Informativo CNI
Ano 8 • Número 4 • 4º trimestre de 2016 • www.cni.org.br

INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL

Novos temas nos acordos comerciais: compromissos brasileiros na América do Sul 10

CNI
Confederação Nacional da Indústria
CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

A lenta e instável recuperação da economia e do comércio internacional em 2017

A economia mundial cresceu 1,2% em 2016, de acordo com estimativas da Organização das Nações Unidas. Esse foi o pior desempenho desde a crise financeira internacional de 2008, situando-se abaixo das previsões feitas pelo Banco em meados do ano. O crescimento da economia dos EUA não correspondeu às expectativas de organizações multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. Países emergentes como Brasil, Rússia e Nigéria continuaram ou entraram em recessão – quadro apenas marginalmente atenuado pela recuperação discreta de preços das *commodities*. Outras grandes economias em desenvolvimento, como México e África do Sul, também registraram taxas de crescimento modestas, concentrando-se na Ásia – Índia, China e ASEAN – os únicos polos de dinamismo da economia mundial.

Mas o que marcou o ano de 2016 foi a deterioração do ambiente político que cerca o comércio internacional, adicionando mais incertezas à evolução do já fraco desempenho da economia e do comércio mundiais. Na Europa, a retórica nacionalista se voltou para o projeto de integração econômica e contribuiu decisivamente para o BREXIT – a decisão, adotada por referendo, em julho, de retirar o Reino Unido da União Europeia. Além disso, quase inviabilizou a assinatura do acordo comercial entre os europeus e o Canadá, em outubro.

Nos EUA, a eleição de Donald Trump levou as incertezas a novo patamar com suas promessas de campanha que incluem mudanças profundas na política comercial norte-americana e com forte viés protecionista. Embora ainda seja cedo para especular sobre os limites da implementação das promessas de campanha de Trump na área da política comercial, não resta dúvida de que ela caminhará em direção a um maior protecionismo, com implicações negativas para o já combalido crescimento do comércio mundial.

As projeções das instituições multilaterais para a economia e o comércio internacional em 2017 indicam modesta recuperação em relação ao ano passado, embora as margens de erro tendam a ser elevadas em função dos impactos que as mudanças na orientação da política econômica nos Estados Unidos terão sobre a economia mundial.

Nesse contexto, torna-se ainda mais complexo o desafio de analisar os possíveis efeitos do ambiente econômico internacional sobre a economia e, em particular, sobre o comércio exterior brasileiro. Ainda assim, é possível identificar alguns elementos desse ambiente que devem ser acompanhados de perto nos próximos meses. É isso que se procura apresentar nas próximas seções deste artigo.

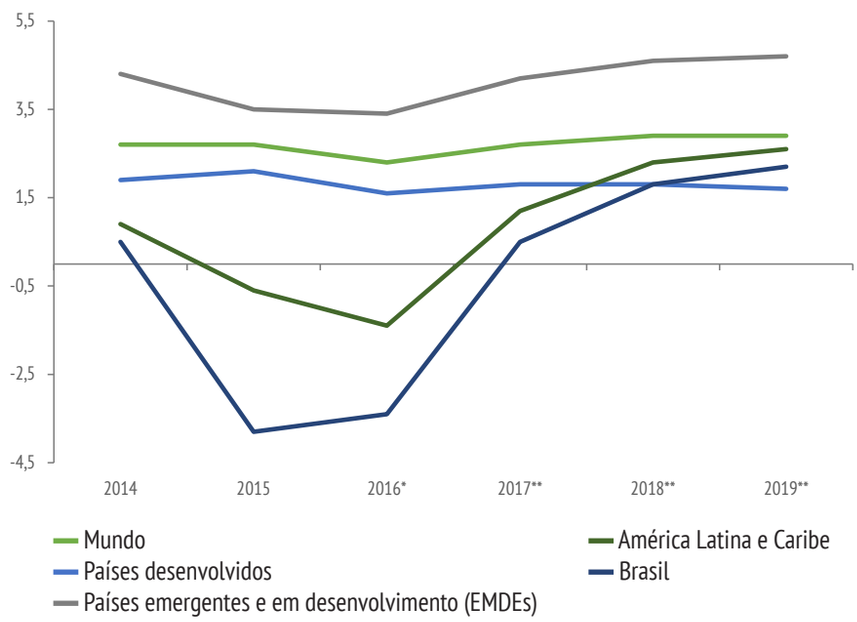
A economia mundial em modesta recuperação

De acordo com o Banco Mundial[1], o crescimento da economia global em 2017 será "modesto" (2,7%) e pouco superior ao de 2016 (estimado em 2,3%). Se confirmadas, as projeções para 2017 farão a economia mundial retomar os níveis de crescimento de 2014-2015, que já eram bastante reduzidos. Para o biênio 2018-2019, as previsões são ligeiramente superiores (2,9%).

Note-se que as projeções do Banco Mundial, lançadas em relatório divulgado no dia 10 de janeiro de 2017, são de crescimento para este ano substancialmente inferior ao projetado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em outubro de 2016 (apenas três meses antes) – 3,4% de expansão para o PIB global.

O relatório do Banco Mundial chama a atenção para o fato de que as economias desenvolvidas continuam a lutar contra a retração da atividade econômica e baixa inflação em um contexto de crescente incerteza política, investimentos fracos e lento crescimento da produtividade. É importante ressaltar que as previsões apresentadas não incorporam os efeitos das mudanças de política econômica esperadas nos Estados Unidos, diante do elevado grau de incertezas sobre seus contornos e escopo. Nesse contexto, o Banco Mundial optou por incluir no relatório recém-divulgado a ressalva de que, embora as projeções para 2017 sejam de crescimento de 2,7% para a economia mundial, há a probabilidade de 50% de que o crescimento observado esteja no intervalo 2%-3,2%.

Gráfico 1 – Taxas de crescimento real do PIB



Fonte: Banco Mundial, Global Economic Prospects – Janeiro 2017: http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects
Notas: (*) Os valores para 2016 são estimados
(**) Os valores para 2017,2018 e 2019 são projetados

Entre as principais características do cenário internacional em 2017 destacam-se as seguintes:

- crescimento modesto da economia mundial;
- lenta retomada da atividade econômica nos países desenvolvidos;
- crescimento mais forte das economias em desenvolvimento, embora com forte heterogeneidade entre elas;
- alguma recuperação de preços de *commodities*; e
- cenário político em que, às tensões e conflitos "herdados" de anos anteriores (Oriente Médio, Rússia / Ucrânia), se acrescenta a imprevisibilidade na condução da política norte-americana e o ambiente anti-comércio e anti-acordos comerciais nos países desenvolvidos.

1 - Banco Mundial, Global Economic Prospects – Janeiro 2017: http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects

O lento crescimento nos países desenvolvidos

O lento crescimento continua a prevalecer nas economias desenvolvidas. O Banco Mundial estima expansão de 1,6% para 2016 e 1,8% para o período 2017-2019. A economia norte-americana mostrou forte desaceleração em 2016, saindo de um crescimento de 2,6% em 2015 para 1,6% em 2016. Fraco desempenho de exportações, contínua utilização de estoques e desaceleração no investimento privado contribuíram para esse resultado.

Para 2017, o Banco Mundial prevê uma taxa de crescimento de 2,2% para os Estados Unidos, permanecendo em 2,1% em 2018 e caindo para 1,9% em 2019. As persistentes dúvidas sobre os contornos da nova política econômica nos Estados Unidos tornam ainda mais arriscado o exercício projetar indicadores econômicos. Algumas das promessas de campanha do presidente-eleito Donald Trump tendem a gerar impactos significativos na economia americana, que devem se espraiar para a economia mundial. Propostas como cortes de impostos corporativos e de renda, imposição de impostos de ajuste na fronteira (*border adjustment tax - BAT*), gastos em infraestrutura e defesa, maior protecionismo comercial, restrições à imigração e mudanças na regulação dos negócios são todas medidas com elevado potencial de impacto econômico, mas atuando em direções opostas, dificultando a identificação precisa de sua resultante.

Na área do Euro, a taxa de crescimento econômico também caiu em 2016 para 1,6% em relação aos 2% observados em 2015, com o enfraquecimento da demanda interna e das exportações. Brexit e eleições nos Estados Unidos foram dois eventos que adicionaram graus de incerteza e volatilidade às economias da região, já afetadas pela renovada preocupação com a situação de solvência do setor bancário em alguns países do bloco europeu. Apesar dos esforços da política monetária expansionista do Banco Central Europeu, mantendo taxas de juros negativas, a inflação continua muito baixa, assim como o nível de atividade econômica. As projeções para 2017 são de um crescimento de 1,5%, com relativa estabilidade em 2018 e 2019.

Apesar das medidas de estímulo à demanda e ao investimento adotadas pelo governo nos últimos anos, a taxa de crescimento estimada para o Japão em 2016 é de 1%. As projeções para 2017 e 2018 foram revistas para cima no último relatório do Banco Mundial – 0,9% e 0,8%, respectivamente. O crescimento potencial do Japão continua limitado por uma força de trabalho que envelhece e se contrai e pelo crescimento do protecionismo nos seus principais mercados de exportação. Para 2019 projeta-se um crescimento de apenas 0,4% para o país.

Crescimento mais vigoroso nos países em desenvolvimento

Após terem crescido 3,4% em 2016, segundo as estimativas do Banco Mundial, as economias emergentes devem voltar a mostrar crescimento um pouco mais vigoroso em 2017, a uma taxa projetada de 4,2%. A atenuação da grave situação econômica em que se encontram algumas das maiores economias emergentes exportadoras de commodities – Brasil e Rússia – e alguma recuperação nos preços das commodities, já observadas desde meados de 2016, contribuem para a previsão de uma recuperação mais efetiva nos próximos anos. As projeções para 2018 e 2019 são de 4,6% e 4,7%, respectivamente.

Mas uma característica do crescimento previsto para os próximos anos é a heterogeneidade de desempenho entre países e regiões. A China deverá manter taxas de crescimento ligeiramente acima de 6% nos próximos três anos, enquanto a Índia deverá crescer 7,6% em 2017 e 7,8% nos dois anos seguintes, segundo o Banco Mundial. Os dois "gigantes" asiáticos constituem o único polo de forte crescimento econômico no mundo.

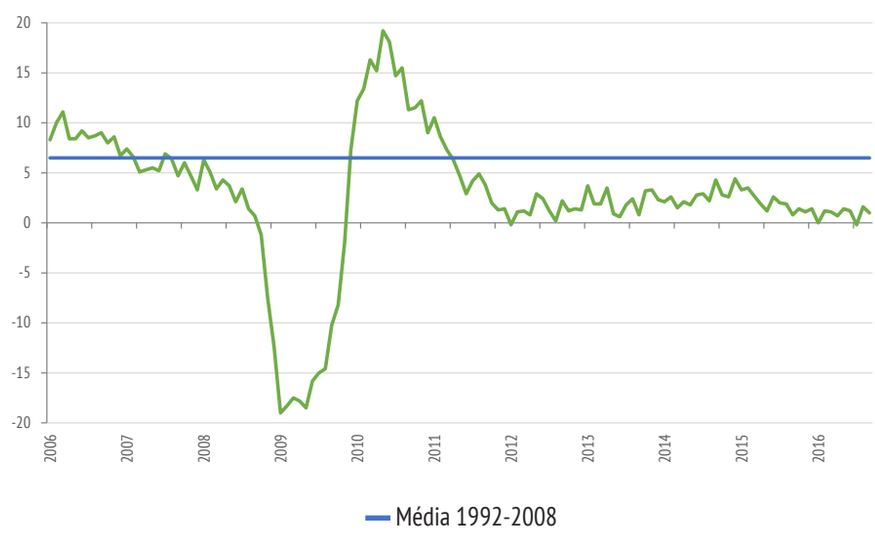
O contraste com as demais regiões ou países em desenvolvimento é forte: 1,2% na América Latina e Caribe, em 2017; 1,5% na Rússia, 1,1% na África do Sul e 1% na Nigéria. A redução das taxas de crescimento da China e seus efeitos sobre outras economias em desenvolvimento, assim como o fraco desempenho da demanda nos principais mercados de consumo (países desenvolvidos) limitam as expectativas de crescimento dessas economias.

As projeções para a América Latina são fortemente afetadas pelas perspectivas para as duas maiores economias da região. O Brasil, que em 2016 deve ter registrado uma contração de 3,4% em seu PIB real, tem crescimento projetado pelo Banco Mundial para 2017 de 0,5% e de 1,8% e 2,2% nos dois anos seguintes. Já o México atravessa fase de desaquecimento econômico, provocado por fatores internos, que certamente serão agravados pela nova política norte-americana para o comércio. As previsões para o crescimento do México são de 1,8%, 2,5% e 2,8% nos três anos até 2019. A dinâmica prevista para as duas economias faz com que as taxas de crescimento previstas para a América Latina sejam as mais baixas dentre as regiões dominadas por países em desenvolvimento.

A evolução recente e as perspectivas para o crescimento do comércio internacional

A desaceleração das taxas de crescimento – em volume – tem sido uma característica marcante do comércio mundial de bens e serviços desde 2012, em nítido contraste com o desempenho registrado nas três décadas anteriores. Até então, o ritmo de expansão do comércio superava amplamente o do PIB mundial, tendência que se altera a partir de 2012, quando o crescimento anual do comércio mundial cai para uma média de 3% ao ano, alinhando-se às taxas de crescimento do PIB.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento do comércio global de bens (%)



Fonte: Banco Mundial, Global Economic Prospects – Janeiro 2017: http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects
Notas: Comércio Global de Bens medido em volume.
Dados até setembro de 2016.

Em seu World Economic Outlook de outubro de 2016, o FMI indaga-se sobre as razões da inflexão observada, nos últimos anos, no ritmo de crescimento do volume do comércio global. Para a entidade, esta evolução resulta da simultaneidade de três fenômenos:

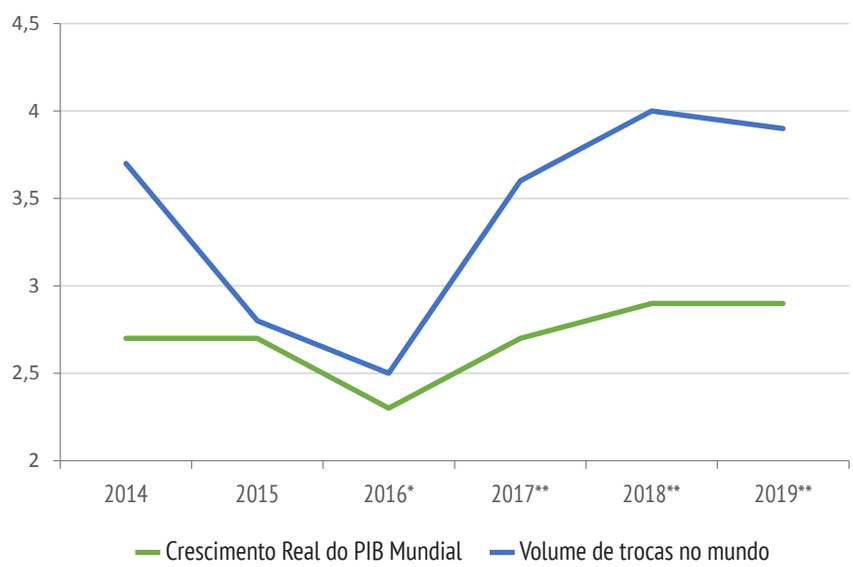
- a desaceleração econômica sincrônica vivenciada pelas economias desenvolvidas e em desenvolvimento e seus efeitos sobre a taxa de investimentos destas economias, que explicaria cerca de ¾ da desaceleração do crescimento do comércio;
- o "amadurecimento" das cadeias internacionais de valor e redução do ritmo de crescimento do comércio que a elas se associa; e
- o crescimento das medidas de cunho protecionista.

Por sua vez, o Banco Mundial, em seu relatório de janeiro de 2017, adiciona os seguintes fatores para explicar as causas para que o crescimento do comércio internacional em 2016 (2,7% em volume) tenha sido o mais baixo desde a crise financeira internacional:

- utilização cíclica dos estoques entre as economias desenvolvidas;
- contração das importações na China e na maioria das economias exportadoras de petróleo;
- queda aguda dos preços do petróleo no período entre 2014 e início de 2016;
- desaquecimento nos investimentos e seus impactos sobre o comércio de bens de capital.

O Banco Mundial prevê uma recuperação gradual do comércio mundial em 2017 e 2018, com crescimento de 3,6% e de 4%, respectivamente, em termos de volume. Essa recuperação será em boa medida estimulada pela retomada da demanda por importações nas maiores economias emergentes. Entretanto, essa trajetória é de crescimento menor do que o previsto anteriormente, em função da revisão para baixo do crescimento nas economias desenvolvidas, do desaquecimento nos investimentos globais e das incertezas na política comercial dos EUA.

Gráfico 3 – Crescimento real do PIB e do volume de comércio no mundo (%)

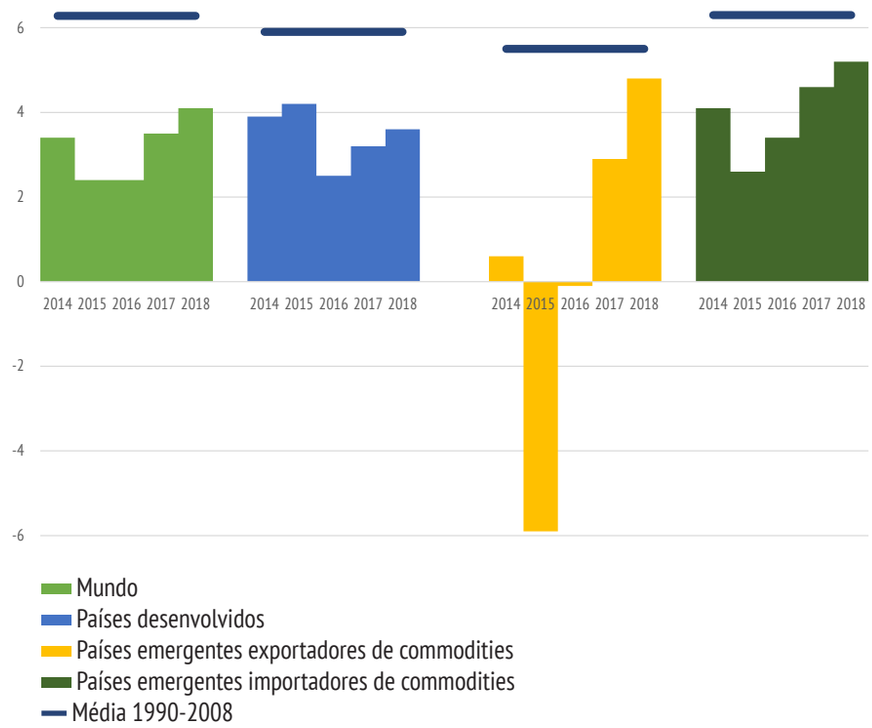


Fonte: Banco Mundial, Global Economic Prospects – Janeiro 2017:
http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects
Notas: (*) Os valores para 2016 são estimados
(**) Os valores para 2017,2018 e 2019 são projetados

Como se pode observar no Gráfico 4, as projeções para o crescimento da demanda por importações no período 2017-2018 são mais uniformes entre os três grupos de países com que o Banco Mundial trabalha (países desenvolvidos, emergentes exportadores de *commodities* e emergentes importadores de *commodities*). Ainda assim ficarão muito abaixo da média observada para o período 1990-2008, antes da crise financeira internacional. No período 2014-2015, a demanda por importação das economias emergentes exportadoras de commodities caiu significativamente, em trajetória nitidamente divergente da apresentada pelos países importadores de *commodities*.

Com a recuperação dos preços internacionais das commodities relacionadas à energia, e, em menor escala, dos metais e das commodities agrícolas, a tendência é que a demanda por importações cresça de forma mais uniforme entre os três grupos de países.

Gráfico 4 – Taxas de crescimento do volume de importações (%)



Fonte: Banco Mundial, Global Economic Prospects – Janeiro 2017:
http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects
Notas: Os dados para 2017 e 2018 são baseados em previsões.
Taxa de crescimento de importações de bens e serviços calculados através das contas nacionais.

A deterioração no ambiente político do comércio internacional

Às diversas tendências que associaram baixo crescimento da produção e desaceleração do comércio global e têm moldado as perspectivas da economia internacional, o ano de 2016 agregou a deterioração do ambiente político em que comércio e investimentos internacionais se desenvolvem.

Esse tem sido um fenômeno típico dos países desenvolvidos e, até o momento, ele manifestou-se sobretudo pela difusão, entre políticos e organizações da sociedade civil, de uma retórica fortemente crítica ao comércio e, mais ainda, aos acordos comerciais.

Os primeiros impactos relevantes das visões anti-globalização se fizeram sentir em 2016, com a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia (o Brexit), e a assunção, pelos dois principais candidatos à Presidência dos EUA de posições contrárias ao TPP e os percalços que se interpuseram, do lado europeu, para a assinatura do acordo de livre comércio com o Canadá. A eleição de Donald Trump veio dar maior concretude às tendências protecionistas e nacionalistas que já dominavam o contexto internacional desde o início do ano.

Há hoje sérias e fundadas dúvidas sobre o futuro da TPP, assinada por doze países em fevereiro de 2016, e sobre as perspectivas de conclusão das negociações entre os EUA e a União Europeia em torno da TTIP - Acordo Transatlântico de Comércio e Investimentos. Donald Trump já concretizou no seu primeiro dia de governo a retirada dos EUA da TPP e é muito provável que as negociações da TTIP entrem em hibernação em 2017.

Durante o período de campanha eleitoral, o novo presidente dos EUA manifestou sua preferência por negociações comerciais bilaterais e foi crítico dos acordos comerciais já firmados pelos Estados

Unidos. As críticas abrangem o fato de que os acordos firmados pelos EUA contêm dispositivos que limitam a capacidade de regular autonomamente a atividade econômica.
O ambiente desfavorável afeta também a OMC, cuja agenda contempla prioritariamente temas menos controversos e pouco sensíveis, em termos políticos, como a facilitação de comércio e a participação das pequenas empresas nos intercâmbios comerciais.

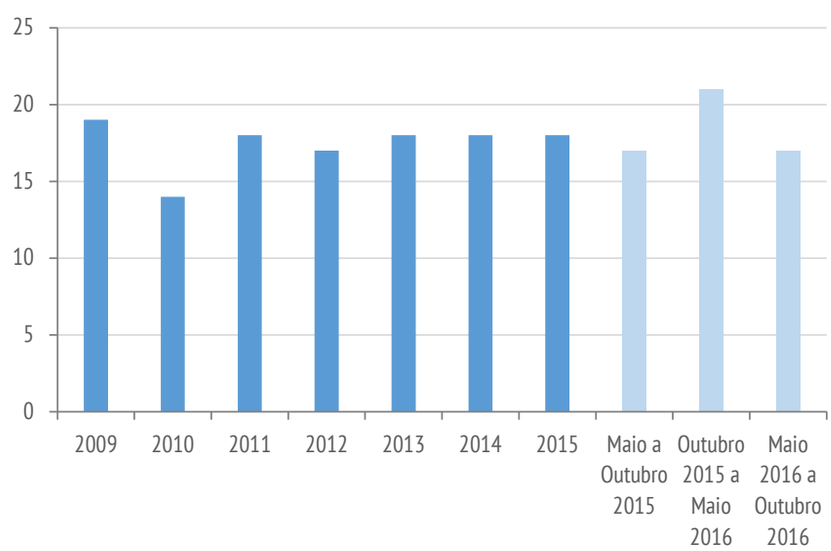
Além disso, a intensificação do debate internacional acerca do reconhecimento da China como economia de mercado acrescenta mais um elemento de tensão a este quadro. O debate reflete essencialmente as preocupações de países onde a concorrência dos produtos chineses é intensa e em que as ações antidumping têm sido um recurso usado com frequência contra aquela concorrência. Do outro lado, a China exige o que, a seu ver, é um compromisso incondicional dos países-membros da OMC, assinado no momento de sua acessão à Organização multilateral.

Portanto, no curto prazo, e mantidas as baixas expectativas em relação ao crescimento das economias desenvolvidas as perspectivas em relação ao ambiente político que cerca o comércio internacional são, para 2017, muito pouco promissoras. As tendências atuais não impedem que, mais à frente, quando o ambiente internacional estiver mais distendido, a TPP venha a ser renegociada e assinada e que as negociações da TTIP sejam retomadas. Entretanto, essas possibilidades não estarão ao alcance em 2017.

O fato de que a TPP e a TTIP entrarão em modo de hibernação não significa que outros acordos geograficamente abrangentes não possam avançar. É possível, e mesmo provável, que a China aproveite esse contexto para avançar em seus projetos comerciais, concluindo, por exemplo, a RCEP (Parceira Econômica Regional Abrangente)[2].

A deterioração do ambiente político internacional ainda não se refletiu no aumento substancial nas medidas protecionistas aplicadas pelos países do G20. O último relatório da OMC, que acompanha a implementação de políticas comerciais nos países do grupo, publicado em novembro de 2016[3], mostra uma ligeira redução no número de medidas introduzidas nos entre maio e outubro em relação ao período anterior, como pode ser observado no Gráfico 5. A média mensal do número de novas medidas adotadas nesse último período é equivalente à observada no mesmo período de 2015 e equivalente ao ano de 2012.

Gráfico 5 – Medidas restritivas ao comércio (número de medidas – média mensal)



Fonte: Ver WTO, Report on Trade Measures (Mid-May 2016 to Mid-October 2016): https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/g20_wto_report_november16_e.pdf

2 - São 16 os países que estão negociando a RCEP: os 10 membros da ASEAN (Brunei-Darussalam, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnam) mais os seis países com os quais a ASEAN tem acordos de preferências comerciais: (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia, e Nova Zelândia).
3 - Ver: WTO, Report on Trade Measures (Mid-May 2016 to Mid-October 2016): https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/g20_wto_report_november16_e.pdf

Apesar disso, o estoque de medidas acumuladas pelas economias do G20 desde 2008, considerando o total de medidas aplicadas no período e subtraindo todas as medidas eliminadas no mesmo período, cresceu 5,6% entre maio e outubro de 2016, em relação ao período anterior. O início de investigações antidumping é o instrumento de proteção usado com maior frequência pelos países do G20 e representa 72% de todas as medidas adotadas desde 2009.

O crescente estoque de medidas de defesa comercial tem, certamente, efeitos negativos para o comércio internacional. Ainda assim, não é possível afirmar que esteja em curso um surto protecionista. O que se observa é a persistência do recurso pelas economias do G20 a barreiras não-tarifárias, particularmente medidas de defesa comercial, em intensidade relativamente constante nos últimos anos. Há também mudanças na composição dos países que recorrem com maior frequência a essas medidas. No caso do antidumping, nota-se redução das medidas iniciadas por países como Canadá, Indonésia, México e Rússia. Por outro lado, observa-se um expressivo aumento nas investigações iniciadas pelos Estados Unidos e Índia. Brasil e União Europeia mantiveram um ritmo relativamente estável.

Os impactos do cenário internacional para o comércio exterior brasileiro

O cenário internacional para 2017 está dominado pelo elevado grau de incertezas provenientes do ambiente político conturbado nos países centrais, que, de modo geral aponta para um contexto global mais refratário ao comércio e à liberalização comercial. Todavia, há alguns sinais de recuperação econômica, principalmente nas grandes economias emergentes exportadoras de commodities, e de retomada do crescimento do comércio mundial, ainda que em ritmo lento. Essas são algumas das tendências que merecem atenção especial por seu possível impacto para o Brasil em 2017 e que devem influenciar a formulação de políticas e as estratégias das empresas exportadoras brasileiras.

Recuperação da demanda por importações nos países em desenvolvimento

As perspectivas de melhoria no desempenho de algumas economias em desenvolvimento e de lenta recuperação nos países desenvolvidos sugerem que o Brasil deve buscar aproximar-se de países da Ásia e da África com maior potencial de crescimento e expansão da demanda por importações. Ações de promoção de comércio e inciativas capazes de remover barreiras às exportações brasileiras para essas regiões devem fazer parte do menu de políticas públicas no Brasil.

Evolução da economia e da política comercial norte-americana em tempos de Trump

A agenda econômica de Donald Trump alia elementos de expansionismo fiscal a protecionismo comercial – com impactos potencialmente positivos em termos de crescimento da economia dos Estados Unidos no curto prazo, mas muito negativos em um prazo mais longo. O objetivo de estimular a reindustrialização do país por meio do aumento da proteção à indústria nacional pode fazer com que a produção industrial cresça no curto prazo nos Estados Unidos, mas essa opção de política traz vários efeitos negativos e que vão na direção oposta à esperada: aumento nos custos de produção, aumento de preços para o consumidor e valorização do dólar, todos afetando negativamente a indústria norte-americana. Isso sem mencionar a elevada probabilidade de medidas retaliatórias por parte dos parceiros comerciais afetados pelo novo protecionismo norte-americano.

É provável que o Brasil não seja diretamente afetado por medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos, uma vez que somos um parceiro comercial pouco relevante para a economia norte-americana e temos sido deficitários no comércio bilateral. Além disso, não temos acordos comerciais bilaterais a serem revistos ou revertidos. Entretanto, há uma medida que vem sendo anunciada por Trump com forte potencial negativo para o Brasil: trata-se da criação de um novo imposto, que vem sendo chamado de "border adjustment tax". Ainda não se sabe exatamente a forma que esse novo imposto tomará, mas tudo indica que ele terminará por funcionar como um imposto de importação.

Será necessário que o governo brasileiro busque azeitar os canais de comunicação com a nova Administração dos Estados Unidos, de modo a

minimizar os riscos de que o Brasil seja alvo dessa nova onda protecionista naquele país. O setor empresarial brasileiro vem trabalhando com organizações empresariais norte-americanas em torno de uma agenda de políticas e iniciativas que contribuam para remover as barreiras ao comércio e aos investimentos bilaterais.

Eventual retomada do protecionismo comercial

De todos os vetores que atuam sobre o comércio internacional em 2017, o mais preocupante é o risco da retomada generalizada do protecionismo comercial. Maior restrição ao comércio em um ambiente de fraco movimento de investimentos e de demanda por consumo tenderá a deprimir ainda mais a atividade econômica nos principais polos do comércio mundial.

O Brasil é pouco integrado às cadeias de valor e ao comércio internacional, de forma mais geral. Isso poderia significar que o país seria pouco afetado por uma nova e eventual retração do comércio mundial. Entretanto, a recuperação da economia brasileira precisa contar com a maior exposição do país ao comércio internacional e com a contribuição dos investimentos diretos estrangeiros, uma vez que a demanda por consumo doméstico deverá evoluir lentamente.

Em tempos de tamanha incerteza, cabe reforçar a agenda doméstica de competitividade e preparar o país não apenas para navegar em águas mais turvas no ambiente do comércio internacional no curto prazo, mas também para aproveitar as oportunidades que virão quando essa maré passar.

Novos temas nos acordos comerciais: compromissos brasileiros na América do Sul

As negociações comerciais de acesso a mercados de bens continuam sendo importantes para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Contudo, os acordos de "nova geração", acompanhando a evolução tecnológica e o fenômeno da fragmentação da produção, incluem cada vez mais temas regulatórios que afetam as relações entre empresas.

Liberalização de serviços, investimentos e compras governamentais estão entre os temas obrigatórios em acordos preferenciais de comércio modernos, além de outros como normas e regulamentos técnicos, facilitação de negócios e propriedade intelectual.

No Brasil, a rede de acordos comerciais é concentrada na América do Sul e, basicamente, voltada para o comércio de bens. Com a certeza de que a inserção internacional do Brasil exige uma nova estratégia para os acordos comerciais em que o País participa, o governo vem procurando preencher essa lacuna com a expansão temática dos acordos no âmbito da ALADI e do MERCOSUL.

Esse artigo procura resumir os compromissos acordados com países na região e, também, ressaltar a importância de eficientes mecanismos de implementação. Um esforço maior nas mesas de negociação deve contar com contrapartida interna, nos procedimentos de aprovação parlamentar e de ratificação regulatória.

O Acordo de Serviços do MERCOSUL e os compromissos brasileiros

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos é um dos principais objetivos do MERCOSUL enumerados no artigo 1º do Tratado de Assunção, assinado em março de 1991. As negociações sobre serviços no MERCOSUL foram mandatadas pelo Programa de Ação MERCOSUL 2000 aprovado pela Decisão 09/95. O Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL foi aprovado em dezembro de 1997, dois anos e meio após o mandato outorgado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) aos negociadores do Grupo Mercado Comum (GMC).

Princípios, cobertura e elementos mais importantes do Protocolo estão resumidos no Quadro I. Vale a pena ressaltar que o Programa de Liberalização Comercial registrado no Artigo XIX do Protocolo indica que a metodologia de negociação, além de listas positivas seguindo o modelo GATS, deveria observar a realização de rodadas sucessivas anuais para permitir a liberalização do comércio de serviços em dez anos, contados a partir da entrada em vigor do Protocolo. As rodadas deveriam incorporar progressivamente setores, subsetores, atividades e modos de prestação de serviços ao Programa de Liberalização.

Compromissos Setoriais Iniciais, por país, e disposições específicas nos setores de Movimentos de Pessoas Físicas Prestadoras de Serviços, Serviços Financeiros, Serviços de Transporte Terrestre e por Água e Transporte Aéreo foram definidos pela Decisão 9/98 de julho de 1998. Sete rodadas foram realizadas a partir daí, sendo que as duas primeiras em 2000, em junho e dezembro daquele ano, e a sétima em dezembro de 2009.

As rodadas confirmavam, modificavam e expandiam compromissos anteriores. Nas listas aprovadas pela última rodada, há a confirmação de compromissos anteriores de forma a substituir todas as listas, inclusive os Anexos do Protocolo sobre Compromissos Iniciais. Há ainda a determinação de que esses compromissos devem entrar em vigência seguindo a mesma regra estabelecida em relação à vigência do Protocolo, ou seja, trinta dias depois da data de depósito do terceiro instrumento de ratificação (Artigo XXVII do Protocolo).

A sétima rodada terá que ser aprovada pelo Congresso brasileiro. Não há notícia de que isto tenha ocorrido até agora, o que leva à seguinte evolução de acontecimentos no Brasil:

i. O Protocolo entrou em vigor em 2005, conforme Decreto-Legislativo 926 de setembro de 2005. Naquele ano, foram aprovados no Congresso brasileiro o Protocolo e seus dois Apêndices I e II - de Disposições Específicas Setoriais e Compromissos Setoriais Iniciais por país. A Argentina e o Uruguai também apresentaram seus instrumentos em 2005 e o Paraguai em 2014. O prazo para conclusão do Programa de Liberalização do Comércio foi definido em 10 anos, a partir da entrada em vigor do Protocolo;
ii. O Protocolo foi implementado no Brasil em junho de 2008 pelo Decreto do Executivo 6.480, com as disposições específicas e os compromissos setoriais iniciais (Apêndices I e II);
iii. A sétima rodada de 2009 não foi ratificada ainda no Brasil, nem há informações sobre ratificações em outros países. No Brasil, será preciso aprovação parlamentar;
iv. O Plano de Ação para o Aprofundamento do Programa de Liberalização, aprovado pela Dec. do MERCOSUL 49/08, reforça a data de 2015. A partir da finalização do processo de consolidação do "status quo" em matéria de restrições de acesso a mercados e de tratamento nacional agendada para 2010 em setores ainda sem compromissos, o planejamento do trabalho indica as etapas seguintes que seriam cumpridas em 2012 (eliminação de restrições de acesso a mercados e de tratamento nacional em setores com grau intermediário de dificuldade) e em 2014 (eliminação de restrições em setores altamente sensíveis);
v. Nova revisão do estágio dos entendimentos foi feita através da Decisão 54/10. Algumas das tarefas essenciais para permitir o avanço das negociações foram reiteradas para conclusão em 2011, como a radiografia da situação regulatória em cada país e a consolidação do "status quo" em matéria de restrições. Além disso, outra tarefa importante agendada para 2012 - esta foi cumprida - dizia respeito à realização de um Informe pelo Grupo de Serviços sobre o comércio na região com estatísticas, levantamento de restrições, modalidades de negociações e outras informações. O Informe é classificado como Documento Reservado, mas a Ata do GMC de junho de 2012 registra que o organismo tomou nota das dificuldades inerentes à atual modalidade de negociação;
vi. No fim de 2015, o Protocolo completou dez anos. Este era o prazo definido para a liberalização completa do comércio de serviços. Estão em vigor somente os compromissos iniciais e disposições específicas incluídos como Apêndices do Protocolo acordados em 1998 e que entraram em vigor no Brasil dez anos depois, em junho de 2008, conforme Decreto do Poder Executivo indicado acima.

Comparando o nível dos compromissos assumidos pelo Brasil no GATS e no MERCOSUL, nas negociações multilaterais o Brasil consolidou compromissos aquém do "status quo" regulatório vigente.[1] Além disso, há concentração de ofertas em modo 3 - presença comercial - que representam investimentos. *O Summary of Brazil's specific commitments in individual service sectors,* 2008[2] evidencia esse aspecto, indicando um número muito maior de compromissos consolidados em modo 3 do que nos demais, valendo destacar também, em termos setoriais, os compromissos em arquitetura e engenharia e outros serviços profissionais, serviços de construção, distribuição, serviços financeiros embora a maioria com consolidação somente no modo 3 (presença comercial) e serviços de transporte terrestre. Não há oferta multilateral em várias categorias de serviços empresariais como serviços legais, de computação, pesquisa e desenvolvimento, aluguel e leasing. Também o Brasil não apresentou oferta em serviços postais e de telecomunicações, serviços educacionais, serviços de meio ambiente, saúde e serviços sociais correlatos e transporte aéreo e marítimo.

Quanto aos compromissos no MERCOSUL, o Box 1 mostra como o País avançou em relação aos compromissos multilaterais.

Comparando com a lista de compromissos específicos no GATS, os compromissos no MERCOSUL incluíram importantes setores que estavam de fora da oferta multilateral brasileira: no campo dos serviços profissionais estão os serviços jurídicos, serviços médicos, odontológicos e de

1 - O Brasil no Comércio Mundial de Serviços, O Papel dos Acordos Comerciais CINDES CNI MDIC Embaixada Britânica no Brasil - Brasília 2016
2 - Ver resumo da Lista de Compromissos do Brasil no final da página do MDIC.
http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/217-negociacoes-internacionais-de-servicos/1941-ni-lista-de-compromissos-no-gats

enfermagem, serviços de computação, serviços de aluguel relativos a navios, aviões e outros equipamentos, serviços relacionados à agricultura, pesca, mineração e produção manufatureira.

No setor de serviços de comunicação, a oferta no MERCOSUL incluiu serviços postais, serviços de telecomunicações e audiovisuais. Em distribuição, a oferta incluiu além do que consta no GATS os serviços de agentes comissionados. E ainda os serviços educacionais, que ficaram de fora da oferta multilateral, foram incluídos no MERCOSUL sob diferentes modalidades como educação primária, secundária, superior e profissional. Vale, por fim, destacar os serviços ambientais e os avanços em serviços de turismo e de transporte

Oferta do Brasil na 7ª rodada setorial do mercosul de dezembro de 2009

I. COMPROMISSOS HORIZONTAIS – os compromissos horizontais aplicados a todos os setores adotam o "status quo" regulatório. Os avanços dizem respeito à consolidação das limitações no caso do modo 4 (presença de pessoas físicas) nas categorias de visitantes de negócios, técnicos especializados, transferências intracorporativas, representantes de empresas estrangeiras e pessoas em estágio. É possível identificar, ainda, tratamento específico para cidadãos do Mercosul em termos de concessão de vistos permanentes vinculados a investimentos no Brasil e visto para pessoa nacional de um Estado Parte sob regime de estágio em outro Estado Parte.

II. COMPROMISSOS SETORIAIS

1. SERVIÇOS PRESTADOS ÀS EMPRESAS
2. SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO
3. SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS RELACIONADOS À ENGENHARIA
4. SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO
5. SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO
6. SERVIÇOS RELACIONADOS AO MEIO-AMBIENTAIS
7. SERVIÇOS FINANCEIROS
8. SERVIÇOS RELACIONADOS À SAÚDE E SERVIÇOS SOCIAIS
9. SERVIÇOS DE TURISMO E VIAGENS
10. SERVIÇOS RECREACIONAIS, CULTURAIS E ESPORTIVOS (Outros que não Serviços Audiovisuais)
11. SERVIÇOS DE TRANSPORTES

Dec. 21/09 do CMC

É difícil uma avaliação sobre os benefícios negociados. Se forem consideradas as restrições de acesso a mercados e de tratamento nacional ainda não consolidadas pelo País no MERCOSUL e as dificuldades internas de implementação dos acordos é possível que se chegue à conclusão de que o instrumento ainda carece de efeitos práticos em termos de abertura.

A despeito de a oferta ser bastante mais ampla do que a oferta no GATS, o Plano de Ação aprovado em 2008 e as metas mais flexíveis acordadas em 2010 estão atrasados, seja em termos de avanço além do "status quo" seja na inclusão de novos setores ou no tratamento de setores sensíveis. Os diagnósticos dos níveis de dificuldades, incluindo "radiografias" das situações regulatórias de serviços no MERCOSUL e avaliações sobre a metodologia mais adequada, parecem importantes para assegurar a meta de livre comércio ainda que em data além da originalmente estipulada, de dezembro de 2015.

O Protocolo sobre Serviços do Acordo de Alcance Parcial nº35 MERCOSUL-Chile (ACE 35)

O 53º Protocolo Adicional ao ACE 35 foi o primeiro acordo de serviços assinado pelo bloco com terceiros. Por isto, pode-se dizer que o acordo com o Chile foi precursor para o MERCOSUL como bloco – em maio de 2017 fará sete anos desde sua assinatura, o que justificaria uma revisão sobre sua contribuição ao comércio e sua eventual adequação a regras mais modernas.

Os compromissos horizontais indicados pelo Brasil, tal como no caso do acordo do MERCOSUL, aproximam-se do "status quo regulatório" especialmente em relação ao modo de prestação de serviço através de presença comercial. Vale destacar que no acordo com o Chile há ainda requisitos estabelecidos no caso do modo 4 (movimento de pessoas físicas) para nomeações de diretores e gestores vinculadas ao montante do investimento no Brasil, além de outras exigências como período de estadia e participação de brasileiros no empreendimento.

Sobre os compromissos setoriais, comparando o acordo do MERCOSUL com o acordo com o Chile, a lista de compromissos setoriais do Brasil é mais ampla no primeiro caso e também os compromissos são maiores dentro dos diferentes setores. O Box 1 mostra que a lista brasileira no acordo do MERCOSUL cobre todos os setores padronizados pela OMC, com exceção da classificação de número 12 destinada aos Outros Serviços. No caso do acordo com Chile, há três importantes setores sem oferta pelo Brasil: Serviços Financeiros (7), Serviços Relacionados à Saúde e Serviços Sociais (8) e Serviços Recreativos, Culturais e Esportivos (10). O texto do acordo já indicava que os Serviços Financeiros não seriam incluídos em uma primeira etapa que poderia ser revista oportunamente, bem como os direitos de tráfego aéreo.

Abrindo os compromissos setoriais, o que vale a pena registrar é a diferença nas listas mais amplas outorgadas pelo Brasil no acordo do MERCOSUL. Em Serviços à Empresa o Brasil incluiu serviços médicos e odontológicos, serviços relacionados à pesquisa e desenvolvimento, serviços relacionados a imóveis e serviços relacionados à distribuição e transmissão de energia, dentre outros não constantes da oferta para o Chile. Também as ofertas brasileiras no MERCOSUL nos setores de Serviços de Comunicações (serviços postais e audiovisuais) e Serviços de Educação (incluindo a educação primária e secundária, além da educação superior e para adultos) são mais diversificadas do que as outorgadas para o Chile.

Em resumo, os compromissos assumidos no acordo com o Chile ficaram aquém do negociado no MERCOSUL, mas vão além do GATS e da oferta apresentada, em 2004, à União Europeia.[3]

O Acordo de Ampliação Econômico – Comercial entre o Brasil e o Peru

Considerando que para o comércio de bens já se dispunha do Acordo de Cooperação Econômica nº58 MERCOSUL – Peru (ACE 58) da ALADI, o acordo assinado no fim de abril de 2016 teve por objetivo criar um marco legal para a expansão do comércio entre o Brasil e o Peru de serviços e investimentos e para o fomento de compras públicas entre os dois países. Optou-se por outro acordo amparado no Tratado de Montevidéu de 1980 e na Resolução nº2 do Conselho de Ministros da ALADI de forma a não subordinar as novas negociações a entendimentos dentro do MERCOSUL.

A Resolução normatiza o conceito de Acordo de Alcance Parcial segundo o qual direitos e obrigações podem ser acordadas entre dois ou mais países, sem que sejam estendidas aos demais integrantes da ALADI.

O artigo terceiro da Resolução indica que os acordos de alcance parcial poderão ser comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção de comércio ou adotar outras modalidades. Optou-se por um acordo de promoção de comércio que incluiria serviços e investimentos, além de compras públicas. A Resolução nº 2 prevê a possibilidade de inclusão de compras públicas, bem como dos seguintes temas: i) normas de conduta comerciais como subvenções e direitos compensatórios, práticas desleais de comércio,

3 - O Brasil no Comércio Mundial de Serviços, O Papel dos Acordos Comerciais CINDES CNI MDIC Embaixada Britânica no Brasil - Brasília 2016

licenças e outros aspectos técnicos vinculados ao comércio; e ii) outras normas em matérias não tarifárias como pagamentos, cooperação financeira e tributária, cooperação sanitária e fitossanitária, cooperação aduaneira, facilitação de transporte e compras do Estado.

Com essa flexibilidade, o arcabouço institucional da ALADI mostrou-se adequado para essa iniciativa de natureza bilateral considerada "o mais abrangente conjunto de acordos já assumido pelo Brasil em nível bilateral, o qual inclui o primeiro compromisso do país em matéria de compras governamentais, que permitirá que as empresas nacionais concorram em licitações do governo peruano em condições de igualdade com empresas locais e estrangeiras (de países com os quais o Peru tenha acordos)", conforme Abrão Miguel Árabe Neto, Secretário de Comércio Exterior do MDIC.[4]

O Acordo Brasil-Peru registra 9 Capítulos com a seguinte estrutura: Capítulo 1 – Disposições iniciais e definições gerais; Capítulo 2 – Investimentos; Capítulo 3 – Comércio de serviços; Capítulo 4 – Contratação pública; Capítulo 5 – Transparência; Capítulo 6 – Administração do acordo; Capítulo 7 – Solução de controvérsias; Capítulo 8 – Exceções; e Capítulo 9 – Disposições finais.

Investimentos

O Capítulo sobre Investimentos no acordo com o Peru segue o modelo desenvolvido pelo Governo brasileiro, conhecido como Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos – os ACFIs. Este tipo de acordo já foi assinado com um número importante de países como Moçambique, Angola, Malaui, México, Colômbia e Chile. Como nos demais, o Brasil e o Peru, segundo os pilares de mitigação de riscos, governança institucional e agendas para cooperação e facilitação de investimentos, acordaram garantias de não discriminação com base nos princípios de tratamento nacional e da nação mais favorecida, cláusulas de transparência bem como condições específicas de expropriação, compensação e transferência de recursos. É preciso destacar que o acordo Brasil-Peru trata da presença comercial no capítulo de Serviços dentro das listas de compromissos específicos.

Igualmente, como nos demais acordos, há a previsão de pontos focais (Ombudsmen) e de um Comitê que compõem a estrutura institucional do acordo e que apoiam a prevenção de controvérsias.

Vale a pena ressaltar que este acordo se diferencia de outros acordos assinados pelo Peru como, por exemplo, a Parceria Transpacífica (TPP).[5] Considerando a participação do Peru na TPP já assinada, mas que poderá ser revista pela nova administração norte-americana, vale identificar algumas diferenças: i) a cláusula de expropriação no caso do acordo com o Brasil refere-se somente à expropriação direta, enquanto que na TPP há a previsão de figura jurídica da "expropriação indireta"; ii) o acordo Brasil-Peru não trata das medidas comerciais relacionadas ao investimento (TRIMS) como consta na TPP. Neste acordo são proibidas diversas medidas como, por exemplo, o conteúdo local; e iii) as controvérsias no acordo Brasil-Peru podem ser tratadas através de mecanismos de arbitragem e obedecem ao princípio da prevenção com apoio do Ombudsmen e do Comitê Executivo. A TPP incorpora, entre outros mecanismos, a cláusula investidor-Estado mesmo que mediante a redução da discricionariedade dos investidores.

Serviços

No caso do capítulo sobre Serviços, como nos demais acordos, os compromissos horizontais estão referidos à maior aproximação com o "status quo" regulatório. Na esfera dos compromissos específicos, a oferta brasileira ao Peru pode ser avaliada mais próxima à oferta no acordo com o Chile do que no MERCOSUL, embora particularidades devam sem consideradas. Tal como no caso do Chile, não há ofertas em Serviços Financeiros (7), nem em Serviços de Saúde e Serviços Sociais (8), mas há oferta em Serviços Recreativos e Esportivos (10). Em contrapartida, a oferta em Educação ao Chile é mais ampla do que ao Peru que inclui apenas cursos de idiomas e cursos livres (Outros serviços de educação e treinamento).

No campo das ofertas de Serviços para as Empresas, a lista de oferta brasileira ao Peru parece mais ampla incluindo serviços relacionados à pesquisa e desenvolvimento, o que não há na oferta ao Chile, embora estejam registradas as limitações colocadas pelo Brasil para a pesquisa mineral no modo 3 de prestação de serviços (presença comercial). Também a oferta ao Peru inclui Serviços Relacionados a Imóveis, mas não inclui no capitulo de Serviços de Comunicações os Serviços Audiovisuais que constam no acordo com o Chile.

Em relação à oferta do Peru ao Brasil, esta parece mais ampla do que a brasileira. São 40 páginas

4 - Ver Revista Brasileira de Comércio Exterior RBCE FUNCEX nº 129 de outubro-dezembro de 2016
5 - Ver Integração Internacional da CNI de janeiro de 2016. No momento presente, há dúvidas da manutenção do acordo negociado dado o posicionamento dos Estados Unidos.

registrando as ofertas horizontais e setoriais enquanto que a oferta brasileira cobre 36 páginas. A lista de ofertas de serviços empresariais é ampla incluindo serviços relacionados à pesca e mineração, bem como serviços de comunicação incluindo serviços postais e de telecomunicações. Contudo, o texto do acordo já indicava a exclusão de dois importantes setores de ambas as ofertas – os serviços aéreos, incluindo os direitos de tráfego, e os serviços financeiros.

De toda forma, o que chama atenção no Acordo de Serviços com o Peru é o capítulo sobre Negociações Futuras. Embora as negociações tenham sido realizadas com base em listas positivas de compromissos específicos conforme metodologia do GATS, a proposta de expansão do acordo está vinculada ao Plano de Trabalho que deve incorporar o conceito de "listas negativas". Na suposição de que será mais simples negociar as reservas e sensibilidades que os países possam ter, o objetivo parece ser avançar na abertura do comércio de serviços entre os dois países de uma forma mais acelerada e menos dependente de uma abertura progressiva ao longo do tempo.

Compras governamentais

O Brasil está entre os oito maiores mercados em compras governamentais. Só essa posição no ranking mundial demonstra a importância das negociações de acesso a mercados em compras governamentais para os fornecedores domésticos de bens e serviços e para fornecedores de países parceiros.[6]

O Brasil não é signatário do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC. Em junho de 2016, esse acordo plurilateral contava com 46 países signatários a maior parte composta de países desenvolvidos, incluindo a União Europeia e seus estados membros. Como o Protocolo sobre Contratações Públicas do MERCOSUL não chegou a entrar em vigor e ao contrário está sendo renegociado desde 2010, esse acordo com o Peru é revestido de uma importância particular para o Brasil, como precursor de uma frente de negociação não explorada pelo País e também considerada de suma importância para sua inserção internacional.

No texto do capítulo 4 que trata deste tema – Contratação Pública – cujo âmbito de aplicação são as compras de bens e serviços ou qualquer combinação das mesmas para fins governamentais, é possível identificar os seguintes princípios adotados, como de resto na maioria dos acordos sobre compras: i) tratamento nacional como obrigação de não discriminação entre bens e serviços nacionais e da outra Parte, bem como entre fornecedores nacionais e da outra Parte; ii) transparência através de compromissos sobre publicação de informações e acordos sobre procedimentos diversos relativos às contratações; iii) exceções gerais que permitam aos países a adoção de medidas para proteger a moral, a ordem ou a segurança pública, a saúde, a propriedade intelectual ou as relacionadas aos bens e serviços para pessoas com necessidades especiais, instituições de beneficência ou de trabalho penitenciário; iv) escopo das obrigações determinado por listas de compromissos em anexo, indicando as entidades governamentais constantes da oferta, os bens e serviços, os valores mínimos das licitações e as exceções específicas à oferta.

Vale indicar que o capítulo ainda registra três princípios importantes: admissão de que Especificações Técnicas, não permitidas com o propósito ou efeito de criar obstáculos ao comércio entre as Partes, possam ser adotadas para promover a conservação de recursos naturais ou proteger o ambiente, inclusão de um artigo especial para facilitação da participação das micro, pequenas e médias empresas e constituição de um Comitê sobre Contratação Pública para avaliar a implementação do Capítulo e da conveniência de negociações adicionais com o objetivo de ampliar a cobertura, entre outras tarefas.

Em relação ao Anexo III em que está registrada a oferta brasileira, as entidades incluídas são todas as de nível central (Seção A) com exceção do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), AEB (Agência Espacial Brasileira), e CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear). Não integram a oferta as empresas estatais vinculadas a essas entidades. Há ainda ofertas na classificação de "Outras Entidades" (Seção C) com a inclusão da INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e Casa da Moeda do Brasil. Por fim, o Brasil assumiu o compromisso de avaliar a inclusão dos governos estaduais como entidades de nível subcentral de governo (Seção B) mediante consultas internas a serem feitas em dois anos a partir da entrada em vigor do acordo.

6 - Ver A Integração internacional do Brasil nos acordos comerciais sobre compras governamentais Informe Final divulgado pela CNI em novembro de 2016 – pesquisa de Fialho Salles Advogados.

Quanto às exclusões, a oferta brasileira não abrange programas de contratações públicas para favorecer as micro e pequenas empresas, programas de apoio à agricultura familiar, programas de segurança alimentar e de alimentação escolar, contratações públicas com transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS e aquisição de insumos estratégicos para a saúde e contratações públicas destinadas ao fomento da ciência, tecnologia e inovação. Também estão excluídos da oferta certos itens tarifários correspondentes a confecções comprados pelos Ministérios da Defesa e da Educação.

Os limites ou patamares de cobertura definidos em DES (direitos especiais de saque) foram ofertados pelo Brasil da seguinte forma: 5.000.000 DES para contratações públicas de serviços de construção das entidades de nível central listadas no acordo (Seção A) e outras entidades (Seção C); 160.000 DES para contratação de bens e serviços da Seção C Outras Entidades; e 95.000 DES para contratação de bens e serviços das entidades de nível central (Seção A).

A oferta do Peru ao Brasil, país que já concluiu 14 acordos deste tipo nos últimos treze anos, é a mais limitada se comparada com seus outros acordos. As listas de entidades incluídas, para equiparação com a oferta do Brasil, somente registram entidades de nível central (Seção A) e algumas outras na classificação de Outras Entidades (Seção C). Há acordos em que o Peru chegou a ofertar entidades regionais e municipalidades.[7] Os patamares são os mesmos ofertados pelo Brasil.

A modéstia das ofertas, se comparadas com acordos já firmados pelo Peru mundo afora, deve estar relacionada à prudência brasileira nesta primeira etapa de abertura em compras governamentais, na possibilidade de revisão de marcos regulatórios internos e nas consultas previstas para inclusão de entidades, além das de nível central.

As negociações sobre investimentos e compras governamentais no MERCOSUL

O MERCOSUL assinou em 17 de janeiro de 1994 o Protocolo de Colônia de Proteção e Promoção de Investimentos no MERCOSUL. Esse Protocolo inclui cláusulas de tratamento nacional, desapropriações, compensações e transferências de recursos. Além disso, o investidor poderá solicitar que o tratamento das controvérsias seja feito nos tribunais da Parte Contratante receptora do investimento, na esfera da arbitragem internacional ou no sistema de solução de controvérsias que estiver vigente no bloco.

Como se sabe, esse Protocolo nunca entrou em vigência no MERCOSUL. Nenhum dos países sócios apresentou seu instrumento de ratificação.

A Decisão 30/10 de dezembro de 2010 determinou diretrizes para novo acordo a ser negociado pelo Subgrupo de Trabalho nº 12 (SGT 12) do GMC. O Brasil apresentou proposta de um Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra MERCOSUL à luz dos acordos de investimentos assinados pelo País com diversos parceiros – os ACFIs.

Em relação às compras governamentais, o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL foi assinado em 16 de dezembro de 2003. A Decisão 27/04 determinou sua anulação e o Protocolo voltou à mesa de negociação. Entre os principais temas em debate estavam as margens de preferência e o regime de origem. Novo texto foi aprovado pela Decisão 23/06 e o Protocolo foi assinado em Córdoba, em julho de 2006.

A Decisão 23/10 determinou outra revisão do Protocolo de Contratações Públicas no MERCOSUL orientando, inclusive, que as negociações deveriam procurar manter o equilíbrio alcançado pelo Protocolo que havia sido assinado em Córdoba. Essa revisão foi prorrogada diversas vezes (Decisão 66/10 e Decisão 09/2011). Até junho de 2016 não havia sido concluída.[8]

7 - A Integração internacional do Brasil nos acordos comerciais sobre compras governamentais Informe Final divulgado pela CNI em novembro de 2016 – pesquisa de Fialho Salles Advogados
8 - Ver ata reunião ordinária do GMC de junho de 2016 MERCOSUR/GMC/ACTA Nº 02/16

As negociações para o acordo de serviços entre o MERCOSUL e a Colômbia

As negociações sobre serviços entre o MERCOSUL e a Colômbia foram iniciadas em 2009, na esfera do ACE 59 da ALADI. Em agosto daquele ano, o governo brasileiro realizou consultas ao setor privado sobre interesses ofensivos e defensivos, especialmente nas áreas de arquitetura e engenharia, serviços de construção e relacionados e serviços de distribuição, incluindo comércio atacadista, varejo e franquia.

Antes da visita de Estado do Brasil à Colômbia realizada pelo governo brasileiro em outubro de 2015, a CNI levou ao MRE e ao MDIC pleitos defendendo a ampliação de escopo do ACE 59 de forma a incluir serviços, investimentos e compras governamentais. As negociações anteriores sobre serviços não foram concluídas, mas não há informações disponíveis sobre as dificuldades encontradas para a assinatura de um Protocolo de Serviços com a Colômbia tal como foi feito com o Chile.

É importante lembrar que o Brasil também já assinou Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) com a Colômbia, em outubro de 2015.

Comentários finais

A retomada da normalidade institucional do MERCOSUL, com a assunção da Argentina à presidência pro tempore do MERCOSUL (PPT) e a suspensão de direitos da Venezuela vinculados ao seu Protocolo de Adesão, ocorreu no dia 14 de dezembro de 2016, em Buenos Aires. As reuniões do Conselho do Mercado Comum (CMC), do Grupo Mercado Comum (GMC) e da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) aprovaram decisões e tomaram providências relativas ao funcionamento do bloco.

Além dos temas de natureza institucional e operacional, foram abordadas as prioridades da PPT Argentina em relação à liberalização do comércio intrabloco e às negociações extrarregionais. Foi aprovada Decisão do CMC outorgando mandato ao GMC para abrir negociações comerciais com o EFTA (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein) cujo lançamento oficial foi realizado em Davos, por ocasião do Fórum Econômico Mundial. A primeira reunião deve ser agendada para fevereiro de 2017 e a agenda negociadora incluirá serviços, investimentos e compras governamentais.

Em março, em Buenos Aires, haverá também reunião do Comitê de Negociações Birregionais (CNB) para avançar nas negociações entre MERCOSUL e União Europeia.

Esse calendário remete para uma questão essencial: os compromissos internos do MERCOSUL necessitam de implementação e melhoramentos, como é o caso dos Protocolos de Serviços, de Investimentos e de Contratações Públicas. Não só é importante a abertura dentro do MERCOSUL como esses avanços devem facilitar os entendimentos extrarregionais.

As recentes negociações bilaterais do Brasil para acordos de investimentos (ACFIs) e também as realizadas com o Peru, considerado um pacote precursor no tratamento desses novos temas, ajudam para testar essa experiência com os sócios do MERCOSUL.

Medidas internas também devem ser avaliadas para superar o bloqueio representado pelo sistema brasileiro de implementação de acordos e tratados internacionais.

Quadro I – Acordos de Serviços assinados pelo Brasil na América do Sul
Principais características

Temas	MERCOSUL	Chile	Peru
Acordo	Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL	53º Protocolo Adicional ao ACE 35 MERCOSUL-Chile	Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru
Data assinatura	15 de dezembro de 1997 aprovado pela Dec. 13/97 da mesma data.	27 de maio de 2009	29 de abril de 2016
Vigência/estágio da tramitação interna	A partir de 7 de dezembro de 2005 para Argentina, Brasil e Uruguai e a partir de 2014 para Paraguai. Os Decretos-Legislativos nº335 e nº926 de 24 de julho de 2003 e 15 de setembro de 2005 são os dois instrumentos de ratificação depositados pelo Brasil junto ao Paraguai. O Decreto nº6.480 de 11 de junho de 2008 implementa no Brasil – três anos depois - o Protocolo e seus compromissos.	Duração indefinida e vigência bilateral: • entre Argentina e Chile: 19/06/2015 • entre Brasil e Chile:19/06/2011 • entre Uruguai e Chile: 22/04/2012 Paraguai ainda não internalizou o Protocolo.	O acordo entrará em vigência 90 dias após a data de recebimento da última Nota em que uma das Partes comunica à outra a conclusão dos procedimentos internos para a entrada em vigor do acordo. Simultaneamente, as Partes comunicarão à ALADI o cumprimento desses trâmites. Esse acordo deverá ser submetido ao Congresso Nacional.
Objetivo	Livre comércio de serviços no MERCOSUL	Liberalização, expansão e diversificação progressiva do comércio de serviços.	Estabelecimento de marco comum de princípios e normas para seu comércio bilateral, com vistas à sua expansão com transparência e como meio de promover o crescimento econômico.
Arquitetura e modelo	O acordo está baseado no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC (GATS) e adota a arquitetura de listas positivas de compromissos.	Igual ao acordo do MERCOSUL, esse acordo entre os países do bloco e o Chile está baseado no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC e adota a arquitetura de listas positivas de compromissos específicos.	Também a base do acordo com o Peru é o conceito de Listas Positivas. Há o compromisso de aprovação de um plano de trabalho para incorporar o enfoque de "listas negativas" até um ano após a entrada em vigor do acordo (Artigo 3.15). Este plano deve incluir negociação de Serviços Financeiros e Comércio Eletrônico.
Cobertura	O acordo é aplicado aos quatro modos de prestação de serviços (Artigo II): 1) comércio transfronteiriço; 2) consumo; 3) presença comercial; e 4) movimento de pessoas físicas.	Também incorpora os quatro modos de prestação de serviços.	Igualmente no acordo com o Chile há cobertura dos quatro modos, conforme descrição do Artigo 3.1
Setores e medidas excluídas do capítulo	Leis e regulamentos que regem contratações públicas de serviços são excluídas do acordo e ficarão no escopo do acordo sobre compras que for assinado no MERCOSUL. As subvenções em serviços também serão tratadas em normas próprias do MERCOSUL.	Não estão submetidas ao Acordo as medidas adotadas pelos países em relação aos diretos de tráfico aéreo (com exceção de serviços de reparação e manutenção de aeronaves, venda e comercialização de serviços aéreos e reservas informatizadas), contratações públicas e subvenções e doações outorgadas por um Estado Parte. Três anos após a entrada em vigência do acordo deveria ser realizada revisão para incorporar ao acordo os serviços aéreos especializados. Os serviços financeiros também estão excluídos do Acordo, igualmente com previsão de revisão quando for considerado conveniente pelas partes.	Não estão incluídos serviços prestados no exercício de autoridade governamental, serviços aéreos incluindo direitos de tráfego (com as mesmas exceções do acordo com o Chile), compras governamentais e subsídios e doações. Também estão excluídos os serviços financeiros, medidas que afetem a busca de acesso ao mercado de trabalho do país parceiro nem medidas relacionadas à cidadania, nacionalidade residência ou emprego em caráter permanente.
Tratamento nacional e de NMF	O acordo do MERCOSUL inclui NMF e incorpora cláusula de Tratamento Nacional.	O Protocolo 53 do ACE 35 inclui cláusula de Tratamento Nacional.	O acordo com o Peru inclui as duas cláusulas, NMF e Tratamento Nacional, embora o Anexo II indique as limitações ao tratamento da NMF.

Temas	MERCOSUL	Chile	Peru
Acesso a mercados	O Artigo IV referente à Acesso a Mercados indica que o acesso será definido conforme Listas de Compromissos Específicos de cada país. Há dispositivo que permite movimento de capitais vinculado à prestação de serviço transfronteiriço (modo 1) e de presença comercial (modo 3).	Os artigos IV, V e VI que tratam de acesso a mercados indicam que não serão adotadas limitações em número de prestadores e operações de serviço, em valor ou em participação no capital das empresas prestadoras de serviço, determinam que o acesso se fará por meio de listas de compromissos específicos e também por intermédio de compromissos adicionais, não previstos nas listas de compromissos específicos.	O acordo com o Peru é semelhante ao do Chile. O Artigo 3.4 que trata de acesso faz referências à não adoção de limitações ao número dos prestadores de serviço e ao valor, bem como ao número de naturais empregados em um serviço. O acesso é definido por Listas de Compromissos Específicos e também há o dispositivo sobre movimento de capitais nos modos 1 (transfronteiriço) e 3 (presença comercial).
Programa de liberalização do comércio de serviços (Artigo XIX do Protocolo) Dec.30/06 – Orientações para avanços em serviços Dec. 24/07 – prorrogação de prazo De. 49/08 – Plano de Ação para o Aprofundamento do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços Dec. 54/10 – Aprofundamento do programa de liberalização. O Decreto-Legislativo nº984 de 22 de dezembro de 2009 ratifica no Brasil os compromissos aprovados na 6ªRodada, realizada em 2006. Não há informação sobre sua promulgação por ato do Poder Executivo.	Em um prazo de dez anos contados a partir da entrada em vigor do acordo, os países negociarão em rodadas anuais as listas de compromissos específicos de forma a atingir a liberalização de serviços dentro do princípio global de equilíbrio entre direitos e obrigações. A metodologia é baseada na incorporação progressiva de setores, subsetores e modos de prestação de serviços. Foram concluídas sete rodadas de liberalização. Dec. 9/98 aprovou as Disposições Específicas Setoriais (Apêndice I) e Listas de Compromissos Específicos Iniciais (Apêndice II) e a Dec. 12/98 aprovou a versão em português do Protocolo. As Decisões a seguir foram gradualmente avançando na negociação de compromissos específicos. Dec. 01/00 – 1ª Rodada Dec. 56/00 – 2ª Rodada Dec. 10/01 – 3ª Rodada Dec. 22/03 – 4ª Rodada Dec. 29/04 – 5ª Rodada Dec. 01/06 - 6ªRodada Dec. 21/09 - 7ªRodada A Dec. 21/09 inclui os compromissos acordados anteriormente e suas modificações. Espelha o resultado até o momento da negociação. Esta Decisão dependerá de aprovação do Congresso Nacional por Decreto Legislativo. Não há informação de que esse procedimento tenha sido cumprido.	Não há, no caso do acordo com o Chile, compromisso com prazo ou programa de liberalização. O Artigo XVI estipula a realização de uma revisão do acordo após três anos de vigência com vistas a aprofundar o alcance de suas disciplinas e o nível de liberalização e reduzir ou eliminar restrições restantes. O governo brasileiro indica que estão em curso negociações sobre serviços financeiros com o Chile.	No acordo com o Peru, o programa de liberalização está indicado pelas Listas de Compromissos Específicos numa primeira etapa. Há compromissos assumidos para mudança do enfoque para "listas negativas" em um plano de trabalho a ser aprovado até um ano após a entrada em vigor do acordo. O Artigo 3.15 Negociações Futuras ainda indica a inclusão de serviços financeiros e comércio eletrônico neste plano e o início, um ano após a entrada em vigor do acordo, de negociações dos seguintes temas: i) telecomunicações; ii) reconhecimento de títulos e graus; iii) transporte terrestre; e iv) movimento de pessoas.
Outras disposições Defesa da concorrência e/ou solução de controvérsias	Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL Protocolo de Solução de Controvérsias do MERCOSUL	Protocolo de Soluções de Controvérsias do ACE 35 - 21º Protocolo Adicional ao ACE 35 de outubro de 1999 e que entrou em vigor em setembro de 2004.	O Capítulo 7 do acordo define o sistema de solução de controvérsias que é aplicado às diferentes disciplinas, menos aos investimentos que dispõem de mecanismo próprio de arbitragem entre os Estados.
Reservas	Os países não serão impedidos de aplicar as seguintes medidas: para proteger a moral ou manter a ordem pública; proteger a vida e a saúde das pessoas ou dos animais e preservar os vegetais; medidas para garantir o cumprimento das leis e regulamentos que não sejam incompatíveis com o acordo; medidas tributárias não sujeitas ao Tratamento Nacional; e medidas para evitar a dupla tributação acordadas com outros países e não subordinadas à cláusula NMF.	As reservas indicadas no acordo do MERCOSUL são também preservadas no acordo com o Chile. Há ainda a previsão de crise financeira ou de balanço de pagamentos que poderá exigir a aplicação de medidas restritivas ao comércio de serviços, dentro de certas condições. Também medidas que combatam a evasão fiscal e respeitem convênios para evitar a bitributação estão preservadas. O Protocolo sobre Serviços não impedirá que os países adotem medidas sobre entrada temporária de pessoas físicas. Qualquer convênio bilateral que venha a ser acordados entre países do MERCOSUL e o Chile prevalecerá sobre os compromissos acordados no Protocolo. (Artigos XX e XXI)	No acordo com o Peru, vigoram as mesmas reservas indicadas nos outros acordos com base no artigo XIV do GATS (exceções gerais e de segurança). Há ainda a previsão de medidas temporárias de salvaguarda no caso dificuldades ou ameaças de dificuldades no Balanço de Pagamentos e ameaças ou dificuldades financeiras externas. Essas disposições são aplicadas ao conjunto do acordo com o Peru, incluindo os capítulos sobre investimentos e compras governamentais.

INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.org.br | Unidade de Negociações Internacionais - Negint | Gerente executiva: Soraya Saavedra Rosar | Equipe Técnica: Carolina Matos, Eduardo Alvim, Fabrizio Panzini, Lucia Maduro, Pedro Veiga e Sandra Rios | Informações técnicas: (61) 3317-9472 - email: negint@cni.org.br | Website: negint.cni.org.br | Supervisão Gráfica: Núcleo de Editoração CNI | Assinaturas: Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992 - email: sac@cni.org.br
Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.