



# INFORME MERCOSUL 2020

SOB A PRESSÃO DA AGENDA EXTERNA

Sandra Polónia Rios  
Pedro da Motta Veiga  
Lúcia Maduro  
Fernando José Ribeiro

RESUMO EXECUTIVO

Para acessar o relatório completo:

<https://publications.iadb.org/pt/informe-mercosul-2020-sob-pressao-da-agenda-externa>

Este relatório foi concluído em 20 de agosto de 2020

### **Autores**

Sandra Polónia Rios, Pedro da Motta Veiga, Lúcia Maduro, Fernando José Ribeiro

### **Coordenadores**

Ricardo Rozemberg y Jesica De Angelis

Agradecemos os comentários e contribuições para este estudo de Pablo García, Mauricio Mezquita Moreira y Lucas Barreiros

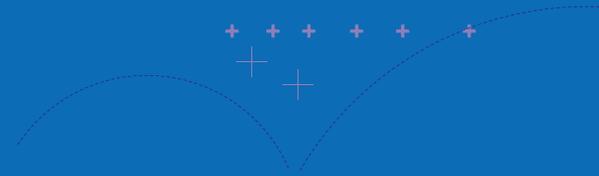
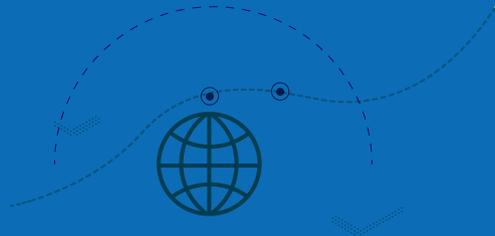
Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.





# RESUMO EXECUTIVO

## **Introdução: a revisão do modelo de integração sai de pauta**

Esta edição do Informe MERCOSUL cobre o ano de 2019 e o primeiro semestre de 2020. Durante este período, Argentina, Brasil e Paraguai assumiram sucessivamente a Presidência Pro-Tempore do bloco. O Informe analisa a evolução do cenário comercial nos países do MERCOSUL, bem como das agendas interna e externa do bloco. No primeiro semestre de 2020, a agenda do bloco sofreu os impactos da pandemia COVID 19, diante da qual os países-membros adotaram unilateralmente medidas emergenciais, inclusive na área de política comercial, ao mesmo tempo em que mobilizaram um instrumento do MERCOSUL (o FOCEM) para contribuir no financiamento de seus esforços de enfrentamento da pandemia.

Durante o período coberto por esse Informe, alguns fatores convergiram para reduzir substancialmente as pressões no sentido de uma revisão no modelo de integração regional adotado pelo MERCOSUL, tema que ganhou tração ao longo de 2018 e prometia tornar-se prioritário na agenda do bloco a partir da posse do novo governo brasileiro, em janeiro de 2019.

No início de 2019 assume no Brasil um novo governo que apresenta uma agenda de reformas liberais, inclusive na área de política comercial. Nessa agenda, o MERCOSUL não aparecia como prioridade. Ao contrário, o governo indicava disposição para atuar de forma independente dos demais sócios do bloco na agenda de política comercial. Neste contexto, as discussões sobre flexibilização das regras ou, mais além, sobre o abandono do modelo de união aduaneira ocuparam espaço nos debates sobre o MERCOSUL no Brasil até meados de 2019.

Por sua vez, a Argentina vinha recorrendo, antes mesmo do início de 2019, a diversos instrumentos de restrição ao comércio – taxação das exportações, taxa de estatística, direitos antidumping – para enfrentar o aprofundamento da crise fiscal e cambial que se manifestara em 2018. Ao longo do ano, o recurso a estes instrumentos se intensificaria e a margem de liberdade do governo para tratar das restrições por eles produzidas ao comércio intrabloco se tornaria cada vez menor.

Nesse cenário, reduziu-se o espaço para que os dois países explorassem convergências em direção a políticas públicas liberais, optando, como muitas vezes no passado, por se concentrar na agenda externa. Os resultados nessa frente foram auspiciosos, concretizados na assinatura dos dois acordos birregionais – com a União Europeia e com a EFTA. Outras negociações preferenciais – com Canadá e Coreia do Sul, notadamente – seguiram seu curso.

Ao longo do período coberto por este Informe, a liberalização comercial unilateral perdeu prioridade na agenda de políticas do novo governo brasileiro. A hipótese de decisão unilateral do Brasil em relação à reforma tarifária perdeu consistência, inclusive em função da resistência das grandes entidades empresariais dos setores industriais à agenda liberal de reforma comercial.

Esta evolução, aliada à conclusão bem-sucedida das negociações com um sócio relevante, econômica e comercialmente, como a União Europeia, reduziu o tom das críticas endereçadas à incapacidade do MERCOSUL para negociar como um bloco e concluir acordos comerciais, superando divergências internas. Adicionalmente, diluiu as pressões brasileiras para uma revisão profunda do modelo de integração, também atenuadas pelo fato de os países do MERCOSUL terem se posto de acordo sobre a possibilidade de entrada em vigor do acordo em velocidades diferentes, segundo o ritmo de ratificação em cada país do bloco.

Nem mesmo o fim da convergência de preferências de política comercial entre Argentina e Brasil, a partir da posse do novo governo argentino no final de 2019, e as reticências deste em relação ao ritmo das negociações externas trouxeram de volta o debate sobre o modelo de integração para a agenda do bloco.

O avanço da agenda externa, principalmente a conclusão das negociações com a União Europeia, gerou importantes externalidades positivas sobre a agenda interna do MERCOSUL. O segundo semestre de 2019 foi pródigo em novas normas voltadas para temas relevantes do processo de integração.

De fato, a “pressão” das negociações recém-concluídas concorreu decisivamente para produzir avanços concretos em temas diversos como facilitação de comércio, as regras de origem do bloco, os acordos bilaterais no setor automotivo e outros temas setoriais – serviços financeiros e indicações geográficas para bens agroalimentares, entre outros. Em todos estes temas, com exceção das regras de origem, ainda em discussão, novos instrumentos normativos – acordos, anexo de protocolo pré-existente ou decisões – foram adotados após a conclusão das negociações com a União Europeia e até o final de 2019.

No entanto, o mesmo desempenho positivo não se concretizou em algumas áreas da agenda interna relacionadas ao tratamento e remoção de barreiras não tarifárias ao comércio intrabloco, bem como ao aperfeiçoamento das políticas comerciais comuns, ambos temas essenciais para a livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

Ao fim e ao cabo, 2019 foi um ano produtivo para o MERCOSUL, principalmente graças aos avanços alcançados na agenda externa, bem como às medidas adotadas (ou ainda em processo de adoção) na agenda interna em função daqueles avanços. Ainda assim, chega-se à metade de 2020 em um cenário bastante próximo àqueles vividos pelo bloco em diferentes momentos de sua história. Este cenário caracteriza-se pela baixa prioridade – acentuada pela centralidade adquirida, em todos os países, pela agenda de combate à pandemia – para os “temas MERCOSUL” nas agendas nacionais de políticas e pelos escassos incentivos para abordar de frente impasses e carências do processo de integração, mais além daqueles requeridos pela assinatura de acordos com terceiros países ou blocos.

Em grande medida, o quadro atual traduz o status quo da economia política da política comercial nacional dos diferentes Estados Partes. Em cada país – mas principalmente no Brasil e na Argentina – prevalecem, nas agendas nacionais para o MERCOSUL, os interesses e posições dos setores que competem com importações de extrazona e que veem como prioridade a preservação das elevadas preferências conferidas pela TEC às suas exportações intrazona. Trata-se essencialmente dos setores industriais, embora haja também segmentos agropecuários que dependem das exportações intra-MERCOSUL para sobreviver.

Os setores agropecuários competitivos internacionalmente têm pouco interesse na agenda do MERCOSUL, já que exportam essencialmente para países de extrazona. Nesta condição, têm interesses ofensivos na agenda de negociações externas do bloco, mas por diversas razões não exercem, na economia política da política comercial do MERCOSUL e de seus membros, um papel de contrapeso significativo aos interesses defensivos dos setores industriais

O futuro imediato do bloco será condicionado de perto pelas perspectivas de ratificação dos acordos comerciais concluídos com a União Europeia e com a EFTA – processo que aparece como altamente desafiador, por razões mais políticas que econômicas – e pelos efeitos da pandemia sobre o cenário econômico internacional e sobre o quadro econômico, social e político dos países-membros.

Mais além desse desafio, convém observar que o fracasso das discussões sobre a reforma da TEC reduziu a intensidade das discussões sobre o modelo de união aduaneira, mas não eliminou o debate sobre flexibilização de regras, agora concentrado na agenda de negociações externas do bloco, como foi explicitado pelas reticências argentinas ao acordo com a Coreia do Sul. A ideia de “acordos com velocidades distintas” segundo os sócios do MERCOSUL ganhou força, embora os efeitos da pandemia tenham contribuído para reduzir manifestações nacionais que poderiam se revelar divergentes em relação ao tema.

Mais além do curto prazo, no entanto, a hipótese de velocidades distintas nos acordos preferenciais, quando estendida ao comércio de bens, gera problemas adicionais e não triviais para a agenda de administração da política comercial comum e de livre circulação de bens dentro do MERCOSUL.

As próprias perfurações na TEC que resultariam da implementação de acordos preferenciais com parceiros relevantes poderiam ensejar discussões sobre a validade de manutenção do modelo da união aduaneira. Por essa e outras razões, a questão de uma flexibilização das regras do MERCOSUL que vá além da agenda de negociações externas e confira maior autonomia às decisões nacionais sobre política comercial permanecerá na agenda, embora latente, dados os impactos da trajetória adotada até hoje pelo projeto de integração sobre a competitividade das economias dos Estados Partes.

### **Comércio regional: retração dos fluxos e perda de relevância do bloco**

O PIB mundial cresceu em 2019 à taxa mais baixa desde a grande recessão de 2008-09. A queda do crescimento foi bastante disseminada e sincronizada, atingindo todas as regiões e blocos econômicos do mundo. Tensões comerciais, aumento do protecionismo e impasse profundo do multilateralismo concorreram para aumentar o nível de incerteza em relação aos rumos da economia mundial. Esses fatores tiveram impacto forte e direto sobre os fluxos de comércio de mercadorias, especialmente os produtos industriais, e sobre os investimentos internacionais, que se estabilizaram em níveis bastante inferiores aos alcançados em 2015. A incerteza seria maximizada, em 2020, pela pandemia do novo coronavírus e pelas respostas nacionais não coordenadas e não convergentes em relação ao surto.

O baixo crescimento do PIB e do comércio mundial levou a um recuo dos fluxos comerciais do MERCOSUL em 2019. As exportações tiveram queda de 4,2% e as importações de 8,0%. No que tange às exportações, houve queda no Brasil e no Paraguai e crescimento na Argentina e no Uruguai. Já nas importações, houve queda em todos os países, mas ela foi mais expressiva na Argentina e no Uruguai.

As maiores quedas nas exportações do MERCOSUL foram sentidas no comércio com a União Europeia e com os demais países da América Latina. Já os países asiáticos foram, mais uma vez, o grande sustentáculo das exportações do MERCOSUL. Do lado das importações extrazona, houve redução das compras originárias de todos os principais países e blocos de origem.

A queda dos fluxos de comércio do MERCOSUL em 2019 foi nitidamente mais intensa no comércio intrazona- em que houve queda em quase todos os fluxos bilaterais, especialmente nas importações argentinas e nas exportações brasileiras - do que no comércio extrazona. Com isso, reduziu-se a participação do MERCOSUL no comércio internacional de seus membros.

A retração do comércio mundial nos primeiros meses de 2020, em função da pandemia do novo coronavírus, afetou o comércio exterior do Mercosul, mas os resultados observados até junho indicam uma queda bem menos intensa do que a verificada nas transações comerciais mundiais. No primeiro semestre de 2020, as exportações do Mercosul acumularam queda de 8,0% em relação ao mesmo período do ano passado, e as importações tiveram retração de 9,7%.

Também o comércio de serviços do MERCOSUL se retraiu em 2019, mas a uma taxa menor do que a verificada no comércio de bens. As exportações de serviços do bloco somaram US\$ 53,6 bilhões no ano, com queda de 4,7% em relação ao ano anterior. As importações somaram US\$ 93,8 bilhões, com redução de 6,8%. O saldo foi deficitário em US\$ 37,8 bilhões, preservando a tendência histórica do bloco, de resultados negativos no intercâmbio de serviços

O MERCOSUL recebeu, em 2019, US\$ 86,0 bilhões em investimentos estrangeiros diretos, com pouco mais de 90% desse montante direcionando-se para o Brasil. Houve redução de 6,2% em relação aos investimentos recebidos em 2018, fortalecendo tendência registrada nos

últimos anos, quando esses investimentos ficaram significativamente abaixo do montante registrado em 2014, de mais de US\$ 96 bilhões. Tendo em vista que o fluxo global de investimentos estrangeiros foi de US\$ 1,5 trilhão, a participação do MERCOSUL reduziu-se, entre 2014 e 2019, de 6,5% para 5,7% do total.

Quase toda a queda em 2019 deveu-se ao menor volume de investimentos recebidos pela Argentina, reflexo da grave crise enfrentada pelo país. Os investimentos para o Brasil mantiveram-se virtualmente estáveis, o mesmo ocorrendo nos investimentos recebidos por Paraguai e Uruguai.

Já os investimentos realizados no exterior pelos países do MERCOSUL tiveram grande oscilação ao longo dos últimos anos, com um mínimo de US\$ 5,6 bilhões em 2015 e um máximo de US\$ 27,4 bilhões em 2017. O Brasil tem respondido, a cada ano, por cerca de 80% dos investimentos, com o Uruguai ficando com 11% e a Argentina com 9%. A Argentina é um importante destino dos investimentos brasileiros, tendo sido o quinto mais importante em 2019, com 6,5% do total. No acumulado do período 2014-2019, a Argentina recebeu um total de US\$ 2 bilhões em investimentos brasileiros.

## **A agenda interna: avanços estimulados pelo acordo com a União Europeia**

Durante o período sob análise, mas essencialmente ao longo de 2019, o MERCOSUL teve importante produção normativa, o que, ao menos em parte pode ser atribuído à conclusão de um acordo comercial em princípio com a União Europeia e à decorrente percepção da necessidade de avançar nos compromissos intrabloco. Também terá contribuído a convergência nas orientações de política econômica dos Estados Partes e, em especial, de Brasil e Argentina, que conferiu à agenda normativa do bloco um caráter liberalizante, em termos econômicos e comerciais, e permitiu o tratamento de temas sensíveis, como os de natureza institucional.

Quatro eixos temáticos concretizaram a produção normativa do MERCOSUL em 2019 e 2020:

1• os temas institucionais, notadamente o aperfeiçoamento da estrutura de funcionamento do bloco e das regras para adesão de novos membros.

Os temas institucionais parecem ter tido tratamento prioritário por parte dos órgãos decisórios do MERCOSUL, em 2019. Quatro decisões traduzem esta prioridade, três delas voltadas para a racionalização da estrutura institucional do bloco e uma para o processo de adesão de países-membros da Aladi ao MERCOSUL.

O primeiro conjunto de Decisões tem como objetivo principal dar maior coesão e agilidade ao funcionamento de sua estrutura institucional, para evitar que essa “não se ramifique excessivamente, o que gera fragmentação e cria obstáculos ao acompanhamento dos trabalhos dos foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco do bloco”. Para tanto, haveria que racionalizar a estrutura institucional do MERCOSUL, tornando-a “mais enxuta e eficiente” e “eliminando duplicação de esforços”.

O objeto das Decisões é o vasto conjunto de foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco, composto por grupos, subgrupos de trabalho, reuniões especializadas, grupos ad hoc, comitês técnicos, etc. Ao longo da existência do MERCOSUL houve uma proliferação de foros de diversos tipos, gerando perda de coesão e de eficiência dos trabalhos.

Além de introduzir modificações institucionais pontuais, as Decisões também definem critérios para a revisão e avaliação do funcionamento dos órgãos dependentes das instâncias decisórias, bem como estabelecem plano de revisão e avaliação destes órgãos.

A dimensão institucional do bloco também é objeto de Decisão que pretende regulamentar o Artigo 20 do Tratado de Assunção e define regras para a assunção de direitos e deveres por partes de países membros da ALADI em processo de adesão ao MERCOSUL.

A Decisão é claramente informada pela má experiência do processo de adesão da Venezuela e estabelece que a participação do Estado aderente nas decisões do bloco se baseará no “princípio de reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”, aquele Estado passando a exercer o seu direito a voz e voto “de forma gradual, em função do cumprimento efetivo das obrigações estabelecidas” em seu Protocolo de Adesão e nas Decisões CMC 28/05 e 14/18.

Pretende-se assim evitar que, no curso de um processo de adesão de novo membro, estabeleça-se uma assimetria entre exercício de direitos e assunção de obrigações por parte daquele, de tal forma que haja escassos incentivos para que o novo membro se comprometa com a totalidade das obrigações assumidas, ainda que elas estejam explicitadas no Protocolo de Adesão.

## **2** a agenda de facilitação de comércio

Todos os Estados Partes do MERCOSUL assinaram e ratificaram o Acordo de Facilitação de Comércio da OMC. Além disso, o acordo de princípio entre o MERCOSUL e a União Europeia, assinado no final do primeiro semestre de 2019, inclui um capítulo sobre facilitação de comércio.

A falta de um acordo aplicável ao comércio intrabloco foi suprida com a assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL na última reunião de Cúpula do bloco em dezembro de 2019, por meio da Dec. 29/19.

Chama a atenção o elevado grau de convergência entre os acordos intrabloco e do MERCOSUL com a União Europeia quanto a princípios e a temas cobertos por ambos. As estruturas dos dois acordos são bastante semelhantes e raros são artigos que existem apenas em um deles, como é o caso, por exemplo, do que se refere à proibição de exigência de inspeção pré-embarque às importações, que consta apenas do acordo com a União Europeia. Por outro lado, a eliminação das taxas de estatística e consulares é prevista no acordo intra-MERCOSUL, mas, no acordo com a União Europeia, não foi incluída no capítulo de facilitação de comércio, mas no capítulo sobre Medidas Não Tarifárias do acordo.

## **3** a mitigação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco

Em relação a essa agenda temática, o ato normativo mais relevante foi a elaboração de um Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio (IFCs), objeto da Decisão 16/19. Como o próprio título da Decisão aponta, trata-se de um Marco Geral destinado a “abrigar” toda e qualquer iniciativa voltada para avançar na superação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco.

Normas internacionais relevantes, documentos dos Subgrupos de Trabalho do MERCOSUL e as melhores práticas internacionais são identificados pela Decisão como as principais referências regulatórias a ser utilizadas na negociação das Iniciativas Facilitadoras de Comércio.

O tema faz parte, portanto, da agenda de coerência regulatória e de tratamento das barreiras técnicas, mas a Decisão avança na proposta de um instrumento (as IFCs) de tratamento e eventual remoção das barreiras identificadas que vai além do que se estabelece na normativa da OMC aplicável às barreiras técnicas. Vale observar, no entanto, que o instrumento tem caráter voluntário e cooperativo, além de flexível, na medida em que as ferramentas a ser mobilizadas por cada IFC dependerão de características do problema a enfrentar, mas também dos setores e produtos para cujo comércio se puder negociar IFCs.

**4** os temas setoriais, em que se destacam os acordos bilaterais referentes ao setor automotriz, acordos na área de serviços, além do acordo de reconhecimento mútuo de indicações geográficas, que diz respeito a produtos e serviços de origem agropecuária e alimentares.

### - setor automotivo

Em 2019, as negociações bilaterais no setor automotivo foram fortemente influenciadas pelas negociações entre o MERCOSUL e a UE. Em outubro foi assinado o 43º Protocolo Adicional ao ACE 14 que já refletia preocupação com as eventuais divergências entre as regras acordadas com os europeus e àquelas aplicadas ao sócio do bloco.

Com o objetivo de adequar as regras do acordo automotivo entre Brasil e Argentina às disposições aprovadas no acordo MERCOSUL-UE, especialmente em relação ao alcance do livre comércio entre os dois sócios do MERCOSUL, no dia 2 de dezembro de 2019 foi assinado o 44º Protocolo Adicional ao ACE 14. As principais disposições do 44º Protocolo são as seguintes:

- A administração do comércio será mantida até junho de 2029. A partir de julho de 2029 o intercâmbio de produtos automotivos se regerá pelo livre comércio;
- A ampliação gradual do flex seguirá o seguinte cronograma: até junho de 2020 - flex de 1,7, de julho de 2020 até junho de 2023 - flex de 1,8, de julho de 2023 até junho de 2025 - flex de 1,9, de julho de 2025 até junho de 2027 - flex de 2, de julho de 2027 até junho de 2028 - flex de 2,5 e, por fim, de julho de 2028 a junho de 2029 - flex de 3;
- O requisito de origem para automóveis e veículos leves, ônibus, caminhões, tratores rodoviários e agrícolas, chassis e carrocerias, reboques e máquinas rodoviárias será de 50% para o Índice de Conteúdo Regional (ICR) usando na fórmula de cálculo o conceito de valor aduaneiro para os insumos, diferentemente do que era aplicado até então;
- As autopeças devem seguir os requisitos de origem do ACE 18 que trata do comércio intrarregional. A partir de janeiro de 2027 os requisitos de origem para autopeças devem ser os requisitos específicos indicados no Apêndice II do Protocolo. Esses requisitos específicos foram estabelecidos tomando como base as regras de origem definidas no acordo MERCOSUL-UE.

Também no segundo semestre de 2019 foram retomadas as negociações para adequação do Paraguai às regras da união aduaneira. Essa adequação contempla dois elementos essenciais: i) acerto das margens de preferência e evolução dessas margens até o livre comércio em termos bilaterais, entre esse país e cada um dos seus sócios do MERCOSUL; e ii) adequação das tarifas nacionais do Paraguai em relação aos produtos originários de fora do bloco.

Para atacar a primeira questão, em outubro de 2019 foi assinado um acordo automotivo entre Argentina e Paraguai para o livre comércio. Na última reunião de Cúpula do MERCOSUL em 2019, Brasil e Paraguai concluíram negociações para eliminar as restrições ao comércio bilateral de veículos e autopeças.

Os entendimentos entre Brasil e Paraguai se converteram no ACE 74 da Aladi, assinado no dia 11 de fevereiro de 2020. Sobre as margens de preferência no comércio bilateral, o acordo determina uma margem de 100% para os produtos originários do Paraguai no seu ingresso no Brasil. Na mão contrária, os produtos brasileiros - veículos e autopeças - devem cumprir um cronograma que contempla diferentes prazos de abertura: imediata, na entrada em vigor do acordo previsto para janeiro de 2020 (cesta A), em três anos - janeiro de 2023 (cesta B) e até em quatro anos - janeiro de 2023 (cesta D). Há disposições especiais para autopeças paraguaias das suas áreas de maquila com margens de preferências de 100% e quotas vinculadas ao cumprimento de regras de origem definidas pelo acordo.

Em relação à adequação da tarifa nacional do Paraguai a ser aplicada a terceiros, o Primeiro Protocolo do ACE 74 no artigo 24 dispõe que "Cada Parte aplicará suas tarifas nacionais atualmente vigentes às importações de produtos automotivos originários de terceiros países, até que seja definida a aplicação da Tarifa Externa Comum no âmbito do MERCOSUL". Caso não haja uma definição em três anos após a entrada em vigor do acordo, os países revisarão os níveis tarifários e cronogramas aplicados aos produtos automotivos originários de terceiros

### **- setores de serviços**

Em 2019, três Decisões fizeram avançar a agenda normativa do MERCOSUL na área de serviços: o Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de Roaming Internacional aos Usuários Finais do MERCOSUL (Decisão 01/19), o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL (Decisão 11/19) e a Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços do MERCOSUL (Decisão 14/19).

A Decisão 01/19 estabelece como conceito básico que os prestadores de telecomunicações que fornecem serviços de telefonia móvel, mensagens e dados móveis nos Estados Partes do MERCOSUL devem aplicar a seus usuários que utilizam serviços de roaming internacional no território de outro Estado Parte os mesmos preços que cobram por serviços móveis em seu próprio país, de acordo com a modalidade e plano contratado por cada usuário. Devem, pois, ser eliminados os encargos de roaming internacional atualmente aplicados pelas operadoras de telecomunicações no MERCOSUL.

Cabe às autoridades nacionais competentes supervisionar, nos termos de seus respectivos sistemas jurídicos, o cumprimento, pelos operadores, dos requisitos de transparência e qualidade na prestação de seus serviços e na precificação destes. É criado um comitê de coordenação técnica para acompanhar e impulsionar a implementação do acordo, cuja entrada em vigor ocorrerá 30 dias após a data de depósito do segundo instrumento de ratificação.

A Decisão 11/19, sobre reconhecimento mútuo de certificados de assinatura digital, insere-se no âmbito da agenda de serviços associados ao comércio eletrônico. A nova norma é a concretização de um acordo de reconhecimento mútuo no âmbito específico da emissão de certificados de assinatura digital por prestadores de serviços, certificação de credenciados ou certificadores licenciados, “para efeitos de conferir à assinatura digital o mesmo valor jurídico e probatório que às assinaturas manuscritas, de acordo com o ordenamento jurídico interno de cada Parte”. Apenas certificadores licenciados domiciliados nos Estados Partes do MERCOSUL beneficiam-se do reconhecimento mútuo e os prestadores de serviços do MERCOSUL somente poderão emitir certificados no território do Estado Parte em que foram credenciados ou licenciados.

A Decisão ressalta ainda que o tratamento de dados pessoais deve se fazer em conformidade com a legislação de proteção de tais dados da Parte em que o prestador de serviços tenha obtido sua licença ou credenciamento. Assim como no caso da Decisão 01/19, esta não requer incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, e o acordo entrará em vigor 30 dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação.

Em dezembro de 2019, por meio da Decisão 14/19, o CMC aprovou o texto da Emenda ao Protocolo de Serviços sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, cujo Artigo I substituiu o Anexo sobre Serviços Financeiros do Protocolo de Montevideu por nova versão, anexada à Emenda.

O objetivo da Emenda é, nos termos da Decisão, “refletir mais adequadamente a evolução e a regulamentação deste tipo de serviços, estabelecer critérios que permitam salvaguardar a capacidade de atuação dos reguladores financeiros e incorporar os avanços alcançados em negociações do MERCOSUL com terceiros países ou grupos de países”. A incorporação de tais avanços diria respeito aos “sistemas de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas”.

De fato, o novo Anexo sobre Serviços Financeiros, além de ampliar significativamente o escopo de serviços bancários e financeiros cobertos, inclui serviços de seguros e resseguros, bem como serviços auxiliares a eles relacionados. Ademais, incorpora disposições constantes do acordo com a União Europeia, como as cláusulas relativas a sistema de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas.

### **- setores agropecuário e alimentar: indicações geográficas**

Embora o tema da proteção de indicações geográficas não se restrinja, em princípio, a setores específicos, sendo tratado, em negociações comerciais, como parte da agenda de direitos de propriedade intelectual, sua aplicação se dá essencialmente nos produtos de origem agropecuária e bens alimentares.

No caso do MERCOSUL, que, através da Decisão 10/19, adotou um Acordo para a Proteção Mútua das Indicações Geográficas Originárias nos Territórios dos Estados Partes, as indicações geográficas “que não sejam agrícolas nem agroalimentares, vinhos ou bebidas espirituosas” poderão ser protegidas de acordo com as leis e regulamentações de cada Estado Parte.

O acordo não estabelece regras e disciplinas que vão além dos compromissos internacionais dos Estados Partes e de suas legislações domésticas. O próprio conceito de “proteção efetiva” – que é o que o acordo pretende garantir às indicações geográficas – é entendido nos termos previstos pelo ordenamento jurídico dos Estados Partes.

O acordo deixa explícito que não se aplica às indicações geográficas de terceiros países, ainda que estas sejam protegidas em qualquer Estado parte do MERCOSUL. Além disso, “quando um Estado Parte conceder proteção a uma Indicação Geográfica de um terceiro Estado que seja homônima em relação a uma Indicação Geográfica originária do território de algum dos Estados Partes será permitida, respeitados os compromissos prévios com terceiros países ou grupos de países, a coexistência entre ambas Indicações Geográficas”.

Essas observações referentes à proteção concedida a indicações geográficas de terceiros países devem ser lidas à luz das negociações recentes com a União Europeia, em que o MERCOSUL reconheceu cerca de 350 indicações geográficas de territórios de países da UE. Ou seja, a lista de indicações geográficas dos países da UE protegidas nos Estados Partes do MERCOSUL já foi elaborada e aceita por meio da negociação, enquanto, no caso do MERCOSUL, a Decisão em questão trata precisamente das regras e procedimentos para a elaboração destas listas nacionais dos Estados Partes a ser validadas entre os países do bloco.

### **Os temas pendentes da agenda interna**

Permanecem na agenda de livre comércio intrabloco temas como a revisão das regras de origem do MERCOSUL, que adquire prioridade, tendo em vista a adoção, nos acordos com a União Europeia e a EFTA, de regras de origem mais modernas, baseadas em requisitos específicos por produto.

#### **- a revisão do regime de origem MERCOSUL**

Este é um reconhecimento explícito do impacto das negociações MERCOSUL-UE sobre a agenda interna do bloco sul-americano, em especial sobre as condições do comércio regional. No novo cenário, definido pela conclusão dos acordos extra-regionais, ganha prioridade a revisão do regime de origem do bloco, de forma a evitar a convivência de regimes muito distintos e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus e de outras origens com base em acordos extrarregionais firmados pelo bloco.

Mesmo antes da divulgação do Protocolo de Origem do acordo MERCOSUL-UE, as negociações demonstravam que seria inviável a adoção do padrão do MERCOSUL, considerado ultrapassado e pouco adaptado às condições econômicas e comerciais vigentes, após vinte e quatro anos de sua implementação. Tornava-se imprescindível adaptar as regras de origem à evolução da tecnologia e das cadeias produtivas globais e regionais, permitindo maior complementaridade no comércio de insumos e bens intermediários entre os sócios do novo acordo.

Não há informações oficiais sobre o estágio dos trabalhos de revisão do Regime de Origem do MERCOSUL, a não ser os registros indicados acima na Ata do GMC sobre a necessidade de avanços. Contudo, pelos ajustes promovidos em acordos bilaterais adequando regras de origem ao padrão de requisitos específicos, é possível identificar uma estratégia de ir reformando o regime do MERCOSUL em diversas frentes, em especial naquelas que devem sofrer impactos diretos das regras acordadas no acordo MERCOSUL-UE. Esse é o caso, por exemplo, dos já referidos acordos bilaterais no setor automotivo.

Uma vez concluída a revisão do Regime de Origem do MERCOSUL, ainda restará a necessidade – ou a conveniência – de ajustar os regimes de origem que regem o comércio com os demais países latino-americanos. Na América do Sul, é imperiosa a convergência dos regimes de forma a promover cadeias regionais de valor, ainda mais se for considerada a condição de livre comércio entre o MERCOSUL e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Peru e o Equador.

### ***- Obstáculos ao comércio intra-regional***

Também permanecem na agenda questões relacionadas a medidas unilaterais de política comercial e que afetam negativamente o comércio intra-MERCOSUL. Parte significativa das medidas unilaterais com implicações para o comércio intra-regional adotadas em 2019 e no primeiro semestre de 2020 está relacionada à deterioração do quadro macroeconômico na Argentina. Como em outras oportunidades, o arsenal de medidas mobilizadas para enfrentar a piora da situação macroeconômica incluiu o recurso a instrumentos de política comercial, como a tributação das exportações e a imposição de licenças não automáticas às importações e da taxa de estatística.

Estas não foram, no entanto, as únicas medidas adotadas por um Estado membro com impactos reais ou potenciais sobre os fluxos de comércio intra-regional, como se evidencia através do recurso a medidas de proteção contingente – como os direitos antidumping, também utilizado principalmente pela Argentina – e se infere da dinâmica das consultas bi ou plurilaterais que são apresentadas na Comissão de Comércio do MERCOSUL.

A quase totalidade de medidas antidumping adotadas no comércio intra-MERCOSUL se refere a decisões argentinas tendo exportações brasileiras como alvo. De fato, a Argentina iniciou, em 2019, cinco novas investigações com vistas à eventual imposição de medidas antidumping a importações originárias do Brasil.

No entanto, a livre circulação de bens entre os países do MERCOSUL é negativamente afetada não apenas pela imposição unilateral de medidas de “fronteira” – taxas de estatística e consulares, burocracia aduaneira e licenças não automáticas de importação, entre outras – mas também pelas diferenças e divergências entre políticas e práticas regulatórias dos Estados membros.

No que se refere à agenda regulatória, o MERCOSUL tem longa tradição de elaboração de normas, mas escassa efetividade, tendo em vista a ambição de lograr a harmonização de regras e padrões nacionais e as dificuldades para alcançar o consenso requerido para a aprovação de normas regionais.

Ao longo dos últimos anos, no entanto, o MERCOSUL adotou medidas voltadas para aumentar a efetividade de seus mecanismos de tratamento das diferenças e divergências nacionais em matéria de normas e práticas regulatórias. Embora o tema relacionado à elaboração dos Regulamentos Técnicos MERCOSUL (RTMs) e dos Procedimentos MERCOSUL de Avaliação de Conformidade (PMAC) tenha sido, desde 2017, um dos focos mais relevantes do esforço normativo, este contemplou a agenda de coerência e convergência regulatória de forma mais ampla.

Apesar das iniciativas para dar agilidade aos dissensos relacionados a barreiras não tarifárias, as atas das reuniões do GMC e da CCM ao longo de 2019 atestam a permanência na agenda, por longos períodos de tempo, de questões relacionadas à existência de barreiras comerciais não tarifárias no intercâmbio intra-regional ou aos riscos de imposição unilateral destas pelos governos nacionais.

O tempo por vezes longo em que tais temas permanecem na agenda do GMC sem solução sugere que dificilmente eles encontrarão solução satisfatória, em parte porque seu tratamento está sujeito a pressões de lobbies politicamente poderosos, mas também porque, em certos casos, os dispositivos questionados são instrumentos legais aprovados nos Parlamentos – dificilmente modificáveis para atender a reivindicações de outros países.

Há que se reconhecer, porém, que ainda é cedo para uma avaliação fundamentada da eficácia das medidas adotadas a partir de 2017 para atacar os pontos fracos que comprometem a harmonização ou convergência de regulamentos técnicos no âmbito do MERCOSUL. Caso tais esforços se revelem frustrantes, o recurso a Iniciativas Facilitadoras de Comércio em âmbito bilateral pode mostrar-se útil, permitindo evitar as dificuldades de construção de consenso entre os quatro Estados Partes.

#### **- a agenda da Tarifa Externa Comum**

Passados 25 anos desde sua adoção, a TEC do MERCOSUL nunca chegou a ser integralmente praticada pelos quatro membros do bloco, refletindo as dificuldades que um modelo de união aduaneira entre países em desenvolvimento, com fortes assimetrias entre si e estruturas produtivas díspares, naturalmente enfrentaria. Para lidar com essas dificuldades, os quatro sócios foram criando, ao longo do tempo, mecanismos de flexibilização – listas nacionais e/ou setoriais de exceção à TEC, regimes especiais de importação, bem como instrumentos de alterações temporárias das tarifas para acomodar necessidades específicas – que permitem a manutenção de uma união aduaneira “imperfeita”.

Esse quadro é adicionalmente deteriorado pela permanência de preferências tarifárias distintas concedidas por membros do MERCOSUL em seus acordos preferenciais de comércio com países da ALADI. E poderá ser substancialmente agravado caso o acordo negociado com a União Europeia venha a entrar em vigência bilateral, à medida que cada sócio do MERCOSUL tenha concluído seu processo de ratificação.

Durante o ano de 2019 e primeiro semestre de 2020, Argentina e Brasil continuaram a fazer intenso uso dos mecanismos de exceção à TEC para administrar suas políticas de importação. Ao longo desse período, a revisão da TEC permaneceu na agenda do bloco, por iniciativa do Brasil, mas esse processo não gerou qualquer resultado. Em julho de 2020, o CMC prorrogou o mandato para esses trabalhos, mas não há expectativa de evolução significativa.

Além de ter perdido prioridade na agenda brasileira, a revisão “estrutural” da TEC não parece mobilizar positivamente interesses no Uruguai e Paraguai, além de enfrentar fortes resistências por parte do governo e do setor industrial argentinos.

#### **A agenda externa: novidades importantes e pressão sobre a agenda interna**

Foi na frente externa que o MERCOSUL logrou seus maiores avanços no período considerado, através da conclusão das negociações com a União Europeia e com a EFTA. Ambos os acordos têm amplo escopo temático e são ambiciosos quanto a suas metas de estabelecimento de áreas de livre comércio.

Além da liberalização das importações de bens, os Acordos incorporam compromissos que vão da adoção de regras de origem mais modernas que as vigentes no comércio intra-

MERCOSUL e que já são praticadas pelos exportadores europeus em seus acordos preferenciais de comércio, movimentos de abertura em setores de serviços, particularmente no setor de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção a indicações geográficas, indo além das disposições vigentes no acordo relativo a este tema na OMC, etc.

O Acordo com a União Europeia inclui capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que impõe a permanência dos países membros no Acordo de Paris e a observância de compromissos firmados em outros acordos ambientais multilaterais, o cumprimento de algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho entre outros. Em geral, a implementação destes compromissos será mais exigente para os países do MERCOSUL do que para os países europeus, pois estes últimos convivem com um status quo regulatório muito próximo ao que foi negociado no Acordo.

Além disso, o Acordo com a União Europeia incorpora normativas em áreas em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano. Essa constatação tem gerado inquietação entre alguns analistas, preocupados com o fato de que a incompletude da agenda de integração do MERCOSUL poderá representar um fator de risco para a sobrevivência do bloco como instância de integração regional relevante após a implementação do novo acordo.

Tal preocupação foi acirrada pelo fato de que, na Cúpula do MERCOSUL de julho de 2019, os sócios definiram que o Acordo poderia entrar provisoriamente em vigência bilateral, após a ratificação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos de cada país do MERCOSUL, sem a necessidade de esperar que o processo de ratificação tenha sido concluído por todos os países membros do bloco.

Foi nesse cenário que os países do MERCOSUL negociaram e adotaram, no segundo semestre de 2019, um conjunto importante de instrumentos voltados para suprir o significativo déficit na normativa do bloco vis-à-vis dos compromissos assumidos no novo Acordo. As dificuldades a serem enfrentadas nos diversos temas variam muito em termos de sua relevância para as relações econômicas entre os sócios. Algumas áreas, como no caso do Regime de Origem, demandam uma ampla revisão do acervo normativo. Em outras áreas, como no caso de comércio de serviços, os interesses dos sócios podem estar preservados pela cláusula de nação mais favorecida, evitando preferências negativas, mas suas relações passariam a ser regidas por normativa que não foi negociada entre seus membros, o que não parece apropriado para um esquema de integração que se pretende profundo.

Os dois acordos com os blocos europeus entram agora na fase de preparação para a assinatura e encaminhamento aos respectivos parlamentos para ratificação. Reconhece-se, especialmente no caso do acordo com a União Europeia, que o processo será desafiador e a ratificação do acordo poderá enfrentar resistências não menores do lado dos países europeus.

Além dos acordos políticos anunciados em 2019 com os dois blocos europeus, a agenda externa do MERCOSUL ainda contempla quatro processos negociadores com atores extrarregionais: Canadá, Coreia do Sul, Cingapura e Líbano. Todos sofreram interrupção, devido à pandemia de COVID - 19. Antes disso, porém, as negociações com o Canadá eram as que estavam mais avançadas até que os processos eleitorais no Canadá e na Argentina levassem a um arrefecimento no ritmo das negociações. As negociações com a Coreia do Sul também estão relativamente avançadas, mas este processo negociador enfrenta intensas resistências entre os representantes do setor industrial de Argentina e do Brasil.

Como os avanços significativos, registrados em 2019, na agenda externa do MERCOSUL envolveram relações com parceiros de outras regiões do mundo, mereceu pouco destaque o fato relevante de que esse mesmo ano marca a conclusão de diversos cronogramas bilaterais de liberalização entre os países do MERCOSUL e os países andinos.

De fato, no tema de acesso a mercados, com a evolução dos cronogramas de desgravação

tarifária dos acordos do MERCOSUL com os países andinos, não há mais, praticamente, barreiras tarifárias sobre bens entre os sócios do MERCOSUL e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela.

Este cenário traz à pauta o projeto de conformação progressiva de um Espaço de Livre Comércio na ALADI, formalizado através da Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004. O Espaço de Livre Comércio deveria incluir os seguintes componentes: acesso a mercados, normas e disciplinas comuns, apoio aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDER) e matérias complementares. Os principais “elos faltantes” no que se refere à conformação de uma área de livre comércio de bens entre os países da ALADI dizem respeito às relações entre três países do MERCOSUL (Argentina, Brasil e Paraguai) e México.

## **MERCOSUL em tempos de pandemia: respostas de política comercial**

A primeira reação institucional do MERCOSUL em relação à pandemia teve o sentido de reforçar o espírito de cooperação entre os países do bloco, disponibilizando recursos do FOCEM para os esforços nacionais de combate à pandemia. Trata-se um aporte de US\$ 16 milhões adicionais para o projeto Plurinacional “Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde”, que serão destinados totalmente ao combate coordenado contra o Covid-19.

Após a reunião de alto nível, realizada em meados de março de 2020, quando houve manifestação de intenção de cooperação e coordenação de esforços, os sócios do MERCOSUL adotaram uma série de medidas de política comercial de forma unilateral, envolvendo reduções tarifárias, suspensão de medidas antidumping, facilitação de importações e restrições às exportações de produtos relacionados ao combate à pandemia.

As listas de produtos com reduções tarifárias foram adotadas por cada um dos países individualmente e, em alguns deles, novos produtos foram sendo acrescentados às listas iniciais em função das necessidades que se foram apresentando com a evolução da pandemia. Os instrumentos legais utilizados para as reduções tarifárias não foram as listas de exceção à TEC ou os demais mecanismos já existentes para administrar exceções tarifárias no MERCOSUL. Os países recorreram ao art. 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, que determina que “nenhuma das disposições do Tratado será interpretada como impedimento para a adoção ou o cumprimento de medidas destinadas, entre outras, à proteção da vida e da saúde das pessoas”. Houve, portanto, no primeiro semestre de 2020 um aumento expressivo do grau de perfuração da TEC.

Medidas de restrições de exportações foram a resposta de política comercial à crise mais frequente na maioria dos países do mundo. Não há informações sobre conflitos envolvendo restrições de exportações entre os países membros do MERCOSUL, como ocorreu em outras regiões (inclusive entre países da União Europeia). Se houve algumas dificuldades, elas foram pontuais e foram superadas através de entendimentos entre autoridades do bloco.

Ainda que se reconheça que políticas de restrição de exportações sejam defensáveis em momentos em que alguns produtos são essenciais à proteção da saúde humana, elas representam uma ameaça às soluções cooperativas e à recuperação do comércio mundial. Para os países do MERCOSUL, exportadores de alimentos, o melhor cenário é aquele em que as medidas de restrição às exportações sejam suprimidas com a superação da pandemia e que a confiança no comércio internacional seja restabelecida como fonte de suprimento de produtos complementares à produção nacional.