

Nota Técnica

OS ACORDOS COMERCIAIS DO BRASIL

Renato Coelho Baumann das Neves

Nº 41

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

Janeiro de 2022



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Renato Coelho Baumann das Neves

Coordenador de cooperação internacional e investimentos na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

E-mail: <renato.baumann@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte41>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 ACORDOS BRASILEIROS	8
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
REFERÊNCIAS	17

1.1 A lógica dos acordos

As primeiras referências aos benefícios de se explorar de forma sistemática o mercado de países vizinhos foram feitas por Adam Smith, em sua obra, *A riqueza das nações*, de 1776. Há aí o reconhecimento de que o país beneficiado com o acesso ao mercado tende a ganhar, e tanto mais quanto mais próspero for o país vizinho. No entanto, em 1950, com os estudos, sobretudo, de Jacob Viner, que começaram a ser trabalhados em termos teóricos os efeitos das uniões aduaneiras sobre a produção e o consumo.

Em geral, os acordos de preferências comerciais têm (ao menos) três características.

Primeiro, eles compreendem um número limitado de produtos, e margens de preferências que nem sempre chegam a 100% da alíquota de imposto de importação. São acordos que refletem interesse comercial, mas também um componente político, com a sinalização de preferência dada a um país selecionado ou a um conjunto de países.

Como segunda característica, esses acordos não demandam proximidade geográfica entre os países signatários. Por exemplo, na década de 1930, a Inglaterra e os demais países da comunidade britânica estabeleceram um sistema de preferências comerciais, pelo qual reduziram suas tarifas no comércio entre eles. Mais recentemente (1985), foi firmado acordo de preferências comerciais entre os Estados Unidos e Israel.

Grupos de países também podem firmar acordos desse tipo. Por exemplo, o Mercosul tem formalizado acordos de preferências comerciais com a Índia, Israel e Egito envolvendo, cada um, um conjunto de produtos beneficiados. Mais recentemente, quinze países firmaram, em novembro de 2020, a Parceria Econômica Regional Ampla (mais conhecida por sua sigla em inglês RCEP), e outros onze países firmaram o Acordo Amplo e Progressivo para Parceria Trans-Pacífica (mais conhecida pela sigla em inglês CPTPP). Um dos agentes econômicos com maior número de acordos comerciais é a União Europeia (UE).

A terceira característica dos acordos preferenciais (em seu formato inicial) é a de que eles não pressupõem ações paralelas de coordenação de políticas entre os países participantes. Todo o tema se esgotava originalmente na concessão de privilégios em termos de menores alíquotas de imposto de importação no comércio entre os países signatários, mais disciplinas afeitas à execução dos acordos, como critérios de regra de origem, procedimentos aduaneiros, mecanismos para a solução de controvérsias e outros.

A lógica econômica das décadas de 1980 e 1990 privilegiava os critérios de eficiência produtiva e o aumento do grau de concorrência nos mercados internos de cada país, como formas de lidar com distorções estruturais que tradicionalmente realimentaram o processo inflacionário. Esse novo enfoque fez com que os acordos firmados a partir de meados da década de 1980 passassem crescentemente a considerar temas não diretamente (ou não apenas) vinculados ao comércio externo. Surgiu, assim, uma nova nomenclatura, segundo a qual os acordos centrados *apenas* em concessões comerciais e redução de barreiras são *acordos de primeira geração*, à diferença de outros, com graus de abrangência mais ambiciosos.

Os acordos mais *modernos*, chamados de *acordos de nova geração*, contemplam disciplinas em outras dimensões da política. Nesses acordos, são encontrados compromissos em relação, por exemplo, às políticas de compras governamentais, à disciplina dos direitos do consumidor, à proteção de propriedade intelectual, à regulação da concorrência, aos temas ambientais e trabalhistas, entre diversos outros.

Os benefícios associados aos acordos regionais podem ser classificados como: i) relacionados ao comércio e suas consequências sobre a estrutura produtiva; ii) efeitos associados a políticas externas; e iii) efeitos sobre a atuação externa dos países participantes.

Os efeitos sobre o *comércio e a estrutura produtiva interna* compreendem:

- efeitos diretos relacionados ao comércio externo: a concorrência com produtos transacionados sob preferências tarifárias leva os produtores a praticarem preços mais baixos;
- efeitos sobre o processo produtivo interno: o mercado ampliado torna possível a existência de empresas maiores, eventualmente com ganhos em escala produtiva, redução de ineficiências produtivas e estímulo à melhoria da infraestrutura e à qualificação da mão de obra;

1. As opiniões aqui expressas são de cunho pessoal e podem não corresponder à posição institucional.

- efeitos sobre o investimento: ao sinalizar o acesso a um mercado mais amplo, com mais racionalização produtiva, os acordos tendem a estimular os investimentos; e
- mais disponibilidade de divisas: reduzindo assim os riscos de falta de oferta de insumos requeridos para os processos produtivos.

Os impactos sobre *políticas externas* compreendem:

- efeitos sobre reformas internas: os compromissos externos podem ser uma ferramenta importante para os governos tornarem viáveis algumas medidas de políticas que de outra forma seriam difíceis de implementar;
- sinalização a investidores externos: por exemplo, mediante compromisso com o equilíbrio macroeconômico e iniciativas para a promoção da competitividade; e
- mais presença em mercados de destino das exportações de bens pode dar margem a aumentar as transações também em serviços, assim como pode contribuir para reduzir o risco potencial de conflitos, desde que não se concretizem situações de desequilíbrios comerciais pronunciados por muito tempo.

Os efeitos sobre a *posição externa* dos países compreendem:

- reduzir a vulnerabilidade em relação a choques externos: conflitos bélicos, variações bruscas nas relações de troca etc.;
- aumentar a capacidade negociadora externa;
- reduzir os riscos de conflitos comerciais, pela maior interdependência entre os parceiros; e
- no caso de negociações por parte do bloco de países, a possibilidade de conseguir condições mais favoráveis nas negociações conjuntas do que na situação alternativa de negociação individual por parte de cada país.

À percepção desses benefícios, soma-se, nos últimos anos, um crescente desencanto com a institucionalidade multilateral que disciplina as políticas comerciais dos países. Algumas economias mais desenvolvidas têm adotado posições de rechaço a determinadas ferramentas básicas da Organização Mundial do Comércio (OMC) nos últimos anos, como os mecanismos de solução de controvérsias e de apelação. Seja pela aposta nos benefícios potenciais dos acordos, seja pelo desencanto com a operação da OMC, ou mesmo pela soma dos dois fatores, o fato é que o número de acordos preferenciais tem aumentado de forma expressiva. Em 1990, a OMC registrava cinquenta acordos notificados e em operação. Um quarto de século depois esse número supera os trezentos.²

Em paralelo a esse aumento no número de acordos, ocorreram modificações substantivas nas disciplinas contempladas nesses textos. Além de tratar da redução de tarifas, os acordos compreendem, desde o início dos anos 1990, também compromissos relativos a medidas de política interna nos países signatários, frequentemente envolvendo temas ainda não acordados no âmbito das negociações multilaterais na OMC.

Segundo Ruta (2017), a maior parte dos novos acordos tratam entre dez e vinte áreas de política, embora um número crescente de acordos trate de mais de vinte áreas, incluindo temas não econômicos.

Exemplos de tais áreas são – além dos habituais compromissos relativos à redução de tarifas, à atuação de aduanas, aos impostos sobre exportação, às medidas *antidumping*, às medidas TRIMS (medidas de estímulo aos investimentos com efeitos sobre o comércio externo), TBT (barreiras técnicas ao comércio) e SPS (medidas sanitárias e fitossanitárias) – a política de concorrência, disciplinas dos movimentos de capital, leis ambientais, condições para emissão de vistos e concessão de asilo, política agrícola, cooperação em pesquisa e tecnologia, cooperação industrial, educação e treinamento, estatísticas, cooperação cultural, diálogo político, assistência financeira, medidas anticorrupção, políticas de inovação, direitos humanos, respeito a questões culturais, políticas para mineração, imigração ilegal, segurança nuclear e outros.

Além dos mencionados fatores que têm motivado a assinatura de acordos de *nova geração* – percepção de benefícios e desencanto institucional – em paralelo, há um elemento determinante cuja influência não é menor.

O período de aumento expressivo desse tipo de acordos corresponde – não por coincidência – à também crescente intensidade de adoção de processos produtivos com etapas localizadas em diversos países.

O fatiamento da produção, que se convencionou chamar de produção em cadeias de valor, mostrou ser, para diversas economias, fonte importante de competitividade, uma vez que tornou possível decidir implementar etapas produtivas em países com custos mais baixos de fatores produtivos e/ou de acesso a matérias-primas. Esse novo formato produtivo permitiu, inclusive, que economias menores participem de cadeias produtoras de itens para os quais

2. Este texto trata exclusivamente de acordos comerciais. No caso dos acordos de investimento, esse número é dez vezes maior, superando os 3 mil.

essas economias não têm isoladamente vantagens comparativas, assim a disseminação dessa nova modalidade não se restringiu às economias industrializadas.

Esses processos demandam (por definição) o acesso livre aos insumos, assim como facilidade para a comercialização dos produtos acabados, portanto, demandam redução significativa das barreiras comerciais por parte dos diversos países. Além disso, a decisão de implementar unidades produtivas em outro país depende de que nesse país o investidor possa contar com infraestrutura adequada, segurança jurídica, transparência na política de concorrência e outros elementos. Com isso, torna-se importante assegurar essas condições mínimas necessárias de antemão, em acordos com textos mais abrangentes, incluindo cada vez mais elementos de políticas internas.

Como resultado desse maior número de acordos, cresceu a participação, no comércio internacional, das transações realizadas à luz desses acordos bilaterais ou plurilaterais (Limão, 2016). Da mesma forma, ampliou-se o grau de interdependência: o número de países-membros da OMC partícipes de acordos bilaterais ou plurilaterais aumentou sensivelmente, com inevitável superposição de compromissos diversos em acordos distintos, para cada país, o que eleva o custo administrativo. Se a literatura sobre acordos comerciais já se preocupava, desde sempre, com o que se convencionou chamar de “prato de espaguete” (*spaghetti bowl*), dada a dificuldade em gerir programas distintos de preferências para produtos originados de parceiros diferentes, o aumento no número e escopo dos acordos certamente contribui para elevar esses custos, ampliando o volume de espaguete no prato das autoridades.

Limão (2016) ressalta três elementos associados aos acordos bilaterais. Primeiro, os impactos sobre os fluxos comerciais são em geral significativos, crescentes e heterogêneos entre acordos distintos. Segundo, esses efeitos não são bem explicados pelos modelos de simulação convencionais, pelo fato de esses modelos serem focados nos efeitos estáticos derivados das reduções de tarifas. Terceiro, a cooperação em termos de medidas de política nos acordos de gerações mais recentes procura não apenas reduzir as barreiras comerciais existentes entre os países participantes, mas também diminuir as incertezas.

Desse modo, o argumento se aproxima do tema dos fluxos de investimento. Mesmo quando um acordo não provoca desvios importantes de comércio, ele pode ocasionar desvio dos fluxos de investimento direto e causar externalidades, afetando países não membros.

Uma razão para tanto é que os acordos bilaterais introduzem uma novidade no sistema multilateral. Um dos pilares mais importantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da OMC é a chamada Cláusula de Nação Mais Favorecida, pela qual um país, ao negociar com outro país-membro um conjunto de preferências, é obrigado a estender essas mesmas preferências aos demais países-membros, condição básica para a sustentabilidade do sistema.

Ora, os acordos se caracterizam pela adoção de preferências entre os partícipes, mas essas condições favoráveis e diferenciadas não são necessariamente estendidas aos demais países. Isso faz com que aos poucos vá se perdendo um dos pilares do sistema de comércio multilateral vigente nas últimas décadas. De fato, os avanços ocorridos no processo de liberalização comercial nos últimos anos têm sido menos relacionados com a OMC – em que poucas coisas significativas aconteceram desde a Rodada Uruguai – e mais com os diversos acordos preferenciais.

Mais notável que o número (expressivo) de acordos firmados recentemente é o fato de que as agendas negociadas contemplam temas que transcendem as barreiras comerciais em sentido estrito, compreendendo políticas internas, como regulação de concorrência, políticas de compras governamentais, regimes de tratamento de investidores estrangeiros, políticas de propriedade intelectual e outras, portanto, com número crescente de artigos. Em vista disso, esses são denominados *temas internos às fronteiras*.

A teoria básica de integração enfatiza que os ganhos são maiores quando os países participantes têm estruturas produtivas semelhantes, de tal modo que os produtores nos países participantes podem se especializar em segmentos de mercado nos quais há comprovada demanda. Baccini (2019) acrescenta ainda outra dimensão: os países se empenham em negociar acordos preferenciais apenas quando têm razoável certeza de que poderão implementar as disciplinas negociadas, o que implica um processo seletivo dos parceiros prováveis – em termos de potencial econômico, mas também com conotações geopolíticas.

Desde uma ótica política, Baccini (2019) questiona as expectativas de que a existência de acordos preferenciais leve os países participantes a se democratizar, melhorar suas políticas em relação a direitos humanos e reduzir os conflitos entre países. No entanto, países com regimes políticos democráticos tendem a aderir mais a acordos preferenciais do que os países com regimes autocráticos, uma vez que nos primeiros os mandatários conseguem se manter no poder, na medida em que melhorem a percepção de bem-estar por parte da população.

A evidência empírica sugere que a existência de acordos preferenciais contribui para aumentar o volume de comércio e os fluxos de investimento entre os países signatários desses acordos. No entanto, os ganhos são diferenciados entre as empresas (Baccini, 2019). As maiores empresas tendem a ser mais beneficiadas, na medida em que as condições criadas por esses acordos lhes possibilitam se apropriar de economias de escala, e beneficiam ainda mais aquelas empresas com atividades produtivas em cadeia com unidades em outros países (*offshore*). Estas são as empresas com maior interesse na concretização de acordos preferenciais, uma vez que as barreiras ao comércio de produtos intermediários são em geral reduzidas mais rapidamente do que as barreiras sobre produtos finais. Como resultado, é provável que as empresas maiores, mais produtivas, sejam beneficiadas pelas novas condições negociadas, em detrimento das empresas de menor porte, menos eficientes.

A leitura política que deriva dessa linha de raciocínio é a de que esses acordos com agendas mais abrangentes são instrumentos utilizados por grandes empresas transnacionais para discriminar contra seus competidores. É de seu interesse que os acordos contenham disciplinas relativas à proteção do investimento e aos direitos de propriedade intelectual, assim como liberem o comércio de serviços. Isso lhes dá uma vantagem na concorrência com empresas de outros países, que não participam desses acordos. Em parte, isso explicaria a proliferação de acordos preferenciais com agendas mais ambiciosas, ressaltando a relação entre esses acordos e os fluxos de investimento direto.

Tobin e Busch (2010) contribuem com outra dimensão de decisão política. Os países ricos têm interesse em fazer acordos preferenciais de comércio porque eles facilitam que suas empresas transnacionais adquiram insumos mais baratos de países parceiros, e exportem mais para esses mesmos países.

Uma vez que a negociação de acordos preferenciais tem custos políticos internos, os países ricos tendem a formalizar tais acordos em relação aos países que possam assegurar retornos eleitorais. Isso é mais provável quando tais acordos proporcionam rendas extras aos exportadores.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, consideram tais acordos com países ricos como úteis para objetivos políticos, tais como reforço à observância de direitos humanos e preservação de regimes democráticos. Além disso, a existência de acordos firmados permite aos governantes implementar medidas que encontrem resistência política interna. O fato de existir compromisso internacional pode contribuir para reduzir tais resistências. Isso estimula a ampliação do número de tais acordos. O problema com essa estratégia é que, ao multiplicar o número de acordos, isso reduz o estímulo para negociar, por parte de algum dado país rico, uma vez que o potencial para extrair rendas em benefício de seus exportadores diminui.

Essa é, obviamente, uma linha de interpretação diretamente associada aos acordos de tipo norte-sul, entre economias desenvolvidas e economias menos abastadas. Certamente a multiplicidade de acordos preferenciais entre economias em desenvolvimento mereceria considerações adicionais, sem prejuízo das observações de Baccini (2019), quanto aos ganhos diferenciados por parte das maiores empresas. Neste caso, de subsidiárias de transnacionais em operação nessas economias em desenvolvimento.

Foge aos propósitos deste texto a verificação empírica dessas afirmativas. Esses argumentos são apresentados neste estudo basicamente para proporcionar um referencial de análise para se considerar os acordos preferenciais firmados pelo Brasil até aqui.

2 ACORDOS BRASILEIROS

Esta seção apresenta os acordos firmados pelo Brasil, seja individualmente, seja como parte de um grupo de países. Não existe aqui a pretensão de detalhar cada acordo, muito menos apresentar uma avaliação minuciosa de cada um. O objetivo é restrito a informar a respeito desses acordos, fazendo algumas digressões um pouco mais detidas sobre os mais recentes, que – como ficará claro – são mais ambiciosos em termos de número e escopo de temas considerados.

De modo geral, o Brasil tem basicamente dois canais para negociação e assinatura de acordos comerciais preferenciais.

Um desses canais de negociações acontece por intermédio dos mecanismos da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), da qual o país faz parte desde seu início – originalmente como Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que vigorou desde o início dos anos 1960 até o Tratado de Montevideu de 1980, que criou a atual Aladi.

Outro canal, segundo as regras do exercício de integração de que o Brasil faz parte, é o Mercosul. A Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 32/00 estabelece no seu art. 2º que “A partir de 30 de junho de 2001, os Estados Parte não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da Aladi, que não tenham sido negociados pelo Mercosul”. Assim, as negociações por parte dos países-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) que envolvam preferências comerciais têm de ser feitas em conjunto pelos quatro países-membros.

Não se trata apenas de aplicação da Cláusula de Nação Mais Favorecida, em que as preferências negociadas em formato bilateral têm de ser concedidas aos demais parceiros. É uma proibição a que os países partícipes do Mercosul possam negociar de forma individual ou com outro parceiro acordos de preferências comerciais. Tudo tem de ser negociado em conjunto pelos quatro países. Desnecessário lembrar que esse dispositivo tem sido objeto de inúmeras manifestações de desagrado, sobretudo em conjunturas em que existem diferenças de percepção por parte dos governantes nos quatro países, o que dificulta a construção de pauta negociadora comum.

É preciso reconhecer a percepção de que ao negociar em grupo é possível obter condições mais favoráveis do que na negociação individual. Isso é fato, sobretudo, no caso dos sócios menores. Esse argumento foi expresso com frequência na década de 1990, por exemplo, quando se pensou em formar uma área de livre comércio das Américas. E de fato, continua verdadeiro. O problema implícito nessa estratégia decorre, no entanto, do diferencial de condições econômicas entre os quatro países, assim como de eventuais diferenças de visão entre governos distintos.

Um exemplo do primeiro caso é a dificuldade de se construir posições negociadoras comuns, por exemplo, em relação a disciplinas para aplicação de medidas *antidumping*, quando um dos sócios foi objeto de diversas dessas medidas, portanto, tem interesse direto em negociar condições mais estritas, enquanto para outros países esse é um tema distante, estando, portanto, mais propensos a aceitar normas menos rígidas.

Um exemplo do segundo caso é o desejo de alguns dos sócios em negociar preferências comerciais com a China, dado o peso dessa economia nas transações externas do bloco. Apesar disso, o fato de um dos países-membros ter relações formais com Taiwan dificulta, senão impede, o início mesmo de negociações nesse sentido, por conta da posição chinesa quanto àquela região.

Isso não significa que outros tipos de acordos também estejam sujeitos às mesmas restrições. Desde que não envolvam preferências comerciais, praticamente todos os demais temas podem ser negociados individualmente por cada um dos países do Mercosul com terceiras partes.

Os acordos de que o Brasil participa como membro do Mercosul serão considerados mais adiante. Antes, cabe considerar aqueles que o país participa tanto individualmente quanto em grupo, no âmbito da Aladi.

A lógica subjacente da Aladi é proporcionar a assinatura de acordos, com o objetivo de conseguir a multilateralização progressiva deles, como ferramenta para promover a integração regional. Esse processo tem permitido que três quartos do comércio regional esteja hoje liberado por esses acordos. O grau de utilização dos acordos pelos países-membros é, contudo, reduzido e diferenciado entre os países. Segundo Leroux (2018), esse percentual para o conjunto da Aladi é da ordem de 10%, e o país que mais utiliza é o Brasil, com 37% (dado para 2015).

No âmbito da Aladi, há diversas modalidades de acordos possíveis. Seguem alguns.

- 1) Acordos de alcance parcial: dos quais participa um ou mais países-membros da Aladi, mas não todos. Trata-se de mecanismo que procura contribuir para a construção e o aprofundamento do processo de integração por meio de compromissos entre grupos de países, para possibilitar a conformação do mercado comum latino-americano mediante processo de convergência.

Esses acordos podem ser de vários tipos: i) complementação econômica; ii) comerciais; iii) agropecuários; iv) promoção do comércio; ou v) outras modalidades, segundo o art. 14 do Tratado de Montevideu de 1980, que criou a instituição. Estas últimas são acordos de alcance parcial cuja celebração considera, entre outras matérias, a cooperação científica e tecnológica, a promoção do turismo e a preservação do meio ambiente.

Esses acordos devem estar abertos à adesão, mediante negociação, dos demais membros da Aladi (preservando-se o princípio da Cláusula de Nação Mais Favorecida), conter cláusulas que propiciem a convergência e os tratamentos diferenciados e podem conter cláusulas que propiciem a convergência com outros países latino-americanos não membros da Aladi. Eles têm se convertido no principal mecanismo no âmbito da Aladi, com acordos e natureza variada,

conectando países-membros entre si e com outros latino-americanos, ao mesmo tempo em que dão margem à convergência entre as iniciativas sub-regionais de integração.

- 2) Acordos de alcance regional: aqueles de que participam todos os países-membros da Aladi, em temas e segundo os instrumentos previstos para os acordos de alcance parcial.

Há cinco modalidades, conforme a seguir descrito:

- abertura de mercados: os países-membros estabelecem, mediante acordos regionais, a abertura de seus mercados para um conjunto de produtos, concedendo a países de menor grau de desenvolvimento econômico e sem exigência de reciprocidade, a eliminação total dos impostos aduaneiros e outras barreiras; as listas de produtos – predominantemente industrializados – são negociadas por cada país-membro e o país de menor desenvolvimento, e não têm limites em termos de quantidades de itens;
 - preferência tarifária regional: redução percentual das tarifas praticadas, que os países-membros da Aladi se outorgam reciprocamente; aplica-se ao universo tarifário, exceto para os produtos que cada país considere sua lista de exceções;
 - cooperação científica e tecnológica: acordo para promover a cooperação regional para a criação e o desenvolvimento de conhecimentos, como a aquisição e difusão de tecnologia;
 - cooperação e intercâmbio de bens nas áreas cultural, educacional e científica: objetiva a formação de um mercado comum de bens e serviços culturais; os países acordam a livre circulação dos materiais e elementos culturais, educativos e científicos, obras de arte, objetos de coleção e antiguidades; e
 - acordo marco para a promoção do comércio mediante a superação de obstáculos técnicos ao comércio: busca evitar que a adoção de regulamentos técnicos, normas técnicas e avaliação de conformidade se constituam em obstáculos técnicos desnecessários ao comércio intrarregional.
- 3) Acordos de complementação econômica (ACEs): buscam promover o aproveitamento dos fatores de produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência e promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico entre países.

Esses acordos podem se basear em preferências tarifárias ou em programas industriais, para um ou mais setores, devem conter programas de desgravação tarifária e eliminação de barreiras não tarifárias, bem como incorporar medidas que assegurem o aproveitamento equilibrado por parte dos países participantes.

Essa tem sido a modalidade mais utilizada pelos países-membros recentemente. Os ACEs são basicamente de dois tipos: i) acordos que preveem o estabelecimento de zonas de livre comércio (eliminação total das tarifas e outras restrições entre os signatários, com fixação de cronograma automático de desgravação; em alguns casos, também compromissos para a liberação do comércio de serviços, compras públicas, propriedade intelectual ou movimento de pessoas); e ii) acordos de tipo seletivo ou de preferências fixas, com listas positivas negociadas para cada produto, que passam a ter tratamento preferencial.

- 1) Acordos comerciais: visam promover o comércio entre países-membros. Tais acordos não devem conter compromissos em matéria de especialização da produção, são de natureza setorial, devem envolver concessões tarifárias e compromissos de eliminação de medidas não tarifárias, considerar as posições dos setores empresariais e as concessões são automaticamente extensivas, sem reciprocidade, aos países de menor desenvolvimento econômico.
- 2) Acordos agropecuários: objetivam fomentar e regular o comércio agropecuário intrarregional. Podem cobrir produtos específicos ou grupos de produtos e podem basear-se em concessões temporárias, sazonais ou em contratos entre entes estatais ou paraestatais.
- 3) Acordos de promoção do comércio: têm como foco as medidas não tarifárias, de modo a promover o comércio intrarregional. Podem compreender acordos relativos a normas de conduta comercial, subvenções e direitos compensatórios, práticas desleais de comércio, licenças e trâmites para importação, cooperação financeira, cooperação tributária, cooperação zoo e fitossanitária, cooperação aduaneira, compras públicas e outros.
- 4) Outras modalidades de acordos em conformidade com o art. 14 do Tratado de Montevideu de 1980: os países-membros podem estabelecer normas específicas para a concertação de outras modalidades de acordos de alcance parcial, que podem ser afeitos, entre outras, à cooperação científica e tecnológica, à promoção do turismo e à preservação do meio ambiente.
- 5) Acordos de renegociação do patrimônio histórico da Alalac: trata-se de renegociação das concessões outorgadas pelas listas nacionais desta associação.
- 6) Acordos mencionados no art. 25 do Tratado de Montevideu de 1980: países-membros da Aladi podem negociar acordos de alcance parcial com outros países e áreas de integração da América Latina.
- 7) Acordos mencionados no art. 27 do Tratado de Montevideu de 1980: países-membros da Aladi podem negociar acordos de alcance parcial com outros países em desenvolvimento de fora da América Latina.

Segundo a página *web* da Aladi,³ o Brasil tem firmado – individualmente ou em conjunto com outros parceiros – os seguintes acordos no âmbito daquela associação, conforme demonstrado no quadro 1.

QUADRO 1

Acordos de complementação econômica e de alcance parcial

▶ AAP.A14TM nº 3 – Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AAP.A14TM nº 5 – Hidrovia Paraguai-Paraná – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 6 – Argentina, Brasil e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 7 – Brasil e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 9 – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 10 – Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai
▶ AAP.A14TM nº 12 – Argentina, Brasil, Paraguai Uruguai (Mercosul), Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica (MCCA)
▶ AAP.A14TM nº 15 – Brasil e Venezuela
▶ AAP.A14TM nº 17 – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.A25TM nº 38 – Brasil, Guiana, São Cristóvão e Neves
▶ AAP.A25TM nº 41 – Brasil e Suriname
▶ AAP.AG nº 2 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AAP.AG nº 3 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 2 – Brasil e Uruguai
▶ AAP.CE nº 14 – Argentina e Brasil
▶ AAP.CE nº 18 – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 35 – Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 36 – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 53 – Brasil e México
▶ AAP.CE nº 54 – Argentina, Brasil, México, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 55 – Argentina, Brasil, México, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 58 – Argentina, Brasil, Paraguai, Peru e Uruguai
▶ AAP.CE nº 59 – Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela
▶ AAP.CE nº 62 – Argentina, Brasil, Cuba, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 69 – Brasil e Venezuela
▶ AAP.CE nº 72 – Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.CE nº 74 – Brasil e Paraguai
AAP.PC nº 2 – Bolívia e Brasil
▶ AAP.PC nº 5 – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.PC nº 7 – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.PC nº 8 – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai
▶ AAP.PC nº 19 – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela
▶ AR.AM nº 1 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.AM nº 1 – Bolívia e Brasil
▶ AR.AM nº 2 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela

(Continua)

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3nPJYL8>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

(Continuação)

▶ AR.AM nº 2 – Brasil e Equador
▶ AR.AM nº 3 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.AM nº 3 – Brasil e Paraguai
▶ AR. CEYC nº 7 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR. CEYC nº 7 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.CYT nº 6 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.CYT nº 6 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.OTC nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.OTC nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.OTC nº 8. – XIV Reunião da Comissão Administradora do Acordo Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Nicarágua, Panamá, Venezuela, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai
▶ AR.PAR nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
▶ AR.PAR nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela

Fonte: Aladi. Disponível em: <<https://bit.ly/3nPJYL8>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

Desses 49 acordos, mais da metade deles, 51%, são de ACEs (29%) e acordos de alcance parcial (22%) celebrados segundo o art. 14 da Aladi. Em seguida vêm seis acordos regionais para a abertura de mercados e cinco acordos de alcance parcial de promoção do comércio. Os demais tipos de acordos têm entre dois e três casos cada.

Os ACEs – os mais frequentes entre os membros da Aladi – compreendem compromissos tanto em matéria de liberalização do comércio de bens, quanto em matéria de comércio de serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras públicas, cooperação e facilitação do comércio, em linha com a tendência geral dos acordos preferenciais em diversas regiões.

Os ACEs de que o Brasil participa são celebrados com os demais membros do Mercosul e destes com outros membros latino-americanos, como os países andinos e o México. Segundo o art. 14, os acordos podem envolver parceiros geograficamente mais dispersos, inclusive países centro-americanos.

No âmbito bilateral, em que o Brasil é signatário individual, merecem registro, nessa lista, entre outros: o ACE nº 2 com o Uruguai; o ACE nº 14 com a Argentina; os ACEs nºs 53, 54 e 55 com o México; o ACE nº 69 com a Venezuela; e o ACE nº 74 com o Paraguai. Há três acordos de alcance parcial segundo o art. 14: o AAP. A14 TM nº 7 com o Uruguai; o AAP.A14 TM nº 15 com a Venezuela; e o AAP.A14 TM nº 41 com o Suriname.

Considerada a predominância dos ACEs e dos APPs segundo o art. 14, em que se leva em conta, entre outras matérias, a cooperação científica e tecnológica, a promoção do turismo e a preservação do meio ambiente, parece razoável inferir que as negociações no âmbito da Aladi têm transcendido o âmbito puramente comercial. Parte da explicação deriva do fato de que o percentual de desgravação tarifária acordado entre os países- membros já é bastante elevado, o que demonstra a ampliação da agenda negociadora.

Além desses acordos no âmbito da Aladi, o Brasil tem acordos preferenciais com outros países, como membro do Mercosul. São acordos com grau de abrangência mais pronunciado. Seguindo o jargão da OMC, os acordos podem ser classificados em dois grupos: os *acordos de livre comércio* e os *acordos de preferências comerciais*.

No âmbito da Aladi, há acordos do Mercosul realizados e classificados como de livre comércio: o ACE nº 18, que registra na Aladi a criação do Mercosul, o Acordo Mercosul-Chile (ACE nº 35, de 25 de junho de 1996), que é a primeira negociação do Mercosul com outro país, o Acordo Mercosul-Bolívia (ACE nº 36, de 17 de dezembro de 1996), o Acordo Mercosul-Peru (ACE nº 58, de 30 de novembro de 2005), e o Acordo Mercosul-Colômbia (AAP CE nº 72, de 21 de julho de 2017).

Além desses, no âmbito da Aladi, são de preferências comerciais os Acordos Mercosul-México (AAP.CE nº 53, de 3 de julho de 2002) e Mercosul-Colômbia-Ecuador-Venezuela (AAP.CE nº 59, de 18 de outubro de 2004), que compreende preferências comerciais do Mercosul com três países andinos.

Os ACEs bilaterais do Brasil têm formato variado. O de nº 74, com o Paraguai, basicamente dispõe sobre o comércio de produtos do setor automotivo entre os dois países e o de nº 69, com a Venezuela, estabelece o marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física para a criação de um espaço econômico que facilite a livre circulação de bens e serviços e contribua para formar uma área de livre comércio entre os dois países.

O ACE nº 2 sucede o Protocolo de Expansão Comercial firmado entre o Brasil e o Uruguai em 20 de dezembro de 1982, que estabelece um programa de desgravação tarifária no comércio bilateral para um conjunto de produtos. As listas de preferências foram ampliadas ao longo do tempo mediante documentos complementares.

Essas preferências foram sendo suplantadas pelo programa de liberalização comercial do Mercosul, do qual os dois países são membros originários. O ACE nº 2 compreende hoje em seus 35 artigos basicamente preferências bilaterais para produtos não contemplados pelo Mercosul, como são os produtos do setor automotivo e aqueles produzidos em zonas francas, assim como temas relativos ao aprofundamento da integração bilateral, como a livre circulação de bens e serviços.

O ACE nº 14, de 1990, entre Brasil e Argentina, compreendia, em seus 28 artigos, o universo tarifário de bens e definia o objetivo de desgravar o comércio bilateral até o fim de 1994. Esse ACE serviu de referência para a elaboração do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul em março de 1991, com a inclusão de Uruguai e Paraguai (registrado na Aladi como ACE nº 18). Atualmente, o ACE nº 14 contém entendimentos sobre produtos não compreendidos no âmbito do Mercosul, como os produtos do setor automotivo.

Com o México, o Brasil tem três ACEs firmados, em 2002. O de nº 53, bilateral, define a redução ou eliminação de tarifas para aproximadamente oitocentas posições tarifárias de produtos não automotivos, por meio de concessões recíprocas entre os dois países, bem como isenta as importações desses itens contemplados no Acordo de Aplicação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante. Com 58 artigos, é um dos mais extensos e compreende tratamento detalhado de temas, como medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, procedimentos para aplicação de salvaguardas bilaterais e outros.

Os outros dois – ACEs nºs 54 e 55 – são firmados no âmbito do Mercosul. O primeiro é um acordo-quadro que estabelece o arcabouço legal para a criação futura de uma área de livre comércio. Enquanto isso não se concretiza, o comércio entre os signatários é feito com base nos demais acordos em vigor.

Os acordos de livre comércio do Mercosul com países de outras regiões são basicamente dois já efetivados – os acordos Mercosul-Israel, de 18 de fevereiro de 2007; e o acordo Mercosul-Egito, de 2 de agosto de 2010. Os dois têm dimensões semelhantes, com aproximadamente 120 artigos cada.

O Acordo de Livre Comércio (ALC) Mercosul-Egito foi o primeiro dessa modalidade com um país do continente africano. Basicamente destina-se à abertura do mercado bilateral de bens, com aproximadamente 9.800 linhas do universo tarifário, além de conter cláusula sobre a possibilidade de entendimentos, no futuro, para acesso a serviços e investimentos.

O texto se destaca pela especificação detalhada dos procedimentos para o cálculo da tarifa a ser cobrada no caso de produto exportado pelo Brasil para o Egito, e para as importações brasileiras de produtos egípcios.

Os dois acordos consideram os itens comumente tratados em acordos de preferência comercial: tratamento nacional, barreiras técnicas ao comércio, procedimentos aduaneiros, tratamento de restrições às importações, critérios para adoção de subsídios, regras de origem, mecanismos para solução de controvérsias, medidas sanitárias e fitossanitárias, critérios para adoção de salvaguardas, medidas *antidumping* e compensatórias, procedimentos de arbitragem, restrições comerciais adotadas em situações de dificuldade no balanço de pagamentos, e a constituição de um comitê conjunto para solução de problemas nas relações comerciais bilaterais, entre outros.

Em ambos os acordos, a desgravação tarifária é especificada para cinco categorias de produtos: i) com redução tarifária imediata; ii) com redução tarifária em quatro anos; iii) com redução tarifária em oito anos; iv) com redução tarifária em dez anos; e v) com critérios específicos de desgravação.

O Acordo com Israel também compreende provisão de cooperação mútua e assistência técnica para apoiar a implementação do acordo e um componente de cooperação técnica e tecnológica para o desenvolvimento dos setores produtivos e de infraestrutura das duas partes. Uma dimensão que o aproxima dos limites da definição de acordo apenas de livre comércio.

Os acordos de preferências comerciais do Mercosul compreendem o Acordo Mercosul-Índia, de 25 de janeiro de 2004, e o Acordo Mercosul-Sacu, de 15 de dezembro de 2008.

O Acordo com a Índia é bem menos ambicioso que os considerados até aqui. São 35 artigos e cinco anexos, essencialmente delimitando as condições para liberalização comercial, regras de origem, o tratamento a produtos de empresas estatais, os procedimentos aduaneiros, as medidas de salvaguarda e *antidumping*, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias e os procedimentos para a administração do acordo.

No que se refere às preferências, são basicamente listas de itens ofertados por cada uma das duas partes para redução tarifária. Entre as principais críticas feitas a esse acordo, estão o fato de que as margens de preferências são muito limitadas, da ordem de 10% a 20% apenas, e o número de produtos beneficiados é da ordem de quatrocentos, num universo transacionado bilateralmente de mais de 10 mil itens.

O Acordo com a Sacu é igualmente modesto. Trata-se de quarenta artigos e sete anexos definindo essencialmente as condições para liberalização comercial (basicamente duas listas de produtos, cada uma com os itens concedidos por uma das partes), as regras de origem, os procedimentos aduaneiros, as medidas de salvaguarda, *antidumping* e medidas compensatórias, as barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, e os procedimentos para a administração do acordo.

Um acordo recente foi concluído em agosto de 2019 entre o Mercosul e a Aelc (bloco composto por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein), após dois anos de negociações. Estabelece compromissos de desgravação tarifária e de natureza regulatória no comércio de mercadorias, assim como facilitação de comércio, cooperação aduaneira, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, defesa comercial e em outras áreas, como concorrência, serviços, investimentos, compras governamentais, desenvolvimento sustentável, regras de origem e propriedade intelectual.⁴

Duas características importantes são, primeiro, que todas as preferências tarifárias concedidas pelos países da Aelc serão implementadas no primeiro dia de vigência do acordo, e segundo, que o acordo implicará a liberalização das tarifas de importação para quase todo o comércio entre as economias participantes.

As preferências tarifárias concedidas pela Suíça e Liechtenstein alcançam mais de 98% das importações originárias do Mercosul. No caso de Noruega e Islândia, mais de 99% das importações. O Mercosul liberalizará aproximadamente 97% do comércio bilateral em livre comércio ou por meio de quotas e preferências fixas. No caso dos produtos em livre comércio, as desgravações ocorrerão na entrada em vigor do acordo ou em quatro, oito, dez e quinze anos. No setor industrial, a oferta do Mercosul alcança aproximadamente 96% do volume de comércio. No setor agrícola, a oferta desse bloco excedeu 98% do atual comércio bilateral.

O acordo prevê um conjunto de medidas de facilitação dos fluxos de comércio, para agilização e simplificação dos trâmites burocráticos.

Outra peculiaridade desse acordo deriva da intensidade dos fluxos comerciais entre as economias da Aelc e as da UE. Isso fez com que diversas medidas tenham sido negociadas em conformidade com o que foi acordado entre Mercosul e UE, a ser tratado mais adiante.

Por exemplo, o estabelecido no acordo em relação às regras de origem é estritamente convergente com as regras acordadas com a UE. O acordo prevê, além disso, a adoção de sistema híbrido de certificação de origem, com a possibilidade de autocertificação, a partir de declaração do próprio exportador.

Estabelece-se o compromisso de realização de consultas públicas prévias à adoção de regulamentos, com prazos para comentários e adequação a normas internacionais. Estimula-se, ainda, a realização de análises de impacto regulatório. No acordo com a UE, por exemplo, é prevista a negociação de iniciativas facilitadoras de comércio.

No tocante a medidas sanitárias e fitossanitárias, é permitido que a parte importadora avalie o sistema oficial de controle da parte exportadora, e foi incluída a Cláusula de Nação Mais Favorecida, para equiparação do tratamento dado à UE.

O comércio de serviços obedece às disciplinas já estabelecidas no âmbito da OMC. No caso de investimentos, uma novidade relevante é que este é o primeiro acordo extrarregional do Mercosul em que a lógica é de facilitação de investimentos externos, e não apenas de proteção destes, com procedimentos para o diálogo entre governos e setor privado na identificação de oportunidades de negócios, esclarecimento de exigências regulatórias e superação de entraves burocráticos.⁵

4. As considerações a seguir sobre o Acordo com a Aelc estão baseadas no resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3u21iQN>>.

5. Para o debate sobre os modelos de acordos de proteção e de facilitação de investimentos, ver Baumann (2020).

O tema das compras governamentais é tratado da mesma forma que no acordo com a UE. O Brasil ofereceu – sob condição de reciprocidade – acesso a compras públicas em valor superior a direitos especiais de saque⁶ (DES) 8 milhões nos primeiros cinco anos, e DES 5 milhões a partir daí.

O tratamento das questões referentes à propriedade intelectual segue as normas acordadas no âmbito da OMC, assim como as disciplinas relacionadas à aplicação de medidas de defesa comercial.

Por fim, outra novidade é o conjunto de considerações relacionadas ao comércio internacional e ao desenvolvimento sustentável. O texto reitera os compromissos vinculados à Agenda 2030, mas basicamente estimula a cooperação e troca de informações, não estabelecendo quaisquer punições que pudessem estar vinculadas ao processo de solução de controvérsias.

O acordo mais abrangente de todos, em termos das disciplinas negociadas e do nível de detalhe de cada item, é o realizado entre Mercosul e UE, firmado em 2019, mas que ainda não entrou em operação, por falta de ratificação pelos respectivos parlamentos.

Ao considerar o comércio de bens, além de quatro artigos abordando questões aduaneiras, o tratamento de barreiras não tarifárias tem não menos que nove artigos, e há compromisso explícito em adotar as normas da Decisão Ministerial de Nairobi, relativa à adoção de estímulos às exportações. As provisões gerais compreendem seis anexos, tratando desde os cronogramas de desgravação tarifária até o comércio de vinhos e bebidas alcoólicas.

As barreiras técnicas ao comércio são tratadas segundo o Acordo TBT, as barreiras fitossanitárias seguem o Acordo sobre medidas SPS, as disciplinas *antidumping* e de medidas compensatórias obedecem ao Acordo *antidumping*, e as salvaguardas segundo o Acordo sobre Salvaguardas, todos da OMC.

O tema de regras de origem é apresentado em não menos que 33 artigos, com seis anexos. Há uma seção específica, com sete artigos e dois anexos, tratando do comércio de veículos motorizados, equipamentos e suas peças.

O acordo traz questões menos debatidas em outros documentos do tipo, como o bem-estar animal, biotecnologia agrícola, combate à resistência antimicrobial e temas científicos relacionados à segurança alimentar. É prevista a criação de um subcomitê de diálogos para tratar de forma conjunta desses e de outros temas correlatos.

Na seção sobre serviços, encontra-se a exposição específica de provedores de serviços empresariais, serviços postais, serviços de telecomunicações e serviços financeiros, assim como o tratamento de comércio eletrônico. Há não menos que cinco anexos que listam os compromissos específicos e as listas de reservas das duas partes.

O Acordo UE-Mercosul traz ainda dispositivos (27 artigos) com relação a compras públicas. As disciplinas acordadas devem vigorar imediatamente após a entrada em vigor do acordo, e a possibilidade de *offset* é explicitamente afastada. Uma característica adicional é que o tema de compras públicas coberto pelo acordo é relativo não apenas ao nível federal, mas também a governos subnacionais, uma dimensão sempre presente nas negociações brasileiras de acordos de compras governamentais, mas pouco comum em outros acordos.

A oferta brasileira envolve parâmetros mais detalhados do que no caso do Acordo com a Aelc, é menos concentrada no tempo e diferenciada para bens e serviços e para construções. Para bens e serviços, de imediato, o patamar de DES 330 mil; após o sexto ano, DES 269 mil; entre o 11º e o 15º anos, DES 216 mil; e a partir do 16º ano, DES 130 mil. Para os serviços de construção, até o quinto ano, DES 8 milhões; e a partir do sexto ano, DES 5 milhões.

O tema de propriedade intelectual é tratado em não menos que 59 artigos, assim como referido ao Acordo TRIPS, da OMC, à Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Intelectual, e a diversos outros acordos internacionais que tratam de temas correlatos, como um conjunto deles relativos a direitos autorais.

Há tratamento específico para biodiversidade (e respeito ao conhecimento tradicional correspondente, por parte de comunidades nativas), saúde pública, direitos de autor, marcas comerciais, desenhos industriais, patentes, e uma extensa e detalhada consideração de indicações geográficas, explicitando inclusive diversos produtos específicos, um tema recorrente nas negociações com os países europeus.

Outros temas novos são as condições negociadas com relação aos regimes de concorrência interna, ao tratamento das considerações comerciais de produtos de empresas públicas – entendidas como aquelas cujo montante derivado de suas atividades comerciais nos três anos anteriores à vigência do acordo seja superior a DES 200 milhões e desde que não se refiram a compra de bens e serviços destinados à execução de serviços governamentais, nem sejam de

6. Representa a unidade de conta do Fundo Monetário Internacional (FMI).

empresas dos setores de defesa – e de empresas com privilégios especiais, identificadas em listagens específicas. O Brasil reconhece a possibilidade de rever sua lista de empresas uma vez decorridos cinco anos da entrada em vigor do acordo.

A questão do desenvolvimento sustentável é tratada em dezoito artigos, com referências explícitas à Agenda 21; à Declaração do Rio, de 1992; à Declaração de Johannesburgo, de 2002; à Agenda 2030; e a outros acordos internacionais correspondentes, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Convenção do Clima e outros. Os compromissos das partes são relativos a questões ambientais e normas trabalhistas. É constituído um subcomitê para tratar de temas de comércio e desenvolvimento sustentável.

O comércio de bens e serviços proporcionado por empresas pequenas e médias é também objeto de um conjunto específico de artigos. Reconhece-se a necessidade de eliminar barreiras não tarifárias que imponham peso desproporcional sobre essas empresas, bem como de prover apoio ao setor.

Por último, mas não menos importante, por se tratar de um acordo entre dois grupos de países que participam de exercícios de integração regional, há um artigo que explicita que serão dadas as condições acordadas no trâmite interno, entre os países componentes de cada um dos dois blocos, aos bens e serviços provenientes do outro bloco.

O Acordo UE-Mercosul é tipicamente um documento de *nova geração*, com nível de detalhe sem precedentes na experiência brasileira, e envolvendo temas de política interna como nenhum dos demais acordos firmados. De fato, é um acordo com um nível de ambição notável, envolvendo dois blocos, com mais de três dezenas de economias participantes. Certamente uma das iniciativas mais ambiciosas, no cenário internacional. O que explica em parte as dificuldades do processo negociador, que levou mais de vinte anos, e o relativo ceticismo com relação à probabilidade de sua ratificação a curto prazo pelos parlamentos dos países participantes.

Esse acordo ilustra bem a afirmativa de Ruta (2017), ao compreender mais de vinte disciplinas, o que o classificaria no conjunto de acordos mais modernos.

No momento de preparação deste texto, encontram-se ainda em processo de negociação ou de contatos preliminares os acordos com o Canadá, a Coreia do Sul, a Indonésia, o Líbano, Singapura e o Vietnã.

Ao mesmo tempo, encontram-se em processo de internacionalização, já negociados, os acordos com a Aelc, com a UE, o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru e o Protocolo firmado com os Estados Unidos, para regras comerciais e de transparência.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem utilizado de modo expressivo, ao longo do tempo, os canais oferecidos pela Aladi para viabilizar o acesso aos mercados dos países vizinhos de forma preferencial. A julgar pelo número de acordos, este tem sido o canal negociador mais explorado pelo país. O grau de utilização das margens negociadas permanece, contudo, menos ambicioso do que seria de se esperar.

Ademais, a multiplicidade de acordos na Aladi não tem sido suficiente para lidar com dois temas que têm se mostrado importantes no período recente.

Um desses temas é o nível de conteúdo nacional requerido para que um produto possa se beneficiar das margens de preferências negociadas nesses acordos. Se comparado com o que é praticado em outras regiões, o nível requerido de valor agregado nacional praticado pelas economias latino-americanas é ainda elevado, o que constitui um obstáculo para eventuais propósitos de produção de modo articulado com cadeias de valor.

Outra limitação é que os esforços empreendidos até aqui pouco contribuíram para que pudesse haver na região algo que a prática tem mostrado ser fonte relevante de competitividade: a produção de forma encadeada entre economias distintas. A complementaridade produtiva é certamente um dos elementos de destaque no desempenho exportador – em particular de produtos industrializados – por parte das economias do Sudeste Asiático, América do Norte e Europa Ocidental.

Além disso, e diante do diferencial de potencial econômico entre a economia do Brasil e as dos seus vizinhos mais próximos, uma condição básica para a sustentabilidade do processo de integração regional é que haja algum nível de complementaridade econômica, sob pena de se perpetuar a prática de disputas básicas por acesso aos mercados de parte a parte, o que motiva desencontros comerciais e amplia a dificuldade em se conseguir pautas comuns nas negociações em bloco com terceiros países, assim como favorece a baixa sincronia nos ritmos de crescimento dessas economias.

A rota alternativa é a negociação direta com parceiros externos, o que condiciona que as negociações envolvendo concessões comerciais sejam feitas em conjunto com os demais sócios do Mercosul. A avaliação dos acordos firmados pelo Mercosul com terceiros países é variada. Desde logo, chama a atenção o número reduzido de acordos, sobretudo se comparado com os números exibidos por outros países ou blocos de países. Mesmo na América do Sul, há exemplos de atividade mais intensa nesse sentido.

Como mostrado, não apenas o número de acordos é exíguo, mas também é modesta a maior parte dos textos firmados, em termos tanto do universo de posições tarifárias compreendidas quanto do escopo do que foi negociado.

Nesse cenário, destacam-se dois acordos recentes, negociados com países europeus.

Em primeiro lugar, porque são exercícios negociadores entre grupos de países, o que implica complexidade negociadora, mas ao mesmo tempo potencial mais amplo de benefícios.

Segundo, os acordos negociados com a Aelc e com a UE são tipicamente textos de *nova geração*, envolvendo um número de temas mais expressivo que os acordos anteriores, e compreendendo compromissos relacionados às políticas internas dos países envolvidos.

Terceiro, ao incluir de modo explícito dimensões de políticas internas, referenciadas a compromissos internacionais, a internalização formal desses acordos torna-se menos imediata, uma vez que toca diretamente em interesses consolidados nos diversos países, assim como dá margem para a adoção de medidas protecionistas, disfarçadas de argumentos nobres, como questões ambientais, de propriedade intelectual ou preservação das condições de trabalho decente.

Os países participantes dessas negociações se veem diante da opção de mostrar empenho em implementar as medidas internas que correspondam ao que foi explicitado no texto negociado, e com isso aumentar as chances de viabilizar a entrada em operação dos acordos e poder absorver os supostos benefícios que levaram ao início das negociações – o que demanda vontade política específica – ou evitar contrariar interesses internos arraigados, e com isso reduzir o ritmo do processo de internalização dos acordos nos diversos países signatários.

Os acordos recentes sugerem que tem havido mudança de enfoque na postura tradicional brasileira, com intensificação sem precedentes de negociações de preferências comerciais com parceiros variados e agendas negociadoras bem mais ambiciosas do que no passado. Isso corresponde a uma tendência universal.

O que é menos claro, contudo, é o grau de comprometimento interno com as condições negociadas. Isso, até o momento, tem permitido uma leitura, por parte de alguns parceiros, de que os compromissos negociados não têm sido implementados com o grau de seriedade e profundidade que seria de se esperar. A isso se soma a pressão interna, nos diversos países participantes, por parte de interesses locais que temem ser afetados pela entrada em vigor dos acordos, o que alimenta resistências na internalização destes.

Na medida em que os países do Mercosul possam ser a parte mais interessada em levar adiante o que foi negociado com os parceiros de outras regiões, cabe esperar postura mais proativa na implementação de medidas de política interna que sinalizem de forma clara a vontade política e o comprometimento com o estabelecido nos textos acordados.

REFERÊNCIAS

BACCINI, L. The economics and politics of preferential trade agreements. **Annual Review of Political Science**, v. 22, p. 75-92, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3HTFV8z>>.

BAUMANN, R. **O debate sobre facilitação de investimentos**. Brasília: Ipea, set. 2020. (Texto para Discussão, n. 2591).

LEROUX, C. El Proceso de Integración de la Aladi. In: SEMINÁRIO VISIÓN PROSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA, mar. 2018, Ciudad de México, México.

LIMÃO, N. **Preferential trade agreements**. Cambridge: NBER, Mar. 2016. (Working Paper, n. 22138). Disponível em: <<https://bit.ly/3razDeP>>.

RUTA, M. **Preferential trade agreements and global value chains: theory, evidence, and open questions**. Washington: World Bank, Sept. 2017. (Policy Research Working Paper, n. 8190).

TOBIN, J. L.; BUSCH, M. L. A bit is better than a lot – Bilateral investment treaties and preferential trade agreements. **World Politics**, v. 62, n. 1, p. 1-42, Jan. 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL