

ICTSD

International Centre for
Trade and Sustainable Development

Pontes • Volume 9 • Número 10 • novembro de 2013

O acordo de livre comércio Mercosul-UE: uma perspectiva europeia

by **Patrick Messerlin**

Discuss this article Share your views with other visitors, and read what they have to say

Este artigo analisa as razões do impasse no acordo Mercosul-UE e aponta alguns temas em que as negociações podem avançar, tanto em áreas que envolvam todos os membros do Mercosul como em temas sobre os quais o bloco sul-americano não dispõe de competência exclusiva.

Desde 1998, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE) negociam, sem sucesso, um acordo preferencial de comércio (PTA, sigla em inglês). Quais as razões do impasse? O que pode ser feito para contorná-lo? Sob a perspectiva europeia, o interesse nesse PTA deve-se, em grande medida, ao Brasil. No entanto, a importância do Brasil tem dois lados para a UE: um político e outro econômico, os quais serão analisados a seguir.

Perspectiva política: afinidades Brasil-UE

O Brasil é uma das poucas economias emergentes com as quais a UE tem interagido de modo permanente durante a Rodada Doha. Ao longo das negociações, o Brasil sugeriu algumas concessões por parte dos países emergentes e em desenvolvimento (contrastando com a visão radical indiana e o posicionamento oculto da China), e a UE buscou fazer o mesmo do lado dos países desenvolvidos (contrastando com a posição radical dos Estados Unidos).

Contudo, esse diálogo mais construtivo entre Brasil e UE enfrenta grandes desafios desde o insucesso da Rodada Doha, em 2008, e da grande crise econômica, nesse mesmo ano. No Brasil, o equilíbrio entre interesses ofensivos e defensivos foi alterado em privilégio dos últimos, ecoando o direcionamento da Argentina para uma abordagem protecionista. Na UE, a crise econômica capturou toda a atenção dos tomadores de decisão, congelando as negociações comerciais até o ano passado.

Nos últimos dois anos, o hiato entre Brasil e UE aumentou. O Brasil tem sido progressivamente arrastado pelo protecionismo argentino. Em contrapartida, a UE adotou uma nova dinâmica, favorável a PTAs com grandes parceiros; nesse contexto, foram lançadas negociações com o Japão e, logo em seguida, com os Estados Unidos.

Perspectiva econômica: atração insuficiente

A redução da atração política da UE em relação ao Brasil poderia ter sido contornada por medidas econômicas – mas esse não é o caso. A crise econômica demanda que a UE abra seu mercado prioritariamente para economias que preencham três requisitos: porte; boa regulação; e boa conexão com o resto do mundo através do estabelecimento de PTAs[1]. Somente essas condições são capazes de movimentar os 28 vagões emperrados do trem europeu, por oferecerem economias de escala e escopo suficientemente grandes para impactar os preços domésticos relativos da UE.

O Brasil não preenche essas condições: é ainda uma economia pequena se comparada à UE (correspondendo a 11% do PIB europeu), não é tão bem regulada (mal classificada em *rankings* como o *Doing Business* e aquele elaborado pelo Fórum Econômico Mundial), além de ser Parte do Mercosul, um acordo absolutamente disfuncional.

Por óbvio, o Brasil é grande o suficiente para ser um ator internacional central em alguns setores: agricultura, insumos e alguns setores industriais – inclusive naqueles que demandam uso intensivo de mão-de-obra altamente qualificada, como aviação civil. No entanto, essas características não são propícias à negociação de um PTA com a UE por três razões. Primeiramente, o interesse ofensivo da UE está concentrado em setores em que o Brasil

possui fortes interesses protecionistas. Em segundo lugar, os interesses defensivos da UE são igualmente fortes e bem organizados (agricultura), como evidenciado pelos longos períodos de negociação com pouco progresso nas cotas tarifárias para cerveja ou outros produtos estritamente agrícolas. Por fim, alguns membros da UE têm interesses defensivos cruciais tanto no Brasil quanto na UE – bloqueando o progresso das negociações em ambos os lados do Atlântico (como é o caso da indústria automobilística). Em suma, a economia política das negociações comerciais deixa pouca esperança de que resultados significativos serão alcançados nas negociações de um PTA entre Mercosul e UE.

Adaptando o PTA Mercosul-UE à política europeia pós-Doha

A situação econômica da UE é desesperadora o bastante para forçar o bloco a estabelecer prioridades o mais rápido possível. Contudo, considerando que as atuais negociações são conduzidas pelos países do bloco, e não pelo Brasil isoladamente, não há indícios de que um PTA entre UE e Mercosul esteja entre essas prioridades – a menos que o Brasil altere dramaticamente sua abordagem.

A questão central é avaliar a principal razão por trás do impasse de Doha. À primeira vista, a enorme quantidade de colchetes no texto da declaração de Doha de 2008 pode dar a errônea impressão de que o fracasso esteja associado a questões comerciais. Contudo, uma análise mais cautelosa dos textos evidencia diversos compromissos possíveis – de fato, a reunião da OMC de junho de 2008 transbordava otimismo e entusiasmo até seu colapso brutal.

Uma explicação mais profunda e convincente é a oposição fundamental entre Estados Unidos e China na governança global. A posição estadunidense é de que economias emergentes – em especial a China – deveriam observar as mesmas regras que os países desenvolvidos e que essas regras e disciplinas deveriam ser fortalecidas. Em sentido diametralmente oposto, a China argumenta que as regras atuais do sistema multilateral de comércio são adequadas para os países emergentes, nos quais se encontram enormes regiões subdesenvolvidas.

Nesse contexto, a Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) parece ser uma tentativa dos Estados Unidos de criar uma “OMC versão 2.0”, mais alinhada ao posicionamento estadunidense. Vale notar que, em junho de 2008, Susan Schwab, à época representante de *Comércio* dos Estados Unidos (*USTR*, sigla em inglês) – cujas atribuições incluem a autoridade para assinar acordos comerciais –, ausentou-se da mesa de negociações na reunião da OMC. Em setembro desse mesmo ano, Schwab anunciou o interesse dos Estados Unidos em aderir à TPP.

Se acertada, essa explicação sugere uma Rodada Doha em coma por um longo período, bem como uma dinâmica totalmente nova no regime de comércio mundial – notadamente, a conclusão de mega-PTAs entre as maiores economias globais (Estados Unidos, Japão, China e Taiwan). Esses mega-acordos são os únicos capazes de atrair a atenção dos tomadores de decisão na Europa. Todavia, esses arranjos são desafiadores, já que abordam questões que nunca foram satisfatoriamente solucionadas para muitos desses países (inclusive no mercado interno da UE, o arquétipo de PTA). Entre as referidas questões, destacam-se: normas para bens, regulações do mercado em serviços, balanceamento econômico dos direitos de propriedade intelectual, empresas públicas e regras de investimento.

Nesse contexto, será difícil que a UE, com seu frágil processo decisório, dedique a devida atenção a PTAs com países como o Brasil (ou a Índia), que só se tornarão economicamente atrativos sob o ponto de vista europeu dentro de algumas décadas – quando terão seus regulamentos suficientemente sedimentados em comparação com a UE.

O que deve ser feito?

Se um PTA Mercosul-UE plenamente desenvolvido está fora de alcance, o que então deve ser feito? A suspensão das negociações, como ocorrido em 2004, não é uma alternativa satisfatória porque dá margem a que fortes forças protecionistas operem no Mercosul. A opção é, portanto, focar nos temas em que as negociações podem avançar com chances de serem concluídas de forma bem sucedida, preparando, assim, o terreno para um PTA pleno entre Mercosul e UE no futuro.

Questões comerciais relacionadas a acesso a mercado[2] não são de interesse para os países integrantes do Mercosul, os quais se encontram voltados à promoção de seu crescimento. Por sua vez, cortes tarifários, normalmente sob a forma de cotas tarifárias economicamente contestáveis, não têm impacto positivo e demandam custos políticos elevados. Propostas de liberalização atreladas a mecanismos complicados são autodestrutivas. Dito isso, parece haver espaço para manobra em dois temas: investimentos e serviços, pois estão além da competência do Mercosul e, dessa forma, abrem caminho para negociações bilaterais entre a UE e alguns países membros do bloco sul-americano.

Questões não-comerciais frequentemente inseridas em acordos comerciais e econômicos estabelecidos pela UE – como regramento de pequenas e médias empresas, direitos humanos e política de inovação – formam uma lista longa de itens heterogêneos e politicamente sensíveis e, portanto, apresentam baixo grau de oportunidade para celebração de um acordo. Todavia, tendo em vista que quase todos os itens inseridos nessa rubrica não são da competência exclusiva do Mercosul, também nessa área existe a possibilidade de negociação de acordos bilaterais entre UE e eventuais membros do Mercosul interessados.

Por fim, os temas com maior potencial de acordo são aqueles relacionados à preparação de acesso a mercado – por exemplo, administração alfandegária, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, cooperação industrial, pesquisa e tecnologia, leis ambientais, assistência financeira e visto para trabalhadores. Todos compartilham características importantes que tornam viável o alcance do consenso no atual quadro das negociações, a saber: são de interesse para as Partes independentemente do grau de liberalização de acesso a mercado; são essenciais para tornar significativa uma futura liberalização de acesso a mercado; e não são da competência exclusiva do Mercosul – o que autoriza, portanto, que membros do bloco interessados progridam nas negociações.

Entre os temas em que o acordo é viável, inserem-se questões de grande interesse para o Brasil[3], como aquelas relacionadas à pesquisa, cooperação industrial e transferência de tecnologia, meio ambiente, mudanças climáticas e facilitação comercial.

Como se pode perceber, os temas em que há maior propensão de acordo estão amplamente associados a regulamentos, tais como normas relacionadas a bens agrícolas e industriais e o regramento sobre serviços. Tratativas bem sucedidas nessas searas podem ampliar o impacto de cortes tarifários ou medidas de acesso a mercado em serviços em um futuro acordo comercial pleno. Além do mais, considerando que tais temas suscitam questões complexas, que demandam confiança para serem solucionadas, é necessário preparar desde já o terreno.

Contudo, a negociação de regulamentos é o grande desafio enfrentado em acordos comerciais no século XXI (UE-Japão, Estados Unidos-UE, TPP etc.). Trata-se de um ofício que demanda a escolha cautelosa dos instrumentos de negociação, pois tais escolhas são decisivas e podem fazer toda a diferença.

Na maioria das vezes, a harmonização dos regulamentos não é uma opção possível. O que se denomina como “reconhecimento mútuo” é *de facto* uma harmonização limitada (as disposições centrais são harmonizadas, e somente as demais são mutuamente reconhecidas) e, assim, sofre as mesmas limitações que a harmonização. A “equivalência mútua” aparenta ser um instrumento mais eficiente de negociação[4]: ela implica a concordância de dois países em reconhecer integral e mutuamente a regulação da contraparte. Por óbvio, para se chegar a esse patamar, é necessário uma etapa preliminar, qual seja, um processo conjunto de “avaliação mútua” das duas regulações em questão pelas Partes contratantes. A avaliação mútua pode conduzir a um resultado negativo, em que se constata não haver equivalência mútua dos regulamentos examinados. Por outro lado, o processo pode resultar em solicitações de uma das Partes por alterações nos regulamentos da contraparte antes que possam ser considerados equivalentes. Note-se que esse processo constitui uma oportunidade única para construir – ou restaurar – a confiança entre as Partes contratantes, além de integrar seus respectivos órgãos regulatórios nas negociações.

Considerações finais: “um coringa”?

Há pouca esperança de que as negociações de um PTA pleno entre Mercosul e UE sejam concluídas de forma bem sucedida nos próximos anos. Por outro lado, em muito se pode avançar no que diz respeito a questões menos ambiciosas – mas não menos importantes –, como normas associadas a bens e a alguns serviços e questões relacionadas a mudanças climáticas, energia e tecnologia.

Se progredirem, essas negociações não alterarão o atual nível de proteção dos mercados da UE e do Mercosul, mas criarão os laços necessários de confiança entre as Partes após duas décadas de discursos oficiais hiperbólicos seguidos de nenhuma ação. Igualmente, as negociações permitirão que as possibilidades de acesso a mercado atualmente existentes no Mercosul e na UE sejam usadas em sua plenitude e que novas oportunidades de acesso a mercado sejam negociadas em um futuro PTA pleno.

Contudo, pode haver um coringa. Se a TPP, a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês) e as negociações entre UE e Japão alcançarem resultados promissores, então o Brasil deve reconsiderar sua abordagem e tornar-se mais incisivo nas negociações com a UE para não ser discriminado nesses grandes mercados. Mas essa parece ser uma escolha bastante complicada sob uma perspectiva ampla.

* *Presidente do Comitê Consultivo do Centro Europeu para Economia Política Internacional (ECIPE, sigla em*

inglês), ex-assessor do ex-diretor-geral da OMC, Mike Moore (2001-2002), e professor emérito de Economia na Sciences Po Paris.

[1] Ver: Messerlin, P. The much needed EU pivoting to East-Asia. In: *Asia-Pacific Journal of EU studies*, Vol. 10, No. 2, 2012, pp. 1-18.

[2] Ver: Horn, H.; Mavroidis, P.; Sapir, A. *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*. Bruxelas, 2009.

[3] Ver: Flores, R. In search of a feasible EU-Mercosul Free Trade Agreement. In: Emerson, Michael; Flores, Renato. *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership*. CEPS: Bruxelas, 2013.

[4] Ver: Messerlin, P. The European Union single markets in goods: between mutual recognition and harmonization. In: *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 4, 2011, pp. 410-35.

Add a comment

Enter your details and a comment below, then click **Submit Comment**. We'll review and publish the best comments.

Name required

Email address required

Website optional

Submit Comment

teaching
sohomen



Pesquisar