, bem como os sistemas integrados que os contenham. A alteração dessas tarifas não está, portanto, sujeita à aprovação por parte dos demais sócios do bloco nem a mecanismos de notificação ou limite máximo de produtos que podem ser incluídos no mecanismo. Os ex-tarifários correspondem a aberturas detalhadas da NCM a mais de oito dígitos, e não podem ser computadas como linhas tarifárias para fins de contagem de exceções.

capital (BK), bens de informática e telecomunicações (BITs) e, mais recentemente, autopeças. De acordo com os autores, se esse regime fosse levado em consideração, o grau de adesão do Brasil à TEC cairia para 92% em termos de linhas tarifárias.

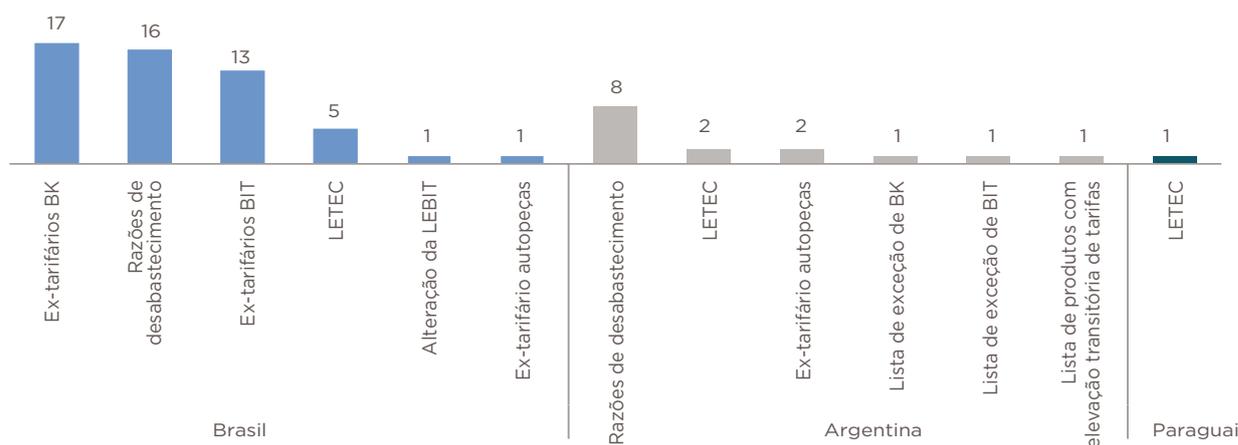
Este quadro sugere que os níveis da TEC se tornaram excessivamente elevados e disfuncionais para os países membros, levando-os a recorrer aos mecanismos de flexibilização (listas de exceção e outros) para corrigir as distorções que os níveis tarifários da TEC causam nas cadeias produtivas e nas condições de abastecimento doméstico.

Durante o ano de 2019 e primeiro semestre de 2020, Argentina e Brasil continuaram a fazer intenso uso dos mecanismos de exceção à TEC para administrar suas políticas de importação. O Gráfico 2.3 apresenta o número de vezes que os países do MERCOSUL divulgaram decisões alterando alíquotas do imposto de importação e recorrendo a algum dos mecanismos de exceção do bloco. Não se trata do número de linhas tarifárias ou produtos que tiveram alíquotas do imposto de importação alteradas, mas sim da contagem de instrumentos legais publicados. Aqui não se incluem as alterações tarifárias adotadas pelos países do MERCOSUL em razão do combate à pandemia do Covid-19, tema que será tratado no capítulo 4 deste Informe. Observa-se que o Brasil publicou 53 documentos com alterações tarifárias nesse período, com ênfase no mecanismo de ex-tarifário, mas também em reduções de tarifas por razões de desabastecimento. A Argentina também fez diversos anúncios de alterações tarifárias nesse período – 15 ao todo – enquanto o Paraguai alterou apenas sua Lista Nacional de Exceções. O Uruguai não alterou suas listas de exceção durante o ano.

Não estão incluídas nessa contagem as alterações da TEC acordadas no MERCOSUL durante este período, que foram as únicas alterações feitas pelo Uruguai, acompanhando decisões comuns do bloco. Foram aprovados três documentos com alterações de nomenclatura ou mudanças da TEC pelo MERCOSUL. Cada um desses documentos promove mudanças em um pequeno número de produtos a 8 dígitos da NCM.

Gráfico 2.3

Número de medidas de alteração tarifária anunciadas pelos países do MERCOSUL entre janeiro de 2019 e junho de 2020

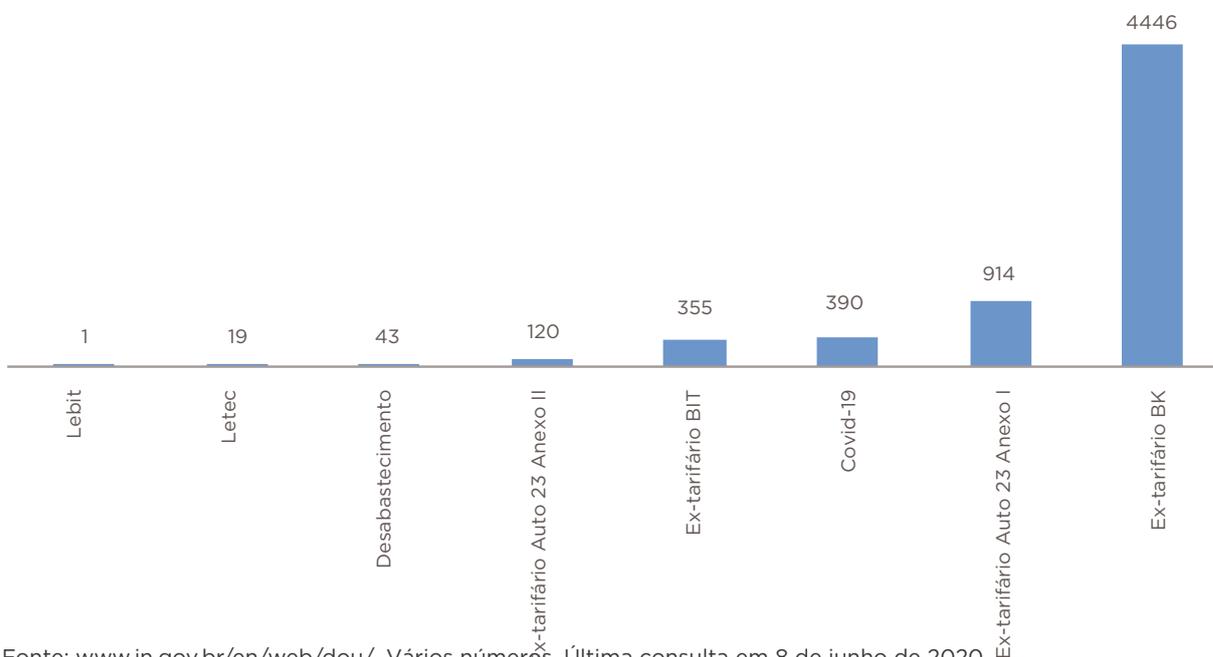


Fonte: Global Trade Alert. Última consulta em 8 de junho de 2020.

Embora a desagregação da classificação tarifária seja maior no caso dos ex-tarifários do que em outros mecanismos de exceção à TEC, como as Listas Nacionais de Exceção por exemplo, o Gráfico 2.4 apresenta uma contagem do número de produtos que tiveram alíquotas do imposto de importação alteradas no Brasil no período analisado. Esse gráfico dá uma dimensão da intensidade da administração de tarifas pela via da exceção no Brasil no período recente. Chama a atenção, em particular o elevadíssimo número de bens de capital que foram alvo de redução de tarifas nesse período. Essa contagem não inclui os produtos que tiveram tarifas de importação alteradas em função da pandemia.

Gráfico 2.4

Número de produtos com tarifas de importação alteradas no Brasil por mecanismos de exceção à TEC entre janeiro de 2019 e junho de 2020



Fonte: www.in.gov.br/en/web/dou/. Vários números. Última consulta em 8 de junho de 2020.

Além do intenso uso dos mecanismos de exceção e flexibilização da TEC, é frequente a circulação de propostas por algum dos membros do MERCOSUL para mudanças nos diferentes mecanismos de exceção. Como mencionado no Informe MERCOSUL 2018, buscando ampliar o grau de flexibilidade no manejo das exceções, naquele ano a Argentina havia manifestado a necessidade de ampliar em 100 itens a quantidade de produtos que poderiam ser incluídos nas listas nacionais de exceção, mantendo os prazos de 31 de dezembro de 2021 para a vigência das mesmas. No mesmo sentido, a Argentina mencionou ainda seu interesse em aumentar de 100 para 200 a quantidade de itens tarifários para os quais se pudesse aplicar o regime de elevação transitória da TEC, ao amparo da Decisão 039/2011, relativa a ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional.

A proposta de aumento de posições nas listas nacionais de exceção recebeu apoio do Uruguai e parcial do Paraguai, mas enfrentou oposição do Brasil, que manifestou preocupação com o crescente desvio do objetivo de consolidação da união aduaneira. O Brasil também se opôs ao aumento da lista de produtos sujeitos à elevação tarifária. A Argentina terminou por retirar essa proposta no final de 2018.

Por sua vez, o Brasil havia apresentado em 2018 uma proposta de revisão da Resolução GMC 08/08, relativa a ações pontuais no âmbito tarifário por razões de abastecimento. A proposta brasileira para ampliar de 45 para 100 o número de produtos que podem ser objeto de redução transitória de alíquotas de importação e de extensão da cobertura setorial terminou por ser aprovada em na reunião do GMC de dezembro de 2019, por meio da Resolução GMC 49/19, que revoga a Resolução 08/08 e a Diretriz 04/11. A nova Resolução determina, ainda que a CCM deverá resolver a solicitação de inclusão de produtos no mecanismo por algum dos sócios do bloco na reunião seguintes àquela em que se apresentar o pedido.

A intensidade e frequência com que os sócios maiores recorrem a mecanismos de exceção da TEC, a falta de coincidência nos produtos incluídos em cada mecanismo e nos movimentos realizados individualmente, e a escassez de ajustes promovidos em conjunto pelos países é uma evidência das dificuldades que os sócios têm encontrado para avançar em uma reforma abrangente que conduza a uma estrutura tarifária mais condizente com as necessidades e/ou interesses dos países-membros.

A revisão da TEC: evolução dos trabalhos do GAHTEC

Em 2001 foi criado o Grupo Ad Hoc para Examinar a Consistência e Dispersão da Tarifa Externa Comum - GAHTEC, ou GAHAEC, na sigla em espanhol. Ao longo de sua existência, o grupo promoveu apenas duas revisões parciais da TEC, a primeira em 2007 e a segunda em 2010. Nenhuma delas representou um movimento de reforma estrutural da tarifa.

Em janeiro de 2019, assume um novo governo no Brasil que tinha em seu programa de governo a abertura comercial como um dos pilares para a modernização e estímulo ao aumento da produtividade da economia. Em março de 2019, o GMC decidiu encomendar ao GAHTEC uma proposta de revisão da TEC, com uma análise e recomendações de modalidades e prazos de implementação.

Na primeira reunião do GAHTEC, o Brasil apresentou um exercício que poderia servir de base para a elaboração de uma proposta pelo Grupo. Este exercício tinha como objetivo aproximar a perfil da TEC daquele vigente na maioria dos países em desenvolvimento. Para isso, analisa as tarifas médias de mais de 100 países, ajustadas pelo PIB per capita dos países do MERCOSUL e chega a um resultado que, caso adotado como modelo, levaria a uma redução de 50% das tarifas médias anuais.

O exercício apresentado pelo Brasil e as propostas e/ou posicionamentos formais de cada sócio em relação à reforma da TEC não foram publicadas, aparecendo como “RESERVADO” nas atas das reuniões oficiais. A ata da reunião extraordinária realizada pelo GMC em julho de 2019 registra a expectativa de que os trabalhos de revisão da TEC fossem concluídos no segundo semestre daquele ano, o que não foi possível.

Na reunião de cúpula do bloco, também realizada em julho de 2019, os presidentes reconheceram que “O GAHTEC iniciou o trabalho de análise e revisão da TEC, no entendimento de que este constitui um instrumento fundamental para a consolidação da União Aduaneira e que a política tarifária do MERCOSUL deve fomentar a competitividade, produtividade e inserção dos Estados Parte nas cadeias regionais de valor”. Reafirmaram ainda a determinação de “cumprir com o mandato de análise e revisão da TEC, levando em conta as mudanças ocorridas nas últimas décadas tanto na economia global como nas estruturas produtivas e de comércio dos Estados Parte”.

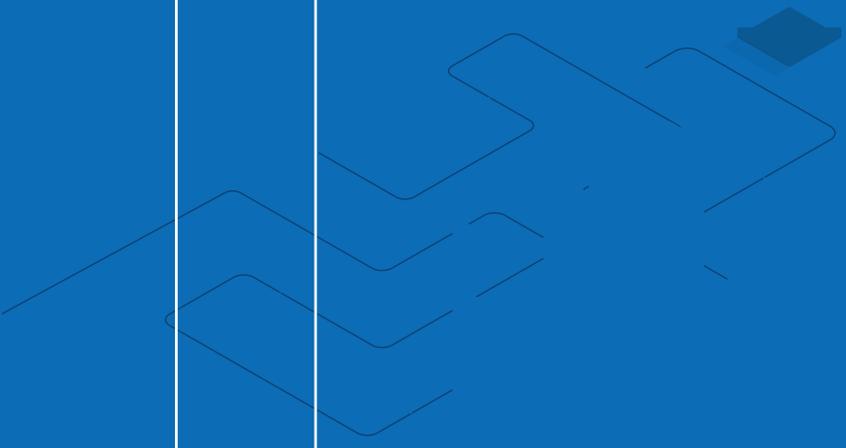
Embora houvesse, ao longo de quase todo o ano de 2019, uma afinidade em termos de visão de política econômica entre os governos da Argentina e do Brasil - e os dois sócios menores aparentemente não tivessem grande dificuldade em aceitar uma reforma abrangente na TEC que levasse a uma redução expressiva nos níveis médios das tarifas de importação, a determinação do CMC não foi cumprida até o final daquele ano.

Em sua reunião de dezembro de 2019, o GMC resolveu estender o mandato conferido ao GAHTEC até o final da Presidência Pro Tempore do Paraguai, o que significa junho de 2020. A chegada da pandemia do Covid-19 aos países do bloco no mês de março e as inúmeras dificuldades que os países passaram a enfrentar em suas agendas internas tornaram ainda mais difícil avançar na convergência de visões sobre esse tema. O Comunicado Conjunto emanado da Cúpula do MERCOSUL em julho de 2020 renova mais uma vez o mandato do GAHTEC.

Apesar da motivação do Ministério da Economia do Brasil de levar adiante um projeto de abertura comercial, que incluía a redução da TEC, há diferenças de visão sobre o timing adequado entre diferentes áreas do governo brasileiro e forte oposição de boa parte do setor industrial em promover a liberalização das importações pela via unilateral. Embora haja um razoável grau de consenso quanto à via das negociações comerciais extrarregionais como forma de aprofundar a inserção internacional da economia brasileira, não há a mesma convergência em torno da ideia de revisão abrangente da TEC.

Aparentemente, os dois sócios menores, Paraguai e Uruguai, não teriam motivo para se opor a uma reforma tarifária que reduza os níveis atuais, uma vez que já aplicam tarifas médias significativamente inferiores à TEC e lançam mão dos regimes especiais de importação e mecanismos de exceção para tal. Por outro lado, esses países também não demonstram grande entusiasmo com o projeto, uma vez que a situação atual lhes permite manejar as tarifas de importação de modo a acomodar suas necessidades. Além disso, a manutenção de proteção elevada nos países maiores confere aos demais sócios condições mais favoráveis de concorrência nos mercados dos vizinhos, garantidas por altas margens de preferências.

Por fim, na Argentina, a percepção dos benefícios de uma ampla reforma tarifária que leve a uma redução do grau de proteção da indústria local é ainda menos difundida que no Brasil. Embora haja o reconhecimento de que a TEC necessita ser revista e adequada à evolução da economia ao longo desses 25 anos de existência, a disposição para reformas parece ser mais restrita a correções limitadas, feitas a partir de avaliações do contexto de cada setor.



3

A AGENDA EXTERNA



3.1. OS ACORDOS PROVISÓRIOS CONCLUÍDOS EM 2019

O Acordo MERCOSUL-UE¹

Passados vinte e quatro anos da assinatura do Acordo Marco de Associação Interregional, em 1995, as negociações para a conformação de uma área de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia finalmente foram concluídas em junho de 2019. Um processo de negociação tão longo e penoso – com interrupção das negociações por período prolongado – despertava descrédito e resistências. Apesar de ter causado surpresa a muitos analistas, que já não o acreditavam possível, o anúncio da conclusão das negociações foi percebido como um marco importante no processo de abertura comercial do MERCOSUL e de sua inserção na extensa rede dos modernos acordos preferenciais de comércio.

O processo de negociação do Acordo percorreu, grosso modo, três grandes etapas. A primeira se estende de 1999, quando o Acordo Marco foi ratificado e se anunciou o início das negociações para a formação de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, a 2004, quando as negociações foram paralisadas. Nesse período, em que os entendimentos entre as duas regiões avançaram em paralelo às negociações da ALCA, houve progressos relevantes, tendo os dois lados trocado ofertas detalhadas para todos os capítulos que envolviam compromissos específicos de acesso a mercados. A paralisação das negociações em 2004 decorreu da percepção dos representantes dos dois blocos de que as ofertas que estavam sobre a mesa eram insuficientes para a conclusão do Acordo. Coincidentemente, também naquele ano as negociações da ALCA foram suspensas.

A segunda etapa corresponde ao período entre 2010, quando, um acordo celebrado entre o MERCOSUL, sob a presidência *pro tempore* da Argentina, e a Comissão Europeia, com o empenho do governo espanhol, determinou que as negociações fossem retomadas, e o ano de 2016, quando o processo negociador finalmente ganhou ímpeto. Durante esses seis anos, não chegou a haver nova troca de ofertas e não foram registrados avanços dignos de nota.

Foi somente a partir de 2016 que as negociações retomaram o fôlego, com o intercâmbio de ofertas atualizadas para acesso a mercados de bens, serviços e compras governamentais, bem como de documentos com listas de condicionalidades que cada uma das partes colocava como exigências para que as ofertas apresentadas tivessem validade. Como exemplo dessas condicionalidades, o MERCOSUL insistia que os cronogramas de desgravação deveriam incidir não apenas sobre os direitos *ad valorem*, mas também sobre tarifas específicas, e outras medidas técnicas. Já a UE condicionava a sua oferta à eliminação dos direitos sobre exportações que ainda vigoravam em alguns países do MERCOSUL².

Alguns fatores confluíram para tornar a última etapa do longo processo negociador exitosa. Do lado do MERCOSUL, a convergência de visões de cunho mais liberal nas equipes econômicas dos dois sócios maiores, Argentina e Brasil, contribuíram para a melhoria das ofertas de liberalização e para a retirada de algumas das condicionalidades de caráter mais protecionista da oferta do MERCOSUL. Do lado europeu, a emergência da guerra comercial que ameaça o comércio bilateral com os principais parceiros comerciais da União Europeia (Estados Unidos e China), o desaquecimento do comércio mundial e o interesse em recuperar algum protagonismo na cena internacional foram alguns dos fatores que contribuíram para fazer avançar os entendimentos.

¹ Para uma descrição detalhada do Acordo e suas implicações para o MERCOSUL, ver BID-INTAL (2020) “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatório no Mercosul”. Nota Técnica DB-TN- 199 7

² Ver INTAL (2016). Informe MERCOSUR N° 21 pp. 132-133.

• Características gerais do acordo

O Acordo MERCOSUL-UE está em linha com a maioria dos acordos negociados pelo bloco europeu. Apesar disso, as negociações levaram a flexibilizações para acomodar preocupações do MERCOSUL, como a aceitação da manutenção da prática do *drawback*, ou a não inclusão de compromissos *TRIPS-plus*, no que se refere à extensão do prazo de patentes ou à proteção dos dados de testes clínicos exigidos para o lançamento de remédios e defensivos agrícolas, por exemplo.

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 no setor de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção a indicações geográficas, indo além das disposições vigentes no acordo relativo a este tema na OMC, etc. O Box 3.1 apresenta a lista dos capítulos constantes do Acordo.

O Acordo incluiu 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, 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 convivem com um *status quo* regulatório muito próximo ao que foi negociado no Acordo. Como se observou no Capítulo 2 deste Informe, o Acordo birregional já teve impactos sobre a agenda do MERCOSUL, fazendo avançar entendimentos e acordos sobre diversos temas que faziam parte da normativa incompleta ou já defasada do bloco³.

BOX 3.1

Temas que compõem o Acordo MERCOSUL-UE

- Cláusula de integração regional
- Comércio de bens
- Regras de origem
- Aduanas e facilitação de comércio
- Barreiras técnicas (anexo automotivo)
- Medidas sanitárias e fitossanitárias
- Defesa comercial (antidumping, subsídios e medidas compensatórias)
- Salvaguardas bilaterais
- Serviços e estabelecimento
- Compras governamentais
- Movimento de capitais e pagamentos correntes
- Concorrência
- Subsídios
- Empresas estatais
- Comércio e desenvolvimento sustentável
- Propriedade intelectual
- Transparência
- Pequena e média empresa
- Solução de controvérsias
- Anexo sobre vinhos e destilados
- Diálogos regulatórios

³ ver BID-INTAL (2020) “Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatório no Mercosul” março/abril de 2020.

• **Processo de aprovação**

O Acordo anunciado em junho de 2019 é, na realidade, um acordo em princípio. Há, todavia, algumas questões técnicas em vários capítulos que ficaram pendentes e que ainda estão em negociação. No momento do anúncio, os negociadores afirmaram que os textos do acordo ainda passariam por uma revisão legal, seriam traduzidos para os diversos idiomas oficiais para, então, serem levados à assinatura formal pelos governos do MERCOSUL e pelo Conselho da União Europeia.

De acordo com informações divulgadas durante a Cúpula do MERCOSUL em 2 de junho e confirmadas por declarações do comissário responsável por comércio do bloco europeu, Phil Hogan, foram concluídas as negociações do capítulo político e de cooperação, bem como das disposições horizontais e institucionais gerais do Acordo MERCOSUL-União Europeia. Também foi concluída a revisão legal dos textos, que agora estão sendo traduzidos para todos os idiomas dos membros das duas partes e a expectativa é que estejam prontos para serem assinados e encaminhados aos Parlamentos em outubro de 2020⁴.

Desde o anúncio da conclusão das negociações tem havido muitas dúvidas sobre os próximos passos formais para a ratificação e entrada em vigência dos compromissos. Dentre as principais dúvidas, destacam-se a necessidade (ou não) de ratificação pelos parlamentos de cada um dos países membros da União Europeia e no caso do MERCOSUL, a possibilidade de entrada em vigência bilateralmente a partir da aprovação em cada parlamento dos países membros. Um trabalho de Távora (2019), da Consultoria Legislativa do Senado Federal do Brasil, ajuda a entender o processo.

Quadro 3.1
Procedimentos para a implementação do Acordo MERCOSUL-EU

Ação	Descrição
Revisão	Revisão técnica e jurídica pelas partes signatárias.
Tradução	Tradução para os idiomas oficiais das partes signatárias. No caso da União Europeia, será realizada tradução para os seus 23 idiomas oficiais.
Assinatura	Quando o texto do Acordo estiver devidamente revisado e traduzido, ele estará pronto para a assinatura. Do lado europeu, a Comissão Europeia o encaminhará ao Conselho da União Europeia, que decidirá, junto com o MERCOSUL, sobre uma data para a assinatura formal. No caso do MERCOSUL, o Acordo será assinado pelo Conselho do Mercado Comum, órgão superior e de condução política do bloco, ao qual competiu outorgar o mandato negociador ao Grupo Mercado Comum ⁵ .
Aprovação congressional no âmbito do MERCOSUL	Após a assinatura, o Acordo será encaminhado aos respectivos congressos nacionais para aprovação, no caso dos países do MERCOSUL. Em todos eles o Poder Legislativo é bicameral, devendo o documento tramitar e contar com a aprovação de ambas as Casas legislativas. Se aprovado, os respectivos Poderes Executivos estarão autorizados a ratificar o Acordo. Por entendimento entre os países do MERCOSUL, o Acordo poderá entrar em vigência bilateral (entre um país do MERCOSUL e a UE), no momento em que cada membro do bloco tenha completado seu processo de ratificação.

4 <https://www.folhadelondrina.com.br/economia/acordo-de-livre-comercio-entre-uniao-europeia-e-mercosul-pode-ir-a-votacao-em-outubro-2998519e.html>

5 Arts. 3º e 14, VII, do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a estrutura institucional do MERCOSUL.



Aprovação parlamentar no âmbito da União Europeia	O Acordo será encaminhado para votação no Parlamento Europeu. Se aprovado, a sua parte econômica poderá entrar em vigor provisoriamente. Já os chamados “pilares” político e de cooperação dependerão da aprovação dos parlamentos nacionais dos Estados Partes da União Europeia (e em alguns casos, também de parlamentos provinciais) e posterior ratificação pelos respectivos governos.
Vigência provisória	O Acordo entrará em vigor provisoriamente, após a ratificação pelos membros do MERCOSUL e a aprovação pelo Parlamento Europeu, até a aprovação dos temas de competência mista nos parlamentos nacionais dos Estados Partes da UE. A eliminação das tarifas, por exemplo, começará a partir da entrada em vigor provisória do Acordo.
Competência mista	Alguns temas devem ser aprovados paralelamente pelos Parlamentos de cada Estado-Membro da União Europeia, como investimentos e temas de cooperação ⁶ .
Prazo	Estima-se que todo o processo poderá levar até anos para a entrada em vigor do Acordo, a depender da condução política da matéria. ⁷

Fonte: Adaptado de Távora (2019), com base em: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A)⁸.

O Acordo com a União Europeia incorpora normativas em áreas em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano. Essa constatação tem gerado inquietação entre alguns analistas, preocupados com o fato de que a incompletude da agenda de integração do MERCOSUL poderá representar um fator de risco para a sobrevivência do bloco como instância de integração regional relevante após a implementação do novo acordo⁹. Tal preocupação foi acirrada pelo fato de que, na Cúpula do MERCOSUL de julho de 2019, os sócios definiram que o Acordo poderia entrar provisoriamente em vigência bilateral, após a ratificação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos de cada país do MERCOSUL, sem a necessidade de esperar que o processo de ratificação tenha sido concluído por todos os países membros do bloco¹⁰.

A possibilidade de que o Acordo entre em vigência bilateralmente à medida que os Congressos dos países do MERCOSUL o tenham ratificado representa um distanciamento significativo de um dos princípios orientadores que regeram as negociações birregionais durante boa parte dos vinte anos que durou o processo negociador. Naquele período, havia o entendimento de que se tratava de um processo de integração entre duas uniões aduaneiras e que o Acordo contribuiria para consolidar no MERCOSUL, um modelo de integração inspirado no exemplo europeu. Esse princípio foi aos poucos cedendo espaço para uma atitude pragmática, que termina por reconhecer as diferenças entre os dois projetos de integração, dando lugar, inclusive, à entrada em vigência bilateral.

• **Impactos do acordo na normativa do MERCOSUL.**

A análise comparada da normativa negociada no Acordo MERCOSUL-UE com o *acquis* regulatório do MERCOSUL mostra que há um significativo déficit na normativa do bloco *vis-*

6 O Acordo MERCOSUL-UE inclui direito de estabelecimento, mas não incorpora disposições de proteção ao investimento nem mecanismos de solução de controvérsias, que estão presente em muitos acordos de livre-comércio. Isso significa que a parte comercial do Acordo com o MERCOSUL, incluindo os capítulos dedicados a serviços e estabelecimento, não precisa passar pelos Parlamentos de cada Estado-Membro.

7 O debate público nos países do MERCOSUL aponta para uma demora superior a dois anos para o cumprimento dos compromissos de ratificação do acordo. Neste contexto será preciso considerar a possibilidade de vigência bilateral, que dificulta previsões sobre a data de entrada em vigor do acordo.

8 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A). Acordo de Associação Mercosul – União Europeia. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro, 4 jul. 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosu_UE.pdf.

9 Ver, por exemplo, Carciofi et al (2019).

10Essa decisão da Cúpula do MERCOSUL foi motivada, em parte, pelo receio de que o processo de ratificação, em geral moroso nos países do bloco, pudesse ser dificultado adicionalmente pela mudança de governo na Argentina.

à-vís dos compromissos assumidos no novo Acordo. Apesar disso, salta aos olhos a extensa produção de Protocolos e Decisões pelo bloco, particularmente em sua primeira década de vida, que, se houvessem sido colocados em vigência, teriam deixado os sócios em posição mais confortável para lidar com os desafios de seu primeiro acordo negociado com países desenvolvidos.

As dificuldades a serem enfrentadas nos diversos temas variam muito em termos de sua relevância para as relações econômicas entre os sócios. Algumas áreas, como no caso do Regime de Origem, demandam uma ampla revisão do acervo normativo. Em outras áreas, como no caso de comércio de serviços, os interesses dos sócios podem estar preservados pela cláusula de nação mais favorecida, evitando preferências negativas, mas suas relações passariam a ser regidas por normativa que não foi negociada entre seus membros, o que não parece apropriado para um esquema de integração que se pretende profundo.

Movimentos recentes, como a renegociação dos acordos automotivos bilaterais ou a conclusão do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL, na última Cúpula do bloco, parecem já influenciados pelo Acordo com a União Europeia. Os estímulos vindos do novo acordo negociado para movimentos em favor do aprofundamento da integração regional já se fizeram sentir ao longo do segundo semestre de 2019, como se viu no Capítulo 2 deste Informe.

O acordo MERCOSUL-EFTA

Como era possível prever, a conclusão do Acordo entre o MERCOSUL e os países da EFTA não tardou a ser anunciada após a conclusão das negociações com a União Europeia. No dia 23 de agosto de 2019, quase dois meses após a conclusão das negociações com a União Europeia, foi anunciada a conclusão das negociações de “substância” para um acordo de livre comércio entre os dois blocos. Apesar disso, tal como no acordo entre o MERCOSUL e a UE, neste caso também ficaram pendentes alguns detalhes, que deveriam ser superados durante o processo de revisão legal e tradução do Acordo.

Um Comitê Conjunto MERCOSUL - EFTA foi constituído em 2000, mas as discussões não avançaram até 2011, quando os dois blocos trocaram informações sobre a cobertura, o alcance e as abordagens utilizadas em seus respectivos acordos comerciais com outros países ou blocos. Em 2015, as duas partes concordaram em dar início a um Diálogo Exploratório, processo que desembocou, em janeiro de 2017, na decisão formal de dar início a negociações comerciais entre os dois blocos. O processo negociador entre os dois blocos foi relativamente rápido para um acordo abrangente como o que foi anunciado. As negociações tiveram início em janeiro de 2017 e foram concluídas após dez rodadas negociadoras.

Os textos do acordo com a EFTA ainda não estão disponíveis e as informações e análises aqui apresentadas baseiam-se em resumos informativos elaborados pelos governos do MERCOSUL e do bloco europeu. A seguir, descreve-se a estrutura do acordo e resumem-se as principais disciplinas negociadas, de acordo com as informações divulgadas.

• Radiografia do acordo

O Acordo tem estrutura bastante semelhante à negociada pelo MERCOSUL com a UE e envolve o comércio de bens e de serviços, investimentos, compras governamentais, etc, incluindo também um capítulo sobre desenvolvimento sustentável.

BOX 3.2

A Estrutura do Acordo MERCOSUL-EFTA

O Acordo MERCOSUL-EFTA será composto pelos seguintes capítulos e anexos:

- Acesso ao mercado de bens o Anexos com compromissos de desgravação tarifária assumidos pelo MERCOSUL, Suíça e Liechtenstein, Noruega e Islândia
- Facilitação de Comércio e Cooperação Aduaneira
- Regras de Origem
- Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) o Anexo sobre Equipamentos Eletroeletrônicos
- Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)
- Serviços o Anexos com compromissos assumidos por cada um dos Estados Partes do MERCOSUL e pelos países da EFTA
- Investimentos o Anexos com compromissos assumidos por cada um dos Estados Partes do MERCOSUL e pelos países da EFTA
- Compras Governamentais o Anexos com compromissos assumidos por cada um dos Estados Partes do MERCOSUL e pelos países da EFTA
- Propriedade Intelectual o Anexo sobre Indicações Geográficas
- Concorrência
- Comércio e Desenvolvimento Sustentável
- Solução de Controvérsias
- Medidas de Defesa Comercial e Salvaguardas Globais
- Salvaguardas Bilaterais

De acordo com informações oficiais, essa ainda é uma estrutura preliminar. A estrutura final do acordo MERCOSUL-EFTA será definida após conclusão do exercício de revisão formal e jurídica do acordo.

- O comércio de bens

A EFTA eliminará 100% das tarifas dos bens industriais e do setor pesqueiro no primeiro dia de vigência do acordo, não havendo na oferta do bloco cestas de desgravação para estes bens. A oferta para produtos agrícolas é apresentada individualmente por cada país da EFTA e combina bens que contarão com livre acesso a esses mercados com outros que receberão preferências parciais.

Considerando o universo agrícola e industrial, o acesso em livre comércio ou via preferências tarifárias pela Suíça e Liechtenstein alcança mais de 98% das importações originárias do MERCOSUL e, no caso de Noruega e Islândia, mais de 99% das importações.¹¹

BOX 3.3

Principais concessões dos países da EFTA para o MERCOSUL: produtos agropecuários

Suíça/Liechtenstein:

- Livre comércio para produtos como café torrado, álcool etílico, suco de laranja, fumo não manufaturado, melões, bananas, uvas frescas, amêndoa e manteiga de cacau.
- Tarifa intraquota zero nas quotas abertas pela Suíça ao mundo: 22.500 toneladas para exportações de carne bovina e suas preparações; 54.482 toneladas para exportações de carne de frango, de peru, de suínos e suas preparações; 22.250 toneladas para batatas; 70.000 toneladas de cereais e produtos derivados, exceto soja; e 70.000 toneladas para grãos para consumo humano.
- Quotas bilaterais exclusivas para o MERCOSUL: 7.000 toneladas para milho; 3.000 toneladas para carne bovina; 1.000 toneladas para carne de aves; 200 toneladas para carne suína; 2.000 toneladas para mel; 2.000 toneladas para óleos vegetais, incluindo óleo de soja; 600 toneladas para batatas; 500 toneladas para farinha de milho; e 500 toneladas para cebolas.

¹¹ Ver http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf



Noruega:

- Liberalização completa para ração animal e amendoim.
- Tarifa intraquota zero nas seguintes quotas abertas pela Noruega ao mundo: 1.084 toneladas para carne bovina; 1.381 toneladas para carne suína; 221 toneladas para carne de aves; e 10.000 toneladas para trigo.
- Quotas bilaterais exclusivas para o MERCOSUL, livres de tarifas: 665 toneladas para carne bovina; 200 toneladas para carne de aves (mais 100 toneladas de produtos à base de carnes); 10.000 toneladas para milho e farinha de milho; 5.000 toneladas para farelo de soja; e 9.500 toneladas para melado de cana.

Islândia:

- Liberalização total de produtos como cebola, alho, chocolates e produtos de confeitaria, sucos de fruta, milho, ração animal e farelo de soja.
- Preferência de 50% dentro de quota de carne aberta pela Islândia ao mundo.

Por seu lado, o MERCOSUL liberalizará aproximadamente 97% do comércio com a EFTA em livre comércio ou concessões parciais, como quotas e preferências fixas. No caso dos produtos em livre comércio, as desgravações ocorrerão na entrada em vigor do acordo ou em 4, 8, 10 e 15 anos. No setor industrial, a oferta do MERCOSUL alcançou aproximadamente 96% do volume de comércio. No setor agrícola, a oferta do MERCOSUL à EFTA excedeu 98% do atual comércio bilateral.

Os compromissos assumidos no Capítulo de Facilitação de Comércio e Cooperação Aduaneira alcançam, além das aduanas, os demais órgãos governamentais atuantes no comércio exterior. Tais compromissos têm por base os princípios de transparência, eficiência e simplificação dos procedimentos relacionados aos trâmites de importação, exportação e trânsito, o que significará prazos e custos mais baixos para os operadores. O capítulo prevê a adoção de padrões internacionais e uso intensivo de tecnologia da informação para agilização e simplificação de trâmites burocráticos. Há compromissos relativos a bens perecíveis, que possibilitarão despacho mais ágil dessas mercadorias. O texto prevê possibilidade de negociação de acordos de reconhecimento mútuo de programas de Operador Econômico Autorizado.

As regras de origem do acordo são convergentes, em sua maior parte, com as acordadas entre o MERCOSUL e a União Europeia. Uma questão relevante na negociação do regime de origem com a EFTA foi a acumulação de origem, em função da profunda integração do sistema produtivo dos países do bloco com os países do resto da Europa. Além de permitir a acumulação bilateral de origem, o acordo inova ao incluir uma cláusula de acumulação estendida, a partir da qual os países negociarão a aplicabilidade e condições necessárias à sua utilização¹². Foram negociados requisitos específicos de origem (REOs) para todos os produtos, em linha com os mais recentes acordos de livre comércio firmados no mundo.

À diferença do Acordo com a UE, o acordo com a EFTA prevê um sistema híbrido de certificação, com possibilidade de autocertificação ou certificado de origem tradicional, dando liberdade de escolha aos governos.

No caso dos capítulos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, a normativa toma como base as disciplinas da OMC, buscando ir além no que se refere a compromissos de transparência, consultas públicas previamente à adoção de regulamentos, concessão de prazos para submissão de comentários e adequação a normas internacionais relevantes nas matérias reguladas.

Uma disciplina inovadora, e também presente no acordo com a União Europeia, é a institucionalização de procedimentos para a negociação de iniciativas facilitadoras de comércio (IFC). Por meio desse mecanismo, será possível buscar harmonização com normas internacionais relevantes e reconhecimento de resultados de procedimentos de avaliação da conformidade, como, por exemplo, ensaios laboratoriais.

¹² http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUL-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf

Em função da adoção, pela EFTA, das medidas da UE em matéria sanitária e fitossanitária, os principais direitos e obrigações substantivos do acordo visam a evitar que a burocracia ou medidas arbitrárias afetem o comércio MERCOSUL-EFTA. Foi incluído um capítulo sobre diálogos em temas específicos para cooperação, com o objetivo de estabelecer troca de informações entre MERCOSUL e EFTA sobre novos assuntos relacionados ao agronegócio, tais como bem-estar animal; biotecnologia agrícola; combate à resistência antimicrobiana (AMR) e estabelecimento de limites máximos de resíduos (LMRs).

O capítulo sobre medidas de defesa comercial está baseado nas disciplinas da OMC, indo um pouco além na busca por aumento da transparência na adoção desses procedimentos. O acordo inclui também um mecanismo de salvaguardas bilaterais, baseado na suspensão temporária de preferências para lidar com danos causados por surtos de importações decorrentes do processo de liberalização birregional. Esse mecanismo é aplicável a produtos industriais e agrícolas, tendo o MERCOSUL se recusado a aceitar salvaguardas especiais para produtos agrícolas.

-Serviços e Investimentos

À diferença do acordo com a UE, o tratamento do comércio de serviços e de investimentos em atividades econômicas está separado em dois capítulos normativos do acordo com a EFTA. No capítulo de serviços, os dispositivos principais estão em linha com as disciplinas da OMC já adotadas por ambos os blocos. O acordo reconhece o direito de regulamentar dos Estados para alcançar objetivos legítimos de políticas públicas; define categorias de técnicos e pessoas de negócios que podem exercer temporariamente atividade econômica no território do outro bloco; e estabelece princípios sobre transparência, padrões técnicos e licenciamento na adoção de regulamentos. Fazem parte do capítulo disciplinas setoriais sobre serviços financeiros e telecomunicações.

Os sócios do MERCOSUL apresentaram listas nacionais de compromissos de tratamento nacional e acesso a mercado tanto para serviços como para investimentos em geral, as chamadas “listas positivas”. Nas listas de compromissos, cada parte estabelece em quais atividades econômicas e em quais condições podem atuar as empresas, investidores e prestadores de serviços da outra parte.

No capítulo de investimentos, também se reconhece o direito das partes de adotar regulações para alcançar os respectivos objetivos de políticas públicas. Foram incluídas reservas a tratamento nacional em determinados setores em função das legislações nacionais. O capítulo incorpora também disciplinas sobre responsabilidade social corporativa das empresas.

Não há cláusula de solução de controvérsia investidor-Estado no acordo. Entretanto, pela primeira vez em um acordo comercial extrarregional, o MERCOSUL adota normas relativas à facilitação de investimentos, com procedimentos para o diálogo institucional entre governos e setor privado de ambas as partes na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento sobre exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos para estabelecimento e funcionamento de empresas.

- Compras governamentais

O capítulo sobre compras governamentais segue o modelo adotado na negociação com a União Europeia. Há compromisso de tratamento nacional, com limites definidos por patamares mínimos, tendo sido salvaguardadas também políticas públicas em desenvolvimento tecnológico, saúde pública, promoção das micro e pequenas empresas e segurança alimentar. Não foram feitas concessões relacionadas às compras de empresas estatais.

Os compromissos assumidos pelo MERCOSUL referem-se apenas aos níveis centrais de governo, com o compromisso de analisar a possibilidade de inclusão de níveis subnacionais no futuro. Os países do EFTA se comprometeram a abrir as compras de entes subnacionais à medida que os países do MERCOSUL o façam. O acordo prevê prazos mais longos para que os países do MERCOSUL se adaptem e cumpram com os compromissos de abertura das compras governamentais aos países da EFTA.

- Propriedade Intelectual

Em geral, os compromissos assumidos em Propriedade Intelectual reafirmam e consolidam padrões internacionais que já orientam a legislação doméstica dos dois blocos, como a proteção de Marcas, Direitos de Autor, Desenhos Industriais e Segredos Comerciais. Ficam preservadas todas as flexibilidades previstas no Acordo sobre Medidas de Propriedade Intelectual relacionadas a Comércio da OMC (TRIPS) em relação a Patentes e informações não divulgadas (que trata da proteção dos dados de testes clínicos exigidos para o lançamento de remédios e defensivos agrícolas).

Além disso, foi negociado um apêndice que trata do reconhecimento mútuo de Indicações Geográficas (IGs) dos Estados partes. A definição das listas de IGs a serem protegidas pelas partes ainda não foi finalizada.

- Comércio e Desenvolvimento Sustentável

O capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável reitera o compromisso das partes na proteção das condições de trabalho e do meio ambiente estabelecidas em suas legislações nacionais e nos acordos internacionais dos quais são signatárias. Consagra o respeito aos princípios fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, de acordo com as capacidades nacionais das partes. O capítulo trata de temas como mudança do clima, inclusive a observação do Acordo de Paris, e proteção da biodiversidade, e enseja a cooperação e a troca de informações e prevê foro para participação da sociedade civil. Além disso, o capítulo não está associado às sanções do mecanismo de solução de controvérsias do acordo.

- Solução de Controvérsias

O capítulo de solução de controvérsias prevê dois estágios: o primeiro envolve consulta entre as partes e o segundo requer o estabelecimento de um painel arbitral. Fica preservado o direito de recurso aos mecanismos da OMC. A prerrogativa de escolher qual foro utilizar, se o da OMC ou se o mecanismo previsto no acordo, é da parte que inicia a controvérsia. Uma vez solicitado o estabelecimento de um painel em um dos dois foros, a escolha se torna definitiva e não é mais possível litigar a mesma controvérsia em foro alternativo.

• Processo de aprovação

Como mencionado anteriormente, embora a conclusão das negociações de substância tenha sido anunciada em agosto de 2019, permaneceram ainda algumas questões substantivas em aberto. Dentre essas questões encontram-se as especificidades do regime de acumulação de origem e a lista de IGs que serão protegidas pelo Acordo. O prazo inicialmente previsto para a conclusão das negociações das questões pendentes era dezembro de 2019, mas não foi possível cumprir essa expectativa. Havia nova reunião de negociações prevista para abril de 2020, o que também não ocorreu, dessa vez em função dos impactos negativos do Covid-19 sobre as viagens internacionais.

Concluídas as negociações, o acordo passará por um processo de revisão formal e legal antes de sua assinatura, em data a ser acordada pelas partes. Uma vez assinado, serão iniciados os trâmites para a ratificação nos parlamentos de cada país membro dos dois blocos. Foi acordada a possibilidade de que o acordo entre em vigor em base bilateral, ou seja, à medida que for ratificado e notificado por cada um dos países do MERCOSUL e da EFTA.

Os acordos negociados pela EFTA com outros países latino-americanos entraram em vigência, em média, um ano após a sua assinatura, com exceção do acordo com a Colômbia que levou três anos para ser ratificado e colocado em vigência.

• Oportunidades para o MERCOSUL

Estudo publicado pelo INTAL em 2019¹³ estima que o Acordo pode trazer oportunidades para o crescimento das exportações do MERCOSUL para os países da EFTA, em particular no setor agrícola. A EFTA representa 1% das exportações do MERCOSUL e 1,4% das suas importações, enquanto as importações dos países do bloco europeu de alimentos e *commodities* agrícolas representam apenas 0,2% do total das importações desses produtos pelo bloco, refletindo seu limitado acesso a esses mercados. Os países da EFTA estão entre os mais protecionistas do mundo (até mais do que a União Europeia, talvez comparáveis à Coreia do Sul) em alguns produtos agrícolas em que os países do MERCOSUL são competitivos.

Embora os países do MERCOSUL sejam beneficiários dos Sistema Geral de Preferências, tanto na Suíça quanto na Noruega, as restrições nesses mercados às exportações de alimentos do MERCOSUL ainda são muito elevadas. Portanto, um acesso preferencial a esses mercados pode representar ganho relevante nas exportações de produtos alimentícios do MERCOSUL para esses mercados.

Para muitos dos produtos em que o MERCOSUL tem claras vantagens comparativas e a proteção nos países da EFTA é muito elevada, o Acordo traz preferências que representam ganhos efetivos de acesso a mercados. Além da completa eliminação de tarifas para muitos produtos com tarifas elevadas, foram negociadas quotas bilaterais juntamente com a eliminação das tarifas intraquota para as quotas estabelecidas nos compromissos dos países da EFTA no Acordo Agrícola da OMC.

Ainda de acordo com o estudo acima citado, além do setor agrícola, o Acordo também traz oportunidades para o aumento das exportações de serviços e para a atração de investimentos. Os países da EFTA representam juntos o décimo maior mercado mundial em termos de importações de serviços. As oportunidades nas exportações do MERCOSUL incluem *software* e serviços de tecnologia da informação e testes clínicos.

O acordo tem também o potencial de atrair investimento estrangeiro direto dos países da EFTA, que tem um estoque de IDE no mundo de US\$ 1,5 trilhão. A Suíça é responsável por 10% do estoque de capital estrangeiro no Uruguai, 8% no Brasil, 5% na Argentina e 4% no Paraguai. Procedimentos que facilitem o diálogo institucional entre os governos e os investidores podem ser fundamentais para identificar oportunidades e remover barreiras para o estabelecimento e operação das empresas estrangeiras.

¹³ Ver Michalczewsky, et al. (2019).

3.2. OUTRAS NEGOCIAÇÕES EM CURSO

Além dos acordos políticos anunciados em 2019 com os dois blocos europeus, descritos acima, a agenda externa do MERCOSUL ainda contempla quatro processos negociadores com atores extrarregionais: Canadá, Coreia do Sul, Cingapura e Líbano. Destes, as negociações com o Canadá eram as que estavam mais avançadas até que os processos eleitorais no Canadá e na Argentina levassem a um arrefecimento no ritmo das negociações. As negociações com a Coreia do Sul também estão relativamente avançadas, tendo sido realizadas cinco rodadas negociadoras.

MERCOSUL-Canadá

Embora seja a 10^a economia do mundo e um importador mundial importante com um mercado consumidor de alto poder aquisitivo, o Canadá é um parceiro comercial e de investimentos ainda pouco relevante para o MERCOSUL. A corrente de comércio bilateral de bens foi pouco superior a US\$ 6 bilhões, em 2019, patamar inferior ao registrado no período de 2011-2014. Apesar dos saldos superavitários para o MERCOSUL a partir de 2015, o valor do intercâmbio é modesto, embora o comércio de produtos industriais não seja pouco significativo. O comércio de serviços também é pequeno e o estoque de investimentos canadenses não ocupa posição de destaque no *ranking* dos investidores na região.

No triênio 2010-2012, o MERCOSUL e o Canadá conduziram um Diálogo Exploratório para avaliar as condições de negociação de um acordo de livre comércio. Após um período de interrupção dos entendimentos, as discussões foram retomadas em 2016 e as negociações comerciais foram lançadas em março de 2018.

Desde o início, a agenda de negociações proposta pelo Canadá era ambiciosa, mas o país demonstrava flexibilidade para acomodar temas considerados sensíveis pelo MERCOSUL. Até o momento, sete rodadas de negociações foram realizadas, três das quais em 2019, tendo a troca de ofertas de acesso a mercados em bens ocorrido no final de 2018.

Essas ofertas foram consideradas insuficientes de parte e parte e, tal como ocorreu com a União Europeia, há dificuldades nas negociações de produtos agrícolas, por parte do Canadá, e de produtos industriais, por parte do MERCOSUL.

- Comércio de bens

Na última rodada, realizada em agosto de 2019, houve entendimentos/esclarecimentos sobre alguns temas importantes ligados ao acesso a mercados de bens. Entre eles vale destacar:

- Foram acordados parâmetros para melhoria das ofertas de bens, como cobertura das cestas e outros;
- Oferta do MERCOSUL: Canadá solicitou redução do número de produtos na cesta de 15 anos;
- Oferta do Canadá: principais sensibilidades concentram-se nos produtos agrícolas, sobretudo carne, ovos, lácteos e frango que fazem parte do *supply management* (política para produtos agrícolas do país).

Desde o fim de 2018, havia sobre a mesa diversos textos de negociação para o acordo, estruturados por capítulos, em estágios distintos de avanços. O conjunto de temas relacionados ao acesso a mercados de bens foi discutido, durante as três rodadas em 2019, a partir de texto consolidado de julho de 2018. Algumas das questões centrais discutidas na esfera das negociações MERCOSUL-UE – como adoção de tarifa-base, licenciamento de importações e

exportações, imposto de exportação, taxas e outras cobranças e autocertificação de origem, por exemplo – também aparecem nos entendimentos com o Canadá. Como era de se esperar, a questão do método de definição de regras específicas de origem cobrindo o universo tarifário, – sistema muito distinto do adotado pelo MERCOSUL – também fazia parte dos impasses a serem superados.

O Quadro 3.2 traz uma síntese desses debates, apontando as principais diferenças nas posições negociadoras das partes sem, contudo, ter a pretensão de fazê-lo de forma exaustiva.

Quadro 3.2

Negociações MERCOSUL-Canadá – Temas relacionados ao comércio de bens (com base no texto consolidado em julho de 2018)

Temas relacionados a comércio de bens	
Acesso a Mercados	
1) Tratamento nacional	<p>O conceito de tratamento nacional é o mesmo defendido pelos dois lados, baseado no Artigo III do GATT 1994.</p> <p>O Canadá acrescentou um texto, para maior segurança, indicando que o tratamento nacional deve ser não menos favorável do que aquele dispensado pela área de integração regional aos seus sócios.</p>
2) Direitos aduaneiros e eliminação de tarifas	<p>Há o reconhecimento da cláusula de “stand still” pelos dois lados. O MERCOSUL indicou que a tarifa-base a ser adotada no cronograma de desgravação deve ser a tarifa da NMF de julho de 2017.</p> <p>No caso de redução da tarifa da NMF a um nível mais baixo do que o da tarifa-base, o MERCOSUL indicou que a tarifa-base passará a ser a nova tarifa da NMF. Indicou também que o tema deverá ser debatido em conjunto com as ofertas. O SGP do Canadá deverá continuar a ser aplicado ao Paraguai.</p>
3) Admissão temporária de bens e reingresso de bens que tenham saído para reparo ou alterações	<p>O Canadá apresentou texto que define as condições para a admissão temporária para equipamentos profissionais, bens para exposições, amostras comerciais e mercadorias para fins esportivos. Em serviços, o assunto é tratado em relação às condições do transporte marítimo de <i>containers</i>, considerando também a admissão temporária de cargas que entrem por um porto e saiam por outro. Sobre o reingresso de bens no caso de reparo ou alterações em outro sócio do acordo, a proposta do Canadá especifica as condições para a não cobrança de direitos aduaneiros.</p>
4) Restrições quantitativas nas importações e exportações	<p>Os países concordam em não criar nem manter qualquer restrição às importações ou às exportações entre os sócios, exceto aquelas permitidas pelo Artigo XI do GATT 1994, incluindo suas notas interpretativas. Há referência especial à proibição de exigências de preços de importação e de exportação com exceção do que é permitido na implementação de direitos compensatórios e antidumping. Além disso, o Canadá propõe indicação expressa de proibição de restrições voluntárias às exportações. Há divergências entre as partes sobre o tratamento de bens remanufaturados. O MERCOSUL propôs que os bens – incluindo bens usados, recondicionados, remanufaturados ou reparados – sejam tratados de acordo com a legislação de cada país e que as disposições do acordo não sejam aplicadas a esses bens. O Canadá defendeu que os remanufaturados devam ser identificados como tais. Além disso, ressaltou que as restrições eventualmente aplicadas aos bens usados não devem ser aplicadas aos remanufaturados.</p>
5) Transparência nos procedimentos de licenciamento de importações e exportações	<p>A proposta canadense propõe notificações entre as partes, logo após a entrada em vigor do acordo, sobre a adoção de procedimentos de licenciamento de importações com informações detalhadas, conforme estipula o Acordo sobre Licenças de Importação. A exigência de uma nova licença deve ser divulgada pelo governo que pretende aplicá-la, o qual deve aceitar qualquer solicitação de esclarecimento por outra parte. Em relação às licenças de exportação, também há a previsão de notificações e de publicação de novas medidas.</p>



<p>6) Imposto de exportação, taxas e outras cobranças</p>	<p>O texto do Canadá propõe que uma parte não adotará ou manterá qualquer direito, imposto ou outro encargo sobre a exportação de qualquer bem para a outra parte, a menos que tal direito seja adotado sobre esse bem quando destinado ao consumo interno.</p> <p>Também o Canadá indica a proibição de outras taxas alfandegárias e consulares que sejam adotadas nas importações dos parceiros.</p>
<p>8) Regras de Origem</p>	<p>O Regime de Origem em discussão segue o modelo de acordos modernos, baseado em listas de requisitos específicos para todo o universo tarifário. Os dilemas envolvidos nas negociações do regime de origem com o Canadá são semelhantes aos que estiveram presentes nas mesas de negociação do MERCOSUL com a União Europeia e a EFTA e deverão ser mais facilmente superados a partir dos entendimentos com os dois blocos europeus.</p>
<p>9) Procedimentos de origem (ou prova de origem)</p>	<p>Em termos de procedimentos de origem ou prova de origem - o título do capítulo ainda não está definido - há diferenças fundamentais que podem também já estar superadas à luz do que ficou acordado no acordo MERCOSUL-UE. O MERCOSUL preconiza a emissão de Certificados de Origem (com modelo específico) por autoridades aduaneiras ou autoridades de governo competentes do país exportador ou, por delegação dessas autoridades, por entidades de representação comercial. O Canadá defende um sistema simplificado de emissão de Declaração de Origem pelo exportador ou pelo produtor, em uma fatura ou em qualquer outro documento que descreva o produto a ser exportado. As partes devem permitir que essa Declaração possa ser emitida por meio eletrônico e com assinatura digital. Há diferenças também nas propostas sobre processos de verificação de origem. O MERCOSUL indica que a verificação é conduzida pelas autoridades do país exportador a pedido do país importador, enquanto o Canadá prevê a possibilidade de realização de visita de verificação nas instalações do exportador conduzidas pelas autoridades do país importador.</p>
<p>10) SPS</p>	<p>Além de proteção da saúde humana, vegetal e animal, ambos os lados defendem que as medidas SPS adotadas pelas partes não criem barreiras injustificadas ao comércio. Ambos os lados apoiam as orientações do comitê de SPS da OMC e de outros organismos internacionais. O MERCOSUL exorta as partes a tomar todos os cuidados para evitar que padrões privados possam comprometer a implementação dos compromissos no acordo, enquanto que o Canadá enfatiza a necessidade de que qualquer medida sanitária ou fitossanitária seja baseada em princípios científicos. Há diferenças entre as partes sobre procedimentos de avaliação de risco e equivalência. Uma demanda importante do MERCOSUL no campo dos procedimentos para importação de produtos de origem animal, produtos animais e subprodutos animais diz respeito à aprovação, pela parte importadora, de uma lista dos estabelecimentos da parte exportadora que estão em conformidade com seus requisitos sanitários, sem necessidade de inspeção prévia. Há também propostas de parte a parte relativas à cooperação, intercâmbio de informações e assistência técnica.</p>

- Facilitação de comércio

Na proposta apresentada pelo Canadá em setembro de 2018, havia a recomendação de que as obrigações da Seção I do Acordo de Facilitação de Comércio da OMC sejam implementadas antes da entrada em vigor do acordo com o MERCOSUL. O texto registra propostas em temas como transparência, soluções antecipadas, liberação de mercadorias, remessas expressas, consistência em classificação tarifária e valoração aduaneira, auditoria pós-liberação, penalidades, revisão e recurso, proteção da informação, padrões de conduta e cooperação aduaneira. Temas como o Operador Econômico Autorizado e o tratamento de bens perecíveis já têm texto acordado entre as partes. Comparado aos termos do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL, aprovado pela Decisão 29/2019, as propostas do Canadá vão além das disciplinas incorporadas neste texto.

- Serviços

Uma das questões que frequentaram a mesa das negociações entre o MERCOSUL e o Canadá refere-se à metodologia de assunção de compromissos de liberalização de serviços. O Canadá insistia, desde o início do processo negociador, na adoção de listas negativas de oferta, tradição iniciada no modelo NAFTA. Embora o MERCOSUL tenha resistido a essa modalidade por algum tempo, tendo clara preferência pela adoção de listas positivas, como as negociadas com os dois blocos europeus, o bloco tem mais recentemente acenado com a concordância em negociar por listas negativas com o Canadá. Na negociação sobre serviços do Brasil com o Peru realizada em 2016, ficou acertado adotar um plano de trabalho para incorporação do enfoque de “listas negativas”, dentro de um ano da entrada em vigor do acordo.¹⁴

- Investimentos

Uma divergência que esteve presente nas negociações com o Canadá refere-se à inclusão (ou não) da cláusula de solução de controvérsias investidor-Estado, defendida por aquele país e rejeitado pelo MERCOSUL, principalmente em função das resistências do Brasil.

- Compras governamentais

De acordo com o texto disponível em setembro de 2018, o MERCOSUL pleiteava conduzir as negociações de compras governamentais segundo o princípio do tratamento diferenciado. O Canadá é signatário do Acordo de Compras Governamentais (ACG) da OMC, enquanto nenhum dos membros do MERCOSUL aderiu ao ACG até o momento, embora o governo brasileiro já tenha manifestado sua intenção de iniciar negociações para adesão a este acordo.

- Comércio inclusivo

O Canadá dá ênfase à inclusão no acordo de temas relacionados ao chamado “comércio inclusivo” que abarca uma vasta gama de questões, que vão de meio ambiente e trabalho a comércio e gênero e populações indígenas, passando por micro, pequenas e médias empresas e comércio eletrônico.

O texto de setembro de 2018, para o qual o Canadá se reserva o direito de modificações posteriores, incorpora compromissos gerais referidos às disposições da OIT, compromisso com equidade de gênero, leis trabalhistas justas e equilibradas, níveis de proteção, implementação de leis trabalhistas, eliminação do trabalho forçado, conscientização pública e garantias processuais, entre outros temas. O Canadá defende que as obrigações trabalhistas estabelecidas neste Capítulo devem estar sujeitas aos procedimentos de solução de controvérsias do acordo de livre comércio.

A rodada de agosto de 2019 registrou o reconhecimento comum sobre a interdependência das dimensões econômica, social e de meio ambiente e sobre a importância do comércio para o desenvolvimento sustentável. Também já há acordo sobre o direito soberano de cada Parte de definir seus próprios níveis de proteção ambiental doméstica e de estabelecer, adotar ou modificar suas leis e políticas ambientais. Há entendimento comum sobre a proibição de que os países promovam o comércio e os investimentos reduzindo o nível de proteção ambiental e laboral.

¹⁴ Acordo de Ampliação Econômico-Comercial assinado entre o Brasil e o Peru em abril de 2016. Não foi internalizado pelos países e protocolado na ALADI e, portanto, ainda não entrou em vigor.

O MERCOSUL defende que a regulamentação ambiental não se converta em restrição disfarçada ou discriminação arbitrária e injustificável ao comércio. Há disposições sobre informações públicas, garantias processuais, respeito aos acordos multilaterais, inclusive o acordo de Paris (linguagem proposta pelo Canadá), mecanismos voluntários para melhoria do desempenho ambiental, cooperação, entre outros temas. Há, também, um artigo proposto pelo Canadá sobre conservação de fauna e flora e comércio que reafirma a importância do combate à exploração e comércio ilegais, bem como reitera compromissos internacionais no âmbito da *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES). Exorta os países a manter e implementar legislações que atendam a essas obrigações.

Após a assinatura do acordo entre o MERCOSUL e a UE, o MERCOSUL não deveria ter muitas dificuldades em acordar um texto sobre desenvolvendo sustentável com o Canadá que envolvesse compromissos na área trabalhista e ambiental. Entretanto, as principais novidades introduzidas pelo Canadá e que não constam dos acordos com os países europeus referem-se a questões de gênero e de proteção a populações indígenas.

A sétima e última rodada de negociações entre o MERCOSUL e Canadá ocorreu em agosto de 2019, em Ottawa. Em outubro houve eleições no Canadá e na Argentina. Desde então, observou-se uma desaceleração das negociações comerciais entre as partes. As negociações deveriam ter sido retomadas em novembro, o que não ocorreu.

MERCOSUL-Coreia do Sul

Desde 2004, a Coreia do Sul vem demonstrando interesse em iniciar negociações preferenciais de comércio com o MERCOSUL. Apesar disso, o bloco respondeu, por muito tempo, com alguma reticência às propostas coreanas em função do elevado grau de competitividade da indústria daquele país e dos riscos que uma liberalização comercial recíproca poderia trazer, principalmente para os setores manufatureiros dos dois sócios maiores do MERCOSUL.

Por outro lado, a Coreia do Sul é um dos países com maior nível de proteção para produtos agrícolas e alimentícios e com um mercado doméstico de tamanho relevante, o que poderia representar oportunidades de crescimento para as exportações de produtos do MERCOSUL.

Em 2009, MERCOSUL e Coreia do Sul estabeleceram o Grupo Consultivo para a Promoção de Comércio e Investimentos. Na segunda reunião do mecanismo, em junho de 2016, as partes decidiram lançar um Diálogo Exploratório, processo em que são intercambiadas informações relevantes sobre a política comercial de cada parte e em que são estabelecidas as diretrizes de negociação para possível acordo comercial. No início de 2017, uma Declaração Conjunta anunciava a conclusão do diálogo exploratório e a disposição de iniciar negociações comerciais.¹⁵

Diante da resistência do setor industrial em relação a negociações de livre comércio com a Coreia do Sul, o governo brasileiro realizou consulta pública, em 2017, para capturar o posicionamento do setor privado brasileiro. Os resultados foram bastante desfavoráveis à negociação de um acordo de livre comércio. Neste contexto, havia dúvidas quanto ao modelo de acordo preferencial deveria prevalecer nos entendimentos com a Coreia do Sul, havendo setores favoráveis a um acordo de preferências fixas e alcance necessariamente limitado.

O lançamento das negociações comerciais entre MERCOSUL e a Coreia do Sul se deu no dia 25 de maio de 2018, inaugurando a chamada “agenda asiática” do MERCOSUL.¹⁶ Nesta ocasião, foram adotados os termos de referência para o andamento das negociações, que deveriam incluir os seguintes temas:

¹⁵ Ver Rozemberg et al. (2019).

¹⁶ Ver <https://www.mercosur.int/pt-br/Mercosul-e-coreia-mais-proximos-de-assinar-um-acordo-comercial/>

- Comércio de bens
- Barreiras técnicas ao comércio
- Medidas sanitárias e fitossanitárias
- Defesa comercial
- Comércio de serviços
- Investimentos
- Compras governamentais
- Cooperação
- Desenvolvimento sustentável
- Concorrência
- Direitos de propriedade intelectual
- Solução de Controvérsias
- Assuntos institucionais

No início do processo, os negociadores coreanos buscavam imprimir ritmo acelerado aos entendimentos, postura que não era compartilhada pelos negociadores do MERCOSUL, que mantinham dúvidas sobre o grau de ambição que as negociações deveriam almejar. Para os países do bloco, as negociações com a União Europeia, EFTA e Canadá eram prioritárias.

Em dezembro de 2018, na última reunião do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio exterior do Governo Temer¹⁷, os conselheiros esclareceram que o mandato negociador concedido por aquele órgão do governo brasileiro seria na modalidade de Acordo de Livre Comércio.

Foram realizadas até o momento da publicação deste Informe cinco rodadas negociadoras, tendo a última sido realizada em Montevidéu em fevereiro de 2020. Houve troca de ofertas de liberalização do comércio de bens que cobrem 90% do universo tarifário e do valor de comércio. Entretanto, os principais produtos de interesse exportador do MERCOSUL no setor agrícola ainda não foram ofertados.

Para o comércio de produtos agrícolas, além das preferências a ser negociadas, um tema sensível nas negociações com a Coreia do Sul são as medidas sanitárias e fitossanitárias. O país é conhecido por ter um regime de medidas sanitárias e fitossanitárias altamente complexo e discricionário. A expectativa do MERCOSUL é conseguir avançar em relação às disciplinas do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC.

A Coreia propôs a negociação de liberalização do comércio de serviços por listas negativas e a inclusão de capítulos específicos para alguns tipos de serviços como telecomunicações, serviços financeiros e entrada temporária de pessoal de empresas. Os negociadores coreanos pleiteiam ainda a inclusão de um capítulo em separado para comércio eletrônico. Outro ponto de discórdia, nesse caso especificamente com o Brasil, é a insistência da Coreia em incluir um capítulo sobre Investimentos no Acordo com instrumentos típicos dos Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIs), incluindo cláusula de solução de controvérsias investidor-Estado.

Uma alternativa em avaliação pelos negociadores para contornar as diferenças nos temas de serviços e investimentos é a adoção do modelo negociado com a União Europeia, que reúne sob um mesmo arcabouço normativo os serviços e o direito de estabelecimento (investimentos).

Embora a ambição original fosse concluir as negociações até o fim de 2019, este objetivo foi transferido para fins de 2020. Entretanto, a oposição dos setores privados da Argentina e do Brasil às negociações permanece forte. Em 23 de abril de 2020, a União Industrial Argentina e a Confederação Nacional da Indústria (Brasil) divulgaram Declaração Conjunta em que solicitam aos governos do MERCOSUL a realização de consultas com o setor privado antes da conclusão das negociações para tratar de temas que preocupam o setor industrial¹⁸. Entre os temas levantados com preocupação pelas organizações industriais estão:

17 <http://www.camex.gov.br/menu-de-relevancia/2159-deliberacoes-da-119-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-camex>

18 <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-pede-que-governo-brasileiro-suspenda-negociacoes-comerciais-com-coreia-do-sul/>

- o desconhecimento do setor privado sobre o conteúdo das ofertas já trocadas;
- informações de que as ofertas já trocadas cobrem 90% do universo tarifário e do valor de comércio, deixando pouca margem para o tratamento de sensibilidades;
- a elevada concentração da produção em poucas e grandes empresas na Coreia em alguns setores, o que confere a essas empresas melhores condições de concorrência internacional, como no caso da eletroeletrônica, siderurgia, química e automobilística; etc.

Esta manifestação das duas entidades teve reflexos na decisão do governo argentino de retirar-se das negociações para a liberalização do comércio de bens em andamento com a Coreia do Sul. Em comunicado de 30 abril de 2020, publicado em sua página na internet, a chancelaria argentina afirma “Respecto al eventual acuerdo con Corea del Sur, diversas entidades que representan a los sectores productivos manifestaron formalmente sus objeciones en relación con el dicho instrumento podría tener en el tejido industrial, sobre todo en el marco de la crisis global generada por el COVID 19. El Gobierno argentino dispuso como modalidad de trabajo para llevar adelante las negociaciones la consulta permanente con los sectores productivos a fin de incorporar sus puntos de vista.”

MERCOSUL-Singapura

Ao longo de 2017 foram realizadas reuniões entre o MERCOSUL e os países da ASEAN – Associação de Nações do Sudeste da Ásia – com o objetivo de intensificar as relações políticas, econômicas e comerciais. Em outubro daquele ano, o MERCOSUL apresentou uma proposta que detalhava os alcances e características de eventuais acordos de livre-comércio com os países da ASEAN que tivessem interesse em iniciar negociações com esse fim. O governo de Singapura foi o primeiro a reagir positivamente a essa proposta.

As negociações entre MERCOSUL e Singapura foram lançadas em Puerto Vallarta, em julho de 2018 e buscam o estabelecimento de um acordo de livre comércio entre as partes. O país asiático é considerado um destino importante para o trânsito e a distribuição de produtos do MERCOSUL na Ásia e um grande exportador de capitais.

Dentre os temas em pauta estão: acesso ao mercado de bens, barreiras não tarifárias, comércio de serviços e investimentos, compras governamentais, direitos de propriedade intelectual, comércio eletrônico, facilitação de comércio, cooperação aduaneira, defesa da concorrência e solução de controvérsias.

As negociações com Singapura não apresentam grandes desafios, uma vez que se trata de um país aberto. Não há muito que esperar do acordo em termos de ganhos de acesso a mercados. Talvez o principal benefício do acordo seja a possibilidade de contar com o país como porta de ingresso na Ásia, aproveitando a sua ampla rede de acordos preferenciais. Ao mesmo tempo, pelas características da economia de Singapura e por seu papel como hub de transporte e trânsito internacional de mercadorias, o tema das regras de origem passa a ter importância crucial nas negociações de livre comércio com o país.

MERCOSUL-Líbano

Em dezembro de 2014, foi assinado o Memorando de Entendimento de Comércio e Cooperação Econômica entre o MERCOSUL e a República do Líbano, instrumento que prevê o fortalecimento das relações entre as partes, por meio da promoção da expansão do comércio e do estabelecimento das condições e dos mecanismos necessários para a negociação de uma Área de Livre Comércio.

A primeira reunião entre MERCOSUL e Líbano ocorreu em maio de 2015, em Beirute, ocasião em que foram definidos prazos para troca de informações relevantes sobre política comercial. O escopo da agenda negociadora com o Líbano é limitado ao comércio de bens e aos temas correlatos a este comércio.

A primeira rodada de negociações realizou-se em outubro de 2019. Embora, em princípio, seja um acordo cuja negociação poderia ser relativamente simples, dada a limitação temática e o tamanho da economia libanesa, a falta de experiência negociadora, o fato de o país não ser membro da OMC e ter uma rede limitada de acordos comerciais têm dificultado o andamento dos entendimentos.

3.3. INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

O livre comércio de bens entre os países do MERCOSUL e os demais países da América do Sul é uma realidade. Não é por acaso que a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) vem há anos enfatizando os progressos obtidos na formação de um Espaço de Livre Comércio, a partir de seus acordos de preferências comerciais.

A Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, consolidou as bases de um programa para a conformação progressiva de um Espaço de Livre Comércio na ALADI, de forma a alcançar o objetivo previsto no Tratado de Montevidéu de 1980 (TM 80).¹⁹ Para o desenvolvimento do projeto, foram definidas diretrizes de respeito aos cronogramas de desgravação e marcos normativos dos diversos acordos da ALADI, bem como aos princípios do pluralismo, convergência, flexibilidade e tratamento diferenciado. Previa-se, também, a compatibilidade com acordos vigentes através de mecanismos do TM 80 e a coexistência com negociações extrarregionais dos países.

O Espaço de Livre Comércio deveria incluir os seguintes componentes: acesso a mercados, normas e disciplinas comuns, apoio aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDER) e matérias complementares. As normas e disciplinas previstas no programa são sobre origem, salvaguardas, restrições não tarifárias, solução de controvérsias, medidas sanitárias e fitossanitárias, normas e regulamentos técnicos, defesa comercial, valoração aduaneira, regimes aduaneiros especiais tais como *drawback* e zonas francas, política de concorrência, comércio de serviços, propriedade intelectual, investimentos, dupla tributação e compras do setor público.

No tema de acesso a mercados, com a evolução dos cronogramas de desgravação tarifária dos acordos do MERCOSUL com os países andinos, não há mais, praticamente, barreiras tarifárias sobre bens entre os sócios do MERCOSUL e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela. A implementação dos cronogramas desses acordos foi concluída, quase que integralmente, em 2019.

As tabelas 3.1 e 3.2 a seguir evidenciam essa realidade, que só é diferente nas relações com o México. Há um acordo de livre comércio entre esse país e o Uruguai. No comércio Argentina-México, a Argentina promoveu uma abertura de 44% do número de itens tarifários do universo da NALADI/SA, enquanto no México o acordo existente cobre 38%. Essa situação é bem mais restritiva no caso do comércio Brasil-México e Paraguai-México: 12% de cobertura nas duas mãos, no primeiro caso, e 12% nas concessões outorgadas pelo Paraguai e 28% nas recebidas do México.

Em termos de média das preferências tarifárias, novamente com exceção do México, os países do MERCOSUL outorgam margens próximas de 100% para quase todos os países. A preferência média mais baixa é de 93,7% outorgada pelo Brasil à Colômbia. Na outra mão, a menor preferência é a outorgada pelo Equador ao Uruguai de 89,8%.²⁰

19 [http://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionesconsejo/4C8A78CDA13F46C403256F32004D0AB0/\\$FILE/CMRES_059.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionesconsejo/4C8A78CDA13F46C403256F32004D0AB0/$FILE/CMRES_059.pdf)
20 http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfAcDosPref/acuerdos_desgravacion_cobertura.seam?cid=49495

Tabela 3.1

Cobertura das preferências tarifárias em número de itens tarifários (%) dos acordos no âmbito da Aladi, exceto os acordos automotivos - 2019

Países Beneficiários							
Países Outorgantes	Bolívia	Colômbia	Chile	Equador	México	Peru	Venezuela
Argentina	100	96.7	100	97.3	43.8	99.8	99.9
Brasil	100	99.6	100	99.6	12.0	99.8	100
Paraguai	100	99.5	100	97.7	12.2	99.8	99.8
Uruguai	100	99.4	100	96.0	98.1	87.1	99.9
Países Beneficiários							
Países Outorgantes	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai			
Bolívia	100	100	100	100			
Colômbia	96,7	99.5	99.5	99.3			
Chile	100	100	100	100			
Equador	97.4	99.7	98.3	92.0			
México	88.0	12.1	28.1	95.7			
Peru	99.8	99.8	99.8	87.2			
Venezuela	99.9	99.9	99.8	99.9			

Fonte: ALADI

Tabela 3.2

Preferência tarifária média dos acordos no âmbito da Aladi, exceto os acordos automotivos - 2019

Países Beneficiários							
Países Outorgantes	Bolívia	Colômbia	Chile	Equador	México	Peru	Venezuela
Argentina	100	99.3	100	99.3	73.9	99.9	99.7
Brasil	100	93.7	100	99.2	68.8	100	99.7
Paraguai	100	99.2	100	95.0	35.3	100	99.3
Uruguai	100	99.3	100	90.4	91.2	100	99.4
Países Beneficiários							
Países Outorgantes	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai			
Bolívia	100	100	100	100			
Colômbia	98.7	91.1	99.1	99.0			
Chile	100	100	100	100			
Equador	98.7	98.6	94.4	89.7			
México	87.4	70.1	86.0	96.8			
Peru	100	100	99.9	100			
Venezuela	99.4	99.5	99.3	99.4			

Fonte: ALADI

Com a percepção anterior de que em acesso a mercados o trabalho está concluído, o esforço requerido dos governos do MERCOSUL seria avançar para uma convergência dos regimes de origem e no restante das disciplinas previstas no Espaço de Livre Comércio. A propósito, no acordo ACE 72 com a Colômbia, há um número importante de preferências “congeladas”, à espera de negociações de regras definitivas de origem.

Os regimes de origem dos diferentes acordos são pautados pelo modelo da ALADI de “regras gerais” e listas limitadas de requisitos específicos de origem, tal como sucede com o próprio Regime de Origem do MERCOSUL (ROM). Os acordos modernos utilizam uma linguagem mais transparente e adaptada aos princípios de facilitação de negócios que são defendidos no comércio internacional. São baseados em listas de requisitos específicos de origem que cobrem o universo tarifário.

Além disso, há um debate em curso sobre a tendência de realocização de etapas de produção e redução da dependência de cadeias globais de valor, que poderá ser reforçada a partir da crise do Covid-19. Embora haja muitas dúvidas sobre a abrangência e profundidade desta tendência, é certo que para a América do Sul e, eventualmente, para a América Latina como um todo, mais comércio intrarregional e desenvolvimento das cadeias regionais de valor representam oportunidades para gerar mais crescimento e integração ao comércio internacional no mundo pós pandemia.

Neste contexto, a adoção de regras de origem modernas e convergentes nos acordos sub-regionais é essencial para que se possa aproveitar essas oportunidades. Observando os avanços recentes realizados pelos acordos do MERCOSUL na ALADI, já é possível observar algum esforço nessa direção no âmbito do ACE 35 com o Chile, com a assinatura do 63º Protocolo Adicional. Esse Protocolo foi assinado em agosto de 2018 e entrou em vigor em novembro de 2019.

Do mesmo modo, os acordos bilaterais assinados pela Argentina e pelo Brasil com o Chile apresentaram progressos, recentemente, no restante das disciplinas previstas pelo Espaço de Livre Comércio. O primeiro entrou em vigor em maio de 2019 e o segundo ainda aguarda sua incorporação aos ordenamentos jurídicos dos signatários. Ambos os acordos incorporam uma normativa própria dos modernos acordos de livre comércio, incluindo capítulos sobre serviços e compras governamentais, além de outros temas.

Há ainda iniciativas relevantes com o Peru como, por exemplo, o acordo entre o Brasil e o Peru assinado em 2016 e não protocolado na ALADI, bem como iniciativas na esfera dos entendimentos entre o Uruguai e aquele país. Contudo, uma ação na região – incluindo prioridades com a Colômbia e o México – poderá ser de muita efetividade para a inserção internacional do MERCOSUL, acompanhando a agenda de negociações extrarregionais, que ganhou impulso com a conclusão dos entendimentos com a UE e com a EFTA.

México

Embora exista um acordo de livre comércio do Uruguai com o México, essa realidade não é a mesma para os demais sócios do MERCOSUL. Como já mencionado, o acordo geral Argentina-México (ACE 06) é mais amplo. As situações mais restritivas são, efetivamente, entre o Brasil e Paraguai, de um lado, e o México, do outro.

O Brasil e o Paraguai outorgaram no Acordo de Complementação Econômica 53 (ACE 53) e no Acordo de Alcance Parcial de Renegociação do Patrimônio Histórico 38 (AAP.R 38), preferências aplicáveis a 12,09% e 12,22% dos itens tarifários ao México, respectivamente. Na direção oposta, o Brasil e o Paraguai receberam concessões nesses acordos que correspondem a 12,11% e 28,14% do universo tarifário.

Já o ACE 55, dedicado ao setor automotivo, tem uma importância muito maior, especialmente no comércio entre Brasil e México. No caso das importações brasileiras do

México, embora seja limitado o número de itens tarifários, o ACE 55 é responsável por 56,5% do total importado daquele país, enquanto que no caso das exportações brasileiras essa fatia é de 44,8% do total.²¹ Vale ressaltar que, por meio do 5º Protocolo Adicional ao Apêndice II “Sobre o Comércio no Setor Automotivo entre o Brasil e o México”, assinado em 16 de março de 2015, a partir de 19 de março de 2019 deu-se início ao livre comércio de veículos (automóveis e veículos comerciais leves) entre os dois países.²²

Em 2018, haviam sido retomados os contatos entre o MERCOSUL e o México para aprofundamento dos acordos bilaterais – o ACE 53 e o ACE 55, este no setor automotivo. A estratégia defendida pelo Brasil foi no sentido de promover uma renegociação conjunta. Ambos os países reconhecem que os acordos vigentes apresentam baixa cobertura de produtos e que seu limitado alcance não é compatível com a dimensão econômica dos respectivos mercados.

Segundo informações de negociadores brasileiros, há um debate em curso sobre os termos de referência que devem balizar a ampliação e aprofundamento dos dois acordos. O Brasil tem buscado estabelecer um acordo amplo de livre comércio com o México, como reiterado em diversas ocasiões ao longo dos últimos anos.

Prosul

Com o desgaste da UNASUL, aprofundado pela evolução do ambiente político na América do Sul nos últimos cinco anos, a integração sul-americana havia perdido espaço nas agendas dos países da região. Buscando preencher esse vazio, presidentes sul-americanos, reunidos em Santiago, em 22 de março de 2019, adotaram a “Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul”.

Nesta Declaração, oito países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru) indicaram sua vontade de construir e consolidar um espaço regional de coordenação e cooperação, estabelecendo as bases para o lançamento do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). A iniciativa substituirá, para esses países, o papel inicialmente conferido à UNASUL. Do texto, podem ser destacados os seguintes elementos²³:

(i) este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões;

(ii) este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário seis áreas temáticas: infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais; e

(iii) os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do Estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos Estados, em respeito ao direito internacional.

No lançamento da iniciativa ficou definido que o Chile exercerá a Presidência *Pro Tempore* (PPT) deste processo durante os primeiros 12 meses, devendo ser sucedido pelo Paraguai.

Desde então foram realizadas três reuniões de Presidentes e duas reuniões de Coordenadores Nacionais do Prosul. Na primeira reunião dos Coordenadores Nacionais, os ministros adotaram um documento com “Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)”.

21 NEGOCIAÇÕES BRASIL-MÉXICO, DOCUMENTO DE POSIÇÃO DA INDÚSTRIA CNI de 21 de agosto de 2017

22 Como mencionado na seção 3.1, no dia 25 de junho de 2020, o Brasil e o México assinaram o acordo sobre o livre comércio de veículos pesados (caminhões e ônibus) e suas autopeças que deve se transformar no Sétimo Protocolo Adicional ao Apêndice II do Acordo de Complementação Econômica Nº 55 (ACE 55).

23 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>

Chama a atenção a busca por manter uma estrutura leve, flexível e de baixo custo, evitando obrigações jurídicas no âmbito do direito internacional, e a construção de estruturas burocráticas que gerem custos excessivos. Os trabalhos serão coordenados pela Presidência *Pro Tempore* (PPT), a ser exercida, anualmente, de forma rotativa, por cada país participante. As Diretrizes estabelecem a formação de uma “Troika” para apoiar a PPT.

Idealizou-se uma estrutura leve, que prescindia de sede, de Secretaria Geral e de orçamento. Foram criados seis Grupos de Trabalho (GTs) para desenvolver propostas nas áreas temáticas definidas como prioritárias: infraestrutura (que inclui obras públicas, transportes e telecomunicações); energia; saúde; defesa; segurança e combate ao crime; e desastres naturais. As atividades dos GTs contam com o apoio do BID-INTAL para desenvolver, sem custos, duas plataformas digitais: um sítio na internet²⁴ e uma comunidade digital do PROSUL.

Chama também atenção a ênfase na cláusula democrática. As Diretrizes estabelecem como pressuposto essencial para a participação no PROSUL a defesa do Estado de Direito, da Democracia representativa, de eleições livres, da separação de Poderes, dos direitos humanos, e do respeito à soberania e à integridade territorial. Os membros estarão sujeitos à suspensão pela “inobservância dos requisitos essenciais para a participação no PROSUL”. A eventual suspensão será incumbência da Cúpula Presidencial por maioria de 2/3 dos países.

Os Estados sul-americanos que venham futuramente a manifestar interesse em participar do PROSUL poderão ingressar temporariamente - na condição de observadores - na Cúpula Presidencial e na Reunião de Ministros até a aprovação, por unanimidade, pelos Chefes de Estado. O pré-requisito é o respeito aos parâmetros da cláusula democrática.

Após a chegada da pandemia do Covid-19 à região, a questão da crise sanitária ganhou proeminência na agenda do foro. Foram realizadas três reuniões presidenciais virtuais e três encontros entre Ministros da Saúde dos países-membros. Na última destas reuniões, ocorrida em maio, os presidentes concordaram com a necessidade de atuar conjuntamente para o seguimento e obtenção de futuras vacinas e medicamentos que sejam desenvolvidos para o tratamento do Covid-19.

Na segunda reunião de coordenadores nacionais, realizada em junho, de modo virtual, já no contexto da pandemia, os membros decidiram enviar as Declarações Presidenciais a determinados organismos internacionais multilaterais, de modo a informar sobre as decisões tomadas para fazer frente à crise sanitária na região. Nessa reunião foi proposta a criação de novos grupos de trabalho para tratar de temas como a recuperação e a reativação econômica, cooperação fronteiriça e coordenação para a repatriação de cidadãos nacionais afetados pelo Covid-19.

Aliança do Pacífico (AP)

Rozemberg *et al.* (2019) reportam em detalhes a reunião de cúpula MERCOSUL-Aliança do Pacífico realizada em julho de 2018, em Puerto Vallarta, México. A Declaração Presidencial assinada naquela oportunidade faz referência ao compromisso de aprofundamento da integração com a realização de um monitoramento semestral com vistas a um eventual acordo de livre comércio. O Informe aborda o Plano de Ação aprovado e realiza um balanço sobre a situação dos principais temas, através da descrição das atividades realizadas até o fim de 2018.

Em 2019, os trabalhos do MERCOSUL se concentraram nas propostas enviadas à AP sobre os seguintes temas: facilitação de comércio e investimentos, barreiras técnicas e cooperação regulatória e mobilidade acadêmica. Segundo negociadores brasileiros, o tema de facilitação de comércio está em negociação entre os blocos. Há trocas de propostas, mas ainda não há definição sobre a forma que a cooperação deverá tomar. No que se refere a barreiras técnicas e cooperação regulatória, o tema segue na pauta com poucos avanços.

²⁴ O sítio na Internet já está disponível em <https://foroprosur.org>

Com relação ao tema de facilitação de investimentos, ressalta-se que o Brasil já tem Acordos de Facilitação de Investimentos (ACFIs) assinados com todos os países da Aliança do Pacífico, e que o acordo do MERCOSUL segue o mesmo modelo de ACFI, o que ajuda nos entendimentos entre os dois blocos. Foi apresentada uma proposta de realização de seminário sobre o tema. Na área acadêmica, a AP se prontificou a enviar representantes para a reunião do MERCOSUL Educacional que teria sido realizada em novembro de 2019, em Brasília.²⁵

Adesão da Bolívia ao MERCOSUL

Como consta do Anexo II, o ACE 36 assinado em 1996 com vigência a partir de janeiro de 1997 regula o comércio de bens entre os países do MERCOSUL e a Bolívia. O programa de liberalização comercial determinou a formação de uma área de livre comércio de bens em dez anos. A maioria dos cronogramas de desgravação foi finalizada em 2007 e o último cronograma aplicado a produtos sensíveis foi cumprido, com o livre comércio completo a partir de janeiro de 2014.

O “Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL” foi aprovado pela Decisão 13/2015 de julho daquele ano e formalmente assinado no dia 17 de julho de 2015. O Protocolo ainda não entrou em vigência, pois não foi concluído o depósito dos instrumentos de ratificação por parte da Argentina, da Bolívia e do Brasil. O Paraguai e o Uruguai cumpriram as exigências legais.

O Protocolo, semelhante ao Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL, define que a Bolívia deverá assumir em quatro anos, a partir de sua entrada em vigor, o acervo normativo do bloco, a Tarifa Externa Comum (TEC), a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e o Regime de Origem do MERCOSUL. Estabelece também o livre comércio a partir da entrada em vigor do Protocolo e em quatro anos estará sem efeito o ACE 36, indicado acima.

O Artigo 12 do Protocolo de Adesão prevê a criação de um Grupo de Trabalho para desenvolver e acompanhar as medidas de adequação da Bolívia ao MERCOSUL.

Em 2019, foi realizada, no dia 14 de julho, a V Reunião do Grupo de Trabalho para Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia (GTBO). As delegações fizeram consultas e trocaram comentários a respeito dos avanços realizados para a incorporação da normativa e da adoção da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) por parte da Bolívia, além de terem tratado de temas como regime de origem e acordos negociados pelo bloco com terceiros países ou grupos de países.

Conforme o Art. 7º da Decisão CMC 09/2019, o GTBO foi substituído pelo Grupo de Alto Nível para Adesão de Novos Estados Partes (GANEP), que dará continuidade aos trabalhos de incorporação da Bolívia ao MERCOSUL.

Como mencionado no capítulo 3.1 deste Informe, a agenda do MERCOSUL abordou com prioridade, em 2019, o tema institucional do bloco. Nesse contexto destaca-se a regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção, que trata da adesão de novos membros ao bloco como consta da Decisão 20/19.

É razoável supor que essa última questão tenha sido inspirada nas dificuldades experimentadas pelo bloco com o processo de adesão da Venezuela. Observou-se com esse país um desequilíbrio entre direitos e obrigações durante o período dedicado à implementação

²⁵ Ver ATA 04/19 do GMC de 6 e 7 de novembro de 2019.

do respectivo Protocolo de Adesão, em período anterior aos desdobramentos que culminaram com sua suspensão do MERCOSUL em agosto de 2017.²⁶

A Decisão 20/19 reforça o “princípio de reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”, determinando que o país aderente exerça o seu direito a voz e voto “de forma gradual, em função do cumprimento efetivo das obrigações estabelecidas” em seu Protocolo de Adesão e em Decisões vinculadas ao tema.

O ambiente político na Bolívia durante 2019 não contribuiu para avanços nos trabalhos de adesão do país ao bloco. Mas a Decisão 20/19 ajudou a tornar mais transparente e equilibrado o processo de adesão desse país ao MERCOSUL, como de resto de outros países que venham aderir ao bloco no futuro.

3.4. AS DIVERGÊNCIAS NA AGENDA EXTERNA E SEUS IMPACTOS PARA O MERCOSUL

Um comunicado da Presidência *Pro Tempore* do Paraguai, de 24 de abril de 2020, informava que o governo de Alberto Fernández havia comunicado aos demais sócios do MERCOSUL que não mais participaria das negociações externas do bloco, preservando, todavia, os compromissos já assumidos nos acordos com a UE e a EFTA. Ao divulgar a informação, a Presidência *Pró-Tempore* informou que a Argentina indicou que essa decisão não seria um obstáculo para que os demais países dessem seguimento aos processos negociadores em curso²⁷.

Poucos dias após esse anúncio, no dia 30 de maio, a chancelaria argentina publicou uma nota matizando a decisão e informando que naquele dia, em reunião de Coordenadores Nacionais do MERCOSUL, o país teria chamado a atenção para a necessidade de buscar soluções que permitam ao bloco avançar em ritmos diferenciados na agenda de relacionamento externo, tendo em conta a situação econômica interna da Argentina e o contexto internacional.

O movimento feito pela Argentina em relação à continuidade das negociações da agenda externa do bloco parece ter sido influenciado também pelo descontentamento manifestado por organizações empresariais com relação às negociações com a Coreia do Sul, como já mencionado anteriormente neste Informe.²⁸

Durante o período de campanha eleitoral e nos primeiros meses de governo houve, intensa especulação entre analistas e na imprensa sobre a hipótese de o novo governo argentino buscar a revisão da política comercial comum do MERCOSUL, inclusive do acordo firmado em 2019 com a União Europeia. Embora o governo argentino tenha procurado esclarecer que não se retiraria das negociações externas e que apenas buscaria espaço para avançar nos compromissos de acesso a mercados de bens em velocidades diferentes, esse episódio abriu um amplo debate sobre o próprio futuro do modelo de integração do MERCOSUL.

26 Esse desequilíbrio manifestou-se por uma participação ampla da Venezuela em todos os foros do Mercosul, inclusive no exercício da presidência pro tempore, usufruindo de direitos considerados não compatíveis com os compromissos sempre postergados pelo país em relação ao comércio, à união aduaneira e à adoção do acervo normativo do bloco. Como consta do Informe MERCOSUR 22, de dezembro de 2017, “[E]n el primer semestre de 2016, la PPT fue ejercida por Uruguay, función que, siguiendo el mecanismo establecido de sucesión, pasaría a ser cumplida por Venezuela en la segunda parte del año. Se produjo entonces un conflicto en torno al posible ejercicio por Venezuela de esa función dados el cumplimiento tan solo parcial de los compromisos del PAV [Protocolo de Adhesión de Venezuela] y el inminente vencimiento del plazo establecido originalmente. La situación se precipitó, además, en el nuevo escenario surgido de los cambios de gobierno ocurridos en Argentina y Brasil. De esta forma, cuando Uruguay decidió dar por concluida su PPT, el 29 de julio de 2016, Venezuela declaró al día siguiente que asumía esa función. Sin embargo, este hecho fue desconocido por Argentina, Brasil y Paraguay. Para la mayoría de los miembros del bloque, el incumplimiento de los compromisos plasmados en el PAV tornaba controversial el ejercicio de la PPT por Venezuela durante el segundo semestre de 2016.”

27 <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur>

28 Ver <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales>

Como se sabe, o modelo de união aduaneira requer que os países membros deem tratamento comum – em termos de acesso preferencial – a terceiros países, de modo a evitar a perfuração da tarifa externa comum. Para lidar com essa questão, os países membros renegociaram, na segunda metade da década de 1990 e na primeira metade da década seguinte, os acordos preferenciais que haviam firmado previamente no âmbito da Aladi. Apesar disso, diversas listas bilaterais de acesso preferencial foram mantidas pelos países do MERCOSUL em seu comércio com parceiros da Aladi, enquanto alguns acordos específicos, como aqueles com o México, não convergiram para acordos comuns do bloco. Embora os acordos dos sócios do MERCOSUL com o Chile e os demais países andinos, exceto automotivos, tenham atingido uma cobertura de valor de comércio acima de 96% com preferência média perto de 100%, a TEC do bloco mantém uma série de perfurações em função de acordos preferenciais no âmbito da Aladi.²⁹

Para além das perfurações resultantes dos acordos da Aladi, listas diferenciadas de concessões tarifárias foram aceitas em alguns acordos preferenciais negociados posteriormente pelo MERCOSUL, como forma de acomodar diferenças nas sensibilidades dos membros do bloco em relação aos parceiros extrarregionais. Esse foi o caso das negociações com a União Aduaneira da África Austral (SACU). Até mesmo nas negociações com a União Europeia diferenças em concessões pontuais foram aceitas como forma de acomodação de interesses.

Desde sua criação, sempre houve no interior do bloco diferenças mais profundas quanto à ambição e à composição da agenda externa, com os países menores, em particular o Uruguai, manifestando o interesse em negociar acordo abrangente com os Estados Unidos, por exemplo. A Decisão 32/00 – que se refere ao Relançamento do Relacionamento Externo do MERCOSUL – teve justamente objetivo de “Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias”.

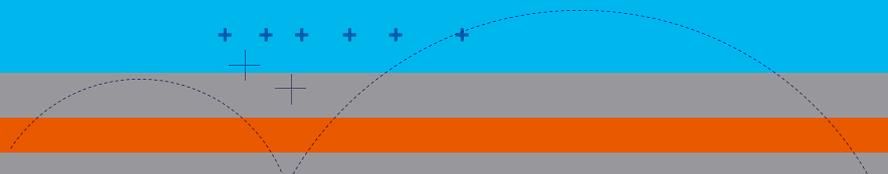
Embora não tenha sido internalizada e, portanto, não tenha valor legal, a Decisão 32/00 faz parte do direito consuetudinário do bloco, tendo sido respeitada até o momento. Além disso, é uma decisão redundante, uma vez que o modelo de união aduaneira adotada pelo bloco em seu tratado fundacional requer, por si só, uma política comercial externa comum.

A eventual vigência bilateral do acordo com a União Europeia ou a não participação de um dos países membros em acordos preferenciais com parceiros comerciais relevantes, poderia, por sua vez, ensejar discussões sobre a validade da manutenção do modelo da união aduaneira. Em uma fase do processo de integração que alguns dos sócios, como é o caso do Brasil, gostariam de promover uma reforma mais abrangente da Tarifa Externa Comum, enquanto outros, como a Argentina, prefeririam implementar revisões setoriais ou pontuais, a decisão de um dos membros do bloco de flexibilizar os compromissos da Decisão 32/00 traria o risco de abrir a “Caixa de Pandora” da união aduaneira do MERCOSUL.

²⁹ As concessões outorgadas pelo Uruguai ao Peru têm uma cobertura de comércio de 87%, enquanto as menores preferências médias outorgadas pelos sócios do Mercosul são as concedidas pelo Uruguai ao Equador (90,4%) e as outorgadas pelo Brasil à Colômbia (93,7%).

4

MERCOSUL EM TEMPOS DE PANDEMIA: RESPOSTAS DE POLÍTICA COMERCIAL



A primeira reação institucional do MERCOSUL em relação à pandemia teve o sentido de reforçar o espírito de cooperação entre os países do bloco. Em reunião virtual convocada pela Presidência pro tempore do Paraguai, em 19 de março de 2020, os chefes de estado e altos representantes dos quatro países declararam que “... es necesario generar espacios de concertación regional multisectoriales, que aborden esta problemática con perspectiva estratégica y solidaria, colocando a la ciudadanía en el centro de los esfuerzos colectivos”¹.

- Esta reunião resultou em uma Declaração dos Presidentes na qual eles expressam sua vontade de atuar em sete frentes:
- Facilitar o retorno dos cidadãos ou residentes dos Estados Partes do MERCOSUL a seus lugares de origem ou residência;
- Levar em consideração as especificidades das áreas de fronteira no desenho e execução das medidas aplicáveis à circulação de bens, serviços e pessoas, de modo a reduzir os impactos dessas medidas sobre essas comunidades;
- Notificar os demais Estados Partes das medidas adotadas ou que venham a ser adotadas na fronteira;
- Remover os obstáculos que impeçam a circulação de bens e serviços e estudar medidas para agilizar o trânsito e transporte de insumos e produtos e primeira necessidade, incluindo os de alimentação, higiene e cuidados da saúde;
- Avaliar a oportunidade de rebaixar tarifas de importação aplicadas a insumos e produtos destinados a prevenir enfermidades e ao cuidado da saúde no marco da emergência do Covid-19;
- Organizar reuniões virtuais entre os Ministros de Relações Exteriores, Saúde, Interior e Segurança para a troca de informações, boas práticas e coordenação de ações de interesse comum; e
- Convocar o BID, a CAF e o FONPLATA para que avaliem de forma conjunta linhas de ação que contribuam para enfrentar a pandemia.

Como se pode observar, a iniciativa emite sinais de boa vontade em cooperar durante a pandemia, mas não estabelece nenhum mecanismo formal ou institucional para levar adiante as iniciativas listadas. Problemas operacionais foram tratados e superados bilateralmente pelas partes envolvidas. Mas as medidas de política, inclusive aquelas de política comercial, foram adotadas unilateralmente por cada um dos membros, sem coordenação ou notificação aos demais sócios.

Em 20 de abril, os coordenadores do MERCOSUL fizeram reunião por videoconferência para avaliar o contexto das medidas sanitárias e comerciais no contexto do Covid-19. Nesta oportunidade, decidiram formalizar o recurso às videoconferências como mecanismo legal do Mercosul com o objetivo de dinamizar o funcionamento de todos os órgãos do bloco. A Presidência pro tempore do Paraguai recordou as instruções que constaram da Declaração dos Presidentes de 19 de março, mas a única decisão tomada em relação a estas instruções foi a de realizar um levantamento, compilação e publicação do conjunto de medidas (comerciais, de transporte, de saúde, etc.) adotadas por cada Estado Parte, vinculadas com a pandemia, em coordenação com a Secretaria do MERCOSUL². Passado um mês desta reunião, não há ainda informações disponíveis sobre as medidas adotadas no site da Secretaria do MERCOSUL.

Aporte ao FOCEM para combate coordenado ao COVID-19

Talvez a única medida efetiva adotada pelo MERCOSUL como bloco no contexto da pandemia tenha sido a aprovação, por meio da Decisão 01/20, de um aporte de US\$ 16 milhões adicionais para o projeto Plurinacional “Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde”, que serão destinados totalmente ao combate coordenado contra o Covid-19.

¹ <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-mercosur-acuerdan-medidas-contra-el-coronavirus/>

² <https://www.cancilleria.gov.ar/es/actualidad/noticias/los-coordinadores-del-mercosur-evaluaron-el-impacto-de-las-politicas-sanitarias>

Estes recursos, que serão financiados por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), não serão reembolsáveis e não estarão sujeitos a cobrança de taxas financeiras.

Uma primeira partida de US\$ 5,8 milhões estará disponível para fortalecer a capacidade de diagnóstico do vírus, com a compra de equipamentos, insumos, materiais para a proteção dos operadores e kits para a sua rápida detecção. Por outra parte, os novos fundos permitirão o desenvolvimento da técnica de sorodiagnóstico que detecta a resposta de anticorpos dos pacientes, sejam sintomáticos ou assintomáticos, a fim de conhecer o grau de penetração que tem tido a epidemia na população.

Este Projeto FOCEM, aprovado em 2011, conta com a participação conjunta dos Estados Partes fundadores do MERCOSUL – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – e vem realizando ações coordenadas de investigação, melhorias em infraestrutura, equipamento, publicações e lançamento de um programa de Doutorado em Saúde nos quatro países.

No marco do mencionado Projeto Focem, foi desenvolvida uma rede entre Instituições de grande prestígio em investigação científica na área da saúde pública regional (o Instituto de Biomedicina de Buenos Aires (IBIOBA-CONICET) da Argentina, a Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ) do Brasil, o Laboratório Central de Saúde Pública (LCPS) e CEDIC no Paraguai e o Instituto Pasteur de Montevideú, no Uruguai). Isso permitiu uma rápida resposta e articulação coordenada de recursos para a atenção às demandas desta pandemia.

Medidas de política comercial para lidar com a pandemia

- o contexto internacional

A pandemia do Covid-19 eclodiu em meio a um contexto internacional marcado pela crise do multilateralismo e pela crescente fragmentação da governança global. Além da perda da capacidade de cooperação e coordenação de políticas entre os principais atores, observava-se uma crescente tendência à fragmentação da regulação do comércio internacional – com a proliferação de regras que afetam o comércio sendo produzidas em foros bilaterais, regionais, plurilaterais ou por padrões privados –, além de sinais de “desglobalização” e realocação de elos das cadeias de produção.

No período que se segue à eclosão da pandemia, três reações de política adotadas em muitos países relevantes atingem a estrutura de produção nas cadeias de valor: (i) o isolamento social e seus impactos sobre a oferta de trabalho; (ii) o fechamento de fronteiras com seus efeitos sobre a logística; (iii) as medidas de restrição de exportações de suprimentos e insumos de produtos médicos ou considerados estratégicos, chamadas de “sickening-ty-neighbor”³, que dificultam a produção de bens finais necessários à sobrevivência e ao combate ao vírus.

As duas primeiras reações têm impactos bastante negativos sobre a produção e o comércio internacional, mas, passada a crise, e com algum custo, podem ter seus efeitos superados. A terceira reação pode ter consequências mais duradouras e nefastas se incorporada às políticas de longo prazo.

- o contexto do MERCOSUL

Após a reunião de alto nível, realizada em meados de março de 2020, quando houve manifestação de intenção de cooperação e coordenação de esforços, os sócios do MERCOSUL adotaram uma série de medidas de política comercial de forma unilateral, envolvendo reduções tarifárias, suspensão de medidas antidumping, facilitação de importações e restrições às exportações de produtos relacionados ao combate à pandemia.

³ Ver Evenett, S. (2020).

A pandemia atinge o bloco em um momento em que a coordenação de políticas entre seus membros tornava-se crescentemente difícil. A divergência de preferências em relação aos rumos da política comercial externa (reforma da TEC e agenda de negociações externas) não é recente, mas se acirrou a partir do final de 2019. Neste ambiente, a busca por coordenação de políticas comerciais para lidar com a pandemia poderia representar engessamento e atraso na implementação de medidas de emergência.

Eliminação de tarifas de importação de bens relacionados ao combate ao Covid-19

Desde meados do mês de março até fins de maio de 2020, os quatro sócios do MERCOSUL anunciaram medidas de eliminação de tarifas de importação de produtos relacionadas ao combate ao Covid-19. As listas de produtos com reduções tarifárias foram adotadas por cada um dos países individualmente e, em alguns deles, produtos foram sendo acrescentados às listas iniciais em função das necessidades que se foram apresentando com a evolução da pandemia.

Os instrumentos legais utilizados para as reduções tarifárias não foram as listas de exceção à TEC ou os demais mecanismos já existentes para administrar exceções tarifárias no MERCOSUL, como, por exemplo, a Resolução 08/08, que regula ações pontuais no âmbito tarifário por razões de abastecimento. Tendo em vista que instrumentos regulares de administração de exceções no bloco requerem consultas e negociações entre os membros – em geral demoradas – estes não seriam mecanismos adequados para situações de emergência.

Os instrumentos legais divulgados por Argentina, Brasil e Paraguai fizeram referência ao art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, que determina que “nenhuma das disposições do Tratado será interpretada como impedimento para a adoção ou o cumprimento de medidas destinadas, entre outras, à proteção da vida e da saúde das pessoas”. A resolução divulgada pelo Uruguai menciona a legislação aduaneira doméstica.

As medidas tarifárias anunciadas por Brasil e Paraguai terão vigência até 30 de setembro. O Decreto 333/2020, publicado pela Argentina, faz menção ao tempo que perdure a emergência sanitária. No caso do Uruguai, a resolução não faz referência ao prazo de duração das medidas adotadas.

A Tabela 4.1 apresenta o número de produtos que tiveram tarifas de importação eliminadas com o objetivo de contribuir para o combate à pandemia em cada um dos sócios do MERCOSUL. A contagem dos produtos foi realizada no nível de desagregação em que estes aparecem nas listas nacionais, de modo que pode haver produtos descritos a 8 dígitos da NCM, mas também alguns com 10 dígitos ou na categoria de ex-tarifários.

A tabela tomou como base a classificação criada pela OMC4 para identificar o tipo de produtos que foram alvo de medidas de política comercial. Essa classificação foi adaptada pelos autores deste Informe para incorporar produtos que não se encontravam na lista usada como referência pela OMC, mas que tiveram suas tarifas de importação eliminadas pelos países do MERCOSUL para fins de combate à pandemia.

4 Ver OMC (2020a), Trade in medical goods in the context of tackling covid-19. Pp 11-13. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf

Tabela 4.1

Número de produtos com tarifas de importação eliminadas em função do combate ao Covid-19

Categorias	Argentina	Brasil	Uruguai	Paraguai
Medicamentos (produtos farmacêuticos)	2	188	0	3
Suprimentos médicos	37	101	13	21
Equipamentos médico-hospitalares	74	135	5	3
Equipamento de proteção individual	13	33	5	6
TOTAL	126	457	23	33

Fonte: OMC e regulações nacionais.

A lista de produtos com tarifas eliminadas no caso do Brasil é bastante extensa e muito maior que as dos demais sócios. Apesar disso, as listas dos demais países não são subconjuntos da lista brasileira. Há muitos produtos nas listas da Argentina e do Uruguai que não constam da lista brasileira. No caso do Paraguai, apenas um produto não é coincidente. Isso significa que se criou com essas medidas de emergência mais um amplo conjunto de produtos que estão em exceção à TEC. Embora sejam medidas temporárias, há que observar se estes produtos serão automaticamente reincorporados à TEC ou se terminarão por compor mais um mecanismo de exceção a vigorar na união aduaneira.

Observa-se que, no caso do Paraguai e do Uruguai, o maior número de produtos com reduções tarifárias está relacionado a suprimentos médicos. No caso da Argentina, os equipamentos médico-hospitalares concentram o maior número de produtos, seguidos dos suprimentos médicos. Já o Brasil reduziu tarifas para igual número de produtos classificados como medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, embora o número de produtos da lista brasileira seja maior que as dos demais países em todas as categorias de produtos.

É importante notar que vários desses produtos já estavam classificados em mecanismos de exceção à TEC e, portanto, já havia diferenças nas tarifas de nação mais favorecida (NMF) cobradas por cada sócio. A Tabela 4.2 apresenta a média das tarifas vigentes anteriormente à sua eliminação em cada um dos países para as categorias apresentadas na Tabela 4.1.

Tabela 4.2

Tarifas médias NMF incidentes sobre os produtos antes da eliminação de tarifas devido à Covid-19

Categoria	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Medicamentos (produtos farmacêuticos)	7,7	7,8	7,5	7,7
Suprimentos médicos	11,4	11,0	10,0	10,2
Equipamentos médico-hospitalares	8,4	8,4	2,3	2,3
Equipamento de proteção individual	16,5	16,6	13,0	15,4

Fonte: OMC

Enquanto as tarifas médias incidentes sobre medicamentos são praticamente iguais, no caso dos equipamentos médico-hospitalares as diferenças são muito significativas. Boa parte dos produtos classificados nesta categoria são equipamentos e bens de capital, que já contavam com mecanismos de exceção estabelecidos, por meio dos quais os sócios menores aplicavam tarifas mais reduzidas do que os sócios maiores. Mas há diferenças relevantes também nas tarifas de equipamentos de proteção individual, com o Paraguai cobrando tarifas menores que os demais sócios.

A Tabela 4.3 apresenta uma comparação das tarifas médias de NMF adotadas por um conjunto de países selecionados com a média NMF para o MERCOSUL antes das reduções tarifárias para esses produtos. Observa-se que a Índia é o país que apresenta tarifas médias mais elevadas para as três primeiras categorias: medicamentos, suprimentos médicos e equipamentos médico-hospitalares. Mas a tarifa média do MERCOSUL para equipamentos de proteção individual supera muito as médias dos demais países, justamente os produtos, como máscaras, que foram alvo de conflitos comerciais internacionais em razão da escassez de oferta no auge da crise.

Tabela 4.3

Tarifas médias NMF para produtos relacionados ao combate à Covid-19: Mercosul e países selecionados

País/bloco	Medicamentos	Suprimentos médicos	Equipamentos médico-hospitalares	Equipamento de proteção individual
MERCOSUL	7,7	10,7	5,4	15,4
China	2,1	7,4	2,5	7,2
Coreia do Sul	6,9	8,1	1,5	7,1
Estados Unidos	0	2	0,1	2,1
Índia	10	15	9	12
México	5,5	5,1	2,3	8,1
Vietnam	0,8	4,3	0,2	11,4
Mundo	2,1	6,2	3,4	11,5

Fonte: OMC

Outras medidas de política comercial adotadas pelos países do MERCOSUL no período da Pandemia.

No campo da política comercial, quatro foram as linhas de ação dos governos do MERCOSUL à crise do Covid-19: (i) eliminação de tarifas de importação para produtos farmacêuticos, produtos de higiene e equipamentos médico-hospitalares necessários à prevenção e combate ao vírus; (ii) eliminação de direitos antidumping incidentes sobre as importações de produtos relevantes para o combate e tratamento da Covid-19 (iii) adoção de iniciativas de facilitação de trâmites aduaneiros nas importações desses produtos; e (iv) proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia.

O Anexo apresenta um quadro com o resumo de cada uma das medidas tomadas pelos quatro países do MERCOSUL desde a eclosão da pandemia na região. Como se pode observar, o conjunto das medidas busca aumentar a oferta e reduzir os preços de produtos necessários para lidar com a pandemia, tanto pela via da liberalização de importações – eliminação de tarifas e de medidas antidumping e facilitação de trâmites burocráticos de importações –, quanto pela via das restrições às exportações – licenciamento e proibição de exportações.

Não foram apenas os países do MERCOSUL que recorreram a medidas de restrições de exportações. Esta foi a resposta de política comercial à crise mais frequente na maioria dos países. Até o final do mês de abril, mais de 80 países haviam adotado medidas de restrição de exportações de produtos médico-hospitalares destinados à prevenção e combate ao Covid-19.

Em um contexto internacional como esse, a decisão de eliminar tarifas temporariamente não é suficiente para garantir o suprimento dos produtos necessários nos mercados domésticos. Houve relatos de episódios de pirataria e desvio de cargas no mercado internacional. Mas, tão ou mais grave que isso, diversos países desenvolvidos adotaram medidas emergenciais de confisco, nacionalização ou proibição de exportações de produtos médicos. Medidas desse tipo criaram conflitos até mesmo entre membros da União Europeia⁶.

Não há informações sobre conflitos envolvendo restrições de exportações entre países membros do MERCOSUL. Se houve algumas dificuldades, elas foram pontuais e foram superadas através de entendimentos entre autoridades do bloco.

Ainda que se reconheça que políticas de restrição de exportações possam ser defensáveis em momentos em que alguns produtos são essenciais à proteção da saúde humana, elas representam uma ameaça às soluções cooperativas e à recuperação do comércio mundial. Preocupações com segurança no abastecimento de produtos essenciais à saúde humana (que, além de bens médico-hospitalares, podem envolver alimentos) acabam levando os países a buscarem autossuficiência, adotando medidas de proteção e estímulo à produção local. O resultado é perda de eficiência, redução do comércio e dos esforços de cooperação e menor crescimento econômico.

Para os países do MERCOSUL, exportadores de alimentos, o melhor cenário é aquele em que as medidas de restrição às exportações sejam suprimidas com a superação da pandemia e que a confiança no comércio internacional seja restabelecida como fonte de suprimento de produtos complementares à produção nacional.

⁵ Ver: <https://www.globaltradealert.org/reports/54>

⁶ Ver Hoekman et al. (2020)

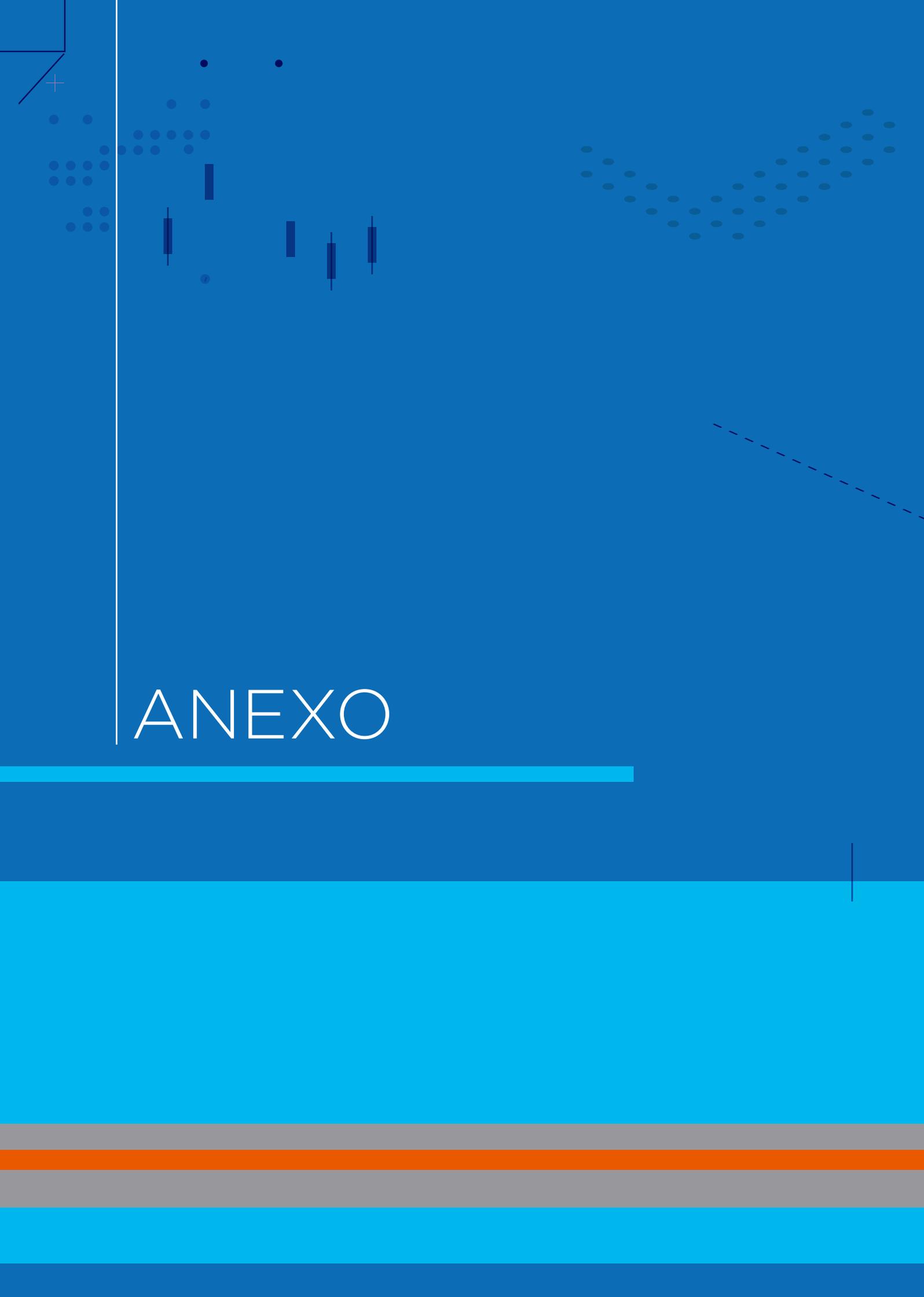


REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, M. (Org). (2007). *Discussões sobre Regras de Origens*. Editora Aduaneiras.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A). *Acordo de Associação Mercosul – União Europeia*. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro, 4 jul. 2019. http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf.
- Carciofi, R. Gayá, R y Campos, R. (2019). *Acuerdo con la UE: Mercosur necesita revitalizar su agenda interna*. CECE. Octubre 2019. <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/acuerdo-ue-mercotur.pdf>
- CNI (2016). *Ampliação do Acordo Comercial entre o Brasil e o México* – Documento de Posição da Indústria. <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/documento-de-posicao-da-industria-ampliacao-do-acordo-comercial-entre-brasil-e-mexico/>
- Evenett, S. (2020). *Sickening thy neighbour: Export restraints on medical supplies during a pandemic*. <https://voxeu.org/article/export-restraints-medical-supplies-during-pandemic>
- FMI (2019). *World Economic Outlook*. October, 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>
- FMI (2020). *World Economic Outlook Update, June 2020, June 2020*. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020?utm_medium=email&utm_source=govdelivery
- Hoekman, B., M. Fioni e A. Yildirim, (2020) *COVID-19: Export controls and international cooperation*. In Baldwin, R.&Evenett, S. (orgs), *COVID-19 and Trade Policy: Why turning inside won't work*. CEPR Press. Centre for Economic Policy Research. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- INTAL – BID (2014-15). *Informe MERCOSUR N° 20*. <https://publications.iadb.org/es/publicaciones?keys=Informe+MERCOSUR>
- INTAL-BID (2015-16). *Informe MERCOSUR N° 21*. <https://publications.iadb.org/es/publicaciones?keys=Informe+MERCOSUR>
- INTAL-BID (2017). *Informe MERCOSUR N° 22*. Integración <https://publications.iadb.org/es/publicaciones?keys=Informe+MERCOSUR>
- Michalczewsky, K. et al. (2019). *MERCOSUR – European Free Trade Association Agreement. MERCOSUR Series*. BID-INTAL. <https://publications.iadb.org/en/mercotur-european-free-trade-association-agreement>. P. 17.
- Oliveira, I., Motta Veiga, P., Rios, S.P. e Ribeiro, F. (2018). *The Political Economy of Trade Policy in Brazil*, IPEA / CINDES. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9529/1/The_political_economy_of_trade_policy_in_brazil.pdf
- Rozemberg et al. (2019). *Informe Mercotur: hacia um cambio necessário*. BID-INTAL. Junho 2019. <https://publications.iadb.org/es/informe-mercotur-hacia-un-cambio-necesario>
- Távora, F.L. (2019). *Acordo Mercotur-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro* (Parte II). Texto para Discussão nº 268. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal do Brasil. Brasília. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td268>
- Távora, F. L. (2020). *O Brexit da Argentina (em meio à pandemia de Covid-19 causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2) e o Futuro do Mercotur*. Texto para Discussão nº 281. Núcleo de Estudos

e Pesquisas/CONLEG/ Senado, abril/2020. Brasília.Disponívelem: www.senado.leg.br/estudos.

- UNCTAD (2002). *Admission and establishment*, UNCTAD Series on issues in international investment agreements. https://unctad.org/en/Docs/iteit10v2_en.pdf
- UNCTAD (2020). *World Investment Report 2020*. Disponível em <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2769>
- UNCTAD (2020). *Investment Trends Monitor*. Issue 33, January, 2020. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d1_en.pdf
- OMC (2020a). *Trade in medical goods in the context of tackling covid-19*. Pp 11-13. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf
- OMC (2020b). COVID-19: *Trade and trade-related measures*. June, 2020.



ANEXO

País	Medida	Data
Argentina	Certos produtos eliminados da lista que exige requisitos de licenciamento não automáticos de importação (exemplo: equipamentos médicos e equipamentos de proteção individual) (15 linhas tarifárias no nível de 8 dígitos, nos capítulos 22; 38; 62; 63; 65; 90 da NCM)	19/03/2020
	Implementação temporária do requisito de licenciamento de exportação em ventiladores médicos (aparelhos de respiração artificial) (NCM 9019.20.10)	20/03/2020
	Suspensão temporária dos direitos anti-dumping sobre as importações de seringas hipodérmicas de plástico descartáveis, estéreis, com ou sem agulhas (NCM 9018.31.11; 9018.31.19) da China (inquérito iniciado em 15 de setembro de 2009 e definitivo imposto instituído em 15 de março de 2011). E suspensão temporária dos direitos anti-dumping sobre as importações de soluções parenterais (NCM 3004.90.99) do Brasil e do México (inquérito iniciado em 29 de junho de 2018 e direito definitivo instituído em 2 de dezembro de 2019)	21/03/2020
	Suspensão temporária dos direitos anti-dumping sobre as importações de soluções parenterais (NCM 3004.90.99) do Brasil e do México (inquérito iniciado em 29 de junho de 2018 e direito definitivo instituído em 2 de dezembro de 2019)	24/03/2020
	Implementação temporária do requisito de licenciamento de exportação para determinados produtos (capítulos 22; 28; 29; 30; 38; 39; 40; 62; 63; 84; 90 da NCM)	28/03/2020
	Eliminação temporária de tarifas de importação de determinados produtos (capítulos 22; 29; 38; 39; 40; 63; 65; 84; 90; 94 da NCM). Importações também isentas de IVA e taxa estatística	03/04/2020
	Importação de certos produtos temporariamente isentos de IVA (capítulos 22; 29; 38; 39; 40; 63; 65; 84; 90; 94 da NCM)	15/04/2020 (por 60 dias)
	Eliminação temporária do requisito de Declaração Juramentada de Composição de Produto (DJCP) em determinados equipamentos de proteção individual (NCM 6210.10.00; 6307.90.10; 6307.90.90; 6505.00.22),	03/04/2020 - 02/06/2020. Em 2 de junho de 2020, a eliminação foi estendida por 120 dias.
	Autorização temporária para aceitar excepcionalmente documento de origem em formato eletrônico para credenciamento e determinação da origem de mercadorias importadas e acesso a preferências tarifárias que fazem parte de acordos preferenciais assinados pela Argentina (LAIA, Israel, Egito e SACU). Não é necessária a apresentação do formato original à alfândega.	06/04/2020
	Adoção de uma nova regulamentação que impõe requisitos de licença de exportação para 12 novos produtos médicos.	24/04/2020
Adições à lista de produtos com direitos de importação isentos de impostos concedidos. Os produtos afetados também estão isentos da taxa estatística paga sobre as importações.	11/05/2020	





Brasil	Eliminação temporária das tarifas de importação de certos equipamentos de proteção individual (capítulos 17; 22; 25; 28; 29; 30; 33; 34; 37; 38; 39; 40; 48; 55; 56; 59; 61; 62; 63; 65; 72; 73; 76; 84; 85; 87; 90; 94)	18/03/2020 - 30/09/2020
	Implementação temporária de requisitos especiais de licenciamento de exportação para determinados produtos (capítulos 22; 29; 38; 39; 40; 56; 62; 63; 65; 73; 90 da NCM)	19/03/2020
	Implementação de um regime especial de licenciamento de exportação de mercadorias para combater a pandemia de COVID-19	19/03/2020
	Eliminação temporária dos requisitos de licenciamento de importação de certos produtos (por exemplo, tubos de plástico a vácuo para coleta de sangue e seringas) (NCM 3822.00.90; 3926.90.40; 9018.39.99; 9018.31.11; 9018.31.19)	23/03/2020
	Suspensão temporária dos direitos anti-dumping em tubos de plástico a vácuo para coleta de sangue e seringas (NCM 3822.00.90; 3926.90.40; 9018.39.99; 9018.31.11; 9018.31.19) importados da China, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos	25/03/2020 - 30/09/2020
	Implementação temporária de autorização prévia de exportação de cloroquina, hidroxicloroquina, azitromicina, fentanil, midazolam, etossuximida, propofol, alcurônio, vecurônio, rocurônio, succinilcolina, ivermectina e nitazoxanida (NCM 2941; 3003; 3004; 3005; 3004; 3005; ; 2933; 2934; 3003; 3004; 2934; 3003; 3004)	mar/20
	Eliminação temporária dos requisitos de licenciamento de importação de determinados produtos usados no tratamento de COVID-19 (dispensa de licenciamento de anuência da Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior "SUEXT") (NCM 3921.13.90; 5503.20.10; 6210.10.00 ; 9018.90.10)	20/03/2020
	Eliminação temporária do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre determinados produtos (NCM 2207.20.19; 3808.94.11; 3808.94.19; 3808.94.29; 3926.20.00; 3936.90.40; 3926.90.90; 3926.90.90 ; 4015.19.00; 7326.20.00; 9004.90.20; 9004.90.90; 9018.19.80; 9018.39.23; 9018.39.99; 9019.20; 9020.00.90; 9025.11.10)	03/2020 - 30/09/2020
	Proibição temporária de exportação de equipamentos de proteção individual, ventiladores mecânicos e monitores (NCM 3926; 6116; 6216; 6307; 9018; 9004; 8473) (a proibição está sujeita a exceções, desde que as necessidades da população do Brasil sejam atendidas)	24/04/2020
	Procedimentos administrativos temporariamente relaxados sobre a importação de certas máquinas e equipamentos médicos usados e suas partes	11/05/2020
	Extensão a imposição de requisitos de licenciamento de exportação para 10 medicamentos adicionais usados para combater o surto de COVID-19.	13/05/2020
	Eliminação do IPI na importação de termômetros digitais.	19/05/2020





Paraguai	Eliminação temporária das tarifas de importação de certos equipamentos de proteção individual e produtos farmacêuticos	16/03/2020
	Implementação temporária de requisitos de licenciamento de exportação em máscaras faciais e álcool etílico (NCM 3808.94.19; 3808.94.29; 6307.90.10; 9020.00.90)	17/03/2020 (durante 1 ano)
	Extensão da redução temporária das tarifas de importação de certos produtos incluídos na lista de exceções do Paraguai à Tarifa Comum do Mercosul (Capítulos 18; 20; 22; 29; 34; 37; 39; 40; 42; 66; 67 ; 69; 70; 71; 73; 76; 82; 83; 84; 85; 90; 91; 92; 94; 95; 96)	12/03/2020 - 30/06/2020
	Redução temporária do IVA sobre as importações de determinados equipamentos de proteção individual e produtos farmacêuticos (NCM 2828.90.11; 3808.94.19; 3808.94.29; 4015.11.00; 6210.10.00; 6307.90.10; 6307.90.90; 9020.00.90)	20/03/2020 - 30/06/2020
Uruguai	Eliminação temporária das tarifas de importação de certos equipamentos de proteção individual e produtos farmacêuticos, devido à pandemia do COVID-19 (capítulos 28; 30; 34; 35; 38; 39; 40; 56; 62; 63; 65; 90; 94). As importações também estão isentas de outros impostos e taxas.	24/03/2020

Fonte: OMC (2020b)