

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Michele Cristina Vasques Bertoloni

O Brasil e o Acordo UE-Mercosul: políticas de conteúdo regional e cadeias produtivas
regionais e globais

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo
2023

Michele Cristina Vasques Bertoloni

O Brasil e o Acordo UE-Mercosul: políticas de conteúdo regional e cadeias produtivas
regionais e globais

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, processos e atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

São Paulo

2023

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Bertoloni, Michele Cristina Vasques.

B546 O Brasil e o Acordo UE-Mercosul : políticas de conteúdo regional e cadeias produtivas regionais e globais / Michele Cristina Vasques Bertoloni. – São Paulo, 2023.

122 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2023.

1. Brasil – Comércio exterior. 2. Brasil – Relações econômicas exteriores – Países do Mercosul. 3. Brasil – Relações econômicas exteriores – Países da União Europeia. 4. MERCOSUL. 5. União Europeia. I. Título.

CDD 382.0981

Michele Cristina Vasques Bertoloni

O Brasil e o Acordo UE-Mercosul: políticas de conteúdo regional e cadeias produtivas regionais e globais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, processos e atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Tatiana Massaroli de Melo (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho")

Prof. Dr. Giuliano Contento de Oliveira (Universidade Estadual de Campinas)

Prof. Dra. Patrícia Helena Fernandes Cunha (Fundação Getúlio Vargas)

Prof. Dr. Alex Wilhans Antonio Pallueto (Universidade Estadual de Campinas)

São Paulo, 23 de janeiro de 2023.

AGRADECIMENTOS

Ao término de mais uma etapa acadêmica, é necessário agradecer aos colegas, amigos e pessoas queridas, sem as quais a conclusão dessa dissertação não teria sido possível. A opção de seguir com um mestrado acadêmico em conjunto com outra atividade profissional nunca é fácil, acrescento a isso o desenrolar dos últimos três anos que desafiaram o mundo todo. A pandemia da COVID-19 trouxe muito sofrimento, muitas incertezas e angústias; e o trabalho de escrita da dissertação de mestrado tornou-se ainda mais solitário do que já o é em sua essência. Entendo que o desenvolvimento da pesquisa depende essencialmente do pesquisador, no entanto, para mim, o contato próximo com colegas de estudo, a troca de ideias, a descontração das atividades em grupo e as atividades presenciais não estiveram presentes e deixaram um vazio ainda maior. Assim, teria sido impossível terminar esse trabalho sem ajuda de algumas pessoas e a elas devo meus agradecimentos.

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu orientador Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho pela contribuição intelectual, pela confiança que depositou em mim nos esses anos de mestrado, mas, sobretudo, pelo apoio e paciência nos momentos difíceis. Agradeço ao Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas, a todo corpo docente, coordenação e funcionários, pelo empenho e paciência em tempos tão difíceis e incertos.

Agradeço ao meu amigo Hermes Moreira Jr., que desde a graduação sempre esteve presente. À Isabela Furegatti, que durante os tempos mais sombrios de pandemia me ajudou a colocar as ideias em ordem, revisando meu texto diversas vezes para a qualificação. Agradeço ao colega de trabalho e amigo Fernando Marques, pelos comentários e sugestões desde a concepção do projeto de pesquisa. À Camilla Mafissoni, pela disposição e paciência na revisão do texto e pelas inúmeras contribuições no conteúdo, sem você esse trabalho não estaria concluído. E pela revisão desse trabalho, muito obrigada à Viviane Bento.

A minha irmã Ana que também finalizando seu doutorado entendia todas as minhas dúvidas e angústias sem que eu nem precisasse explicar. A minha irmã Mayara e aos meus pais, pelo incentivo constante ao estudo e ao desenvolvimento pessoal. E por fim, ao Felipe Barbosa, que esteve ao meu lado todos os dias me apoiando, incentivando e compartilhando todos os momentos. Você foi essencial!

Teria sido impossível terminar esse trabalho sem a ajuda de todos vocês e por isso, meu mais profundo e sincero agradecimento.

RESUMO

O texto analisa o acordo firmado entre MERCOSUL e a União Europeia, com enfoque nos possíveis reflexos do acordo na economia brasileira resultando na integração do Brasil em cadeias de valor. A análise tem como ponto de partida o histórico de integração do MERCOSUL e da União Europeia abordando o conceito de cadeias de valor e sua relação com as políticas de conteúdo regional negociadas nos acordos comerciais que o Brasil é parte. O objetivo é avaliar como as regras de origem negociadas nos acordos comerciais podem fomentar o acesso preferencial aos mercados e, conseqüentemente, alavancar a inserção internacional do Brasil em cadeias de valor. A metodologia, de caráter exploratório, foi desenvolvida com a análise de documentos e revisão da bibliografia sobre o tema. Nesse sentido, a validação dos argumentos será composta pela análise do texto negociado entre MERCOSUL e União Europeia.

Palavras-chave: Acordos. Cadeias de valor. Regras de origem.

ABSTRACT

The text analyzes the agreement signed between MERCOSUR and the European Union, focusing on the possible effects of the agreement on the Brazilian economy resulting in the integration of Brazil in value chains. The analysis takes as its starting point the history of integration of MERCOSUR and the European Union, addressing the concept of value chains and their relationship with the regional content policies negotiated in the trade agreements that Brazil is a party to. The objective is to assess how the rules of origin negotiated in trade agreements can encourage preferential access to markets and, consequently, leverage Brazil's international insertion in value chains. The exploratory methodology was developed with the analysis of documents and review of the bibliography on the subject. In this sense, the validation of the arguments will consist of the analysis of the text negotiated between MERCOSUR and the European Union.

Keywords: Agreements. Value chains. Origin rules.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Fluxo comercial do Brasil por país do MERCOSUL em 2019 (US\$ bi).....	23
Gráfico 2 -	Participação nas exportações de produtos industrializados - 2020 (%)......	27
Figura 1 -	Visão Geral dos Principais Produtos da Indústria de Transformação Exportados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 144,1 Bilhões - 51% / US\$ 280,8 Bilhões)...	28
Figura 2 -	Visão Geral dos Principais Produtos Agropecuários Exportados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 55,1 Bilhões - 20% / US\$ 280,8 Bilhões).....	28
Figura 3 -	Visão Geral dos Principais Produtos da Indústria de Transformação Importados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 197,4 Bilhões - 90% / US\$ 219,4 Bilhões).....	29
Figura 4 -	Visão Geral dos Principais Produtos Agropecuários Importados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 5,4 Bilhões - 2,4% / US\$ 219,4 Bilhões).....	29
Gráfico 3 -	Exportações de bens industrializados (US\$ Bilhões).....	30
Gráfico 4 -	Participação da União Europeia (sem Reino Unido) no comércio mundial (EUR mi).....	34
Figura 5 -	Participação do comércio intra-regional de mercadorias por região em 2017...	48
Gráfico 5 -	Ofertas de bens do MERCOSUL e EU.....	74
Quadro 1 -	Principais temas abordados no acordo UE-Mercosul.....	81
Quadro 2 -	Exemplo para o critério de conteúdo regional (ICR).....	91
Quadro 3 -	Exemplo para o conceito de minimis.....	92
Quadro 4 -	Acordos Comerciais com a previsão de acumulação de origem.....	94
Gráfico 6 -	Acordos comerciais com o maior volume de certificados de origem preferencial emitidos no Brasil.....	96
Quadro 5 -	Comparativo dos requisitos negociados MERCOSUL, ACE 35, ACE 72, Acordo de Livre Comércio (ALC) MERCOSUL e Egito, Acordo de Livre Comércio MERCOSUL e Israel e do Acordo de Comércio Preferencial (ACP) MERCOSUL e Índia.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Principais destinos das exportações do Brasil (janeiro a dezembro 2019).....	24
Tabela 2 -	Principais origens das importações do Brasil (janeiro a dezembro 2019).....	25
Tabela 3 -	Principais parceiros comerciais da União Europeia.....	34
Tabela 4 -	Acordos em vigor na União Europeia.....	36
Tabela 5 -	Acordos em adoção ou retificação na União Europeia.....	40
Tabela 6 -	Acordos em negociação na União Europeia.....	42
Tabela 7 -	Comércio bilateral entre Brasil e União Europeia – Exportações.....	52
Tabela 8 -	Comércio bilateral entre Brasil e União Europeia (UE 27) – Importações.....	54
Tabela 9 -	Acordos celebrados do Brasil em vigor na ALADI.....	63
Tabela 10 -	Retrospectiva das Negociações.....	70
Tabela 11 -	Comércio bilateral entre a União Europeia (UE 27) e o Brasil, dos produtos das posições SH 8703 e 8707, em milhões de dólares.....	76
Tabela 12 -	Análise geral da oferta da UE para o MERCOSUL.....	77
Tabela 13 -	Análise geral da oferta do MERCOSUL para a UE.....	78
Tabela 14 -	Visão comparativa de cotas oferecidas por MERCOSUL e União Europeia....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
ABIT	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção
ABPA	Associação Brasileira de Proteína Animal
ACE	Acordo de Complementação Econômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALC	Acordos de Livre Comércio
APC	Acordos de Parceria e Cooperação
APC	Acordos de Comércio Preferencial
CGV	Cadeias Globais de Valor
CNI	Confederação Nacional da Indústria
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
SINDIPEÇAS	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
UE	União Europeia
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
PIB	Produto Interno Bruto
LEPTR	Listas de Exceção à Preferência Tarifária Regional
SISCOMEX	Programa Portal Único de Comércio Exterior – Portal Siscomex
TEC	Tarifa Externa Comum
CMC	Conselho do MERCOSUL
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CCE	Comunidade Econômica Europeia
PCA	Acordos de Parceria e Cooperação
AA	Acordos de associação
ALC	América Latina e Caribe
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
TPP	Trans-Pacific Partnership Agreement
RCEP	Parceria Regional Econômica Abrangente
CPTPP	Acordo Amplo e Progressivo de Parceria Transpacífica

VAM	Valor Agregado Manufatureiro
IDP	Investimento Direto no País
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
Igs	Indicações geográficas
ICR	Índice de Conteúdo Regional
VCR	Valor de Conteúdo Regional
REO	Requisitos Específicos de Origem

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	BLOCOS ECONÔMICOS REGIONAIS: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA.....	17
2.1	O Brasil no MERCOSUL.....	20
2.2	Considerações sobre a União Europeia.....	31
3	INTEGRAÇÃO PRODUTIVA, FRAGMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO E CGV.....	43
3.1	Contextualizado as cadeias globais de valor.....	43
3.2	O Brasil nas cadeias de valor.....	48
3.3	Os acordos internacionais de comércio e as cadeias de valor.....	58
3.4	O Brasil e os acordos internacionais de comércio.....	60
4	O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA.....	67
4.1	A negociação do Acordo entre MERCOSUL e União Europeia.....	67
4.2	Aspectos Econômicos do acordo comercial.....	72
5	REGRAS DE ORIGEM E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO NAS CADEIAS DE VALOR.....	86
5.1	O conceito de regras de origem.....	86
5.2	Requisitos específicos de origem.....	95
5.3	Certificação de Origem.....	95
5.4	Análise das regras de origem no âmbito dos acordos que o Brasil é parte	98
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
	REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

O acordo entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (UE) está apoiado em três pilares¹ (diálogo político, cooperação e livre-comércio) e reunirá 780 milhões de consumidores e com PIB agregado de US\$ 20 trilhões, indicadores que o colocam como o maior acordo já negociado. Além de liberalizar o acesso mútuo aos mercados de bens, serviços e compras governamentais, o acordo traz disposições importantes sobre temas diversos e complexos, como em outros acordos de comércio recentes. A pesquisa aqui apresentada destaca o componente tarifário e o Protocolo sobre Regras de Origem e procura subsidiar a discussão a respeito de como as regras de origem poderiam favorecer a economia brasileira e ampliar sua integração em cadeias internacionais de valor, inclusive os impactos de uma possível flexibilização das regras de origem nesse terreno.

Acordos de comércio são importantes para a integração econômica e produtiva por facilitar o acesso a mercados externos, com aumento da produtividade e da competitividade dos países. O objetivo principal dos acordos é reduzir ou eliminar barreiras ao comércio de bens e serviços. No entanto, além de temas como investimento estrangeiro e propriedade intelectual, os acordos mais recentes trazem discussões relacionados a meio ambiente, comércio e desenvolvimento sustentável, defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias, compras governamentais, comércio eletrônico e outros. E é possível afirmar que acordos de comércio possuem também importância política, já que as negociações dependem dos interesses das nações envolvidas.

Existem diversos tipos de acordos. No âmbito do MERCOSUL, o Brasil participa de acordos de comércio preferencial (ACP), acordos de livre comércio, acordos de complementação econômica (ACE) e acordo de associação birregional. Já os acordos de livre comércio (ALC) possuem um grau de abertura substancial no comércio de bens. É importante destacar as diferenças desses acordos, pois esse trabalho terá como foco um comparativo entre

¹ A lógica econômica das décadas de 1980 e 1990 privilegiava os critérios de eficiência produtiva e o aumento do grau de concorrência nos mercados internos de cada país, como formas de lidar com distorções estruturais que tradicionalmente realimentaram o processo inflacionário. Esse novo enfoque fez com que os acordos firmados a partir de meados da década de 1980 passassem crescentemente a considerar temas não diretamente (ou não apenas) vinculados ao comércio externo. Surgiu, assim, uma nova nomenclatura, segundo a qual os acordos centrados apenas em concessões comerciais e redução de barreiras são acordos de primeira geração, à diferença de outros, com graus de abrangência mais ambiciosos. (NEVES, 2022, p. 5).

o ACE 18², que possui o maior fluxo de comércio preferencial do MERCOSUL e o Acordo de Associação com a União Europeia, que pela importância da parceria econômica entre o MERCOSUL e a União Europeia e a abrangência de suas disciplinas negociadas, é o acordo mais amplo e mais complexo negociado pelo MERCOSUL.

Inicialmente é possível destacar que novos acordos, como o celebrado com a UE, possuem o foco para mecanismos de facilitação de comércio que possibilitam a redução de barreiras facilitando as trocas comerciais. Contudo, ao analisar as regras de origem vigentes nos ACE que vigoram atualmente, como o ACE 18, é possível observar a discrepância entre os novos acordos e a realidade praticada, já que, por vezes, o texto desses ACEs foi negociado com padrões da década de 1980 e muitos ainda não foram revistos e aprimorados.

Os acordos de comércio possuem capítulos específicos, com disposições que estabelecem condições para seja possível o comércio internacional preferencial. Um dos capítulos mais importantes em acordos de comércio preferenciais é o capítulo de regras de origem. Nelas são apresentadas as condições para que um produto seja considerado apto a receber os benefícios tarifários, o que permitirá o usufruto de benefícios associados à integração produtiva, com preços mais competitivos e ampliação de mercados. Porém, no que se refere ao impacto das regras de origem no comércio internacional do Brasil, não há muito conteúdo produzido sobre o tema.

Os acordos de complementação econômica, foco dessa pesquisa, possibilitam o acesso de mercadorias a outros países com tratamento preferencial, ou seja, os produtos podem acessar mercados com redução ou eliminação do imposto de importação. Para que essa dinâmica seja possível, um capítulo é destinado no acordo para as definições de quais serão os mecanismos para concessão da redução do imposto de importação. Esse é o capítulo de regras de origem e é o que demanda maior atenção e tempo nas negociações, pois é necessário levar em consideração os interesses de cada setor dentro de cada país membro do bloco para que a decisão seja conjunta. Participam dessas negociações comerciais, além dos representantes dos governos relacionados ao comércio internacional, outros representantes relacionados a novos

² Com a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e a criação do MERCOSUL, também foi firmado o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18). com o objetivo de facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do mercado comum. O acordo abrange todo o universo tarifário se encontra completamente desgravado no comércio intrazona, com exceção dos produtos dos setores automotivo e açucareiro, bem como das mercadorias provenientes de zonas francas e áreas aduaneiras especiais.

temas e, especialmente, representantes setoriais da sociedade civil, consultados em comissões empresariais e consultas públicas.

O capítulo de regras de origem estabelece as condições de produção para que um bem possa ter acesso às preferências tarifárias negociadas, o que favorece o comércio entre os países membros e evita triangulação de produtos produzidos por países não participantes do acordo. No caso do Brasil, como membro do MERCOSUL, o comércio dos produtos originados dos países membros do bloco é beneficiado pela isenção tributária. Contudo, se um país que não faz parte do bloco exporta a um dos membros do MERCOSUL e esse, por sua vez, exporta a mercadoria ao Brasil, esse produto não receberá a isenção ou redução de impostos no âmbito do acordo de comércio.

Para além da triangulação, o capítulo de regras de origem nos acordos comerciais também está ligado ao fenômeno cada vez mais constante de segmentação da produção, conhecido como cadeias de valor, que demandam a utilização de insumos de diferentes países para fabricação de produtos acabados. Para que essa cadeia produtiva interdependente funcione de forma efetiva, é preciso garantir a redução de barreiras comerciais e tributos, e para isso as regras de origem são fundamentais.

Com a finalização das negociações do pilar comercial do acordo entre MERCOSUL e União Europeia houve ampla divulgação dos benefícios do acordo para os países do MERCOSUL, em especial para o Brasil. No entanto, há dúvidas sobre os benefícios efetivos da assinatura do acordo para a indústria brasileira. Com a divulgação do texto preliminar com os requisitos específicos de origem é possível observar diferenças entre requisitos específicos de origem negociados no acordo MERCOSUL-UE em relação ao aplicado atualmente entre os países do MERCOSUL (ANNEX II, [2022]). O capítulo de regras de origem do acordo possui mecanismos mais flexíveis, principalmente no que se refere à regra de critério de valor que, entre os países do MERCOSUL, permite a utilização de 40% de insumos importados, enquanto no acordo com a UE o valor máximo de materiais não originários que podem ser utilizados na fabricação de um bem chega a 55%, a depender do produto. Assim, as regras de origem podem ser consideradas um desafio ao MERCOSUL, marcando a importância do avanço das negociações internas para a revisão do regime de origem do bloco.

Adicionalmente, para além do bloco sul-americano, é interessante a reflexão sobre a política brasileira diante dos acordos de comércio negociados até hoje pelo Brasil, além de um aprofundamento no tema regras de origem, para tentar compreender como as regras negociadas

podem ou não ter impacto no comércio internacional do país. O ponto de partida é o histórico de integração do MERCOSUL e o papel desempenhado pelo Brasil para a consolidação do bloco. Em seguida, a análise perpassará o conceito de cadeias globais de valor³ e o seu desenvolvimento, identificando como as regras de origem negociadas para o acesso preferencial ao mercado dos blocos poderia alavancar a inserção internacional do Brasil, por meio da participação nesse encadeamento produtivo. Contudo, não se pretende realizar análise exaustiva da participação do Brasil em cadeias de valor relevantes no âmbito do MERCOSUL ou União Europeia bem como analisar todas as cadeias existentes na América Latina e Europa, mas sim avaliar os possíveis impactos econômicos da implementação do acordo para o Brasil.

Desde a década de 1990 o MERCOSUL, tendo como membros Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tornou-se um importante instrumento de inserção internacional para o Brasil, sobretudo no comércio intrarregional. Foi também durante a década de 1990 que houve o surgimento de diversos acordos comerciais e formação de blocos econômicos. A partir da Rodada do Uruguai, que culminou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), e as rodadas multilaterais subsequentes, houve avanços significativos no comércio internacional.

No momento atual, é relevante que o Brasil desenvolva um modelo de acordo, definindo, mais do que reduções tarifárias, regras que se adaptem às necessidades da economia brasileira e permitam o aumento das exportações de bens e serviços. O isolamento do Brasil apenas agrava o quadro de baixo desempenho das exportações brasileiras. (THORSTENSEN *et al.*, 2014).

No que tange à integração do Brasil por meio das cadeias globais, Pedro Veiga e Sandra Rios (2015, p. 40) observam dois pontos de destaque: “i) mais que globais, as cadeias de valor são um fenômeno regional; e ii) a constituição de blocos de comércio regionais contribui para a criação e consolidação de cadeias de valor entre os países membros do bloco. No mundo, cerca de metade do valor agregado estrangeiro tem origem em países da mesma região”. Ao avaliar o encadeamento produtivo as relações do Brasil com a Europa merecem destaque, já que aproximadamente 60% da pauta de importações advinda do bloco europeu pode ser classificada como bens intermediários utilizados pela indústria de transformação no Brasil. Para

³ Aumento da utilização do valor agregado estrangeiro na produção, especialmente na produção destinada à exportação, mas com foco em interfirmas e intra-firmas. Transações firmes envolvendo insumos customizados e contratação relacional (diferente de transações anônimas e à vista em bens homogêneos). (ANTRÀS, 2020, p. 4).

além do comércio, o acordo também seria um canal para investimentos em nossa região, facilitando a aquisição e a transferência de tecnologia.

Em contraste com a maioria das cadeias de valor regionais, aquelas que começam no Brasil são mais frequentemente voltadas para a própria região. Isso se explica, em grande parte, pelo fornecimento que o Brasil faz à Argentina de autopeças, petróleo e uma série de serviços e bens intermediários de manufatura que são utilizados por esta última em suas exportações para a região. Além do caso notável do Brasil, os países do MERCOSUL geralmente participam de cadeias regionais de valor voltadas ao atendimento da demanda regional em maior medida do que o restante dos países sul-americanos, sendo estes últimos mais dependentes da demanda final do resto do mundo. (AMAR; TORCHINSKY LANDAU, 2019, p. 25).

Assim, a revisão da política de preferências tarifárias aplicada aos produtos intermediários é de extrema relevância, já que tais produtos quando se movimentam entre países já são onerados por impostos de importação, antes mesmo de se transformarem em bens finais que serão exportados, encarecendo ainda mais os custos de produção. Deste modo, uma abordagem das cadeias de valor pode então fomentar a discussão relacionada aos custos do comércio de produtos e sua relação com as políticas de conteúdo regional, que estão diretamente relacionadas às regras de origem negociadas nos acordos comerciais.

Por definição, “regras de origem preferenciais” são os critérios estabelecidos nos acordos comerciais que permitem determinar o país de origem da mercadoria e, por conseguinte, seu tratamento preferencial com base no valor agregado e processo de transformação. De maneira geral, a diversidade de regras estabelecidas e a rigidez aplicada pode acarretar barreiras ao comércio internacional, conflitando com a lógica atual de cadeias de valor.

Assim, a estrutura desta dissertação é composta por cinco capítulos, incluindo essa introdução. O Capítulo 2 explora os principais fatos que levaram à formação dos blocos do MERCOSUL e da União Europeia, trazendo dados gerais sobre os fluxos econômicos dos dois blocos e buscando demonstrar a importância da integração produtiva de seus membros e a importância econômica da negociação. O foco é compreender o impacto da integração entre ambos no desenvolvimento e participação das cadeias de valor. O Capítulo 3 apresenta o processo de integração produtiva representado pela fragmentação da produção, contextualizando as cadeias de valor e, posteriormente, traz uma descrição da participação do Brasil nessas estruturas. São apresentados também os acordos celebrados do Brasil em vigor na

ALADI, com o objetivo de discutir os impactos para os países que se inserem no contexto de cadeias de valor, utilizando os acordos de comércio e políticas de conteúdo regional negociadas pelos países-membros. O Capítulo 4 apresenta o histórico da negociação do Acordo de Associação do MERCOSUL e União Europeia (UE-Mercosul) e seus aspectos econômicos.

Já o Capítulo 5 apresenta o conceito de regras de origem para a caracterização de um produto como originário e o impacto do estabelecimento de preferências tarifárias nas relações comerciais em âmbito regional e global, buscando compreender como essas regras de origem podem influenciar no incremento da participação de determinado país em cadeias de valor. Para isso, é apresentado um comparativo das regras de origem negociadas entre o MERCOSUL e a UE, sendo esse o ponto mais importante para o estudo proposto. O objetivo é demonstrar que a assinatura do acordo traz riscos para a integração econômica do MERCOSUL, em virtude dos requisitos mais brandos negociados. A divulgação do capítulo de regras de origem exacerbou a necessidade de avançar nos compromissos entre os membros do MERCOSUL e, conseqüentemente, a revisão do regime de origem do bloco.

Por fim, nas considerações finais, argumenta-se que o acordo tende a melhorar a integração e o ambiente de negócios, já que abrange diversos temas. Esse foi também o pontapé necessário para que o MERCOSUL iniciasse a movimentação para revisão de seu regime de origem, para regras mais modernas e mais condizentes com a formatação atual das cadeias de valor.

2 BLOCOS ECONÔMICOS REGIONAIS: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Este capítulo busca contextualizar o processo de integração ocorrido após o final da Guerra Fria, com ênfase na América Latina e Europa. Para isso, serão explorados os principais fatos que levaram à formação dos blocos do MERCOSUL e da União Europeia. Também serão avaliados os fluxos econômicos dos dois blocos, a fim de demonstrar a importância da integração produtiva de seus membros. Ademais, explorando os acordos comerciais negociados, será possível compreender melhor seu funcionamento e sua atuação no comércio internacional, permitindo a análise sobre o impacto da integração entre ambos no desenvolvimento e participação das cadeias de valor.

O regionalismo⁴ foi o principal instrumento para a integração regional da América Latina, especialmente a partir da década de 1980, com foco na abertura comercial para a promoção do desenvolvimento econômico.

A década de 90 se caracterizou, na América do Sul, por intensa atividade na área das negociações comerciais intra-regionais. De um lado, acordos de integração e processos de liberalização preferencial pré-existentes adquiriram renovado dinamismo. Isso é particularmente claro no caso dos acordos bilaterais negociados no âmbito da ALADI. (VEIGA; RIOS, 2007, p. 9).

Para o Brasil, a virada dos anos 1990 apresentou um novo cenário, propiciando reordenamento das agendas interna e externa, além de um processo de abertura comercial importante, embora limitado.

Esse processo de reincorporação de áreas, ou de globalização, i.e. de formação de mercados globais, veio a ser responsável, em parte, pela extrema vulnerabilidade de quase todos os Estados da periferia aos movimentos especulativos de capital internacional (e nacional), que levaram a sucessivas crises de pagamentos em países como o México (1994), a Tailândia (1997), a Rússia (1998), o Brasil (1999) e em dezembro de 2001 ao sensacional e trágico naufrágio da economia e do sistema político argentino. (GUIMARÃES, 2016, p. 07).

⁴ Para o autor, O MERCOSUL contribuirá para a conformação do regionalismo latino-americano. (FEIJÓ, 2020).

Apesar dos países iniciarem um processo de expansão de suas negociações, muitos mantiveram uma postura cautelosa. Nesse período, a política exterior do Brasil optou pela integração a fim de consolidar a cooperação ao sul e angariar novas alianças globais. Amado Cervo (2012), destaca o dilema brasileiro na tentativa de balancear seu projeto de integração e desenvolvimento regional na América do Sul, com sua pretensão em se tornar potência emergente de alcance global.

Em linha com a tendência de convergência, a partir de 1980, com a assinatura do Tratado de Montevideu, o qual instituiu a ALADI, com um viés intergovernamental e com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região, a cooperação dos países marcou um processo de confiança mútua, mantido até os dias atuais.

Com treze países-membros, a ALADI instituiu mecanismos mais flexíveis ao processo de integração, permitindo múltiplas formas de celebração de acordos comerciais e mantendo, a longo prazo, o objetivo de um mercado comum. No âmbito da ALADI foram firmados os Acordos de Complementação Econômica (ACE), com características flexíveis, configurando entendimentos setoriais, de livre comércio, preferências tarifárias, entre outros.

Um dos pilares da ALADI é a redução das assimetrias, sendo assim os acordos firmados devem respeitar o nível de desenvolvimento dos países-membros em termos de concessões e prazos para a desgravação comercial. Ou seja, os países menos desenvolvidos possuíam maior prazo para a eliminação das tarifas, além de serem oferecidas margens de preferências tarifárias menores que os membros mais industrializados. Tais iniciativas tinham como objetivo viabilizar a abertura e posterior adaptação dos mercados domésticos a um fluxo regional de trocas, objetivando um mercado comum latino-americano, através de três mecanismos: i. uma preferência tarifária regional, aplicada a produtos originários dos países-membros frente às tarifas em vigor para terceiros países; ii. acordos de alcance regional (comuns a todos os países-membros); e iii. acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países da área (ALADI, [2022]).

Desde a década de 1990, as negociações no âmbito da ALADI têm sido de suma importância para os interesses do Brasil e do MERCOSUL, ao ampliar as preferências tarifárias, bem como fomentar rodadas multilaterais em acordos de alcance parcial, sobretudo os ACE, para a liberalização do comércio entre alguns países-membros, com destaque para o ACE 18, celebrado entre os países do MERCOSUL. Tal acordo e sua relevância para as relações comerciais da região serão discutidos no Capítulo 2.

Um exemplo do funcionamento desse princípio é o Acordo de Preferência Tarifária Regional n.º 04 (APTR 04), celebrado entre todos os países-membros⁵. O Acordo estabeleceu o compromisso em conceder preferências tarifárias fixas aos produtos originários de todos os demais membros, contemplando todo o universo tarifário, excetuando os códigos tarifários que integram as Listas de Exceção à Preferência Tarifária Regional (LEPTR) definidas por cada país-membro. Conforme indica o site oficial do Siscomex, as preferências tarifárias, que variam de 6% a 48%, são aplicadas de acordo com os níveis de desenvolvimento relativos dos países, ou seja, quanto maior o desenvolvimento relativo de um país, menores serão as preferências tarifárias recebidas por ele e maiores as preferências concedidas (SISCOMEX, 2022a).

Fundado por meio do Tratado de Assunção⁶, em 26 de março de 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), assim como a ALADI, tornou-se um importante instrumento de inserção internacional do Brasil, sobretudo no comércio, alterando o processo de integração regional. Tal iniciativa, assinada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai⁷, aconteceu em um contexto de abertura dos mercados nacionais e teve como fator determinante a tentativa de aproximação entre Brasil e Argentina, impulsionada pelo cenário de redemocratização, reforma econômica e superação de possíveis conflitos. Para a consolidação da integração, o ponto chave do tratado seria a ampliação dos mercados nacionais dos países-membros. O modelo de integração prometido previa a formação de um mercado comum, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a adoção de uma política comercial comum e a harmonização de políticas setoriais e, sobretudo, a aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), possibilitando que seus membros pudessem negociar em conjunto acordos econômicos com terceiros países e com outros blocos econômicos.

Em 29 de julho de 2000, o Conselho do MERCOSUL (CMC) aprovou a Decisão CMC n.º 32, que estabeleceu o compromisso de que novos acordos com adoção de preferências

⁵ Atualmente, os países-membros da ALADI são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁶ Em 26 de março de 1991, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai assinam, na cidade de Assunção, o tratado pelo qual se estabelecem as bases para a criação do MERCOSUL. Inicialmente, o tratado prevê uma estrutura institucional provisória, modificada posteriormente, em 17 de dezembro de 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto) (MERCOSUR, [2022a]).

⁷ A Venezuela aderiu ao bloco em 2012, pois estava suspensa desde dezembro de 2016 por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do bloco. A Bolívia integra o bloco como Estado Associado em processo de adesão.

tarifárias deveriam ser negociados pelo bloco de maneira conjunta, como estratégia de fortalecer o bloco (MERCOSUR, 2000). No entanto, em 2021, essa condição se apresenta como um empecilho para os membros, tornando-se um ponto de discussão, por exemplo, para o Uruguai, que atualmente se sente prejudicado ao não poder negociar seus próprios acordos bilaterais. A flexibilização dos acordos comerciais pode ser considerada um ponto chave na agenda de modernização do MERCOSUL, quando se leva em contato as necessidades dos sócios do bloco e o nível de aproximação com determinados países, que podem favorecer as negociações. Como argumento, o Uruguai alega que a Decisão CMC n.º 32 não foi incorporada aos ordenamentos jurídicos internos e, portanto, não está em vigor.

Deixando para trás a visão autocentrada do regionalismo fechado, o MERCOSUL se revelava no tabuleiro político mundial como um ator dotado de um perfil não excludente, disposto a negociar e cooperar com terceiros países e blocos. (SARAIVA; GAVIÃO, 2020, p. 92).

Para Karina Mariano e Roberto Menezes (2021) as expectativas iniciais do MERCOSUL entendiam a integração como um instrumento para ampliar as capacidades estatais dos países, permitindo uma melhor adequação ao sistema internacional globalizado. Todavia, para os autores, a integração por si só não garantiu um consenso entre os membros sobre o que pretendiam alcançar com a integração a longo prazo.

Após trinta anos da instituição do MERCOSUL, “mesmo diante de tantas dificuldades, crises diplomáticas, problemas econômicos e instabilidade política, o Mercosul se mostrou muito resiliente” (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2021, p. 49). As negociações em bloco são uma potencialidade para Argentina e Brasil, porém, quando os interesses dos dois países são impostos ao Paraguai e Uruguai, há impactos, pois, esses países possuem economias menos representativas, sendo possível observar conflitos políticos internos e a falta de uma identidade como bloco.

2.1 O Brasil no MERCOSUL

Caracterizado como uma união aduaneira imperfeita já que dos países membros têm salvaguardas para entrar no Brasil, e vice-versa, o MERCOSUL adotou a TEC em 1995. Com isso, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, passaram a adotar a mesma tarifa na importação de bens de países fora do bloco. Por isso, os membros do grupo não poderão negociar por conta

própria a redução de tarifas, sendo necessário um acordo com todos os quatro países-membros, negociando em bloco. Já o livre comércio no MERCOSUL foi implementado por meio do programa de desgravação tarifária, reduzindo a zero a alíquota do imposto de importação para o universo de bens, com exceção dos setores açucareiro e automotivo. Assim, a união aduaneira é considerada como imperfeita.

O bloco, por sua vez, é fundamental para a atividade industrial dos países-membros, sendo o principal destino do comércio de bens de seus membros.

Brasil e Argentina têm semelhanças importantes em suas estruturas econômicas [...] Brasil e Argentina, nos limites aduaneiros abarcados pela ALADI e pelo Mercosul, tornam-se importantes exportadores de bens manufaturados, como automóveis, máquinas e produtos químicos, conforme apontam o MDIC e o INDEC. No comércio bilateral, igualmente, desenvolvem trocas predominantemente de bens manufaturados. Em vista disso, o comércio regional – e, em particular, bilateral – é de grande importância qualitativa para ambos os países, pois impulsiona setores industriais sofisticados das duas economias. (THORSTENSEN; ARIMA JR.; MEGALE, 2019, p. 12).

De acordo com dados publicados pelo portal da Secretaria do MERCOSUL, em 2019 o Brasil foi o principal destino das exportações e origem das importações da Argentina. Já a Argentina é o quarto país para o qual o Brasil direciona suas exportações, acumulando cerca 4% do total. Já as exportações do Paraguai, durante 2019, tiveram como principais destinos a América do Sul, Europa e Ásia, sendo o Brasil o principal país de destino. A China foi o principal país importador dos produtos uruguaios em 2019, com 25%; em segundo lugar ficou o Brasil, com 14%; os Estados Unidos e Argentina classificaram em terceiro e quarto lugar, com 6% e 5%, respectivamente (MERCOSUR, [2022b]).

No entanto, a relação de assimetria, sobretudo na esfera cambial após a adoção do câmbio flutuante no Brasil em 1999, após um período de liberalização econômica (a grave crise enfrentada pela economia argentina⁸, refletiu em limitações à integração, já que o elemento fundamental para o desenvolvimento de um processo de integração seria coordenação nas esferas política e macroeconômica.

Há razões objetivas para explicar as dificuldades havidas ao longo de vinte anos. Uma refere-se ao desafio de integrar países em desenvolvimento, com

⁸ A partir de 1999, a Argentina entrou em profunda recessão, e a crise, além de seu fator econômico, teve também impactos políticos.

significativas assimetrias, com baixo grau de interdependência e com tradição de instabilidade macroeconômica. O argumento diplomático e dos governos, nas administrações Alfonsín, Sarney, Collor de Mello, Menem, Itamar Franco e Cardoso, foi que a baixa institucionalização e o caráter intergovernamental do processo seriam fatores que garantiriam avanços rápidos, prescindindo de burocracias pesadas. A referência negativa à euro-burocracia de Bruxelas esteve presente. A defesa do princípio da intergovernamentalidade por parte do Brasil, não muito diferente da posição argentina, está ligada à concepção do lugar do Mercosul no conjunto das relações internacionais do país. (VIGEVANI, 2008, p. 5).

A intenção brasileira de resguardar sua autonomia acabou por influenciar negativamente o impulso ao mercado comum.

O aumento das correntes de comércio intrabloco nos primeiros anos de funcionamento do MERCOSUL foi altamente significativo. Contudo, depois de vinte anos, abrem-se impasses em relação aos quais o Estado brasileiro ainda terá que se posicionar, não havendo consenso na sociedade e entre as elites sobre as formas de consolidação. O MERCOSUL é um bloco de integração não apenas comercial, mas também econômica, em sentido amplo. Como os instrumentos do Estado, financeiros, fiscais, institucionais, devam ser alocados para o aprofundamento, não está claro. (BUENO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2014, p. 574).

Em seu processo inicial, o bloco teve que superar diversas exceções aplicadas a setores que não possuíam a estrutura necessária para a redução imediata de tarifas, além de exceções a diversos produtos, com destaque para os setores de informática, eletrônicos, telecomunicações, automotivo e indústria têxtil. Destaque para o setor têxtil, que foi a base do processo de industrialização dos países latino-americanos, especialmente para o Brasil.

A partir de 2002, com Eduardo Duhalde na presidência da Argentina, a parceria comercial com o Brasil tornou-se elemento importante na recuperação da indústria argentina. Já no Brasil, em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o país consolidou a formulação de uma política internacional autônoma. Nesse momento, embora a Argentina não apoiasse os interesses brasileiros em âmbito global, houve a convergência em ações lideradas pelo Brasil, para coordenação dos interesses das relações na América do Sul. “A partir de 2003, o Mercosul muda relativamente a sua ênfase comercial e passa a considerar de modo mais direto as questões sociais e institucionais” (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519). No entanto, ainda que o MERCOSUL adote uma política internacional, os Estados apresentam interesses autônomos na esfera de negociação. Todavia, neste trabalho será adotado como foco da

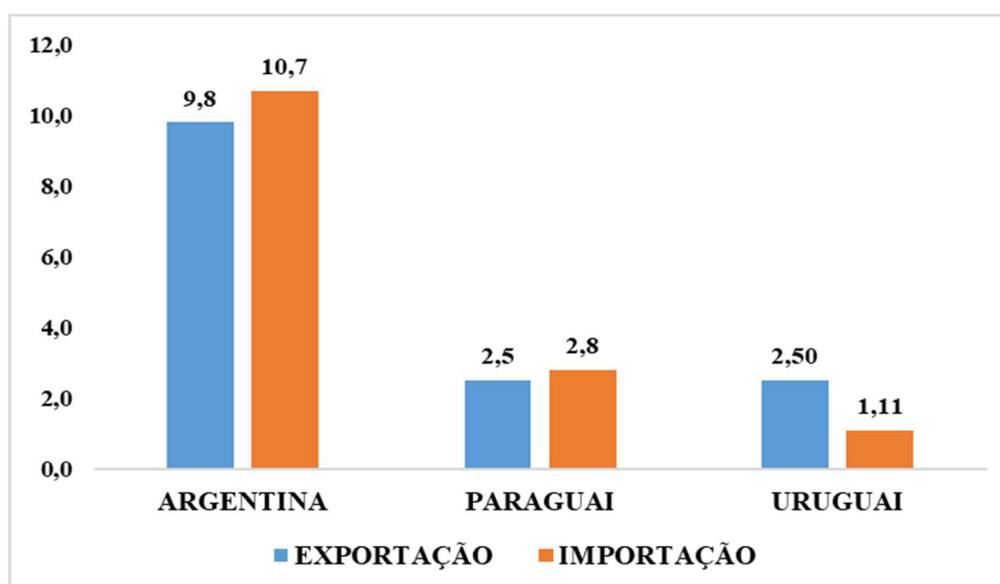
pesquisa o Brasil e a conformação das preferências desse país em relação às negociações entre o MERCOSUL e a UE.

Para Renato Baumann (2021), apesar de frequentemente listado entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil tem tido, tradicionalmente, presença marginal no comércio internacional, com exportações que não superam os níveis de 1,4% das exportações e 1,3% das importações globais. Para o autor, esses dados podem ser interpretados com preocupação, ao significar um peso ínfimo nas transações mundiais, contudo, sob outra ótica, poderia ser visto com otimismo, se entendido que isso significa que existem mais de 98% de oportunidades não exploradas pelo produto nacional.

Nesse momento de redefinição das relações econômicas no cenário internacional, a economia brasileira se encontra em condição peculiar, com perfil baixo de presença no mercado de mercadorias, mas expressivo na circulação de recursos e com exposição limitada em termos de acordos firmados com outras economias. (BAUMANN, 2021, p. 23).

Desta maneira, é fundamental entender o funcionamento e as condições de inserção da economia brasileira no cenário internacional em conjunto com o MERCOSUL e sua interação sobretudo com o bloco europeu. Para isso, o Gráfico 1 apresenta os fluxos de comércio entre o Brasil e os demais países-membros do MERCOSUL durante as últimas duas décadas.

Gráfico 1 - Fluxo comercial do Brasil por país do MERCOSUL em 2019 (US\$ bi)



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL – SECEM (MERCOSUR [2022b])

Apesar do tamanho de sua economia, o Brasil é considerado um país fechado em termos comerciais, isso pode ser exemplificado considerando que mesmo com sua posição entre as maiores economias do mundo, a corrente de comércio (soma das exportações e importações) correspondeu apenas a 21% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2017, à frente apenas do Sudão com 21%. Já em 2019, de acordo com dados do Banco Mundial, o Brasil ficou à frente apenas dos Estados Unidos, Sudão e Etiópia (THE WORLD BANK, 2019). O país conta com uma produção de baixa intensidade tecnológica, com tarifas e barreiras elevadas que limitam o acesso da indústria nacional a insumos e bens intermediários de maior qualidade no exterior⁹. Desde o início dos anos 2000, a estratégia comercial do Brasil esteve direcionada para a integração Sul-Sul, contudo, com exceção da China, esses países não estão entre os principais destinos das exportações brasileiras.

Os seus principais parceiros comerciais em 2019 foram China e Estados Unidos, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 - Principais destinos das exportações do Brasil (janeiro a dezembro 2019)

	Países	US\$ bilhões
1º	China	63,3
2º	Estados Unidos	29,7
3º	Argentina	9,7
4º	Países Baixos (Holanda)	7,1
5º	Japão	5,4
6º	Chile	5,1
7º	México	4,8
8º	Alemanha	4,7
9º	Espanha	4
10º	Coreia do Sul	3,4
11º	Canadá	3,3
12º	Bélgica	3,2

⁹ No entanto, no que diz respeito aos Estados Unidos, apesar de sua competitividade mundial, o país opera com déficit comercial.

13º	Itália	3,1
14º	Colômbia	3,1
15º	Reino Unido	2,9
16º	Singapura	2,8
17º	Malásia	2,8
18º	Índia	2,7
19º	França	2,6
20º	Paraguai	2,4

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de BRASIL ([2022a])

Tabela 2 - Principais origens das importações do Brasil (janeiro a dezembro 2019)

Importações	Países	US\$ bilhões
1º	China	36,03
2º	Estados Unidos	34,77
3º	Alemanha	10,83
4º	Argentina	10,65
5º	México	5,11
6º	Coreia do Sul	5,05
7º	França	4,86
8º	Japão	4,74
9º	Itália	4,69
10º	Índia	4,54
11º	Rússia	3,72
12º	Chile	3,18
13º	Espanha	2,99
14º	Paraguai	2,8

15º	Suíça	2,59
16º	Vietnã	2,54
17º	Reino Unido	2,54
18º	Canadá	2,44
19º	Arábia Saudita	2,30
20º	Taiwan (Formosa)	2,22

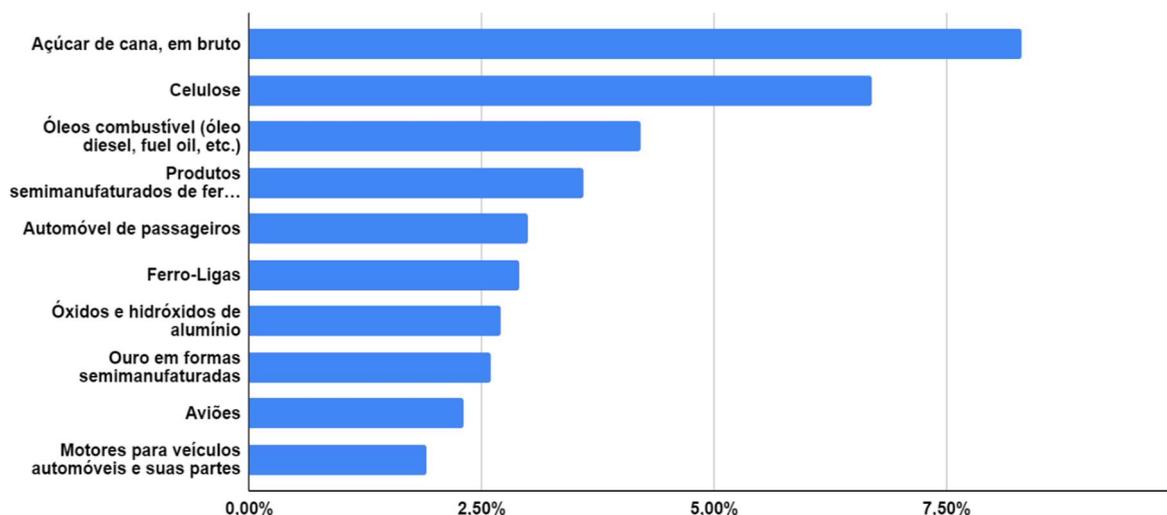
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de BRASIL ([2022a])

A pauta exportadora mundial do Brasil é constituída por produtos agrícolas, combustíveis e minérios. Por sua vez, a pauta de importações é composta por manufaturados. Os dados mostram uma concentração das exportações nos setores primários, com destaque para as commodities, resultando em uma dependência das importações do setor industrial de tecnologia. A oferta de commodities depende, sobretudo, do investimento em tecnologia para garantir maior competitividade, mas também da busca pela diminuição de práticas protecionistas e das barreiras impostas, em especial, pelos mercados de países desenvolvidos.

[...] o Brasil não se enquadra, em geral, em nenhuma das três funções clássicas tipicamente encontradas nas CGVs “governadas”: inovação e controle, processamento de exportação ou exportação de peças e componentes. O papel do Brasil na economia global, assim como outras economias dependentes de recursos, como a Rússia e a África do Sul, é principalmente como exportador de commodities primárias e produtos manufaturados baseados em recursos naturais. (STURGEON; DALLAS, 2021, p. 48).

De acordo com dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI) dos 10 principais produtos industrializados exportados pelo Brasil, os dois com maior volume estão diretamente ligados ao agronegócio brasileiro.

Gráfico 2 - Participação nas exportações de produtos industrializados - 2020 (%)



Fonte: PERFIL DA INDÚSTRIA BRASILEIRA, [2022]

Ao setor primário-exportador foi possível se beneficiar de demanda externa ativa e de fato elevar sua presença no mercado internacional, já o setor manufatureiro experimentou redução de lucratividade na atividade exportadora (BAUMANN, 2021).

De acordo com o Balanço 2020 e Perspectivas 2021, publicado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)¹⁰, as exportações do agronegócio brasileiro, em 2020, bateram recorde de volume e de receita. Os recordes históricos no valor das exportações aconteceram nos meses de abril (US\$ 9,7 bilhões), maio (US\$ 10,9 bilhões), junho (US\$ 10,2 bilhões) e julho (US\$ 10 bilhões). Com superávit de US\$ 75,5 bilhões na balança comercial do agronegócio, sendo o maior da história para o período de janeiro a outubro (CNA SENAR, 2021).

Ao analisarmos todos os capítulos da TEC, conforme a figura abaixo, é possível observar a predominância das commodities dentre os principais produtos exportados pelo Brasil.

¹⁰ Mais informações sobre a troca de concessões comerciais entre o Mercosul e a União Europeia para o agronegócio estão disponíveis em CNA (2022).

Figura 1 - Visão Geral dos Principais Produtos da Indústria de Transformação Exportados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 144,1 Bilhões - 51% / US\$ 280,8 Bilhões)

Açúcares e melaços	Demais produtos - Indústria de Transformação	Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus concentrados)
6,4%	5,0%	3,7%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada	Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas	Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas
5,5%	4,8%	3,6%
Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moidos), farinhas de carnes e outros animais	Celulose	Veículos automóveis de passageiros
5,5%		4,7%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	Produtos semi-acabados, lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço	Alumina (óxido de alumínio), exceto corindo artificial
		2,0%
5,0%	4,5%	Aeronaves e outros equipamentos, incluindo suas partes
		1,8%

Fonte: BRASIL, [2022b]

Figura 2 - Visão Geral dos Principais Produtos Agropecuários Exportados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 55,1 Bilhões - 20% / US\$ 280,8 Bilhões)

Soja	Café não torrado	Milho não moído, exceto milho doce
	11%	7,6%
	Algodão em bruto	Demais produtos - Agropecuária
	6,2%	3,6%
70%		Frutas e nozes não oleaginosas, frescas ou secas
		2,0%

Fonte: BRASIL, [2022b]

Por sua vez, a pauta de importações brasileiras, em 2021, foi marcada, consideravelmente, por produtos industrializados de maior valor agregado.

Figura 3 - Visão Geral dos Principais Produtos da Indústria de Transformação Importados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 197,4 Bilhões - 90% / US\$ 219,4 Bilhões)

Aubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos)	Medicamentos e produtos farmacêuticos, exceto veterinários	Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucleicos e seus sais, e sulfonamidas	Motores de pistão, e suas partes
	4,1%	3,3%	1,5%
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	Válvulas e tubos termiônicas, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores	Motores e máquinas não elétricos, e suas partes (exceto motores de pistão e geradores)	Veículos automotivos para transporte de mercadorias e usos...
	4,0%	2,1%	1,5%
Demais produtos - Indústria de Transformação	Equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessórios	Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e...	Veículos automotivos de passageiros
	3,9%	2,1%	1,5%
7,7%	Partes e acessórios dos veículos automotivos	Instrumentos e aparelhos de medição, verificação, análise e...	Aparelhos elétricos para ligação, proteção ou conexão de circuitos
		1,5%	1,5%
6,8%	3,7%	Máquinas e aparelhos elétricos	Cobre
		1,5%	1,3%
4,9%	3,7%	1,5%	Outras matérias plásticas em formas primárias
			1,2%
			Obras de ferro ou aço e outros artigos de...
			1,1%

Fonte: BRASIL, [2022b]

Figura 4 - Visão Geral dos Principais Produtos Agropecuários Importados pelo Brasil em 2021 (Total: US\$ 5,4 Bilhões - 2,4% / US\$ 219,4 Bilhões)

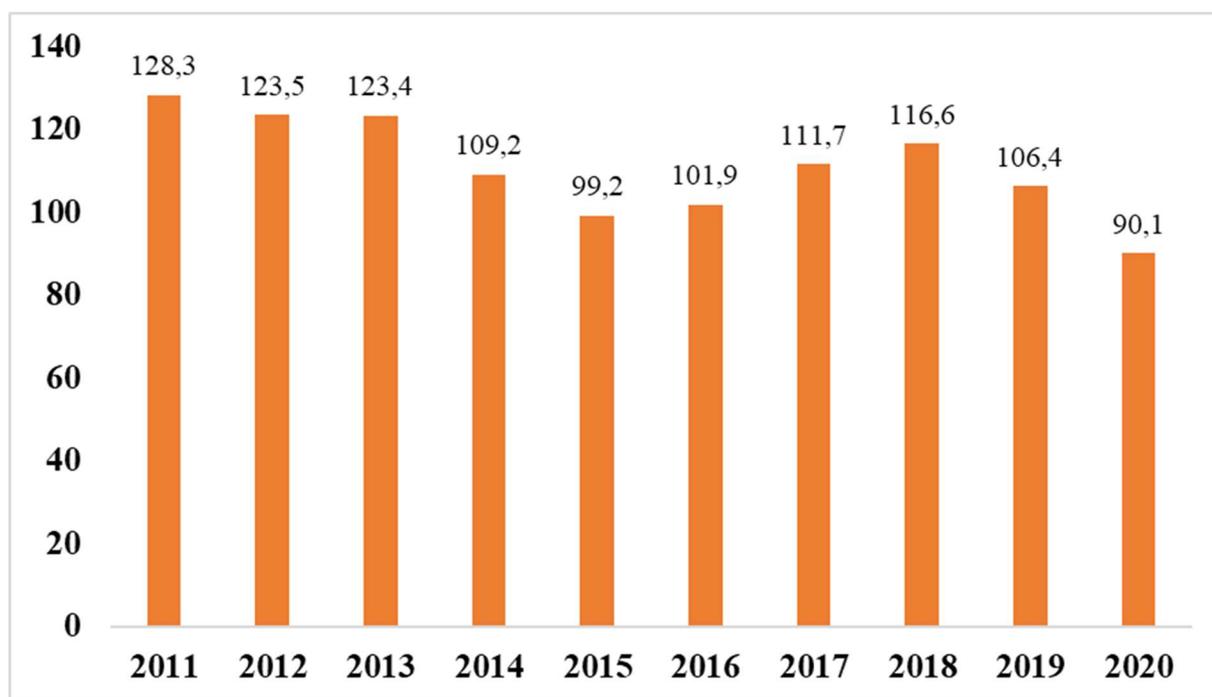
Trigo e centeio, não moídos	Pescado inteiro vivo, morto ou refrigerado	Soja	Produtos hortícolas, frescos ou refrigerados
	11%		
31%	Frutas e nozes não oleaginosas, frescas ou secas	7,4%	6,6%
	9,4%		
Milho não moído, exceto milho doce	Látex, borracha natural, balata, guta-percha, guaiúle, chicle e gomas naturais	Demais produtos...	Cacau em bruto ou torrado
		3,8%	3,0%
14%	7,8%	Matérias vegetais em bruto	Cevada, não moída
		3,1%	2,6%

Fonte: BRASIL, [2022b]

A predominância de setores intensivos em recursos naturais caracteriza um modelo de comércio exterior fundamentado em uma produção com base na intensidade tecnológica, como a fabricação de produtos de carne e miudezas, produção de óleos e a produção e refino de açúcar, por exemplo. No entanto, a participação de segmentos industriais, que impactam em produtos com maior valor, não demonstra crescimento sustentado nas últimas décadas. Contudo, nas importações o montante considerável está alocado em produtos intensivos em tecnologia e de alto valor.

De acordo com dados da CNI, em publicação intitulada Agenda Internacional da Indústria 2021, o Brasil perdeu posições no ranking de exportações de bens industrializados, que atingiram o menor valor desde a crise de 2009. Em 2019, foram exportados US\$ 16,2 bilhões a menos e, em relação a 2011, uma década atrás, houve uma perda de US\$ 38 bilhões (CNI, 2021a).

Gráfico 3 - Exportações de bens industrializados (US\$ Bilhões)



Fonte: CNI, 2021a

Para a entidade, a queda nas exportações industriais é preocupante, já que as vendas desse setor são as que mais beneficiam a economia brasileira, ampliando empregos, salários e tributos. Nesse sentido, algumas ações foram sugeridas pelo documento, a fim de fortalecer o comércio exterior brasileiro. Dentre eles a defesa junto aos Poderes Executivo e Legislativo no

Brasil e na União Europeia (UE), da assinatura e internalização do acordo de livre comércio UE-Mercosul, ressaltando a sua dimensão de sustentabilidade e sensibilizando o setor privado sobre os benefícios e impactos do acordo.

À vista disso, o estudo do acordo de livre comércio UE-Mercosul se justifica a fim de avaliar seus impactos para a competitividade das empresas exportadoras brasileiras no mercado internacional, já que tal acordo é defendido pelo governo brasileiro como uma alternativa para aumentar a participação brasileira no mercado mundial. Assim, é importante compreender as negociações e os acordos comerciais celebrados pelo Brasil, tema que será tratado no capítulo seguinte.

2.2 Considerações sobre a União Europeia

Com o objetivo de facilitar o livre comércio, os blocos econômicos surgem como uma consequência ao processo de globalização, buscando aumentar os fluxos econômicos e possibilitando maior circulação de bens e capitais. Nesse contexto, a União Europeia, após um longo processo histórico, alcançou o patamar mais elevado no processo de integração, configurando-se não somente como uma união econômica, mas também monetária, possibilitando a movimentação de bens e capitais, livre circulação de pessoas, a criação de uma moeda unificada e do Banco Central Europeu. O Euro, como moeda legal, começou a circular oficialmente em 2002¹¹, sendo a moeda oficial de 19 dos 27 países da UE. “[...] A Zona do Euro e o início da circulação da moeda comum no período de 1999 a 2002 foram considerados marcos do sucesso da integração europeia e da construção da sua identidade comum” (PECEQUILO, 2014, p. 96).

O bloco econômico percorreu um longo caminho até alcançar os patamares atuais e esse trajeto teve início em 1951 com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)¹². Com o objetivo de fomentar a indústria siderúrgica na reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, se estabeleceu uma zona de livre circulação de matérias-primas e mercadorias para “[...] incentivar a cooperação econômica, partindo do pressuposto de que se

¹¹ Nem todos os países utilizam o Euro como moeda oficial por questões econômicas particulares. Em sua maioria, esses países aderiram à UE em 2004, 2007 e 2013, depois da introdução do euro em 2002. Sendo eles: Bulgária, Croácia, Chéquia, Hungria, Polónia, Roménia e Suécia (UNIÃO EUROPEIA, [2021a]).

¹² Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos assinam o Tratado de Paris que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (UNIÃO EUROPEIA, [2021b]).

os países tivessem relações comerciais entre si tornaram economicamente dependentes uns dos outros, reduzindo assim os riscos de conflitos” (UNIÃO EUROPEIA, [2021c]). “Contudo, com o fim da Guerra Fria, esse tipo de motivação (temor de um ataque militar) foi perdendo espaço para uma nova forma de ameaça: a competição econômica dentro de um mundo globalizado” (MARIANO, M.; MARIANO, K., 2002, p. 55).

Com a evolução do processo de integração, em 1957 se estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CCE)¹³, com o ingresso de outros países e, em 1992, o bloco foi consolidado formalmente com a assinatura do Tratado de Maastricht. É importante ressaltar que, além da unidade econômica, o bloco conta também com a cooperação política de seus membros. Assim, a União Europeia seria formada por 28 países, até a decisão do Reino Unido, membro desde 1973, de deixar o bloco em janeiro de 2020¹⁴. Portanto, “[...] O que começou por ser uma união meramente econômica evoluiu para uma organização com diversos domínios de intervenção, desde o clima, o ambiente e a saúde até às relações externas e a segurança, passando pela justiça e a migração” (UNIÃO EUROPEIA, [2021e]). Já no que se refere às questões políticas, além dos parlamentos nacionais, o bloco conta também com o Parlamento Europeu, eleito por sufrágio universal direto, ambos trabalhando em paralelo.

A União Europeia pode ser considerada como um bloco supranacional, onde as entidades supranacionais controlam a organização do mercado interno e seu relacionamento interno e externo. “O Estado subnacional é uma organização formal com limites territoriais, população e funções definidas” (MARIANO, M.; MARIANO, K., 2002, p. 48).

Nas esferas de decisões supranacionais surgem instituições, como o Parlamento Europeu diretamente eleito, com responsabilidades legislativas, orçamentais e de supervisão; o Conselho Europeu, que define as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia; o Conselho da União Europeia, que representa a voz dos governos dos países do bloco, aprova a legislação e coordena as políticas e a Comissão Europeia, que defende os interesses gerais, mediante a apresentação de propostas legislativas, assim como garante a execução da legislação, das políticas e do orçamento da UE (UNIÃO EUROPEIA, [2021f]).

¹³ A Comunidade Econômica Europeia (CEE) era, até então, constituída por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

¹⁴ Em janeiro de 2020, o Reino Unido deixou a União Europeia no chamado “Brexit”, aprovado pelos Parlamentos Europeu e Britânico, tendo início com um referendo em 2016 (UNIÃO EUROPEIA, [2021d]).

A internacionalização da economia exige novas formas de coordenação das políticas públicas, o que favoreceu o discurso a favor da União Europeia, bem como a construção de estruturas institucionais supranacionais, mas ainda não é evidente no MERCOSUL, onde é necessário desenvolver os aspectos político-institucionais capazes de favorecer a coordenação das políticas econômicas, fiscais e sociais. (COSTA, 2013, p. 72).

Com a ampliação da internacionalização das economias e as sucessivas crises econômicas enfrentadas nas últimas décadas, ganha força o debate sobre a integração regional e como os blocos se relacionam na esfera regional. Cristina Pecequilo (2014) destaca os “Acordos de Parceria e Cooperação” (PCA) com Rússia, Leste Europeu, Sul do Cáucaso e Ásia Central, na elaboração da Política Europeia de Vizinhança, abrindo o caminho para a ampliação e adensamento de parcerias.

A União Europeia também desenvolve importantes parcerias estratégicas com países emergentes e blocos econômicos. Dentre os países e blocos contemplados com essas parcerias inserem-se as nações pertencentes aos BRICS [...] com as quais a União Europeia procura reforçar laços bilaterais, assim como multilaterais, estabelecendo estruturas de cooperação abrangentes políticas, sociais e econômicas, assim como seu entorno regional. (PECEQUILO, 2014, p. 110).

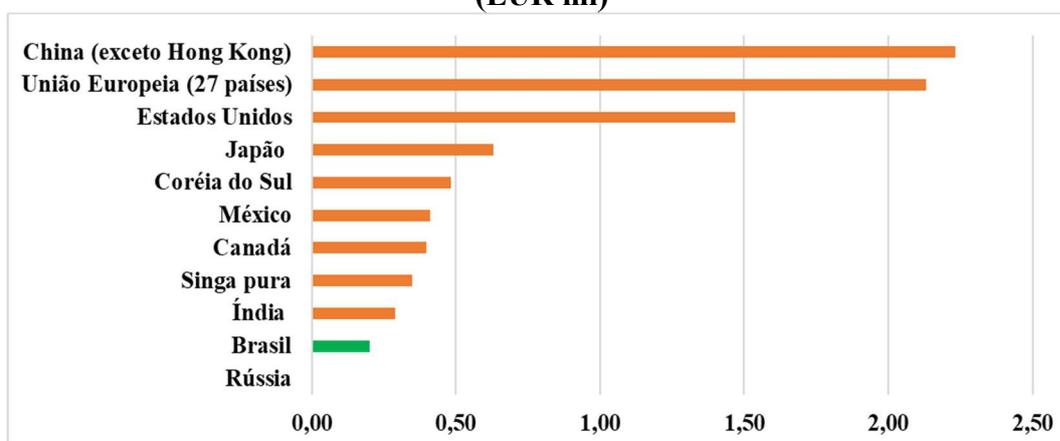
Um ponto de convergência das relações entre Brasil e União Europeia sempre foi o fortalecimento do sistema multilateral. A necessidade de aprofundar a parceria se converte em uma agenda comum extensa em âmbito global e também regional, por meio do MERCOSUL. “[...] devem ser destacados os termos de cooperação e acordos-quadro com o Brasil e o MERCOSUL. No que se refere ao conjunto das parcerias estratégicas da União Europeia em termos globais” (PECEQUILO, 2014, p. 110). Contudo, a partir da transição de governos no Brasil, com as eleições de 2018 e as mudanças conjunturais que sucederam a eleição de 2018, houve um distanciamento entre o governo brasileiro e os governos europeus, impactando inclusive o andamento do acordo entre a UE e o MERCOSUL.

A partir dessa discussão, é interessante compreender o papel do bloco europeu na economia mundial e as potencialidades da integração desse bloco com o MERCOSUL e, conseqüentemente, com foco nesse estudo, o Brasil.

Para entender a dimensão global das relações comerciais da União Europeia, destaca-se a importância territorial, com aproximadamente quatro milhões de km² e 450 milhões de habitantes, apresentando assim um grande mercado consumidor e grande potencialidade

quando se trata de infraestrutura e integração. De acordo com dados em seu site oficial, o produto interno bruto (PIB) da UE, em 2019, quando o Reino Unido ainda integrava a UE, foi de 16,4 bilhões de euros. O bloco representava cerca de 15% do comércio mundial de mercadorias, ao lado da China e dos Estados Unidos, sendo os três maiores intervenientes mundiais no comércio internacional (UNIÃO EUROPEIA, [2021g]). Para ilustrar, o gráfico abaixo demonstra a participação da União Europeia no comércio mundial, em 2020, composta por 27 países, sem a participação do Reino Unido.

Gráfico 4 - Participação da União Europeia (sem Reino Unido) no comércio mundial (EUR mi)



Fonte: EUROSTAT, 2020

O comércio internacional é um fator significativo, considerando que, de acordo com dados de seu site oficial, graças à abertura de acordos comerciais, a UE tornou-se o maior interveniente no panorama comercial mundial. O comércio de mercadorias totalizou aproximadamente 3,65 bilhões de euros (26 % em 10 anos) (CONSELHO EUROPEU, 2021). O principal importador de produtos do bloco é o EUA, conforme tabela abaixo.

Tabela 3 - Principais parceiros comerciais da União Europeia

Importação	Saldo (EUR mi)	Participação %	Exportação	Saldo (EUR mi)	Participação %
China	383.397	22,4%	EUA	352.911	18,3%
EUA	202.619	11,8%	Reino Unido	277.651	14,4%
Reino Unido	167.315	9,8%	China	202.570	10,5%
Suíça	108.618	6,3%	Suíça	142.372	7,4%

Rússia	95335	5,6%	Rússia	78.975	4,1%
Turquia	62.551	3,6%	Turquia	69.857	3,6%
Japão	54.917	3,2%	Japão	54.473	2,8%
Coreia do Sul	44.075	2,6%	Noruega	48.600	2,5%
Noruega	42.268	2,5%	Coreia do Sul	45.268	2,3%
Vietnã	34.413	2,0%	Canadá	33.339	1,7%
Brasil	24.968	1,5%	Brasil	27.663	1,4%
TOTAL	1.714.224,00	100,0%	TOTAL	1.931.709	100,0%

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, 2021

Apesar dos impactos da pandemia da COVID-19, o bloco ainda ocupa a liderança nas exportações de bens e serviços e, de acordo com dados disponibilizados pelo Parlamento Europeu, é o maior mercado de exportações para cerca de 80 países (DAMEN, 2021). Conforme demonstrado na tabela acima, em 2020, a China substituiu os EUA como principal parceiro comercial da UE no comércio de bens e o Reino Unido, após a saída da UE, tornou-se o terceiro parceiro comercial.

Assim, o comércio internacional é um assunto de relevância para o bloco, sendo um dos primeiros temas discutidos pelos Estados-membros, que deixaram a cargo de uma Comissão a gestão de temas relacionados ao comércio, incluindo a negociação de acordos comerciais internacionais. A Comissão Europeia é responsável pela negociação da política comercial do bloco e, assim como acontece com o MERCOSUL, o governo de cada Estado-Membro não pode negociar e firmar acordos bilaterais com países fora do bloco.

Os acordos comerciais podem reduzir os custos relacionados ao comércio, pois, diminuem as tarifas aduaneiras aplicadas, proporcionando oportunidades para investimentos, além de trazerem maior segurança normativa com a implementação de regras objetivas em questões relacionadas a compras públicas, direitos autorais, entre outros temas.

Para além disso, a dinâmica atual do comércio global impõe a necessidade de transformações nas cadeias de abastecimento, em virtude da fragmentação da produção, já que um produto exportado considerado como originário de um determinado país do bloco europeu, pode ter parte significativa dos insumos utilizados em sua composição fabricados por pequenas e médias indústrias de outros países que não desempenham a atividade de exportação, atuando apenas como fornecedores de insumos intermediários.

Desse modo, os acordos de livre comércio são alternativas para incremento das relações comerciais regionais e com blocos de menor desenvolvimento. Ao verificar os acordos atuais firmados com países da África, Caribe e mais recentemente com MERCOSUL, observa-se temas mais abrangentes para viabilizar o desenvolvimento econômico.

De acordo com informações disponibilizadas pelo Conselho Europeu, mais de 30 milhões de empregos na UE dependem das exportações para fora do bloco. Além disso, preveem que 90% do crescimento mundial no futuro ocorra fora das fronteiras da Europa. Assim, o comércio é um vetor de crescimento e uma prioridade para o bloco

Conforme abordado anteriormente, as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia não são definidas individualmente pelos Estados-membros, mas sim, pelo Conselho, no entanto, acordos que abrangem temas de responsabilidade mista, só poderão ser celebrados após a ratificação por todos os Estados-membros.

Atualmente a União Europeia possui uma rede de 47 acordos preferenciais com 79 parceiros. Tais acordos variam em função do conteúdo:

1. Acordos de parceria econômica (APE) – apoiam o desenvolvimento dos parceiros comerciais;
2. Acordos de comércio livre (ALC) – possibilitam uma abertura recíproca dos mercados dos países desenvolvidos e das economias emergentes mediante a concessão de acesso preferencial aos mercados;
3. Acordos de associação (AA) – reforçam acordos políticos mais abrangentes;
4. Acordos comerciais não preferenciais que estão integrados em acordos mais amplos, como os acordos de parceria e cooperação (APC).

Esses acordos têm como base as regras estabelecidas no artigo 218º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Tais acordos objetivam a redução ou eliminação de tarifas, facilitação de comércio e maior acesso a mercados.

Tabela 4 - Acordos em vigor na União Europeia

País/ Região	Acordo	Situação
Albânia (Balcãs Ocidentais)	Acordo de Estabilização e Associação	Em vigor desde 2009

Bósnia e Herzegovina (Balcãs Ocidentais)	Acordo de Estabilização e Associação	Em vigor desde 2015
Costa do Marfim (África Ocidental)	Trampolim Acordo de Parceria Económica	Aplicado provisoriamente desde 2016
Gana (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica intermediário aplicado provisoriamente	Aplicado provisoriamente desde 2016
Montenegro (Balcãs Ocidentais)	Acordo de Estabilização e Associação	Em vigor desde 2010
Macedônia do Norte (Balcãs Ocidentais)	Acordo de Estabilização e Associação	Em vigor desde 2004
Sérvia (Balcãs Ocidentais)	Acordo de Estabilização e Associação	Em vigor desde 2013
Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Jamaica, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago (CARIFORUM)	Parceria Económica	Aplicado provisoriamente desde 2008
Botswana, Suazilândia, Lesoto, Moçambique, Namíbia (SADC)	Acordo de Parceria Económica	Provisoriamente aplicado desde 2016
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá (América Central)	Acordo de Associação com um forte componente comercial	Aplicado provisoriamente desde 2013
Camarões (África Central)	Acordo de Parceria Económica Provisória	Aplicado provisoriamente desde 2014
Madagascar, Ilhas Maurício, Seychelles, Zimbábue (ESA)	Acordo de Parceria Económica	Aplicado provisoriamente desde 2012, as negociações para modernização começaram em

		2019
Comores (ESA)	Acordo de Parceria Econômica Provisória	Aplicado provisoriamente desde 2019, as negociações para modernização começaram em 2019
Argélia	Acordo de Associação	Em vigor desde 2005
Andorra	União aduaneira	Em vigor desde 1991
Armênia	Acordo de parceria abrangente e aprimorado	Aplica-se provisoriamente desde junho de 2018
Azerbaijão	Acordo de Parceria e Cooperação	Em vigor desde 1999, as negociações de modernização começaram em 2017, suspensas desde 2019
Canadá	Acordo Econômico e Comercial Abrangente (CETA)	Aplicado provisoriamente desde 2017
Chile	Acordo de Associação e Protocolo Adicional	Em vigor desde 2003, as negociações de modernização começaram em 2017, suspensas desde 2019
Colômbia (com Equador e Peru)	Acordo comercial	Aplicado provisoriamente desde 2013
Equador (com Colômbia e Peru)	Acordo comercial	Aplicado provisoriamente desde 2013
Egito	Acordo de Associação	Em vigor desde 2004
ilhas Faroé	Acordo	Em vigor desde 1997
Fiji (Pacífico)	Acordo de Associação Provisório	Aplicado provisoriamente desde 2014
Georgia	Acordo de Associação	Em vigor desde 2016
Islândia	Acordo de Área Econômica	Em vigor desde 1994
Israel	Acordo de Associação	Em vigor desde 2000
Iraque	Acordo de Parceria e Cooperação	Aplicado provisoriamente desde 2012
Japão	Acordo Global	Em vigor desde 2019

Jordânia	Acordo de Associação	Em vigor desde 2002
Cazaquistão	Acordo de Parceria e Cooperação Reforçada	Aplicado provisoriamente desde 2016
Kosovo *	Acordo de Estabilização e Associação	Em vigor desde 2016
Líbano	Acordo de Associação	Em vigor desde 2006
Liechtenstein	Acordo de Área Econômica	Em vigor desde 1995
México	Acordo Global	Em vigor desde 2000, as negociações sobre a modernização começaram em 2016, 'Acordo de princípio' na parte comercial alcançado em 2018
Moldova	Acordo de Associação	Em vigor desde 2016
Marrocos	Acordo de Associação	Em vigor desde 2000, as negociações de modernização começaram em 2013, suspensas desde 2014
Noruega	Acordo de Área Econômica	Em vigor desde 1994
Autoridade Palestina	Acordo de Associação Provisório	Em vigor desde 1997
Papua Nova Guiné (com Fiji)	Acordo de Associação Provisório	Aplicado provisoriamente desde 2013
Peru (com Colômbia e Equador)	Acordo comercial	Aplicado provisoriamente desde 2013
Samoa (Pacífico)	Acordo de Parceria Econômica	Aplicado provisoriamente desde 2018
San Marino	União aduaneira	Em vigor desde 1991
Cingapura	Acordo de Livre Comércio	Em vigor desde 2019
Ilhas Salomão (Pacífico)	Acordo de Parceria Econômica	Aplicado provisoriamente desde 2020
África do Sul	Acordo de Parceria Econômica	Provisoriamente aplicado desde 2016
Coreia do Sul	Acordo de Livre Comércio	Em vigor desde 2015

Suíça	Acordo	Em vigor desde 1973
Tunísia	Acordo de Associação	Em vigor desde 1998, as negociações de modernização começaram em 2015, suspensas desde 2019
Turquia	União aduaneira	Em vigor desde 1995
Ucrânia	Acordo de Livre Comércio Abrangente e Profundo	Aplicado provisoriamente desde 2016
Reino Unido	Acordo de Comércio e Cooperação	Em vigor desde 2021
Vietnã	Acordo de Livre Comércio	Em vigor desde 2020

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de UNIÃO EUROPEIA ([2021h])

Tabela 5 - Acordos em adoção ou retificação na União Europeia

País/ Região	Acordo	Situação
Argentina (MERCOSUL)	Acordo de Associação MERCOSUL	Negociações concluídas em junho de 2019
Brasil (MERCOSUL)	Acordo de Associação MERCOSUL	Negociações concluídas em junho de 2019
Paraguai (MERCOSUL)	Acordo de Associação MERCOSUL	Negociações concluídas em junho de 2019
Uruguai (MERCOSUL)	Acordo de Associação MERCOSUL	Negociações concluídas em junho de 2019
Benin (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Burkina Faso (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Cabo Verde (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Gâmbia (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Guiné (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes

Guiné-Bissau (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Libéria (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Mali (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Mauritânia (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Níger (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Nigéria (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Não assinou ou ratificou acordo
Senegal (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Serra Leoa (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Togo (África Ocidental)	Acordo de parceria econômica	Assinado, aguardando assinatura de todas as partes
Burundi (EAC)	Acordo de parceria econômica	Não assinou ou ratificou acordo
Quênia (EAC)	Acordo de parceria econômica	Assinado e ratificado, aplicação provisória quando todos os países da EAC assinam e ratificam
Ruanda (EAC)	Acordo de parceria econômica	Aplicação provisória assinada quando todos os países da EAC assinam e ratificam
Tanzânia (EAC)	Acordo de parceria econômica	Não assinou ou ratificou acordo
Uganda (EAC)	Acordo de parceria econômica	Não assinou ou ratificou acordo
Haiti (CARIFORUM)	Acordo de comércio preferencial em adoção / ratificação	Não assinou ou ratificou acordo

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de UNIÃO EUROPEIA ([2021h])

Tabela 6 - Acordos em negociação na União Europeia

País/ Região	Acordo	Situação
Austrália	Acordo da Austrália	Negociações lançadas em 2018
China	Acordo de investimento UE-China	Negociações lançadas em 2013
Indonésia	Acordo de Livre Comércio	Negociações lançadas em 2016
Nova Zelândia	Acordo da Nova Zelândia	Negociações lançadas em 2018
Filipinas	Acordo de Livre Comércio	Negociações lançadas em 2015

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de UNIÃO EUROPEIA ([2021h])

O comércio mundial enfrenta cada vez mais disputas relacionadas a tarifas mais altas, maior competitividade e incerteza geopolítica. Ademais, parcela significativa do comércio global é realizado entre países em desenvolvimento. Deste modo, o capítulo a seguir visa demonstrar como a integração às cadeias de valor pode acelerar os níveis de competitividade, bem como, explorar como tais cadeias ditas “globais” estão migrando cada vez mais para a consolidação a partir de parceiros regionais, e geralmente estão associadas a um acordo comercial abrangente como o MERCOSUL ou entre MERCOSUL e União Europeia.

3 INTEGRAÇÃO PRODUTIVA, FRAGMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO E CGV.

O capítulo irá apresentar o processo de integração produtiva, que nas últimas duas décadas passou a ser representado pela fragmentação da produção, definido além das fronteiras geográficas de um determinado país. Com a modificação da estrutura, a produção passa a acontecer de forma segmentada e o processo de manufatura, que antes ocorria em apenas um país ou região, passa a ter cada uma de suas etapas produtivas divididas em diversos países. Os autores que estudam o assunto passaram a nomear esse fenômeno como cadeias de valor, já que a cada etapa concluída agrega-se valor ao bem que está sendo fabricado. As cadeias de valor se intensificaram com o advento da tecnologia, no entanto, as cadeias de valor, antes de fenômenos globais, seriam fenômenos regionais, já que os blocos regionais de comércio contribuem para a formação de cadeias de valor entre seus membros.

Essa abordagem fomenta a discussão relacionada aos custos do comércio de bens e quais os impactos para os países que se inserem nesse contexto, sobretudo, utilizando os acordos de comércio e políticas de conteúdo regional negociadas pelos países-membros.

Conforme divulgado no Resumo Informativo elaborado pelo governo brasileiro sobre o Acordo de Associação UE-Mercosul, o acordo impulsionara a criação de cadeias globais de produção, ampliando a inserção dos países no MERCOSUL, mas, sobretudo, do Brasil no comércio internacional (BRASIL, 2019).

Sendo assim, esse capítulo analisa, porém não de maneira exaustiva, o conceito de cadeias de valor e o possível impacto para a criação de cadeias regionais¹⁵ por meio dos acordos em que o Brasil é parte.

3.1 Contextualizado as cadeias globais de valor

As cadeias globais de valor (CGV) têm sido um tema recorrente na agenda da comunidade de comércio internacional, trazendo à tona reflexões sobre o impacto da inserção dos países na fragmentação das diferentes etapas do ciclo produtivo de bens e serviços e, sobretudo, quais os obstáculos para a integração produtiva em âmbito global.

¹⁵ “Hoje, grande parte do comércio e da produção mundial ocorre dentro dos chamados cadeias de valor, sejam elas regionais ou globais” (CEPAL, 2014, p. 42, tradução nossa).

Pode-se entender cadeias de valor como todas as etapas e atividades desempenhadas por empresas para a produção de um determinado produto, desde a concepção de seu projeto, até as etapas produtivas, marketing e logística. A formação das CGV pode ser considerada uma consequência do avanço e aprofundamento da globalização econômica dos últimos vinte anos, já que a integração de processos não se limita a apenas uma empresa ou unidade produtiva, tão pouco, se limita geograficamente, podendo estar alocada em diferentes países. “Os insumos vêm de dezenas de países, e os produtos acabados são vendidos localmente e exportados para os mercados mundiais” (STURGEON *et al.*, 2013, p. 26).

Quão intensiva é a fragmentação da produção alocada fora das fronteiras nacionais é o que molda o conceito de cadeias globais de valor. Para Richard Baldwin (2016), em texto publicado no livro *Making Global Value Chains Work for Development*, as CGV transformaram o comércio internacional. Para o autor, a globalização do século XX teve como foco a produção local e a venda externa, termo em inglês “*made-here-sold-there goods*”, mas a globalização do século XXI envolve fábricas que cruzam fronteiras, fluxos comerciais intra-fábricas, *know-how*, investimento, treinamento, ideias sendo etapas internacionais do comércio.

Porém, cabe destacar que não se trata de um fenômeno novo, já que há empresas que operam há anos no cenário internacional, com a instalação de fábricas no exterior e até a terceirização de serviços nos países onde suas filiais são instaladas. Os países passaram a competir em todos os estágios da produção e não mais apenas ao comercializar o produto final.

Sob a perspectiva das CGV, a participação de insumos estrangeiros no valor agregado das exportações é de suma importância, pois as cadeias produtivas com maior grau de integração ampliam o intercâmbio de bens intermediários e insumos industriais entre os países. Além disso, outros pontos são determinantes na inserção dos países nas cadeias globais e, sobretudo, para a competitividade do produto no mercado global, dentre eles, a infraestrutura e a logística.

Ao facilitar as importações com medidas como a redução de tarifas de importação, abre-se espaço para a importação em maior volume de produtos, disponíveis com preços mais competitivos e, como consequência, impactos negativos à indústria nacional. Nessa lógica, as exportações realizadas por esses países não seriam afetadas ou, se afetadas, o impacto seria negativo, como consequência dos prejuízos sofridos pela indústria local. Entretanto, não se pode deixar de avaliar a relação entre a abertura e a integração da indústria nacional às cadeias de valor, já que a importação de bens poderia elevar a produtividade e favorecer as exportações.

Para Roberto Fendt (2014) as mudanças estruturais observadas no comércio mundial tornaram o protecionismo contraproducente para proteger empregos em um mundo de cadeias globais de valor, uma vez que as barreiras comerciais impostas aos insumos penalizam as exportações e reduzem o conteúdo tecnológico da produção destinada ao mercado interno. Nesse sentido, um maior fluxo de importações alavanca o fluxo de exportações.

Inúmeras definições estão sendo propostas para cadeias globais de valor. A mais simples identifica uma cadeia como o conjunto de atividades necessárias à produção e entrega do produto ao consumidor final, incluindo serviços anteriores à produção como P&D, software, design, branding, financiamento, sistemas de integração de atividades, assim como serviços de pós-produção, tais como logística e serviços pós-venda. Existem cadeias orientadas pelo produtor, para produtos de alta tecnologia baseados em capital, e cadeias orientadas para o consumidor, para produtos de massa, baseados em salários reduzidos. (THORSTENSEN; FERRAZ; GUTIERRE, 2014, p. 66).

No entanto, é importante criar políticas públicas para o desenvolvimento de uma política industrial consistente e integrada. Para Veiga e Rios (2015) há dois pontos de destaque: mais que globais, as cadeias de valor são um fenômeno regional; e a constituição de blocos de comércio regionais contribui para a criação e consolidação de cadeias de valor entre os países-membros do bloco. Assim, é interessante compreender de que maneira a integração entre blocos por meio de acordos de comércio poderia favorecer e consolidar cadeias em nível regional e se, porventura, o estabelecimento de outros arranjos em escala global causaria impacto negativo a essas cadeias.

Na avaliação do desenvolvimento de novas estruturas produtivas em nível global, o custo produtivo pode ser considerado o ponto de partida para o incremento de cadeias produtivas em âmbito regional ou global. Para Karla Souza e Marta Castilho (2016, p. 46), as empresas passaram a fragmentar suas etapas produtivas em locais distintos, de forma a aproveitar as vantagens comparativas de cada região e maximizar a eficiência produtiva. Essa localização pode ocorrer via implantação de uma filial, através da abertura de filiais (IDE) ou via subcontratação (*outsourcing*). Para Julia Callegari, Tatiana Melo e Carlos Eduardo Carvalho (2018), o objetivo central das empresas líderes na fragmentação da produção fora de seu território nacional é a redução de custos e a melhoria da qualidade, de forma a expandir ou manter a sua posição nos mercados em que participam.

O estabelecimento de cadeias globais e/ou regionais pressupõe regras que facilitem as negociações de bens e serviços e garantias aos investimentos. No entanto, ao se avaliar as

questões regulatórias, a aplicação pode não ser possível em todos os segmentos produtivos. Para Fendt (2014), acordos preferenciais de comércio vêm sendo firmados cada vez em maior número, em decorrência de uma dificuldade percebida do sistema multilateral de comércio de propor soluções aos desafios postos pela generalização das CGV.

Com esse novo arranjo global, mudanças significativas começaram a ocorrer na economia internacional. Regiões e países começaram a entrar no mercado global como produtores de bens intermediários, que atualmente respondem por mais de 60% do comércio mundial. A especialização em peças e subprocessos específicos tornou-se uma alternativa mais competitiva à integração vertical da produção dentro de um país e os acordos comerciais bilaterais ou regionais estão lentamente substituindo as negociações multilaterais. (CALLEGARI; MELO; CARVALHO, 2018, p. 2, tradução nossa).

Lia Pereira (2014, p. 28), apresenta um argumento otimista ao abordar a possibilidade criada de inclusão de países com menor grau de desenvolvimento em cadeias de alto valor tecnológico. Desse modo, esses países passariam a ser exportadores de manufaturas sem que, necessariamente, passem por todas as etapas de um processo de industrialização. No entanto, destaca que essa visão não considera que, ao facilitar a mobilidade do capital, essa estrutura também poderá mudar de lugar, caso sejam identificadas novas vantagens locacionais. A necessidade de desenvolvimento de competitividade de forma endógena, com destaque para a capacidade de adaptar e criar produtos, serviços e tecnologia, também é relevante. Para a autora, a principal fonte de competitividade não é o baixo custo da mão de obra, mas, a sua produtividade associada à sua qualificação e educação.

Durante a década de 1990 e início dos anos 2000, grande parte das empresas que buscavam expandir sua presença global baseavam seus estudos de mercado em custos relacionados à mão-de-obra. No entanto, um fator que deve ser levado em consideração é a nova dinâmica aplicada ao comércio internacional, que se torna a cada dia mais regionalizado.

As cadeias de valor na última década passaram por uma nova dinâmica, tornando-se mais intensivas em conhecimento e demandando mão-de-obra cada vez mais qualificada. Ao mesmo tempo que a produção tem se concentrado em locais próximos aos mercados de destino, de acordo com estudo publicado pela McKinsey Global Institute (MGI), a demanda crescente na China e no resto do mundo em desenvolvimento, permitiu aos países com grande mercado consumidor absorver sua produção incrementando o crescimento de cadeias de suprimentos

domésticas mais abrangentes nesses países, deste modo, esses países iniciaram um processo de redução da dependência de importações de bens intermediários (LUND *et al.*, 2019).

De acordo com dados publicados pelo McKinsey Global Institute, a participação do comércio de mercadorias entre países da mesma região, em oposição ao comércio de países mais distantes, caiu de 51% em 2000 para 45% em 2012 (LUND *et al.*, 2019). Assim, a participação inter-regional do comércio global de bens aumentou 2,7 pontos percentuais desde 2013. A regionalização é aparente nas cadeias de valor de maior tecnologia, e essa percepção também foi reforçada sobremaneira em 2020, com o início da pandemia da COVID-19, já que o colapso no fornecimento de materiais causado pela pandemia revelou deficiência e pontos de menor resiliência nas cadeias globais existentes. Para o instituto, essa tendência também pode acelerar em outras cadeias de valor, pois a automação reduz a importância dos custos de mão de obra e aumenta a importância da velocidade de comercialização nas decisões da empresa, sobre onde adquirir os insumos e produzir mercadorias.

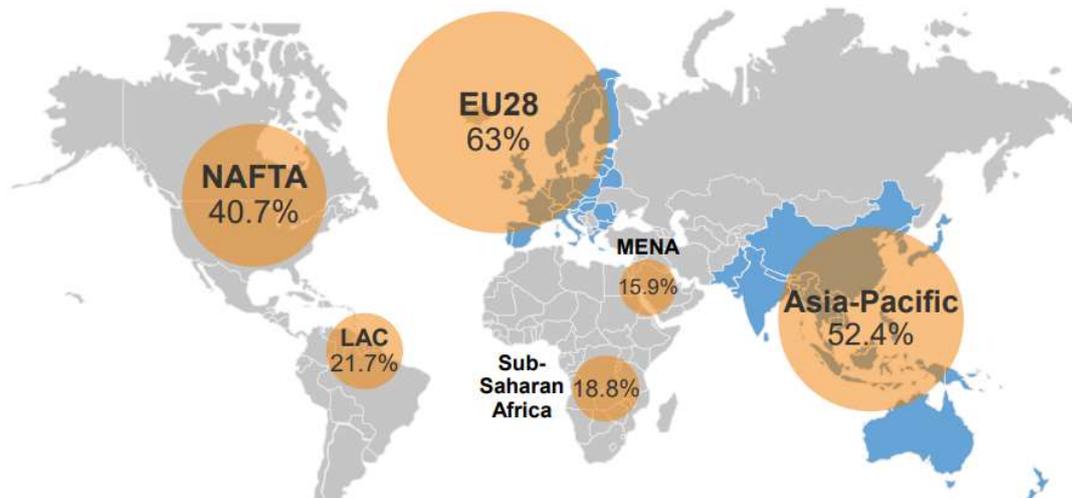
Outro fator que demonstra a tendência de regionalização das cadeias de valor na última década é o crescimento do mercado asiático em relação ao crescimento global. Segundo dados da McKinsey, as multinacionais instaladas em países como China, Índia e outras grandes economias emergentes, em geral, escolhem sua localização com a intenção de absorver a demanda do mercado consumidor local. Assim, à medida que a prosperidade aumenta, esses países passam a ser as principais fontes de crescimento global, e a busca de empresas por esses mercados reforçará a regionalização dessas cadeias (LUND *et al.*, 2020).

Exemplos de setores que têm se tornado cada vez mais concentrados regionalmente são o automotivo, eletroeletrônico e de tecnologia, tendo como destaque sua presença na Ásia e Europa. Como já discutimos anteriormente, tal tendência está relacionada à proximidade da demanda e ao mercado consumidor.

Segundo dados divulgados pelo McKinsey Global Institute, mais da metade do comércio de mercadorias em 2019 era inter-regional na União Europeia, quando composta por 28 membros, seguido de Ásia-Pacífico. A figura abaixo demonstra a participação do comércio inter-regional de mercadorias por região em 2017.

Dentre os motivos da negociação em determinada região pode-se destacar o estreitamento de relações com fornecedores e o aumento da agilidade na distribuição de produtos ao mercado, em virtude da proximidade com os clientes.

Figura 5 - Participação do comércio intra-regional de mercadorias por região em 2017



Fonte: MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2019)

3.2 O Brasil nas cadeias de valor

O papel do Brasil nas CGV leva em consideração a posição do país no grupo dos BRIC e, em particular, a relação bilateral Brasil-China, que motivou a “primarização” das exportações brasileiras, que com a enorme demanda da China direcionou suas exportações para produtos do setor primário com níveis relativamente baixos de processamento (STURGEON *et al.*, 2013).

Quando abordamos questões relacionadas à regionalização da produção, é possível traçar um paralelo com a atual política de negociação de acordos de comércio do Brasil e sua estratégia industrial de adensamento das cadeias produtivas locais, a partir de acordos baseados em regras que exigem a aplicação de insumos produzidos no mercado nacional, na fabricação de produtos que serão exportados pelo Brasil. Nesse caso, destaca-se a baixa competitividade da produção brasileira de produtos que serão exportados, quando considerada as altas tarifas de importação de insumos intermediários que serão utilizados para fabricar os bens que serão exportados, o que acarreta baixa integração do Brasil às cadeias em âmbito global.

Assim, a inserção singular do Brasil nas CGVs pode ser caracterizada por (i) um setor industrial altamente voltado para o mercado interno e impulsionado por altos investimentos estrangeiros diretos e importados de média-alta tecnologia; e (ii) aumentar as exportações de bens básicos. Em ambientes informais, esse processo tem sido descrito como uma espécie de “indústria maquiladora invertida”, voltada para o mercado interno. (CALLEGARI; MELO; CARVALHO, 2018, p. 2, tradução nossa).

Como destacado anteriormente, o viés protecionista da economia brasileira se coloca como principal entrave para o desenvolvimento dessas cadeias. O foco das exportações brasileiras na produção de commodities, utilizadas como insumos para a produção, possui baixa participação nas CGV. A cadeia de valor ilustra essa afirmação, uma vez que, cerca de 95% das exportações de soja do Brasil para a China, em 2009, foram de grãos não processados. Por outro lado, praticamente não houve exportação do farelo, farinha ou óleo de soja para a China (STURGEON *et al.*, 2013).

Para colocar em prática a estratégia de promover sua indústria de processamento de soja, a China impôs uma tarifa de 9% sobre as importações de óleo de soja, enquanto a tarifa sobre as importações de soja não processada foi de apenas 3%. As importações de outros produtos derivados da soja, com maior grau de processamento, também pagavam na China uma alíquota mais elevada do imposto ao valor agregado do que os grãos não processados. Esta mesma política protecionista de barreiras tarifárias e não tarifárias impostas pelo governo chinês para proteger seus produtores nacionais foi aplicada a uma gama de outros bens primários e produtos intermediários processados do Brasil, incluindo couro, ferro e aço, celulose e papel (JENKINS *apud* STURGEON *et al.*, 2013, p. 29).

Um estudo organizado pela CNI, em parceria com a TOTVS e elaborado pelos pesquisadores Tim Sturgeon e Mark Dallas, do Industrial Performance Center do Massachusetts Technology Institute (IPC-MIT) e do Union College, respectivamente, mostra que, entre 2001 a 2020, a participação de soja, petróleo bruto e minérios subiu de 11% para 35% da pauta exportadora do Brasil (STURGEON; DALLAS, 2021).

Nesse sentido, para uma maior inserção, é necessário consolidar a participação industrial, por meio de setores e empresas internacionalizadas ligados à inovação, tecnologia e pesquisa, além da utilização de insumos importados, de modo a integrar todo o processo de fabricação de bens.

A efetivação do Acordo MERCOSUL-União Europeia ou a consolidação de novos tratados bilaterais podem ser particularmente estratégicos, pois a presença de empresas europeias, em especial alemãs, que têm indústrias de produção no Brasil, é muito substancial. Acordos como esses podem tornar esse parque industrial que os europeus já têm no Brasil como um braço estratégico de exportação para vários países, inclusive os Estados Unidos [...]. Este é, de fato, um novo paradigma: possuindo diversas filiais de empresas europeias, o país se posiciona como plataforma de exportação para o mercado norte-americano, adquirindo também um papel estratégico de supridor para as cadeias de valor nos Estados Unidos. Essa situação já aconteceu efetivamente

com o aço e pode ocorrer com várias outras áreas de manufatura, nas quais podemos receber componentes europeus, terminar a montagem no Brasil e exportar bens e serviços para toda a América. (CLARK, 2020, p. 147).

No entanto, os pesquisadores apresentam três conclusões principais quanto ao posicionamento dos países nas CGV e o impacto da posição assumida. Para os países com foco no processamento de exportação, pode haver um crescimento rápido atrelado à receita com exportações, no entanto, é provável que serão deixadas de lado funções de alto valor agregado como Pesquisa e Desenvolvimento de Produtos, Marketing e Comando e Controle da CGV. Em países que concentram mais atividades em elos de maior geração de valor (Pesquisa, Marketing e comando e controle das cadeias de valor, há uma maior concentração de trabalho mais qualificado e desenvolvimento de atividades mais abstratas o que resulta em uma polarização do emprego, como fruto da desindustrialização.

Já os países mais especializados estarão presentes em segmentos de alto valor agregado, mas sofrerão com a oferta de emprego quando a produção em larga escala ocorrer em países focados no processamento de exportação. Por fim, os exportadores de produtos intermediários de alto valor agregado (materiais, peças, componentes e serviços), apesar de assumir o topo da cadeia, correm o risco de ter seus recursos canibalizados e obsoletos, quando as tecnologias e a demanda mudarem com base nos acontecimentos em países focados em inovação, comando e controle.

O estudo sugere, ainda, que o Brasil não desempenha papel relevante em inovação e controle, processamento de exportação, ou exportação de peças e componentes, pois, conforme explorado anteriormente, o país depende cada vez mais dos recursos naturais e sua participação nas CGV se reduz a abrigar as filiais de empresas multinacionais em setores com alta intensidade tecnológica, que produzem para o mercado interno, como veículos automotivos, eletrônicos e energia elétrica. Dados do estudo apontam que, as filiais dessas empresas estrangeiras representaram cerca de um terço das receitas das 500 maiores empresas que atuaram no Brasil em 2019. A produção nessas indústrias, em sua maioria, depende da importação de grandes quantidades de peças e componentes com tecnologia avançada, além disso, as importações são encarecidas pelos elevados custos e uma carga tributária alta e complexa, além da logística ruim.

O Brasil importa produtos intermediários mais do que exporta produtos finais e sua produção se destina em geral ao mercado interno. Quando consideradas as exportações, elas incorporam alguma parcela de produtos intermediários importados. Os autores sugerem que o

Brasil é altamente dependente da China, não somente como destino das suas exportações de commodities, mas também como fonte de produtos intermediários de alto valor agregado adquiridos por empresas líderes e seus fornecedores que atuam no Brasil. No entanto, o comércio industrial é mais intensivo com Estados Unidos, Europa e América Latina, e esses podem ser priorizados.

Sendo assim, é possível estabelecer uma relação de complementaridade entre o bloco Europeu e o Brasil, juntamente com os demais países do MERCOSUL. De um lado, o MERCOSUL, região predominantemente de países em desenvolvimento com estruturas econômicas mais frágeis em determinados setores, no entanto, imbatível em seu potencial agroexportador, e do outro lado, a União Europeia destacando-se por seu potencial nos setores químico, automotivo e de máquinas em geral.

O setor industrial dos países do MERCOSUL poderia oferecer às indústrias europeias a oportunidade de distribuição de seus produtos. Contudo, a tabela a seguir demonstra a predominância de produtos agrícolas nas exportações do Brasil com destino à UE, o que, de acordo com Baumann (2021), assegura que o grau de participação do Brasil nas exportações globais não seja ainda mais reduzido. Segundo o autor, a participação dos produtos brasileiros manufaturados no cenário mundial continua sendo insuficiente, com perda sistemática de participação no comércio internacional.

Tabela 7 - Comércio bilateral entre Brasil e União Europeia - Exportações

Código SH	Produto	Exportações do Brasil para a União Europeia (UE 27)		As importações da União Europeia (UE 27) do mundo		As exportações do Brasil para o mundo	
		Valor em 2018 (milhões de dólares)	Valor em 2019 (milhões de dólares)	Valor em 2018 (milhões de dólares)	Valor em 2019 (milhões de dólares)	Valor em 2018 (milhões de dólares)	Valor em 2019 (milhões de dólares)
TOTAL	Todos os produtos	\$ 39	\$ 33	\$ 5.604	\$ 5.380	\$ 240	\$ 224
26	Minérios, escórias e cinzas	\$ 4	\$ 3	\$ 35	\$ 33	\$ 24	\$ 25
27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; substâncias betuminosas; minerais...	\$ 3	\$ 3	\$ 653	\$ 582	\$ 30	\$ 30
12	Sementes oleaginosas e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutas diversos; industrial ou medicinal...	\$ 2	\$ 2	\$ 24	\$ 23	\$ 34	\$ 26
23	Resíduos e desperdícios das indústrias	\$ 3	\$ 3	\$ 29	\$ 28	\$ 7	\$ 6

	alimentares; ração animal preparada						
'09	Coffee, tea, maté and spices	\$ 2	\$ 2	\$ 19	\$ 18	\$ 5	\$ 5
47	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel recuperado (resíduos e sucata)	\$ 3	\$ 2	\$ 17	\$ 14	\$ 8	\$ 7
72	Ferro e aço	\$ 2	\$ 2	\$ 163	\$ 138	\$ 12	\$ 11
84	Máquinas, aparelhos mecânicos, reatores nucleares, caldeiras; partes	\$ 3	\$ 2	\$ 653	\$ 637	\$ 15	\$ 12
20	Preparações de legumes, frutas, nozes ou outras partes de plantas	\$ 1,3	\$ 1,4	\$ 26	\$ 25	\$ 3	\$ 2
71	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas, metais preciosos,	\$ 0,5	\$ 0,6	\$ 67	\$ 68	\$ 3	\$ 4

	metais folheados ou chapeados						
02	Carne e miudezas comestíveis	\$ 0,9	\$ 0,7	\$ 41	\$ 40	\$ 13	\$ 15
10	Cereais	\$ 0,7	\$ 0,9	\$ 22	\$ 22	\$ 5	\$ 8

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ITC ([2022b])

Tabela 8 - Comércio bilateral entre Brasil e União Europeia (UE 27) - Importações

Código SH	Produtos	Importações do Brasil da União Europeia (UE 27)		As exportações da União Europeia (UE 27) para o mundo			As importações do Brasil do mundo
		Valor em 2018 (milhões de dólares)	Valor em 2019 (milhões de dólares)	Valor em 2018 (milhões de dólares)	Valor em 2019 (milhões de dólares)	Valor em 2018 (milhões de dólares)	Valor em 2019 (milhões de dólares)
TOTAL	Tudo produtos	\$ 33	\$ 31	\$ 5.826	\$ 5.648	\$ 181	\$ 177
84	Máquinas, aparelhos mecânicos, reatores nucleares, caldeiras; partes dele	\$ 6	\$ 6	\$ 814	\$ 790	\$ 19	\$ 21
30	Farmacêutico produtos	\$ 4	\$ 4	\$ 358	\$ 376	\$ 7	\$ 7

87	Veículos exceto material circulante ferroviário ou eléctrico, e suas partes e acessórios	\$ 2	\$ 2	\$ 709	\$ 683	\$ 14	\$ 12
29	Orgânico produtos químicos	\$ 3	\$ 2	\$ 159	\$ 146	\$ 11	\$ 11
85	Máquinas e equipamentos eléctricos e suas partes; gravadores e reprodutores de som, televisão . . .	\$ 2	\$ 2	\$ 541	\$ 530	\$ 22	\$ 22
39	Plásticos e artigos do mesmo	\$ 2	\$ 1	\$ 248	\$ 230	\$ 7	\$ 7
90	Óptico, fotográfico, cinematográfico, de medição, verificação, precisão, médico ou cirúrgico . . .	\$ 2	\$ 2	\$ 214	\$ 216	\$ 6	\$ 5
27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; substâncias betuminosas; minerais . . .	\$ 2	\$ 2	\$ 304	\$ 274	\$ 26	\$ 24
38	Diversos produtos químico	\$ 1,3	\$ 1,4	\$ 91,0	\$ 90,1	\$ 4,9	\$ 5,4
31	Fertilizantes	\$ 0,7	\$ 0,8	\$ 11,3	\$ 11,6	\$ 8,6	\$ 9,1

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ITC ([2022b])

De acordo com Callegari, Melo e Carvalho (2018, p. 6), ao selecionar uma lista das 25 maiores economias em desenvolvimento, o Brasil está atrás de muitos países no que diz respeito à sua participação em CGV. Para os autores, o ponto mais crítico que determina a baixa participação do Brasil é o baixo uso de insumos importados em exportações, sugerindo que as importações são geralmente adquiridas para utilização no mercado doméstico. As importações de bens intermediários, apesar de representarem cerca de 70% das importações totais, foram utilizadas principalmente na produção de bens e serviços para os brasileiros.

Dentre os produtos básicos que concentram a maior parte dos bens intermediários importados e depois exportados pelo Brasil, com baixo nível de processamento, os autores destacam: agricultura (21%), mineração (20%), metais básicos (19%), alimentos (17%), produtos minerais (16%), papel e madeira (13%). Isso mostra que a participação do Brasil nas CGV está concentrada em commodities também em uma perspectiva retroativa, de acordo com Callegari, Melo e Carvalho (2018), utilizando dados do TiVA (Trade in Value Added) (TiVA DATABASE, [2022])¹⁶.

Com a pandemia do coronavírus (COVID-19), iniciada nos primeiros dias de 2020 na China, a consequente interrupção de cadeias de abastecimento globais nos primeiros meses daquele ano e o atribulado ambiente geopolítico marcado pela preocupação ocasionada por uma batalha comercial entre Estados Unidos e China, elevou-se o clima de desconfiança quanto à expansão e desempenho das CGV. Baumann (2021), observa um processo gradual de realocação de unidades produtivas, com saída de plantas da China em direção a outros países asiáticos ou mesmo a outras regiões. Nesse sentido, a decisão de onde localizar a produção não se baseia apenas em custo. Levando não só a dimensão geopolítica, mas escancarando uma nova preocupação com o desabastecimento de insumos, com efeitos danosos às linhas de produção, estimulando a mudança de etapas da produção para outros países.

Para o autor, as cadeias de produção têm se tornado menos intensivas no emprego de mão de obra, já que menos de 20% do comércio de bens é baseado em diferenças no custo do trabalho e, entre 2007 e 2017, as exportações reduziram de 28% para 22% da produção total nessas cadeias. Uma tendência de transformação vem se mostrando cada vez mais forte, mesmo antes da pandemia, rumo à regionalização. As CGV estão se tornando mais intensivas em conhecimento e emprego de trabalhadores qualificados, a concentração em termos regionais

¹⁶ O banco de dados TiVA, organizado pela Organização para a Economia, Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), aborda essa questão considerando o valor agregado por cada país na produção de bens e serviços que são consumidos mundialmente.

acontece sobretudo na Ásia e na Europa, dado que a produção tem se concentrado cada vez mais em locais próximos aos mercados de destino (Baumann (2021).

Nesse contexto, o Brasil estaria desfavorecido ao considerar que essa tendência pode privilegiar economias mais competitivas, exportadoras de serviços e responsáveis por boa parte da transferência de tecnologia importada pelo Brasil. Além disso, o Brasil também estaria com seu desempenho desfavorecido em virtude de barreiras comerciais e a deficiência de infraestrutura que encarecem os custos de produção. Esses e outros elementos (inclusive determinantes geográficos, como a localização do país em relação aos principais mercados, com implicações para o custo de transporte) têm contribuído para que o Brasil tenha menor participação em cadeias globais de valor BAUMANN (2021).

Como um dos resultados desse processo, houve aumento da participação dos produtos básicos nas exportações brasileiras e da participação dos produtos industrializados de alto valor agregado nas importações do país. Uma análise dos coeficientes de penetração das exportações e importações com base nos dados divulgados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) mostra que o coeficiente de exportação da indústria de transformação brasileira cresceu em média 0,1% ao ano durante o período de crescimento dos investimentos (2003 a 2008), o que significa que cresceu significativamente menos do que a indústria extrativa (4 por cento ao ano). Em contraste, o coeficiente de penetração de importações da indústria manufatureira cresceu consideravelmente (9% ao ano) devido ao impulso de segmentos de alta tecnologia, como tecnologia da informação, eletrônicos, dispositivos ópticos, produtos químicos e suprimentos elétricos. (CALLEGARI; MELO; CARVALHO, 2018, p. 8, tradução nossa).

Ao analisarmos o comportamento do setor industrial brasileiro é possível verificar os esforços para proteger a indústria nacional, no entanto, tal esforço ocasionou aumento das importações na indústria de transformação, com objetivo de atender ao mercado doméstico. Atualmente, o Brasil conta com diversas barreiras tarifárias e não tarifárias que dificultam a produção de bens competitivos para exportação.

Essas barreiras não só afetam diretamente o preço das importações, elevando seu custo no mercado interno, como também as exportações, encarecendo os insumos utilizados na produção de bens que serão exportados, afetando a competitividade da indústria exportadora. Para Baumann (2021), esse movimento favorece à adoção de barreiras de forma retaliatória, por parte de outros países.

Portanto, é relevante avaliar o papel dos acordos de comércio e sua relação com as cadeias de valor. Acordos de comércio poderiam figurar como uma estratégia para obtenção de

vantagens para setores industriais que, isoladamente, não conseguiriam atuar de forma competitiva nas exportações. No entanto, conforme afirma Baumann (2021, p. 32). “A discussão quanto aos aspectos positivos e negativos da participação em cadeias de valor é extensa”, por conseguinte, não seria possível esgotá-la nesse estudo.

3.3 Os acordos internacionais de comércio e as cadeias de valor

Com a reconfiguração das cadeias de valor nas últimas décadas, muitas empresas com presença em diversos países têm procurado, como estratégia, a redistribuição da produção para países próximos do mercado consumidor final, buscando principalmente maior resiliência. No entanto, quais fatores estabelecem a importância de cadeias para os países da América Latina? Ao participar de cadeias integradas, esses países aumentam sua produtividade ao dar espaço a processos industriais mais especializados, gerando a necessidade de mão de obra qualificada e permitindo a transferência de tecnologia. Por outro lado, para países menos desenvolvidos e com menor capacidade de formação de profissionais de maior capacidade técnica, essa reconfiguração de certa forma poderá representar um obstáculo.

É possível dizer que os acordos em âmbito regional aproximam redes de seus mercados finais, diminuindo custos, principalmente em virtude da diminuição dos embarques internacionais de longas distâncias. Um exemplo a ser citado é o da integração entre Canadá, Estados Unidos e México, onde por meio de um acordo, foi estabelecida uma rede de produção para a cadeia automotiva, onde as etapas acontecem nos três países antes da finalização do automóvel.

De acordo com publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de janeiro de 2020, a participação da América Latina e Caribe (ALC) nas CGV tem sido inferior à de outras regiões, como Ásia e União Europeia (BLYDE; TRACHTENBERG, 2020). Ao calcular o valor agregado estrangeiro nas exportações, o estudo concluiu que a região pode ser considerada como atrasada na extensão em que os bens e serviços estrangeiros são utilizados na produção da região. O valor agregado estrangeiro intrarregional na ALC é de 5%, enquanto o valor agregado estrangeiro intrarregional na Ásia é de 18% e na União Europeia, 24%. O estudo mostra que a baixa participação dos países latino-americanos é reflexo de políticas de comércio restritivas e de uma rede fragmentada de acordos de comércio. No entanto, afirma o estudo, nenhum acordo regional verdadeiro.

O ponto de descontinuidade seria a falta de sincronização de preferências tarifárias negociadas nesses acordos e as regras que podem impedir o comércio intrarregional e a formação de sofisticadas cadeias de suprimentos.

Como exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) cita as regras de origem, que são critérios que determinam, entre outras regras, o percentual de conteúdo importado de países não membros do acordo, que é agregado ao produto que será exportado. A falta de convergência das regras de origem¹⁷ negociadas entre os países pode significar que um produto considerado como originário de determinado país, pode não satisfazer os requisitos de origem negociados no acordo comercial entre outros países da mesma região, mesmo que existam membros comuns.

Para os estudiosos do BID, “essa falta de coordenação entre os acordos na ALC mantém as cadeias de suprimentos intra e extrarregionais fragmentadas, impedindo a formação de CGVs mais longas” (BLYDE; TRACHTENBERG, 2020). O estudo aponta também outros obstáculos a um comércio intrarregional totalmente liberalizado, como a redução das barreiras comerciais dos produtos que não constam nas listas de negociação de nenhum dos acordos, a consolidação e harmonização de acordos e o aumento da cobertura de produtos negociados para incluir aproximadamente 20% do comércio regional. Além disso, para o BID, a redução das barreiras extrabloco também teria impacto positivo ao aumentar as cadeias de suprimentos intra e extrarregionais.

Vale notar, conforme mostra o estudo, que países da mesma região tendem a se especializar em atividades semelhantes e decidir mover as atividades de produção de seus insumos dentro das fronteiras nacionais, para manter o controle sobre os custos ou simplesmente porque expandiram as capacidades de produção. Contudo, em virtude desse movimento de restrição, as ligações regionais podem ser as primeiras a serem perdidas quando as CGV quebram.

Deste modo, os países da América Latina, apesar das dificuldades, precisam avaliar políticas que reduzam as barreiras comerciais intra e extrarregionais para insumos manufaturados e simplifiquem a rede de preferências e requisitos de origem na região, só assim poderão superar sua baixa participação nas CGV. De todo modo, “o foco no aumento das cadeias de suprimentos intra-regionais ajudará a região a permanecer resiliente às

¹⁷ O conceito de regras de origem será melhor abordado no Capítulo 3.

desacelerações atuais e futuras nas CGVs” (BLYDE; TRACHTENBERG, 2020, p. 10, tradução nossa).

3.4 O Brasil e os acordos internacionais de comércio

Na última década, observamos o enfraquecimento das instituições internacionais e do sistema multilateral de comércio, bem como a perda de efetividade da Organização Mundial do Comércio (OMC), principalmente relacionado ao posicionamento adotado pelas grandes potências globais. Como exemplo, pode-se citar o governo do ex-presidente dos EUA Donald Trump, que ao assumir retirou os Estados Unidos da Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), interrompendo a tendência da construção de mega-acordos regionais e iniciando um período de tensões comerciais com a China, com impacto ao comércio em todo globo. Adiciona-se a isso a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit), que fomenta uma reflexão acerca da efetividade da integração regional e como as relações multilaterais e o comércio preferencial poderiam ser uma opção viável ao esvaziamento da OMC.

Há indicações de que o nacionalismo e os interesses políticos têm crescentemente assumido predominância em relação aos objetivos econômicos globais compartilhados pela maior parte dos países. O exemplo mais explícito é, provavelmente, o conjunto de posições adotadas pelos Estados Unidos nos últimos anos. Ao questionamento da atuação de diversos organismos multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), ao boicote às atividades no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a outras atitudes com relação a agendas globais (como a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, relativo ao clima, e do Acordo Transpacífico) soma-se um conjunto de medidas protecionistas, em que são afetadas as exportações de diversos países como a China e o Brasil. (BAUMANN, 2021, p. 22).

As tensões na União Europeia refletem consequências também para o MERCOSUL, quando consideramos as dificuldades de consenso entre os blocos desde o início das negociações. Somado a isso, as incertezas relacionadas ao futuro econômico do bloco europeu e a divergência de interesses nacionais podem dificultar ainda mais a aprovação dos Parlamentos de cada um dos Estados-membros.

Ademais, acordos demandam o desenvolvimento de cadeias de valor de âmbito regional com projeção global, bem como o aprofundamento de temas relacionados à facilitação do comércio e aperfeiçoamento regulatório, propriedade intelectual, compras e serviços governamentais, entre outros. Nesse sentido, as negociações em âmbito bilateral ou regional

parecem apresentar uma alternativa ao enfraquecimento da esfera multilateral onde, muitas vezes, os interesses políticos não convergentes impedem o avanço em temas sensíveis aos países em desenvolvimento, como o Brasil. As negociações em âmbito regional, por sua vez, oferecem a possibilidade de uma integração mais profunda, levando em consideração os interesses nacionais e também regionais convergentes. Negociações regionais também podem impulsionar o desenvolvimento e abertura de novos mercados.

No entanto, não é possível afirmar que os acordos regionais tragam apenas benefícios aos países em desenvolvimento, quando levada em consideração a oferta, por vezes, limitada, de produtos negociados e regras de origem severas que penalizam a aquisição de insumos de terceiros países. Para Baumann (2021), existe um razoável consenso de que a existência de acordos firmados não é uma condição suficiente para assegurar o desempenho.

Os acordos preferenciais têm a função de fomentar o comércio e o desenvolvimento econômico dos países-membros para a geração de ganhos mútuos. Para o autor, é possível imaginar que as condições preferenciais de acesso ao mercado sejam um facilitador do fluxo de exportações dos países signatários, acarretando condições menos favoráveis aos competidores, visto que seus produtos devem superar barreiras mais elevadas. Quanto maior o número de países e maior a oferta de produtos com preferência tarifária oferecida, melhor serão as condições de acesso ao mercado.

Vera Thorstensen e Lucas Ferraz (2013) destacam a importância da compreensão dos mega-acordos nas cadeias globais de valor. No caso desse estudo exploratório, não se pretende analisar de maneira exaustiva todos os acordos existentes na América Latina, mas por meio de uma breve contextualização dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL, avaliar os possíveis impactos econômicos das políticas de conteúdo regional para uma futura implementação do Acordo de Associação MERCOSUL -União Europeia. Para Baumann (2021), a existência de uma série de outros elementos mais determinantes dos fluxos de mercadorias do que a existência de acordos, não elimina a relevância de se considerar, em termos comparativos, a experiência brasileira com a adesão a acordos preferenciais.

Dessa maneira, contextualiza-se o processo de integração iniciado pela ALADI e os acordos de complementação econômica celebrados pelo Brasil nos últimos vinte anos, no entanto, o impacto da quantidade de preferências negociadas, individualmente ou em conjunto com o MERCOSUL, torna questionável a amplitude de tais acordos nas cadeias produtivas e a inserção internacional do país. Apresenta também a discussão relacionada aos custos do comércio de produtos e sua relação com as políticas de conteúdo regional negociadas nos

acordos comerciais que o Brasil é signatário, bem como o impacto da flexibilização das regras de origem na liberalização multilateral. É necessário avaliar se a decisão de realizar certa operação comercial pode ser estabelecida pelas preferências tarifárias concedidas por determinado acordo, tendo como fatores a isenção ou redução do imposto de importação e o grau de exigência da regra de origem, para a então concessão da preferência ofertada.

Por definição, “regras de origem preferenciais” são os critérios estabelecidos nos acordos comerciais que permitem determinar o país de origem da mercadoria e, por conseguinte, seu tratamento preferencial, com base no valor agregado e em conjunto com o processo de transformação. De maneira geral, a diversidade de regras estabelecidas e a rigidez aplicada pode resultar em barreiras ao comércio internacional, conflitando com a lógica atual de cadeias globais.

Para Baumann (2021), a escalada tarifária implica barreiras mais elevadas aos produtos com maior grau de transformação industrial do que às matérias-primas e alimentos não processados, o que pode explicar parte do baixo desempenho das manufaturas. O autor destaca também que a existência de acordos de preferências comerciais não determina condições diferenciadas de acesso a mercados.

No caso das barreiras que afetam a presença no mercado dos produtos brasileiros, é possível argumentar que sua incidência é diferenciada entre países, em função da composição da pauta exportadora. No caso do Brasil, o impacto das regras de origem reflete-se na construção de barreiras tarifárias que afetam a presença de produtos brasileiros no mercado externo, podendo variar a depender do acordo comercial, setor produtivo e destino das exportações, impactando diretamente o fluxo de exportações. Como exemplos pode-se citar os setores siderúrgico e têxtil.

Quanto às barreiras impostas pelo país, elas afetam tanto as importações, ao torná-las mais caras no mercado interno, quanto às exportações, na medida em que encarecem o acesso a bens de produção importados e, com isso, afetam a competitividade dos produtos exportados e/ou estimulam a adoção de barreiras de forma retaliatória, por parte de outros países. (BAUMANN, 2021, p. 24).

Os ACEs têm como objetivo estimular a produção industrial de seus membros e garantir condições igualitárias que facilitem a concorrência dos produtos. Tais acordos têm como base a redução de tarifas de importação aplicadas ao comércio entre os membros, bem como a eliminação de restrições não tarifárias.

Para o Ministério da Economia do Brasil, o país tem seguido uma estratégia fundamentada em três pilares: redução de barreiras não-tarifárias ao comércio internacional, modernização da estrutura tarifária do MERCOSUL e ampliação da rede de acordos de livre comércio do país – os quais vêm sendo implementados de forma paralela e gradual.

Em geral, os ACEs têm a finalidade de promover o comércio entre os países-membros, permitindo a diversificação da produção, ampliando as concessões tarifárias e fortalecendo a eliminação de restrições não-tarifárias. Habitualmente, o setor empresarial participa das negociações, sendo consultado para que os interesses sejam levados em conta durante a negociação.

Para que seja possível negociar melhores condições de acesso aos bens negociados, fica estabelecida a isenção parcial ou total de tarifas aplicadas à importação de bens, por meio da aplicação de preferências tarifárias. Nos Acordos negociados no âmbito do Tratado de Montevideu de 1980, entre os países da ALADI, a maioria contempla a negociação de preferências tarifárias, entretanto, é importante ressaltar que há, em alguns acordos, restrições em relação aos produtos com preferência oferecida e cronogramas de desgravação de tarifas.

Tabela 9 - Acordos celebrados do Brasil em vigor na ALADI

Acordo	Data de Internalização
Brasil - Uruguai (ACE 02)	Internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n° 88.419, de 20 de junho de 1983.
Brasil - Argentina (ACE 14)	Internalizado no Brasil por meio do Decreto n.º 60, de 15 março 1991.
MERCOSUL (ACE 18)	Internalizado no Brasil por meio do Decreto n.º 550 de 27 de maio de 1992.
MERCOSUL - Chile (ACE 35)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 2.075/96, de 19 de novembro do mesmo ano.
MERCOSUL - Bolívia (ACE 36)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 2.240, de 28 de maio de 1997.
Brasil – Suriname (AAP.A25TM 41)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 5.565, de 24 de outubro de 2005.
Brasil - México (ACE 53)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 4.383, de 23 de setembro de 2002.

Automotivo MERCOSUL - México (ACE 55)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 4.458, de 05 de novembro de 2002.
MERCOSUL - Peru (ACE 58)	Internalizado no Brasil mediante Decreto n.º 5.651, de 29 de dezembro de 2005.
MERCOSUL - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE 59)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 5.361, de 31 de janeiro de 2005.
Brasil/Guiana/São Cristóvão e Névis(AAP.A25TM 38)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 3.98, de 29 de outubro de 2001 e Decreto n.º 8.200, de 27 de fevereiro de 2014.
Brasil - Venezuela (ACE 69)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 8.324, de 06 de outubro de 2014.
MERCOSUL - Colômbia (ACE 72)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 9.230, de 06 de dezembro de 2017.
MERCOSUL - Cuba (ACE 62)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 6.068, de 26 de março de 2007.
Brasil – Paraguai Automotivo (ACE 74)	Internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 10.448, de 7 de agosto de 2020.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de SISCOMEX (2022a)

Os Acordos Seletivos são aqueles que possuem “lista limitada” de produtos negociados, em relação à quantidade de produtos que poderiam receber tratamento preferencial. Em geral, as listas se originam em negociações realizadas produto a produto ou setor a setor. Para cada produto é aplicado um nível fixo de preferência, que não será alterado até uma nova negociação. Como exemplo de negociações com uma lista limitada de produtos, podemos mencionar o Acordo de Complementação Econômica (ACE) 62, que foi firmado entre MERCOSUL e Cuba, em 21 de julho de 2006, com 1.242 linhas tarifárias outorgadas pelo Brasil (18,9% do universo tarifário) e 2.720 linhas tarifárias recebidas pelo Brasil (41,5% do universo tarifário); o Acordo de Alcance Parcial n.º 38, firmado entre Brasil, Guiana e São Cristóvão e Névis, com 831 linhas tarifárias com preferências recebidas pelo Brasil de São Cristóvão e Névis (12,7% do universo tarifário), 198 linhas tarifárias com preferências outorgadas pelo Brasil (3% do universo tarifário), 831 linhas tarifárias com preferências recebidas pelo Brasil da Guiana (12,7% do universo tarifário) e 136 linhas tarifárias com preferências outorgadas pelo Brasil (2% do universo tarifário); o ACE 53 (Brasil-México) que compreende produtos não automotivos, com

789 linhas tarifárias outorgadas pelo Brasil (12,1% do universo tarifário) e 790 linhas tarifárias recebidas pelo Brasil (12,1% do universo tarifário). Enquanto esses Acordos mais seletivos apresentam menor cobertura, podendo ser inferior a 100%, espera-se que os países signatários realizem novas negociações para ampliação, por meio da assinatura de um novo protocolo adicional ou de um novo acordo mais amplo.

Apesar da atuação do Brasil no âmbito da ALADI, celebrando diversos ACEs, o impacto da quantidade de preferências negociadas, individualmente ou em conjunto com o MERCOSUL, torna questionável a amplitude de tais acordos nas cadeias produtivas e a inserção internacional do país. A opção do Brasil em não participar de mega-acordos, como a Parceria Regional Econômica Abrangente (RCEP), o Acordo Amplo e Progressivo de Parceria Transpacífica (CPTPP) e a Zona de Livre Comércio da África Continental, para Baumann (2021), pode impactar no desempenho do país em competir nos mercados mais dinâmicos.

Nesse contexto, apresenta-se a discussão relacionada aos custos do comércio de produtos e sua relação com flexibilização das regras de origem para liberalização multilateral. É razoável supor que o acesso ao mercado, à luz de preferências acordadas, permite um movimento mais fluido de mercadorias, em comparação com situações em que inexitem tais facilidades e os produtos exportados são sujeitos a barreiras universais (BAUMANN, 2021). Isso posto, é preciso avaliar se a decisão de realizar determinada operação comercial pode ser determinada pelas preferências tarifárias concedidas por determinado acordo, tendo como fatores o valor de imposto que não será pago e o grau de exigência imposta pela regra de origem, para concessão de tal preferência.

De acordo com o estudo da Secretaria-Geral da ALADI, que analisa o aproveitamento das preferências tarifárias no ano de 2015, o Brasil foi o país que mais as utiliza quando amparadas pelos acordos da ALADI. Em suas relações bilaterais, por exemplo, o aproveitamento chegava a 45,9% no comércio com o Paraguai, 40,8% com o México e 40,5% com o Uruguai.

No entanto, é possível pontuar as duas principais causas da não utilização das preferências tarifárias pelo Brasil, sendo elas a falta de abastecimento de exportáveis para um conjunto relevante de itens (36%) e, em segundo lugar, concorrência das importações originárias de terceiros mercados (19,2%). Destaca-se que os principais determinantes do uso das preferências se encontram em três fatores: diversificação da oferta exportável do país beneficiário; o tempo de vigência do Acordo e a distância geográfica entre os países.

É relevante considerar, em termos comparativos, a experiência brasileira em relação às regras de origem negociadas nos acordos preferenciais, como condições que os produtos deverão cumprir para beneficiar-se de uma preferência tarifária. No caso desta pesquisa, a análise centra-se nas condições negociadas para os bens comerciais, nas tratativas entre MERCOSUL e UE e o impacto dessas condições nas cadeias de valor.

4 O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Este capítulo apresentará o Acordo de Associação entre MERCOSUL e União Europeia, desde o início da negociação, iniciada na década de 90, até a conclusão das negociações em 2019. Para isso, serão apresentadas as principais motivações para o início das negociações, os fatos que contribuíram para as diversas paralisações ao longo dos anos e, principalmente, os objetivos e a motivação empreendida para conclusão das negociações, com a expectativa de uma maior inserção do Brasil nas cadeias globais de valor. Para isso, utilizaremos como base documentos e posicionamentos divulgados pelo Governo Brasileiro nos últimos anos, além de autores que debatem sobre o tema.

Além de apresentar o acordo e as relações comerciais entre MERCOSUL e UE, o objetivo desse capítulo é possibilitar a compreensão do conceito de regras de origem que será tratado no Capítulo 5, o impacto do estabelecimento de preferências tarifárias nas relações comerciais em nível regional e global e como essas medidas poderiam influenciar no incremento da participação de um país em cadeias de valor.

4.1 A negociação do Acordo entre MERCOSUL e União Europeia

A proposta de negociação iniciada na década de 90, abordando questões comerciais, cooperação econômica e o diálogo político, que culminou com a celebração do Acordo entre MERCOSUL e UE¹⁸, pode ser considerada um dos maiores esforços de alinhamento para a agenda econômica como bloco latino-americano nos últimos 20 anos.

A explicação para esse fenômeno, segundo Ignacio Labaqui (2020), está na desaceleração do MERCOSUL nas últimas décadas, iniciada com a desvalorização do Real em janeiro de 1999 no Brasil, permitindo que a moeda flutuasse livremente, colocando fim à harmonia macroeconômica existente no bloco. “Para usar a expressão de Robert Keohane (1984), havia harmonia macroeconômica, mas não coordenação” (LABAQUI, 2020, p. 27).

Assim, foram necessários mais de 20 anos e diversas fases de negociação para que o texto da seção comercial do Acordo fosse definido. No entanto, é possível estabelecer como impulso para o desenrolar das negociações, além do posicionamento do bloco europeu frente a

¹⁸ O texto do Acordo, divulgado em 12 de julho de 2019, está disponível no site do Siscomex, no entanto, é importante reforçar que o Acordo não terá efeitos imediatos, pois, ainda depende de revisão legal e formal de seu texto e tradução para os 23 idiomas oficiais dos blocos, além da assinatura de cada um dos membros. (SISCOMEX, 2022b).

escalada global do protecionismo, o momento de confluência de interesses dos governos do Brasil e Argentina, já que em diversas oportunidades a agenda de interesses dos governos dos dois membros do MERCOSUL divergia. Nesse momento, é importante salientar que a integração do MERCOSUL tem como principal influência o peso político e econômico de Argentina e Brasil. Por esse motivo, é importante compreender o impacto das decisões tomadas por ambos no contexto de toda a negociação. Marcelo Mariano (2007), destaca em seu texto, a “vontade presidencial”, ao falar da integração do MERCOSUL no início dos anos 2000, onde, em geral, os presidentes possuíam grande capacidade de avançar o processo, superando crises políticas ou bloqueando o avanço, sendo o causador principal dessas crises.

Ao vencer as eleições em 2015 e, posteriormente, ao assumir a presidência, o primeiro ato de Mauricio Macri foi reabrir a Argentina ao exterior, contudo, o país ainda lida com uma sucessão de desequilíbrios não solucionados por seus sucessivos governos, inclusive o de Macri. Com a derrota de Macri nas eleições para Alberto Fernández, a economia teve papel de destaque, no entanto, o novo governo argentino marcou o distanciamento do país dos Estados Unidos e por consequência do governo de Jair Bolsonaro no Brasil. Atualmente, a postura do governo brasileiro quanto a questões que fogem da esfera comercial, como por exemplo, a Amazônia e o enfrentamento da pandemia, tem gerado diversos comentários de autoridades ligadas aos governos europeus e podem influenciar na ratificação do acordo pelo parlamento europeu.

Diante disso, podemos salientar a argumentação de Labaqui (2020) a respeito da importância das transições democráticas para a finalização do acordo e o papel das coalizões sociais no surgimento e subsequente evolução do regionalismo. Ao descrever as coalizões que priorizam a cooperação e estabilidade regionais, acesso a mercados globais, abertura a capital, investimento e tecnologia, além das coalizões voltadas para o interior, baseadas nos interesses dos setores protecionistas, da indústria estatal e dos grupos que se sentem ameaçados pela internacionalização, o autor defende que as coalizões dominantes explicam os diferentes estágios do MERCOSUL. Na primeira década, as coalizões internacionalistas direcionaram o bloco à integração na economia global, já a estagnação das últimas décadas pode ser explicada pelo retorno de coalizões orientadas para o mercado interno. Ao traçarmos uma retrospectiva histórica do processo de negociação podemos dividi-lo em algumas etapas distintas (MADURO, 2020).

O marco inicial é 1995, com o Acordo Marco Inter-regional de Cooperação entre a UE e o MERCOSUL e, em 1999, o início das negociações na primeira reunião de Chefes de Estado e Governo entre a UE e o MERCOSUL, no dia 28 de junho, com lançamento formal das

negociações comerciais. Um segundo período, estabelecido entre os anos de 2000 a 2004, marcado por negociações de acesso a mercados, troca de ofertas e definição de regras. A primeira etapa de negociações foi suspensa em setembro de 2004, por falta de acordo entre as partes e avaliações mútuas sobre a insuficiência das ofertas de bens. Rosana Tomazini (2013) destaca que vários fatores causaram a suspensão do acordo nesse momento, entre os principais, a insatisfação com a troca de ofertas entre o MERCOSUL e as negociações da Rodada de Doha da OMC. Apresentando diversos temas sensíveis para os dois blocos, como concessões tarifárias aos setores da indústria, serviços e agricultura, simultaneamente negociados no nível multilateral (ou seja, dentro da Rodada de Doha).

Como consequência, as negociações bilaterais UE-Mercosul foram colocadas em segundo plano. Quando a Rodada de Doha chegou ao impasse em 2010, após 10 anos de negociações sem possibilidade de se chegar a um acordo em curto prazo, as equipes voltaram a negociar o Acordo de Associação UE-Mercosul. O relançamento das negociações gerou novamente um clima positivo quanto à conclusão do Acordo, principalmente relacionado ao discurso político. O período de 2010 a 2013 marcou uma nova etapa de negociações, contudo, ela foi suspensa por ausência de avanços nas ofertas dos dois lados, como um possível reflexo da crise econômica e financeira em nível global que afetou várias economias da UE e a crise do próprio MERCOSUL.

Já em 2016, inicia-se a etapa final das negociações e, em junho de 2018 em Montevidéu, foi alcançado um acordo geral sobre os pilares político e de cooperação. No início de 2019 foram finalizados os trabalhos técnicos e em junho foram concluídas as negociações de três pilares. O pilar econômico-comercial entraria em vigência logo que as formalidades de internalização nas estruturas legais das partes fossem concluídas, antes mesmo da aprovação dos demais pilares pelos parlamentos nacionais (MADURO, 2020).

Após a saída de Dilma Rousseff e, considerando a intenção de Macri de reabertura do país ao mercado externo, houve a predominância nos dois países de coalizões internacionalistas. Por outro lado, a crise de 2018 na Argentina, a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil e a vitória de Alberto Fernández na Argentina, marcam o retorno da coalizão orientada para dentro na Argentina.

Embora uma parte do setor privado tenha apoiado Macri nas eleições de 2019, a maior parte do setor industrial, normalmente receoso da abertura comercial, mostrou mais simpatia pela candidatura de Fernández. Nesse sentido, à fria e distante relação entre Bolsonaro e Fernández, soma-se uma dissociação entre

ambos os países no que diz respeito às coalizões dominantes. (LABAQUI, 2020, p. 34).

Para Lucia Maduro (2020, p. 107-108), “a ascensão de um governo liberal na Argentina e em seguida, também no Brasil contribuiu para a convergência de orientações econômicas de natureza menos protecionista do que os governos anteriores”. A transição de poder possibilitou a redução de exigências e a aceitação de pontos que antes configuravam um impasse ao entendimento. De acordo com a autora, a percepção de que o acordo UE-Mercosul serviria ao objetivo comum de promover um choque de competitividade nas economias, à medida que avançam as reformas estruturais projetadas pelos governos foi ganhando força¹⁹.

s. A finalização das negociações, em 2019, ocorreu em um momento muito específico, que embora representasse uma oportunidade, deveria ser capaz de compensar o ambiente doméstico, regional e internacional de grande instabilidade e incerteza, realidade esta que não mudou até o momento e, com a pandemia da Covid-19, se agravou ainda mais. (MARIANO, K.; MARIANO, M., 2020, p. 34).

No entanto, em março de 2021, quase dois anos após o anúncio da conclusão do acordo comercial, o jornalista Assis Moreira escreve ao jornal Valor Econômico que, embora a conclusão do acordo só tenha sido possível pois os europeus se valeram de inúmeras concessões feitas pelo governo de Jair Bolsonaro, atualmente, o mesmo governo Bolsonaro tornou-se um fator negativo para a ratificação do acordo birregional. Apontando a deterioração da confiança externa sobre a política ambiental e desmatamento da Amazônia, gerando a resistência de parte dos 27 países-membros da UE à implementação do acordo (MOREIRA, 2021).

Tabela 10 - Retrospectiva das Negociações

1995	Acordo Marco Interregional de Cooperação entre a EU e o MERCOSUL
1999	Primeira Reunião de Chefes de Estado e Governo entre a EU e o MERCOSUL no dia 28 de junho com lançamento formal das negociações comerciais
2000	Primeira reunião do Comitê de Negociações Birregionais em abril, em Buenos Aires
2000 - 2014	Primeira etapa de negociações suspensa em setembro de 2004 por falta de acordo entre as partes e avaliações mútuas sobre a insuficiência das ofertas de bens
2010 - 2013	Segunda etapa de negociações suspensa por ausência de avanços nas ofertas dos dois lados

¹⁹ Em matéria publicada pelo jornal Valor Econômico, Marcos Troyjo, então secretário especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, afirma que o acordo de livre-comércio permite ao MERCOSUL, que vinha perdendo relevância, apertar o "botão de reiniciar" e impulsionar reformas internas para obter ganhos de competitividade (RITTNER, 2019).

2016 - 2019	Etapa final das negociações. Em junho de 2018, em Montevidéu, foi alcançado um acordo geral sobre os pilares político e de cooperação do acordo. No início de 2019 foram finalizados os trabalhos técnicos e em junho foram concluídas as negociações de bens, facilitação de comércio, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, desenvolvimento sustentável e solução de controvérsias. O pilar econômico-comercial entrará em vigência logo que sejam cumpridas as formalidades de internalização nas estruturas legais das partes, antes mesmo da aprovação dos demais pilares pelos parlamentos nacionais
-------------	---

Fonte: MADURO, 2020, p. 127

Ademais, conforme esclarece Maduro (2020), além do desaquecimento do comércio mundial e a disputa comercial entre EUA e China, deve-se levar em consideração o propósito europeu de preservar sua influência na América Latina “sem falar na conveniência de flexibilizar algumas exigências em prol da “conquista” em primeira mão de um mercado ainda com níveis altos de proteção comercial” (MADURO 2020, p. 128).

A seguir são apresentados os capítulos da área econômica e comercial, com textos divulgados pelo governo brasileiro, com temas não somente de comércio de bens, mas também serviços, compras governamentais e temas regulatórios, cujos textos ainda passam pela revisão técnica e jurídica, para posterior tradução.

Comércio de Bens

Anexo sobre Cronogramas de Desgravação Tarifária

Apêndice com Cronograma de Desgravação Tarifária da União Europeia

Apêndice com Cronograma de Desgravação Tarifária do MERCOSUL

Anexo sobre Taxas de Exportação

Anexo sobre Monopólios de Importação e Exportação

Anexo sobre Comércio de Vinhos e Bebidas Alcoólicas

Protocolo sobre Regras de Origem

Requisitos Específicos de Origem

Cláusula Antifraude

Aduanas e Facilitação do Comércio

Protocolo sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira

Barreiras Técnicas ao Comércio

Anexo Automotivo

Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

Diálogos

Defesa Comercial e Salvaguardas Globais

Salvaguardas Bilaterais

Comércio de Serviços e Estabelecimento

Lista de Compromissos Específicos da UE em Prestação Transfronteiriça de Serviços

Lista de Compromissos Específicos da UE em Estabelecimento

Lista de Reservas da UE para Pessoal-Chave, Estagiários com Graduação e Vendedores de Serviços Prestados às Empresas

Lista de Reservas da UE para Prestadores de Serviços Contratuais e Profissionais Autônomos
Lista de Compromissos Específicos do MERCOSUL em Serviços e Estabelecimento
Compras Governamentais
Lista de Compromissos da UE em Acesso a Mercados em Contratações Governamentais
Lista do Compromissos do MERCOSUL em Acesso a Mercados em Contratações Governamentais
Propriedade Intelectual
Transações Correntes e Movimento de Capitais
Política da Concorrência
Subsídios
Empresas Estatais
Comércio e Desenvolvimento Sustentável
Transparência
Pequenas e Médias Empresas
Solução de Controvérsias
Anexos de Solução de Controvérsias
Cláusula de Integração Regional. (SISCOMEX, 2022b).

De acordo com a análise dos principais temas do acordo UE-Mercosul feita pela CNI, há também outros fatores que podem influenciar no tempo e na real entrada em vigor do acordo (CNI, 2021b).

- A partir de 2019, com as eleições, o Parlamento foi constituído em maioria pelo Partido Verde, que se mostra mais sensível a questões de desenvolvimento sustentável e com visão distorcida do Brasil.
- Eleições presidenciais de Argentina em 2019 poderiam levar a uma mudança na intenção do governo de tramitar o acordo internamente.

4.2 Aspectos Econômicos do acordo comercial

No caso do MERCOSUL, trata-se do maior acordo de liberalização comercial já negociado, composto por três pilares (diálogo político, cooperação e livre-comércio) e reunirá 780 milhões de consumidores, com um PIB agregado de US\$ 20 trilhões, aproximadamente a quarta parte do PIB global (BRASIL, 2019).

O objetivo principal do pilar econômico-comercial do acordo é a redução e posterior isenção de tarifas incidentes sobre a importação de bens europeus e sul-americanos, com vistas à liberalização do acesso mútuo aos mercados de bens, serviços e compras governamentais. O

acordo também traz entendimentos referentes a barreiras não tarifárias e regulação, em temas sanitários, fitossanitários, técnicos, propriedade intelectual, meio-ambiente, entre outros.

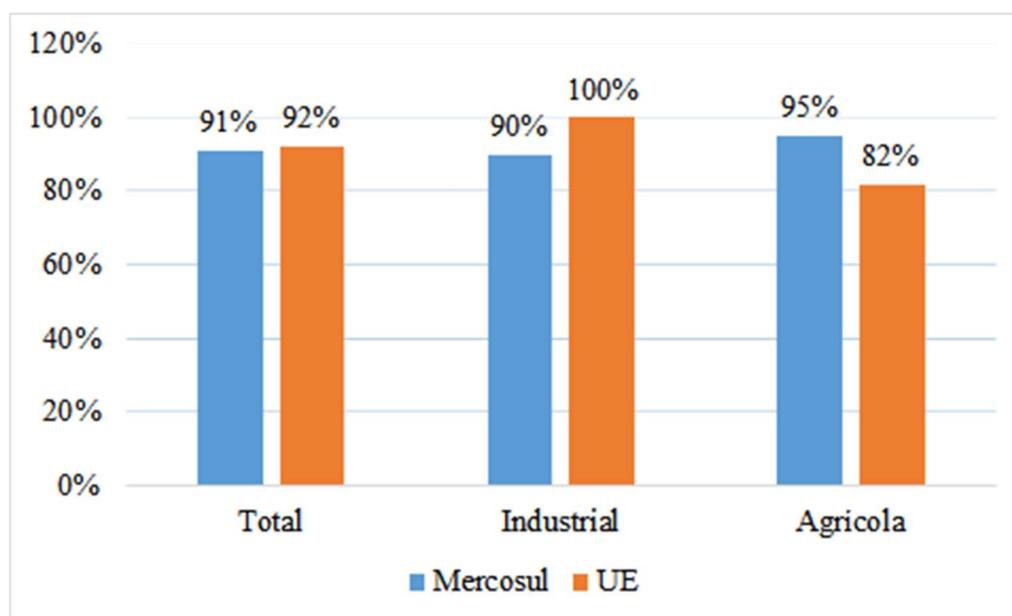
De acordo com os dados publicados pelo Ministério da Economia, em seu site oficial, a Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério e da Economia (Secex/ME), estima incremento do PIB brasileiro de US\$ 87,5 bilhões em 15 anos, podendo chegar a US\$ 125 bilhões se considerada a redução das barreiras não-tarifárias e o incremento esperado na produtividade total dos fatores de produção. O aumento de investimentos no Brasil, no mesmo período, será da ordem de US\$ 113 bilhões. Com relação ao comércio bilateral, as exportações brasileiras para a UE apresentarão quase US\$ 100 bilhões de ganhos até 2035 (APEXBRASIL, [2022]).

Na análise do Acordo de Associação entre MERCOSUL e União Europeia publicada pela CNI, as ofertas gerais²⁰ em bens do MERCOSUL e da UE pelo setor industrial e agrícola, podem ser distribuídas conforme demonstrado no Gráfico 5 (CNI, 2021c).

É possível verificar que nas ofertas do MERCOSUL, os bens agrícolas representam a ordem de 95% e os industriais 90%. O estudo observou que o setor automotivo, por exemplo, representado por veículos de passageiros, não terá liberalização linear. Serão liberalizados em até 15 anos, com período de carência de 7 anos, acompanhado por cota de 50.000 unidades com tarifa intra-cota de metade da tarifa aplicada. Já as máquinas e autopeças, serão liberalizadas em até 10 anos sendo: i. Máquinas (93% das linhas em 10 anos, que equivalem em valor a 67% das exportações da UE ao MERCOSUL) e ii. Autopeças (82% das linhas em 10 anos, 60% das exportações da UE ao MERCOSUL, com os demais 30% em 15 anos). Já a oferta da EU foi de 100% para bens industriais e 82% para bens agrícolas. Os produtos de interesse de exportação do agronegócio do MERCOSUL para a UE terão condições específicas, com destaque para a carne bovina, carne de frango, carne de porco, açúcar e etanol, com o estabelecimento de cotas que serão detalhadas mais à frente.

²⁰ Maduro (2020) apresenta em seu texto a comparação das ofertas europeias ao MERCOSUL entre 2004 e 2019, mostrando a ampliação da cobertura de livre comércio nesse período.

Gráfico 5 - Ofertas de bens do MERCOSUL e UE



Fonte: CNI, 2021d

As indústrias do MERCOSUL e União Europeia apresentam enormes assimetrias de escala e de competitividade. Para exemplificar, Fernando Sarti e Marta Castilho (2020) argumentam que, considerando as 27 economias da UE, o valor agregado manufatureiro (VAM) de US\$ 2,3 trilhões, em 2019, foi oito vezes maior que o VAM do MERCOSUL (US\$ 282 bilhões). Mesmo adicionando a participação dos países associados ao MERCOSUL (Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru), os autores esclarecem que o VAM totaliza apenas US\$ 391 bilhões, uma relação ainda elevadíssima de seis para um.

Outro componente importante considerado pelos autores é o grau de concentração do VAM na UE quando se considera que as cinco maiores indústrias – Alemanha (32%), Itália (12%), França (11,5%), Espanha (7,2%) e Irlanda (5,6%), representam 68,4% do VAM regional. Já no caso do MERCOSUL, Brasil (58,5% do VAM regional) e Argentina (28,6%) concentram 87,1%. Quando se observam atividades de média e alta intensidade tecnológica, as 10 maiores indústrias na UE, que respondem por 86% do VAM do bloco, têm índices de competitividade superiores aos dos países do MERCOSUL.

O Brasil, em 2017, ocupou a 35ª posição no ranking de competitividade²¹, sendo a maior manufatura do MERCOSUL; a Polônia, que por sua vez, é a sexta maior manufatura da UE,

²¹ Mais detalhes sobre o Índice de Desempenho da Competitividade Industrial (*competitive industrial performance index*, CIP, na sigla em inglês), construído pela Unido para 140 países, estarão disponíveis em Sarti e Castilho (2020).

mesmo sendo a menos competitiva dentro do grupo das 10, ocupa posição superior ao Brasil, sendo a 23^a no ranking de competitividade.

No comércio entre os blocos, os principais produtos exportados pela União Europeia para o MERCOSUL incluem automóveis e autopeças, máquinas, produtos químicos e farmacêuticos, têxteis, alimentos e bebidas e, em particular, chocolate, vinho e laticínios. Em termos de política comercial, o acordo traz desafios ao modelo atual de alguns desses setores da indústria brasileira.

O Brasil apresenta piores indicadores também com relação aos indicadores de exportação: exportação manufatureira per capita (US\$ 626), participação das atividades de média e alta intensidade tecnológica na exportação de manufaturados (41%) e a participação de manufaturados na exportação total (60%). (SARTI; CASTILHO, 2020, p. 10).

Para o setor automotivo, por exemplo, destaca-se a atuação robusta das empresas europeias e as particularidades da indústria brasileira que influenciarão diretamente o cronograma de desgravação. No período 2010-2019, o déficit para veículos foi de US\$ 10,2 bilhões (exportações de US\$ 915,7 milhões e importações de US\$ 11,2 bilhões) e um déficit de US\$ 36,1 bilhões em autopeças (exportações de US\$ 17,1 bilhões e importações de US\$ 53,3 bilhões). Portanto, a União Europeia é o mais importante fornecedor de autopeças para a indústria brasileira e tem uma política de complementaridade nas importações de veículos, dada a presença de várias filiais de empresas europeias no país (SARTI; CASTILHO, 2020).

A tabela a seguir exemplifica o comércio bilateral entre o Brasil e a EU, nos anos de 2018 e 2019, em milhares de dólares. É possível observar que a UE é responsável por fornecer quase metade do valor de importações de parte dos acessórios para veículos brasileiros.

Tabela 11 - Comércio bilateral entre a União Europeia (UE 27) e o Brasil, dos produtos das posições SH 8703 e 8707, em milhões de dólares

Produto por código SH	Produtos	Exportações da União Europeia (UE 27) para o Brasil		Importações do Brasil de outros países do mundo		As exportações da União Europeia (UE 27) para o mundo	
		Valor em 2018	Valor em 2019	Valor em 2018	Valor em 2019	Valor em 2018	Valor em 2019
8708	Partes e acessórios para tratores, veículos automóveis para transporte de dez ou mais pessoas, automóveis e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas, veículos automóveis para transporte de mercadorias e veículos automóveis para fins especiais das posições 8701 a 8705,	2.451.369	2.255.276	5.873.254	4.607.463	190.089.087	177.981.718
8703	Automóveis e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas...	533.874	526.996	4.190.544	3.320.226	379.287.103	369.070.950

Fonte: ITC, [2022a]

A indústria automotiva brasileira, apesar de composta em sua maioria por empresas europeias, possui um modelo que concentra todas as etapas da produção dos veículos, o que impulsiona a necessidade de adaptação aos padrões europeus, a fim de manter-se competitiva, após a implementação efetiva das preferências instituídas pelo acordo, que apresenta regulamentações e normas técnicas distintas entre os blocos e poderá ser um obstáculo significativo para as exportações, uma vez que o seu cumprimento implica custos adicionais; destaca-se, por exemplo, o impulso e investimentos europeus na substituição de veículos a combustão pelos veículos elétricos²².

Em linhas gerais, quando se avalia o conteúdo divulgado da negociação, antes do acordo, apenas 24% das exportações brasileiras, em termos de linhas tarifárias, entram livres de tarifas na UE. Após a desgravação prevista no acordo, 92% das importações do MERCOSUL e 95% das linhas tarifárias entrarão livres de tarifas na UE. Incluídas as linhas com desgravação parcial (quota, preço de entrada e preferência fixa), a oferta europeia se eleva a 99% do volume de comércio. O MERCOSUL, por sua vez, liberalizará 91% das importações originárias da UE e 91% das linhas tarifárias após a desgravação prevista no acordo (BRASIL, 2019).

A CNI realizou também uma análise dos produtos ofertados tanto pelo MERCOSUL quanto pela EU, com base no cronograma de desgravação e a participação nas importações do Brasil. Por meio das tabelas abaixo, é possível verificar que, imediatamente após a entrada em vigor do acordo, aproximadamente 5.087 produtos importados da UE pelo Brasil acessarão o mercado com preferência tarifária.

Tabela 12 - Análise geral da oferta da UE para o MERCOSUL

Cestas de Desgravação	Imp. UE-Brasil 2018 (Us\$ Mi)	Part. Nas Imp. UE-Brasil	N.º Produtos (Cms)	Part. Cms No Total	Tarifa Média UE
Imediata	27.488,20	75,10%	5.087	54,30%	4,30%
4 anos	3.806,90	10,40%	1.711	18,30%	6,20%
7 anos	2.453,00	6,70%	656	7,00%	9,90%
8 anos	29,7	0,10%	849	9,10%	9,10%
10 anos	345,2	0,90%	589	6,30%	15,30%
Não linear	2.354,20	6,40%	375	4,00%	0,80%
Exclusão	103,9	0,30%	106	1,10%	24,00%

²² Também é verdade que a China vem assumindo a liderança na produção e demanda por veículos elétricos, o que pode representar um aumento da competição com as empresas europeias no mercado brasileiro, incluindo as importações de autopeças. No período 2010-2019, as importações da China atingiram US\$ 17,8 bilhões. Assim, ao que tudo indica, esse período de transição no acordo automotivo constitui-se mais em uma estratégia de proteção às importações de veículos e autopeças de terceiros países, sobretudo da Ásia (Japão, Coreia do Sul e China) do que uma oportunidade para a reestruturação produtiva do setor automotivo no Brasil. (SARTI; CASTILHO, 2020, p. 10).

TOTAL	36.581,10	100,00%	9.373	100%	9,90%
-------	-----------	---------	-------	------	-------

Fonte: CNI, 2021e

Já na oferta do MERCOSUL para a UE, é possível observar que a desgravação será imediata de aproximadamente 1.075 produtos, que representam uma participação de 15,5% no total das importações do Brasil originárias da UE.

Tabela 13 - Análise geral da oferta do MERCOSUL para a UE

Cestas De Desgravação	Imp. Brasil-UE 2018 (Us\$ Mi)	Part. Nas Imp. Brasil-UE	N.º NCM	Part. Ncms no Total	Tarifa Média Brasil
Imediata	4.950,20	15,50%	1.075	10,70%	3,10%
4 anos	4.150,90	12,70%	2.226	22,20%	4,40%
8 anos	2.311,30	7,10%	1370	13,70%	18,80%
10 anos	13123,7	40,20%	3523	35,10%	13,80%
15 anos	4764,6	14,60%	900	9,00%	16,30%
Exclusão	2.588,90	7,90%	894	8,90%	15,10%
Não linear	756,6	2,30%	42	0,40%	21,30%
TOTAL	32.646,30	100,00%	10.030	100%	11,60%

Fonte: CNI, 2021f

Outro fator importante a ser avaliado para o desenvolvimento industrial brasileiro, e que poderá impactar o Acordo UE-Mercosul, é investimento direto no país (IDP). A UE é a maior investidora estrangeira no MERCOSUL. Em 2017, o estoque de investimentos da UE no bloco sul-americano somou US\$ 433 bilhões. As empresas de serviços da UE estão envolvidas em negócios, principalmente, nas áreas de tecnologia, telecomunicações, serviços empresariais, financeiros e de transporte – que alcançam US\$ 18,8 bilhões. Segundo análise do Ministério da Economia, em 15 anos o acordo gerará ganhos adicionais ao Brasil de R\$ 500 bilhões a mais de PIB, R\$ 433 bilhões a mais de investimento e R \$1 trilhão a mais de corrente de comércio.

Os quatro setores que mais atraíram investimentos europeus foram: extração de petróleo e gás (US\$ 19,8 bilhões, principalmente com capital da Holanda), automobilístico (US\$ 18,6 bilhões, com capitais da Alemanha, França, Itália e Holanda), metalurgia (US\$ 16,5 bilhões, com capitais de Luxemburgo, Holanda e Espanha), produtos químicos (US\$ 15,4 bilhões, com capitais da Holanda, Alemanha e Espanha) e produtos alimentícios (US\$ 14,3 bilhões, com capital da Holanda). (SARTI; CASTILHO, 2020, p. 11).

As preferências negociadas no acordo irão incidir sobre a tarifa aplicada pelo MERCOSUL no momento das operações de importação, deste modo, a tarifa máxima sobre a

qual as preferências deverão incidir não poderá ser superior àquela praticada em 1º de janeiro de 2014.

No comércio agrícola, o MERCOSUL liberalizará 96% do volume de comércio e 94% das linhas tarifárias. A UE liberalizará 82% do volume de comércio e 77% das linhas tarifárias; e no comércio industrial, a UE eliminará 100% de suas tarifas em até 10 anos, sendo cerca de 80% na entrada em vigor do acordo. O MERCOSUL liberalizará 91% do comércio em volume e linhas tarifárias que estão em cestas de desgravação de 10 ou 15 anos. Ainda, a desgravação de veículos ocorrerá em 15 anos, com mais sete anos de carência. Durante o período de carência, a UE poderá exportar 50 mil carros por ano para o MERCOSUL, com tarifa de 50%.

Alguns setores argumentam que tal negociação tende a beneficiar os setores exportadores de produtos agrícolas sul-americanos, em detrimento de um enfraquecimento ou estrangulamento dos setores industriais da região. Tal preocupação se fundamenta no fluxo comercial entre Brasil e União Europeia, pautado por exportações de bens primários e importações de produtos manufaturados e semimanufaturados da UE.

Como já mencionado anteriormente, o Brasil pode ser considerado protecionista, se levarmos em consideração a estrutura tarifária do país, que tende a favorecer os setores finais da cadeia produtiva e não os produtores de insumos e materiais intermediários. Para Sarti e Castilho (2020), as tarifas aplicadas para bens intermediários já são relativamente baixas para os países europeus (2,9%), e com o acordo de livre-comércio as exportações brasileiras de “insumos industriais elaborados” não terão impactos significativos. Os autores esclarecem que tal setor, relativamente protegido no Brasil, com tarifa média aplicada de 10,7%, deverá estimular o aumento das importações e, portanto, a redução ou eliminação do superávit comercial.

Em quatro segmentos que reúnem produtos de maior valor agregado, o Brasil apresenta um elevado déficit de US\$ 125,4 bilhões com a União Europeia: “bens de capital” (-US\$ 52,9 bilhões), “peças e acessórios para bens de capital” (-US\$ 29,7 bilhões), “peças e equipamentos para transporte” (-US\$ 31,5 bilhões) e “bens de consumo duráveis” (-US\$ 11,3 bilhões), que inclui o setor automobilístico. A média simples da tarifa aplicada para bens de capital é de 11,5% e para bens de consumo é de 17,7% no Brasil. Nesse sentido, com o início do processo de desgravação tarifária, a tendência é que se amplie o déficit nos setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis, incluindo o setor automobilístico, sobretudo por conta dos fluxos de comércio intrafirma e/ou dentro das cadeias globais de produção e de fornecimento. Importante destacar, como discutido na terceira seção, a forte presença de capital europeu nesses segmentos. (SARTI; CASTILHO, 2020, p. 13).

Contudo, embora existam boas perspectivas para o agronegócio brasileiro, existe muita especulação quanto às ressalvas dos produtores europeus e as pressões que tais grupos podem exercer em oposição à ratificação do Acordo pelos parlamentos nacionais (FERNANDES, 2019). Tais questões serão exploradas com mais detalhe no capítulo seguinte. Em termos econômicos, a UE poderá contabilizar uma economia elevadíssima de custos aduaneiros, possibilitando a obtenção de vantagens competitivas em comparação com outros países, com destaque para China e EUA. Para o MERCOSUL, a previsão é de uma cota de exportações à UE isenta de impostos de 99.000 toneladas de carne bovina, sendo 55% de carne resfriada e 45% de carne congelada, com tarifas aduaneiras de 7,5% e volume crescente em seis estágios (BRASIL, 2019). Além de uma cota de 180 mil toneladas de carnes de aves e uma cota, isenta de tarifas, de 180 mil toneladas de açúcar. Foram acordadas uma cota de 450 mil toneladas de etanol industrial e 200 mil toneladas de etanol para outros usos (inclusive combustível), para o mel 45 mil toneladas e uma cota de arroz de 60 mil toneladas.

A tabela abaixo, também extraída de estudo da CNI, estabelece uma visão comparativa das cotas ofertadas pelo MERCOSUL e UE. Nesse cenário é possível verificar que o MERCOSUL ofertou maior valor importado nas cotas temporárias e a União Europeia ofertou somente cotas permanentes.

Tabela 14 - Visão comparativa de cotas oferecidas por MERCOSUL e União Europeia

	Oferta do MERCOSUL		Oferta da União Europeia	
N.º de Produtos com Cotas Temporárias (SH8)	19	49%	0	-
N.º de Produtos com Cotas Permanentes (SH8)	20	51%	317	100%
N.º Total de Produtos com Cotas (SH8)	39	100%	317	100%
Importações Produtos com Cotas Temporárias (US\$ Mi) Média Anual 2011-2020	\$ 777,90	93%	-	-
Importações Produtos com Cotas Permanentes (US\$ Mi) Média Anual 2011-2020	\$ 57,70	7%	€ 1.689,10	100%
Importações Totais com Cotas (US\$ Mi) Média Anual 2011-2020	\$ 835,60	100%	€ 1.689,10	100%
Importações Totais (US\$ Mi) Média Anual 2011-2020	\$ 37.326,30		€ 29.218,60	
% Part. Cotas sobre Importações Totais	2%		5,8%	

Fonte: CNI, 2021g

Com relação aos outros temas tratados a CNI analisou cada um deles individualmente e abaixo são apresentadas algumas das observações presentes no estudo da Confederação em conjunto com a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB).

Quadro 1 – Principais temas abordados no acordo UE-Mercosul

<ul style="list-style-type: none"> • Barreiras não tarifárias: Não há regras de harmonização estabelecidas, como a UE desejava no início das negociações, contudo, há o reforço de organizações internacionais consideradas como referência na elaboração de padrões internacionais, sendo elas a International Organization on Standards (ISO), International Electrotechnical Organisation (IEC), International Telecommunications Union (ITU) e o Codex Alimentarius.
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas sanitárias e fitossanitárias: o capítulo dedicado ao tema permite o princípio de regionalização (em caso de pestes ou pragas, apenas as exportações de locais específicos serão afetadas) e de pré-listagem (habilitação de estabelecimento de exportadores mediante indicação, sem inspeção individual). Tais medidas são consideradas um diferencial na facilitação do comércio.
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento sustentável: compromissos com convenções internacionais em trabalho e meio ambiente. O texto também traz o princípio da precaução que permite a adoção de medidas para proteção da vida humana, animal e vegetal, em situações em que a informação científica não for suficiente. Além disso, o capítulo poderá ser submetido ao mecanismo de solução de controvérsias caso as consultas entre os governos não forem satisfatórias.
<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade Intelectual: inclui regras em direitos autorais, marcas, patentes e desenho industrial.
<ul style="list-style-type: none"> • Indicações geográficas (IGs): o MERCOSUL reconheceu 355 IGs do bloco europeu (Tiroler Speck, Fromage de Herve, Muncher Bier, Comté, Prosciutto di Parma, entre outras). A UE reconheceu 220 IGs do MERCOSUL, sendo 39 do Brasil, entre elas a cachaça, o vinho e o café. Para alguns casos, haverá período de transição para que produtores locais deixem de utilizar o nome reconhecido como IG. Para poucos casos será aplicado o princípio <i>grandefathering</i>, no qual produtores poderão manter o nome do produto, mas deverão seguir algumas regras de rotulagem.
<ul style="list-style-type: none"> • Serviços: O capítulo de serviços possui maior cobertura em relação ao acordo da

OMC e abrange temas como: investimentos, movimentação de pessoas, e-commerce, transporte marítimo, serviços financeiros, telecomunicações e postais.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de CNI (2021g)

A primeira imagem leva a crer que o acordo tende a ampliar o acesso brasileiro a insumos tecnológicos com preços mais competitivos, o que possibilitará a atração de novos investimentos aos países. Contudo, deve-se levar em conta o tempo que será estabelecido pelo cronograma de desgravação e, conseqüentemente o tempo de retorno dos impactos positivos das medidas ao Brasil. É importante considerar que o Brasil tem utilizado as exportações de commodities agrícolas e minerais para sustentar seu superávit comercial, no entanto, não se pode descartar o déficit industrial.

A dinâmica do acordo prevê também a autocertificação de origem, onde o exportador será o responsável por declarar se o produto que irá exportar cumpre com os requisitos estabelecidos, o que em teoria trará um impacto positivo ao diminuir a burocracia e os custos, alinhando os compromissos do Brasil com medidas de facilitação de comércio. Contudo, é necessário levar em consideração que o tema de regras de origem atualmente é pouco difundido no Brasil, e poucas indústrias possuem equipes treinadas e com conhecimento significativo sobre aplicação de regras de origem. Além disso, é preciso considerar o tempo significativo para adaptação das indústrias e operadores de comércio exterior, já que os dispositivos da certificação ainda são pouco conhecidos e podem gerar inúmeros casos de certificação indevida por desconhecimento. Outro segmento tratado são os dispositivos, negociados em linha com os recentes acordos de livre-comércio, como acumulação bilateral de origem, uso de *drawback*, regimes de isenção nas exportações birregionais, requisitos específicos de origem (REOs) para todos os produtos. Também a proteção da propriedade intelectual, proteção de indicações geográficas de origem e a redução de barreiras não-tarifárias visando a redução de custos para o cumprimento de regulamentos e normas, hoje muito diferentes entre os blocos e entre os países.

Ao que se foi anunciado, a tendência após a implementação efetiva do acordo é que o Brasil obtenha ganhos com base nos termos negociados. Contudo, qual será o impacto de todos esses fatores para o desenvolvimentismo brasileiro? É possível afirmar que no aspecto das negociações internacionais, a assinatura do acordo trará novas perspectivas, modificando a percepção dos demais países com relação às negociações de acordos com o Brasil. Não obstante, sob a ótica da conclusão de um acordo, a percepção do MERCOSUL como bloco e

do Brasil como um país protecionista, pode ainda ser um obstáculo à competitividade na esteira da liberalização comercial.

Para o MERCOSUL e em especial para o Brasil, em virtude das tarifas elevadas aplicadas atualmente, espera-se que o acordo traga vantagens econômicas para as pequenas e médias empresas. No entanto, a realidade é que essas empresas ainda são reféns de procedimentos burocráticos e pouco alinhados com as práticas internacionais de conformidade e padronização de produtos, dificultando o acesso ao mercado. Nesse sentido, um dos objetivos do acordo seria garantir o acesso a licitações públicas, oportunizando às empresas sul-americanas o acesso aos mercados da UE.

Para a UE, o bloco econômico sul-americano representa um grande potencial, considerando que as exportações de empresas do bloco aos países do MERCOSUL alcançaram 45 bilhões de euros em materiais, em 2018, e 23 bilhões de euros em serviços, em 2017, de acordo com dados da Comissão Europeia. As companhias europeias também são responsáveis por investimentos no MERCOSUL, bem como as empresas sul-americanas empregam mais de 30 mil pessoas na União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, [2022]). Até o momento, o acordo se firma na promessa de que sua assinatura ajudará a integrar as indústrias do MERCOSUL nas cadeias de valor, fomentando a competitividade regional. No entanto, mais de dois anos após a assinatura do acordo, não houveram avanços significativos que demonstrem o real interesse europeu em finalizar o processo de revisão leal e implementação. Há ainda atrito nas negociações entre os dois blocos sobre as compras governamentais, já que os países europeus sempre tiveram interesse nesse tema, porém os países do MERCOSUL tradicionalmente consideravam essa área sensível para ser incluída no escopo negociador (LUCIANO, 2020).

A possível ampliação dos fluxos de comércio e dos investimentos ainda é fator de dúvida, já que a relação comercial com a União Europeia tenderá a reforçar e não transformar as estruturas brasileiras de produção e de comércio exterior. Para Sarti e Castilho (2020) é mais provável que a busca de ganhos de produtividade e competitividade no Brasil se concentre em fatores espúrios, como a estratégia defensiva de aprofundar as reformas trabalhistas para flexibilizar e precarizar as relações e direitos do trabalho para reduzir custos salariais, corroborando para uma agenda protecionista generalizada, disfuncional e sem critérios de mudanças estruturais e/ou uma agenda de retrocesso nas questões ambientais.

Em material publicado pela CNI, em 2017, algumas das principais associações setoriais brasileiras demonstraram preocupação no afastamento do Brasil das cadeias globais e entendem a celebração de acordos como uma oportunidade para esses setores, justificando um prazo de

desgravação que releve as assimetrias entre os blocos. Dentre elas estão: Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (ABINEE), Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT), Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS) e União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) (NICACIO, 2017).

O acordo ainda tende a ampliar o acesso brasileiro a insumos tecnológicos a preços mais competitivos, o que possibilitará a atração de novos investimentos aos países. Contudo, deve-se levar em conta o tempo que será estabelecido pelo cronograma de desgravação e, conseqüentemente, o tempo de retorno dos impactos positivos de tais medidas aos Brasil. Para o presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, “o acirramento da concorrência interna forçará o aprofundamento das reformas domésticas” (ANDRADE, 2019).

Para que o MERCOSUL pudesse se alinhar aos interesses europeus, o bloco alterou temas que eram tratados como essenciais, como as regras de origem aplicadas aos produtos originários da Europa, flexibilizando o percentual de conteúdo estrangeiro utilizado na produção. O texto do acordo estabelece regras de origem com exigências de conteúdo local; para o setor automotivo, a exigência será no mínimo de 45% de conteúdo regional (Ex Works)²³. Com o requisito de conteúdo local menor, os produtos europeus passarão a acessar os mercados do MERCOSUL com um índice de conteúdo importado maior que o da China, por exemplo. Em contrapartida, o bloco europeu concordou com o estabelecimento de cotas para produtos agrícolas que é altamente protecionista no bloco europeu.

Embora as regras de origem possam ser consideradas como barreiras ao comércio, com base no documento divulgado pelo governo brasileiro, “o objetivo principal das regras de origem é garantir que os ganhos do acordo sejam usufruídos pelos operadores econômicos do MERCOSUL e da UE. Do ponto de vista do Itamaraty, “o acordo prevê regras de origem modernas para facilitar o comércio entre o MERCOSUL e a UE e os requisitos negociados contribuem para a maior integração da economia brasileira nas cadeias de valor bilaterais, regionais e globais” (BRASIL, 2019).

Adicionalmente, é esperado que acordos multilaterais com propostas mais ambiciosas possam oferecer à América do Sul alternativas econômicas diferentes das disponibilizadas

²³ “Ex Works” significa que o vendedor entrega as mercadorias quando as coloca à disposição do comprador nas instalações do vendedor ou em outro local nomeado (ou seja, fábrica, armazém, etc.). O vendedor não precisa carregar a mercadoria em nenhum veículo de coleta, nem precisa desembaraçar a mercadoria para exportação, quando for o caso. (ICC, 2010, tradução nossa).

atualmente pelos EUA e a China. Para o governo brasileiro, o país tende a, após a implementação efetiva do acordo, obter ganhos com base nos termos negociados e, para isso, é importante compreender o conceito de regras de origem e o impacto de todos esses fatores para o desenvolvimentismo brasileiro.

Desse modo, poderemos construir argumentos para avaliar se, na perspectiva das negociações internacionais, a assinatura do acordo trará novos horizontes, modificando a percepção dos demais países com relação às negociações de acordos com o Brasil. Não obstante, sob a ótica da conclusão de um acordo, a percepção do MERCOSUL como bloco e do Brasil como um país protecionista poderia ser minimizada, fomentando a competitividade na esteira da liberalização comercial.

5 REGRAS DE ORIGEM E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO NAS CADEIAS DE VALOR

Este capítulo apresenta o conceito de regras de origem e o impacto do estabelecimento de preferências tarifárias nas relações comerciais em âmbito regional e global, além de analisar como regras de origem podem influenciar a participação de determinado país em cadeias de valor. Por fim, será realizado um comparativo com o que foi negociado entre os países do MERCOSUL nos acordos no âmbito da ALADI e entre o MERCOSUL e a União Europeia. Regras de origem na integração produtiva do Brasil ainda constituem tema pouco explorado e, por esse motivo, serão utilizados como base um documento produzido pelo Banco Mundial (ANGELI *et al.*, 2020) e um documento de referência produzido pelo Governo brasileiro (BRASIL, 2017).

5.1 O conceito de regras de origem

Existem diversos tipos de acordos negociados e, atualmente, o Brasil em conjunto com o MERCOSUL participa de acordos de comércio preferencial (ACP), acordos de livre comércio, acordo de complementação econômica (ACE) e acordo de associação birregional.

No âmbito da ALADI há uma série de acordos firmados entre seus membros para possibilitar a redução e eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. De acordo com a definição publicada pelo Governo brasileiro, os Acordos de Alcance Parcial são firmados entre alguns países-membros da ALADI, não exigindo a participação de todos os membros da Associação, e são utilizados como uma forma de aprofundar o processo de integração regional. Já Acordos de Complementação Econômica (ACE) possuem alcance parcial, tendo como objetivo impulsionar o desenvolvimento dos países-membros mediante a complementaridade dos sistemas produtivos da região. Podem ser mais abrangentes, incluído todo o universo tarifário²⁴, ou possuir um número menor de produtos. Os ACEs comportam desde sistemas de

²⁴ O Sistema Harmonizado, conhecido como SH, é uma nomenclatura sistemática onde as mercadorias estão ordenadas de forma progressiva, de acordo com o seu grau de elaboração, principiando pelos animais vivos e terminando com as obras de arte, passando por matérias-primas e produtos semielaborados. Quanto maior a participação do homem na elaboração da mercadoria, mais elevado é o número do capítulo em que ela será classificada. A lista é ordenada por Posições e Subposições, compreendendo 21 Seções, 99 Capítulos e 1.241 Posições, subdivididas em Subposições. Já a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) é uma Nomenclatura regional para categorização de mercadorias adotada pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, desde 1995, e tem como base o Sistema Harmonizado (SH). A Tarifa Externa Comum (TEC), adotada pelos quatro Estados Partes do MERCOSUL, define os direitos de importação incidentes sobre cada um desses itens da NCM (SISCOMEX, 2022c; RECEITA FEDERAL, 2019; BRASIL, [2022d]).

integração sub-regional, como o MERCOSUL e a Comunidade Andina das Nações e acordos de livre comércio, até simples acordos de preferências tarifárias fixas (BRASIL, [2022c]).

Os ACE possibilitam o acesso preferencial de produtos a outros países, ou seja, os produtos podem acessar mercados, com redução ou eliminação de tarifas de importação. Para que essa dinâmica seja possível, é necessário estabelecer um ambiente de cooperação mais transparente e institucionalizado, e isso ocorre por meio das disciplinas negociadas como regras de origem, defesa comercial, barreiras técnicas e fitossanitárias. “Regras de origem (RO) são componentes críticos de acordos de comércio preferenciais (ACP), mas suas implicações para o desenvolvimento de cadeias de valor globais (CGV) não são bem compreendidas” (ANGELI *et al.*, 2020, p. 251, tradução nossa).

Contudo, nas transações de exportação e importação realizadas por países que possuem um regime preferencial de comércio, nem todos os produtos estão sujeitos ao tratamento tarifário preferencial. Para que isso ocorra, as preferências tarifárias, que se traduzem na redução ou isenção do imposto de importação, são concedidas para uma lista de produtos com classificações tarifárias²⁵ determinadas, que devem cumprir regras definidas no acordo preferencial, e essas regras são denominadas regras de origem.

As regras de origem se aplicam aos produtos extraídos da natureza e aos produtos elaborados a partir de insumos nacionais ou de insumos adquiridos em países que não fazem parte do acordo. A utilização de regras de origem para aplicação de benefício tarifário na importação no território de um país evita os desvios no comércio. Na ausência de regras, existe a oportunidade de trânsito de importações provenientes de outros países com impostos mais baixos, o que pode prejudicar a indústria local em virtude da concorrência desleal.

Conforme definido pelo ABC das Regras de Origem, as regras gerais são um princípio de determinação de origem aplicável a toda lista de produtos negociados, excetuando as mercadorias para as quais os países do acordo queiram estabelecer uma exigência distinta. Frequentemente, a regra geral estabelece um critério de mudança de classificação tarifária e outro de prova de valor, conhecido como Índice de Conteúdo Regional (ICR). Na maioria dos Regimes de Origem da América Latina, a regra geral é descrita no corpo normativo do acordo, junto com a definição de conceitos, obrigações e direitos das partes, além da disposição de

²⁵ O Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente Sistema Harmonizado (SH), é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e suas respectivas descrições. Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai adotam, desde janeiro de 1995, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), que tem por base o Sistema Harmonizado. (BRASIL, [2022f]).

critérios e flexibilidades. Já os requisitos específicos de origem estão dispostos em um anexo. Assim, “as Regras de Origem são exigências produtivas determinadas por países ou blocos para caracterizar a origem das mercadorias e podem ser classificadas em duas categorias: regras de origem preferenciais e regras de origem não preferenciais” (BRASIL, 2017).

De acordo com ABC das Regras de Origem, publicado em 2017, pelo extinto Ministério da Indústria e Comércio Exterior e atual Ministério da Economia, as regras de origem não preferenciais, são regulamentos e determinações administrativas de aplicação geral, adotadas pelo país importador e não preveem a concessão de preferências tarifárias, ou seja, sua origem é considerada apenas para fins estatísticos, contábeis ou de política comercial, como por exemplo, a aplicação de tratamento de nação mais favorecida, direitos antidumping e direitos compensatórios, salvaguardas, exigências de marcação de origem, restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias, estatísticas e compras do setor público, entre outros.

Por sua vez, o texto estabelece que, as regras preferenciais de origem são disposições negociadas entre as partes signatárias de acordos preferenciais de comércio que, conforme abordado anteriormente, permitem conceder algum tratamento preferencial a um produto. Assim, os produtos que cumprirem tais disposições serão considerados originários dos Estados Partes e podem entrar no território de outra parte com redução ou isenção da tarifa de importação aplicável a esse produto.

O seguinte exemplo pode demonstrar a aplicação do tratamento preferencial: os países A e B possuem um acordo para aplicação de uma tarifa de 0% para o comércio entre si. No comércio de A e B com outros países, a tarifa cobrada por A para a importação de determinado produto de terceiros países é 10%, enquanto B aplica uma tarifa de 5% para o mesmo produto. Os exportadores desses terceiros países ao exportar para o país A, terão um incentivo para expedir o tecido para o país B e depois, a partir do território de B, reexportá-lo para o país A, para evitar pagar a tarifa de 10% em A, realizando a triangulação de seus produtos através do país que faz parte do acordo com A onde a tarifa é zero. Assim, a regra de origem é essencial para determinar exatamente qual o critério a ser utilizado para considerar um produto elegível ao tratamento preferencial, atuando como barreira ao acesso indiscriminado ao mercado e protegendo setores da indústria da região ou de algum Estado Parte do acordo.

Ao exigir que o produto tenha algum tipo de processamento industrial nos países membros do acordo, que altere consideravelmente as características do produto que será exportado, as regras de origem fomentam a indústria regional, permitindo aos produtores acesso ao mercado desta região e desestimulando a concorrência com terceiros países.

No entanto, regras de origem mais rígidas podem trazer limitações ao comércio de bens entre seus membros.

Embora, as regras de origem sejam indispensáveis em acordos preferenciais, se forem muito complexas ou em desacordo com os métodos de produção usados em CGV modernas, podem desfazer os benefícios aplicados às trocas comerciais. Em particular, se forem muito restritivos, podem impedir os produtores de tomar vantagem da preferência e do desenvolvimento de cadeias de valor regionais dentro do acordo. (ANGELI *et al.*, 2020, p. 251, tradução nossa).

Para Antoni Estevadeordal, Caroline Freund e Emanuel Ornelas (2008), as divergências nas regras de origem entre regimes de origem negociados podem aumentar os custos das transações para países e empresas que lidam em duas ou mais frentes de acordos simultaneamente, especialmente porque podem utilizar os benefícios de acumular insumos entre os acordos.

Em decorrência de regras mais rígidas, alguns participantes do mercado podem, simplesmente, não conseguir atender aos requisitos, ficando em desvantagem competitiva. Para Marietta Angeli (*et al.*, 2020), existem algumas preocupações relacionadas às regras de origem, dentre elas: quando demasiadamente restritivas, desfazem os benefícios da liberalização comercial, particularmente em um contexto de CGV; quando demasiadamente heterogêneas, devido à quantidade de regimes negociados com diferentes países, os produtores passam a ter que dividir a produção e utilizar fontes de insumos distintas para que possam exportar para parceiros de diferentes países utilizando a preferência, o que dificulta a ampliação do leque de clientes, particularmente em um contexto de CGV, inclusive restringindo decisões de fornecimento de insumos mais eficientes de fontes de outros lugares do mundo.

Em um contexto de regras mais restritivas, quando o requisito de origem estabelece que o insumo utilizado na produção deve ser, por exemplo, leite extraído das partes signatárias, caso não haja a produção de leite em um nenhum desses países participantes do acordo, não poderia haver comércio preferencial entre eles, pois nenhum deles teria capacidade para produzir laticínios originários, não atingindo o objetivo do acordo. Se, em vez disso, apenas A for produtor, a regra traria uma vantagem apenas para esse país. Por esse motivo, é importante que o regime de origem²⁶ possa trazer mecanismos auxiliares que facilitem o alcance das

²⁶ O Regime de Origem é o corpo normativo que contém o alcance, os critérios, exigências e obrigações de determinado acordo em matéria de origem e que, em conjunto, regulam a aplicação e o acesso aos benefícios estabelecidos por esse acordo. O Regime de Origem de um acordo deve ser considerado como um todo e sua aplicação deve se realizar de maneira integral (BRASIL, 2017).

preferências tarifárias como a adoção do mecanismo *de minimis* e de acumulação de origem, para inclusive facilitar a aquisição de insumos ao redor do mundo, com esquemas mais flexíveis de fornecimento.

Convencionalmente, os acordos comerciais estabelecem as mercadorias originárias, classificando-as como totalmente obtidas ou integralmente produzidas em um ou mais países-membros do acordo comercial. Há também os bens que utilizam em sua composição algum tipo de insumo importado e, nesse caso, precisarão cumprir o que foi determinado no Regime de Origem do acordo. Assim, de acordo com o ABC das Regras de Origem, bens totalmente obtidos, são bens originários por excelência, que foram totalmente obtidos no território dos países-membros do acordo. Normalmente, são produtos extraídos da natureza, tais como: produtos agropecuários, produtos de caça ou captura, minerais e metais extraídos no território dos países-membros, produtos de pesca. Os bens podem ser submetidos a processos primários para a comercialização. Já os bens produzidos são produtos integralmente elaborados, resultantes de um ou vários processos produtivos de complexidade variável e que não utilizam insumos não-originários, ou seja, são utilizados apenas insumos 100% nacionais ou originários de países que fazem parte do acordo comercial pretendido, ou dos que são formalmente convidados.

Para Angeli (*et al.*, 2020) o critério de transformação substancial especifica que o país de origem é o país onde ocorreu a última transformação substancial, e essa transformação deve ser suficiente para dar à mercadoria seu caráter essencial. Já o ABC das Regras de Origem apresenta a transformação substancial não como um critério propriamente dito, mas sim como um conceito genérico, que define que os insumos não-originários experimentem uma modificação de tal sorte que lhes confirmem uma nova identidade. Dessa forma, o produto resultante dessa transformação será considerado originário para os acordos celebrados pelo MERCOSUL, definindo a transformação substancial pelos seguintes processos: mudança de classificação tarifária (ou salto tarifário), índice de conteúdo regional e requisitos produtivos.

Frequentemente, a regra geral estabelece um critério de mudança de classificação tarifária e outro de prova de valor. Em suma, o critério de mudança de classificação tarifária ou salto tarifário determina que, para a mercadoria ser considerada originária, deve estar em uma classificação tarifária distinta daquelas dos insumos não-originários, e esses insumos, por sua vez, devem sofrer uma transformação substancial no território dos países-membros do acordo, que resulte na alteração dos quatro primeiros dígitos da classificação tarifária da mercadoria.

Como exemplo de salto tarifário, apresenta-se um produto importado do país X classificado na posição SH/2022 NCM 3904.90.00, que sofre uma transformação substancial

no país A membro do acordo. O produto final será exportado para o país B também membro do acordo, classificado na NCM 3926.10.00. Nota-se claramente o cumprimento do requisito, com a mudança dos 4 primeiros dígitos da posição.

O Índice de Conteúdo Regional (ICR) ou Valor de Conteúdo Regional (VCR), por sua vez, é aplicado quando não há o salto de posição na classificação tarifária, e define a origem da mercadoria nos insumos dos países membros no valor agregado da mercadoria final. De acordo com o ABC das Regras de Origem, esses termos se referem ao mesmo conceito, que é a participação das mercadorias originárias dos países-membros do acordo, razão pela qual alguns acordos empregam o termo “regional” como forma de enfatizar que esse valor considera os insumos de qualquer um dos países-membros do acordo.

Quadro 2 - Exemplo para o critério de conteúdo regional (ICR)

Produto Industrializado Exportado (NCM)	
3917.29.00	
Insumos Originários (produzidos nos países que fazem parte do acordo)	
Poliuretano	

Insumos Importados (NCM)	Representação no Produto Final
3917.21.00	10%
4016.93.00	30%
Total de Insumos Importados de terceiros países	40%

Fonte: Elaborado pela autora

No exemplo fictício do Quadro 1, para que esse produto possa ser considerado originário no âmbito do ACE 18, o mesmo deve estar classificado em uma posição tarifária distinta dos insumos não-originários ou de acordo com o critério de valor de conteúdo regional estabelecido (60%). Percebe-se, claramente, que o produto pode ser considerado originário, uma vez que os insumos não-originários das posições SH/2022 NCM 3917.21.00 e NCM 4016.93.00 representam 40% do valor FOB de exportação da mercadoria final. Sendo assim, o produto é considerado originário do Brasil.

As fórmulas de cálculo do conteúdo regional são definidas no regime de origem do acordo e determinam o valor que devem representar os componentes originários e não-

originários no valor da mercadoria, para que o produto seja considerado originário do país exportador.

O conceito *de minimis* é aplicado quando não há salto tarifário na classificação do insumo importado utilizado na produção de um bem, mas esse insumo representa um baixo percentual do valor FOB do produto exportado. Exemplos de *de minimis* podem ser encontrados no Regime de Origem dos acordos, ACE 18 (MERCOSUL), ACE 35 (MERCOSUL x Chile) e MERCOSUL x Sacu, com limite de até 10% e ACEs 53 e 55 (México), com limite de até 7%. No exemplo fictício abaixo, apesar de não estar classificado em uma posição tarifária distinta dos insumos não-originários, o mesmo pode ser considerado originário, uma vez que os insumos não-originários classificados na posição SH/2022 NCM 3917.21.00 representam apenas 8% do valor FOB de exportação da mercadoria final, onde o *de minimis* será de 10%. Sendo assim, o produto é considerado originário do Brasil, no âmbito do ACE 18.

Quadro 3 - Exemplo para o conceito *de minimis*

Produto Industrializado Exportado (NCM)	
3917.29.00	
Insumos Originários (produzidos nos países que fazem parte do acordo)	
Poliuretano	

Insumos Importados (NCM)	Representação no Produto Final
3917.21.00	08%
4016.93.00	10%
7318.15.00	30%
Total de Insumos Importados de terceiros países	48%

Fonte: Elaborado pela autora

Em alguns acordos firmados entre dois ou mais países, os insumos originários de um deles podem vir a ser utilizados na produção de um bem em outro desses países, e será atribuído ao cálculo como "originário" e, conseqüentemente, poderá desfrutar das preferências tarifárias acordadas no acordo. Essa possibilidade é tratada como "acumulação de origem". "A acumulação de origem constitui um dos elementos mais importantes dos regimes de origem,

porque permite integrar as estruturas produtivas dos países-membros do acordo, incrementando o comércio entre as partes” (BRASIL, 2017, p. 10).

Esse conceito evoluiu para a "acumulação de origem estendida", que possibilita a extensão do vínculo de acumular a outros acordos que os Estados Partes têm com terceiros países, a fim de ampliar a circulação de insumos e produtos com preferências. Já a acumulação de processos considera os territórios dos países-membros do acordo como um único território, por sua vez a acumulação de mercadorias ou bens possibilita considerar como originário todos os insumos dos países sócios do acordo.

Em 2017, um relatório publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apontou a existência de muitos acordos com diferentes regras de origem na América Latina. Embora concedam preferências comerciais, muitos desses acordos produzem pouca conexão entre cadeias e não atuam de forma relacionada, deixando de aproveitar, em sua maioria, o mecanismo de acumulação de origem de forma simples ou estendida. Essa segmentação enfraquece a formação de cadeias de valor regionais (POWELL, 2017).

Uma melhor coordenação das regras de origem dos diferentes ACR da região poderia ajudar, por um lado, a reduzir os custos de conformidade para os operadores econômicos e a supervisão para os governos e, por outro, promover a capacitação e o fortalecimento das cadeias de valor regionais.

De acordo com o relatório coordenado por Andrew Powell (2017), os Acordos de Complementação Econômica (ACE), no âmbito da ALADI, possuem exemplos dessa prática de acumulação de origem na região, onde os países do MERCOSUL, em conjunto com os membros da Comunidade Andina, incluem a possibilidade de acumulação estendida, mesmo embora com regras de origem não harmonizadas. Nesse caso, uma empresa colombiana, por exemplo, pode usar insumos do Peru em suas exportações para o Uruguai, desde que atendam às regras de origem do acordo celebrado entre Uruguai e Colômbia. Se a mesma empresa quiser usar o mesmo insumo para exportar para o Brasil, terá que atender aos requisitos do Brasil-Colômbia.

Apesar de ser uma ferramenta útil aos exportadores ao possibilitar a extensão do caráter originário aos insumos provenientes de outros países da região, a acumulação de origem ainda é pouco utilizada, pois cabe aos exportadores entender e conciliar sua produção com base em diversos requisitos distintos.

A utilização desse mecanismo seria benéfica, sobretudo, quando utilizada no âmbito das relações comerciais entre a Brasil e União Europeia. Como exemplo, o Brasil utilizando o acordo comercial vigente entre MERCOSUL e UE poderia importar insumos do Chile também

parceiro da UE e exportar para o mercado europeu, mantendo o tratamento preferencial. Esse movimento favoreceria a integração das cadeias regionais, permitindo que os produtores da região acessem mais fornecedores de insumos e bens intermediários, promovendo a integração produtiva regional.

A possibilidade de utilizar o mecanismo de acumulação de origem apresentado nos acordos comerciais estimula a integração produtiva das economias da América Latina e do Caribe, reforçando também o aspecto da integração regional. Esse argumento reforça a ideia trazida anteriormente de que mais que global, a integração produtiva se configura de forma regional. Isso porque, as economias da América Latina estão mais abertas e interligadas pelos acordos comerciais ora apresentados.

Atualmente, nem todos os acordos em que o Brasil é parte integrante estabelecem o mecanismo de acumulação de origem. O quadro 3 apresenta os acordos celebrados pelo Brasil onde a acumulação foi negociada.

Quadro 4 - Acordos Comerciais com a previsão de acumulação de origem

Acordo	Tipo	Normativo no Acordo
ACE 02	Acumulação de mercadorias	76º PA ao ACE 02, art. 2º (Definições de Material Originário)
ACE 14	Acumulação de mercadorias	Art. 6º do 44º PA ao ACE 14.
	Acumulação Estendida	Art. 8º do 44º PA ao ACE 14
ACE 18	Acumulação de mercadorias	77º PA, Capítulo III, art. 10º, caput
	Acumulação Estendida	77º PA, Capítulo III, art. 10º, §1º
	Acumulação de Processos	77º PA, Capítulo III, art. 11 e 12
ACE 35	Acumulação de mercadorias	63º PA, art. 8º
ACE 36	Acumulação de mercadorias	Anexo IX, art. 7º, § 1º
	Acumulação Estendida	Anexo IX, art. 7º, § 2º
AAP.A25TM 38	Não aplicável	-
ACE 53	Acumulação de mercadorias	Art. IV-9
ACE 55	Acumulação de mercadorias	Anexo II, art. 7º
ACE 58	Acumulação de mercadorias	Anexo V, Seção I, art. 6º, §1º
	Acumulação Estendida	Anexo V, Seção I, art. 6º, §2º a §4º
ACE 59	Acumulação de mercadorias	Anexo IV, Seção I, art. 6º, §1º
	Acumulação Estendida	Anexo IV, Seção I, art. 6º, §2º
ACE 62	Acumulação de mercadorias	Anexo IV, art. 3º
ACE 69	Acumulação de mercadorias	Anexo IV ao ACE 59, Seção I, art. 6º, §1º
	Acumulação Estendida	Anexo IV ao ACE 59, Seção I, art. 6º, §2º
ACE 72	Acumulação de mercadorias	Anexo IV, Seção I, art. 6º, §1º

	Acumulação Estendida	Anexo IV, Seção I, art. 6º, §2º e §3º
ACE 74	Acumulação de mercadorias	1º PA, Artigo 10º (
APTR04	Não aplicável	-
ÍNDIA	Acumulação de mercadorias	Anexo III, art. 3º
ISRAEL	Acumulação de mercadorias	Capítulo IV, art. 3º
EGITO	Acumulação de mercadorias	Capítulo II, art. 3º
SACU	Acumulação de mercadorias	Anexo III, art. 3º

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de SISCOMEX (2022a)

5.2 Requisitos específicos de origem

Requisitos específicos de origem (REO) prevalecem sobre os critérios gerais estabelecidos. Entretanto, não são exigíveis para os produtos totalmente obtidos, nem para os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um dos Estados Partes.

Normalmente, os requisitos específicos são uma combinação de dois requisitos gerais e, em alguns casos, determinados processos de industrialização. No Regime de Origem do MERCOSUL, por exemplo, algumas linhas tarifárias sujeitas a requisitos específicos de origem devem cumprir com mudança de posição tarifária e conteúdo de valor regional (BRASIL, 2017). São exigências listadas para cada produto em um anexo e podem ser similares a de outros produtos negociados ou não. Já os requisitos produtivos são critérios de qualificação de origem que especificam processos industriais a serem realizados no território de um país-membro, para que a mercadoria produzida seja considerada originária, ou para casos mais sensíveis, a restrição de utilização de insumos originários.

5.3 Certificação de Origem

O certificado de origem é o documento que será emitido em conformidade com as regras prescritas por cada acordo comercial, para que as mercadorias se beneficiem do tratamento tarifário preferencial. O documento contém uma declaração juramentada do exportador, afirmando que determinados bens são originários para os efeitos de um acordo comercial em particular por cumprir com os requisitos de origem negociados entre os membros. Tradicionalmente, o documento é emitido em papel, sendo os documentos no despacho aduaneiro de importação²⁷, que quando apresentado junto à Autoridade Aduaneira do país de

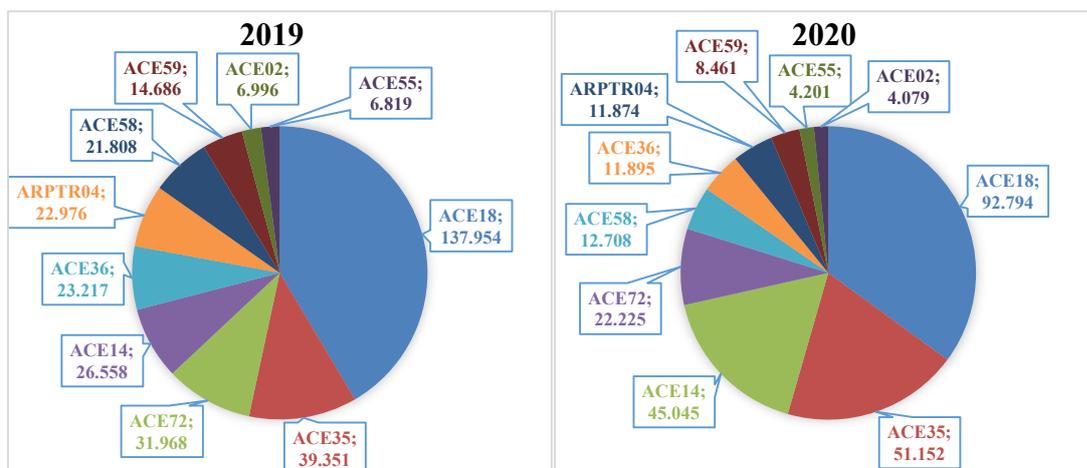
²⁷ No Brasil, as informações sobre o procedimento e importação são disponibilizadas pela Receita Federal (RECEITA FEDERAL, 2022).

importação, garante a aplicação do tratamento preferencial em matéria tarifária (RECEITA FEDERAL, 2022).

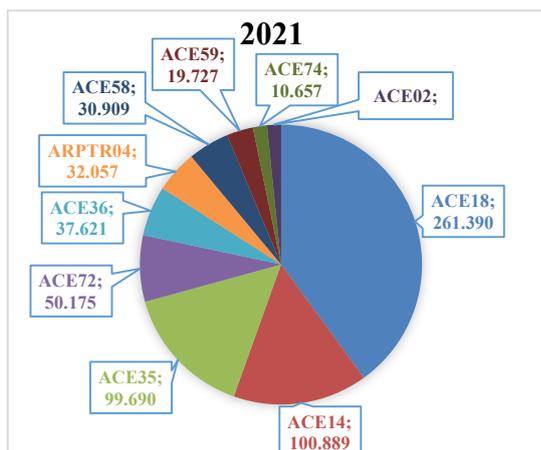
Desde 2011, com o objetivo de facilitar as operações comerciais, os países-membros da ALADI iniciaram o projeto de Certificação de Origem Digital no âmbito da ALADI, mediante a Resolução 386, de 4 de novembro de 2011. Com a implementação de um sistema de certificação de origem em formato digital, com as assinaturas digitais mediante a utilização de um e-CPF²⁸, facilitando a comunicação entre operadores de comércio exterior e aduanas.

Durante os anos de 2019 a 2020, de acordo com dados fornecidos via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação-Fala.BR da Controladoria-Geral da União, os certificados de origem emitidos para as exportações brasileiras para obtenção de preferências foram destinados majoritariamente aos países do MERCOSUL, seguidos de Chile, Colômbia, Bolívia e Peru que alternam posições a depender do ano.

Gráfico 6 - Acordos comerciais com o maior volume de certificados de origem preferencial emitidos no Brasil



²⁸ O e-CPF é um documento eletrônico que funciona como uma identidade eletrônica, por conter, digitalmente, os dados da própria pessoa física ou jurídica (SERVIÇOS E INFORMAÇÕES DO BRASIL, 2023).



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de CGRO (2022)

No entanto, os dados disponibilizados não detalham os produtos exportados por país do MERCOSUL ou capítulo da NCM. Deste modo, não há como afirmar o volume ou montante em USD de produtos exportados que puderam usufruir da preferência tarifária. Cabe destacar que não foi possível obter dados quanto ao recebimento no Brasil de certificados de origem para usufruto das preferências, tão pouco foi possível identificar produção estatística em fontes oficiais do governo brasileiro sobre o usufruto de preferências tarifárias para os acordos que o país é parte, o que gera uma lacuna quanto aos impactos da aplicação das regras de origem, seja na importação ou na exportação de bens fabricados no Brasil.

Assumindo a utilização do certificado de origem para usufruto das preferências acordadas e que essa utilização permite fluidez no comércio internacional e um maior engajamento em cadeias de valor, é relevante avaliar a efetividade dos acordos por meio da utilização de certificados. Em geral, os levantamentos sobre o tema são realizados assumindo usufruto pleno das reduções tributárias vigentes, no entanto, ainda há uma lacuna de conhecimento dos exportadores com relação a regras de origem e à emissão do certificado de origem. Nesse sentido, seria importante avaliar a efetividade dos acordos, considerando o monitoramento por meio de dados estatísticos sobre a emissão do certificado de origem (CGTE, 2022).

Desde 2021, o Ministério da Economia do Brasil divulga relatórios e estudos relacionados a acordos comerciais, porém, dentre os estudos divulgados, não há nenhum acerca da efetividade dos acordos, negociações ou utilização das preferências tarifárias. Portanto, não há uma base de dados ampla que possibilite avaliar os impactos da integração econômica internacional na dimensão dos acordos de comércio regionais (BRASIL, [2022e]).

5.4 Análise das regras de origem no âmbito dos acordos que o Brasil é parte

O trecho a seguir tem o objetivo analisar, de forma geral, os requisitos específicos de origem (REO) presentes nos acordos de que o Brasil é membro e comparar com os acordos vigentes até o momento. A apresentação dos requisitos de origem nessa seção tem como objetivo mostrar a importância do mecanismo nos acordos de comerciais, pois é através dele que se determina a possibilidade de que os produtos comercializados entre os Estados Partes de um acordo gozem das preferências tarifárias. É importante ressaltar que além da redução de impostos e facilitação do comércio, essas regras impedem o desvio de comércio, e seu intuito é promover ou, como pode ser visto principalmente na década de 1980, proteger a indústria regional ou dos Estados-membros do acordo.

A tabela 15 apresenta os principais acordos de que o Brasil é membro, por capítulo do Sistema Harmonizado e a regra de origem correspondente. Para fins de análise, nesse capítulo, a tabela é reduzida considerando os produtos com maior volume no comércio bilateral entre Brasil e União.

Apesar da extensão dos dados se fossem considerados os 97 capítulos da nomenclatura NCM/SH, a tabela 15 tem como principal função demonstrar as diferenças nas regras de origem negociadas pelo Brasil e compará-las com o que foi negociado entre o Brasil (no âmbito do MERCOSUL) e a União Europeia. Vale ressaltar que, a escolha desses acordos para construção da tabela teve como base uma consulta realizada à Coordenação Geral de Regimes e Origem do Ministério da Economia em 2022, que indicou os acordos com maior volume de certificados de origem emitidos na exportação, denotando a importância desses acordos para o desenvolvimento e aprimoramento da indústria brasileira e sua importância nas exportações do Brasil (CGRO, 2022).

O ACE 18 é um acordo de preferências tarifárias que abrange todo o universo tarifário e está em regime de livre comércio, com exceção dos setores açucareiro e automotivo. Dentre as posições abrangidas, 4.318 foram negociadas com algum tipo de exigência, seja salto tarifário, índice de conteúdo regional, processos de fabricação específicos ou uma combinação dessas. O ACE 35 possui cobertura para 6.811 linhas tarifárias, dentre as quais 3.396 foram negociadas com algum tipo de exigência, seja salto tarifário, índice de conteúdo regional, processos de fabricação específicos ou uma combinação dessas. No ACE 72 a cobertura abrange 6.524 códigos, onde 98% se encontram em regime de livre comércio. Dentre as posições abarcadas, 2.849 foram negociadas com algum tipo de exigência, seja salto tarifário, índice de conteúdo regional, processos de fabricação específicos ou uma combinação dessas. Já o Acordo

de Livre Comércio (ALC) entre o MERCOSUL e a República Árabe do Egito possui 5.259 códigos tarifários de preferências concedidas pelo Egito ao Brasil, em nível de 6 e 8 dígitos, com margens de preferência de 100%, distribuídos em cestas de desgravação de até 10 anos, sete códigos com margem de preferência de 30% e dois códigos ofertados em quotas. Nesse acordo 1.601 linhas foram negociadas com algum tipo de exigência, seja salto tarifário, índice de conteúdo regional ou processos de fabricação específicos. Os Acordo de Livre Comércio MERCOSUL x Israel possui preferências concedidas ao Brasil para 7.871 linhas tarifárias com margens de preferência de 100% (*dutyfree*), 45 linhas com margem de preferência ou redução tarifária e 32 linhas em quotas. O Acordo de Comércio Preferencial (ACP) MERCOSUL x Índia, com 450 linhas tarifárias e margem de preferência ou redução tarifária concedidas pela Índia ao MERCOSUL, não foi negociado com requisitos específicos, sendo necessário o cumprimento do (i) processo de produção que resulte em mudança de classificação tarifária dos materiais não-originários de uma posição de quatro dígitos do Sistema Harmonizado para outra posição de quatro dígitos; ou ii) o valor de todos os materiais não-originários utilizados nessa fabricação não exceda 50% do preço ex-works para Israel, e quando o valor CIF de todos os materiais não-originários das partes signatárias e/ou de origem indeterminada usados na fabricação não exceda 40% do valor FOB do produto final e o processo final de manufatura seja realizado dentro do território da parte signatária exportadora, observado o cumprimento das disposições do Artigo 6, caso do Paraguai, o valor de todos os materiais não-originários não excederá 60% do preço ex-works para Índia.

Quadro 5 - Comparativo dos requisitos negociados MERCOSUL, ACE 35, ACE 72, Acordo de Livre Comércio (ALC) MERCOSUL e Egito, Acordo de Livre Comércio MERCOSUL e Israel e do Acordo de Comércio Preferencial (ACP) MERCOSUL e Índia

CAPÍTULO	PRODUTO	UNIÃO EUROPEIA	MERCOSUL	ACE 35	ACE 72	EGITO	ISRAEL	ÍNDIA
20	Preparações de produtos hortícolas, fruta ou de outras partes de plantas.	Fabricação a partir de matérias não originárias de qualquer posição, exceto a do produto, ou alteração do Capítulo (SH2), posição (SH4) ou subposição (SH6), dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional.	Mudança de posição tarifária, requisito específico de Índice de Conteúdo Regional de 60%	a. Mudança de capítulo (SH2); ou valor de conteúdo regional de 50%, dependendo do produto.	Índice de Conteúdo Regional de 55% ou Fabricação na qual todos os materiais utilizados são totalmente obtidos a depender do produto.	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
23	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; ração animal preparada	Fabricação a partir de matérias não originárias de qualquer posição, alteração do Capítulo (SH2), posição (SH4) ou subposição (SH6), ou inteiramente obtidas, dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Fabricação a partir de matérias não originárias de qualquer posição, exceto a do produto, e valor de todos os materiais não-originários não exceda 45% do preço do produto ou Índice de Conteúdo Regional de 55%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	Não aplicável. REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
26	Minérios, escórias e cinzas	Alteração da posição (SH4)	Salto tarifário (SH4), de minimis (10%), critério de valor (40% de insumos importados ou 60% de conteúdo local)	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Índice de Conteúdo Regional de 55%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; substâncias betuminosas; minerais...	Alteração da posição (SH4), processo produtivo dependendo do produto.	Salto tarifário (SH4), de minimis (10%), critério de valor (40% de insumos importados ou 60% de conteúdo local)	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Índice de Conteúdo Regional de 55%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%

29	Produtos químicos orgânicos.	Alteração da posição (SH4), processo produtivo ou valor de materiais não originários limitado à 50% (EXW), dependendo do produto	Mudança de posição tarifária, 60% de valor agregado regional ou processo produtivo Deverão cumprir com o requisito de origem estabelecido no artigo 3º do Regime de Origem do MERCOSUL e devem obter-se mediante um processo produtivo que implique uma modificação molecular resultante de uma substancial transformação e que crie uma nova identidade química.	Mudança de posição tarifária, 60% de valor agregado regional ou processo produtivo	Processo produtivo (Regra geral ou transformação molecular.)	Valor agregado regional e processo produtivo	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
30	Produtos farmacêuticos.	Alteração da posição (SH4), subposição (SH6) processo produtivo ou valor de materiais não originários limitado à 50% (EXW), dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária, 60% de valor agregado regional ou processo produtivo	Mudança de posição tarifária, 60% de valor agregado regional ou processo produtivo	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Valor agregado regional e processo produtivo	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
31	Aubos (fertilizantes).	Alteração da posição (SH4), processo produtivo ou valor de materiais não originários limitado à 40% (EXW), dependendo do produto.	Salto tarifário (SH4), de minimis (10%), critério de valor (40% de insumos importados ou 60% de conteúdo local)	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Índice de Conteúdo Regional de 55%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
38	Produtos diversos das indústrias químicas.	Alteração da posição (SH4), subposição (SH6) processo produtivo ou valor de materiais não originários limitado à 50% (EXW), dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional. Para alguns produtos, requisito específico de mudança de posição tarifária E 60% de valor agregado regional.	Exigência produtiva. ou Índice de Conteúdo Regional de 60% dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Fabricação na qual o valor de todos os materiais não-originários utilizados não exceda 45% do preço do produto	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%

39	Plástico e suas obras.	Alteração da posição (SH4), subposição (SH6) processo produtivo ou valor de materiais não originários limitado à 50% (EXW), dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional. Para alguns produtos, requisito específico de mudança de posição tarifária E 60% de valor agregado regional.	Exigência produtiva. ou Índice de Conteúdo Regional de 60% dependendo do produto.	Regra geral até que as Partes acordem o requisito de origem definitivo.	Fabricação a partir de materiais de qualquer posição tarifária exceto aquela do produto e o valor dos materiais não-originários utilizados não exceda 45% do preço do produto	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
47	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas).	Alteração da posição (SH4).	Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional.	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Índice de Conteúdo Regional de 55%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
71	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaqué), e suas obras; bijuterias; moedas	Alteração da posição (SH4), processo produtivo ou valor de materiais não originários limitado à 50% (EXW), dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional.	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional de 60%	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional.	Índice de Conteúdo Regional de 55%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
72	Ferro fundido, ferro e aço	Alteração da posição (SH4), alteração da posição (SH4) exceto das matérias não originárias das posições 72.06 a 72.29.	Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional. Processo produtivo a dependendo do produto.	Índice de Conteúdo Regional de 60% ou processo produtivo, dependendo do produto	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional. Processo produtivo a dependendo do produto.	Processo produtivo a dependendo do produto.	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%

84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	Alteração da posição (SH4), valor de materiais não originários limitado à 45% ou 50% (EXW), dependendo do produto.	60% de valor agregado regional, Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional ou processo produtivo, dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional, Índice de Conteúdo Regional de 60%, processo produtivo, dependendo do produto	a. Valor de conteúdo regional de 50%; b. O requisito de origem definitivo é o estabelecido no Anexo IV, Apêndice 2 - Art. 5, REOs para o setor automotivo.	Alteração da posição (SH4), valor de materiais não originários limitado à 45% ou processo produtivo, dependendo do produto.	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	Alteração da posição (SH4), valor de materiais não originários limitado à 45%, 50%, 55% (EXW), dependendo do produto	60% de valor agregado regional, Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional ou processo produtivo, dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional, Índice de Conteúdo Regional de 60%, processo produtivo, dependendo do produto o	Mudança de posição tarifária ou 60% de valor agregado regional. Valor de conteúdo regional de 50%, 55%, dependendo do produto	Valor de materiais não originários limitado à 45% ou processo produtivo, dependendo do produto.	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	Alteração da posição (SH4), valor de materiais não originários limitado à 45% ou 50% (EXW), dependendo do produto	60% de valor agregado regional ou Mudança de posição tarifária e 60% de valor agregado regional, dependendo do produto.	Índice de Conteúdo Regional de 60%	a. Valor de conteúdo regional de 50%; b. O requisito de origem definitivo é o estabelecido no Anexo IV, Apêndice 2 - Art. 5, REOs para o setor automotivo.	Fabricação na qual o valor de todos os materiais não-originários utilizados não exceda 45% do preço do produto	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%

90	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios	Alteração da posição (SH4), valor de materiais não originários limitado à 45%, 50%, 55% (EXW) ou processo produtivo dependendo do produto	60% de valor agregado regional ou processo produtivo, dependendo do produto.	Mudança de posição tarifária ou Índice de Conteúdo Regional, Índice de Conteúdo Regional de 60%, processo produtivo, dependendo do produto	a. Valor de conteúdo regional de 50%; b. O requisito de origem definitivo é o estabelecido no Anexo IV, Apêndice 2 - Art. 5, REOs para o setor automotivo.	Valor de todos os materiais não-originários utilizados não exceda 45% do preço do produto ou processo produtivo, dependendo do produto.	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 50%	REO não aplicável. - Índice de Conteúdo Regional de 60%
----	---	---	--	--	---	---	---	---

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de CNI (2021h); SISCOMEX (2022a); CGRO (2021); BRASIL (2009); BRASIL (2020); ALADI [2022b]; ALADI (2018); ALADI (2019)

Avaliando as informações contidas na tabela é possível observar que o índice de conteúdo regional aplicado aos membros do MERCOSUL e ao Chile no ACE 35 é de 60% superior. Aplicado no ACE 72, que é um acordo mais recente, negociado entre MERCOSUL e Colômbia e firmado em 2017, o critério é diferenciado a depender do país, onde no caso da Argentina e do Brasil, a porcentagem será de 40%. Já para Colômbia e do Uruguai, a porcentagem será de 45% e para o Paraguai a porcentagem será de 50%.

O acordo celebrado entre o MERCOSUL e Egito, por sua vez, apesar de um número limitado de posições, possui um Índice de Conteúdo Regional de 55%, também superior ao aplicado entre os países do MERCOSUL. Já para os acordos negociados com Índia e Israel, conforme mencionado anteriormente, não foi aplicado o conceito de REO e a participação de insumos de terceiros países foi estabelecida entre 40% e 50%, respectivamente. É importante levar em consideração que tanto o acordo com Índia, quanto o acordo com Israel, foram internalizados pelo Brasil em 2009 e 2010, e não houve atualizações recentes no regime de origem desses acordos.

O texto apresentado na tabela demonstra, de forma geral, os requisitos específicos negociados em cada acordo, no entanto, não se pretende demonstrar na íntegra o texto de cada um deles, pois o objetivo é analisar, de forma geral, as diferenças na negociação, haja vista a extensão das informações e especificidades de cada capítulo.

Além dos requisitos apresentados na tabela, pode-se observar certa flexibilização para a obtenção de origem, para que o comércio seja alavancado pelo acordo e que certamente a autocertificação prevista para implementação em até 5 anos, que já é prática em demais países, inclusive os da região, traz certa desburocratização, autonomia, redução de custos e detenção do conhecimento para a empresa em todas as áreas envolvidas. Com a autocertificação de origem o exportador, com uma declaração própria, poderá atestar que o produto cumpre com os requisitos estabelecidos no acordo e pode receber o benefício tarifário na importação. O acordo permitirá além da acumulação bilateral de origem o uso de *drawback* e regimes de isenção nas exportações birregionais.

A análise dos requisitos específicos de origem realizada pela CNI (2021h), aponta as principais diferenças entre o que foi negociado entre o MERCOSUL e a UE e o que é praticado hoje entre os países do MERCOSUL no ACE 18. No acordo com a União Europeia será aplicado do salto tarifário de (SH4) ou um valor máximo de materiais não-originários de 50% EXW. Além do salto tarifário de capítulo (SH2), posição (SH4) ou subposição (SH6), dependendo do produto. Essa condição garante flexibilidade ao garantir a necessidade de alteração de apenas dois dígitos da classificação tarifária do produto, ao contrário do

MERCOSUL que exige ao menos quatro dígitos alterados. A fórmula de valor máximo de materiais não-originários também é apresentada de forma mais flexível na negociação entre MERCOSUL-UE, trazendo o valor aduaneiro dos insumos não-originários e o valor EXW do produto final. Nos demais acordos negociados analisados, a fórmula apresentada para os produtos posicionados na “regra geral” dispõe sobre o valor CIF dos insumos não-originários e o valor FOB do produto final. Outro fator importante é a alteração no percentual máximo de materiais não-originários. O ACE 18 estipula um limite de 40% de insumos importados aplicados na fabricação do produto. No acordo com a União Europeia, o valor máximo de materiais não-originários chega a 55%, a depender do produto. Assim, com base nos pontos apresentados, pode-se assumir que o aumento de conteúdo importado de 40% para até 55% possibilitará o incremento de tecnologia e competitividade para a produção local, com o custo com bens intermediários importados reduzido, desonerando a produção. Os principais resultados seriam o desenvolvimento socioeconômico, impacto na formação de profissionais, implantação de novas indústrias, aproveitamento logístico para distribuição de materiais intermediários na região. Todos esses fatores podem desencadear a ampliação da participação do Brasil em CGV.

No entanto, apesar dos benefícios mencionados acima, existem temas no acordo que ainda representam dúvidas, como é o caso da autocertificação, já que, conforme apresentado ao longo desse capítulo, as regras de origem ainda são um tema complexo e a aplicação correta dessas regras irá representar custos para as empresas, com a necessidade de contratação de pessoal qualificado para compreendê-las e adequá-las à produção de seus produtos.

Outro ponto de destaque e que representa um desafio ao MERCOSUL é o novo modelo de regras trazido pelo acordo com a UE. As regras mais flexíveis tornam essencial a agenda de trabalho para revisão do regime de origem do MERCOSUL, para que o novo acordo quando vigente, não torne o comércio entre MERCOSUL e UE mais flexível que o comércio entre os próprios membros do bloco sul-americano. Assim, é necessária previsibilidade para que as empresas da região possam implementar um planejamento e organizar seus negócios, de modo que a indústria regional não seja impactada.

A revisão do regime de origem do MERCOSUL e dos demais acordos que o bloco faz parte deve considerar, especialmente, a evolução tecnológica constante das indústrias, onde ocorrem situações em que as regras negociadas deixam de refletir a realidade do setor em questão. Isso pode ser observado nos requisitos produtivos ainda válidos para os acordos negociados na década de 1980 no âmbito da ALADI. É sabido que já está em discussão a revisão do regime de origem e implementação de protocolos adicionais para o Acordo de

Complementação Econômica nº 18, celebrado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, para que suas regras de origem adotem requisitos mais modernos em linha com as CGV, contudo, tendo em vista o exposto nesse capítulo, essa revisão torna-se cada vez mais urgente, considerando um possível aumento no volume de entrada no MERCOSUL de produtos industrializados produzidos na UE, em virtude da redução de tarifas por meio de regras de origem mais acessíveis.

Alguns setores podem sofrer impactos contundentes, como é o caso do setor químico, já que boa parte dos insumos utilizados hoje pela indústria brasileira são importados e os produtos da indústria química, conforme demonstrado anteriormente, possuem um dos maiores volumes nas importações do Brasil oriundas da União Europeia; bem como o setor farmacêutico, que apresenta a mesma condição; e o automobilístico, que já vinha enfrentando o fechamento de fábricas e a saída de montadoras do país e agora vem sofrendo bastante com os impactos da pandemia da COVID-19. “A volatilidade econômica no Brasil se deve em parte à falta de diversidade em suas exportações, o que o deixa suscetível a choques quando os padrões globais de fornecimento mudam” (STURGEON; DALLAS, 2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após duas décadas de negociações, o anúncio dos termos finais do Acordo entre a União Europeia e o MERCOSUL, em 2019, trouxe expectativas para o Brasil, mas também incertezas. A conclusão do acordo comercial abre espaço a um mercado com mais de 700 milhões de pessoas e, considerando o possível fluxo comercial entre blocos, há um potencial econômico significativo para as trocas comerciais beneficiadas pela redução ou isenção das tarifas entre os Estados-membros do MERCOSUL e a UE.

De acordo com as expectativas do governo brasileiro, divulgadas em 2019, o acordo representaria um incremento do PIB brasileiro de R\$ 87,5 bilhões em 15 anos, podendo chegar a R\$ 125 bilhões, se considerado a redução das barreiras não-tarifárias e o incremento esperado na produtividade. Para o Brasil, era esperado ainda um aumento de investimentos, em 15 anos, da ordem de US\$ 113,0 bilhões e o aumento das exportações para a UE de cerca de US\$ 100,0 bilhões até 2035 (BRASIL, 2021).

Contudo, finalizadas as negociações, ainda há um longo caminho até a ratificação por todos os membros. Pesam sobre o acordo também as manifestações de desconfiança de setores europeus em questões ligadas principalmente aos impactos ambientais.

[...] resta observar como a situação ambiental nos países do Mercosul, o conflito fundamental entre políticas protecionistas e aquelas orientadas para o livre comércio na região, assim como as posições políticas atualmente divergentes ao interior da União Europeia irão evoluir em relação a uma possível ratificação do acordo. (GREGOSZ, 2020, p. 57).

De acordo com João Pedro Malar (2022), o embaixador da União Europeia no Brasil, Ignacio Ybáñez, em evento da CNI, esclareceu que o bloco europeu trabalha especificamente com o Brasil para clarificar os compromissos na área de desmatamento. Apesar dos compromissos assumidos pelo Brasil na COP26, para o embaixador é importante traduzi-los em resultados concretos, já que a União Europeia é um grande consumidor de produtos agrícolas e há uma preocupação de que produtos derivados do desmatamento sejam vendidos no mercado da UE.

Atualmente, as transformações decorrentes da pandemia da COVID-19 tendem a tornar a integração regional mais importante. A pandemia e, posteriormente, a guerra deflagrada entre Rússia e Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, implicaram a desestabilização das cadeias produtivas globais, renovando o sentido da interação produtiva em nível regional.

A literatura acerca das CGVs ainda não evoluiu satisfatoriamente nas discussões sobre a correlação empírica entre a conclusão de acordos preferenciais de comércio e a inserção dos países participantes em cadeias globais de valor. De maneira simples, apreende-se que acordos de liberalização comercial, quer sejam multilaterais, plurilaterais ou regionais, podem estimular a criação de CGVs ou facilitar a inserção de empresas em redes produtivas existentes. (OLIVEIRA, 2015, p. 106).

No entanto, para Thorstensen e Ferraz (2013), o limitado número de acordos dos quais o Brasil é parte, pode prejudicar sua inserção nas cadeias globais de valor, já que os acordos celebrados pelo MERCOSUL no âmbito da ALADI são insuficientes para garantir o volume das exportações brasileiras. Além disso, as novas cadeias de valor que se formam entre blocos econômicos fora da ALADI, não contam com a presença do Brasil.

Com isso, a análise compreendida nesse texto buscou ressaltar os aspectos relevantes para compreender o impacto do acordo com a UE para a integração econômica do Brasil, através de cadeias de valor e o impacto do capítulo de regras de origem nos fluxos comerciais de importação e exportação. O trabalho buscou apresentar as diferenças em relação aos acordos de comércio de que o Brasil atualmente é membro, trazendo um exercício comparado de revisão das regras de origem, onde foi possível identificar uma lacuna entre as regras de origem negociadas até hoje pelo Brasil e o modelo apresentado pelo acordo entre o bloco sul-americano e a União Europeia.

Com o objetivo de compreender os impactos das regras de origem negociadas na obtenção de preferências tarifárias para o setor industrial, outro aspecto analisado foi o monitoramento das preferências aplicadas ao fluxo de comércio internacional do Brasil. Estima-se que para a UE, por ser uma região com uma ampla rede de acordos comerciais e com estrutura produtiva complexa e articulada, a utilização da certificação de origem, inclusive da autocertificação, seja amplamente difundida e, com isso, o bloco será positivamente impactado pelo usufruto das preferências negociadas, acessando um grande mercado consumidor de suas manufaturas. No entanto, o MERCOSUL ainda possui uma rede limitada de acordos comerciais quando comparado à UE, o que leva a crer que os mecanismos da certificação de origem não sejam amplamente difundidos entre os exportadores.

Assim, esse estudo possibilita algumas conclusões principais:

i. mesmo com a assinatura de novos acordos, uma possível flexibilização das regras de origem pode não trazer resultados positivos para determinados setores produtivos do Brasil, principalmente no setor industrial, pois esse setor possui uma estrutura produtiva pouco articulada e baseada em produtos de baixa complexidade, podendo acarretar em

desindustrialização, em especial no Brasil. “O acordo UE-MERCOSUL é projetado para levar a um padrão semelhante com a Argentina e o Brasil exportando mais carne bovina e produtos lácteos e outros produtos primários menos sofisticados” (CAPALDO; ÖMER, 2021, tradução nossa). Assim, manutenção de mecanismos, como tarifas ou regras específicas de origem, poderia reduzir os impactos negativos à inserção internacional para determinados setores;

ii. no MERCOSUL, a assinatura do acordo com a UE reforça a necessidade de discussão e reformulação do regime de origem vigente entre os países do bloco sul-americano. As regras de origem são essenciais aos acordos de comércio, determinando a possibilidade de que os produtos comercializados gozem das preferências tarifárias acordadas. Assim, os países membros do MERCOSUL devem revisar seu regime de origem, em conjunto com a implementação do acordo com a EU, assegurando que o bloco não tenha regras de origem internas menos favoráveis do que o que será aplicado para terceiros, para que assim seja possível um efetivo ganho de competitividade para os setores industriais. Ainda, cabe ressaltar que, apesar da utilidade das regras de origem para os acordos de comércio e seu papel na integração produtiva em nível regional e global, durante a execução desse trabalho foi possível identificar que há uma lacuna no acompanhamento do uso e efetividade das preferências negociadas pelo Brasil;

iii no caso do Brasil, não há produção estatística sobre o usufruto de preferências tarifárias para os acordos de que o país é parte, deste modo, não é possível estimar os impactos da aplicação das regras de origem, seja na importação ou na exportação de bens fabricados no Brasil. Ao longo do desenvolvimento da pesquisa não foi possível conseguir dados suficientes para discussão relacionada a certificados de origem, pois essa informação não faz parte da metodologia de produção das estatísticas de comércio exterior disponibilizadas pelo Governo Federal brasileiro. Deste modo, não foi possível concluir o objetivo de avaliar o impacto efetivo que os acordos de comércio teriam sobre as exportações e importações brasileiras e, conseqüentemente, a inserção do país em cadeias regionais ou globais por meio da utilização das preferências tarifárias.

Ainda não há dados para mensurar como o acordo efetivamente impactaria a economia brasileira e se as preferências obtidas a partir do cumprimento das regras de origem seriam um diferencial para as exportações e importações do Brasil. O que se pontua em estudos publicados é a possível reprimarização da produção dos países do MERCOSUL, com a exportação de produtos de maior valor agregado pela UE e a exportação de commodities e produtos de menor valor agregado pelos países do MERCOSUL. Com isso, esses países permaneceriam com menor participação da CGV. De acordo com estudo de Jeronim Capaldo e Özlem Ömer (2021),

em uma amostra que considerou Argentina, Brasil, República Tcheca, França, Itália, Alemanha, Polônia e Turquia, como resultado do acordo: i. todos os países da nossa amostra passaram por uma polarização econômica, tornando-os vulneráveis aos riscos da liberalização do comércio; ii. as projeções existentes apontaram para pequenos ganhos do PIB com o acordo, enquanto a polarização e outros resultados adversos são presumidos; iii. nas projeções realizadas pelos autores, o acordo provavelmente afastará a maioria dos países do crescimento e desenvolvimento sustentável.

Por fim, essa dissertação se propôs a discutir, por meio de uma análise das regras de origem negociadas entre MERCOSUL e UE, como essa negociação poderia impactar em um maior engajamento do Brasil em cadeias de valor. Apesar do conteúdo limitado acerca do tema regras de origem, esse trabalho buscou discorrer sobre a sua importância e seus reflexos na economia global.

REFERÊNCIAS

ALADI. **Acordo de Complementação Econômica nº 18 celebrado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (AAP.CE/18)**. 2019. Disponível em: http://www2.ALADI.org/biblioteca/publicaciones/ALADI/acuerdos/ace/pt/ace18/ACE_018_180_pt.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

ALADI. **O Acordo de Complementação Econômica nº 35 celebrado entre os governos dos estados partes do MERCOSUL e o governo da República do Chile**. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/regimes-de-origem/certificado-de-origem/arquivos/2020/copy3_of_63PA.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

ALADI. **O que é a ALADI**. [2022a]. Disponível em: <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/o-que-e-a-aladi/>. Acesso em: 20 out. 2022.

ALADI. **Requisitos bilaterais acordados entre a República Federativa do Brasil e a República da Colômbia. Anexo IV - Regime de origem**. [2022b]. Disponível em: http://www2.ALADI.org/biblioteca/publicaciones/ALADI/acuerdos/ace/pt/ACE72/web/19_Anexo_IV_Ap_3_2.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

AMAR, Anahí; TORCHINSKY LANDAU, Matías. **Cadenas regionales de valor en América del Sur**. CEPAL, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45002>. Acesso em: 27 ago. 2022.

ANDRADE, Robson Braga de. Indústria ganha com acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. **Portal da Indústria**, 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/industria-ganha-com-acordo-comercial-entre-mercosul-e-uniao-europeia/>. Acesso em: 17 set. 2022.

ANGELI, Marietta *et al.* Rules of origin. In: MATTOO, Aaditya; ROCHA, Nadia; RUTA, Michele (edit.). **Handbook of deep trade agreements**. Washington: World Bank Group, v. 249, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/685311594363725995/pdf/Handbook-of-Deep-Trade-Agreements.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ANNEX II. Product specific rules of origin. **Portal Gov.br**, [2022]. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITORIO/secex/deint/cgne/6a_Requisitosa_Especficsa_dea_Origem.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

ANTRÀS, Pol. **Conceptual Aspects of Global Value Chains**. World Bank Group, 2020. disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/541931579622262085/pdf/Conceptual-Aspects-of-Global-Value-Chains.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

APEXBRASIL. Acordo Mercosul-UE: uma nova etapa para a economia brasileira. **Portal Apex Brasil**, [2022]. Disponível em: https://portal.apexbrasil.com.br/relacoes_comerciais/acordo-MERCOSUL-ue-uma-nova-etapa-para-a-economia-brasileira/. Acesso em: 03 nov. 2022.

BALDWIN, Richard. Prefácio. In: TAGLIONI, Daria; WINKLER, Deborah. **Making Global Value Chains Work for Development. Trade and Development**. Washington, DC: World Bank, 2016.

BAUMANN, Renato. **Globalização, desglobalização e o Brasil**. Brasília-Rio de Janeiro, IPEA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10655>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BLYDE, Juan; TRACHTENBERG, Danielle. Global Value Chains and Latin America: A Technical Note. **Inter-American Development Bank**, 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/global-value-chains-and-latin-america-technical-note>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. Anexo III. **Diário Oficial da União**, publicado em 29 maio 2009. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/arquivos/dwnla_1245176421.pdf. Acesso em: 09 set 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM. **Portal Gov.br**, [2022f]. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/contatos/9-assuntos/categ-comercio-exterior/343-certificado-form-13>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Publicações da Secretaria de Comércio Exterior: anuário do comércio exterior brasileiro. **Portal Gov.br**, [2022e]. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/publicacoes#series_ancora. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Tarifa Externa Comum - TEC. **Portal Gov.br**, [2022d]. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/despachos-de-comercio-exterior/9-assuntos/categ-comercio-exterior/341-certificado-form-11>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Tipos de Acordos no Âmbito da ALADI. **Portal Gov.br**, [2022c]. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/habilitacao-no-siscomex-com-alcada-da-secex/9-assuntos/categ-comercio-exterior/306-consulta-publica-36>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. ABC das Regras de Origem. **Portal Gov.br**, 2017, p. 3. Disponível em: http://mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/deint/coreo/regras_de_origem/ABCdasRO_versofinal-12.07.17.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. ComexVis. **Comexstat**, [2022b]. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 17 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Exportação e Importação Geral. **Comexstat**, [2022a]. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/47646>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. **Portal Gov.br**, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Conclusão das Negociações do Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia – Nota Conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Bruxelas, 27 e 28 de junho de 2019. **Portal Gov.br**, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. O Acordo de Livre Comércio (ALC) entre o Mercosul e a República Árabe do Egito: Anexo II.4. Regras Específicas de Origem. **Diário Oficial da União**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/dec9229anexo2.4.pdf>. Acesso em: 09 set 2022.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, pp. 549-583, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292014000200008>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CALLEGARI, Julia; MELO, Tatiana Massaroli; CARVALHO, Carlos Eduardo. The peculiar insertion of Brazil into global value chains. **Review of Development Economics**, v. 22, n. 3, pp. 1321-1342, 2018.

CAPALDO, Jeronim; ÖMER, Özlem. **Trading Away Industrialization? Context and Prospects of the EU-Mercosur Agreement**. Boston University: Global Development Policy Center, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ozlem-Omer/publication/352295754_Trading_Away_Industrialization_Context_and_Prospects_of_the_EU-Mercosur_Agreement/links/60c248e4a6fdcc2e61315e02/Trading-Away-Industrialization-Context-and-Prospects-of-the-EU-Mercosur-Agreement.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

CEPAL. **Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas**. NU. CEPAL, 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/24749>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CERVO, Amado Luiz. O Brasil na atual ordem mundial. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, pp. 35-57, set. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/30514/20485>. Acesso em: 22 ago. 2021.

CGRO. Consulta | Estatísticas de Comex - Certificado de Origem [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <michele.bertoloni@unesp.br> em 31 de jan. 2022. 1 mensagem eletrônica.

CGRO. **Ficha técnica: ACP MERCOSUL-Índia**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2020/12/FichaTecnica_MercosulIndia_18.01.21.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

CGTE. Consulta | Estatísticas de Comex - Certificado de Origem [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <michele.bertoloni@unesp.br> em 27 de jan. 2022. 1 mensagem eletrônica.

CLARK, André. Como funcionará na prática a harmonização regulatória entre os dois mercados? In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

CNA SENAR. Balanço 2020 e Perspectivas 2021. **CNA Brasil**, 2021. Disponível em https://cnabrasil.org.br/assets/arquivos/Balanco2020_Perspectiva2021.pdf. Acesso em: 07 nov. 2021.

CNA. Acordo de Associação Mercosul – União Europeia PERSPECTIVAS DO AGRO SOBRE AS CESTAS OFERTADAS. **CNA Brasil**, 2022. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/publicacoes/acordo-de-associacao-Mercosul-uniao-europeia-perspectivas-do-agro-sobre-as-cestas-ofertadas#:~:text=Ap%C3%B3s%20um%20longo%20per%C3%ADodo%20de,da%20UE%20assume%20importante%20express%C3%A3o>. Acesso em: 23 out. 2022.

CNI. Acordo MERCOSUL-UE: Análise preliminar. **Portal da Indústria**, 2021c. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/e7/56/e756e5fb-4f0f-4b6a-90a8-d48a13e081fd/2_acordo_MERCOSUL_ue.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

CNI. Agenda Internacional da Indústria. **Portal da Indústria**, 2021a. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/61/d3/61d3b5dd-0ea9-4c0f-8402-d9c2c20ff49c/id_236922_agenda_internacional_2021_interativo.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

CNI. Análise acordo MERCOSUL-UE: Bens com cotas - Oferta do MERCOSUL. **Portal da Indústria**, 2021g. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2021/5/analises-do-acordo-MERCOSUL-uniao-europeia/#analise-acordo-MERCOSUL-ue-bens-com-cotas-oferta-do-MERCOSUL%20>. Acesso em: 30 abr. 2022.

CNI. Análise acordo MERCOSUL-UE: Compras governamentais - Oferta brasileira. **Portal da Indústria**, 2021d. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2021/5/analises-do-acordo-MERCOSUL-uniao-europeia/#analise-acordo-MERCOSUL-ue-compras-governamentais-oferta-da-ue%20>. Acesso em: 30 abr. 2022.

CNI. Análise Acordo MERCOSUL-UE: Oferta da UE para o MERCOSUL. **Portal da Indústria**, 2021e. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/d6/a5/d6a5ff7b-031c-4b1e-9391-2bc6a7314e7d/4_ue.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

CNI. Análise acordo MERCOSUL-UE: Oferta do MERCOSUL para a UE. **Portal da Indústria**, 2021f. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/ce/f9/cef97532-e5ee-435d-b2bd-f3724b49efe0/3_analise_acordo_MERCOSUL_ue_ofert_do_MERCOSUL.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

CNI. Análise acordo MERCOSUL-UE: Requisitos específicos de origem. **Portal da Indústria**, 2021h. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/2a/7b/2a7bf23c-7026-4cc5-b62c-f35a18fb981f/14_analise.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

CNI. UE e MERCOSUL assinam acordo. E agora? **Portal da Indústria**, 2021b. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a4/89/a489744d-6e5e-472a-90f7-ce14542203c6/1_ue_e_mercosul_assinam_acordo_e_agora.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. EU27 Trade in Goods by partner (2021, excluding intra-EU trade). **Trade**, 2021. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. EU-Mercosur Trade Agreement. **Policy.trade**, [2022]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement/agreement-explained/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

CONSELHO EUROPEU. Infografia – A posição da UE no comércio mundial. **Consilium**, 2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/the-eu-s-role-in-global-trade/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

COSTA, Lucia Cortes da. Integração regional e mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R. (orgs). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, pp. 61-98, 2013. Disponível em <https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-04.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

DAMEN, Mario. A União Europeia e os seus parceiros comerciais. **Europarl**, 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/160/a-uniao-europeia-e-os-seus-parceiros-comerciais>. Acesso em: 17 dez. 2021.

ESTEVADEORDAL, Antoni; FREUND, Caroline; ORNELAS, Emanuel. Does regionalism affect trade liberalization toward nonmembers? **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 4, pp. 1531-1575, 2008.

EUROSTAT. Share of European Union EU27 (from 2020) in the World Trade. **EC Data Browser**, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT_LT_INTROEU27_2020__custom_444286/default/bar?lang=en. Acesso em: 05 dez. 2021.

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. Trajetória do Mercosul: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico. **A Economia Em Revista-AERE**, v. 27, n. 1, p. 1-14, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56776>. Acesso em: 19 ago. 2021.

FENDT, Roberto. Cadeias globais de valor: uma sucinta introdução. In: NEVES, Leonardo Paz (org.). *A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor. CEBRI Dossiê Edição Especial*, Rio de Janeiro, v. 2, ano 13, 2014. Disponível em: <https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/CEBRIDossieAInsercaoDoBrasilNa.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FERNANDES, Daniela. Na França, acordo entre UE e Mercosul enfrenta oposição e protestos de agricultores, ambientalistas e até ministros. **BBC News Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48845254>. Acesso em: 01 jul. 2022.

GREGOSZ, David. Acordo UE-Mercosul: nova era glacial ou surpreendente avanço após a pandemia do novo coronavírus? In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 1–31, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643095>. Acesso em: 25 dez. 2022.

ICC. Incoterms® 2010. **ICCWBO**, 2010. Disponível em: <https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-rules-2010/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

ITC. **Trade Map**. [2022a]. Disponível em: <https://www.trademap.org/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ITC. **Trade Map. List of products exported by Brazil**. [2022b]. Disponível em: https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c076%7c%7c%7c42%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1. Acesso em: 01 jul. 2022.

LABAQUI, Ignacio. O presente incerto do Mercosul. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

LUCIANO, Bruno Theodoro. Os desafios do comércio global e suas repercussões no acordo Mercosul-União Europeia. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

LUND, Susan *et al.* Globalization in transition: The future of trade and value chains. **McKinsey Global Institute**, jan. 2019. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains#part1>. Acesso em: 01 jul. 2022.

LUND, Susan *et al.* Risk, resilience, and rebalancing in global value chains. **McKinsey Global Institute**, ago. 2020. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MADURO, Lucia Baptista. O acordo de livre comércio Mercosul-UE: um balanço na perspectiva do bloco sul-americano. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (coord.). **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

MALAR, João Pedro. Acordo entre UE e Mercosul apoiará comércio sustentável, diz embaixador no Brasil. **CNN Brasil Business**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/acordo-entre-ue-e-Mercosul-apoiara-comercio-sustentavel-diz-embaixador-no-brasil/>. Acesso em: 24 out. 2022.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Impactos do Acordo Mercosul e União Europeia sobre a Indústria Brasileira. In: **Acordo Mercosul -União Europeia: Análise de impactos setoriais no Brasil**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, 2020. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16439.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2021.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MENEZES, Roberto Goulart. Três décadas de MERCOSUL: Institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 147-179, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-147179/112>. Acesso em: 17 nov. 2021.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Orientadores: Enrique Amayo Zevallos e Tullo Vigevani. 2007. 217 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106294>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, pp. 47-68, 2002.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**, n. 112 p. 15-54, jan./abr., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-015054/112>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. Globalization in transition The future of trade and value chains. **World Bank Group**, 2019. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/207011562781675834-0080022019/original/20190710GlobalValueChains.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MERCOSUR. Estadísticas. **SECEM**, [2022b]. Disponível em: <https://estadisticas.mercosur.int/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MERCOSUR. Relançamento do Mercosul Relacionamento Externo. **Normas**, 2000. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1248>. Acesso em: 08 ago. 2021.

MERCOSUR. **Textos Fundacionais**, [2022a]. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 31 jul. 2021.

MOREIRA, Assis. Acordo entre Mercosul e UE pode ficar para 2023. **Valor Econômico**, Genebra, mar. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/16/acordo-entre-Mercosul-e-ue-pode-ficar-para-2023.ghtml>. Acesso em: 03 ago. 2021.

NEVES, Renato Coelho Baumann das. **Os acordos comerciais do Brasil**. IPEA, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11083>. Acesso em: 23 out. 2022.

NICACIO, Adriana. Seis representantes da indústria falam da importância do acordo Mercosul–União Europeia. **Portal da Indústria**, 2017. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/6-representantes-da-industria-falam-da-importancia-do-acordo-mercosuluniao-europeia/>. Acesso em: 17 set. 2022.

OBTER Certificado Digital. **Gov.br**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-certificacao-digital>. Acesso em: 07 nov. 2022.

OLIVEIRA, Susan Elizabeth Martins Cesar de. **Cadeias Globais de Valor e os Novos Padrões de Comércio Internacional: Estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1124-Cadeias_globais_de_valor_e_os_novos_padroes_internacionais.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia - Os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2014.

PEREIRA, Lia Baker Valls. As cadeias globais de valor e os acordos comerciais: uma solução para a expansão das manufaturas? In: NEVES, Leonardo Paz (org.). **A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor. CEBRI Dossiê Edição Especial**, Rio de Janeiro, v. 2, ano 13, 2014. Disponível em: <https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/CEBRIDossieAInsercaoDoBrasilNa.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

PERFIL DA INDÚSTRIA BRASILEIRA. Exportação de bens e serviços da indústria e exportação de produtos industrializados. **Portal da Indústria**, [2022]. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/exportacoes/#!/industria-total>. Acesso em: 01 ago. 2022.

POWELL, Andrew. **Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: Routes to Growth in a New Trade World**. Inter-American Development Bank (IDB), 2017. Disponível em <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2017-Latin-American-and-Caribbean-Macroeconomic-Report-Routes-to-Growth-in-a-New-Trade-World.pdf>. Acesso em: 27 de jun. 2022.

POWELL, Andrew. **Routes to Growth in a New Trade World. Latin American and Caribbean Macroeconomic Report**. IDB, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2017-Latin-American-and-Caribbean-Macroeconomic-Report-Routes-to-Growth-in-a-New-Trade-World.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

RECEITA FEDERAL. Etapas do Despacho Aduaneiro de Importação. **Portal Gov.br**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao/topicos-1/despacho-de-importacao/etapas-do-despacho-aduaneiro-de-importacao>. Acesso em: 12 dez. 2022.

RECEITA FEDERAL. NCM - Nomenclatura Comum do Mercosul. **Portal Gov.br**, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/classificacao-fiscal-de-mercadorias/ncm#:~:text=A%20Nomenclatura%20Comum%20do%20MERCOSUL,exterior%20dos%20pa%C3%ADses%20do%20MERCOSUL>. Acesso em: 30 out. 2022.

RITTNER, Daniel. Acordo só quer ratificação, diz Ferraz. **Valor Econômico**, 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/acordo-so-requer-ratificacao-diz-ferraz.ghhtml>. Acesso em: 07 ago. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes; GAVIÃO, Leandro. **Relações comerciais União Europeia-Mercosul: um breve histórico. O novo acordo Mercosul -União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

SARTI, Fernando; CASTILHO, Marta. Impactos sobre a indústria brasileira. In: **Acordo Mercosul -União Europeia: Análise de impactos setoriais no Brasil**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, 2020. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16439.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2021.

SERVIÇOS E INFORMAÇÕES DO BRASIL. Obter Certificado Digital. **Portal Gov.br**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-certificacao-digital>. Acesso em: 06 jan. 2023.

SISCOMEX. Acordos Comerciais. **Portal Gov.br**, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acordos-comerciais>. Acesso em: 24 mar. 2022.

SISCOMEX. Mercosul/União Europeia. **Portal Gov.br**, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 30 abr. 2022.

SISCOMEX. Sistema Harmonizado. **Portal Gov.br**, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/planejando-a-exportacao-1/sistema-harmonizado>. Acesso em: 30 out. 2022.

SOUZA, Karla Sarmento Gonçalves de; CASTILHO, Marta dos Reis. Integração produtiva regional: a importância dos acordos preferenciais para a fragmentação produtiva. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 45-70, 2016.

STURGEON, Timothy *et al.* O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 115, p. 26-41, abr./jun., 2013. Disponível em: http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/115_tsggagez.pdf.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022. 22 abr. 2022.

STURGEON, Timothy J.; DALLAS, Mark P. **Reorganização das cadeias globais de valor: riscos e oportunidades para o Brasil, resultantes da pandemia de COVID-19**. Brasília: CNI, 2021. Disponível em:

https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/73/d6/73d64e12-5797-4e8d-9ed4-329867779b4a/id_237190_reorganizacao_das_cadeias_globais.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

THE WORLD BANK. Trade (% of GDP). World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. **World Bank**, 2019. Disponível em:

https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=2019&view=map. Acesso em: 01 jun. 2022.

THORSTENSEN, Vera Helena *et al.* **Acordos preferenciais de comércio: da multiplicação de novas regras aos mega acordos comerciais**. 2014. Disponível em:

<http://hdl.handle.net/10438/16371>. Acesso em: 01 jan. 2022.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JR., Mauro Kiithi; MEGALE, Tiago Matsuoka.

Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 24, jan./abr., 2019. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9782/1/BEPI_n24_Convergencia.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e o isolamento do Brasil. **Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial**, jun., 2013.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas; GUTIERRE, Leopoldo. O Brasil nas cadeias globais de valor. In: NEVES, Leonardo Paz (org.). A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor. **CEBRI Dossiê Edição Especial**, Rio de Janeiro, v. 2, ano 13, 2014. Disponível em:

<https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/CEBRIDossieAInsercaoDoBrasilNa.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

TIVA DATABASE. Trade in value added. **OECD**, [2022]. Disponível em:

<https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>. Acesso em: 23 nov. 2022.

TOMAZINI, Rosana. Understanding the association agreement between the EU and Mercosur: its structure, course of negotiations and the involvement of the business sector. In: APEX-BRASIL (ed.). **Mercosur European Union Dialogue**. Brasília: Apex-Brasil, pp. 10-17, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Cronologia da UE. **European-Union**, [2021d]. Disponível em:

https://learning-corner.learning.europa.eu/eu-timeline_pt#/dashboard. Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Da união econômica à união política. **European-Union**, [2021c].

Disponível em: https://portugal.representation.ec.europa.eu/quem-somos/uniao-europeia_pt#:~:text=A%20antecessora%20da%20UE%20foi,assim%20os%20riscos%20de%20conflitos. Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Factos e números sobre a economia da União Europeia. **European-Union**, [2021g]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_pt. Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. História da União Europeia 1945-59. **European-Union**, [2021b]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1951_pt. Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Negotiations and agreements. **European-Union**, [2021h]. Disponível em: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place. Acesso em: 17 dez. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Objetivos e valores. **European-Union**, [2021e]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt. Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Países da UE não pertencentes à zona euro. **European-Union**, [2021a]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/which-countries-use-euro_pt. Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Perfis das instituições e dos organismos, **European-Union**, [2021f]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_pt. Acesso em: 14 nov. 2021.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. **Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2069.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. CEPAL, 2007. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01 ago. 2020.

VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional [online]**, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100001>. Acesso em: 09 ago. 2021.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, jun., 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 jul 2020.