

INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

“Brexit significa Brexit”: possíveis impactos desta decisão para a agenda comercial brasileira

Contrariando as expectativas da maioria dos analistas, a população do Reino Unido (RU) votou a favor da saída da União Europeia (UE) em 23 de junho de 2016. O mundo recebeu o resultado com perplexidade: a libra esterlina desvalorizou-se, as bolsas de valores caíram, previsões catastróficas sobre os impactos econômicos da decisão surgiram de várias fontes. Nos três meses que se seguiram, nada de concreto aconteceu.

De acordo com Gros (2016)¹, o Brexit estaria perto de tornar-se o maior “não-evento” do ano. Ao que parece, a decisão pegou de surpresa as autoridades e mesmo os políticos que fizeram campanha pelo Brexit. Não havia plano de ação para o dia seguinte. A nova primeira-ministra do Reino Unido, Theresa May, do Partido Conservador, afirmou após a sua posse que Brexit significa Brexit. Embora seja circular, tal afirmação parece querer dizer que a decisão não será revertida, como esperavam alguns analistas. Por outro lado, o silêncio do novo governo sobre os próximos passos sugeria que ainda não há clareza sobre o *roadmap* a seguir.

Os procedimentos para a saída de um estado-membro da União Europeia (UE) estão definidos pelo Artigo 50 do Tratado de Lisboa. Para tanto, o membro que deseja sair do bloco deve acioná-lo. Enquanto os procedimentos previstos pelo Artigo 50 não forem completados, o Reino Unido (RU) permanecerá como membro pleno da UE, com acesso ao seu mercado interno e a todos os tratados e acordos negociados pelo bloco com outros países. O mesmo vale para os compromissos do bloco na OMC.

Passados pouco mais de três meses, o governo de Theresa May informou que acionará o Artigo 50 em março de 2017². O anúncio pôs um limite à estratégia de ganhar tempo para definir o que a própria Grã-Bretanha pretende para a sua relação futura com a Europa – o que parece longe de estabelecido. Além disso, o anúncio foi acompanhado de um duro discurso reforçando a necessidade de impor limites à imigração, o que indica que o governo fez a opção pelo que está sendo chamado de “*hard Brexit*”:

1 - Ver: <https://www.project-syndicate.org/commentary/overblown-costs-of-brexit-by-daniel-gros-2016-09>

2 - Ver <http://www.bbc.com/news/uk-politics-37532364>

barreiras à imigração terão como contrapartida um modelo de integração com a UE mais superficial. Os mercados reagiram com nova queda da libra esterlina. De acordo com as previsões de especialistas, o “*hard Brexit*” trará queda de emprego e renda para o RU, com um ambiente de negócios mais hostil.

Do ponto de vista dos impactos dessa decisão sobre as relações comerciais internacionais e sobre o Brasil em particular, seis questões devem ser analisadas: (i) a redefinição das relações entre o RU e a UE; (ii) a redefinição do status e dos compromissos do RU como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), (iii) a revisão da relação do RU com os países com os quais o bloco europeu já tem acordos comerciais e; (iv) as negociações com países que não têm acordos de livre comércio (ALCs) com a UE; (v) os impactos dessa saída para a economia e comércio exterior do Reino Unido; (vi) os impactos do Brexit sobre as negociações MERCOSUL-UE e sobre as relações do RU com o Brasil.

A redefinição das relações entre o Reino Unido e a União Europeia

Em primeiro lugar, será necessário redefinir os termos da relação do Reino Unido com o bloco europeu. O Artigo 50 do Tratado da União Europeia permite que um membro notifique sua retirada do bloco e obriga a UE a negociar um acordo de retirada com esse membro. O prazo para a negociação de tal acordo é de dois anos,

prorrogáveis em consenso pelas partes, a partir da notificação pelo país que deseja retirar-se. Caso não haja acordo, os tratados deixam de vigorar. Mas, na eventualidade de uma ruptura sem acordo, seria difícil para o Reino Unido negociar posteriormente novos termos para a sua relação preferencial com o bloco europeu.

O que determina o Artigo 50?³

O Artigo 50 do Tratado da União Europeia (Tratado de Lisboa) permite a qualquer membro notificar a União Europeia sua retirada do bloco e obriga a UE a tentar negociar um acordo de retirada com o estado-membro. Esse processo envolve cinco passos:

- Qualquer país membro pode decidir retirar-se do bloco de acordo com suas regras constitucionais nacionais;
- A decisão de retirar-se deve ser notificada ao Conselho Europeu e, seguindo as diretrizes definidas pelo Conselho, a União deve negociar os termos da retirada com esse membro. O acordo será concluído pelo Conselho, com maioria qualificada, após obter o consentimento do Parlamento Europeu;
- Os tratados da União Europeia com esse membro devem deixar de vigorar na data em que for aprovado o acordo de retirada ou, caso não haja acordo, completados dois anos da notificação, a menos que o Conselho Europeu decida unanimemente prorrogar o prazo para as negociações;
- Uma vez iniciadas as negociações para o acordo de retirada, o membro solicitante deixa de participar das discussões do Conselho Europeu. Uma maioria qualificada será definida de acordo com o Artigo 238(3)(b)⁴;
- Se um país que se retirou pedir para reingressar no bloco, ele deve submeter-se ao mesmo processo a ser percorrido por qualquer novo membro, de acordo com o Artigo 49 do Tratado da União Europeia.

³ - As informações contidas nesse box têm como fonte: <http://openeurope.org.uk/today/blog/the-mechanics-of-leaving-the-eu-explaining-article-50/>.

⁴ - O Artigo 218(3)(b) determina que a maioria qualificada seja definida como ao menos 72% dos membros do Conselho representando os estados-membros, incluindo ao menos 65% da população desses membros.

A conclusão de um acordo de livre-comércio (ALC) entre o RU e a UE levaria tempo, mesmo que esse acordo fosse negociado em paralelo com as negociações do Artigo 50 para a retirada do país do bloco

Durante os dois anos de negociação, as leis da União Europeia continuarão a vigorar para o RU, que participará do bloco normalmente, com exceção das discussões relativas a seu processo de retirada. A rigor, de acordo com o Open Europe⁵, teoricamente não há nada que impeça o governo britânico de se retirar unilateralmente da União Europeia. O que o Artigo 50 determina é que a UE negocie com o país-membro que deseja retirar-se, mas não obriga este último a negociar.

Entretanto, o RU dificilmente seguiria a opção de não negociar, pois isso significaria que, imediatamente após a sua saída, seu acesso preferencial ao mercado europeu deixaria de existir e o país teria que buscar uma negociação com o bloco, tendo renegado seus compromissos com ele, o que tornaria a conclusão de um acordo muito mais difícil.

Considerando que o RU vá acionar o Artigo 50, possivelmente em março de 2017, como anunciado recentemente, os resultados dessa negociação são bastante incertos. Diversos modelos de relação entre o país e o bloco podem resultar dessas negociações. Entre os modelos que estão sendo aventados por especialistas estão⁶:

1. Modelo da Noruega: o RU tornar-se-ia um membro da Área Econômica Europeia (EEA, na sigla em inglês), sem ser membro da UE. Nesse caso, o país seria parte do Mercado Único Europeu, beneficiando-se da livre movimentação de bens, serviços, pessoas e capital. Mas teria que aceitar a implementação da legislação europeia que regula o mercado único, sem poder influenciá-la, permitir a livre-circulação de pessoas e manter a contribuição orçamentária para o bloco – algumas das principais motivações para o Brexit. Por esse modelo, o RU não seria parte da união aduaneira da UE, tendo, portanto, que satisfazer as regras de origem para ter acesso ao mercado de bens europeu sem pagamento de tarifas de importação. Além disso, as exportações britânicas passariam a estar vulneráveis à imposição de medidas de defesa comercial.
2. Modelo da Suíça: nesse caso, o RU não seria parte da UE ou da EEA, mas negociaria diversos tratados com a UE, sob os quais adotaria normativas europeias em áreas específicas. Esse modelo dá mais flexibilidade ao RU para

escolher de que tratados participaria, mas o país não gozaria dos benefícios do acesso ao mercado único europeu, sendo uma abordagem de integração menos profunda que a adotada pela Noruega.

3. Um novo acordo de livre comércio com a UE: nesse caso, o RU teria que negociar um acordo de livre comércio como qualquer outro país não membro (Canadá, por exemplo).
4. Cenário MFN: caso o RU deixe a UE sem lograr negociar um acordos alternativo com o bloco, suas relações de comércio seriam regidas pelas regras multilaterais da OMC. No caso do comércio de bens, estaria sujeito às tarifas de importação de Nação Mais Favorecida, e no caso de serviços aos compromissos assumidos no GATS, condições muito menos favoráveis do que as que resultariam dos cenários anteriores.

Em qualquer modelo, o RU não faria mais parte da união aduaneira do bloco europeu, o que significaria que os exportadores britânicos teriam que enfrentar as regras de origem. De acordo com algumas estimativas, isso poderia adicionar entre 4% e 15% aos custos das exportações⁷.

A conclusão de um acordo de livre-comércio (ALC) entre o RU e a UE levaria tempo, mesmo que esse acordo fosse negociado em paralelo com as negociações do Artigo 50 para a retirada do país do bloco. De acordo com Rollo e Winters (2016)⁸, não está claro que o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFEU) permita a negociação de novo arcabouço para as relações entre o RU e a UE antes que o processo de retirada tenha sido concluído. É possível que os membros do bloco decidam adotar uma postura flexível em relação a essa questão e apoiem o progresso paralelo entre os dois processos negociadores, mas a Comissão Europeia e o presidente do Conselho Europeu já se manifestaram contrários a essa possibilidade.

Um ALC ambicioso, que incluía compromissos em áreas de serviços e investimentos atualmente não cobertas pelas regulações comunitárias, exigirá a sua ratificação por cada um dos países do bloco, além do Parlamento Europeu, o que aumenta em muito a sensibilidade aos lobbies, que certamente aparecerão. Na área de serviços, por exemplo, as negociações serão complexas. Nessa área, o

5 - Ver nota 3.

6 - Para uma resenha sobre os modelos possíveis, ver:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/177291468937534200/Trade-and-investment-implications-of-Brexit>

7 - Ver: <http://www.economist.com/news/britain/21707251-britain-will-not-find-it-easy-strike-comprehensive-trade-deals-quickly-not-so-simple>

8 - Ver: <http://voxeu.org/article/negotiating-britain-s-new-trade-policy>

mercado único é incompleto, com a manutenção de autonomia dos membros em diversos setores. Isso significa que o RU terá que negociar muitos aspectos de seu comércio de serviços com países europeus individualmente. O mercado comum europeu é o destino de 50% das exportações britânicas de serviços e é o seu principal parceiro comercial para serviços profissionais, científicos e serviços técnicos, serviços de informação e comunicações e serviços financeiros e de seguros.

Diante das dificuldades de adotar os modelos da Noruega ou da Suíça, o mais provável é que o RU busque negociar um ALC com a EU, nos moldes que foram negociados entre o bloco e o Canadá. O problema é que a negociação de um ALC ambicioso com países relevantes leva tempo. Por exemplo, os entendimentos para o acordo entre o Canadá e a União Europeia tiveram início em 2007 e, embora tenham sido concluídos em agosto de 2014, o acordo ainda não foi ratificado, não estando, portanto, em vigência. Na verdade, o acordo enfrenta agora campanhas contrárias de segmentos da sociedade civil em diferentes países europeus.

Frente ao risco de que não seja possível negociar um novo acordo para reger as relações econômicas entre o RU e a UE antes do término das negociações do Artigo 50, Rollo e Winters (2016) recomendam que os dois lados estendam o status-quo em termos de regras de comércio, até que um

acordo de longo prazo seja atingido. Um problema não desprezível com essa proposta é que ela significaria estender por tempo equivalente o acesso ao mercado único, mas também como contrapartida, o livre movimento de trabalhadores, com forte oposição dos que votaram pelo Sim ao Brexit.

Ademais, a decisão de anunciar o acionamento do Artigo 50 em março de 2017, combinada ao endurecimento do discurso sobre imigração, levou o RU para o campo do “hard Brexit”, sem que o país tenha antes negociado informalmente com os pares europeus a garantia de que um acordo interino seria possível. Como aponta Rachman (2016)⁹, assim que o Artigo 50 for acionado, a UE ligará o cronômetro, sabendo que o RU ficará em situação mais vulnerável sem um acordo interino que garanta ao país condições de acesso preferencial ao mercado europeu após a sua retirada do bloco.

Ainda que, do ponto de vista econômico, a UE não tenha interesse em levantar barreiras ao comércio com o RU, do ponto de vista político é possível que a União seja compelida a fazê-lo para desencorajar outros membros que por ventura estejam flertando com um processo semelhante. Nesse caso, o RU poderia encontrar-se daqui a dois anos no “cenário MFN”, o pior dentre os modelos possíveis para as suas relações com o bloco europeu e para as projeções sobre seu desempenho econômico.

A negociação de acordos com países que atualmente têm ALCs com a União Europeia

Durante a campanha pelo Brexit, alguns de seus defensores argumentaram que pela Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados, de 1969, mesmo com sua retirada do bloco, RU ainda teria direito a manter os ALCs negociados pelo bloco com terceiros países. Mas como afirma Grant (2016)¹⁰, isso não funciona: o dia que o RU sair da UE, os ALCs em vigor deixam de aplicar-se ao país.

De acordo com o autor, atualmente há 53 países nessa situação. É possível que a grande maioria deles tenha boavontade em negociar bilateralmente com o RU condições semelhantes às que o país gozava sendo membro da UE. Entretanto,

legalmente o país não pode iniciar negociações com outras partes antes de retirar-se formalmente da UE. Portanto, essas conversações podem começar apenas em bases informais.

É provável que esses países tenham interesse e menores resistências em iniciar conversações com o RU antes que os procedimentos do Artigo 50 tenham sido completados, porque eles não enfrentam tensões semelhantes às que dominam os demais membros da UE em relação a esse processo. Além disso, esses países provavelmente desejarão manter suas condições de acesso preferencial ao mercado britânico e, portanto, poderão facilitar os entendimentos.

10 - <http://www.cer.org.uk/insights/theresa-may-and-her-six-pack-difficult-deals>.

As exportações do Reino Unido para os países que hoje têm ALCs com a UE são relevantes para o país: 14% das exportações do país, sendo que as tarifas de NMF que o RU enfrentaria caso perdesse o acesso preferencial aos mercados dos parceiros seriam relativamente elevadas: cerca de 5% em Israel, 30% no Egito e 17% na Coreia do Sul¹¹.

O mesmo vale para o comércio de serviços. A maioria desses países fez concessões muito mais profundas nos acordos preferenciais do que os compromissos que haviam assumido no GATS. Isso

é particularmente verdadeiro para a Coreia do Sul, mas também se aplica a países em desenvolvimento como o Chile, Peru e Colômbia.

Renegociar bilateralmente esses acordos envolverá complexidades, uma vez que podem aparecer, nesses países, lobbies protecionistas internos buscando recuperar barreiras à entrada de produtos e serviços britânicos nos mercados domésticos. Entretanto, o desafio parece menor do que os que estão presentes nas negociações com a própria UE ou mesmo na OMC.

Negociações com países com os quais a UE ainda não completou ALCs

Legalmente, enquanto o RU for parte da UE, o país não pode negociar acordos comerciais bilaterais com terceiros países. Logo após o referendo, houve muito ruído em torno da possibilidade de que o RU mantivesse conversações com um número expressivo de grandes países para preparar acordos que seriam assinados logo após o processo de retirada estar concluído. Entretanto, é pouco provável que isso seja alcançável.

Em primeiro lugar, os recursos negociadores do RU são limitados e a lista de desafios e iniciativas inescapáveis é muito longa. A redefinição dos termos das relações do país com a UE, as condições de sua participação na OMC e a renegociação de seu acesso preferencial com países que já têm atualmente ALCs com a UE precisam ser enfrentados. A complexidade dessas tarefas é imensa.

Além disso, já que será necessário ao RU renegociar seu status junto à OMC, os demais países poderão ter interesse em esperar para assegurar-se dos termos em que essa negociação se dará. Afinal, as preferências a serem negociadas vigorarão sobre os compromissos e concessões feitas pelo país no âmbito multilateral.

No comércio de produtos agrícolas, por exemplo, é importante ter clareza das concessões que o RU fará na OMC (quotas, subsídios, etc.) para definir os ganhos adicionais de acesso a mercados em uma negociação preferencial.

Portanto, ainda que possam avançar em conversas bilaterais, é pouco provável que se observem avanços concretos em negociações preferenciais do RU com países que atualmente não fazem parte da rede de ALCs da UE.

Os impactos do Brexit para o comércio exterior do Reino Unido¹²

No período que antecedeu o referendo, diversas instituições acadêmicas, *think tanks* e instituições financeiras divulgaram estimativas do impacto do Brexit sobre a economia britânica, tendo as mais relevantes sido resenhadas em uma nota divulgada pelo Banco Mundial em julho de

2016. Evidentemente, os impactos dependem dos diferentes cenários para o processo de saída e para o novo arranjo institucional das relações do país com o bloco e com parceiros extrabloco. Dependem também das técnicas de modelagem econômica adotadas.

11 - Ver <http://voxeu.org/article/negotiating-britain-s-new-trade-policy>

12 - Essa seção baseia-se nas informações de nota técnica divulgada pelo Banco Mundial e acessível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/177291468937534200/Trade-and-investment-implications-of-Brexit>

De modo geral, há um consenso de que o impacto negativo sobre a renda do RU será tão maior quanto mais superficial for o grau de integração do país ao bloco europeu resultante do novo acordo que regerá as relações entre eles. As estimativas também são influenciadas pelas incertezas, por seus impactos nos fluxos de investimentos estrangeiros diretos (IED) e pelos efeitos sobre produtividade. Os potenciais efeitos positivos poderiam advir das reduções de gastos orçamentários com a eliminação da contribuição para a UE e de uma maior autonomia para as políticas comerciais e regulatórias do país.

O RU é um importante ator na economia mundial, respondendo por cerca de 4% do PIB mundial, e se beneficia de seus fortes laços com a UE. Não é à toa que os mercados financeiros reagem mal a cada anúncio do processo de retirada do país do bloco europeu. A UE responde por cerca de 44% das exportações do RU, enquanto o país absorve 16% das vendas dos países do bloco. O país é também fortemente integrado às cadeias de valor europeias, sendo 41% do valor adicionado em suas exportações provenientes da UE e 12% dos Estados Unidos. Os serviços representam parcela importante do comércio exterior do RU, respondendo por 37% de suas exportações e 23% de suas importações. Estados Unidos e Alemanha são seus principais parceiros nesse comércio.

Entre 60% e 64% do comércio exterior do RU são cobertos por acordos preferenciais de comércio, incluindo a UE, que responde por 73% das exportações britânicas beneficiadas por preferências e por 86% das importações. O Brexit terá inegáveis impactos sobre os fluxos de comércio do RU, mas também poderá afetar economias que têm fortes vínculos com o país. Na UE, os membros mais expostos ao comércio com o RU são Hungria, Polónia, República Checa, Irlanda, Países Baixos e Chipre. Fora da UE, a África do Sul e Nigéria também têm fortes relações com o RU.

No curto prazo, é possível que o Brexit tenha impactos sobre o ingresso de IED no RU, particularmente nos investimentos mais diretamente

voltados para negócios com os países da UE. Mas no longo prazo, é possível que essa ruptura também tenha efeitos sobre investimentos diretos ingleses no exterior, a depender das mudanças institucionais que venham a ocorrer.

A amplitude das previsões de impactos sobre o PIB do RU é muito grande: de +4% (do *Economists for Brexit*) a -9,5% (do *Center for Economic Performance e do HM Treasury*). Das oito estimativas resenhadas pelo Banco Mundial, seis apontam impactos negativos, uma aponta resultado positivo e uma encontra efeitos neutros. A maioria dos estudos apresenta estimativas apenas para a economia do RU, embora reconheçam que os laços estreitos entre o país e outras economias possam disseminar os efeitos negativos.

Curiak et al (2015)¹³, utilizam um modelo de equilíbrio geral computável (CGE) para estimar os impactos do Brexit sobre o Reino Unido e outras economias. No pior cenário ("Cenário MFN"), em 2030 a economia do RU teria perdas de 2,8% enquanto os demais países europeus perderiam 0,3%, com perdas maiores para Irlanda, os países do Benelux e dos Bálticos. Por outro lado, algumas economias poderiam beneficiar-se da eliminação dos desvios de comércio impostos pela participação do RU no bloco europeu: é o caso dos Estados Unidos, China, Canadá e Japão. Entretanto, esses benefícios são desprezíveis (entre 0,03% e 0,04%).

As estimativas de impactos do Brexit sobre a economia do RU e do mundo são, inevitavelmente, imprecisas e sujeitas a variações de modelos, hipóteses e cenários. Há, todavia, um expressivo consenso em torno da percepção de que quanto menor for o grau de integração ao bloco europeu que resultar do Brexit, mais negativo será o efeito sobre a economia do Reino Unido.

No pior cenário, os efeitos negativos do Brexit poderão ser mitigados pela negociação de uma ampla rede de ALCs pelo RU com países com economias relevantes. Entretanto, isso levará bastante tempo e até lá as incertezas dominarão as relações econômicas do país com o mundo.

13 - Dan Ciriak and Jingliang Xiao, with Natassia Ciuriak, Ali Dadkha, Dmitry Lysenko and Badri Narayanan, "The Trade-Related Impact of a UK Exit from the EU Single Market," Ciriak Consulting Inc., April 25, 2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2620718

Os impactos do Brexit sobre as negociações MERCOSUL-UE e sobre as relações RU-Brasil

Se o contexto da governança do comércio global no qual o Brasil se insere já vinha passando por transições, cujo resultado final era bastante incerto, mas cuja direção certamente não favorecia o comércio e as negociações comerciais, a opção pelo Brexit, resultante do referendo no Reino Unido, aumenta em muito a nebulosidade no contexto internacional.

No curto prazo, a decisão tem impactos sistêmicos na economia global, aumentando as dúvidas sobre a capacidade de recuperação da atividade econômica na Europa e sobre o futuro do já abalado sistema bancário europeu. Em relação ao comércio, o Brexit traz um amplo conjunto de interrogações, que, embora não tenham efeito prático imediato, afetam não apenas as relações comerciais bilaterais de todos os países com o Reino Unido, mas também as perspectivas para a política comercial da União Europeia.

Saindo do bloco europeu, o Reino Unido deverá negociar com seus pares na OMC novos compromissos e parâmetros para a sua política comercial, que vão da nova estrutura tarifária que o país adotará às quotas para produtos agrícolas, teto para a concessão de subsídios para agricultores e condições de acesso estrangeiro ao seu mercado de serviços, entre outros.

Em relação às negociações em curso entre MERCOSUL e UE, a saída do Reino Unido do bloco europeu tem dois impactos importantes e negativos. Em primeiro lugar, a decisão traz consigo uma pesada agenda negociadora para a União Europeia, desviando os recursos e a atenção de outras frentes negociadoras do bloco. O MERCOSUL, que já

não estava no topo das prioridades europeias, deve perder atenção.

Em segundo lugar, o Reino Unido é um dos principais promotores do acordo preferencial entre os dois blocos. O país tem interesses econômicos relevantes no MERCOSUL e é crítico da política agrícola e do protecionismo europeu. Com o Brexit, a negociação agrícola poderá tornar-se ainda mais difícil no acordo MERCOSUL-UE e a coalizão de países contrários às negociações ganhará peso.

A participação individual do Reino Unido no comércio exterior brasileiro não é muito elevada. Em 2015, 1,27% das exportações brasileiras tiveram o país como destino e 2,2% das importações o tiveram como origem. O RU responde por 8,6% das exportações brasileiras para a UE e 7,6% das importações provenientes do bloco. Em termos de IED no Brasil, a participação do país nos fluxos anuais oscilou entre 3% e 4% nos últimos anos. Os países com os quais o RU tem relações mais expressivas não são parceiros comerciais relevantes do Brasil.

Assim, os efeitos negativos do Brexit para o Brasil deverão vir mais do aumento de incertezas que a decisão tem sobre a governança do comércio e da economia mundial e do maior grau de dificuldade para negociar um acordo entre MERCOSUL e UE do que dos impactos econômicos diretos sobre comércio e investimento estrangeiro direto.

Em prazo mais longo, o Brasil (ou o MERCOSUL) poderá buscar a negociação de um acordo de livre comércio com o Reino Unido. Entretanto, haverá que esperar alguns anos até que essas negociações possam ter início.

MERCOSUL: a crise interna e os interesses brasileiros

Os meses de julho, agosto e setembro foram marcados no MERCOSUL por eventos que devem influenciar o processo de integração daqui para frente. O Uruguai, no fim de julho, considerou encerrado o exercício da sua presidência *pro tempore* no bloco sem a realização da reunião de cúpula de praxe. Pelo sistema de rodízio, caberia à Venezuela a gestão dos trabalhos no segundo semestre de 2016. A passagem da presidência *pro tempore* para a Venezuela contou com o apoio do Uruguai forte resistência por parte de Argentina, Brasil e Paraguai.

Embora uma solução negociada fosse a melhor opção, os desdobramentos políticos no Brasil e na Venezuela contribuíram para dificultar os entendimentos. Notas divulgadas pelas duas chancelarias mostram o estágio do diálogo bilateral. A Venezuela “ha decidido retirar definitivamente a su Embajador en la República Federativa de Brasil, y congelar las relaciones políticas y diplomáticas con el gobierno”, enquanto que “o Governo brasileiro repudia os termos do comunicado emitido pelo Governo venezuelano e decidiu chamar seu Embaixador para consultas”.¹

No dia 13 de setembro de 2016, os sócios fundadores do MERCOSUL – Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – aprovaram a “Declaração Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”.²

A Declaração estabelece que a presidência do MERCOSUL, no corrente semestre não passa à Venezuela, mas será exercida por meio da coordenação entre os demais sócios. O argumento utilizado foi o descumprimento das obrigações previstas no Protocolo de Adesão, em especial a incorporação de normas do MERCOSUL no ordenamento jurídico venezuelano. No dia 1º de dezembro de 2016 será feito novo balanço. Caso o descumprimento persista, a Venezuela será suspensa do bloco.

Com este cenário de fundo, este artigo reúne elementos para uma reflexão sobre o MERCOSUL e os interesses brasileiros. A primeira seção descreve os acontecimentos recentes, a segunda trata do debate jurídico-institucional sobre a passagem da presidência *pro tempore* para a Venezuela, a terceira procura abordar o tema da suspensão ou graduação desse país, a quarta discute a importância do MERCOSUL para o Brasil e a última tenta formular uma agenda de trabalho de médio prazo para o novo período de transição do bloco.

A evolução dos últimos acontecimentos no MERCOSUL

No dia 23 de agosto, sob convocação do Paraguai, foi realizada reunião de coordenadores nacionais do GMC em Montevideu, com o objetivo de tratar do mais novo impasse vivido pelo MERCOSUL relativo à controvérsia entre os sócios fundadores sobre o direito ou não de a Venezuela assumir a presidência *pro tempore* do bloco, no segundo semestre de 2016.

O Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994 - marco institucional do bloco - indica no seu artigo 4º que a presidência do Conselho do Mercado Comum (CMC) será exercida por um período de seis meses, em um sistema alfabético de rodízio. O Uruguai, na presidência *pro tempore* durante o primeiro semestre do ano, considerou encerrado o seu período de gestão no dia 29 de julho,

1 - http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=47260:venezuela-condena-golpe-de-estado-contra-presidenta-dilma-rousseff-en-brasil&catid=3:comunicados&Itemid=108

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14690-comunicado-do-governo-venezuelano-sobre-suas-relacoes-com-o-brasil>

2 - <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14727-aprovacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-mercopol-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela>

mesmo na ausência de uma reunião de cúpula que transferisse, como habitualmente, a condução dos trabalhos para o país seguinte.

Segundo o mecanismo de rodízio, caberia à Venezuela a condução do bloco no restante do ano. Esse país declarou-se na presidência. As duas iniciativas, tanto do Uruguai quanto da Venezuela, encontraram forte oposição por parte da Argentina, do Brasil e do Paraguai.³

Os três sócios fundadores argumentaram que a Venezuela não cumpriu o compromisso de adotar o acervo normativo do MERCOSUL em quatro anos, a partir da entrada em vigência do Protocolo de Adesão.

Cartas diplomáticas foram trocadas, embaixadores foram consultados e a crise interna do bloco mostrou sua face. O MERCOSUL enfrenta mais uma vez um dilema provocado por crises nacionais e por diferenças de orientação política e econômica, agravado pela fragilidade institucional de regras e compromissos.

A não ser pela retomada da negociação MERCOSUL-UE, a agenda econômica da integração se encontra paralisada parcialmente desde 2013, já que houveram conversas sobre compras públicas e investimentos. Naquele ano, a Venezuela assumiu a presidência do MERCOSUL por um período de seis meses que acabou sendo de um ano, com reflexos sobre a agenda e a vida administrativa do bloco.

O debate sobre a adequação de transferir a presidência pro tempore do bloco para a Venezuela, seguindo o usual sistema de rodízio em ordem alfabética, incorporou argumentos como a falta de cumprimento dos compromissos indicados no

seu Protocolo de Adesão⁴ e suscitou avaliações sobre suspensão do país com base na “cláusula democrática” ou a possibilidade de sua “graduação” como membro associado.

A reunião dos coordenadores em Montevideu – a qual a Venezuela não compareceu apesar de convidada – estudou a alternativa prudencial de saída da crise que seria a criação de um colegiado para administração compartilhada do MERCOSUL durante os próximos meses, até que a presidência seja transferida para a Argentina em dezembro.

Uma reunião convocada pela Venezuela no dia 25 de agosto contou apenas com as presenças do Uruguai e da Bolívia, este último país ainda em processo de adesão⁵. Não há registro de resultados, a não ser um longo calendário de reuniões na página da chancelaria, contendo a organização de atividades para o segundo semestre até dezembro, a maior parte delas em Caracas.⁶

Finalmente, no dia 13 de setembro, os sócios fundadores aprovaram a “Declaração Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”.

Em um sistema de administração compartilhada, esses países assumem a gestão do MERCOSUL no segundo semestre de 2016, podendo tomar decisões em matéria econômico-comercial e em outros temas essenciais para o funcionamento do bloco, inclusive no campo das negociações comerciais com terceiros países ou blocos de países. Sobre este último ponto vale registrar a Declaração dos Chanceleres do MERCOSUL divulgada no dia 18 de setembro, em paralelo à Assembléia Geral da ONU em Nova York, em que conclamam aos países da UE a reforçarem seu engajamento no processo negociador com o MERCOSUL.

3 - <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/4332/viceministro-gauto-dijo-que-los-cancilleres-en-dias-deben-decidir-respecto-a-la-crisis-en-el-mercosur>

4 - O artigo 3º do Protocolo indica que o acervo normativo será adotado gradualmente dentro de um prazo máximo de quatro anos a partir da sua entrada em vigor que ocorreu em julho de 2012.

5 - <http://www.elpais.com.uy/informacion/paraguay-cancilleres-decidiran-crisis-mercosur.html>

6 - <http://www.mre.gov.ve/> “Venezuela es Mercosur” com a figura de Simón Bolívar.

O debate jurídico-institucional sobre a presidência pro tempore da Venezuela

As diferentes posições dos sócios sobre a presidência da Venezuela suscitaram um debate de fundo sobre as normas do MERCOSUL. O Uruguai argumentou que a Venezuela tinha o direito de assumir a liderança do bloco tal como todos os demais. O fato de não ter concluído a incorporação de normas segundo seus compromissos de adesão não seria um obstáculo para a tarefa, considerando que também os demais não teriam incorporado a totalidade das normas aprovadas.

O Protocolo de Adesão da Venezuela indica no seu artigo primeiro que o país adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no MERCOSUL.

No debate sobre eventual impedimento de o país assumir a presidência pro tempore do bloco, algumas questões merecem destaque:

- i. O protocolo de Adesão da Venezuela define o prazo geral de quatro anos para adoção das normas. Com a entrada em vigor do Protocolo em agosto de 2012, esse prazo estaria esgotado em agosto de 2016;
- ii. A regulamentação do artigo 20 do Tratado de Assunção, que trata da adesão de novos sócios, foi aprovada pela Decisão 28/2005. Esta Decisão exige a incorporação do acervo normativo, sendo inclusive destacada a necessidade de incorporação da TEC e do ACE 18 da ALADI, o primeiro instrumento vinculado à união aduaneira e o segundo às regras de livre comércio dentro do bloco. Este parece ser o argumento jurídico contrário à assunção à presidência pela Venezuela por parte da Argentina, do Brasil e do Paraguai;
- iii. A Venezuela argumenta que também os demais sócios fundadores não incorporaram todas as normas do bloco. O país teria incorporado um total de 953 normas, restando 261. Deste conjunto, 110 normas foram identificadas e notificadas à Secretaria do MERCOSUL como não adequadas para incorporação por questões técnicas e legais locais;⁷
- iv. Não parece viável a utilização do mecanismo de solução de controvérsias para o tratamento

- de diferenças com um país que está em processo de incorporação da normativa do bloco. Um processo na esfera do Protocolo de Olivos levará provavelmente ao exercício de consultas internas e ações no âmbito do GMC e do CMC com o eventual recurso aos tribunais e a medidas compensatórias em caso de não cumprimento do laudo respectivo;
- v. A questão da presidência pro tempore da Venezuela, no segundo semestre de 2016, parece merecer uma avaliação mais política do que jurídica. E o consenso permanece sendo o principal instrumento para validar a presidência no MERCOSUL. Como pedra angular do sistema de decisão no bloco, a melhor solução deveria ser a aceitação por todos, inclusive pela Venezuela, de um encaminhamento para a crise interna mediante negociação.

Como mencionado, a Venezuela já exerceu a presidência do bloco com impactos não menores sobre a agenda econômico-comercial. Esse país assumiu a liderança do MERCOSUL em julho de 2013, durante a suspensão do Paraguai. Pela primeira vez não foi realizada a Cúpula presidencial de final de ano e a Venezuela transferiu a presidência pro tempore para a Argentina somente em julho de 2014⁸.

É preciso considerar que muitas dificuldades foram vividas neste período. Além das crises nacionais na Argentina e na Venezuela e a deterioração da situação da economia brasileira, o MERCOSUL passou por um período de incerteza jurídica com a suspensão do Paraguai e com as dúvidas que surgiram quanto às normas aprovadas na sua ausência. Contudo, não é demais ressaltar que a presidência venezuelana conferiu prioridade aos temas políticos e contribuiu para o esvaziamento da agenda econômica. A falta de operacionalidade dos órgãos de administração comercial do bloco durante a gestão venezuelana determinou, também, dificuldades adicionais para o dia a dia do MERCOSUL.

Essa é uma avaliação que não tem relação direta com o cumprimento/incorporação de normas, mas sobretudo com previsão e estabilidade de regras e procedimentos necessárias ao ambiente de negócios.

7 - <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/mercosur-ningun-pais-cumple-las-normas/>
8 - Ver Informe MERCOSUL 19 BID INTAL 2013-2014

Suspensão ou “graduação” da Venezuela?

O Protocolo de Ushuaia, relativo à cláusula democrática, foi assinado em julho de 1998, pelos sócios fundadores e pela Bolívia e Chile. O seu texto reafirma a Declaração Presidencial de Las Leñas de 1992, segundo a qual a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL. A ruptura da ordem democrática dará ensejo a aplicação de sanção que poderá ir da suspensão de participação nas instâncias do bloco à suspensão de direitos e obrigações. Essa medida deverá ser tomada em consenso, sem a participação do país afetado.

A Venezuela confirmou, por Ata de Adesão, a sua subscrição ao Protocolo de Ushuaia em junho de 2005. A sua vigência iniciou-se a partir de fevereiro de 2007. O Protocolo de Ushuaia poderia ser aplicado à Venezuela.

Quanto ao Protocolo de Assunção sobre a Promoção e Proteção de Direitos Humanos, não há

notícia sobre sua incorporação por parte daquele país. Esse Protocolo, assinado em junho de 2005, deve constar dos cronogramas de incorporação das normas que foram negociados. Pode ser, também, um dos compromissos ainda sem data definida para incorporação. Algumas normas devem encontrar dificuldades especiais por irem de encontro às orientações de política na Venezuela e outras por exigirem reformas legislativas. Em ambos os casos não é difícil imaginar os obstáculos para sua adoção, no cenário econômico e político atual do país.

Caso a Venezuela não pretenda incorporar os compromissos do Protocolo de Adesão, poderá optar por retornar à mesa de negociação. Se a escolha for pela última alternativa, pode ser necessária uma revisão de objetivos e de padrão de adesão, com eventual graduação do país no bloco. A data de 1º de dezembro, indicada pelos sócios para nova avaliação sobre descumprimento de obrigações, parece ter sido escolhida para permitir maior clareza sobre os rumos políticos internos na Venezuela.

O novo período de transição do MERCOSUL: uma janela para reflexão

Após completar vinte e cinco anos, os problemas do MERCOSUL permanecem associados a crises econômicas e a diferenças estruturais e de política que impedem o aprofundamento da integração. Nos últimos anos, tem sido cada vez maior a sensação de inviabilidade de qualquer esforço de harmonização/convergência de políticas que permita ajustar condições de competitividade entre os países.

A resposta dos sócios fundadores a essa situação foi no sentido de priorizar o alargamento do bloco em lugar do seu aprofundamento. Isto se fez sem revisão de compromissos e metas. Toda sorte de “flexibilidade” foi adotada para o não cumprimento “autorizado” das condições de livre comércio e de regras da união aduaneira, enquanto prazos para implementação de compromissos foram regularmente prorrogados.

Em julho de 2015, a Cúpula do MERCOSUL realizada em Brasília passou a presidência ao Paraguai e definiu um novo período de transição para o processo de integração. As decisões que trataram de temas econômicos determinaram, basicamente, novos prazos entre 2021 e 2023

para a adoção das principais regras da união aduaneira. Neste conjunto estão incluídos regimes especiais de importação como drawback e outros, regimes comuns para bens de capital e bens de informática e telecomunicações, fim das listas nacionais de exceções à TEC, suspensão de ações pontuais de elevação da TEC por desequilíbrio comercial, dentre outras questões.

A Cúpula do MERCOSUL, realizada em dezembro de 2015, passou a presidência do bloco do Paraguai ao Uruguai. Não eram esperados grandes resultados após eleições presidenciais na Argentina e legislativas na Venezuela, mas boa parte do trabalho já havia sido feito: a criação de novo horizonte para os trabalhos de formação da união aduaneira, com possibilidade de reflexões internas sobre a integração que interessa a cada sócio.

A superação, no fim de agosto de 2016, do processo de ajuste político no Brasil também cria a oportunidade necessária para rever metas e compromissos. O que interessa ao País? Manter a meta de uma união aduaneira com uma TEC de janeiro de 1995 e regras comerciais comuns de difícil acordo entre os sócios?

As dificuldades para acordar regimes comuns de importação e administrar ajustes na TEC estão vinculadas às questões de competitividade da economia brasileira. Um bom exemplo é o grande número de pedidos de revisão de tarifas em estudo na CCM por razões de abastecimento que, na maioria dos casos, trata de insumos para a indústria.

Uma pesquisa realizada pela CNI em julho de 2016 junto às maiores entidades empresariais da indústria procurou identificar problemas operacionais decorrentes da paralisação da agenda econômica do MERCOSUL e, também, prioridades para a construção de uma agenda viável de médio prazo.⁹

Os resultados dessa pesquisa indicam que, do ponto de vista do setor industrial, não se trata de fomentar o dilema entre área de livre comércio e união aduaneira ou de rever novas adesões. Os operadores econômicos enxergam com clareza seus interesses imediatos e eles demandam prioritariamente ações para melhorias do ambiente comercial. Pouco ou nada representa a liberalização comercial entre parceiros quando a não cobrança de tarifas aduaneiras pode ter seus efeitos anulados por barreiras não tarifárias e outras vinculadas a pagamentos, controles cambiais e toda gama de medidas contrárias ao funcionamento dos mercados.

A pesquisa da CNI identificou, como principais dificuldades na agenda interna, as crises econômicas e dificuldades de pagamentos, falta de prioridade para a agenda econômica, ausência de entendimentos para simplificação aduaneira, insuficiência de medidas de facilitação de comércio, incluindo harmonização técnica e de medidas sanitárias e fitossanitárias, e lentidão nos processos internos de consulta e decisão do MERCOSUL sobre temas operacionais.

No campo da agenda externa, os principais obstáculos dizem respeito à falta de coesão de interesses ofensivos e defensivos resultando

em ausência de uma política comercial comum, exigência de que a negociação com terceiros seja feita em conjunto pelos sócios, preocupação com a abertura comercial em cenário de escassos avanços na competitividade doméstica e falta de definição de prioridades e escolhas de parceiros na agenda negociadora de acordos comerciais.

Com o adiamento para 2021/2023 dos compromissos básicos da união aduaneira e considerando os trabalhos em curso nas esferas de negociação com o México e com a UE, os resultados da pesquisa CNI parecem apontar para duas ordens de questões: uma de natureza interna e outra relativa à reestruturação da agenda imediata do MERCOSUL.

No primeiro caso, caberia um “dever de casa” no sentido de avaliar, à luz das necessidades de ampliação da competitividade brasileira, qual o modelo de inserção internacional a ser adotado num mundo modificado pela proliferação de acordos regionais.

No segundo caso, uma agenda imediata viável para o MERCOSUL poderá ser estruturada a partir das seguintes questões:

- Aliança estratégica com a Argentina de forma a consolidar prioridades e visões sobre objetivos da integração;
- Prioridade para a agenda econômica do bloco, procurando reverter a tendência dos últimos anos de prioridade para temas políticos;
- Medidas de liberalização comercial e de facilitação de comércio que apoiem o ambiente interno de negócios;
- Prioridade para temas novos que são incluídos na maioria dos acordos comerciais mais modernos como serviços, investimentos e compras governamentais;
- Negociações com o México e com a UE de forma a viabilizar acordos equilibrados; e
- Simplificação institucional para agilizar o processo de tomada de decisão do MERCOSUL.

9 - Pesquisa realizada em julho de 2016 entre 26 setores da indústria representados por 37 entidades empresariais.

Importância econômico-comercial do MERCOSUL para o Brasil

O debate sobre a transferência da presidência à Venezuela e sobre os temas correlatos atuais, embora relevante, parece elidir a realidade do MERCOSUL. O modelo de integração deve ser mantido ou revisito? Esta é a pergunta que interessa ao setor privado brasileiro que necessita de estabilidade e previsibilidade de regras. Afinal, é preciso ressaltar que o debate sobre o MERCOSUL que interessa ao País já vem sendo realizado há anos e não pode estar circunscrito às dificuldades do momento.

Os resultados do MERCOSUL são importantes para o Brasil? Com base nos últimos dezesseis anos, o comércio do Brasil com os sócios originais duplicou.

Nos dois últimos anos da série, a crise econômica brasileira mostra seus impactos no comércio intrabloco. Mais do que a queda das exportações, o tombo das importações brasileiras do MERCOSUL de 28%, em 2015 em relação ao ano anterior, foi muito negativo para as economias dos países sócios. A retração de investimentos e a redução da atividade econômica não fornecem alternativa para mitigar efeitos sobre parceiros em processo de integração. Tal como ocorreu em oportunidades anteriores, os interesses nacionais e as dificuldades internas passaram a exigir uma avaliação realista dos cronogramas de compromissos e obrigações determinados pelo Tratado de Assunção.

Apesar da deterioração nas condições do comércio intrabloco ao longo do tempo, o Gráfico

1 mostra o resultado líquido favorável ao Brasil. Computando exportações e importações nestes dezesseis anos, apenas em dois anos houve registro de déficits comerciais para o Brasil. No restante do período, o resultado foi superavitário com o maior saldo registrado de quase US\$ 8,5 bilhões, em 2011.

Embora o desenvolvimento do comércio intra-bloco tenha duplicado, como apontado acima, o comércio exterior do Brasil com o mundo triplicou no mesmo período com a consolidação do papel da China no mercado mundial e o boom dos preços das commodities. O MERCOSUL detém posição de relevo no ranking dos parceiros comerciais do País, no entanto, ao longo dos anos essa posição veio perdendo importância relativa. Seja pela oscilação cíclica do comércio seja pela ascensão da China na parceria comercial brasileira, a realidade é que o panorama mudou.

O Gráfico 2 mostra que, no início do período, esta perda de importância foi mais acentuada nas exportações brasileiras destinadas ao MERCOSUL do que no caso das importações provenientes dos parceiros. Mas o fato é que nunca mais as exportações brasileiras para o bloco voltaram a representar 14% das exportações totais, como no início dos anos 2000. Em 2015, a contribuição desse mercado não superou uma participação de 9,4% do total vendido pelo país ao exterior, apesar de alguma recuperação em relação ao ano anterior.

Gráfico 1 – Balança Comercial Brasil-Mercosul (em US\$ milhões)

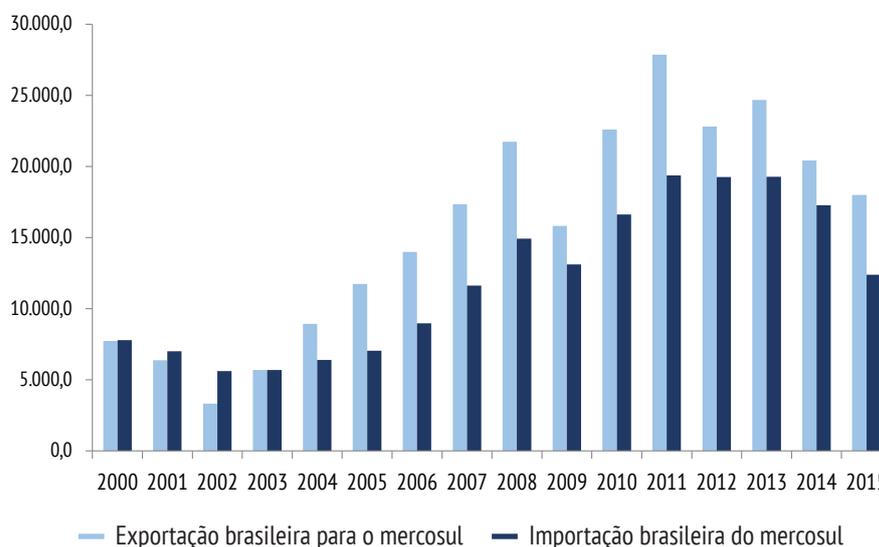


Gráfico 2 - Evolução da participação do Mercosul nas exportações e importações totais brasileiras



Fonte: MDIC elaboração NEGINT CNI

Do ponto de vista do setor industrial, essa análise não seria completa se não fosse verificada a posição do MERCOSUL no comércio de produtos industrializados brasileiros. Interessa à indústria brasileira ter clareza sobre quais os mercados relevantes para o Brasil, no momento de o País

estabelecer prioridades para sua política comercial. A Tabela 1 registra a distribuição das exportações brasileiras para o MERCOSUL por fator agregado. Nos anos selecionados, é possível identificar a predominância quase absoluta das vendas da indústria para aquele mercado.

Tabela 1 - Exportação brasileira para o MERCOSUL - distribuição por fator agregado (em milhões US\$FOB)

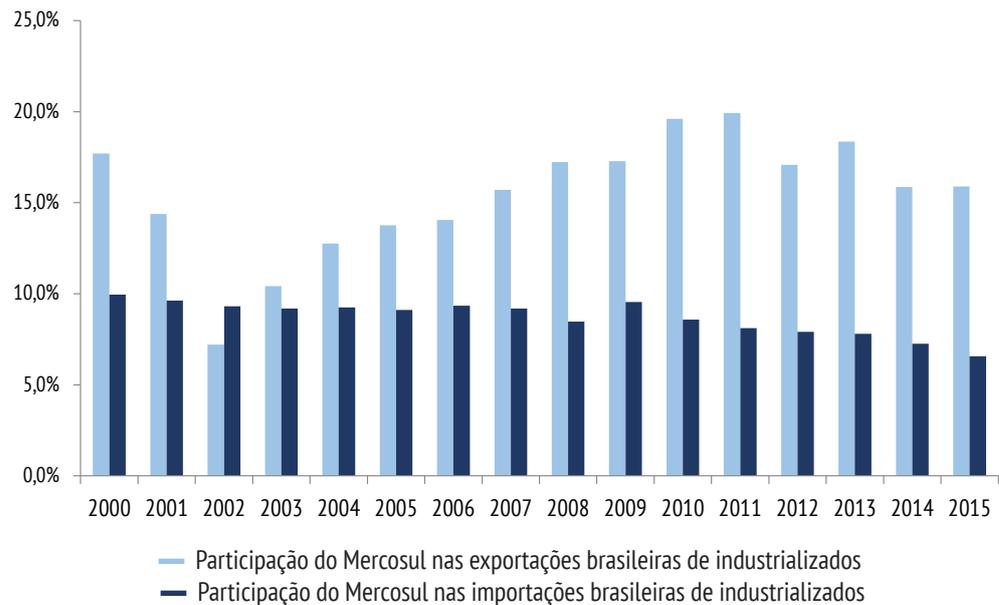
Ano	TOTAL	Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados		Industrializados		Op. Especiais
	Valor	Valor	% s/ Total	Valor (A)	% s/ Total	Valor (B)	% s/ Total	(A) + (B)	% s/ Total	valor
2000	7.739,6	453,0	5,9%	192,9	2,5%	7.071,7	91,4%	7.264,6	93,9%	22,0
2008	21.737,3	1.074,4	4,9%	641,5	3,0%	20.001,9	92,0%	20.643,4	95,0%	19,5
2011	27.852,5	2.116,5	7,6%	643,3	2,3%	25.036,3	89,9%	25.679,6	92,2%	56,3
2015	18.000,2	2.196,3	12,2%	385,1	2,1%	15.391,4	85,5%	15.776,5	87,6%	27,4

Fonte: MDIC elaboração Negint-CNI

Pela ótica da participação no destino das exportações brasileiras de produtos industrializados, é indiscutível constatar a importância do bloco. O Gráfico 3 indica que essa contribuição do MERCOSUL chegou a quase 20%, em 2011, enquanto ficou em 11% a participação do bloco no total das vendas brasileiras para o exterior.

Nos dois últimos anos – 2014 e 2015 – parece haver uma estabilização/recuperação da participação relativa do MERCOSUL como destino das exportações da indústria brasileira (cerca de 16% nos dois anos), cuja evolução vai depender do desempenho das economias dos maiores sócios nos próximos anos.

Gráfico 3 – Evolução da participação do Mercosul como destino e origem de produtos industrializados



Fonte: MDIC elaboração NEGINT CNI