

BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NA OMC: relações econômicas, disputas comerciais, crise financeira e câmbio

Vera Thorstensen
Daniel Ramos
Thiago Nogueira
Fernanda Giancesella

INTRODUÇÃO

As relações entre Brasil e União Europeia (UE) sempre ocuparam posição de destaque no comércio exterior do Brasil. Seja tomada como bloco, seja considerando os países europeus individualmente, a UE é origem e destino de importante pauta comercial brasileira há muitas décadas.

A crise financeira de 2008 trouxe novos desafios para as relações bilaterais, mas também a perspectiva da retomada das negociações para a conclusão de um acordo preferencial de comércio (APC) que objetiva a superação das barreiras existentes no comércio entre o Brasil e o bloco, bem como aprofundar e fortalecer os fluxos comerciais já existentes. Vale frisar que o Brasil vem enfrentando a concentração e reprimarização de sua pauta de comércio, fato que desperta a preocupação do governo e dos formuladores de políticas públicas brasileiros.

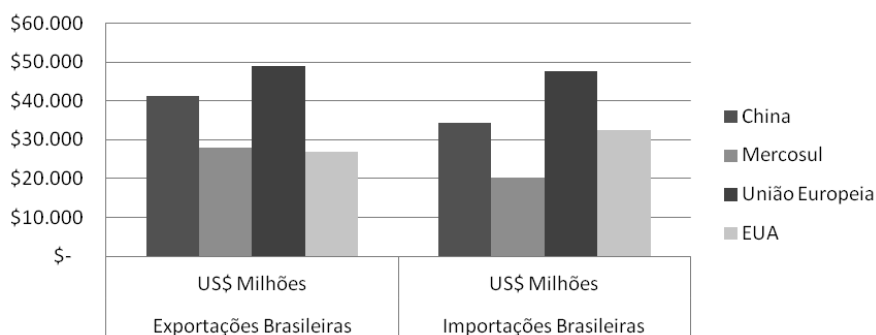
Nesse sentido, o significativo mercado europeu, ainda que em fase de reestruturação, representa indispensável oportunidade para a exportação de produtos brasileiros, bem como para a integração brasileira às cadeias globais de valor que possam propiciar o necessário ganho de competitividade aos setores produtivos nacionais. A superação de barreiras não-tarifárias e o mútuo reconhecimento de padrões de comércio já garantiria relevante redução de custos no comércio bilateral.

O presente artigo tem por objetivo traçar breve panorama sobre as relações comerciais bilaterais entre Brasil e União Europeia, especialmente considerando suas relações na Organização Mundial do Comércio. Para tal, o artigo divide-se em três partes. A primeira analisa as relações comerciais entre Brasil e UE nos últimos anos, a diversidade e qualidade da pauta de comércio e a evolução das negociações de um APC inter-blocos (Mercosul – UE). A segunda parte examina as disputas comerciais passadas e atuais no âmbito da OMC, não se restringindo apenas àquelas envolvendo o Brasil e a UE, mas também os demais estados parte do Mercosul, dado que as tensões comerciais existentes entre estes e o bloco europeu podem trazer consequências para as relações brasileiras com a UE. Finalmente, a terceira parte do artigo analisa os desafios e perspectivas atuais da relação bilateral, dedicando-se a compreender os efeitos da crise e da questão cambial sobre o futuro da relação comercial Brasil-UE.

2. RELAÇÕES COMERCIAIS

A UE é um dos principais parceiros comerciais do Brasil, com uma população conjunta de mais de 780 milhões de pessoas, PIB combinado de 20,8 trilhões de dólares e o comércio bilateral de cerca de 130 bilhões de dólares por ano. Comparativamente, a União Europeia é o maior parceiro comercial individual do Brasil, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex).

Gráfico 1. Balança comercial brasileira 2012 – principais parceiros

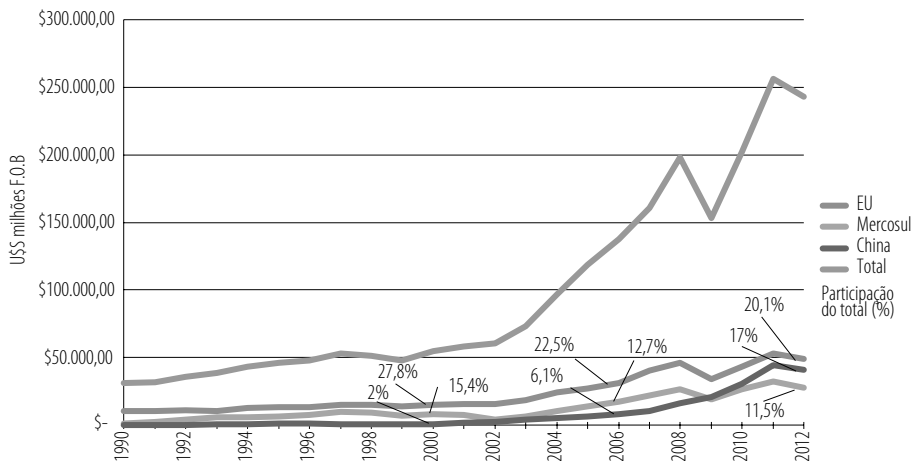


Fonte: SECEX/MDIC.

Em uma série temporal, nota-se que, apesar da diversificação de parcerias brasileiras, a UE conseguiu manter sua relevância através do tempo, sendo, em

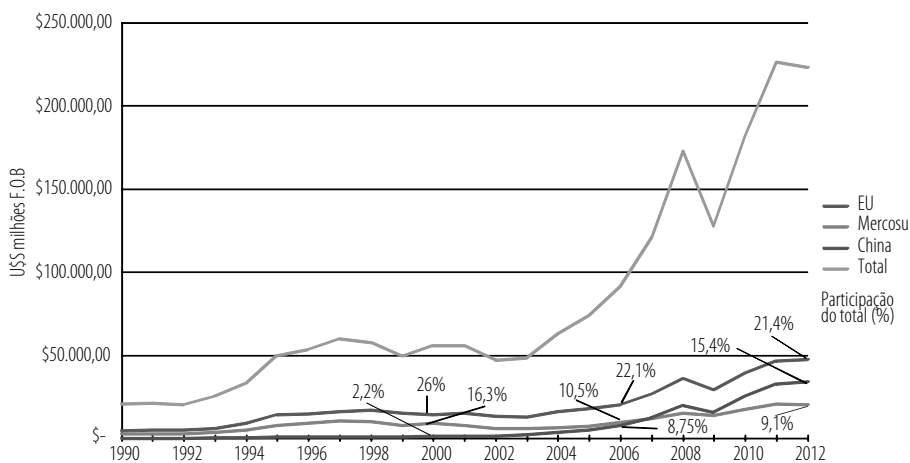
2012, o destino de 20,1% das exportações brasileiras e a origem de 21,4% das importações do país. No entanto, a sua participação percentual no comércio brasileiro vem perdendo força, dado que em 2000 a UE representava o destino de 27,8% das exportações e a origem de 26% das importações. Como pode ser verificado nos gráficos a seguir, a participação tem sido absorvida pela China.

Gráfico 2. Exportações Brasileiras – valor e participação



Fonte: SECEX/MDIC.

Gráfico 3. Importações Brasileiras – valor e participação



Fonte: SECEX/MDIC.

Para melhor entender a evolução e características do comércio entre Brasil e UE, será realizada uma breve análise das trocas comerciais entre o Brasil e o bloco.

2.1 Análise da pauta comercial entre Brasil e UE

Ao longo dos últimos cinco anos, as relações comerciais entre Brasil e União Europeia aumentaram em volume. Segundo dados da SECEX, em 2012, o valor total dos produtos exportados pelo Brasil à União Europeia totalizaram 48,6 bilhões de dólares. Deste total, doze setores do Sistema Harmonizado (HS na sigla em inglês) a 2 dígitos se destacam na cesta de exportação do Brasil à União Europeia, somando 35.063,08 milhões de dólares ou cerca de 72% do valor total das exportações. Em 2012, os valores exportados para esses 12 produtos, segundo dados da Secex, foram:

US\$ milhões	HS	Participação no total de exportações	Principais produtos exportados no setor a 2 dígitos
1.314,34	02	2,7%	Carnes de bovino, desossadas, frescas refrigeradas ou congeladas; frango em pedaços congelados; e carnes e miudezas salgadas ou em salmoura, secas ou fumadas
3.220,31	09	6,6%	Café não torrado e não descafeinado
2.982,48	12	6,1%	Soja, mesmo triturada, exceto para sementeira
1.636,70	20	3,4%	Suco de laranja não fermentado
4.735,87	23	9,7%	Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja
6.611,83	26	13,6%	Minérios de ferro, de cobre e de níquel, e seus concentrados
4.688,10	27	9,7%	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos
2.144,86	47	4,4%	Celulose de madeira de não conífera, à soda ou sulfato, semibranqueada ou branqueada
1.270,73	71	2,6%	Ouro (incluído o ouro platinado) em outras formas semimanufaturadas, para usos não monetários
1.743,32	72	3,6%	Ferroníquel; ferronióbio; produtos siderúrgicos semi-manufaturados, de ferro ou aço, não ligados, ou de ligas de aço.
2.976,16	84	6,1%	Outros: Partes de motores de pistão ou de ignição, a diesel ou semidiesel; Bombas para combustíveis, lubrificantes ou arrefecimento; Bombas de ar para reciclagem; Torneiras e outros dispositivos; Máquinas e aparelhos mecânicos.
1.738,38	88	3,6%	Aviões e outros veículos aéreos, e suas partes.

Fonte: SECEX/MDIC.

Cabe ressaltar que, ao longo dos últimos 5 anos, as oleaginosas diminuíram em quantidade exportada mais que proporcionalmente ao aumento de

seu preço, resultando em menor fatia da cesta em 2012 que em 2008, comparativamente. Há, ainda, novos produtos que ganharam mercado e aumentaram sua participação na pauta de exportação.

Em contrapartida, grandes nichos industriais com razoável participação na pauta de exportação em 2008 sofreram nos últimos 5 anos. Os mais afetados foram veículos automóveis, tratores, caminhões e outros veículos terrestres, com suas partes e acessórios; cobre; alumínio; calçados; e madeira e carvão vegetal. Ainda, boa parte do setor têxtil e de confecções (subitens 54, 55, 57, 61 e 62) diminuiu em muito sua já pequena participação na pauta de exportações.

Com relação às importações brasileiras de produtos europeus, o valor total em 2012 foi de 47,7 bilhões de dólares. Desse volume, 12 setores HS a 2 dígitos se destacam, totalizando U\$ 38.623,21 milhões de dólares, ou cerca de 81% das importações. Segundo dados da Secex, esses setores foram:

US\$ milhões	HS	Participação no total de importações	Principais produtos importados no setor a 2 dígitos
3.301,79	27	6,9%	Óleos leves de petróleo ou de minerais betuminosos; gás natural, liquefeito; e coques e semicoques de hulha, de linhita ou de turfa.
3.067,30	29	6,4%	Produtos químicos orgânicos, com destaque para tiocompostos orgânicos; compostos heterocíclicos de hetero-átomo(s) de azoto (nitrogênio); e hormonas, prostaglandinas, tromboxanos e leucotrienos.
3.853,29	30	8,1%	Produtos farmacêuticos: anti-soros e produtos imunológicos modificados; vacinas para medicina humana; toxinas de culturas de microorganismos; e composições mistas.
1.296,54	31	2,7%	Aduobos (fertilizantes) minerais ou químicos, potássicos e azotados.
1.555,39	38	3,3%	Produtos das indústrias químicas: inseticidas, fungicidas, e reagentes de diagnóstico ou de laboratório.
1.933,26	39	4,1%	Plásticos e suas obras: polímeros de etileno, de cloreto de vinilo e fluorados; poliacetais, poliéteres, resinas epóxicas; policarbonatos e resinas alquídicas; e poliamidas, resinas amínicas, resinas fenólicas e poliuretanos.
1.409,66	73	3,0%	Obras de ferro fundido, ferro ou aço: tubos e acessórios, construções e partes; e parafusos, pinos, roscas etc.
10.653,51	84	22,3%	Máquinas: partes exclusivas para motores de pistão ou de ignição por centelha e para motores a diesel ou semidiesel; Máquinas e aparelhos com função própria. Veios (árvores) de transmissão.
3.903,51	85	8,2%	Partes de motores e geradores; aparelhos de recepção, conversão e transmissão ou regeneração de voz e suas partes; e aparelhos para ligação ou conexão de circuitos elétricos.
4.307,95	87	9,0%	Automóveis de passageiros e outros veículos para transporte de pessoas, e suas partes e acessórios.
1.165,32	88	2,4%	Helicópteros e aviões de grande porte, e suas partes.
2.175,68	90	4,6%	Instrumentos e aparelhos óticos e visuais para medicina, cirurgia, odontologia e veterinária; Artigos e aparelhos ortopédicos; e Instrumentos e aparelhos para regulação ou controle, automáticos.

Fonte: SECEX/MDIC.

Cabe ressaltar que todos os produtos acima aumentaram em valor sua participação na pauta desde 2008. Outros produtos, apesar de representarem só 1,8% da pauta em 2012, aumentaram significativamente sua participação, reservada a 0,8% em 2008. Dentre eles, do total de nove linhas tarifárias do sistema harmonizado a dois dígitos, cinco produtos encontram-se dentre os agrícolas, especificamente produtos hortícolas (HS 07), frutas (HS 08), cacau (HS 18), preparações alimentícias (HS 19 e 20). Apenas os produtos dos subitens HS 05 (outros produtos de origem animal), 24 (tabaco) e 41 (peles, exceto a peleteria e couros) tiveram clara queda em sua já escassa participação na soma.

A análise dos principais setores a 2 dígitos HS confere a falsa impressão de que a pauta de importação do Brasil de produtos de origem da UE seria mais concentrada do que sua pauta de exportação ao bloco. A realidade, no entanto é diversa. Há um enorme contraste entre a diversificação da pauta importada pelo Brasil e a concentração de sua pauta exportadora.

Dentre os produtos exportados pela EU analisados na tabela acima, a concentração dos três principais subitens a quatro dígitos do HS não chega a 50% em metade dos setores. Destes, apenas quatro ultrapassam 90% do valor total a dois dígitos (o setor de óleos de petróleo e coque, com 98,13%, o setor farmacêutico, com 98,62%, o setor de fertilizantes químicos, com 95,03%, e o de aviões e helicópteros, com 99,78%). Em outras palavras, as exportações europeias para o Brasil concentram-se em 12 setores, mas com produtos diversos dentro de cada setor.

HS	US\$ Milhões	Participação %	Valor dos três principais subitens no setor (em US\$ milhões)
27	3.301,79	98,13%	3.240,06
29	3.067,30	49,62%	1.522,00
30	3.853,29	98,62%	3.800,20
31	1.296,54	95,03%	1.232,14
38	1.555,39	79,68%	1.239,38
39	1.933,26	41,71%	806,44
73	1.409,66	47,88%	674,92
84	10.653,51	18,78%	2.000,76
85	3.903,51	25,60%	999,34
87	4.307,95	89,19%	3.842,15
88	1.165,32	99,78%	1.162,72
90	2.175,68	48,42%	1.053,42

Fonte: SECEX/MDIC.

As exportações brasileiras ao bloco, por sua vez, dentre os 12 principais setores analisados, apenas em um caso os três principais subitens a 4 dígitos não representam mais de 80% do valor total do setor a 2 dígitos.

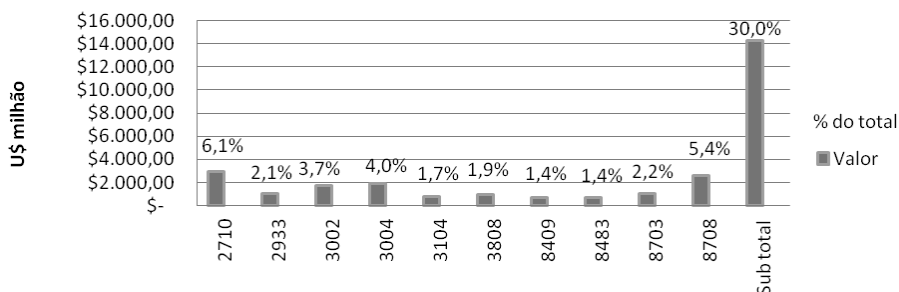
HS	US\$ milhões	Participação %	Valor dos três principais subitens no setor
2	\$ 1.314,34	82,66%	\$ 1.086,40
9	\$ 3.220,31	99,91%	\$ 3.217,26
12	\$ 2.982,48	99,89%	\$ 2.979,28
20	\$ 1.636,70	99,98%	\$ 1.636,45
23	\$ 4.735,87	99,98%	\$ 4.735,12
26	\$ 6.611,83	98,03%	\$ 6.481,83
27	\$ 4.688,10	99,93%	\$ 4.684,65
47	\$ 2.144,86	100,00%	\$ 2.144,85
71	\$ 1.270,73	93,97%	\$ 1.194,15
72	\$ 1.743,32	81,55%	\$ 1.421,75
84	\$ 2.976,16	50,15%	\$ 1.492,58
88	\$ 1.738,38	100,00%	\$ 1.738,36

Fonte: SECEX/MDIC.

A concentração da pauta exportadora brasileira em comparação com a pauta de exportação europeia para o Brasil se faz mais clara quando calculamos o percentual que os principais subitens a 4 dígitos tem no total exportado e importado, respectivamente. O resultado é relevante: 36 itens a 4 dígitos são responsáveis por 67,16% do total brasileiro exportado à Europa, ao passo que outros 36 itens a 4 dígitos são responsáveis por apenas 45,23% do total importado pelo Brasil.

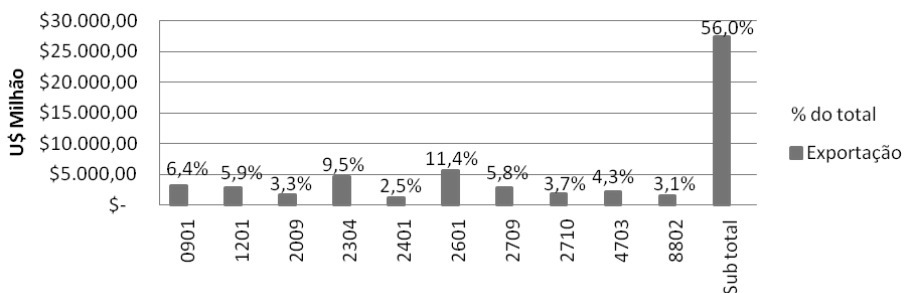
Ou seja, de um total de U\$ 38.623,21 bilhões de dólares, apenas 30,02% da pauta pode ser resumida nos 10 maiores subitens a 4 dígitos, ao passo que a pauta de exportação brasileira para a EU concentra 56,05% de seu total nos 10 principais itens, conforme gráficos a seguir.

Gráfico 3. Importações Brasil-UE a 4 dig



Fonte: SECEX/MDIC.

Gráfico 4. Exportações Brasil-UE a 4 dig



Fonte: SECEX/MDIC.

3. SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS

O Sistema Geral de Preferências (SGP) foi criado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, no final dos anos 60, visando promover as exportações dos países em desenvolvimento e seu crescimento econômico. Consiste em tratamento tarifário preferencial unilateral e não recíproco, temporário, autônomo, e autorizado no âmbito da OMC pela Cláusula de Habilitação. Desde 1971, a UE possui regras aduaneiras que garantem tarifas menores a produtos exportados por países em desenvolvimento, permitindo acesso preferencial ao mercado europeu. O Brasil beneficiou-se desse sistema por anos até a Regulação (EU) 978 de 2012 do Conselho e do Parlamento, que reformou o Sistema Geral de Preferências, e que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2014. Esta lei ampliou os itens parte do SGP, e retirou da sua lista alguns países, tendo por justificativa da-

dos do Banco Mundial dos últimos 3 anos que incluem países de rendimento médio alto com base no Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita. Dentre os desfavorecidos, estão Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela. Paraguai continua abarcado pelo SGP.

A partir de 2014, portanto, a saída do Brasil do SGP irá afetar três grandes segmentos de exportação, antes beneficiados pelo SGP. Tendo por base dados da SECEX para o ano de 2012, as exportações atingidas são: carnes nas linhas SH 020714 e 021099, responsáveis pelo total de \$794,41 milhões de dólares; ferro-ligas, na linha SH 7202, responsável por \$944,95 milhões de dólares; e o setor 88, de aeronaves e aparelhos espaciais, responsável por \$1.738,38 milhões de dólares. Apenas essas três frentes, equivalem a 9,59% do valor total somado com os 13 principais setores de exportação analisados acima, e 7,12% do total exportado para a UE em 2012. Os impactos da saída do Brasil no SGP serão significativos.

A contrapartida para a redução de beneficiários do SGP em 2014 será a inclusão de novos produtos¹ na lista do SGP, maior redução das tarifas e validade de 10 anos para o acordo, com constante revisão. Dentre os novos produtos, nenhum é de grande peso para a balança comercial brasileira.

3.1 Acordo Preferencial de Comércio entre Mercosul e União Europeia

Iniciativas para a integração comercial entre o Brasil e a União Europeia tiveram início em 1995, a partir do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação², que entrou em vigor em 1999 no âmbito do Mercosul. Esse acordo-quadro tem por objetivo fomentar o aprofundamento das relações entre as partes e a preparação das condições para a criação de uma associação inter-regional. Para tanto, o acordo-quadro prevê o estabelecimento de um canal específico para diálogo, o Conselho de Cooperação. Esperava-se, com o acordo, promover investimentos e aprofundar o diálogo político, econômico e comercial, por meio do estreitamento da cooperação em matéria

1 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150026.pdf

2 Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados-partes, por outro – Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul, disponível em <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21996A0319(02):PT:HTML)>

de: normas agroalimentares e industriais, propriedade intelectual, energia, transportes, telecomunicações, proteção do ambiente, educação, informação e cultura, bem como por meio da cooperação aduaneira, estatística, empresarial, científico-tecnológica.

Em junho de 2000, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a Decisão CMC nº 32, em que os Estados partes do Mercosul assumiram compromisso de não negociar individualmente acordos de comércio envolvendo redução de tarifas³, motivo pelo qual o Brasil manteve seus diálogos comerciais com a União Europeia ligados ao Mercosul. Assim, no mesmo ano, as partes abriram negociações para um acordo que incluiria três capítulos: diálogo político, cooperação e comércio. Apesar do diálogo profícuo, as negociações foram suspensas em 2004, para serem reavivadas na Cúpula CALC-UE de Lima em 2008, com a assinatura de uma declaração conjunta cujo objetivo foi retomar as discussões⁴ em três pilares: político, comercial e de cooperação.

Nesse ínterim, os estudos de viabilidade e sustentabilidade do acordo com o Mercosul iniciado pelo Conselho Europeu por meio da Universidade de Manchester foram concluídos, com a publicação de estudos de complementaridade e viabilidade de um acordo de livre comércio nos âmbitos automobilístico, agrícola, silvícola, financeiro e comercial em 2008⁵.

Em maio de 2010, na Cúpula de Madrid, aproveitando o ensejo da conclusão do acordo concluído na Conferência Ministerial de Ciência, Tecnologia e Inovação, as partes relançaram as negociações⁶. Fica claro, no entanto, que os esforços da União Europeia em implementar o Acordo Regional com o Brasil dependem de uma agenda de sustentabilidade. O Programa Estratégico para o Mercosul proveu 50 milhões de euros em projetos de sustentabilidade, que são

3 Cf. Decisão Mercosul/CMC/DEC. Nº 32/00, *Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo*, assinada em Buenos Aires, em 29 de junho de 2000. De acordo com o Artigo 1º: “Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.”

4 Conforme Mercosur-European Union Troika Summit Joint Declaration, Peru, 17 May 2008, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/100459.pdf>

5 Os estudos podem ser encontrados no site da Comissão Europeia dedicado a estudos de sustentabilidade de suas negociações comerciais <<http://ec.europa.eu/trade/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/>>.

6 IV EU-Mercosur Summit Joint Communiqué Madrid, 17 May 2010, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114486.pdf>

parte das ações de cooperação da União Europeia com o Mercado Comum do Sul. Os projetos financiados vão ao encontro dos pontos sensíveis ressaltados nos estudos de viabilidade. Para a UE, apesar de vantagens econômicas, os estudos apontam não só problemas de infraestrutura e integração entre os países do Mercosul mas, principalmente, déficits normativos, e recomendam a adoção de algumas normas trabalhistas e sociais, e reforma de sistemas tributários ou a adoção de normas mais rigorosas em TBT e SPS. Entre os projetos financiados há, por exemplo, o Projeto Econormas de Apoio ao Aprofundamento do Processo de Integração Econômica e ao Desenvolvimento Sustentável do Mercosul, cujo objetivo é auxiliar a implementação de normas de SPS com foco em agricultura.

Em outubro de 2012, na reunião Mercosul – UE para a elaboração do acordo, os grupos de estudo discutiram artigos dos projetos dos seguintes acordos: Serviços e Estabelecimento; Alfândegas, Facilitação de Comércio e Assuntos Relacionados; e de Compras Governamentais. Uma discussão construtiva sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável teve lugar no nível de Negociadores-Chefes. A última reunião Ministerial Mercosul – UE, em janeiro deste ano, deixou claro que ambas as regiões irão iniciar seus respectivos trabalhos preparatórios internos sobre a substância e as condições para o intercâmbio de ofertas, o qual deverá ocorrer, no mais tardar, até o último trimestre de 2013. Há sinais de que o atual governo brasileiro considera importante a finalização das negociações que já se estendem há anos. Ainda, tendo em mente a saída de parte dos membros do Mercosul do SGP europeu, a discussão sobre a conclusão do acordo ganha relevância e espaço na agenda nacional e regional. Em contrapartida, o ônus de se adequar a padrões europeus de sustentabilidade, boa governança e transparência há que ser considerado.

Dado que, como visto, as relações comerciais e perspectivas de seu aprofundamento entre Brasil e UE têm sido desenvolvidas no âmbito da relação inter-blocos, a análise dos eventuais desafios representados por disputas comerciais na OMC deve também levar em conta essa dimensão. Neste aspecto, breves comentários serão feitos em relação às disputas comerciais na OMC envolvendo os Estados partes do Mercosul e o bloco europeu.

4. DISPUTAS COMERCIAIS NA OMC ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Os Estados partes do Mercosul, ao contrário do que ocorre com os membros da União Europeia, não são representados pelo bloco na OMC, mas individualmente. Portanto, não existem disputas envolvendo o Mercosul, mas apenas os Estados partes que o compõem. Eles serão então analisados individualmente, de maneira a compor um quadro compreensivo das disputas comerciais entre os integrantes do Mercosul e a UE.

Os Estados partes do Mercosul e a União Europeia se engajaram, ao longo da história da OMC, em 24 disputas, sendo 12 iniciadas pelos sul-americanos e 12 pelo bloco europeu. Tendo medidas da UE como alvo das reclamações, o Brasil iniciou sete casos, a Argentina quatro e o Uruguai apenas um, enquanto a União Europeia requereu consultas com o Brasil em quatro oportunidades e em oito com a Argentina.

Apesar do volume significativo de casos, mais da metade deles não chegou sequer à fase de painel, o que demonstra, como é frequente na OMC, a preferência das partes em análise por soluções negociadas em detrimento de procedimentos adjudicatórios. Não obstante, cinco disputas iniciadas por Estados Partes do Mercosul geraram decisões do painel e/ou Órgão de Apelação. Das disputas iniciadas pela União Europeia este índice é de apenas quatro relatórios. O histórico também demonstra que tanto os sul-americanos como o bloco europeu buscaram o cumprimento das decisões adversas e notificaram a implementação das recomendações contidas nos relatórios do painel e/ou do Órgão de Apelação⁷.

As disputas envolveram o questionamento de 13 acordos da OMC, com destaque para o GATT (87% das vezes), o Acordo sobre Agricultura (21%), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o Acordo sobre Licenças de Importação e o Acordo Constitutivo da OMC (17% cada), dentre outros, sendo que apenas Brasil, Argentina e Uruguai se envolveram diretamente em disputas contra o bloco europeu, conforme disposto na Tabela 1 a seguir:

7 Cf. WTO, *disputes by current status* [s.d.]. Disponível em: <http://wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm> [Acessado em 25 de fevereiro de 2013].

Tabela 1. Casos envolvendo a UE e o Mercosul por acordo na OMC (1995-2013)

Acordo	Brasil		Argentina		Mercosul	
	D1	d2	D1	d2	D1	d2
GATT	07	04	04	05	12	09
TRIPS	01	---	---	---	01	---
AoA	02	01	01	01	03	02
AAD	01	---	---	02	01	02
ASMC	01	01	---	02	01	03
LIC	01	02	---	01	01	03
VA	---	01	---	---	---	01
TRIMs	---	01	01	01	01	02
TBT	---	---	02	01	02	01
SPS	---	---	01	---	01	---
Têxtil	---	---	---	01	---	01
SVG	---	---	---	02	---	02
A. Const.	01	---	03	---	04	---

Fonte: WTO, *disputes by agreement [s.d.]*. Elaborado por CCGI e atualizado até 25.02.2013.

Notas: D1 – País como demandante contra a União Europeia; d2 – País como demandado da União Europeia.

A partir dessa análise geral, é necessário aprofundar os questionamentos levantados nestes casos, de forma a identificar potenciais entraves nas negociações a partir de contenciosos comerciais entre Brasil – e, portanto, Mercosul – e União Europeia.

4.1 Mercosul x União Europeia

Apenas Brasil (7), Argentina (4) e Uruguai (1) iniciaram casos contra a União Europeia no âmbito da OMC. Não há registros de participação direta do Paraguai em nenhum caso, enquanto a Venezuela apenas requereu consultas no início da OMC, no caso *US – Gasoline*, no qual o Brasil também foi demandante, em 1995.

O único caso uruguaio na OMC questionou o tratamento preferencial conferido à Índia e ao Paquistão pela União Europeia em relação ao comércio de arroz, o que violaria, nas alegações do Uruguai, o princípio da Nação Mais Favorecida – NMF⁸. Entretanto, o caso não superou a fase de consultas.

8 Cf. *EC – Implementation of the Uruguay Round Commitments Concerning Rice* (WT/DS25/1).

A Argentina requereu consultas com a União Europeia em quatro oportunidades, das quais apenas uma originou adoção de relatório do painel pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC)⁹: *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*¹⁰, sobre a importação de alimentos e produtos agrícolas em decorrência do banimento dos produtos biotecnológicos ligados ao setor banidos pela legislação europeia¹¹.

O Brasil iniciou sete casos contra a União Europeia, sendo que em três oportunidades não foram além da fase de consultas. Nas disputas *EC – Measures Affecting Differential and Favourable Treatment of Coffee*(1998) e *EC – Measures Affecting Soluble Coffee* (2000), a controvérsia se originou pelas vantagens conferidas a países latino-americanos com programas para o combate da produção e do tráfico de drogas no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP) europeu, acarretando em redução tarifária no setor do café, prejudicando as exportações brasileiras para o bloco europeu. No entendimento brasileiro, significaria ultrapassar os limites do tratamento especial e diferenciado, contrariando o disposto no Artigo XXIV, do GATT (Cláusula de Habilitação)¹².

No terceiro caso que não acarretou na abertura de painel, de 2010, o Brasil, com o apoio da Índia, questionou a apreensão, por autoridades holandesas, de medicamentos genéricos em trânsito, produzidos na Índia com destino ao Brasil, que faziam escala no porto de Amsterdã (Holanda), infringindo a lei de patentes da União Europeia¹³. Contudo, para o Brasil, isto representaria

9 Dentre os casos que se encerraram na fase de consultas ou que dela ainda não avançaram estão: *EC – Measures Affecting Importation of Wine* (WT/DS263/1), em que a Argentina questionou as medidas europeias envolvendo o setor de bebidas alcoólicas (vinhos); *EC – Measures Affecting the Tariff Quota for Fresh or Chilled Garlic*(WT/DS349/1), em que as medidas europeias aumentavam a quota tarifária de importação de alho provindo da China em detrimento do exportador argentino; e *EC and a Member State – Certain Measures Concerning the Importation of Biodiesel* (WT/DS443/1), a demanda mais recente, iniciada em 2012, em que a legislação espanhola para o biodiesel estabelecia quantidades mínimas do produto a ser consumida para atingir metas de energia renovável, considerado incompatível com as regras da OMC segundo as autoridades argentinas.

10 O caso também teve como demandantes o Canadá e os Estados Unidos

11 Cf. *EC – Approval and Marketing of Biotech Products* (WT/DS293/1). No caso, a decisão do painel foi desfavorável à União Europeia (WT/DS293/R), tendo sido o caso resolvido por acordo bilateral das partes (WT/DS293/41).

12 Cf. *EC – Measures Affecting Differential and Favorable Treatment of Coffee* (WT/DS154/1) e *EC – Measures Affecting Soluble Coffee* (WT/DS209/1).

13 Cf. *EC and a Member State – Seizure of Generic Drugs in Transit* (WT/DS409/1).

grave violação ao acordo TRIPS, justamente pelos medicamentos estarem em trânsito, ou seja, sem qualquer objetivo comercial ou de distribuição em solo europeu. O caso também serviu para o Brasil demonstrar sua posição contrária à discussão de regras consideradas TRIPS-*plus* em negociação no Acordo ACTA¹⁴.

Nos quatro casos restantes, o acordo não foi alcançado e o painel e/ou o Órgão de Apelação emitiram seus relatórios. No ano 2000, o Brasil questionou a metodologia do *zeroing* aplicada pela União Europeia para calcular o direito *antidumping* no setor de tubulação e canos¹⁵, obtendo decisão favorável tanto do painel¹⁶ quanto do Órgão de Apelação¹⁷, obrigando o bloco europeu a rever a medida e a fórmula de cálculo.

Os principais casos entre Brasil e União Europeia foram iniciados em 2002, um sobre os subsídios do açúcar¹⁸ e outro sobre a classificação tarifária do frango desossado salgado¹⁹. No caso *EC – Chicken Cuts*, o Brasil alegou que a mudança de classificação tarifária aumentava a tarifa aplicada para o frango desossado salgado, sem que houvesse razão para isso. O Brasil obteve decisões favoráveis²⁰ e a União Europeia comunicou a alteração de sua legislação em 2006²¹. No caso *EC – Export Subsidies on Sugar*, Brasil, Austrália e Tailândia consideraram incompatível com a OMC a criação de categorias de açúcar elegíveis para receber apoio doméstico ou subsídios diretos à exportação no âmbito da Organização Comum para o Açúcar (CMO), criada pela UE. Apesar de ter obtido decisões desfavoráveis na OMC²², o bloco europeu ainda não notificou a implementação das recomendações adotadas no OSC, suscitando novos questionamentos no âmbito do Comitê sobre Agricultura e no Conselho Geral do GATT, com se verá adiante.

14 Cf. WTO, TRIPS Council, *Minutes of Meeting – held on 5 June 2012*, IP/C/M/70, 1º de Outubro de 2012, § 170.

15 Ver *EC – Tube or Pipe Fittings*, WT/DS219/1.

16 Cf. WTO, *EC – Tube of Pipe Fittings*, Panel Report, WT/DS219/R.

17 Cf. WTO, *EC – Tube of Pipe Fittings*, Appellate Body Report, WT/DS219/AB/R.

18 Ver *EC – Export Subsidies on Sugar* (WT/DS266/1).

19 Ver *EC – Chicken Cuts* (WT/DS269/1).

20 Cf. WTO, *EC – Chicken Cuts*, Panel Report, WT/DS269/R e WTO, *EC – Chicken Cuts*, Appellate Body Report, WT/DS269/AB/R.

21 Ver WTO, *EC – Chicken Cuts*, WT/DS269/15/Add.1 e WT/DS269/17/Add.1.

22 Ver WTO, *EC – Export Subsidies on Sugar*, Panel Report, WT/DS266/R e WTO, *EC – Export Subsidies on Sugar*, Appellate Body Report, WT/DS266/AB/R.

4.2 União Europeia x Mercosul

A União Europeia requereu consultas, dentre os Estados Partes do Mercosul, apenas com o Brasil (4) e a Argentina (8), envolvendo dez acordos diferentes. Muito embora apenas quatro casos tenham originado relatórios do painel e/ou do Órgão de Apelação, a gama de setores em conflito é maior, como se verá a seguir.

Dos casos iniciados contra a Argentina, apenas três já originaram relatórios do painel e/ou do Órgão de Apelação, todos desfavoráveis à Argentina. No caso *Argentina – Hides and Leather*, a União Europeia, devido à forte crise econômica argentina de 2001, não foi adiante na exigência do cumprimento do relatório exarado pelo painel, enquanto nos casos *Argentina – Footwear (EC)* e *Argentina – Ceramic Tiles*, o país sul-americano notificou a implementação das decisões, encerrando as disputas. A Tabela 2 apresenta um resumo dos casos movidos pelo bloco europeu contra a Argentina e os setores afetados:

Tabela 2. União Europeia vs. Argentina na solução de disputas da OMC (1995-2013)

Nº	Nome da disputa	Início	Setores Envolvidos	Painel/AB
DS77	Argentina – Textiles and Clothing	1997	Tarifa do setor têxtil acima da consolidada	Não.
DS121	Argentina – Footwear (EC)	1998	Salvaguardas provisórias e definitivas no setor de calçados	Sim.
DS145	Argentina – Countervailing Duties on Importations of Wheat Gluten from the EC	1998	Medidas compensatórias definitivas no setor de trigo	Não.
DS155	Argentina – Hides and Leather	1998	Proibição à exportação de facto no setor de couro bovino	Sim.
DS157	Argentina – Definitive Anti-Dumping on Importations of Drill Bits from Italy	1999	Medidas antidumping no setor de brocas	Não.
DS189	Argentina – Ceramic Tiles	2000	Medidas antidumping no setor de pisos	Sim.
DS330	Argentina – Countervailing Duties on Olive Oil, Wheat Gluten and Peaches	2005	Medidas compensatórias nos setores de azeite, trigo e pêssegos	Não.
DS438	Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods	2012	Medidas administrativas restritivas à importação de bens	Não.

Fonte: WTO, *dispute by country/territory* [s.d.]. Elaborado por CCGI e atualizado até 25.02.2013.

No caso *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods*, a União Europeia questiona diversas medidas administrativas tomadas pelas autori-

dades alfandegárias argentinas com vistas a inibir a importação de bens, tais quais o fornecimento de declarações como condição para a aprovação da importação; a exigência de diversos tipos de licenças; e medidas protelatórias para liberação das mercadorias importadas ou, ainda, a criação de mais restrições²³.

Em relação ao Brasil, dos quatro casos abertos pela União Europeia apenas o caso *Brazil – Retreaded Tyres (EC)* gerou adoção de relatório pelo OSC. Neste caso, a proibição de importação de pneus remoldados foi o principal tema da controvérsia²⁴. O caso foi primeiramente decidido no âmbito da solução de controvérsias do Mercosul, em que o Laudo Arbitral determinou que o Brasil deveria abrir exceção aos demais Estados Partes do bloco para a importação de pneus remoldados, podendo manter a proibição em relação ao resto do mundo²⁵. Ainda, a justiça brasileira concedera diversas liminares em sede de medidas cautelares para autorizar a importação de pneus remoldados vindos de outras localidades, levando ao pedido de consultas formulado pela UE. Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação reconheceram que a proibição da importação de pneus remoldados era compatível com as regras da OMC por configurar proteção ao meio ambiente, exceção prevista no Artigo XX(b), GATT. Contudo, não poderia o Brasil permitir exceções, pois seria considerada uma discriminação arbitrária²⁶. De modo a evitar tais exceções, o governo brasileiro ajuizou, com sucesso²⁷, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF) para impedir a concessão de liminares ao mesmo tempo em que revogara a exceção concedida aos Estados Partes do Mercosul e, em 2009, por fim, notificou o cumprimento integral da decisão exarada pelo Órgão de Apelação²⁸.

Dentre os casos que não avançaram da fase de consultas, a União Europeia questionou: (i) no caso *Brazil – Measures Affecting Trade and Investment in*

23 Cf. *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods* (WT/DS438/1).

24 *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, WT/DS332/1.

25 Cf. MERCOSUL, TPR, Laudo nº 1/2005, de 25.10.2005; MERCOSUL, TPR, Laudo nº 1/2006, de 25.12.2005; e MERCOSUL. TRIBUNAL ARBITRAL *AD HOC*, Laudo XI, de 25 de outubro de 2005.

26 Cf. *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, Panel Report, WT/DS332/R e *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, Appellate Body Report, WT/DS332/AB/R.

27 BRASIL. STF. ADPF nº 101/DF. Julgamento em 24.06.2009. Publicado no DJe em 05.08.2009.

28 Cf. *Brazil – Retreaded Tyres (EC)*, WT/DS332/19; WT/DS332/19/Add.1 a WT/DS332/19/Add.6.

the Automotive Sector, de 1997, a compatibilidade das políticas de comércio e investimento no setor automotivo brasileiro²⁹. Recentemente, o Brasil adotou política agressiva no setor, exigindo que houvesse conteúdo nacional mínimo para conferência de incentivos fiscais, também objeto de questionamento nos comitês específicos da OMC; (ii) no caso *Brazil – Measures Affecting Payment Terms of Imports*, de 1998, o bloco europeu alegou que o Banco Central do Brasil havia instituído novas regras para prazos de pagamento das importações, violando o Acordo sobre Licenças de Importação³⁰; (iii) em 1999, no caso *Brazil – Measures on Import Licensing Minimum Import Prices*, a União Europeia requereu consultas para avaliar as políticas de preço mínimo e o sistema de licença de importação não-automático, considerada restritiva às exportações de produtos têxteis e outros³¹.

Nesse sentido, as disputas já registradas na OMC revelam um grande número de setores comerciais afetados, além de diversas medidas questionadas, ora sobre medidas restritivas às importações, ora programas de subsídios ou medidas de defesa comercial, dentre outros. Assim, as negociações comerciais entre os Estados Partes do Mercosul e a União Europeia atravessaram diversos obstáculos³² e, pelo volume de comércio entre os dois blocos, continuarão a enfrentar conflitos, conforme demonstrará o item a seguir.

4.3 Novas tensões no âmbito da solução de controvérsias da OMC

As relações comerciais entre Brasil/Mercosul e União Europeia alcançaram novo patamar com o lançamento do Plano de Ação para a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia³³, com objetivo de alcançar um resultado positivo para

29 Cf. *Brazil – Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector*, WT/DS81/1.

30 Cf. *Brazil – Measures Affecting Payment Terms for Imports*, WT/DS116/1.

31 Cf. *Brazil – Measures on Import Licensing Minimum Import Prices*, WT/DS183/1.

32 O Mercosul, na visão europeia, ainda precisa discutir e melhorar diversos pontos internos antes de passar para uma integração comercial com o bloco europeu. Cf. EU. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council –Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, COM(2007)281final. Brussels, 30.05.2007.

33 Em 2011, a CAMEX aprovou resolução criando o Grupo de Coordenação MERCOSUL – União Europeia (GC MERCOSUL-UE). Cf. MDIC. CAMEX. *Resolução Camex nº 06, de 16 de fevereiro de 2011*.

a Rodada Doha, dentre outros compromissos³⁴. Contudo, dado o volume de comércio entre esses dois membros da OMC e a perspectiva da negociação de um acordo preferencial de comércio suscitam diversos questionamentos e podem caracterizar novos possíveis conflitos comerciais vindouros.

A Parceria Estratégica Brasil-União Europeia, por exemplo, estabelece que as partes procurarão elaborar uma abordagem consensual e equilibrada sobre a observância dos direitos de propriedade intelectual, como base para a promoção da inovação e um novo diálogo para o combate à pirataria e à contrafação³⁵. Entretanto, esse objetivo pode gerar conflitos em relação aos princípios defendidos no caso *EC – Seizure of Generic Drugs in Transit*³⁶. Ainda em relação aos medicamentos genéricos, o Brasil questionou a Diretiva 2011/62/EU para prevenção de entrada de remédios falsificados que deveriam cumprir com exigências consideradas, pelo representante brasileiro no Comitê para o TBT, como incompatíveis com o Artigo 2.2, do Acordo TBT³⁷. A União Europeia, por sua vez, questionou os prazos para registro de produtos hospitalares (*medical devices*) no Brasil, considerando haver certa falta de transparência por parte das autoridades brasileiras, além de outros pontos de dificuldade em relação aos procedimentos adotados³⁸.

Consoante os debates tidos nos comitês específicos no âmbito da OMC, é possível identificar algumas zonas de potencial atrito. Ainda há dúvidas sobre os objetivos buscados pela União Europeia e pela Argentina em alguns programas de subsídio, especialmente aqueles adotados para o setor agrícola, para promoção de investimentos³⁹ ou, no caso argentino, para o setor minerador e no tocante à criação de zonas francas⁴⁰.

34 BRASIL; UE. *Parceria Estratégica Brasil-União Europeia – Plano de Ação Conjunto*, 2007. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf> [Acessado em 27 de fevereiro de 2013].

35 *Ibid.*

36 Ver WTO, TRIPS Council, *Minutes of Meeting – 5 June 2012*, IP/C/M/70, 1º de Outubro de 2012, § 170.

37 WTO, Committee on Technical Barriers to Trade. *Minutes of the Meeting of 20-21 March 2012*, G/TBT/M/56, 16.05.12, p. 4-5.

38 *Ibid.*, p. 58-59.

39 WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures. Questions posed by Argentina Regarding the New and Full Notification of the EU, G/SCM/Q2/EU/19, 23.07.12.

40 WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures. Questions posed by the EU regarding the New and Full Notification of Argentina, G/SCM/Q2/ARG/34, 18.06.12.

Em relação às medidas sanitárias e fitossanitárias, a União Europeia manifestou preocupação com o sistema de etiquetagem de produtos de origem animal a ser adotado pelo Brasil e entendeu, em 2010, que haveria pontos ainda a serem esclarecidos⁴¹. A Parceria Estratégica, por sua vez, busca encontrar um mecanismo de consultas em questões sanitárias e fitossanitárias em vistas a um aprofundamento da cooperação e do crescente entendimento recíproco sobre o efeito destes temas no comércio⁴². O Brasil, em 2011, manifestou preocupação em relação ao nível de cádmio nos grãos de cacau e no chocolate europeu, alegando que estariam ausentes critérios científicos para sua elevação⁴³, enquanto a Argentina considerou que a legislação europeia não seguia o padrão do internacional para o mel⁴⁴.

Em relação à questão das salvaguardas, o Brasil, em 2012, notificou a imposição de salvaguardas para o vinho de mesa (*Fine and Table Wine*)⁴⁵. O bloco europeu considerou não haver razão para limitar a investigação apenas a este tipo de vinho, pois corresponderia a apenas 10-15% da produção vinícola do Brasil e não haveria dano grave ou relação de causa e consequência. Contudo, o questionamento mais relevante foi sobre a exclusão dos demais membros do Mercosul para determinação do dano⁴⁶.

A Argentina teve suas recentes medidas restritivas à importação questionadas pelas autoridades europeias (e também de Estados Unidos e Japão) tanto no Comitê para Licenças de Importação⁴⁷ quanto no Conselho Geral para o Comércio de Bens (GATT)⁴⁸. Muito embora tais medidas tenham sido adotadas para conter efeitos da crise econômica argentina, com elevada in-

41 WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. *Summary of the Meeting of 20-21 October 2010*, G/SPS/R/61, p. 11.

42 BRASIL; UE. *Parceria Estratégica Brasil-União Europeia – Plano de Ação Conjunto*, 2007. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf> [Acessado em 27 de fevereiro de 2013].

43 WTO. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. *Summary of the Meeting of 19-20 October 2011*, G/SPS/R/64, p. 8.

44 *Ibid.*, p. 9.

45 Ver G/SG/N/6/BRA/5.

46 WTO, Committee on Safeguards Measures. *Minutes of the Regular Meeting held on 27 April 2012*, G/SG/M/41, 16.7.12, p. 3.

47 WTO, Committee on Import Licensing. *Minutes of the Meeting held on 14 October 2011*, G/LIC/M/34, 05.12.11, p. 4-9.

48 WTO, Council for Trade in Goods, *Minutes of the Meeting of the Council for Trade in Goods of 21 March 2011*, G/C/M/106, 11.05.11, p. 7-12.

flação e alta das importações, os países desenvolvidos não se sensibilizaram e mantiveram posicionamento firme e contrário a essas políticas, utilizando-se dos comitês especializados da OMC como forma de pressionar o governo argentino a rever tais medidas, além dos casos em trâmite no OSC com o mesmo objeto.

Entretanto, os três principais assuntos que foram objeto de questionamento na OMC recentemente se referem aos subsídios para o setor automotivo brasileiro e para o setor açucareiro europeu e medidas adotadas no âmbito do SGP da União Europeia. No primeiro tema, o Brasil aprovou medidas para conceder incentivos fiscais para automóveis fabricados com pelo menos 60% de conteúdo nacional, o que seria incompatível com o Artigo 3, do ASMC, sobre subsídios proibidos, ou ainda, Artigo 2, do TRIMs. No entanto, o Brasil argumentou que a medida traria um efeito positivo, aumentando os investimentos no Brasil e favorecendo as grandes montadoras multinacionais⁴⁹.

No segundo tema, o Brasil considerou que a União Europeia concedera, nos últimos três anos, subsídios à exportação do açúcar além da quota permitida na sua lista de compromissos e, além de tudo, seria violar uma decisão proferida pelo OSC, no âmbito do caso *EC – Export Subsidies on Sugar*⁵⁰. Por fim, no terceiro tema, o Brasil questionou medidas de *waiver* adotadas pela União Europeia em relação ao Paquistão no contexto do SGP europeu. A União Europeia havia sugerido tal medida em auxílio ao Paquistão que havia passado por uma tragédia natural. Contudo, o Brasil resistiu, mas aceitou apenas sob a condição de ser considerado absolutamente excepcional, uma vez que medidas unilaterais como estas deveriam ser evitadas⁵¹.

Desta feita, ainda há muitas questões comerciais com potencial para gerar conflitos no âmbito da OMC e que precisam de tratamento adequado nas relações Brasil-União Europeia, ainda mais se considerada a política regional brasileira de inclusão dos demais Estados Partes do Mercosul na empreitada.

49 WTO, Council for Trade in Goods, *Minutes of the Meeting of the Council for trade in Goods – 7 November 2011*, G/C/M/108 e G/C/M/108/Corr.1, 12.03.12.

50 WTO, Committee on Agriculture. *Compilation of Responses to Questions Raised during the Committee on Agriculture Meeting on 14 November 2012*, G/AG/W/106, 11.02.13, pp. 7-9.

51 WTO, Council for Trade in Goods, *Minutes of the Meeting of the Council for trade in Goods – 1 February 2012*, G/C/M/109, 29.02.2012.

5. CRISE E CÂMBIO

O futuro da relação Brasil – UE depende da superação de diversos pontos de tensão, por vezes concentrados no setor agrícola. Ainda que calcados em práticas comerciais que já fazem parte da pauta de negociação entre o Brasil e o bloco há anos, a importância do mercado europeu para o Brasil e perspectiva de que a tradicional estratégia comercial brasileira esteja dando sinais de esgotamento, indicam que essas barreiras possam ser superadas.

Vale frisar que o Brasil pautou sua política de comércio externo até o momento em esforços para concluir a Rodada Doha no âmbito da OMC, além de privilegiar seus parceiros regionais na América Latina em relação à negociação de novos acordos preferenciais de comércio (APCs). A Rodada Doha apresenta-se em impasse desde, ao menos, 2008 e parceiros comerciais estratégicos do Brasil na região, como México, Chile, Colômbia e Peru sinalizam interesse crescente e vêm firmando importantes novos APCs, potencialmente trazendo impactos significativos ao acesso preferencial brasileiro a esses mercados.

A profusão de novos acordos comerciais, em especial as negociações de grandes acordos regionais como o *Transpacific Partnership* (TPP) e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (entre UE e EUA), traz novo desafio para o Brasil uma vez que esses acordos (conhecidos como *Mega-regionals*⁵²) incluem não apenas a negociação de novas reduções tarifárias, mas a regulação e harmonização de temas importantes para o comércio internacional, como barreiras técnicas ao comércio, propriedade intelectual, investimentos, saúde, padrões trabalhistas, meio ambiente, concorrência entre outros. Alguns desses temas já são regulados pela OMC e têm suas regras desenvolvidas além dos limites impostos pela organização multilateral (*OMC plus*). Outros são temas ainda não regulados multilateralmente, apontando como possível direcionamento da regulação futura do setor (*OMC extra*).

O desafio é que, além de representarem verdadeiros fatores de acesso a mercados, especialmente por meio da harmonização de processos burocráticos e mútuo reconhecimento de padrões de comércio, o Brasil, por estar ausente desse processo de formulação de novas regras de comércio, possa ter

52 MESSERLIN, Patrick. Keeping the WTO busy while the Doha Round is stuck. *VoxEu*, 29 de julho de 2012

dificuldades em avançar posições e regulações que defendam seus próprios interesses.

Finalmente, a atual dinâmica de comércio internacional configura-se, de forma crescente, em estruturas produtivas complexas, envolvendo diversos países e regiões na produção de um determinado bem. A integração das cadeias produtivas significa o incremento da relevância na negociação de regras em serviços e padrões de produção via APCs. As cadeias globais de valor (*global valuechains*)⁵³ impõem uma nova estruturação das regras de comércio e a valorização do correto posicionamento do país nas diversas cadeias produtivas de maneira a maximizar o valor agregado pela produção nacional.

Nesses termos, um eventual acordo comercial com a UE poderia auxiliar na conformação de um novo posicionamento estratégico para o Brasil. De todo o modo, essa perspectiva passa pela negociação em conjunto com seus parceiros no Mercosul. A integração sul-americana encontra-se em momento delicado com tensões geradas pela longa crise econômica enfrentada pela Argentina, que a tem levado a tomar medidas restritivas de comércio, especialmente visando importações brasileiras. Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), as exportações brasileiras para a Argentina caíram 20,75% em 2012 ante ao valor exportado em 2011⁵⁴.

A crise argentina aumentou ainda a tensão na relação entre o país e a UE, após as medidas de (re)nacionalização da empresa petrolífera YPF, em abril de 2012, até então controlada pela espanhola Repsol. As medidas protecionistas argentinas atingiram não apenas as exportações do Brasil, mas também os produtos da UE que, ao lado de EUA, Japão e México, pediu a abertura de um painel contra o país perante o Órgão de Solução de Controvérsias, em 2012⁵⁵. Finalmente, o *impeachment* do presidente paraguaio Fernando Lugo, no mesmo ano, levou à suspensão do Paraguai do bloco até novas eleições presidenciais previstas para abril de 2013, provocando uma crise institucional no Mercosul e adiando a perspectiva de seguimento das negociações sobre um acordo

53 Sobre o tema, vide BALDWIN, Richard, “WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade”, *Policy Insight No. 64*, Centre for Economic Policy Research, dezembro, 2012

54 O Brasil exportou ao todo, em 2012, 13,46 bilhões de dólares a menos que em 2011, sendo um terço desse volume, 4,7 bi, tendo sido extraído do comércio com a Argentina.

55 OMC – caso *Argentina, Measures Affecting the Importation of Goods*, DS438. Vide também os casos similares DS444, DS445 e DS446, movidos, respectivamente por EUA, Japão e México.

de comércio com a UE⁵⁶. Diante deste quadro, e considerando as assimetrias econômicas entre os parceiros envolvidos, as perspectivas de negociação de um APC compreensivo inter-blocos regionais ficam prejudicadas.

Outro fator que deve ser considerado refere-se aos efeitos da crise financeira de 2008. A pior crise econômica desde os anos de 1930 levou a maioria dos países à recessão, atingindo com especial contundência diversos países europeus. Buscando uma saída para a crise, diversos países decidiram por desvalorizar suas moedas (direta ou indiretamente como consequência de políticas monetárias expansionistas) e promover as exportações como meio de estimular o crescimento econômico⁵⁷. A prática do *quantitative easing* (afrouxamento monetário), por meio da compra massiva de títulos de longo prazo pelos Bancos Centrais de diversos países, principalmente pelos EUA, levou à inundação de crédito barato no mercado internacional. Parte desse crédito passou a ser utilizado como capital especulativo em países em desenvolvimento cujas taxas de juros apresentavam-se acima das médias mundiais, como no caso do Brasil.

Esse movimento levou ao mesmo tempo à sobrevalorização das moedas nos países receptores e à desvalorização das moedas dos países que a praticam. O Brasil vem, desde 2010, criticando fortemente a adoção dessa política por parte de países desenvolvidos (especialmente EUA⁵⁸, Japão e, em determinado momento, também a UE⁵⁹). Esse conjunto de práticas que ocasionaram a

56 BBC Brasil, No Chile Cristina Kirchner esfria negociações entre Mercosul e UE, reportagem de 26 de Janeiro de 2013, acessível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130126_kirchner_mercosul_ue_jf.shtml>

57 A manipulação cambial pode ser identificada mesmo antes da crise de 2008, podendo inclusive ser apontada como um dos fatores que levaram ao desequilíbrio atual. No entanto, a crise inegavelmente realçou seus efeitos. Vide BERGSTEN, Fred, GAGNON, Joseph, “Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order”, *Policy Brief N. PB 12-25*, Peterson Institute for International Economics, dezembro de 2012

58 Vide Portal Brasil.gov.br, Política de afrouxamento monetário do FED causa inflação em países emergentes, afirma Mantega, de 27 de abril de 2011, acessível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/04/27/politica-de-afrouxamento-monetario-do-fed-cao-inflacao-em-paises-emergentes-afirma-mantega>>

59 Vide BBC Brasil, Na Alemanha Dilma critica ‘protecionismo’ europeu com ajuda a bancos, reportagem de 5 de março de 2012, acessível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/03/120305_dilma_juros_rw_rc.shtml>. Vide BBC Brasil, Na ONU, Dilma critica ‘política monetária expansionista’ dos países ricos, reportagem de 25 de setembro de 2012, acessível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120925_dilma_discurso_onu_lgb.shtml>.

desvalorização de diversas importantes moedas passou a ser conhecido como ‘guerra cambial’, levando a diretora gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde⁶⁰, a indicar que países desenvolvidos deveriam considerar os impactos de suas medidas monetárias expansionistas sobre o câmbio e economia dos países em desenvolvimento.

Vale frisar que desvalorizações cambiais têm o mesmo efeito econômico de subsídios horizontais, promovendo exportações ao mesmo tempo em que inibindo importações ao mercado doméstico. Os efeitos dos desalinhamentos cambiais sobre tarifas já foram discutidos⁶¹, mas outros instrumentos de comércio também são potencialmente afetados pelos desalinhamentos cambiais, tais como: tarifas, *antidumping*, subsídios, salvaguardas, regras de origem, Artigos I, II, III, XXIV do GATT, apenas para citar algumas das regras de comércio que certamente estão sendo afetadas pelo câmbio.

O Brasil decidiu levar a discussão à apreciação da OMC, tendo apresentado, até o momento, três propostas de estudo do tema na Organização. Apesar da demonstração de simpatia por alguns membros em relação à análise do tema, a busca por soluções tem sido encarada com reserva e ceticismo por muitos que consideram que o FMI seria o fórum mais apropriado para essa discussão.

A primeira proposta do Brasil foi apresentada ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças (WGTDF) em abril de 2011, sugerindo um programa de trabalho que consistiria em uma pesquisa acadêmica sobre o relacionamento entre taxas de câmbio e o comércio internacional (WT/WGTDF/W/53). Em 20 de Setembro de 2011, o Brasil apresentou sua segunda proposta no tema, sugerindo o exame dos mecanismos e remédios comerciais à disposição no sistema multilateral que pudessem permitir os países neutralizar os efeitos de desalinhamentos cambiais (WT/WGTDF/W/56).

O Secretariado da OMC apresentou sua Nota sobre a Revisão da Literatura Econômica, em 27 de setembro de 2011 (WT/WGTDF/W/57), como re-

60 Vide IMF, Opening Remarks by Christine Lagarde, Managing Director, International Monetary Fund, in the Bank of Japan-IMF High-Level Seminar “Challenges of the Global Financial System: Risks and Governance under Evolving Globalization”, Tóquio, 14 de outubro de 2012.

61 THORSTENSEN, Vera, MARÇAL, Emerson, FERRAZ, Lucas, “Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs”, *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3, 2012

quisitado pelo Grupo de Trabalho. Trata-se de uma pesquisa extensa, mas que, curiosamente, utiliza a “linguagem do FMI” e não “linguagem da OMC”. O estudo não toca na questão dos impactos dos desalinhamentos cambiais sobre os princípios, regras e instrumentos da OMC.

A terceira submissão do Brasil, de novembro de 2012 (WT/WGTD-F/W/68), trouxe a discussão sobre os efeitos de desalinhamentos cambiais sobre esses instrumentos, bem como a possibilidade de explorar as regras existentes da OMC para neutralizar esses efeitos. Em reação à submissão brasileira, o representante da delegação da UE compartilhou a preocupação brasileira em relação aos potenciais efeitos negativos dos desalinhamentos cambiais, mas mostrou-se cético quanto à viabilidade da utilização de mecanismos comerciais para lidar com o tema. Argumentou ainda existir a necessidade de novos estudos econômicos para demonstrar os efeitos do câmbio sobre o comércio e afirmou temer que o grupo estivesse “por demasia avançado em termos de ambição”⁶².

As discussões sobre câmbio na OMC apenas começaram. Ainda parece cedo para definir o grau de divergência de posições em relação ao tema e se tal tema pode significar novo empecilho para o desenvolvimento das relações comerciais Brasil-UE.

6. CONCLUSÕES

O quadro demonstrado neste artigo apresenta desafios e oportunidades tão grandes quanto os interesses comerciais envolvidos entre esses dois importantes atores do comércio internacional nas próximas décadas.

O lançamento de novas iniciativas de acordos comerciais entre UE e EUA, bem como dos EUA com países do Pacífico certamente representam forte estímulo para que o Brasil redobre esforços para concluir as negociações entre os dois blocos.

Desafio maior será coordenar posições para resolver o impasse criado nas negociações de Doha da OMC e recolocar a organização no centro do sistema de regulação do comércio internacional. Com a multiplicação de acordos preferenciais e a fragmentação de marcos regulatórios, bem como de sistemas de

62 Vide, OMC, Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças, *Report of the Meeting of 26 November 2012*, WT/WTGDF/M/26, de 25 de Janeiro de 2013, p. 2, para. 10

solução de controvérsias, o fortalecimento da OMC é condição imprescindível para que casos de guerras comerciais entre países não se transformem em guerras econômicas inter blocos regionais.

VERA THORSTENSEN é professora doutora da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento (CCGI). DANIEL RAMOS, THIAGO NOGUEIRA e FERNANDA GIANESSELLA são pesquisadores do CCGI.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, Richard. WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. *Policy Insight No. 64*, Centre for Economic Policy Research, dezembro, 2012.

BERGSTEN, Fred; GAGNON, Joseph. Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order. *Policy Brief N. PB 12-25*, Peterson Institute for International Economics, dezembro de 2012.

MESSERLIN, Patrick. Keeping the WTO busy while the Doha Round is stuck. *VoxEu*, 29 de julho de 2012.

THORSTENSEN, Vera; MARÇAL, Emerson; FERRAZ, Lucas. Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs. *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3, 2012.