

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Título do capítulo</b> | CAPÍTULO 4<br><b>OS ACORDOS COMERCIAIS DO BRASIL</b>   |
| <b>Autor(es)</b>          | Renato Baumann   |
| <b>DOI</b>                | DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592cap4">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592cap4</a> |

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Título do livro</b>   | <b>Percurso Incompleto: a política econômica externa do Brasil</b>                                   |
| <b>Organizadores(as)</b> | Renato Baumann   |
| <b>Volume</b>            | 1  |
| <b>Série</b>             | -  |
| <b>Cidade</b>            | Rio de Janeiro   |
| <b>Editora</b>           | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  |
| <b>Ano</b>               | 2023   |
| <b>Edição</b>            | 1a   |
| <b>ISBN</b>              | 9786556350592  |
| <b>DOI</b>               | DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592</a> |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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 do Planejamento e Orçamento.

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

## OS ACORDOS COMERCIAIS DO BRASIL<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A opção por celebrar acordos de preferências comerciais tem sido intensa nos últimos anos. Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), há mais de três centenas deles registrados formalmente nessa organização, o que corresponde a um múltiplo inteiro do número de países-membros.

Este capítulo trata dos acordos firmados pelo Brasil, sendo, porém, frequentes as críticas ao país pelo baixo número de acordos. A segunda seção discute brevemente a lógica subjacente à decisão de firmar um acordo de preferência comercial. Após uma breve apresentação taxonômica dos tipos de acordos, segue a discussão sobre os efeitos positivos associados à sua existência.

A terceira seção apresenta de forma detalhada os acordos comerciais, dos quais o Brasil é signatário, diretamente ou via a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A última seção sugere algumas considerações de ordem geral sobre o tema.

### 2 A LÓGICA DOS ACORDOS

Este capítulo apresenta basicamente um relato da situação brasileira acerca dos acordos comerciais firmados com outros países e grupos de países. Mostra a razoável diversidade dos temas considerados em cada caso, em que pese o número ainda limitado de acordos, comparando-se com outros países. Contudo, antes é preciso considerar as razões que justificam a assinatura de tais compromissos.

As primeiras referências aos benefícios de se explorar de forma sistemática o mercado de países vizinhos foram feitas por Adam Smith, em *Riqueza das Nações*, de 1776. Há o reconhecimento de que o país beneficiado com acesso a mercado tende a ganhar, principalmente quanto mais próspero for o país vizinho. No entanto, foi na década de 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.

---

1. Uma versão anterior deste texto foi publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como *Nota Técnica* (Baumann, 2022d).

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 o 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), firmou-se o acordo de preferências comerciais entre Estados Unidos e Israel.

Grupos de países também podem firmar acordos desse tipo. Por exemplo, o Mercosul tem formalizado acordos de preferências comerciais com 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 Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), e outros onze países firmaram o Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP). Um dos agentes econômicos com maior número de acordos comerciais é a União Europeia.

A terceira característica dos acordos preferenciais (em seu formato inicial) é 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 outras.

A lógica econômica das décadas de 1980 e 1990 privilegiava os critérios de eficiência produtiva e de 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 levou a 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, 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 de política. Nesses acordos encontram-se

compromissos em relação, por exemplo, a políticas de compras governamentais, disciplina dos direitos do consumidor, proteção de propriedade intelectual, regulação da concorrência, temas ambientais e trabalhistas, entre diversos outros.

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

Os efeitos sobre o comércio e a estrutura produtiva interna compreendem: i) efeitos diretos relacionados ao comércio externo (a concorrência com produtos transacionados sob preferências tarifárias leva os produtores a praticarem preços mais baixos); ii) efeitos sobre o processo produtivo interno (o mercado ampliado torna possível a existência de empresas de maior tamanho, eventualmente com ganhos em escala produtiva, redução de ineficiências produtivas e estímulo à melhoria da infraestrutura e à qualificação da mão de obra); iii) 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 iv) maior disponibilidade de divisas, reduzindo os riscos de falta de oferta de insumos requeridos para os processos produtivos.

Os impactos sobre políticas externas compreendem: i) 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); ii) sinalização a investidores externos, por exemplo, mediante compromisso com o equilíbrio macroeconômico e iniciativas para a promoção da competitividade; e iii) maior presença em mercados de destino das exportações de bens pode dar margem a aumentar as transações também em serviços, assim como é capaz de 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: i) redução da vulnerabilidade em relação a choques externos (conflitos bélicos, variações bruscas nas relações de troca etc.); ii) aumento da capacidade negociadora externa; iii) redução de riscos de conflitos comerciais, pela maior interdependência entre parceiros; e iv) no caso de negociações por parte de bloco de países, a possibilidade de conseguir condições mais favoráveis nas negociações 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 OMC nos últimos

anos, como o mecanismo de solução de controvérsias e o mecanismo 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.<sup>2</sup>

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 trata de dez a vinte áreas de política, embora um número crescente de acordos aborde até mais de vinte áreas, incluindo temas não econômicos.

Exemplos de tais áreas são – além dos habituais compromissos com redução de tarifas, atuação de aduanas, impostos sobre exportação, medidas *antidumping*, medidas de estímulo aos investimentos com efeitos sobre o comércio externo (Trade-Related Investment Measures – TRIMS), barreiras técnicas ao comércio (*technical barrier to trade* – TBT) e medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS) – 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 já mencionados fatores que têm motivado a assinatura de acordos de nova geração – percepção de benefícios e desencanto institucional –, há um elemento determinante em paralelo cuja influência não é menor.

O período de aumento expressivo desse tipo de acordo corresponde – não por coincidência – à também crescente intensidade da 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, uma fonte importante de competitividade, uma vez que tornou possível decidir e implementar etapas

---

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

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 participassem de cadeias produtoras de itens para os quais não têm, isoladamente, vantagens comparativas, com o que 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; demandam, portanto, redução significativa das barreiras comerciais por parte dos diversos países. Além disso, a decisão de implementar unidades produtivas em outro país depende de o investidor nesse país poder contar com infraestrutura adequada, segurança jurídica, transparência na política de concorrência e outros elementos. O resultado é que se torna 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, aumentou a participação, no comércio internacional, das transações realizadas à luz dos acordos bilaterais ou plurilaterais (Limão, 2016). Da mesma forma, aumentou 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 diferentes parceiros, o aumento do 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 mesmo de que esses modelos sejam 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 reduzir as incertezas.

Assim, o argumento se aproxima do tema dos fluxos de investimento: mesmo quando um acordo não provoca desvios importantes de comércio, ele pode provocar alterações dos fluxos de investimento direto e também 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 (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e da OMC é a 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.

Os acordos se caracterizam pela adoção das preferências entre os partícipes, mas essas condições favoráveis e diferenciadas não são necessariamente estendidas aos demais países, fazendo 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 – com poucas coisas significativas que 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 –, com número crescente de artigos; os chamados 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 nesses países podem se especializar em segmentos de mercado em que há comprovada demanda. Baccini (2019) acrescenta 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 prováveis parceiros – com 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 eles. Países com regimes políticos democráticos tendem a aderir mais a acordos preferenciais 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 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, beneficiando 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, visto que as barreiras ao comércio de produtos intermediários são, em geral, reduzidas mais rapidamente 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 que os acordos com agendas mais abrangentes são instrumentos usados por grandes empresas transnacionais para discriminar 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, o que lhes dá uma vantagem na concorrência com empresas de outros países que não participam dos acordos. Isso explicaria, em parte, 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 estes 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 formalizá-los com os países que possam assegurar retornos eleitorais. Isso é mais provável quando os acordos proporcionam rendas extras aos exportadores.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, consideram tais acordos com países ricos 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 implementarem medidas que encontram resistência na política interna. O fato de existir compromisso internacional pode contribuir para reduzir as resistências, estimulando a ampliação do número de acordos. O problema com essa estratégia é que, ao multiplicar o número de acordos, isso reduz o estímulo para negociar por parte de algum 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 do 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 quanto aos ganhos diferenciados por parte das maiores empresas – no caso, de subsidiárias de transnacionais em operação nessas economias em desenvolvimento.



Foge aos propósitos deste capítulo a verificação empírica dessas afirmativas. Esses argumentos são apresentados basicamente para proporcionar um referencial de análise a fim de considerar os acordos preferenciais firmados pelo Brasil até hoje.

### 3 OS 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 fazer uma avaliação minuciosa de cada um. O objetivo é restrito a informar sobre os acordos, fazendo algumas digressões um pouco mais detidas acerca dos mais recentes, que – como ficará claro – são mais ambiciosos em número e escopo de temas considerados.

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

Um canal para negociações se dá por meio dos mecanismos da Aladi, da qual o país faz parte desde seu início – originalmente como Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que vigorou a partir 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 faz parte, é o Mercosul. A decisão do Conselho do Mercado Comum nº 32/2000 estabelece no seu art. 2º que “a partir de 30 de junho de 2001, os Estados-partes 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”.<sup>3</sup> 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, mas também é uma proibição para 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 várias 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 que existe a percepção de que ao negociar em grupo é possível obter condições mais favoráveis que na negociação individual. Isso é fato,

3. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp#:~:text=%2D%20A%20partir%20de%2030%20de,tenham%20sido%20negociados%20pelo%20MERCOSUL>.

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 entres os quatro países, assim como de eventuais diferenças de visão entre governos distintos.

Um exemplo do primeiro caso é a dificuldade de 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, tendo, portanto, interesse direto em negociar condições mais estritas, enquanto para outros países esse é um tema distante, por estarem mais propensos a aceitar normas menos rígidas.

O segundo caso pode ser ilustrado pelo desejo de alguns dos sócios em negociar preferências comerciais com a China, dado o peso dessa economia nas transações externas do bloco. No entanto, o fato de um dos países-membros ter relações formais com Taiwan dificulta, quando não 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 de que o país participa, tanto individualmente como 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 estejam hoje liberados por meio desses acordos. O seu grau de utilização pelos países-membros é, contudo, reduzido e diferenciado entre eles. Segundo Leroux (2018), esse percentual para o conjunto da Aladi é da ordem de 10%, e o país que mais os utiliza é o Brasil, com 37% (dado de 2015).

No âmbito da Aladi há diversas modalidades de acordos possíveis, conforme a seguir descrito.

- 1) Acordos de alcance parcial (AAPs): há a participação de um ou mais países-membros da Aladi, mas não de todos. Trata-se de mecanismo que procura contribuir para a construção e o aprofundamento do processo de integração via compromissos entre grupos de países, a fim de possibilitar a conformação do mercado comum latino-americano por intermédio de um processo de convergência.

Esses acordos podem ser de vários tipos: i) complementação econômica; ii) comerciais; iii) agropecuários; iv) promoção do comércio; ou outras modalidades, segundo o art. 14 do Tratado de Montevideu de 1980, que criou a instituição. Estas outras modalidades são acordos de alcance parcial para cuja celebração são levadas em conta, entre outras matérias, a cooperação científica e tecnológica, a promoção do turismo e a preservação do meio ambiente. Os acordos devem estar abertos à adesão, via negociação, dos demais membros da Aladi (preservando-se o princípio da cláusula de nação mais favorecida), conter cláusulas que propiciem a sua convergência e tratamentos diferenciados e também que possibilitem a convergência com outros países latino-americanos não membros da Aladi. Eles têm se convertido no principal mecanismo no âmbito da Aladi, com acordos de natureza variada conectando países-membros entre si e com outros latino-americanos, ao mesmo tempo que dão margem à convergência entre as iniciativas sub-regionais de integração.

- 2) Acordos de alcance regional (AARs): participam todos os países-membros da Aladi, em temas e segundo os instrumentos previstos para os acordos de alcance parcial. Há cinco modalidades: i) abertura de mercados – os países-membros estabelecem, via 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 de outras barreiras; as listas de produtos (predominantemente industrializados) são negociadas por cada país-membro e pelo país de menor desenvolvimento, e não têm limites em termos de quantidades de itens; ii) 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 na sua lista de exceções; iii) 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; iv) 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 v) acordo-quadro 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 constitua 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 proporcionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico entre países. Esses acordos podem se basear em preferências tarifárias ou em programas industriais, podem ser para um ou mais setores, devem conter programas de desgravação tarifária e de eliminação de barreiras não tarifárias e incorporar medidas que assegurem o aproveitamento equilibrado por parte dos países participantes. Esta 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.
- 4) Acordos comerciais: visam promover o comércio entre os 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.
- 5) Acordos agropecuários: objetivam fomentar e regular o comércio agropecuário intrarregional. Podem cobrir produtos específicos ou grupos de produtos e basear-se em concessões temporárias, sazonais ou em contratos entre entes estatais ou paraestatais.
- 6) 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 zootécnica e fitossanitária, cooperação aduaneira, compras públicas e outros.
- 7) 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 à cooperação científica e tecnológica, à promoção do turismo e à preservação do meio ambiente, entre outras.

- 8) Acordos de renegociação do patrimônio histórico da ALALC: trata-se de renegociação das concessões outorgadas pelas listas nacionais da ALALC.
- 9) Acordos mencionados no art. 25 do Tratado de Montevidéu de 1980: países-membros da Aladi podem negociar acordos de alcance parcial com outros países e áreas de integração da América Latina.
- 10) Acordos mencionados no art. 27 do Tratado de Montevidéu 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,<sup>4</sup> o Brasil tem firmados – em termos individuais ou em conjunto com outros parceiros – os seguintes acordos no âmbito daquela associação:

- AAPA14TM nº 3 – Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAPA14TM nº 4 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAPA14TM nº 5 – Hidrovia Paraguai-Paraná – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAPA14TM nº 6 – Argentina, Brasil, Uruguai;
- AAPA14TM nº 7 – Brasil, Uruguai;
- AAPA14TM nº 8 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAPA14TM nº 9 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAPA14TM nº 10 – Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAPA14TM nº 12 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (Mercosul), Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica (Mercado Comum Centro-Americano – MCCA);
- AAPA14TM nº 15 – Brasil, Venezuela;
- AAPA14TM nº 17 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAPA25TM nº 38 – Brasil, Guiana, São Cristóvão e Neves;

---

4. Disponível em: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/acordosatuais/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

- AAP.A25TM nº 41 – Brasil, Suriname;
- AAP.AG nº 2 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAP.AG nº 3 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 2 – Brasil, Uruguai;
- AAP.CE nº 14 – Argentina, Brasil;
- AAP.CE nº 18 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 35 – Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 36 – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 53 – Brasil, México;
- AAP.CE nº 54 – Argentina, Brasil, México, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 55 – Argentina, Brasil, México, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 58 – Argentina, Brasil, Paraguai, Peru, Uruguai;
- AAP.CE nº 59 – Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Venezuela;
- AAP.CE nº 62 – Argentina, Brasil, Cuba, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 69 – Brasil, Venezuela;
- AAP.CE nº 72 – Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai, Uruguai;
- AAP.CE nº 74 – Brasil, Paraguai;
- AAP.PC nº 2 – Bolívia, Brasil;
- AAP.PC nº 5 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.PC nº 7 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.PC nº 8 – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai;
- AAP.PC nº 19 – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Venezuela;
- AAR.AM nº 1 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;
- AAR.AM nº 1 – Bolívia, Brasil;
- AAR.AM nº 2 – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela;

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

Desses 49 acordos, mais da metade (51%) são ACEs (29%) e acordos de alcance parcial celebrados segundo o art. 14 da Aladi (22%). Em seguida, vêm seis acordos regionais para 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 deles com alguns outros latino-americanos, como os países andinos

e o México. Por sua vez, os acordos segundo o art. 14 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 nº14, 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 ainda três acordos de alcance parcial segundo o art. 14: o AAPA.14TM nº 7, com o Uruguai; o AAPA.14TM nº 15, com a Venezuela; e o AAPA.14TM nº 41, com o Suriname.

Considerada a predominância dos ACEs e dos AAPs 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 justifica a ampliação da agenda negociadora.

Além desses acordos no âmbito da Aladi, o país 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.

Há acordos do Mercosul realizados no âmbito da Aladi que são 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 o acordo Mercosul-México (AAP.CE nº 53, de 3 de julho de 2002) e o acordo 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 ao 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 final 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 envolve entendimentos sobre produtos não compreendidos no Mercosul, como os produtos do setor automotivo.

Já com o México, o país 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, via 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 ACE nº 54 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.

Merece destaque especial o ACE nº 35, firmado com o Chile. Em negociação a partir de 2018, o Brasil e o Chile decidiram aprofundar e ampliar o marco jurídico bilateral no âmbito desse acordo, ficando preservada para uma das partes a concessão de preferências tarifárias e a aplicação do regime de origem, segundo estabelecido no mencionado ACE.

Esse acordo possui 24 capítulos. Os temas envolvidos compreendem as questões frequentemente encontradas em acordos desse tipo, como critérios de facilitação de comércio, boas práticas regulatórias, medidas sanitárias e fitossanitárias, questões relacionadas com a administração do acordo, mecanismos de

solução de controvérsias e outros, mas também temas pouco encontrados nos demais acordos firmados pelo Brasil, como a entrada temporária de pessoas de negócios, investimentos em instituições financeiras, contratação pública, gratuidade de *roaming* internacional para os viajantes entre os dois países, relação entre comércio e gênero, política de concorrência, cadeias regionais e globais de valor, assuntos trabalhistas e outros. Para sua implementação o acordo cria algumas instâncias bilaterais peculiares, a exemplo do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, do Comitê de Obstáculos Técnicos ao Comércio e de um Comitê de Cadeias Regionais e Globais de Valor.

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. Eles têm dimensões semelhantes, com aproximadamente 120 artigos cada.

O acordo Mercosul-Egito foi o primeiro dessa modalidade com um país do continente africano. Basicamente destina-se à abertura ao 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 em 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 medidas 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) produtos com redução tarifária imediata; ii) produtos com redução tarifária em quatro anos; iii) produtos com redução tarifária em oito anos; iv) produtos com redução tarifária em dez anos; e v) produtos com critérios específicos de desgravação.

O acordo Mercosul-Israel também compreende provisão de cooperação mútua e assistência técnica para apoiar a sua implementação 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 está 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 quatrocentos, em um universo transacionado bilateralmente de mais de 10 mil itens.

O acordo com a União Aduaneira da África Austral (South African Customs Union – 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 Associação Europeia de Livre-Comércio (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.<sup>5</sup>

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.

---

5. As considerações a seguir sobre o acordo com a AELC estão baseadas no Resumo Informativo elaborado pelo governo brasileiro, disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-efta>.

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 via 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 do Mercosul 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 União Europeia. Isso fez com que diversas medidas tenham sido negociadas em conformidade com o que foi acordado entre o Mercosul e a União Europeia, a ser tratado mais adiante.

Por exemplo, o estabelecido no acordo em relação a regras de origem é estritamente convergente com as regras acordadas com a União Europeia. 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.

É estabelecido 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. Como no acordo com a União Europeia, prevê-se 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, sendo incluída cláusula de nação mais favorecida, para equiparação do tratamento dado à União Europeia.

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 sua proteção, 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.<sup>6</sup>

O tema das compras governamentais é tratado da mesma forma como considerado no acordo com a União Europeia. O Brasil ofertou – sob condição de

---

6. Para o debate sobre os modelos de acordos de proteção e de facilitação de investimentos, ver o capítulo 6 deste livro.

reciprocidade – acesso a compras públicas em valor superior a DES 8 milhões<sup>7</sup> nos primeiros cinco anos, e DES 5 milhões a partir daí.

O tratamento das questões relacionadas a propriedade intelectual segue as normas já 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 a 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 entre o Mercosul e a União Europeia, 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 que tratam de questões aduaneiras, o tratamento de barreiras não tarifárias tem 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, abordando 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 sanitárias e 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 tratado em 33 artigos, com seis anexos. Há uma seção específica, com sete artigos e dois anexos, que discorre sobre 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 antimicrobiana e temas científicos relacionados à segurança alimentar. É prevista a criação de um subcomitê de diálogos para tratar de forma conjunta esses e outros temas correlatos.

Na seção sobre serviços encontra-se o tratamento específico de provedores de serviços empresariais, serviços postais, serviços de telecomunicações e serviços

---

7. Direitos especiais de saque (DES).

financeiros, assim como o tratamento de comércio eletrônico. Há cinco anexos que relacionam os compromissos específicos e as listas de reservas das duas partes.

O acordo União Europeia-Mercosul traz ainda dispositivos (27 artigos) com relação a compras públicas. As disciplinas acordadas devem entrar em vigor imediatamente após o início 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 no nível federal, mas também em 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 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 ano, 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 abordado em não menos que 59 artigos, e se refere ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trade-Related Intellectual Property Rights – 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 relativo 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 à compra de bens e serviços destinados à execução de serviços governamentais, nem sejam de 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, bem como a normas trabalhistas. É constituído um subcomitê para tratar de temas de comércio e desenvolvimento sustentável.

O comércio de bens e serviços proporcionados por empresas pequenas e médias é também objeto de um conjunto específico de artigos. É reconhecida a necessidade de eliminar barreiras não tarifárias que imponham peso desproporcional sobre essas empresas, bem como a necessidade 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 União Europeia-Mercosul é tipicamente um documento de “nova geração”, com um nível de detalhe sem precedentes na experiência brasileira, abrangendo 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 capítulo encontram-se ainda em processo de negociação ou de contatos preliminares os acordos com o Canadá, com a Coreia do Sul, com a Indonésia, com o Líbano e com o Vietnã.

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

Em julho de 2022, o Mercosul firmou com Singapura um acordo de livre-comércio. Seus detalhes ainda não haviam sido divulgados até a preparação deste capítulo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Brasil tem utilizado de modo expressivo, ao longo do tempo, os canais proporcionados 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.

E mais, 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 das 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 como sendo uma 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 dado o 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 de 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 que envolvem 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 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, tanto do universo de posições tarifárias compreendidas quanto do escopo do que foi negociado.



Nesse cenário, destacam-se os dois acordos recentes, negociados com países europeus. Em primeiro lugar, porque são exercícios negociados 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 União Europeia são tipicamente textos de nova geração, envolvendo um número de temas muito mais expressivo que os acordos anteriores, e compreendendo compromissos relacionados com 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 de 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 assim 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 com agendas negociadoras bem mais ambiciosas 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, o que 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 sua internalização.

Da mesma forma, não é clara, até o momento, a posição do Mercosul – e de cada um dos países-membros – com relação à participação nos mega-acordos. Tendo em vista o número de países participantes desses acordos, e o nível de preferências negociadas, é razoável supor que poderá haver algum impacto sobre o fluxo de comércio e de investimento nos países do Cone Sul decorrente da entrada em operação desses acordos.

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.

Os próximos dois capítulos tratam da questão dos investimentos estrangeiros diretos, seguindo a mesma lógica dos capítulos anteriores e deste: considerações sobre a atração de investimentos encontram-se no capítulo 5; e acordos de investimento, no capítulo 6.

