

O Acordo Mercosul-União Europeia e as condições de finalização em 2018

Raquel Maria de Almeida Rocha – Analista Pleno RAIA-ESPM

Alexandre Galassi – Analista Junior RAIA-ESPM



As negociações entre Mercosul e União Europeia (UE) visam um acordo de associação birregional, ou seja, um acordo de livre comércio entre ambos. Os temas debatidos são: (a) domínios de bens, (b) serviços, (c) investimentos e (d) com-

pras governamentais. As negociações tiveram início em 1999 devido ao início das negociações com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e os europeus queriam colocar o Mercosul como prioridade, como afirma Paula Aguiar Barboza, chefe da divisão de negociações comerciais para Europa e América do Norte do Itamaraty, em entrevista exclusiva. Como ambos os lados estavam insatisfeitos com os termos, as negociações foram interrompidas em 2004. Em 2010 as negociações foram relançadas, mas somente em maio de 2016 que ocorreu, em Bruxelas, a primeira reunião para troca de ofertas – incluindo Bens, Compras Públicas, Investimentos e Serviços.

É relevante notar que em 2010 as exportações do Mercosul para a União Europeia somaram US\$ 49,2 bilhões enquanto as importações foram de US\$ 44,4 bilhões. O saldo comercial no ano de 2010 foi de US\$ 4,7 bilhões superavitários para o bloco latino. Já em 2016 o Mercosul exportou US\$ 41,6 bilhões para a União Europeia enquanto as importações somaram US\$ 43,1 bilhões, representando o saldo comercial US\$1,5 bilhões deficitários para o bloco latino¹.

1. European Commission. Directorate-General for Trade. European Union, Trade in goods with Mercosur 5. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf Último acesso em 14/08/2017.

O foco do acordo é: (i) reduzir taxas alfandegárias, (ii) extinguir barreiras ao comércio de serviços além de nova regulamentação para as compras governamentais, (iii) procedimentos alfandegários, (iv) barreiras técnicas e (v) propriedade intelectual. Mesmo que a União Europeia possua acordos bilaterais com os países do Mercosul, existe um esforço para que ambos se aproximem.

Enquanto bloco econômico regional, a EU é estruturada como um grupo único de países que são representados pelos órgãos comuns. Tal aspecto é de vital entendimento na negociação, é possível afirmar que todos os 28 Estados membros concordaram com os termos do acordo e irão cumprir as mesmas regulamentações. Já o Mercosul não possui a mesma integração por ser uma união aduaneira e não possui organismos centralizadores tão organizados e regulares. O que reflete nos interesses apresentados nas negociações e resulta em mais complicações na negociação. De um lado da mesa de negociação tem uma representação coordenada, já do outro lado a conversa contempla ao menos

Apesar dos entraves e das dificuldades geradas pelos diferentes níveis de integração regional, a negociação continua avançando e caminhando para novas rodadas

quatro interesses e representações distintas. Porém, apesar dos entraves e das dificuldades geradas pelos diferentes níveis de integração regional, a negociação continua avançando e caminhando para novas rodadas.

Ainda é importante notar que mesmo que não existam distinções entre as presidências da Comissão Europeia perante as negociações em termos nacionais, de-

vido a sua supranacionalidade, a Secretaria de Comércio e o Comissário de Agricultura desempenham importantes funções nas negociações. São estes os personagens que conduzem as negociações

– principalmente a Secretaria de Comércio, que atualmente é exercida por uma representante sueca pró acordo. De acordo com Paula Aguiar Barboza, chefe da divisão de negociações comerciais para Europa e América do Norte do Itamaraty, a secretária sueca tem postura ofensiva e que tem dado relevância e apoio ao acordo. Do outro lado, o papel brasileiro e argentino dentro do Mercosul pode ser comparado com o da Alemanha e da França na EU. Os países possuem dis-

cursos semelhantes e positivos em relação ao acordo e consideram que o momento político é altamente propício para o acordo. Algo que fica claro para o bloco europeu e se torna chave para a negociação. Contudo, as instabilidades da política doméstica brasileira podem impactar nessa habilidade de ação do Itamaraty.

Um dos principais entraves para os atores europeus são os desejos protecionistas de alguns dos membros latinos, especialmente o Brasil. Enquanto os europeus buscam concorrência igualitária para as licitações públicas – o que não ocorre atualmente, os países europeus alegam grande dificuldade de acesso de suas empresas as licitações dos países do Mercosul. Outro entrave seria com relação aos padrões de produção e patentes. Já para os atores latinos, o entrave principal é o protecionismo agrícola. Mesmo que os europeus suspendam as barreiras de alguns produtos, os países do Mercosul pleiteiam outros aberturas em outros produtos mais interessantes, com vinhos, laticínios e azeite de oliva na região – o que acarretará impasses nas negociações.

O protecionismo agrícola de parte da União Europeia não é um aspecto novo. O bloco é reconhecido por seu caráter protecionista que vem embasado em re-

gulamentos e normas sanitárias, fitossanitárias e barreiras técnicas que visam defender sua população. No entanto, tais medidas já foram alvo de disputa no órgão de solução de controversas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre 2005 e 2010, o Brasil recorreu três vezes ao órgão de solução de controvérsias com denúncias contra a União Europeia, dessas, duas foram referentes a produtos agrícolas. A negociadora Paula Aguiar Barboza afirmou, que “(...) eles [europeus] sabem que não há saída para você não fazer acordo de livre comércio (...) é claro que alguns setores perdem, esses setores fazem muita gritaria e lá [Europa] o *lobby* agrícola é muito forte”.

Sobre as compras governamentais, o texto recentemente aprovado, de 24 de março de 2017, referente às políticas de concorrência, demonstra forte indicio da disposição sul-americana em dar continuidade as conversas. Apesar disso, o impasse se desenrola porque os países membros do bloco não estão inseridos no Acordo sobre Compras Governamentais (GPA), vigente pela OMC. A UE é um dos signatários do acordo, e o fato de o Mercosul não participar, dificulta o acesso e a competitividade de empresas europeias nas licitações de governos membros do

Mercosul. Regionalmente, o Mercosul tenta costurar seu próprio acordo entre membros, porém tal iniciativa não obteve sucesso.

A negociação é acompanhada de perto no Brasil por grupos como a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Para o setor privado é interessante que o acordo avance, uma vez que, existe o desejo de abertura de novos mercados para os produtores e empresários brasileiros. Em um levantamento realizado pela entidade, foi constatado que 1.101 produtos nacionais possuem vantagem competitiva na exportação para a UE mas atualmente 68% destes sofrem com cotas de importação ou barreiras não-tarifárias. Com o acordo, certificados seriam suficientes para que produtos nacionais possam ser exportados, derrubando barreiras não tarifárias e facilitando o comércio internacional.

A penúltima rodada de negociação aconteceu em 24 de março de 2017 em Buenos Aires tendo como principal meta acordada, o texto de Política de Concorrência. Nesta reunião ficou clara a intenção de colaboração e crescimento mútuo, objetivando uma conclusão breve as negociações. Após esta reunião, o Ministro de Relações Exteriores Brasileiro, Aloysio

Nunes, se encontrou com o Chanceler paraguaio, segundo o Itamaraty. A pauta do encontro foi a aproximação bilateral dentro do próprio Mercosul, e principalmente, o entendimento de que é necessário o fortalecimento regional além do avanço das negociações com o bloco europeu. Tal encontro diplomático demonstra intenção latina de acelerar o ritmo de negociação com os europeus.

A chanceler argentina, Susana Malcorra, afirmou no último mês de março que existe grande convicção de ambas as partes para finalizar o acordo. Do lado do Mercosul existe uma abertura econômica e preferência por parte dos governos a políticas liberais. “Embora sejamos conscientes de que é pouco provável concluir todos os detalhes, queremos pelo menos avançar num acordo do marco político. Estamos convencidos de que temos oportunidades e diferenças; agora temos que trabalhar em áreas nas quais há um maior consenso para ir fechando capítulos parciais e procurar convergências nas áreas onde não há acordo”, disse a chanceler em entrevista ao jornal El País². É importante ressaltar que, como apontado pela chanceler, o acordo implica em algumas medidas que seriam tomadas a longo prazo. Desta forma, será possível

avançar com as negociações estabelecendo pontos de início para o desenvolvimento de aspectos mais complexos ao longo da parceria.

No dia 05 de maio, o embaixador João Gomes Cravinho, chefe da delegação da União Europeia no Brasil, afirmou que "é a primeira vez, em muitos anos, que há vontade política dos dois lados e também convicção de que não há barreiras de natureza técnica que não possam ser superadas", segundo o jornal El País³. Essa convergência acreditada pelo embaixador seria resultado da conjuntura: protecionismo norte americano, necessidade da EU ampliar seus parceiros comerciais como forma de preparo para "pós-Brexit" e vitória da Macron na eleição francesa. Todavia, o próprio diplomata afirma que "otimismo não é sinônimo de garantia" uma vez que o cenário político brasileiro é de incerto, bem como os avanços do nacionalismo europeu. Ademais, o resultado das eleições alemãs também pode servir como fôlego para as negociações – como vimos com a francesa. Esta janela de

oportunidade política é esperada para 2018 – quando ainda ocorrem as eleições brasileiras, mas para aproveitá-la é necessário costurar os acordos até lá.

Na primeira semana de julho ocorreu a última rodada de negociações em Bruxelas, até o presente momento, onde a França liderou o bloco europeu – temendo o impacto que favorecer a exportação de carne bovina argentina ou brasileira pode ter sobre o seu setor pecuarista, deixaram claro que não irá existir liberalização completa neste setor, demasiado sensível. Ofereceram então um sistema de quotas a ser negociado com parceiros. O embaixador Cravinho afirmou que "nossos sistemas políticos na Europa são democracias nas quais existem stakeholders muito variados. E alguns seguramente se sentem ameaçados com a competitividade da agroindústria do Mercosul. Vamos ter que trabalhar com compreensão para solucionar essa questão". Os europeus ainda focam nas obras públicas e serviços, já que querem acesso as licitações públicas nos países membros e

2. EL PAÍS. Sem pressa em negociar com Mercosul, UE prioriza acordo comercial com o Japão. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/19/internacional/1489933334_715191.html Último acesso em 14/08/2017.

3. COMEX DO BRASIL. Embaixadores discutem perspectiva de acordo Mercosul e União Europeia no Enaex 2017. <https://www.comexdobrasil.com/embaixadores-discutem-perspectiva-de-acordo-mercosul-e-uniao-europeia-no-enaex-2017/> Último acesso em 14/08/2017.

possam operar com igualdade, enquanto os países latino americanos buscam proteger a sua indústria. As próximas rodadas de negociações já estão agendadas para setembro em Bruxelas e em outubro no Brasil.

Também é importante apontar que a UE vem negociando acordos com México, Austrália, Coreia do Sul e Canadá. Um acordo comercial com o Japão foi firmado no início de julho – na verdade um compromisso político pois os detalhes do tratado em si serão acordados com maior cautela. Desta forma, é necessário aproveitar essa janela de oportunidade, mesmo que seja para firmar somente um acordo político, deixando os entraves técnicos mais difíceis para um segundo momento. Já foi afirmado por negociadores do Itamaraty que pelo menos dois anos seriam necessários para sanar as discordâncias e passar para a ratificação dos parlamentos de cada bloco e então os órgãos nacionais. Ademais, se o acordo entrar em fase de implementação em 2019, o prazo para que todas as tarifas entrem em vigor pode levar até 20

anos.

A União Europeia claramente vem buscando ocupar um vácuo deixado por um recuo norte americano na pauta comercial e os países do Mercosul representam cerca de dois terços do PIB da América Latina e do Caribe. Neste contexto, o próprio Mercosul tem se aproximado da Ali-

ança do Pacífico. O Presidente Macri afirmou que o bloco já fez propostas buscando acordos com Japão, Canadá, Coreia do Sul e outros.

A decisão do Reino Unido pelo Brexit também tem mobilizado maiores

intenções de finalizar o acordo por parte dos europeus. Assim, os países teriam uma estratégia para fortalecer economicamente o bloco para evitar um impacto maior com a saída do Reino Unido. Além das mudanças nos governos brasileiros e argentinos também facilitam tal aproximação, mesmo que a instabilidade brasileira gere diversas dificuldades ainda maiores. A presidência do bloco passa a ser brasileira neste mês de agosto – exatamente no mesmo momento em que o presidente Temer é alvo de denúncias e os deputados rejeitam sua investigação –

Para os negociadores do Itamaraty são necessários pelo menos dois anos para sanar as discordâncias e passar para a ratificação dos parlamentos de cada bloco e nos órgãos nacionais.

fragilizando ainda mais a posição do país perante seus pares, lembrando que sediaremos as negociações em outubro. Ademais, recentemente a Organização Mundial do Comércio a criticou a política comercial brasileira, acusando-a de protecionista e a existência de uma indústria nacional depende de incentivos. Isto certamente gerará cautela por parte dos europeus, especialmente, porque a resposta brasileira acusou a OMC de ser mais crítica ao Brasil do que em relação à UE com altos seus subsídios e barreiras tarifárias. Resta saber se para UE a sua necessidade de alternativas falará mais alto do que sua desconfiança.

Dentro desta conjuntura, as expectativas são positivas para que acordo seja firmado em 2018. A previsão é que teremos um acordo no primeiro semestre, pois a vontade política está mais do que clara em ambos os lados. Ronaldo Costa Filho, diretor do departamento de Negociações Extrarregionais do Ministério das Relações Exteriores, afirmou que “nunca vi um ambiente tão favorável para avanço como hoje. O trabalho está em ritmo e intensidade extenuante. É factível que seja concluído até o fim do ano. Mas o comércio agrícola, desde o início das negociações sabíamos que seria tema complicado. O grande desafio é conseguir até dezembro receber uma oferta agrícola concreta e fazer uma negociação de acesso de mercado lado a lado”. A maior periodicidade dos encontros a perspectiva de uma inserção gradativa levam governos e setores privados, em ambos os lados, perceberem as vantagens comerciais que tal acordo representa no longo prazo. Além disso, um grande acordo comercial entre blocos pode selar um tom altamente positivo para comércio global para as próximas décadas.

O RAIA É UM NÚCLEO DE ANÁLISE DE RISCO E CENÁRIOS INTERNACIONAIS COMPOSTO DE PROFESSORES E ESTUDANTES DO CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ESPM-SP.

Análise de Conjuntura (Working Paper), no. 3, Agosto de 2017. ISSN 2359-1706

Expediente

Coordenação Profa. Dra. Denilde Holzhacker

Analistas Plenos: Prof. Dr. Alberto Montoya, Profa. Dra. Daniela Bertotti, Prof. Dr. Gunther Rudzit, Prof. Dr. Raphael Videira, Prof. Dr. Rodolpho Barnabel, Profa. Raquel Rocha,

Analistas Juniores: Alexandre Galassi, Ana Carolina Prado Silva, Beatriz Nakamura, Deborah Carvalho Homma, Esther Fuentes, Maria Antonia Santiago Pinho da Silva, Mariana Possari Librelotto, Natalia Marotta Reis Rosa