

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



O *brexit* da Argentina (em meio à pandemia de Covid-19 causada pelo novo coronavírus – SARS-CoV-2) e o futuro do Mercosul

Fernando Lagares Távora

O *brexit* da Argentina (em meio à pandemia de Covid-19 causada pelo novo coronavírus – SARS-CoV-2) e o futuro do Mercosul

Fernando Lagares Távora¹

¹ Engenheiro Civil, bacharel em Direito e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. Ingenieur (Ir.), *MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela Wageningen University, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal e advogado. E-mail: tavora@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

TÁVORA, Fernando Lagares. **O brexit da Argentina** (em meio à pandemia de Covid-19 causada pelo novo coronavírus – SARS-CoV-2) e o futuro do Mercosul. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Julho/2020 (Texto para Discussão nº 281). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 1º jul. 2020.

O BREXIT DA ARGENTINA (EM MEIO À PANDEMIA DE COVID-19 CAUSADA PELO NOVO CORONAVÍRUS –SARS-CoV-2) E O FUTURO DO MERCOSUL

RESUMO

A Argentina anunciou a decisão de que não participaria de algumas negociações comerciais do Mercosul para prevenir e combater os efeitos da pandemia de Covid-19 causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) no país. Depois, recuou sugerindo que participaria das negociações em um ritmo diferente dos demais membros do bloco.

Este trabalho, inicialmente, procura analisar: se seria a pandemia do novo coronavírus, de fato, a justificativa por trás da decisão do governo argentino; os riscos para as negociações comerciais em curso no âmbito do Mercosul; e os reflexos para o agronegócio brasileiro e argentino. Adicionalmente, estuda a relação comercial entre o Brasil e a Argentina e avalia as causas, as consequências e os impactos jurídicos, políticos, econômicos e sociais de eventual *brexit* (saída) da Argentina. Por fim, o trabalho tenta fazer um prognóstico para o futuro do Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE: Mercosul. Coronavírus (SARS-CoV-2). Covid-19. *Brexit* da Argentina. Agronegócio. Política externa.

ABSTRACT

Argentina announced the decision that it would not participate in some Mercosur trade negotiations to prevent and fight the effects of the new Covid-19 pandemic in the country caused by the new coronavirus (SARS-CoV-2). Then it stepped back, suggesting that it would participate in the negotiations at a different pace compared to other bloc members.

This work, initially, seeks to analyze whether the new coronavirus pandemic would be, in fact, the justification behind the Argentine government's decision, risks for ongoing trade negotiations in Mercosur and reflexes for Brazilian and Argentine agribusiness. Additionally, this work studies the commercial relationship between Brazil and Argentina and assesses the causes, the consequences and legal, political, economic and social impacts of an eventual Argentina's exit. Finally, the work tries to make a prognosis for the future of Mercosur.

KEYWORDS: Mercosur. Coronavirus (SARS-CoV-2). Covid-19. Argentina's exit. Agribusiness. Foreign policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: A SAÍDA DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS PODE SIGNIFICAR O <i>BREXIT</i> DA ARGENTINA?	1
2	RELAÇÃO COMERCIAL BRASIL E ARGENTINA: SUPERAVIT COMERCIAL BRASILEIRO, MAS ESTRONDOSO DEFICIT DA BALANÇA DO AGRONEGÓCIO	3
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DO ANÚNCIO DA INTENÇÃO DE SAÍDA DA ARGENTINA DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DO MERCOSUL: RAZÕES VÃO ALÉM DA PANDEMIA DE COVID-19.....	10
4	CONSEQUÊNCIAS E IMPACTOS DA DECISÃO DO GOVERNO ARGENTINO DE ABANDONAR AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS: ACOMODAÇÃO OU <i>BREXIT</i> DA ARGENTINA?	17
5	CONCLUSÕES, OBSERVAÇÕES E COMENTÁRIOS FINAIS – O FUTURO DO MERCOSUL.....	29
	BIBLIOGRAFIA	35
	FIGURA 1 – BALANÇA COMERCIAL DO BRASIL, 2001 A 2019 (BILHÕES US\$)	5
	FIGURA 2 – BALANÇA COMERCIAL DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO, 2001 A 2019 (BILHÕES US\$)	5
	FIGURA 3 – BALANÇA COMERCIAL DO BRASIL COM ARGENTINA, 2001 A 2019 (BILHÕES US\$)	6
	FIGURA 4 – BALANÇA COMERCIAL DO AGRONEGÓCIO DO BRASIL COM ARGENTINA, 2001 A 2019 (BILHÕES US\$)	7
	FIGURA 5 – VISÃO GERAL DOS PRODUTOS EXPORTADOS PARA A ARGENTINA, 2019... 7	
	FIGURA 6 – VISÃO GERAL DOS PRODUTOS IMPORTADOS DA ARGENTINA, 2019..... 8	
	FIGURA 7 – PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PARA A ARGENTINA, 2016..... 9	
	FIGURA 8 – PRINCIPAIS PRODUTOS IMPORTADOS DA ARGENTINA, 2016	10
	FIGURA 9 – ARGENTINA, INDICADORES ECONÔMICOS SELECIONADOS, 2017 A 2022 . 11	
	FIGURA 10 – ARGENTINA, DÍVIDA PÚBLICA E SERVIÇO DA DÍVIDA, 2020-2024 ... 13	
	FIGURA 11 – ARGENTINA, CENÁRIO MACROECONÔMICO, 2020-30	13
	FIGURA 12 – FLUXOGRAMA DE PROCEDIMENTO DE SAÍDA DO MERCOSUL	18
	FIGURA 13 – MÁXIMA E MÍNIMA PARTICIPAÇÃO DA MANUFATURA NO PIB A PREÇOS CONSTANTES DE 2010, PAÍSES SELECIONADOS, 1970 A 2017	25
	FIGURA 14 – CRESCIMENTO ACUMULADO DO VAM (1980 =1,00), 30 PAÍSES SELECIONADOS, 1980 A 2017.....	26
	FIGURA 15 – CRESCIMENTO ACUMULADO DO VAM PER CAPTA (1980 =1,00), 30 PAÍSES SELECIONADOS, 1980 A 2017	27

1 INTRODUÇÃO: A SAÍDA DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS PODE SIGNIFICAR O *BREXIT* DA ARGENTINA?

Em 24 de abril de 2020, em meio à crise mundial do coronavírus, a República do Paraguai, por meio de seu Ministério das Relações Exteriores, no exercício da presidência *pro Tempore* do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em nota oficial, anunciou que a República Argentina havia comunicado que **deixaria de participar das negociações dos atuais acordos comerciais e das futuras negociações do bloco, excluindo desta determinação as que já foram concluídas com a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)**¹.

A abrangência da decisão levaria a Argentina a deixar de participar da negociação de acordos de livre comércio com a Coreia do Sul, Cingapura, Líbano, Canadá, Índia. De outro lado, abria a possibilidade de deslancharem novas negociações com países como México, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América (EUA).

Segundo a posição da Casa Rosada, a medida teria sido adotada em resposta às prioridades de sua política econômica interna, agravada pela pandemia da Covid-19, e indicou que não seria um obstáculo para que os demais Estados Membros continuassem com os diversos processos de negociação.

A Argentina alegou que se previne contra os efeitos da pandemia do novo coronavírus enquanto protege empresas, empregos e a situação das famílias mais humildes, ao passo que essa política não seria a mesma que a de “alguns sócios” que defendem o aceleração das conversas para os acordos de livre comércio com a Coreia do Sul, Cingapura, Líbano, Canadá e Índia, entre outros. Ademais, o jornal reportou que alguma forma de ruptura da Argentina em relação às negociações comerciais do Mercosul já era esperada desde a posse do presidente Alberto Fernández, sucessor de Mauricio Macri, em dezembro de 2019.²

¹ PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **MERCOSUR**: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso. Disponível em: <<https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

² CARMO, Marcia. Argentina diz que sair de negociações do Mercosul “não é decisão arbitrária”. **Clarín**. Clarín em português, 25 abr. 2020. Disponível em: <https://www.clarin.com/clarin-em-portugues/destaque/argentina-diz-nao-capricho-sair-negocia-oes-do-mercosul_o_epls6dAyp.html>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Diga-se, de passagem, que o presidente do Brasil apoiou a reeleição de Macri e disse que a vitória de um partido de oposição que incluísse a ex-líder Cristina Kirchner poderia gerar um atrito político entre os dois países³. Do lado argentino, observa a imprensa que o atual presidente do país tem-se reunido por videoconferência com os opositores dos presidentes brasileiro e chileno e incentivado a esquerda a ser unir para gerar uma opção de poder⁴.

Em 1^o/5/2020, a Argentina teria recuado e anunciado que continuaria nas negociações do Mercosul, mas em um ritmo diferente dos demais membros, e, pediu, ainda, para entrar no Acordo posteriormente num mecanismo denominado “duas velocidades”. Nesse ínterim, o País trataria da crise econômica interna, agravada pela pandemia de Covid-19, especialmente para renegociar sua dívida pública externa com os credores privados⁵. Adicionalmente, em 6/5/2020, o vice-ministro das Relações Exteriores do Paraguai afirmou que a Argentina continuaria fazendo parte das negociações do Mercosul com o Canadá, Coreia do Sul, Singapura e Líbano, mas demandou uma modalidade operacional mais exigente na mensuração de impactos dos acordos⁶.

Por um lado, já se especula se a decisão argentina poderia redundar no *brexit* (na saída) da Argentina⁷, e, por outro, se a decisão do governo de Buenos Aires não está pautada em uma disputa com o atual governo de Brasília.

³ OROZCO, Jose; OYAMADA, Aline. Bolsonaro apoia Macri para reeleição na Argentina. **Uol. Economia**, 14 jul. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2019/07/14/bolsonaro-apoia-macri-para-reeleicao-na-argentina.htm>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

⁴ RESENDE, Marcio. Em reunião hoje, Mercosul tenta resolver impasse do “Brexit argentino”. **Uol. Economia**, 7 mai. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/07/em-reuniao-hoje-mercosul-tenta-resolver-impasse-do-brexit-argentino.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

⁵ RESENDE, Marcio. Argentina recua e quer continuar nas negociações do Mercosul, mas num ritmo diferente de Brasil, Paraguai e Uruguai. **G1. Economia**, 01 mai. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/01/argentina-recua-e-quer-continuar-nas-negociacoes-do-mercosul-mas-num-ritmo-diferente-de-brasil-paraguai-e-uruguai.ghtml>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

⁶ ARGENTINA permanece em negociações comerciais do Mercosul, reforça vice-chanceler paraguaio. **Estado de Minas. Internacional**. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/05/06/interna_internacional,1144951/argentina-permanece-em-negociacoes-comerciais-do-mercosul-reforca-vic.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2020.

⁷ *Brexit*, junção das palavras British (britânico) e *exit* (saída, em inglês). O *brexit* da Argentina significaria a saída do país do Mercosul.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende analisar as possíveis causas da medida e projetar as consequências da decisão do governo argentino. Para tanto, inicialmente, a seção seguinte apresenta a relação comercial entre Brasil e Argentina e tenta quantificar sua importância relativa na atual disputa política entre os governos dos países. Em seguida, são exploradas as causas do anúncio da intenção de saída da Argentina das negociações comerciais do Mercosul. A seção 4, por seu turno, tenta apresentar as consequências e os impactos da decisão do governo da Casa Rosada. Por fim, a última seção apresenta os comentários finais e conclusões do trabalho.

2 RELAÇÃO COMERCIAL BRASIL E ARGENTINA: SUPERAVIT COMERCIAL BRASILEIRO, MAS ESTRONDOSO DEFICIT DA BALANÇA DO AGRONEGÓCIO

Até março de 2020, as exportações brasileiras acumuladas no ano chegaram a US\$ 49,5 bilhões, as importações a cerca de US\$ 43,6 bilhões, o que indica um **superavit da balança comercial brasileira** em cerca de **US\$ 5,6 bilhões**.

De outro lado, as exportações do agronegócio chegaram a US\$ 21,4 bilhões, as importações redundaram em US\$ 3,6 bilhões, o que indica um **superávit da balança comercial do agronegócio** em cerca de **US\$ 17,8 bilhões**.

Com respeito à Argentina, as exportações brasileiras acumuladas foram de US\$ 2,17 bilhões, as importações a cerca de US\$ 2,24 bilhões, o que resulta em um **deficit da balança comercial brasileira moderado** de **US\$ 65,9 milhões**.

Especificamente em relação ao agronegócio, observa-se que as exportações do agronegócio brasileiro ao mercado argentino chegaram a US\$ 254,3 milhões, as importações da Argentina a cerca de US\$ 867,4 milhões, o que indica um **deficit da balança comercial do agronegócio brasileiro acentuado** de **US\$ 613,1 milhões**.

Os dados compilados até março de 2020 mostram que o País está com uma balança comercial levemente positiva, mas, por outro lado, com uma balança comercial do agronegócio altamente positiva, o que significa ser o setor agro

extremamente importante para o equilíbrio externo do País, e, claro, igualmente, para geração de emprego, renda e desenvolvimento internamente.

Analisando o comportamento externo com a Argentina, observa-se um **deficit suave** do País no fluxo total de comércio exterior. Entretanto, ao olhar com cuidado os dados do agro, conclui-se que há um **deficit estrondoso** na balança comercial do agronegócio com o parceiro do bloco.

Com a leitura desses dados, já começa a se delinear que *o agronegócio argentino pode vir a ser bastante afetado negativamente por uma eventual retirada do governo de Buenos Aires das negociações comerciais no âmbito do Mercosul*. Por outro lado, é preciso observar que a Argentina constitui um importante parceiro comercial brasileiro e merecedor de atenção não só por questões de interesse comercial, mas por interesse de integração de logística e eficiência da região.

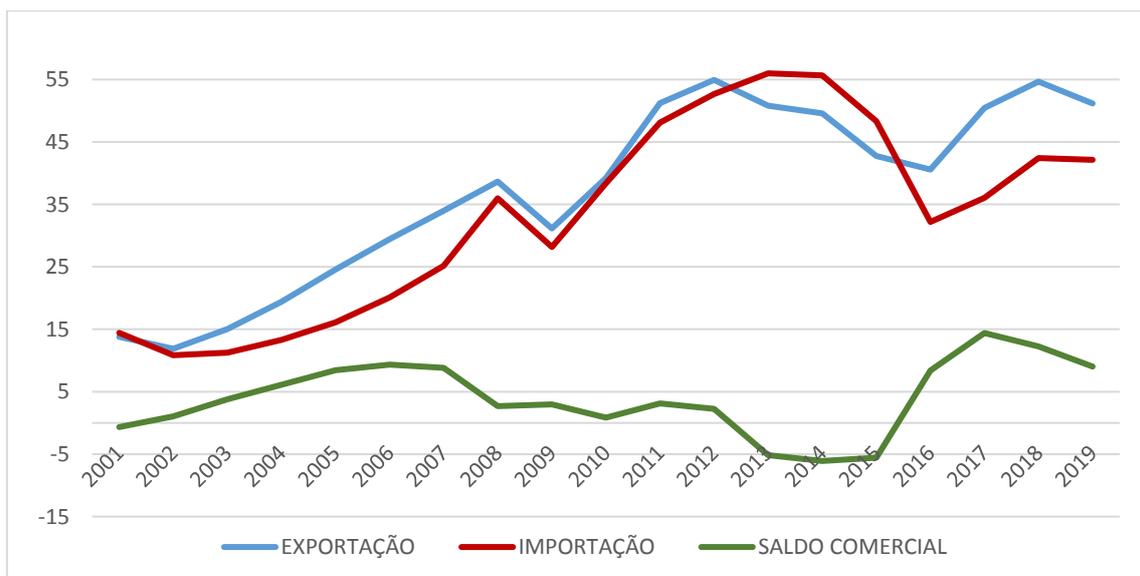
Para não se ficar na análise de apenas parte de um ano, cumpre expandir o olhar aos dados deste século, desde 2001, para se checar, inicialmente do ponto de vista quantitativo, se a hipótese apresentada anteriormente é plausível.

Nos vinte primeiros anos deste século⁸, o Brasil teve superávit comercial em todos os anos, exceto 2001, e durante a crise econômica e política dos anos de 2013 a 2015, em que se verificou um déficit comercial médio de **US\$ 5,62 bilhões**.

De 2001 a 2019, o superávit acumulado da balança comercial do Brasil foi de cerca de **US\$ 76,0 bilhões**, com uma média anual da ordem de **US\$ 4,0 bilhões**, sendo o valor máximo, verificado em 2017, em **US\$ 14,4 bilhões**, e o valor mínimo, um deficit em 2014, de **US\$ 6,1 bilhões (vide Figura 1)**.

⁸ Para 2020, os números são provisórios e só contemplam dados até março.

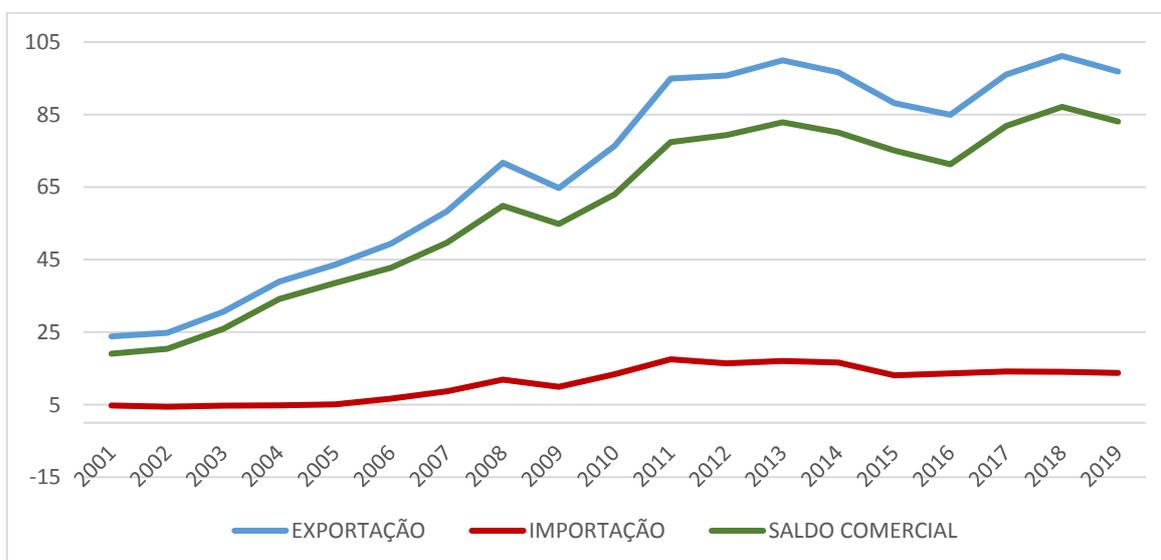
Figura 1 – Balança Comercial do Brasil, 2001 a 2019 (Bilhões US\$)



Fonte: ME (2020). **Comex Stat**. Elaboração Própria.

Em todos os anos deste século, por outro lado, verificou-se superávit da balança comercial do agronegócio do Brasil. Tomando-se para a mesma periodicidade o comportamento da balança comercial do agronegócio como um todo, observa-se um superavit acumulado de **US\$ 1,13 trilhões** no período, com uma média anual da ordem de **US\$ 60,3 bilhões**, sendo o valor máximo, verificado em 2018, de **US\$ 87,1 bilhões**, e o valor mínimo, um superavit em 2001, de **US\$ 19,1 bilhões** (ver Figura 2).

Figura 2 – Balança Comercial do Agronegócio Brasileiro, 2001 a 2019 (Bilhões US\$)

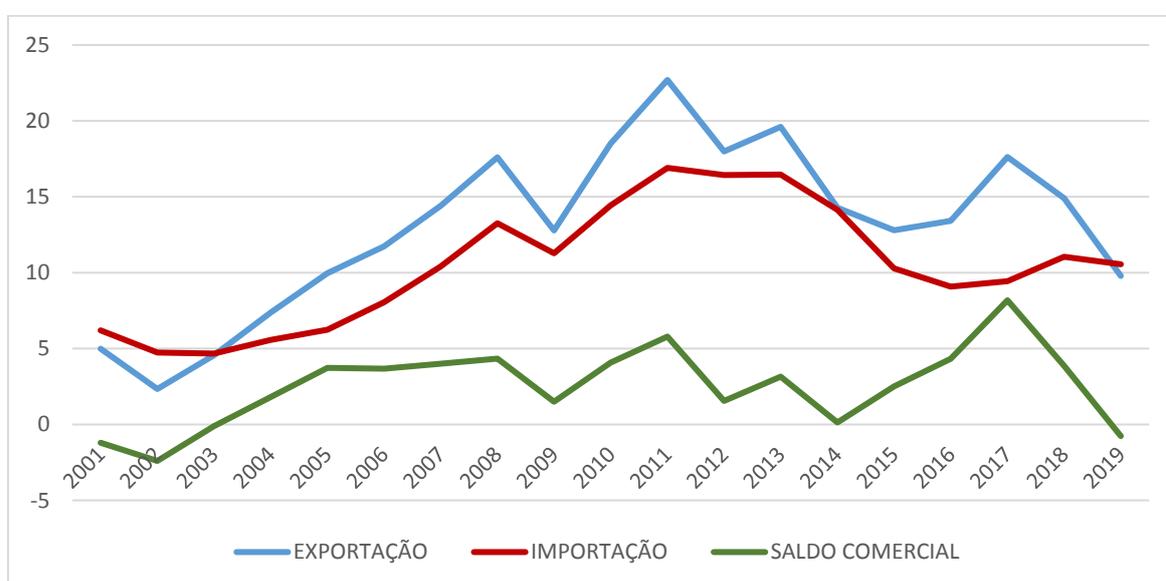


Fonte: MAPA (2020). **AGROSTAT**. Elaboração Própria.

Com respeito à relação comercial com a Argentina, os dados indicam que o Brasil apresentou déficit comercial entre 2001 e 2003, em 2019 e, também em 2020 (dados provisórios), com superavit nos demais anos.

De 2001 a 2019, o superavit acumulado da balança comercial do Brasil foi de cerca de **US\$ 48,2 bilhões**, com uma média anual da ordem de **US\$ 2,5 bilhões**, sendo o valor máximo verificado em 2017 com **US\$ 8,2 bilhões**, e o valor mínimo, um déficit em 2002, de **US\$ 6,1 bilhões (vide Figura 3)**.

Figura 3 – Balança Comercial do Brasil com Argentina, 2001 a 2019 (Bilhões US\$)



Fonte: ME (2020). **Comex Stat**. Elaboração Própria.

De outra parte, tomando-se a balança comercial do agronegócio do Brasil com a Argentina, para a mesma periodicidade, nos vinte primeiros anos deste século, verifica-se déficit na balança comercial do agronegócio brasileiro.

Observa-se um déficit significativo acumulado de **US\$ 33,6 bilhões** no período, com uma média anual da ordem de **US\$ 1,78 bilhão**, sendo o déficit máximo, verificado em 2011, de **US\$ 2,96 bilhões**, e o déficit mínimo, verificado em 2005, de **US\$ 769,8 milhões (ver Figura 4)**.

A Argentina foi a 3ª colocada nas compras nacionais (ver Figura 6), com 5,95% nas participações nas importações (US\$ 10,55 bilhões), o que gerou um déficit comercial para o Brasil (US\$ 0,76 bilhão). Sem dúvida, a Argentina representa um importante parceiro comercial para o Brasil. Os principais produtos importados foram: veículos automóveis para transportes de mercadorias e usos especiais (25%), veículos automóveis de passageiros (13%), trigo e centeio não moídos (12,0%).

Figura 6 – Visão Geral dos Produtos Importados da Argentina, 2019

Veículos automóveis para transporte de mercadorias e usos especiais 25%	Demais produtos - Indústria de Transformação	Polímeros de etileno, em formas primárias	Alumínio	Motores de pistão, e suas partes	Veículos rodoviários	Trigo e centeio, não moídos 12%	
	Partes e acessórios dos veículos automotivos	Leite, creme de leite e laticínios, exceto manjeca em...	Outras matérias plásticas em formas primárias	Propano e butano liquefeitos	Outros produtos diversos das indústrias químicas		
	Legumes, raízes e tubérculos, preparados ou conservados	Ração ou farinha de trigo e centeio	Celulose	Queijo e coalhada			
Veículos automóveis de passageiros 13%	Preparações e cereais, de farinhas, ou amido de frutas ou vegetais	Fibras ou outros carnos de peixes...	Bebidas...			Produtos hortícolas, frescos ou refrigerados 2,3%	
	Preparações e cereais, de farinhas, ou amido de frutas ou vegetais	Insulinas, substâncias...	Veduras	Eléctricos...			Cevada, não moída 1,6%
	Outras substâncias de perfumaria ou...	Outros produtos...	Produtos de perfumaria ou...	Fitas...			
	Outras substâncias de perfumaria ou de materiais betuminosos (exceto óleos brutos)	Gomas e látex...	Máquinas e...	Têxteis...		Fruitas e outros não oleaginosas, frescas ou secas 1,7%	
			Alcoois, féculas...		Outros...		

Fonte: ME (2020). **Comex Stat**.

As produções argentina e brasileira são, historicamente, complementares, e a preparação para as duas economias competirem com os automóveis europeus já seria iminente.

Em 7 de julho de 2019, foi anunciado o Acordo de Livre Comércio de Veículos entre Brasil e Argentina⁹, que prevê a liberação de comércio entre as Partes a partir de 2029. Pelo documento assinado, haverá cota de 15 mil unidades para híbridos e elétricos, sem tarifa de importação, acrescida de 3,5 mil unidades até chegar a 50 mil. Adicionalmente, a cota de exportação para cada dólar importado irá aumentar gradativamente até atingir US\$ 3, em junho de 2029.

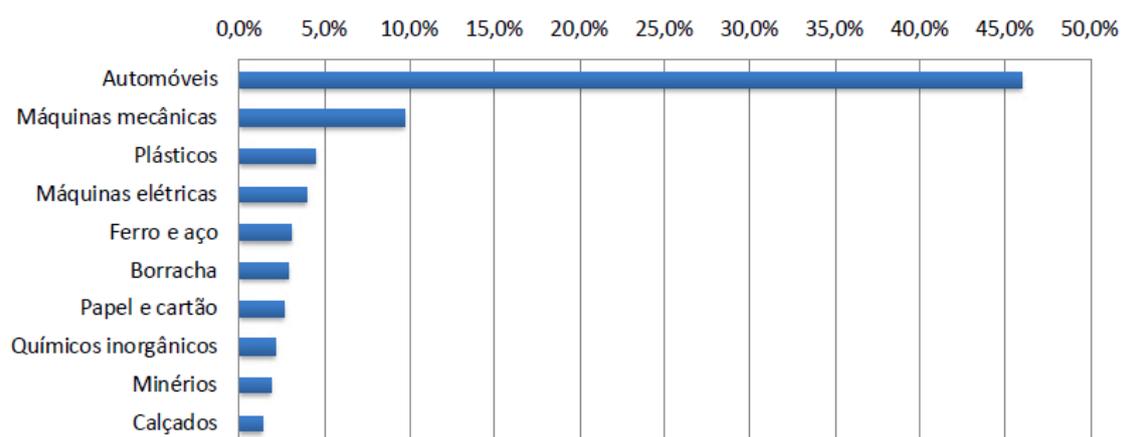
⁹ FERNANDES, Augusto; DIANNI, Claudia. Livre comércio de veículos entre Brasil e Argentina pode aquecer economia. **Correio Brasiliense**, Brasília, 7 set. 2019. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2019/09/07/internas_economia,781218/livre-comercio-de-veiculos-entre-brasil-e-argentina-aquecer-economia.shtml>. Acesso em: 9 set.2019.

Esse acordo é baseado em um sistema que controla o volume de comércio, com o objetivo de evitar grandes déficits comerciais, já que se trata de um setor importante para os dois países em produção, exportação e mão de obra empregada. Conhecido como *flex*, o sistema atual prevê que a cada US\$ 1 importado, o outro país pode exportar até US\$ 1,5. Todo comércio que excede essa regra, fica sujeito à Tarifa Externa Comum (TEC), aplicada a importações de países que não integram o Mercosul, que para o setor automotivo é de 35%.

O MRE (2017) faz análise setorial de dados da relação comercial Brasil-Argentina para os anos de 2014 a 2018 (projeção) e destaca a importância da relação complementar do setor automotivo. Em 2016, as exportações e as importações brasileiras do setor automotivo responderam por 46% e 36,6% da pauta nacional (vide Figuras 7 e 8), respectivamente. Ou seja, a depender das condições econômicas dos países, as produções são altamente complementares e importantes para suas respectivas indústrias.

O Acordo é do setor industrial, mas, se não for bem conduzido e resolvido, pode levar à contaminação política e prejudicar o lado agropecuário¹⁰.

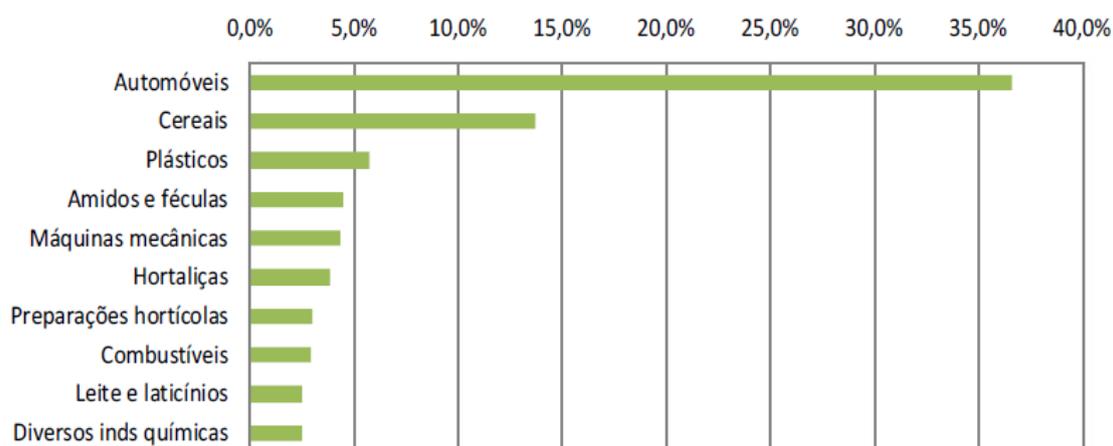
Figura 7 – Principais produtos exportados para a Argentina, 2016



Fonte: MRE (2017).

¹⁰ Ver, para maiores detalhes, nosso trabalho: TÁVORA (2019-A).

Figura 8 – Principais produtos importados da Argentina, 2016



Fonte: MRE (2017).

Por outro lado, ao se observar a situação específica do **agronegócio**, o Brasil apresentou um **deficit em todos os vinte primeiros anos deste século**. Portanto, tomando-se por base esse ponto de vista, eventual saída da Argentina do Mercosul poderá trazer sérias consequências para o agronegócio daquele País, já que o Brasil poderá vir a negociar posições comerciais levando em consideração a comercialização de produtos agropecuários e mesmo reconsideração de direitos e eventuais quotas alfandegárias. Assim, do ponto de vista quantitativo, os setores industrial e de serviços teriam maiores condições de se amoldarem a uma nova realidade, ao passo que o agronegócio argentino poderia vir a ser muito afetado, a depender do novo patamar de negociações.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ANÚNCIO DA INTENÇÃO DE SAÍDA DA ARGENTINA DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DO MERCOSUL: RAZÕES VÃO ALÉM DA PANDEMIA DE COVID-19

Ao anunciar sua intenção de abandonar as negociações comerciais do bloco, o governo da Argentina alegou interesse em focar suas prioridades na situação da sua economia interna, agravada pela pandemia da Covid-19, e insinuou que essa política econômica não seria a mesma que a de “alguns sócios” do Mercosul.

O governo da Argentina planeja alocar 5,6% do PIB do país, entre abril e junho de 2020, em ações de assistência econômica para enfrentar os efeitos da pandemia de coronavírus¹¹.

Inicialmente, cumpre destacar que, segundo o Banco Mundial (2020), o Brasil estima investir de 5,5% a 6,0% do PIB em políticas de combate à pandemia do novo coronavírus. O Paraguai, por seu turno, estima aplicar mais de 2,5 % do PIB no combate à Covid-19¹². O Uruguai tem demonstrado esforços claros de contenção. Portanto, o argumento de que os sócios estariam tentando acelerar negociações comerciais à margem do problema é limitado, ainda que haja fortes discordâncias no modo de condução da política de enfrentamento à crise sanitária.

Parece que o primeiro e mais importante motivo para o anúncio do Governo da Argentina é sua frágil e delicada **situação econômica**. O país vem enfrentando forte recessão nos últimos anos.

O Banco Mundial (2020) estimou que, entre 2018 a 2020, o País irá ter redução do PIB da ordem de 2,5%, 2,2% e 5,2%, respectivamente. Em outras palavras, a adoção de políticas macroeconômicas equivocadas, aliadas à falta de fomento de instrumentos com fundamento microeconômico e à atual pandemia de Covid-19, fez a Argentina afundar ainda mais em uma espiral de recessão. O Banco Mundial havia alertado para crítica situação econômica do país, refletindo incertezas quanto ao processo de renegociação de sua dívida e seu impacto sobre as perspectivas macroeconômicas (veja Figura 9).

Figura 9 – Argentina, Indicadores Econômicos selecionados, 2017 a 2022

	2017	2018	2019 e	2020 f	2021 f	2022 f
Real GDP growth, at constant market prices	2.7	-2.5	-2.2	-5.2	2.2	2.3
Current account balance (percent of GDP)	-4.9	-5.3	-0.5	0.6	0.1	-0.4
Fiscal balance (percent of GDP)	-6.7	-5.2	-4.4
Debt (percent of GDP)	57.1	94.8	100.1
International poverty rate (\$1.9 in 2011 PPP) ^{a,b}	0.5	1.0	1.7	3.8	2.7	1.9

Fonte: Banco Mundial (2020).

¹¹ ARGENTINA no dejará el Mercosur pese a salida de negociaciones. **Ultima Hora**. Mundo, 29 abr. 2020. Disponível: <<https://www.ultimahora.com/argentina-no-dejara-el-mercotur-pese-salida-negociaciones-n2882606.html>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

¹² Vide Banco Mundial (2020) para estimativa de pacotes de estímulo à economia frente à pandemia do novo coronavírus para países da América Latina.

IMF¹³ (2020) destacou que **a dívida do governo federal argentino atingiu US\$ 323 bilhões no final de 2019, equivalente a 88% do PIB.** Essa dívida total poderia ser decomposta em dívida mantida perante o FMI (US\$ 44 bilhões ou 14% do total), outros credores oficiais (US\$ 29 bilhões ou 9% do total), credores privados (US\$ 133 bilhões, ou 41% no total) e por outros órgãos do setor público (US\$ 117 bilhões, 36% do total), compreendendo a dívida detida pelo banco central argentino¹⁴ e pelo fundo de garantia da segurança social¹⁵.

Adicionalmente, IMF (2020) indica que as obrigações de serviço da dívida para com os credores oficiais e do setor privado em 2020 (e além) geram necessidades financeiras brutas muito grandes. O serviço estimado da dívida em 2020 (US\$ 49 bilhões), inclui pagamentos ao FMI (US\$ 1,6 bilhão) e outros credores oficiais (US\$ 5,2 bilhões), credores privados detentores de dívida externa (US\$ 5,1 bilhões)¹⁶, credores privados detentores de lei doméstica dívida (US\$ 10,6 bilhões) e credores detentores de dívida em moeda local (US\$ 26,4 bilhões). Juntos, esse montante implica uma necessidade bruta de financiamento de 13,3% do PIB, dos quais 6,1% do PIB são em moeda estrangeira, e vão além da capacidade de a Argentina gerar fontes de financiamento.

O Instituto alerta ainda que obrigações de serviço da dívida cambial com base nos termos originalmente contratados permaneceriam grandes – excedendo US\$ 30 bilhões anualmente durante 2022–23. A Figura 10 detalha a dívida pública e o serviço da dívida projetados para o período 2020 a 2024 para a Argentina.

¹³ *International Monetary Fund (IMF)*, Fundo Monetário Internacional (FMI), em português.

¹⁴ *Banco Central de la República Argentina (BCRA)*.

¹⁵ *Fondo de Garantía de Sustentabilidad*.

¹⁶ *Foreign-law debt*: em tradução livre, dívida em lei estrangeira.

Figura 10 – Argentina, Dívida pública e Serviço da dívida, 2020-2024

	Debt Stock 1/			Debt Service 1/ 3/					
	Est. 2019		Percent of Total	2020	2021	Proj.			
	USD (Billion)	Percent of GDP				2022	2023	2024	2020-24
Total Gross Federal Government Debt	323.4	88.0	100.0	77.4	44.6	49.7	45.8	28.7	246.3
Debt Held by Official and Private Creditors	206.5	56.2	63.9	48.8	26.0	34.1	33.4	15.0	157.3
<i>Official Sector</i>	73.4	20.0	22.7	6.8	8.4	21.5	21.6	7.4	65.7
Multilateral	68.0	18.5	21.0	4.2	7.9	21.1	21.2	7.0	61.3
IMF	44.1	12.0	13.6	1.6	5.3	18.8	19.0	4.8	49.5
Other IFIs	23.9	6.5	7.4	2.6	2.5	2.3	2.2	2.2	11.8
Bilateral	5.4	1.5	1.7	2.6	0.5	0.5	0.5	0.4	4.4
Paris Club	2.1	0.6	0.7	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2
Non-Paris Club	3.3	0.9	1.0	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	2.2
<i>Private Sector</i>	133.1	36.2	41.2	42.0	17.6	12.5	11.8	7.6	91.5
Foreign Law	72.8	19.8	22.5	5.1	8.7	8.7	6.6	5.1	34.2
Bonds with new contractual clauses	41.2	11.2	12.7	1.6	1.6	1.6	1.6	3.0	9.6
Bonds with old contractual clauses	27.8	7.6	8.6	3.0	6.9	6.9	4.9	2.0	23.7
Other 2/	3.7	1.0	1.2	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.9
Domestic Law	60.3	16.4	18.7	37.0	8.9	3.9	5.2	2.5	57.3
FX denominated	23.8	6.5	7.4	10.6	2.1	1.9	2.7	1.9	19.1
Bonds	10.1	2.8	3.1	4.3	1.6	1.5	2.3	1.5	11.1
Tbills	3.9	1.1	1.2	3.9	-	-	-	-	3.9
Other 2/	9.8	2.7	3.0	2.4	0.4	0.4	0.4	0.4	4.1
ARS denominated	36.5	9.9	11.3	26.4	6.8	1.9	2.5	0.6	38.2
Bonds	16.0	4.3	4.9	11.1	3.5	1.4	1.7	0.4	18.1
Tbills	7.1	1.9	2.2	7.1	-	-	-	-	7.1
Other 2/	13.5	3.7	4.2	8.2	3.3	0.6	0.8	0.2	13.0
Debt Held by the Public Sector	116.9	31.8	36.1	28.6	18.6	15.7	12.4	13.7	89.0
Memorandum items:									
FX-Denominated Debt	170.0	46.2	52.6	22.4	19.1	32.1	31.0	14.4	119.0
Debt held by private sector nonresidents	79.5	21.6	24.6	15.8	10.6	9.4	8.6	5.2	49.6
Provincial Debt	20.6	5.6	...	2.4	3.1	2.5	3.0	2.4	13.4

Fonte: IMF (2020).

IMF (2020) formulou uma estrutura macroeconômica que considera ser viável em um contexto de recuperação econômica moderada, após os efeitos adversos e temporários da pandemia de Covid-19 se dissiparem, juntamente com um processo gradual de desinflação e consolidação fiscal realista a médio prazo (ver Figura 11).

Figura 11 – Argentina, Cenário macroeconômico, 2020-30

	Est.		Proj.										
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Real GDP (percent change)	-2.4	-2.1	-2.3	2.2	2.2	2.1	2.0	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Primary fiscal balance (percent of GDP) 1/	-3.5	-1.1	-1.6	-0.8	0.0	0.8	1.1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Trade Balance (percent of GDP)	-1.8	3.0	3.5	2.7	2.5	2.0	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
REER (percent change, eop, + = appreciation)	-28.3	-4.7	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Base money (percent of GDP)	9.3	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7
Memo item													
GDP (US\$ billions) 2/	538	450	450	482	504	526	548	570	591	611	633	655	678
Gross reserves (percent of IMF ARA metric) 3/	62.9	46.8	50.6	52.5	55.5	59.1	60.9	62.7	63.9	66.1	68.1	70.1	72.0

Fonte: IMF (2020).

Embora sejam estudos realizados em momentos e em condições distintas, chama a atenção a diferença de magnitude de queda da estimativa do PIB argentino entre os dados apresentados pelo Banco Mundial (2020) e IMF (2020):

– 5,2% e – 2,3%, respectivamente. Em outras palavras, o efeito econômico da pandemia de Covid-19 pode ser muito mais forte a depender da magnitude de retração da economia argentina. Adicionalmente, a Argentina, em abril de 2020, anunciou que adiaria unilateralmente, até o ano 2021, o pagamento de US\$ 10 bilhões em dívida interna¹⁷ referenciada em dólar. Alguns analistas já consideram a situação como de *default* técnico¹⁸.

A **situação política** é, também, uma das razões para a derrapagem no relacionamento no âmbito das negociações do Mercosul. Internamente, nas últimas eleições presidenciais, os vencedores não têm conseguido adotar políticas propícias à pacificação dos “ânimos” e à condução de ambos os países a uma posição adequada no nível econômico, político e social. No plano internacional, a falta de efetividade da gestão não favoreceu ao País também. O movimento do governo dos EUA de desistir de apoiar o Brasil para entrada na Organização de Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e indicar a Argentina¹⁹ não só não surtiu efeito eleitoral para o candidato da situação, mas ainda manteve a polarização pós-eleição, inclusive entre os dois sócios do Mercosul, que teve, em caráter praticamente inédito, a situação na qual o presidente brasileiro se posicionou a favor de um candidato. Para tornar o quadro mais complicado ainda do ponto de vista de relacionamento, em 2019, após derrota de Macri, os EUA oficializaram que desejavam que o Brasil fosse o próximo país a iniciar o processo de adesão à OCDE, preterindo a vez da Argentina²⁰.

A **situação social** vivida na Argentina também explica em parte a “falta” de estrutura do governo argentino para ter interesse em buscar acordos comerciais essenciais para o país. Há necessidade de focar os recursos escassos para conter riscos de revoltas sociais. O Banco Mundial (2020) alerta que uma negociação malsucedida poderia resultar em outra rodada de liquidação de ativos

¹⁷ *Domestic-law debt*: dívida em lei doméstica, em português.

¹⁸ ARGENTINA puts off payments on \$10bn in local-law debt. **Financial Times**. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/00be6e68-eb3-4849-8a03-d1775450679e>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

¹⁹ MOTA, Erick. Trump desiste de apoiar o Brasil na OCDE e indica Argentina. **Congresso em foco**. Mundo, 10 out. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/mundo-cat/eua-recusam-brasil-e-apoiam-argentina-e-romenia-na-ocde/>. Acesso em: 7 mai. 2020.

²⁰ COLETTA, Ricardo Della. EUA apoiam candidatura do Brasil na OCDE no lugar da Argentina. **Valor Econômico**. Brasil, Brasília, 14 jan. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/14/eua-apoiam-candidatura-do-brasil-na-ocde-no-lugar-da-argentina.ghtml>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

argentinos, levando a pressões sobre taxas de câmbio, à erosão das reservas internacionais, à aceleração da inflação, ao aprofundamento e extensão da recessão e ao aumento do desemprego e da pobreza.

O Banco Mundial (2020) alerta que, independentemente das causas, a intensidade da agitação social que abalou parte da região em 2019 revela uma fragilidade importante, tanto mais preocupante quanto mais o desempenho econômico da região se deteriorar.

A **situação jurídica** do país poderia, igualmente, piorar em caso de *default* de sua dívida, com reflexos muito sérios no funcionamento da economia e com possível agravamento da situação social, afetando os setores públicos e privados, internos e externos.

A **situação sanitária**, por sua vez, provocada pela Covid-19 coloca à prova o sistema de saúde de todos os países do mundo e, em larga escala, a capacidade de lidar com a gestão do problema. No início de abril, esperava-se que o país teria uma explosão de casos de coronavírus, com contaminação esperada de 45.000 pessoas²¹.

No entanto, em 7 de maio de 2020, o país apresentava cerca de 5.200 casos e 273 mortes. No mesmo período, foram registrados no Brasil 127.655 casos, com 8.609 mortes²². Portanto, a Argentina adotou medidas restritivas, levou muito a sério o desafio da pandemia de Covid-19 e se considera, até o presente momento, que o país obteve resultados notáveis contra ela²³. Nesta data, o presidente argentino criticou duramente o “desleixo” do Brasil no enfrentamento à crise sanitária, alegando irresponsabilidade do país²⁴.

²¹ ARANHA, Carla. Como a Argentina está conseguindo vencer o coronavírus. **Exame**. Mundo, 29 abr. 2020. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/como-a-argentina-esta-conseguindo-vencer-o-coronavirus/>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

²² **Coronavirus Cases** (*Last updated: May 7, 2020, 19:36 GMT*). Worldometer. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

²³ A previsão é de que, ao final do primeiro semestre de 2020, o Brasil registre **cerca de 59 mil** mortes desde o início da pandemia, ao passo que a Argentina chegue a menos de **1,3 mil** perdas no mesmo período, conforme dados de **Coronavirus Cases** (*Last updated: June 30, 2020, 15:21 GMT*). Worldometer. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

²⁴ **Argentina diz que desleixo de Bolsonaro com pandemia põe continente em risco. Brasil 247**. Mundo, 7 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/mundo/argentina-diz-que-desleixo-de-bolsonaro-com-pandemia-poe-continente-em-em-risco>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

Acerca desse contexto, CIMINI et. al. (2020) destacam que o presidente brasileiro adota uma postura não somente de negacionismo da gravidade da crise, mas também de desaprovação às medidas adotadas pelo Ministério da Saúde e pelos governos estaduais e municipais que anunciaram medidas de distanciamento social. Os autores concluem que a dinâmica de governança no país foi marcada não somente por conflitos dentro do Poder Executivo e entre governo federal, autoridades estaduais e municipais, mas também pela falta de diálogo com sociedade civil e empresariado na tomada de decisão e monitoramento das ações.

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) manifestou sua “grave e urgente preocupação” com os rumos da política externa do Brasil, a qual atribui um acumulado de erros recentes e que teria atingido “um patamar de disfuncionalidade e de prejuízo” para o Brasil, ao seguir “o caminho oposto” do que seria “natural” durante a crise provocada pelo novo coronavírus, que seria a busca por consenso e fortalecimento de “alianças com vizinhos, amigos e parceiros”.

Para tornar a situação mais complicada ainda para o lado brasileiro, houve a segunda troca de comando no Ministério da Saúde em um período de menos de um mês, segundo informações dos meios de comunicação por discordâncias no governo sobre uso da cloroquina e utilização de medidas de isolamento²⁵. O sentimento, nesta data, é de que o País continua sofrendo com uma falta de governança e estratégia para lidar com o tamanho do problema, o que afeta todos os setores, inclusive o agronegócio²⁶.

Portanto, ante o exposto, o desejo de abandono da Argentina das negociações comerciais está ligado primariamente às suas extremas dificuldades de condução da renegociação de suas dívidas interna e externa, e também à situação econômica, jurídica, política, social e sanitária do país, tendo pouco a ver com pretensa diferença de posicionamento de “alguns sócios” do Mercosul em relação à Covid-19, muito embora se reconheça que a pandemia tenha minado a economia e a capacidade de gestão de Estados em todo o mundo.

²⁵ ANDRADE, Fabiano. Teich deixa o Ministério da Saúde antes de completar um mês no cargo e após divergir de Bolsonaro. **G1**. Política, Brasília, 15 fev. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/teich-deixa-o-ministerio-da-saude-antes-de-completar-um-mes-no-cargo.ghtml>>. Acesso em: 15 maio 2020.

²⁶ Para uma visão situacional e panorâmica do impacto no agronegócio brasileiro, ver nosso trabalho: TÁVORA (2020).

4 CONSEQUÊNCIAS E IMPACTOS DA DECISÃO DO GOVERNO ARGENTINO DE ABANDONAR AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS: ACOMODAÇÃO OU *BREXIT* DA ARGENTINA?

A primeira consequência que se antevê de uma eventual e improvável retirada unilateral da Argentina seria **jurídica**: *brexit* do país.

Em primeiro lugar, não se vislumbra a possibilidade de um Estado Parte ter tratamento diferenciado na estrutura de relação comercial de que trata o Mercosul. Atualmente, o Mercosul é formado por: *a)* Membros plenos originais – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai; *b)* Membro pleno por adesão – Venezuela (suspenso no momento); *c)* Estados Associados – Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname; e *d)* Estado em processo de adesão – Bolívia.

Assim, **Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai** não podem ocupar papel que não vele pelos objetivos estatuídos no Tratado de Assunção de 6 de março de 1991²⁷: *a)* livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e de restrições não tarifárias à circulação de mercadorias, bem como de qualquer outra medida de efeito equivalente; *b)* estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; *c)* coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e *d)* compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

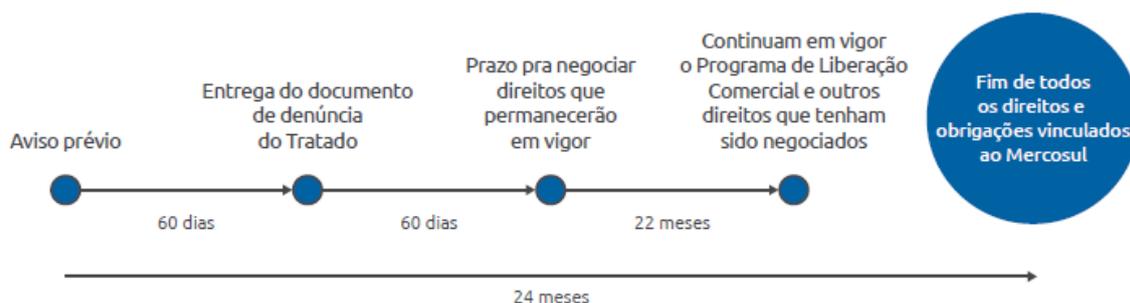
Caso algum dos Membros plenos deseje deixar o bloco, deverá adotar os procedimentos de denúncia estabelecidos nos arts. 21 e 22 do Tratado de Assunção, pelo qual um Estado Parte deverá comunicar essa intenção aos

²⁷ Internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991, que *promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL)*.

demais Estados Partes de maneira expressa e formal, efetuando no prazo de sessenta dias a entrega do documento de denúncia ao Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai, que o distribuirá aos demais Estados Partes.

Formalizada eventual denúncia²⁸, cessarão para o Estado denunciante os **direitos e obrigações** que correspondam a sua condição de Estado Parte, **mantendo-se os referentes ao programa de liberação do Tratado** e outros aspectos que os Estados Partes, juntos com o Estado denunciante, acordem no prazo de sessenta dias após a formalização da denúncia. **Esses direitos e obrigações do Estado denunciante continuarão em vigor por um período de dois anos** a partir da data da mencionada formalização (ver Figura 12).

Figura 12 – Fluxograma de procedimento de saída do Mercosul



Fonte: CNI (2020).

Caso, por outra parte, fosse aceito um Membro pleno, com obrigações limitadas e eventualmente direitos restritos, o que se admite apenas como forma de argumentar, poderia haver significativa restrição ao funcionamento do bloco econômico como um todo, sobretudo porque as ofertas e listas de acordos comerciais dependem de ampla negociação das partes envolvidas. Portanto, também não se vislumbra a possibilidade de aceitação de um Membro pleno parcial, que seria uma contradição em si. Nesse sentido, o advogado Marcelo Elizondo afirmou que aceitar que os três sócios

²⁸ Segundo CNI (2020), o processo de denúncia poderia ser feito por decisão do Presidente da República. Contudo, há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1625-3) tramitando no STF questionando a constitucionalidade da denúncia da Convenção 158 da OIT sem anuência do Congresso por violação do art. 49, inciso I, da CF. O caso ainda estaria em andamento, mas, conforme o documento, **há uma maioria se formando no sentido de que a anuência do Congresso Nacional seria necessária.**

continuassem negociando sem a Argentina dividiria os parceiros do Mercosul em três padrões: os parceiros plenos (Brasil, Uruguai e Paraguai); um parceiro de “segundo nível” (Argentina); e o parceiro suspenso (Venezuela), o que daria ao bloco uma entidade institucional muito fraca²⁹. A postura da Argentina de abandono das negociações representaria uma posição de autonomia local e desinternacionalização, o que seria uma medida “perigosa e absolutamente inconveniente”, segundo Elizondo.

É fundamental asseverar ainda que, de acordo com o inciso IV do art. 8º combinado com o inciso VII do art. 14 do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL³⁰, conhecido como **Protocolo de Ouro Preto**, cabe ao **Conselho do Mercado Comum negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais**.

Ainda de acordo com inciso IV do citado art. 8º do **Protocolo de Ouro Preto**, estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do art. 14, que determina que são funções e atribuições do **Grupo Mercado Comum negociar com a participação de representantes de todos os Estados Partes**, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para este fim, **acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais**.

Portanto, não se vislumbra a possibilidade jurídica de autorização de que apenas os três membros plenos do Mercosul possam conduzir negociações comerciais de qualquer natureza em nome do Mercosul, em nenhuma hipótese, sem a presença do quarto membro pleno.

²⁹ Mercosur: Cuáles son las consecuencias del distanciamiento argentino, según Marcelo Elizondo. **La Nación**. El Mundo. Mercosur, 25 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/mercosur-cuales-son-consecuencias-del-distanciamiento-argentino-nid2358184>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

³⁰ Internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996, que *promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994*.

Já se tem notícias de que o governo brasileiro gostaria de rever essa regra do Mercosul para negociar sem a Argentina, já que há o compromisso de negociação de acordos de natureza comercial e tarifária sempre de forma conjunta. O temor é no sentido de que, pelas regras vigentes, a Argentina possa impedir o andamento de acordos futuros sem seu aval³¹.

Outra possibilidade para Argentina seria a continuidade do país, o que dependeria de vontade do Estado argentino. Ou seja, as três possibilidades jurídicas postas para a Argentina seriam sair, continuar com obrigações parciais ou permanecer no Mercosul. Ser um Membro pleno parcial e participar apenas de algumas negociações comerciais, negligenciando outras, seria uma forma de desnaturar e relegar o Mercosul a plano inferior nas relações internacionais, em desfavor dos demais sócios do bloco.

Assim, a depender do desenrolar dos acontecimentos, um possível desfecho (que não se acredita) seria o abandono pela Argentina do Mercosul. E os custos globais da medida seriam materialmente infundáveis, com perda dos esforços de integração de quase quarenta anos, iniciados no início dos anos de 1980³². O exemplo do *brexit*, em andamento na Europa, é um exemplo das dificuldades e consequências a se esperar.

A consequência **política** de se ter um membro limitado é de difícil mensuração. O Acordo Mercosul – UE é visto como um dos maiores acordos comerciais do mundo, uma vez que o Mercosul e a UE representam, somados, PIB de cerca de US\$ 20 trilhões, aproximadamente 25% da economia mundial, e mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas³³. As negociações em curso com a UE e também com a EFTA dependem de detalhamento das listas de ofertas. Como se ter a Argentina como parceira nesses processos negociais e fora dos debates com Coreia do Sul, Cingapura, Líbano, Canadá, Índia? As informações estratégicas não estariam incólumes se um dos membros da mesa

³¹ BRASIL quer rever regra do Mercosul para negociar sem Argentina. **Folha de Pernambuco**, 4 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/economia/economia/economia/2020/05/04/NWS,139272,10,550,ECONOMIA,2373-BRASIL-QUER-REVER-REGRA-MERCOSUL-PARA-NEGOCIAR-SEM-ARGENTINA.aspx>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

³² O Mercosul foi criado em 26 de março de 1991 pela República Federativa do Brasil, República Argentina, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai por meio do Tratado de Assunção.

³³ Ver TÁVORA (2019-B) para estrutura e análise do Acordo Mercosul-EU.

de negociação pudesse ter acesso a posições sigilosas, ainda mais se o país puder ser adversário ou mesmo concorrente na frente comercial de que não participa.

Não se concebe, outrossim, imaginar que a Argentina ficasse de fora das negociações no presente momento por múltiplas razões. A primeira seria que o país poderia aderir apenas aos acordos nos quais tivesse interesse, não arcando com quaisquer ônus que os outros parceiros que os tenham negociado tiveram. O Mercosul, por um lado, não poderia negociar ofertas e pautas tarifárias sem a Argentina ou, por outro, se o fizesse, mesmo com *status* especial para o parceiro, tais acordos poderiam ser considerados uma ruptura intrabloco.

E mesmo no caso de aceite de diferenciação para a Argentina e entrada em acordo específico, a situação parece inadequada já que as ofertas celebradas levam quase sempre em conta concessões recíprocas das quais, nesse caso, a Argentina teria deixado de participar.

Portanto, deixar a Argentina à espera (“de molho”) para aderir a eventuais acordos de seu interesse não parece ser solução cabível por transferir o ônus econômico para os demais parceiros mercosulinos.

Indubitavelmente, há outro risco de fundo embutido na negociação considerando a possibilidade de Argentina ficar de fora. Os países tenderiam a não só demonstrar um interesse menor no bloco pela importância econômica da Argentina, mas também a observar que estariam firmando um acordo multilateral com Brasil, Uruguai e Paraguai, sem a mesma perspectiva de abrangência e expansão do Mercosul.

Em outras palavras, a esse ponto, as instituições do Mercosul sofreriam forte abalo e o resultado do processo poderia ser de duração e extensão indetermináveis.

A consequência **econômica** de eventual saída das negociações pela Argentina é igualmente incerta, já que a medida levanta muitas dúvidas sobre o impacto nos setores exportadores argentinos e mesmo no futuro do bloco sul-americano³⁴.

³⁴ Agencia EFE. **La salida de Argentina de las negociaciones del Mercosur abre dudas sobre el bloque.** Disponível em: <https://es.sports.yahoo.com/noticias/salida-argentina-negociaciones-mercosur-abre-161801039.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlMnVbS8&guce_referrer_sig=AQAAAKBcq3BIXCjyf7AxS8bedHBJofN-gKhmzUrlluRffBIWSGIYLFiqEShE1yeg9bxEOa3EJ2qhWci3qKP63Xtj2oQyeSIXI1x1EHoCPuBIFeFWZ_s2_ZvxovAGm3abyCq5vCTQb1Yey57nl7q8a7QTUHtH-4O8KZ4T2iGept7cFqS>. Acesso em: 9 mai. 2020.

Pelos dados da seção 2, entende-se que o setor mais prejudicado seria o do agronegócio argentino³⁵. São nesse sentido algumas manifestações de instituições do setor da Argentina. A Comissão de Ligação de Entidades Agrícolas (CEEAA³⁶, sigla em espanhol) afirmou que o país produz alimentos em quantidades muito superiores às demandadas pelo consumo doméstico, de modo que a exportação e a abertura de novos mercados para comercialização dos produtos representariam uma oportunidade insubstituível de geração de emprego e desenvolvimento econômico³⁷. A Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM)³⁸ requereu que o governo argentino revisasse sua decisão e expressou que seria necessário que os países continuassem progredindo juntos, abrindo mercados para os produtos agropecuários para criar condições para enfrentar diferentes protecionismos³⁹. Esse sentimento foi acompanhado por cerca de trinta entidades do setor de agronegócio argentino que desaprovaram a retirada das negociações comerciais da Argentina do Mercosul e expressaram o convencimento de que a negociação de acordos comerciais seria um passo para permitir que o país se estabeleça como líder mundial na produção e exportação de alimentos, energia e bens e serviços da bioeconomia, saudáveis e de alta qualidade, produzidos de forma sustentável, com geração de emprego e desenvolvimento em todas as regiões do país⁴⁰.

Impasses políticos e ideológicos entre Brasil e Argentina levaram o país vizinho a externar sua intenção de abandonar negociações comerciais, o que põe em risco a zona de livre comércio existente. O governo argentino alegou que sua

³⁵ Mais fragilizado ainda com o anúncio da estatização do Grupo Vicentin, maior exportador mundial de óleo de soja, o que coloca em risco a segurança jurídica e o direito empresarial argentino. Vide: **Governo argentino quer controlar produção de alimentos**. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/noticias/governo-argentino-quer-controlar-producao-de-alimentos_435152.html?utm_source=agrolink-clipping&utm_medium=email&utm_campaign=clipping_edicao_6679&utm_content=noticia&ib=y>. Acesso em: 10 jun. 2020.

³⁶ Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias (CEEAA).

³⁷ Alerta por la salida de Argentina de las negociaciones del Mercosur. **Revista Chacra**. Regionales, 28 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.revistachacra.com.ar/nota/33905-alerta-por-la-salida-de-argentina-de-las-negociaciones-del-mercotur/>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

³⁸ Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur (FARM)

³⁹ PREOCUPACIÓN de la FARM ante el retiro de la Argentina en las negociaciones del Mercosur. **CRA**. Disponível em: <<http://www.cra.org.ar/nota/23744-preocupacion-de-la-farm-ante-el-retiro-de-la-argentina-en-las-negociaciones-del-mercotur/>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

⁴⁰ La agroindustria argentina preocupada por salida de negociaciones del Mercosur. **Diario Libre**, 29 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.diariolibre.com/actualidad/internacional/la-agroindustria-argentina-procupada-por-salida-de-negociaciones-del-mercotur-BJ18550265>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

economia está enfraquecida e, no contexto da Covid-19, expor as empresas locais à concorrência mais acirrada poderia gerar uma onda de falências. Do lado brasileiro, muitos agentes econômicos entendem que o Mercosul dificulta o desenvolvimento de parte da indústria nacional⁴¹. Adicionalmente, para o setor do agronegócio, a saída da Argentina é vista como sendo positiva, não só ante o déficit com aquele país, mas também porque seria uma oportunidade de expansão e de concretização de novos acordos comerciais.

CAMPOS & GAYÁ (2020) entendem que a decisão argentina de deixar a mesa de negociação seria **errada e inoportuna** por três razões fundamentais (reproduzidas em síntese a seguir).

Primeiro, 80% das importações argentinas correspondem a bens de capital, insumos intermediários e peças e acessórios. Eventuais restrições à importação aumentariam os custos e tornariam a produção argentina menos competitiva.

Segundo, a retirada das negociações comerciais não permite a abertura de novos mercados para as exportações argentinas. Alguns setores em que o país é mais competitivo são altamente protegidos nos principais mercados do mundo (por exemplo, produtos agroindustriais). Os demais países do Mercosul poderiam celebrar novos acordos comerciais sem a participação da Argentina.

Terceiro, a Argentina tem muito poucos acordos comerciais, o Mercosul é o principal destino – em muitos casos o único – das exportações argentinas de produtos manufaturados (principalmente da indústria automotiva) e alguns agroindustriais (por exemplo, trigo). Muitos desses produtos entram sem tarifas e competem com importações de países terceiros sujeitos a tarifas mais altas. A assinatura de novos acordos comerciais pelos outros sócios do Mercosul significará uma perda de preferências no mercado regional para a Argentina, especialmente no Brasil, que absorve 16% das exportações argentinas.

Joaquín Morales Solá destaca que a Argentina não poderia prescindir do Mercosul porque o Brasil é o primeiro destino para as exportações industriais argentinas e o principal comprador de trigo argentino, constituindo-se como

⁴¹ MENDES, Jaqueline. Um bloco perto do fim. **Isto é – Dinheiro**. Internacional, 08 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/um-bloco-perto-do-fim/>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

principal parceiro comercial do país, grande criador de empregos industriais e responsável pela demanda da indústria automotiva argentina⁴².

Portanto, a decisão de retirada da Argentina gerou um atrito regional sem precedente nos quase trinta anos do Mercosul. Se levada a cabo, sem a criação de um mecanismo adequado, a tendência seria de que os sócios do Mercosul demandariam pela exclusão da Argentina. Nesse caso, no limite, poderia ocorrer a desagregação da união aduaneira hoje operante no Mercosul.

Ante esse contexto, as exportações industriais da Argentina, direcionadas principalmente para o Brasil, sofreriam fortes perdas. Adicionalmente, sem uma união aduaneira, a indústria argentina perderia boa parte do mercado brasileiro, pois teria de competir em igualdade de condições com o resto do mundo e perderia os direitos alfandegários, em especial a aplicação de tarifa de importação zero⁴³.

A posição brasileira predominante é de que quem mais perderia com o eventual *brexit* seria a própria Argentina. De outro lado, há uma percepção de que as negociações em andamento poderiam consolidar a posição do setor agropecuário e transformá-lo em uma potência ainda mais importante⁴⁴. Assim, de acordo com essa perspectiva analítica, o Brasil teria mais destaque no agronegócio com o *brexit*.

Em relação ao setor industrial brasileiro, seria uma oportunidade para negociar com outros países e encerrar os direitos alfandegários argentinos. No entanto, é fundamental destacar que o país tem tido muita dificuldade em diversificar sua pauta de exportação e vem sofrendo um processo de desindustrialização severo. É caso incomum na economia mundial de desindustrialização significativa, passando, por exemplo, na indústria pesada, de 33% do PIB na década de 1980 para cerca de menos da metade desse patamar e

⁴² SOLÁ, Joaquin Morales. Un presidente incómodo en el Mercosur. **La Nación**. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/un-presidente-incomodo-en-el-mercosur-nid2359442>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

⁴³ EL Mercosur en un callejón sin salida. **Página 12**. Economía, 02 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/263275-el-mercosur-en-un-callejon-sin-salida>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

⁴⁴ MALISZEWSKI, Eliza. **Mercosul**: Brasil terá mais destaque no agronegócio. Agrolink. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/noticias/mercosul--brasil-tera-mais-destaque-no-agronegocio_433249.html?utm_source=agrolink-clipping&utm_medium=email&utm_campaign=clipping_edicao_6651&utm_content=noticia&ib=y>. Acesso em: 26 mai. 2020.

de setor superavitário para deficitário no comércio exterior em 2010⁴⁵. Olhando de 2000 a 2019, a indústria de transformação passou de cerca de 16% do PIB para cerca de 11%. O processo de desindustrialização brasileiro começou cedo, antes de a população ter uma renda média alta como aconteceu nas nações desenvolvidas⁴⁶. Conforme MORCEIRO & TESSARIN (2019), o Brasil é o caso mais grave de “desindustrialização prematura” a preços constantes, apresentando redução de 43,9% da parcela da indústria de transformação no PIB entre 1976 e 2016.

MORCEIRO & TESSARIN (2019) indicam, também, que a indústria brasileira de transformação é uma das que mais apresentaram recuo no mundo em uma avaliação de 30 países, no período de 1970 a 2017, sendo responsável pelo 3º maior retrocesso da indústria de transformação no PIB, atrás apenas da Austrália (1º) e do Reino Unido (2º) – cf. Figura 13, a seguir.

Figura 13 – Máxima e Mínima participação da Manufatura no PIB a preços constantes de 2010, países selecionados, 1970 a 2017

Países	Pico no PIB (em %)	Ano	PIB per capita em PPC de 2017	Mínima no PIB (em %)	Ano	PIB per capita em PPC de 2017	Varição (em %)
1º Austrália	16,5	1970	23,5	5,9	2017	50,5	-64,2
2º Reino Unido	17,4	1970	18,3	9,1	2016	43,2	-47,7
3º Brasil	22,3	1976	10,3	12,5	2016	15,3	-43,9
4º Canadá	16,2	2000	40,6	10,5	2017	47,6	-35,2
5º Alemanha	29,5	1970	23,5	19,5	2009	42,8	-33,9
6º Argentina	24,6	1973	14,9	17,1	2002	13,4	-30,5
7º Rússia	19,9	1990	22,6	14,3	2009	24,0	-28,1
8º Filipinas	28,6	1974	3,7	20,8	2009	5,5	-27,3
9º Espanha	17,4	1978	19,0	12,9	2012	33,9	-25,9
10º França	13,3	1971	20,9	11,2	1993	32,2	-15,8

Fonte: MORCEIRO & TESSARIN (2019). **Carta IEDI n. 940 – Um ponto fora da curva**. Pág. 38.

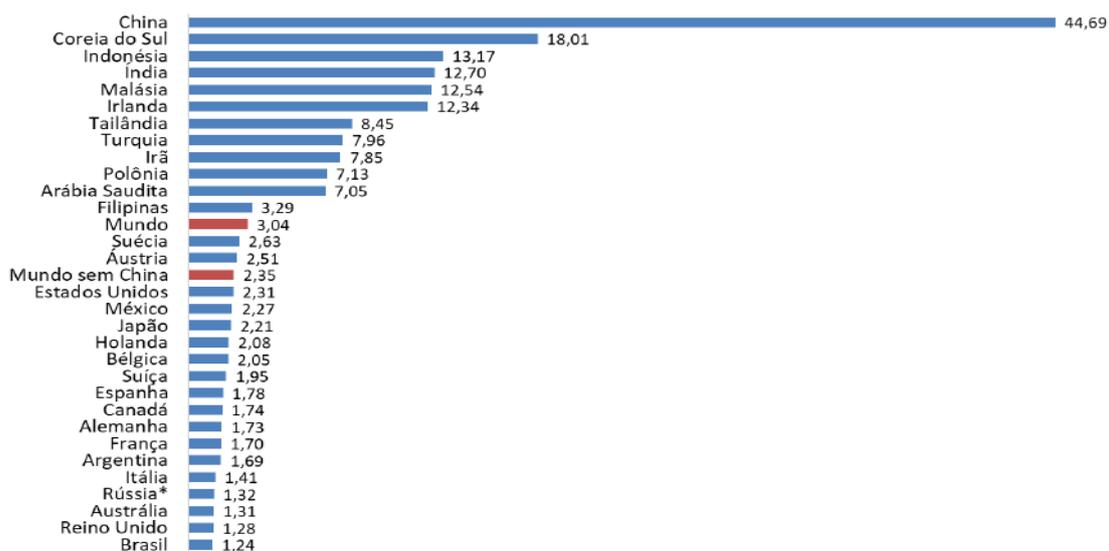
⁴⁵ CEDE. **Desindustrialização no Brasil é real e estrutural**. Disponível em: <<https://www3.eco.unicamp.br/cede/centro/146-destaque/508-desindustrializacao-no-brasil-e-real-e-estrutural>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁴⁶ HESSEL, Rosana. Desindustrialização dificultará recuperação do país após crise da pandemia. **Correio Braziliense**. Economia, Brasília, 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/26/internas_economia,848365/desindustrializacao-dificultara-recuperacao-do-pais-apos-crise-da-pand.shtml>. Acesso em: 14 abr.2020.

Quando se avalia o crescimento real acumulado do valor adicionado manufatureiro (VAM) de 1980 até 2017 para os trinta países responsáveis atualmente por cerca de 90% da indústria mundial, os autores apontam que o Brasil apresentou o menor crescimento entre todos os trinta países.

Ainda de acordo com MORCEIRO & TESSARIN (2019), entre 1980 e 2017, a indústria de transformação brasileira cresceu apenas 24%, enquanto a indústria mundial cresceu 204% e a do mundo, excluída a China, aumentou 135%. Os Estados Unidos da América cresceram no mesmo ritmo do mundo excluído a China e a maioria dos países em desenvolvimento cresceram acima da economia mundial e a maioria dos países desenvolvidos abaixo desse patamar (ver Figura 14).

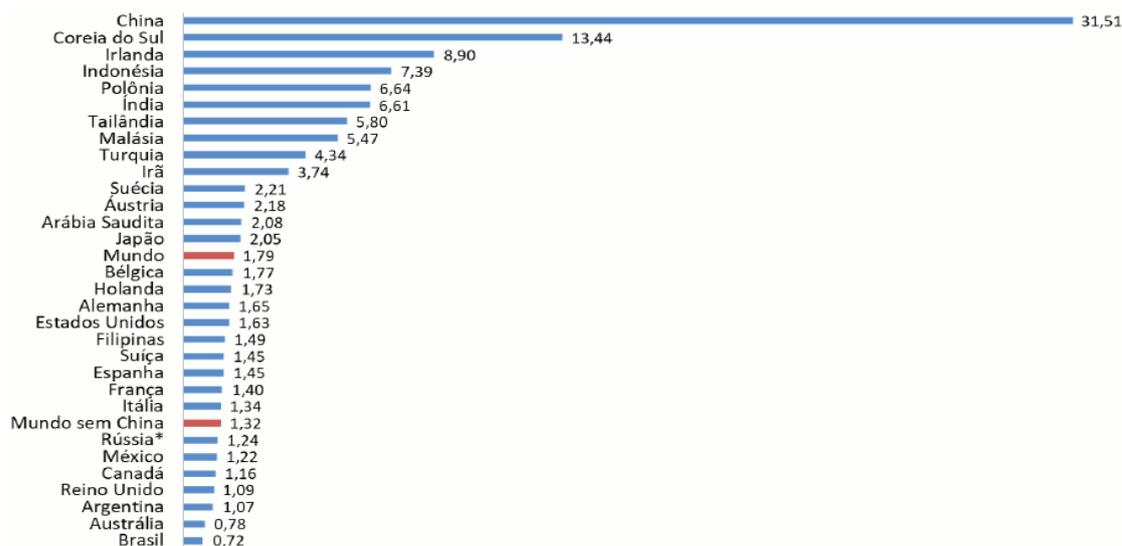
Figura 14 – Crescimento Acumulado do VAM (1980 =1,00), 30 países selecionados, 1980 a 2017



Fonte: MORCEIRO & TESSARIN (2019). **Carta IEDI n. 940 – Um ponto fora da curva.**

A situação é pior ainda quando se avalia o VAM *per capita*. MORCEIRO & TESSARIN (2019) mostram que o Brasil encolheu 28%, entre 1980 e 2017, enquanto o mundo aumentou 79% e o mundo sem China, 32% (vide Figura 15). Nesse parâmetro, a China fica em primeiro lugar da lista e o Brasil, na última posição, mesmo com uma população muito maior do que a brasileira e que cresceu muito mais desde 1980.

Figura 15 – Crescimento Acumulado do VAM *per capita* (1980 =1,00), 30 países selecionados, 1980 a 2017



Fonte: MORCEIRO & TESSARIN (2019). Carta IEDI n. 940 – Um ponto fora da curva.

Nesse contexto, o custo do processo de desindustrialização é alto e tem como consequência a dificuldade de competitividade do País, o que acaba gerando ociosidade na mão de obra e agravamento da recessão, sobretudo no contexto da pandemia de Covid-19.

Portanto, muito embora o setor industrial brasileiro possa ter ganhos de curto prazo com o *brexit* argentino, entende-se que é necessário ponderar que a existência de um mercado local com produção eficiente é importante para o desenvolvimento da região. Não só isso, é fundamental a “reindustrialização” de certos segmentos e, de outra parte, reunir esforços para tratamento conjunto de outros setores, como o agropecuário, para abrir mercados exportadores, eliminar barreiras e promover o livre comércio.

Especificamente para o agronegócio brasileiro, é de se ressaltar que o Brasil, mesmo em meio à crise do novo coronavírus, produziu a maior safra da história (conforme a Conab (2020): 250,9 milhões de toneladas, 3,7% ou 8,8 milhões de toneladas superior ao colhido na safra 2018/19) e o teve um recorde de exportações de produtos agropecuários (de acordo com o Agrostat (2020), exportações de US\$ 31,4 bilhões até abril de 2020).

A eventual saída da Argentina do bloco poderia propiciar uma expansão do agronegócio, sobretudo porque o déficit comercial significativo com aquele país (vide seção 2) seria, por certo, amainado. Ademais, o Brasil poderia negociar

a compra de trigo de outros fornecedores e implementar uma política mais rígida em relação a milho, arroz e soja provenientes do país vizinho. Parece ser um cenário positivo para o agronegócio brasileiro. Muitos consideram que a saída da Argentina e a assinatura dos acordos em negociação seriam o mundo perfeito, um excelente ganho de curto prazo.

No contexto avaliado de eventual saída do Brasil do bloco, a CNI (2020) pondera, por outra parte, que existiria uma tendência de efetiva perda de acesso preferencial a diversos mercados, além de vários outros benefícios, ao menos temporariamente, com prejuízo potencial de US\$ 67 bilhões em exportações que são beneficiadas por acordos comerciais do Mercosul com outros parceiros.

O cenário de saída do Brasil⁴⁷ poderia abrir oportunidade para o País focar os esforços nas negociações de acordos atualmente vigentes e que foram assinados em bloco, com negociações de acesso a mercados e também de regras que envolvem a movimentação de pessoas, serviços e capitais, educação, meio ambiente, dentre outras.

Adicionalmente, há outras frentes de batalha no âmbito do comércio internacional. Derrubar barreiras comerciais e não comerciais, reduzir subsídios à produção por parte de alguns países, evitar subsídios à exportação de produtos agropecuários são apenas alguns dos desafios em jogo. Atuando conjuntamente com o Mercosul, acredita-se que o agronegócio brasileiro possa ter ganhos ainda maiores do que os proporcionados no curto prazo por um eventual *brexit* da Argentina.

E o agronegócio brasileiro é altamente apto a enfrentar e adaptar-se aos cenários mais inóspitos e reverter tendências para a colocação de seus produtos em todos os mercados do mundo. Como assinalado por MB ASSOCIADOS (2004), a existência de interação entre os mercados interno e externo, a abertura comercial gradual, com financiamento apropriado em multissetores, e a utilização de pesquisa e tecnologia eficientes formaram a sinergia que desenvolveu a agroindústria nacional.

⁴⁷ Análise principal do Estudo da CNI (2020).

Por derradeiro, com relação ao atual problema de resiliência da Argentina às negociações comerciais em curso pelo Mercosul, entende-se que a diplomacia, que, em certa medida já realiza a tarefa nos bastidores de apoiar uma solução negocial para o tema, poderá ter um papel importante se atuar com função de conciliação e se se mantiver à margem da tensão política entre os governos brasileiro e argentino.

A superação desses desafios demandará diálogo e negociais multilaterais, que devem contemplar a necessidade de desenvolvimento econômico, político e social de todos os membros do Mercosul.

As **consequências sociais** seriam quase óbvias. A Argentina ficaria sem os empregos gerados tanto no setor industrial, agrícola e de serviços pelos bens e serviços que deixariam de ser transacionados no âmbito do Mercosul e que não pudessem ser encaminhados para outro destinatário. O Brasil pode vir a não se beneficiar, em longo prazo, se não conseguir reativar seu setor industrial e competir e abrir mercados internacionais.

5 CONCLUSÕES, OBSERVAÇÕES E COMENTÁRIOS FINAIS – O FUTURO DO MERCOSUL

Acredita-se que a dimensão econômica do Mercosul seja muito maior do que a soma do tamanho das economias individuais de Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai. Nas palavras de Félix Peña: os países membros voluntariamente se “vinculam” a trabalhar juntos no entendimento de que têm interesses comuns⁴⁸. Ademais, o legado humanitário pretendido pelo bloco ultrapassa esses limites de interesse para alcançar não só a integração econômica, mas também uma integração política, social e cultural⁴⁹.

⁴⁸ PEÑA, Félix. **¿Evalúa Brasil dejar el Mercosur? La Nación**. Economía, 16 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/evalua-brasil-dejar-mercotur-nid2380362>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

⁴⁹ Para uma análise: *a*) entre cooperação, autonomia e fricção externa na relação Brasil e Argentina, ver o clássico: PEÑA & LAFER (1973); *b*) de condicionantes e aspectos políticos da integração, vide VEIGA (1992); *c*) dos atores políticos e mecanismos de tomada de decisão, cf. OLIVEIRA (2003); *d*) da cooperação e da rivalidade da Integração Brasil-Argentina, ver CANDEAS (2010).

Vários estudos acadêmicos e profissionais sempre fizeram análise de **conjuntura, desafios, perspectivas, impasses, crises** e, de forma mais simplificada, **dificuldades de integração** do Mercosul⁵⁰.

Desde seu nascimento no Tratado de Assunção, o Mercosul sempre enfrentou desafios singulares para sua construção e, talvez, uma de suas características mais marcantes tenha sido sempre a **incerteza** quanto à sua consolidação e quanto ao seu futuro.

A situação atual não é diferente daquelas apontadas ao longo dos anos e, exemplificativamente, nos estudos. A Argentina anunciou que **deixaria de participar das negociações** dos atuais acordos comerciais e das futuras negociações do bloco, para, em seguida, **recuar e anunciar que continuaria nas negociações do Mercosul, mas em um ritmo diferente dos demais membros**.

A justificativa principal argentina foi de que estava tomando a decisão para **prevenir e combater os efeitos da pandemia de Covid-19 causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2)** e insinuou que essa política não seria a mesma que a de “alguns sócios” do Mercosul.

Entretanto, a seção 3 indicou que o **“desejo” de abandono das negociações pela Argentina vai muito além das consequências da atual pandemia do novo coronavírus**, e estaria relacionado à **situação econômica, jurídica, política, social e sanitária do país**, que vive, entre outras, dificuldades para a renegociação de suas dívidas interna e externa, que, em 2019, alcançou **US\$ 323 bilhões, equivalente a 88% do PIB argentino**.

Assim, o posicionamento argentino teria pouco a ver com pretensa diferença de posicionamento de “alguns sócios” do Mercosul em relação à Covid-19, principalmente se observado o tamanho dos pacotes de suporte adotados nos países do bloco – ver Banco Mundial (2020), muito embora se reconheça que a

⁵⁰ Nesse sentido, vejam, por exemplo, a análise sobre: “Educação” em LAMPERT (1998), “modelo de integração cultural” em LESSA (2010), “participação parlamentar em sua construção” em DRUMMOND (2010), “resultados macroeconômicos da região e do fluxo de capitais do processo de integração” em AVERBUG (1998), “estrutura e operação dos sistemas financeiros” em STUART & HERMANN (2001), “impasse na sua construção” em FARIA (2001), “desempenho das duas principais economias e constrangimentos para a consolidação do bloco”, em VAZ (2001), “desafios de integração dos países no contexto do Acordo Mercosul-União Europeia” em TÁVORA (2019-C).

pandemia tenha minado a economia e a capacidade de gestão de Estados em todo o mundo.

De outra parte, fundamental destacar que, pelas atuais regras do Mercosul (ver **Protocolos de Assunção e Ouro Preto**), não seria possível a continuidade das importantes negociações comerciais sem a presença da Argentina, que teria, inclusive, poder de veto. Ante esse contexto, **não se vislumbra a possibilidade jurídica de autorização de que apenas os três membros plenos do Mercosul possam conduzir negociações comerciais de qualquer natureza em nome do Mercosul, em nenhuma hipótese, sem a presença do quarto membro pleno** (ver seção 4).

Igualmente relevante é asseverar que **não se admitiria um membro pleno, com obrigações limitadas e eventualmente direitos restritos**, por poder causar significativa restrição ao funcionamento do bloco econômico como um todo.

Em decorrência, em mantida a posição do governo de Buenos Aires, a tendência seria, o que não se acredita, o *brexit* (a saída) da Argentina do Mercosul. Dado o tamanho da economia da Argentina e tendo em conta as características institucionais do bloco, a consequência prática imediata de seu *brexit* seria a **morte do Mercosul**. Fenômeno similar aconteceria se fosse o Brasil a abandonar o barco.

A seção 4, além da **consequência jurídica** (*brexit* da Argentina) analisou as possíveis **consequências políticas, sociais e econômicas** envolvidas nesse processo. De fato, entende-se que os impasses políticos e ideológicos entre Brasil e Argentina podem levar o país vizinho a abandonar negociações comerciais, o que põe em risco a zona de livre comércio existente. Do ponto de vista social, o eventual *brexit* pode não trazer benefícios de longo prazo e, ao contrário, gerar perdas de empregos e impactos sociais já no curto prazo.

Do ponto de vista econômico, acredita-se que os quatro países seriam os **grandes perdedores** no longo prazo e que os **grandes ganhadores** seriam os competidores internacionais dos produtos e serviços produzidos no bloco. Em relação aos **consumidores internos e internacionais, não se vislumbram ganhos**, porque esses seriam apropriados pelos agentes

econômicos que controlam as operações de produção, distribuição e venda dos bens e/ou serviços produzidos.

Entretanto, no curto prazo, **os setores industriais (principalmente automotivo) e agropecuários argentinos seriam duramente golpeados e podem ser considerados os grandes derrotados** no caso de um eventual *brexit* do país.

A seção 2 indicou que, nos vinte primeiros anos deste século⁵¹, o Brasil teve superavit comercial com o mundo em todos os anos, exceto 2001, e durante a crise econômica e política dos anos de 2013 a 2015. Ademais, em todos os anos deste século, verificou-se superavit da balança comercial do agronegócio do Brasil com o mundo como um todo.

Quando se observa a relação comercial com a Argentina, os dados indicam que o Brasil apresentou deficit comercial entre 2001 e 2003, em 2019 e, também em 2020 (dados provisórios), com superávit nos demais anos. No entanto, ao se observar a situação específica do agronegócio, **o Brasil apresentou deficit significativo em todos os vinte primeiros anos deste século em relação à Argentina**. O passado pode não refletir o futuro, mas seria uma forte indicação nesse caso, observando os dados em detalhes (ver seção 2), de que o setor industrial, e, certamente, o agronegócio argentino serão os grandes afetados.

Acredita-se que as exportações industriais da Argentina, direcionadas principalmente para o Brasil, sofreriam fortes perdas. Adicionalmente, fora do Mercosul, a indústria argentina perderia boa parte do mercado nacional, pois teria de competir em igualdade de condições com o resto do mundo e perderia os direitos alfandegários, em especial a aplicação de tarifa de importação zero nos países do bloco. **Importante frisar que também a compra de produtos agropecuários, oriundos da Argentina, pelo Brasil tenderia a despencar drasticamente.** Para ambos os setores argentinos (industrial e agropecuário) ocorreriam **o fim da concessão de direitos alfandegários e tributários**, o que demandaria não só maiores custos de transação, mas também exposição à competição mundial⁵².

⁵¹ Para 2020, os números são provisórios e só contemplam dados até março.

⁵² Vale ressaltar também o alerta da CNI (2020): eventual impacto da saída unilateral do Brasil do Mercosul em acesso preferencial do País a terceiros mercados poderia somar perda de cerca de US\$ 67 bilhões em exportações brasileiras. A Argentina terá um impacto igualmente significativo com sua saída.

Também, no curto prazo, **o setor agropecuário brasileiro seria um grande ganhador** porque poderia se apropriar do ganho proporcionado pela saída argentina para compensar o déficit significativo que o País tem na balança do agronegócio e o setor industrial nacional também seria um ganhador líquido porque estaria livre para negociar compras de outros países utilizando o *share* do mercado argentino em troca de vantagens comerciais.

Mas outras preocupações de curto prazo não podem ser relegadas ao segundo plano no caso do agronegócio, que poderão ter impacto significativo no Brasil, com destaque para: relação mais equitativa com os Estados Unidos da América; eventual mudança diplomática brasileira no Oriente Médio; respeito institucional a parceiros comerciais, como a China⁵³; atenção a risco de uso de diplomacia ambiental por terceiras partes⁵⁴ e ações internas inadequadas em relação ao meio ambiente⁵⁵; e, certamente, tratamento estratégico no que concerne à relação comercial com o Mercosul.

Esses temas são fundamentais e devem ser tratados com muita cautela para que continue e se expanda o fluxo de exportação para o Oriente Médio, África e Ásia, e, também, para que faça sentido a continuidade de celebração de acordos comerciais, ponto fulcral da disputa durante a atual pandemia de Covid-19 entre Argentina e Brasil.

Um eventual *brexit* iria provocar um grande isolamento da Argentina que teria que renegociar toda sua pauta de exportação com profundo impacto para as cadeias produtivas e reposicionar seus relacionamentos na diplomacia internacional. Mas o fenômeno seria ruim também para o Brasil e para os demais sócios do Mercosul.

Há outras batalhas significativas de longo prazo: derrubar barreiras comerciais e não comerciais ilegítimas, reduzir subsídios à produção por parte de

⁵³ Ver opinião do Ex-embaixador brasileiro nos EUA: “**Provocações à China são gratuitas e irresponsáveis, diz Sérgio Amaral**”. Disponível em: <<http://www.cebri.org/portal/noticias/provocacoes-a-china-sao-gratuitas-e-irresponsaveis,-diz-sergio-amaral;jsessionid=4A0E740204E829B85BDC80C6A24AE024>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

⁵⁴ Ver o argumento em nosso trabalho: TÁVORA (2019-C).

⁵⁵ Conferir, por exemplo, repercussão de declaração do Ministro do Meio Ambiente: **Ricardo Salles fala em aproveitar a pandemia para ‘ir passando a boiada’**. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/ricardo-salles-fala-em-aproveitar-a-pandemia-para-ir-passando-a-boiada/>>. Acesso em: 24 mai. 2020.

alguns países, evitar subsídios à exportação de produtos agropecuários. Atuando conjuntamente com o Mercosul, acredita-se que os países e, em especial o setor do agronegócio, poderiam ter ganhos ainda maiores do que os proporcionados no curto prazo por um eventual *brex* da Argentina.

É importante para a região utilizar o comércio internacional, tomando parte em acordos internacionais sempre que possível, para a redução dos impactos advindos do isolamento comercial e gerar condições de diversificação de mercados. Nesse sentido, não só a utilização dos acordos como forma de comércio, mas também como mecanismo de desenvolvimento econômico e convergência regulatória são essenciais.

Outros itens igualmente caros são o fortalecimento de direitos sociais; a garantia da proteção ambiental; a sustentabilidade produtiva e a garantia de altos padrões de segurança alimentar e de produção e tecnologia. Todos esses aspectos podem e serão perseguidos isoladamente pelos países. Mas no âmbito do Mercosul, parece que os objetivos são impostos de forma mais determinada, até mesmo pela escala que as medidas para sua prossecução demandam.

Portanto, o cenário que paira ante a decisão argentina, que se acredita não será de exclusão, é de incerteza para os sócios do Mercosul, com risco de impacto negativo nas negociações dos acordos do Mercosul com União Europeia (UE) e com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), em fase mais desenvolvida e que continuariam, em tese, contando com a participação da Argentina, e, também, na negociação de acordos de livre comércio com a Coreia do Sul, Cingapura, Líbano, Canadá, Japão, Índia e outros países e blocos econômicos.

Se o país austral deixar as negociações ou mesmo se for aceito que adira aos acordos posteriormente, a peculiar situação dificulta as negociações em curso, põe em risco a extensão das negociações do Acordo Mercosul-União Europeia, fragiliza a posição do bloco no contexto já fragilizado pela Covid-19, pode levar ao definitivo *brex* da Argentina e, pior de tudo, pode causar perdas incalculáveis ao processo de integração do cone sul e mesmo da América Latina.

Com tantas perdas de curto e de longo prazo para a Argentina e de longo prazo para o Brasil, Uruguai e Paraguai, parece a saída mais apropriada para não se perder quase trinta anos de esforço é que a Argentina continue no bloco, ainda mais no contexto da pandemia do novo coronavírus.

No entanto, isso não representa o fim do problema, já que está em curso uma disputa política e ideológica entre os governos do Brasil e da Argentina, que parece longe de um término.

Assim, entende-se que a diplomacia de ambos os países deva ser, neste momento histórico, um instrumento de Estado, mesmo tendo de atender à condução específica definida pelos governos eleitos legitimamente nas urnas. Dessarte, deverá desempenhar um papel importante na função de conciliação e se manter à margem da tensão política entre seus governos para a busca do melhor interesse público para ambas as partes.

A superação desses desafios demandará diálogo e negociações multilaterais, que devem contemplar a necessidade de desenvolvimento econômico, político e social de todos os sócios do Mercosul, e, no contexto atual, até mesmo sanitário.

Portanto, *o futuro do Mercosul, rodeado de desafios, impasses, dificuldades de integração, crises, continua pautado por incertezas, mas pode continuar a ser muito glorioso, se Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai forem capazes de construir o diálogo para aprimorarem os pontos comuns e agirem com tolerância em suas diferenças.*

BIBLIOGRAFIA

AVERBUG, André. Mercosul: conjuntura e perspectivas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 135-150, dez. 1998. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11395>>. Acesso em: 16 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (2020). **Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro (AGROSTAT)**. Disponível em: <<http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia – ME. (2020). **Comex Stat: continentes e blocos – Mercado Comum do Sul – Mercosul**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia – ME. (2020). **Comex Vis: continentes e blocos – Mercado Comum do Sul – Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=mercosul>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE. (2017) **Brasil – Argentina Balança Comercial**. Publicado em: jan. 2017. Disponível em: <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/INDArgentina.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

CAMPOS, Rosario; GAYÁ, Romina (2020). Argentina fuera de la agenda externa del Mercosur: desacertado e inoportuno. **El economista**. Disponível em: <<https://www.economista.com.ar/2020-04-argentina-fuera-de-la-agenda-externa-del-mercosur-desacertado-e-inoportuno/>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao_brasil_argentina.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CIMINI, Fernanda; JULIÃO, Nayara Abreu; SOUZA, Aline de; FERREIRA, João Victor Simões; FIGUEIREDO, Guilherme Rodrigues de; GARCIA, Letícia Ferreira Gomes; HARGREAVES, Rafael Tomagnini; BAGGGIA, Francesca. **Nota Técnica: Análise das primeiras respostas políticas do Governo Brasileiro para o enfrentamento da COVID-19 disponíveis no Repositório Global Polimap**. Disponível em: <<https://www.cedeplar.ufmg.br/noticias/1242-nota-tecnica-analise-das-primeiras-respostas-politicas-do-governo-brasileiro-para-o-enfrentamento-da-covid-19-disponiveis-no-repositorio-global-polimap>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da safra brasileira de grãos, v. 7 – Safra 2019/20 – Oitavo levantamento**, Brasília, p. 1-31, mai. 2020. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/graos/boletim-da-safra-de-graos>>. Acesso em: 24 mai. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Impactos jurídicos da saída do Brasil do MERCOSUL**. Brasília: CNI, 2020. Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/Cms_Data/Contents/central/Media/Documentos/Biblioteca/PDFs/2020/CNI_Mercosul_ImpactoSaida_202005.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

DRUMMOND, Maria Cláudia Barbosa de Oliveira. A presença do Senado brasileiro no Mercosul – Um breve histórico. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 186, abr./jun., 2010.

FARIA, Werter Rotunno. O impasse do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, v. 39, n. 155, p. 29-45, jul./set., 2002.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **IMF Country Report Nº 20/83 – ARGENTINA**. Technical Assistance Report—Staff Technical. Note On Public Debt Sustainability, March 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Countries/ARG/summary-of-staff-technical-note>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

LAMPERT, Ernani. Educação e Mercosul: desafios e perspectivas. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 9-28, July 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 mai. 2020.

LESSA, Mônica Leite. Mercosul Cultural: desafios e perspectivas de uma política cultural. **Mural Internacional**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 50-58, dez. 2010. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5322>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

MB ASSOCIADOS. **O sucesso da agroindústria: o que se pode aprender?** São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), 2004.

MERCADO COMUM DO CONE SUL – MERCOSUL (2020). Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

MORCEIRO, Paulo; TESSARIN, Milene. **Carta IEDI n. 940 – Um ponto fora da curva**. Publicado em: 2 ago. 2019. Disponível em: <https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_940.html>. Acesso em: 25 mai. 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Unesp, 2003.

PEÑA, Félix; LAFER, Celso. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

STUDART, Rogério; HERMANN, Jennifer. **Estrutura e operação dos sistemas financeiros no MERCOSUL: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990**. Brasília: IPEA, junho de 2001 (Texto para Discussão (TD) 799). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2320>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

TÁVORA, Fernando Lagares. (2019-A). **Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro (Parte I – Tratados internacionais no Direito brasileiro, o papel do Congresso Nacional e razões para a celebração de um acordo comercial)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Novembro/2019 (Texto para Discussão nº 267). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 28 nov. 2019.

TÁVORA, Fernando Lagares. (2019-B). **Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro (Parte II – Estrutura, Ofertas e Impactos econômicos projetados do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro 2019 (Texto para Discussão nº 268). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 3 dez. 2019.

TÁVORA, Fernando Lagares. (2019-C). **Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro** (Parte III – Desafios de Integração, Meio Ambiente e Geopolítica do Agronegócio). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro, 2019 (Texto para Discussão nº 269). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 10 dez. 2019.

TÁVORA, Fernando Lagares. (2020). **Impactos do Novo Coronavírus (COVID-19) no Agronegócio Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, abril/2020 (Texto para Discussão nº 274). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 30 abr. 2020.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 44, n. 1, p. 43-54, June 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mai. 2020.

VEIGA, Pedro da Motta. **A evolução do MERCOSUL no período de transição: hipóteses alternativas e cenários**. Brasília: IPEA, 1992 (Texto para Discussão/IPEA nº 269). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0269.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.

WORLD BANK. **The Economy in the Time of Covid-19**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645