

Internacional

Samuel Pinheiro Guimarães: A União Europeia e o fim do Mercosul

Samuel Pinheiro Guimarães



postado em: 26/04/2014

Integração regional e acordos de livre comércio

1. A conveniência da participação do Brasil em esquemas de integração regional e da negociação de acordos de "livre comércio" com países altamente desenvolvidos, e altamente competitivos na área industrial, somente pode ser avaliada a partir da situação real da economia mundial e da economia brasileira que se caracteriza hoje por quatro fatos principais:

- a estratégia dos países desenvolvidos de procurar sair da crise através de políticas agressivas de abertura de mercados de terceiros países, de proteção de sua produção doméstica e de manipulação cambial, que desvaloriza suas moedas;
- a política chinesa de expansão de suas exportações de produtos industriais e de abertura de mercados para seus produtos e para seus investimentos, em especial para a produção de commodities (produtos primários);
- a importância do comércio intra-firma que chega a atingir 60% do comércio mundial, o que torna limitada e bastante retórica o conceito de livre comércio;
- a presença avassaladora de megaempresas multinacionais, e de empresas estrangeiras de menor porte, na economia brasileira, não só no setor industrial, mas crescentemente no setor de serviços, tais como educação e saúde.

2. A alternativa estratégica, para os países subdesenvolvidos como o Brasil, a uma política de inserção plena e irrestrita na economia mundial é a participação em esquemas de integração.

3. Esta participação pode ocorrer:

a. em esquemas em que se encontram países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, como é o caso do NAFTA, North America Free Trade Agreement, que inclui os Estados

Unidos, o Canadá e o México;

b. ou em esquemas em que se encontram somente países subdesenvolvidos, como é o caso do Mercosul, de que participam a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela;

c. ou através de acordos de "livre comércio" bilaterais, como o tratado de livre comércio entre o Chile e os Estados Unidos.

4. No primeiro caso, a economia dos países subdesenvolvidos (e sua política econômica interna e sua política externa) se torna altamente dependente da economia e das políticas praticadas pelo sócio desenvolvido e sobre as quais não tem influência maior por não participar de seu sistema político/administrativo e, portanto, das decisões de política econômica que são adotadas pelo Governo do país desenvolvido.

5. No segundo caso, os países subdesenvolvidos podem formar:

a. uma zona de livre comércio em que os países eliminam os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio intra-zona enquanto mantém suas tarifas aduaneiras nacionais em relação às exportações de empresas situadas em terceiros países extra-zona;

b. uma união aduaneira em que os países eliminam os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio intra-zona e estabelecem uma tarifa aduaneira comum em relação às importações provenientes de empresas situadas em países extra-zona;

c. uma união econômica (e eventualmente monetária) em que os países integrantes da união aduaneira também estabelecem políticas econômicas (cambial, tributária, trabalhista, creditícia etc) comuns.

O Mercosul

6. O Mercosul é uma união aduaneira, denominada de imperfeita, devido à dupla cobrança de impostos de importação, à exclusão de setores, a extensas listas de exceções etc.

7. Desde que o Mercosul foi criado, em 1991, foram os seguintes os seus principais resultados:

a. o comércio entre os países do Mercosul aumentou mais de onze vezes desde 1991 enquanto que o comércio mundial cresceu apenas cinco vezes;

b. a expansão dos investimentos das empresas privadas nacionais dos países participantes em outras economias do Mercosul;

c. o grande influxo de investimentos diretos provenientes de países altamente desenvolvidos, com excedente de capital, e da China, dirigido aos países do Mercosul;

d. o financiamento de obras de infraestrutura nos países do bloco por entidades financeiras de países do Mercosul;

e. a criação de um fundo, o FOCEM, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, com contribuições diferenciadas (97 % do Brasil e da Argentina) para, através de recursos não reembolsáveis, permitir a realização de obras de infraestrutura, em especial no Paraguai e no Uruguai, que recebem 80% dos recursos, com o objetivo de reduzir assimetrias entre os países membros do Mercosul e criar melhores condições para o desenvolvimento;

f. o aumento da mobilidade da mão de obra através da assinatura de acordos de residência e de previdência social;

g. a coordenação e o intercâmbio de experiências em programas sociais, em especial no campo de combate à pobreza;

h. a defesa e a consolidação da democracia.

8. Para o Brasil, foram os seguintes os principais resultados da sua participação no Mercosul:

a. o comércio do Brasil com o Mercosul aumentou dez vezes entre 1991 e 2012 enquanto o comércio do Brasil com o mundo aumentou oito vezes;

b. oitenta e quatro por cento das exportações do Brasil para os países do Mercosul são produtos manufaturados enquanto apenas 53% de suas exportações para os Estados Unidos, 36% de suas exportações para a União Européia e 4% de suas exportações para a China são produtos manufaturados;

c. os países do Mercosul, em especial a Argentina, absorveram 21% das exportações totais de manufaturados brasileiros;

d. o Brasil teve superávits comerciais com todos os países do Mercosul nos últimos dez anos enquanto tem tido déficit, nos últimos anos, com os países altamente desenvolvidos;

e. em 2013, o saldo comercial do Brasil com o Mercosul foi mais do que o dobro do saldo total brasileiro, compensando os déficits comerciais com os Estados Unidos de 11 bilhões de dólares e com a União Européia, de 3 bilhões de dólares;

f. as empresas de capital brasileiro realizaram investimentos importantes nos países do Mercosul, que constituem sua área natural de expansão inicial para o exterior;

g. os empréstimos feitos pelo BNDES para a realização de obras de infraestrutura em países do Mercosul resultam em contratos com empresas brasileiras de engenharia e na exportação de bens e serviços pelo Brasil;

h. parte importante dos investimentos diretos estrangeiros que se realizam no Brasil tem como objetivo exportar para o conjunto de países que constituem o Mercosul;

i. a participação do Brasil no Mercosul permitiu contribuir para a consolidação e defesa da democracia na região e, portanto, para a estabilidade em nossa vizinhança imediata.

9. Apesar de todos os seus êxitos, o Mercosul é criticado diariamente pela mídia que logrou construir, em amplos setores da opinião pública, uma imagem negativa do Mercosul como sendo um acordo e uma organização fracassados, que prejudicam os interesses brasileiros, e de uma associação "inconveniente" para o Brasil com países como a Argentina e a Venezuela.

10. Este antagonismo das grandes redes de televisão, dos jornais e das revistas de grande circulação decorre não de um exame dos fatos concretos, mas sim de uma posição ideológica que tem os seguintes fundamentos:

a. o Brasil deve dar prioridade em suas relações internacionais aos países desenvolvidos por serem eles grandes mercados, grandes fontes de capital e principais geradores de tecnologia;

b. o Brasil deve se associar aos países altamente desenvolvidos por serem estes democracias estáveis e defensores dos direitos humanos;

c. o Brasil deve se associar aos países desenvolvidos por razões de identidade cultural e afinidade ideológica.

11. Em contraste, os países subdesenvolvidos, nesse grupo incluídos os Estados da América do Sul, seriam pequenos mercados, sem capacidade de investir e sem dinamismo tecnológico; seriam Estados politicamente instáveis, periodicamente ditatoriais e violadores dos direitos humanos; seriam sociedades cultural e ideologicamente distintas da sociedade brasileira.

12. Assim, no campo econômico, o Brasil não deveria participar de organismos como o Mercosul ou de grupos de países tais como os BRICS e o IBAS (Forum India, Brasil e África do Sul).

13. No campo comercial, os órgãos da grande mídia diariamente argumentam que:

a. o Brasil deve se associar a esquemas como a Aliança do Pacífico que reuniria economias bem sucedidas e dinâmicas;

b. o Brasil tem de se integrar, com urgência, nas cadeias produtivas mundiais;

c. o Brasil está arriscado a ficar "isolado" dos grandes processos de negociação internacional em curso, tais como a TransPacific Partnership e o acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Européia;

d. o Brasil deve assinar acordos de livre comércio com os países altamente desenvolvidos ainda que para tal tenha de abandonar o Mercosul ou tenha de adotar uma estratégia de diferentes velocidades, omitindo que isto acarretaria o abandono, na prática, do Mercosul.

14. A Aliança do Pacífico é constituída por quatro Estados que tem acordos de "livre comércio" com os Estados Unidos, quais sejam o México, a Colômbia, o Peru e o Chile.

15. Cada um desses quatro países assinou acordos de livre comércio com dezenas de outros Estados ou blocos de Estados, tais como a União Européia e a China, uma decorrência quase que necessária de terem negociado acordos com os Estados Unidos.
16. O comércio entre os países da Aliança do Pacífico é de pequena importância, inclusive por não terem esses países uma oferta exportável diversificada, já que não possuem parques industriais significativos (exceto o México, ainda que com características especiais decorrentes da presença das maquiladoras) e por serem competidores entre si no mercado internacional em muitos itens, em especial minérios.
17. Apesar de terem exibido taxas de crescimento relativamente altas nos últimos anos isto não significou desenvolvimento econômico propriamente dito, pois não se diversificaram suas estruturas produtivas e nem melhoraram os seus índices de concentração de renda e de riqueza.
18. Após assinar os acordos de "livre comércio" com os Estados Unidos, as importações do Chile, do Peru e da Colômbia, provenientes dos Estados Unidos, aumentaram muito mais do que suas exportações para os Estados Unidos e essas exportações, ao contrário do que se argumentava para defender a celebração desses acordos, continuaram concentradas nos mesmos produtos tradicionais e não se diversificaram.
19. Ao contrário do que a grande mídia parece ignorar, voluntária ou involuntariamente, o Mercosul (e, portanto, o Brasil) tem acordos de livre comércio com o Chile, o Peru e a Colômbia em consequência dos quais já ocorreu a redução a zero da maior parte das tarifas bilaterais e, em 2019, o comércio entre o Mercosul (e o Brasil) e cada um desses países da Aliança do Pacífico será totalmente livre.
20. Quanto à integração na economia internacional e nas cadeias produtivas mundiais, o fato de o comércio exterior brasileiro ter crescido de 108 bilhões de dólares em 2002 para alcançar 466 bilhões de dólares em 2012 e de o fluxo de investimentos diretos estrangeiros ter crescido de 26 bilhões de dólares em 2002 para alcançar 84 bilhões de dólares em 2012 revela que a economia brasileira está longe de estar isolada ou não integrada na economia mundial.
21. Por outro lado, cerca de 40% do comércio exterior brasileiro, em especial de produtos manufaturados, é um comércio intra-firma o que significa integração do parque industrial instalado no Brasil em cadeias produtivas mundiais das megaempresas multinacionais.
22. No caso dos produtos primários, como a soja e o minério de ferro, o Brasil se encontra integrado em cadeias produtivas ainda que isto ocorra na extremidade de menor valor agregado dos produtos finais dessas cadeias, isto é, o Brasil exporta produtos primários que são processados em países altamente desenvolvidos e o resultado deste processamento muitas vezes são produtos que vem a ser importados pelo Brasil, como é o caso de produtos siderúrgicos importados pelo Brasil da China.
23. A integração do Brasil em cadeias produtivas globais decorre de decisões das megaempresas multinacionais que alocam diferentes etapas ou segmentos dos processos

produtivos de certos produtos em diferentes países devido a diferenças de custo de insumos, inclusive trabalho, de impostos e da existência de vantagens relativas de crédito, de tributação etc., e de localização geográfica, como é o caso do México em relação aos Estados Unidos e dos países da Europa Oriental em relação à Alemanha.

24. Certamente, o Brasil não poderia competir com outros países, em especial asiáticos, em termos de custos do trabalho, de benefícios tributários ou de legislação ambiental a não ser que fosse promovido um extraordinário retrocesso da legislação trabalhista e da legislação ambiental, para o que não há nenhuma possibilidade de apoio político na sociedade brasileira.

25. Não há dúvida de que os eventuais resultados das negociações entre Estados Unidos e União Européia e das negociações da TranspacificPartnership virão a afetar o Brasil. Porém, o fato inarredável de o Brasil não ter litoral no Oceano Pacífico torna extremamente difícil reivindicar sua participação nas negociações da TransPacific Partnership enquanto que não sendo o Brasil membro da União Européia (nem podendo ser por não estar situado naquele Continente) nem sendo parte dos Estados Unidos torna impossível participar das negociações entre a União Européia e os Estados Unidos, para o que, aliás, ninguém pensou em convidá-lo.

Um Acordo entre a União Européia e o Mercosul

26. Finalmente, a mídia, organizações empresariais e economistas defendem a negociação de um acordo entre a União Européia e o Mercosul como indispensável a uma melhor inserção do Brasil na economia internacional, o que, segundo esses advogados, permitiria a retomada de altas taxas de crescimento.

27. Seria interessante examinar as prováveis consequências de um acordo entre a União Européia e o Mercosul:

a. como a tarifa média para produtos industriais, cerca de 4%, na União Européia é muito mais baixa do que a tarifa média aplicada no Mercosul, que é de cerca de 12%, a União Européia teria no caso da eliminação recíproca da maior parte, digamos 90%, das tarifas muito maior vantagem do que o Brasil e o atual déficit brasileiro no comércio de produtos industriais com a Europa, que já é significativo e crônico, se agravaria ainda mais; o fato de o período de desgravação ser de quinze anos não afeta este argumento;

b. a redução e a eventual eliminação das tarifas de importação do Mercosul (inclusive do Brasil) não teria efeito positivo sobre o nível tecnológico atual da indústria instalada no Brasil pois, de forma geral, a importação de bens de capital já está livre de direitos quando não há similar nacional. As empresas produtoras de bens de capital, nacionais ou estrangeiras instaladas no Brasil, no caso de total liberalização do comércio sofreriam forte impacto e talvez desaparecessem;

c. como o nível tecnológico médio da indústria brasileira é inferior ao nível médio da indústria na União Européia, aquela não teria condições de concorrer nos mercados europeus nem nos mercados do próprio Mercosul com os produtos exportados pela indústria européia, agora livres de direitos aduaneiros;

- d. um dos estímulos para os investimentos diretos industriais europeus nos países do Mercosul, que é "saltar a barreira tarifária" para produzir e competir no mercado interno do bloco, deixaria de existir;
- e. em consequência, o fluxo de investimentos diretos estrangeiros para a indústria no Mercosul (principalmente para o Brasil e a Argentina) diminuiria, com efeitos negativos para o emprego e para o próprio equilíbrio do balanço de pagamentos;
- f. uma das consequências da eliminação de tarifas sobre as importações de produtos industriais europeus é que seria, possivelmente em muitos casos, melhor exportar para o mercado brasileiro do que continuar a produzir aqui e assim os investimentos produtivos hoje existentes poderiam regressar para seus países de origem ou não aumentar sua capacidade instalada no Mercosul;
- g. as regras relativas a investimentos estrangeiros, propriedade intelectual, comércio de serviços, compras governamentais, defesa comercial se tornariam ainda mais favoráveis às megaempresas multinacionais do que se tornaram em decorrência da Rodada Uruguai, concluída em 1994, que levou à criação da Organização Mundial do Comércio;
- h. a possibilidade dos Governos do Mercosul de implementarem, nacional ou regionalmente, políticas industriais, comerciais e tecnológicas se tornaria ainda menor, devido, como dizem os economistas, à redução ainda maior do policy space (espaço legal para a execução de políticas) em decorrência dos compromissos assumidos no eventual acordo;
- i. a possibilidade de implementar políticas nacionais e regionais preferenciais para as empresas instaladas nos países do Mercosul nos setores de serviços, compras governamentais e outros deixaria de existir;
- j. a eliminação das tarifas industriais decorrentes de um acordo União Européia/Mercosul eliminaria a preferência de que gozam hoje as empresas situadas no Mercosul em relação às empresas situadas fora do Mercosul e, portanto, para as empresas da União Européia, o Mercosul, cuja essência é a tarifa externa comum, deixaria de existir;
- k. a assinatura de um acordo de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul, ao privilegiar as empresas européias no comércio com o Mercosul (e com o Brasil) acarretaria imediatamente solicitações de nossos principais parceiros comerciais, isto é, a China, os Estados Unidos, o Japão para que negociássemos com eles acordos semelhantes, o que seria praticamente impossível de recusar;
- l. a tarifa externa comum, essência de uma união aduaneira, que já teria deixado de existir para as empresas da União Européia, deixaria de existir para os Estados Unidos, para o Japão, para a China e para outros países o que significaria o fim do Mercosul, como união aduaneira e como instrumento de desenvolvimento;
- m. a possibilidade de desenvolvimento industrial brasileiro a partir de empresas nacionais e estrangeiras instaladas no Brasil deixaria igualmente de existir;
- n. os efeitos sobre o emprego seriam significativos, com sérias consequências sociais para

países de elevado nível de urbanização, como a Argentina e o Brasil, já que o salário médio por trabalhador na indústria é várias vezes superior ao salário médio do trabalhador na agricultura e na mineração;

o. no que diz respeito ao comércio de produtos agrícolas, altamente regulamentado na União Européia, que considera a proteção à sua agricultura uma questão estratégica, o acordo não levaria a uma liberalização geral do comércio e do acesso dos produtos agrícolas do Mercosul (e brasileiros) aos mercados europeus;

p. a União Européia estaria disposta a conceder ao Mercosul tão somente quotas de importação, livres de direitos, para determinados produtos agrícolas, o que não significa necessariamente um aumento das receitas brasileiras (e dos outros países do Mercosul) com a exportação desses produtos;

q. segundo a informação disponível, o volume de cada uma dessas quotas oferecidas pela União Européia poderia ser, inclusive, inferior ao volume atualmente exportado pelos países do Mercosul;

r. esta oferta européia beneficiaria em principio não o Estado brasileiro em termos de aumento das receitas de exportação pois não aumentariam os volumes exportados enquanto que os exportadores de produtos agrícolas se beneficiariam apenas na hipótese de serem mantidos os preços pagos pelos importadores.

28. A eventual assinatura de um acordo entre a União Européia e o Mercosul tornaria impossíveis negociações futuras para a ampliação das quotas de importação eventualmente concedidas pela Europa já que a União Européia já teria atingido, ao obter a eliminação de tarifas para 90% das posições tarifárias industriais, o seu objetivo estratégico que é a abertura do mercado brasileiro (e do Mercosul) para suas exportações, e ao mesmo tempo manter sua política agrícola protecionista e a sobrevivência de sua agricultura subsidiada e ineficiente.

29. O desenvolvimento econômico e social brasileiro depende do fortalecimento de seu setor industrial enquanto que a defesa dos interesses brasileiros, políticos e econômicos, na esfera internacional, cada vez mais competitiva e conflituosa, dependem do fortalecimento do Mercosul, etapa indispensável para a integração da América do Sul.

30. O eventual acordo União Européia/Mercosul será o início do fim do Mercosul e o fim da possibilidade de desenvolvimento autônomo e soberano brasileiro e do objetivo estratégico brasileiro de construir um bloco econômico e político na América do Sul, próspero, democrático e soberano.