



V ENEI

Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação

FACE-UFMG

Inovação, Sustentabilidade e Pandemia

10 a 14 de maio de 2021

Impactos do Acordo Mercosul e União Europeia sobre a Indústria Brasileira

Fernando Sarti (Instituto de Economia da Unicamp);

Marta Castilho (Instituto de Economia da UFRJ);

Resumo:

O acordo Mercosul-União Europeia firmado em 2019 para a criação de uma área de livre comércio se insere dentro de uma “nova geração” de acordos comerciais que vão muito além das disciplinas comerciais, abarcando também compras governamentais, propriedade intelectual e investimento. Em que pese a convergência das agendas políticas e econômicas liberais dos governos dos dois blocos, há ainda muitos obstáculos a serem superados para o avanço do acordo. O artigo avalia que uma possível implementação do acordo deverá contribuir para ampliar as fortes assimetrias competitivas entre os países dos dois blocos, com impactos negativos para a indústria brasileira.

Palavras-chave:

política comercial; integração regional; acordo Mercosul União Europeia; competitividade.

JEL-code:

F13, F15, L60

Área Temática:

6.1 Políticas Industriais e Comerciais

1. Introdução

O acordo Mercosul-União Europeia firmado para a criação de uma área de livre comércio firmado em 28 de junho de 2019 pode ser considerado bastante abrangente e se destaca por cobrir disciplinas até recentemente excluídas das negociações entre os dois blocos em função da resistência do Mercosul a determinadas concessões. Neste sentido, a atual versão do acordo Mercosul-União Europeia se insere na “nova geração” de acordos comerciais que vai muito além das disciplinas comerciais, sendo que diversas delas tem o potencial de afetar a indústria brasileira, como compras governamentais e propriedade intelectual, por exemplo.

O acordo ainda terá um longo processo de negociação, de aprovação e de implementação de seus principais instrumentos e regras e terá que ser ratificado pelos legislativos de cada país membro e pela Comissão Europeia. No caso da indústria, a eliminação das tarifas do imposto de importação para toda pauta de importação da União Europeia e para aproximadamente 70% da pauta do Mercosul será gradual e levará 10 anos. O Mercosul terá ainda um prazo adicional de 5 anos para zerar as tarifas de produtos mais sensíveis, que totalizarão 90% da pauta de bens industriais. Portanto, embora a assinatura do acordo seja um avanço político e diplomático importante, a consolidação institucional e os impactos econômicos e sociais são ainda muito incertos.

O presente artigo tem por objetivo avaliar o impacto potencial que o acordo tem sobre a indústria brasileira. Nossa hipótese é que as assimetrias competitivas da indústria dos dois blocos são profundas e a natureza ampla do acordo pode aprofundá-las, reforçando a tendência de uma especialização regressiva da estrutura produtiva das economias do Mercosul, em particular da brasileira. O artigo inicia com uma breve apresentação do acordo, chamando a atenção para os principais pontos sensíveis para a indústria brasileira. Em seguida, são discutidas as fortes assimetrias competitivas entre a manufatura dos dois blocos, reveladas por diversos indicadores de competitividade, tamanho e composição. A seção seguinte se dedica à análise dos fluxos de IDE europeu para o Mercosul. A última seção antes das conclusões avalia o perfil do comércio entre os dois blocos, que tem especializações bem marcadas e que tendem a ser acentuadas caso o acordo venha a ser implementado.

2. Acordo Mercosul-EU: principais pontos da versão 2.0

O alarde da assinatura do acordo Mercosul-UE em junho 2019 tem várias razões. Os governos sul-americanos, com clara orientação liberal, comemoraram o fechamento do acordo como um passo concreto na mudança de orientação da estratégia de inserção internacional dos governos precedentes da região. No caso do governo argentino, o acordo tornou-se uma bandeira na frustrada campanha de reeleição de Macri.¹ A Comissão Europeia viu no acordo UE-Mercosul um anúncio importante, conveniente para uma equipe em fim de mandato e também que corroborava com a pretensão europeia de substituir os EUA, num contexto de guerra comercial, como “guardião” do livre comércio e do multilateralismo, ganhando maior proeminência internacional. Adicione-se a isto os interesses econômicos e geopolíticos de alguns países, como notadamente Espanha e Alemanha, que acabaram sendo apoiados por outros países europeus como Holanda e França em função de questões internas à UE (e também devido a pretensões de alguns mandatários em particular, como o Presidente francês)

A assinatura do acordo se deu depois de 20 anos de negociação e muitas idas-e-vindas. O acordo é fruto da evolução do acordo de cooperação assinado em 1995 para negociações mais amplas, que incluíram em 1999 um acordo de livre comércio. A partir de então, iniciaram-se as negociações comerciais que passaram por momentos de avanços e de calma devido às divergências entre os dois blocos.² A assinatura em junho de 2019 se deu com a redação do acordo ainda incompleta, o que, juntamente com as primeiras comunicações bastante genéricas, gerou incertezas e acusações acerca da transparência e dos interesses oportunistas para uma divulgação prematura.

¹ O apoio brasileiro, evidenciado na proeminência da Argentina nesta última etapa, reflete a baixa prioridade que o governo brasileiro deu ao fato e também o seu apoio a estratégia do então presidente-candidato Macri.

² Nos anos de 2004 e 2006, foram trocadas ofertas, sem que, no entanto, houvesse acordo entre as partes. Entre 2010 e 2012, as negociações retomaram, porém, uma nova troca de ofertas ocorreria somente em 2016. Mais uma vez, não se logrou a um consenso e a anunciada a assinatura de um acordo em 2017 foi postergada para 2018. Ela, enfim, se concretizou, em finais de junho de 2019.

Para que o acordo seja efetivado, ele deve ser ratificado pelos parlamentos nacionais de todos os países membros da União Europeia, além do Parlamento Europeu. Para isso, enfrentará a resistência, por um lado, dos agricultores europeus - muito clara em países com um setor agrícola importante como França, Espanha, Polônia e Irlanda – e, por outro, dos ecologistas, em particular, os deputados ecologistas europeus que constituem um grupo político importante no Parlamento Europeu. A postura do atual governo brasileiro diante das questões ambientais não tem ajudado em nada a dirimir tais resistências. Também não ajuda a postura da diplomacia brasileira atual de priorizar de forma explícita as relações com os EUA em detrimento da relação com os parceiros europeus e também asiáticos.

Devido a todos esses fatores e agravado pelas urgências sanitárias e econômicas provocadas pelo Covid-19, o processo de ratificação deve ser longo e incerto. Existe a perspectiva de que o acordo seja aplicado de forma fatiada, podendo-se assim antecipar a implementação de partes do acordo. Não existe informação clara e objetiva sobre o assunto nos documentos das diplomacias da União Europeia e do Mercosul.

As divergências que permearam as negociações entre os dois blocos durante quase duas décadas dizem respeito à abertura dos mercados. À UE, sempre interessou que o Mercosul ampliasse o acesso ao mercado de bens manufaturados, por meio de redução tarifária, mas também de outras disciplinas (como compras governamentais, por exemplo), enquanto os países do Cone Sul gostariam de melhorar o acesso ao mercado europeu de bens agropecuários. Importante destacar o apoio dos empresários do setor agropecuário aos atuais governos do Mercosul.

Estas divergências parecem ter se reduzido a ponto de se lograr a assinatura do acordo, em grande parte devido à guinada liberal dos governos argentino e brasileiro, que não somente veem na liberalização comercial uma fonte de ganhos de eficiência e competitividade, como também se identificam com a agenda de interesses dos setores agropecuários.

O acordo se caracteriza por ser bastante abrangente, indo muito além da liberalização do comércio de bens e serviços. No documento divulgado pelos governos³ há uma parte sobre o Diálogo Político e Cooperação e outra sobre o Comércio e assuntos afins. A parte referente ao Comércio cobre os seguintes 17 temas: Comércio de bens, Comércio de serviços, Regras de origem, Barreiras técnicas ao comércio, Medidas sanitárias e fitossanitárias, Instrumentos de defesa comercial (Dumping, subsídios e salvaguardas), Medidas de facilitação de comércio, Protocolo de assistência mútua aduaneira e cláusula antifraude, Compras governamentais, Direitos de propriedade intelectual, inclusive denominações de origem (indicação geográfica), Defesa da concorrência, Empresas estatais, Comércio e desenvolvimento sustentável, Micro, pequenas e médias empresas, Transparência, Integração regional, Solução de controvérsias (global e bilateral).

De fato, o acordo Mercosul-UE se encaixa na “nova geração” de acordos, na qual diversas regras ou disciplinas – referentes a questões associadas a meio ambiente, a direitos humanos e trabalhistas, investimentos e e-commerce – estão presentes. No âmbito multilateral, a introdução de tais temas em acordos da OMC enfrenta resistências devido ao temor de que seja uma forma de impor padrões vigentes nas economias desenvolvidas e também uma forma disfarçada de protecionismo tradicional. Por outro lado, o número de acordos deste tipo vem crescendo ao longo das últimas décadas, o que é visto pela agências internacionais e os governos dos países desenvolvidos com entusiasmo.⁴

Por isso, tais temas têm sido introduzidos nos acordos bilaterais ou regionais e, no caso da UE, por meio de diferentes mecanismos e com diferentes intensidades e formatos. A tendência à maior abrangência dos acordos – para além do comércio de bens e serviços - também já está presente há tempos nos múltiplos acordos firmados pela UE desde os anos 90. Esses tratados ficaram conhecidos na literatura como sendo “OMC*plus*”, dado que, para regras diversas (como investimento, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outros), as disciplinas podem ser mais liberalizantes e harmonizadoras do que as negociadas no âmbito das negociações multilaterais (até por que as negociações multilaterais não têm avançado). Do ponto de vista não econômico, tais tratados incluem

³ Os textos do acordo podem ser acessados na página da Comissão Europeia, onde se encontram também textos referentes ao histórico do acordo e os estudos de impacto encomendados pela Comissão. Ver <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1769>

⁴ Sobre a discussão acerca da abrangência dos acordos, ver Badin e Taschetto (2013) e, numa visão mais entusiasta dos acordos OMC-plus e sua profusão, ver por exemplo Mattoo, Mulabic e Ruta (2017). Relativamente ao acordo Mercosul-UE, esta discussão se encontra em Mineiro (2020) e Taschetto (2020).

itens como aquele que os europeus chamam de “diálogo político e cooperação”.

No caso do acordo UE-Mercosul, aparecem ao longo das várias partes do acordo as questões políticas, como a garantia das liberdades democráticas, o respeito aos direitos humanos e o ao desenvolvimento sustentável. Por exemplo, as normas visando garantir a segurança da saúde humana e animal, além da preservação do meio ambiente, estão contempladas na parte de comércio do acordo. São ainda mencionadas explicitamente no acordo as populações indígenas, a exploração ilegal de madeira, entre outros. O capítulo sobre “Comércio e Desenvolvimento Sustentável” é dedicado à afirmação dos compromissos assumidos pelos países do Mercosul e da UE aos diversos acordos internacionais associados às questões sociais (OIT, ONU, OCDE) e ambientais – tais como o Acordo de Paris/UNFCCC sobre mudanças climáticas, como o CITES de preservação das espécies ou aquele referente à preservação do ecossistema marítimo. Estão previstos mecanismos de consulta, de troca de informação e sobretudo de retaliação caso tais acordos e princípios não sejam respeitados. Muitos dos itens se referem a acordos multilaterais – tanto nas disciplinas puramente comerciais reguladas pelo GATT quanto nas disciplinas referentes, por exemplo, aos direitos trabalhistas (aqui a referência é aos acordos da OIT e da ONU).

Para a indústria brasileira, esses temas não são diretamente relevantes, porém, a infração dos acordos multilaterais pode levar a uma suspensão do acordo, retaliação ou – o que parece ser o caso no presente – a uma negação da assinatura por parte de diversos países ou grupos internos à UE.

No que se refere aos impactos do acordo UE-Mercosul para a indústria brasileira, além dos temas de liberalização comercial, três outras disciplinas são de particular interesse – compras governamentais, direitos de propriedade intelectual e proteção das apelações de origem.

Sobre a redução das tarifas aduaneiras, o projeto prevê uma redução das tarifas para cerca de 90% do comércio bilateral – conforme as regras da OMC. No caso do Mercosul, a abertura deve abranger cerca de 91% de suas linhas tarifárias e, no caso europeu, cerca de 95%. O cronograma de liberalização deverá se estender ao longo de 10 anos a partir da implementação do acordo, após a ratificação do mesmo pelos diversos entes nacionais e supranacionais. Porém, o calendário exato de desgravação e as listas de produtos não foram ainda divulgados em sua integralidade.

Os produtos agrícolas receberão um tratamento diferenciado no caso do acesso ao mercado europeu. O prazo de desgravação é de até 10 anos e alguns produtos estarão sujeitos a quotas (cachaça) e outros - de bastante relevância para as exportações brasileiras - a quotas tarifárias (carne bovina, carne de frango, carne suína, açúcar, etanol, arroz, mel e milho). As quantidades outorgadas nesses casos variam – algumas delas superam as quantidades exportadas atualmente e, nesse caso, as exportações aumentarão potencialmente (carne de frango, carne suína, etanol e mel). Nas demais, há redução da tarifa intraquota, o que se traduzirá em uma queda de preço para o consumidor europeu e/ou um aumento da renda da quota (aumento de lucro para o exportador). No caso do Mercosul, serão aplicadas quotas tarifárias para queijos, leite em pó, fórmulas infantis, alho e chocolates e achocolatados (somente quotas). Uma primeira avaliação sugere que a melhoria do acesso a mercados para os produtos agroalimentares exportados pelo Mercosul poderá frustrar expectativas dos exportadores do Mercosul devido à magnitude das reduções (inferiores à liberalização obtida pelos produtos exportados pela UE), ao fato dela ser tardia (por conta do calendário de implementação) e de no caso de alguns produtos a liberalização se dar via redução da tarifa intraquota sem aumento da quantidade exportada (com parte dos ganhos repassado para os consumidores europeus).⁵

Para a indústria brasileira, as modificações nas condições de acesso não são relevantes devido à baixa competitividade das exportações brasileiras de manufaturados para a UE, exceto produtos alimentares e automóveis devido às estratégias das Empresas multinacionais (EMN) europeias do setor. No que se refere às tarifas aduaneiras aplicadas pela UE, elas são relativamente baixas – sobretudo na comparação com aquelas aplicadas pelo Mercosul – e os ganhos derivados da abertura comercial deverão ser restritos. Acrescente-se a isso a multiplicidade de acordos que a UE possui com terceiros países, o que faz com que o Brasil e seus parceiros não desfrutem de vantagens tarifárias relativamente a diversos outros países, inclusive competidores em alguns segmentos.

Em compensação, a redução tarifária e de outras eventuais barreiras na entrada do Mercosul

⁵ Para uma apresentação detalhada das medidas concernentes às quotas tarifárias, em comparação com as exportações presentes, ver Nonnemberg e Ribeiro (2019).

deve criar vantagens significativas para os exportadores europeus de produtos manufatureiros. A assimetria no nível de proteção na entrada dos dois mercados – Mercosul e UE – e as diferentes concessões feitas pelos blocos – a UE parece ter feito menos concessões no setor agrícola do que o Mercosul no setor industrial – está na origem das estimativas de ganhos comerciais desbalanceados para os dois blocos. O estudo de impacto preparado para a Comissão Europeia (LSE, 2020) aponta um crescimento significativamente maior das exportações da UE para o Mercosul do que o contrário.⁶

O mercado automotivo brasileiro é objeto de um capítulo à parte por receber tratamento diferenciado. A liberalização deve ser atingida ao final de 15 anos, sendo que a redução tarifária está escalonada a partir do oitavo ano. Nos primeiros sete anos, será concedida uma quota tarifária de 50 mil para o Mercosul (32 mil veículos para o Brasil) com incidência de preferência tarifária de 50% (aplicar-se-á tarifa intraquota de 17,5%). A presença relevante das montadoras europeias no Brasil e na Argentina assim como o crescente uso (e estímulo na Europa) aos carros elétricos são elementos relevantes para se avaliar o impacto do acordo sobre o setor em virtude de quais estratégias adotarão as montadoras daquele continente.

O acordo contém normas sobre Compras governamentais: as empresas dos dois blocos competirão em condições iguais nas concorrências dos países europeus e do Mercosul. O acordo possui inúmeras cláusulas para garantir a imparcialidade no tratamento das empresas estrangeiras e a viabilização da participação destas (como questões relativas à informação, aos pregões eletrônicos, entre outros). Este ponto é visto positivamente pelos governos do Mercosul. De fato, abre-se um mercado para compra de bens e de serviços nada negligenciável, porém, as diferenças de competitividade das empresas europeias e do Mercosul e a forte concorrência por parte das empresas dos 27 países da UE são fontes potenciais de assimetria no acesso aos contratos públicos das duas regiões. Isso pode ocorrer em particular nas áreas de infraestrutura e construção, nas quais as empresas brasileiras, que tinham presença importante (inclusive com atuação internacional), atravessam uma grave crise.

No capítulo referente à Propriedade Intelectual, o chamado ao respeito aos objetivos multilaterais constantes na Agenda de Desenvolvimento da ONU e a declaração de Doha, além de instar (de forma não vinculante) os países a aderirem ao Tratado de Cooperação em Patentes (PCT). Este ponto é de particular interesse – e merece análise mais aprofundada – para os programas públicos na área de saúde do Mercosul, na medida em que pode limitar a fabricação local de fármacos.

Está incluído neste capítulo também um item sobre o reconhecimento mútuo e proteção das apelações de origem (indicação geográfica). Esse ponto, também aventado como uma fonte de ganho para os produtos da região, é de interesse sobretudo dos europeus, cujas marcas e indicações de origem são muito mais reconhecidas (e, logo, com potencial de serem copiadas) do que no caso dos produtos brasileiros e de seus vizinhos.

Desde a assinatura em 2019, várias dúvidas pairam sobre a efetivação do acordo, devido à resistência crescente de europeus à postura do governo brasileiro, notadamente ao que se refere às questões ambientais. Também não há de se menosprezar o desejo da UE de manter uma relação estreita com a região e não perder muito do espaço que resta para a China e mesmo para os EUA numa possível aproximação dos países do Cone Sul com estes dois países.

3. Assimetrias competitivas entre as manufaturas do Mercosul e da União Europeia

As indústrias manufatureiras do Mercosul e União Europeia (U.E.) têm enormes assimetrias de escala e de competitividade. Considerando-se as 27 economias⁷ da U.E., o valor agregado manufatureiro (VAM)

⁶ As simulações em LSE (2020), com base num Modelo de Equilíbrio Geral Calculável, apontam para uma disparidade muito grande de taxas de crescimento das exportações bilaterais dos dois blocos. No cenário conservador (menores reduções tarifárias), as exportações de produtos agroalimentares do Mercosul-UE aumentarão de 22,8% e aquelas UE-Mercosul deverão crescer 35,1%. Para os produtos industriais, as exportações Mercosul-UE crescerão 7,9% e a previsão para as UE-Mercosul é de 72,7%. Ainda que este resultado possa ser questionado por conta da metodologia utilizada, ele ilustra como as condições iniciais do acordo e a liberalização prevista podem gerar ganhos bastante díspares.

⁷ O Reino Unido era o quart maior valor agregado manufatureiro da U.E. com US\$ 265 bilhões. Em função do Brexit, foi desconsiderado da análise.

de US\$ 2,3 trilhões em 2019 foi oito vezes maior que o VAM do Mercosul (US\$ 282 bilhões). Mesmo considerando os países associados ao Mercosul (Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru), o VAM totalizaria apenas US\$ 391 bilhões, uma relação ainda elevadíssima de seis para um.

Há ainda um elevado grau de concentração do VAM nos dois blocos econômicos. Na U.E. as cinco (5) maiores indústrias – Alemanha (32%), Itália (12%), França (11,5%), Espanha (7,2%) e Irlanda (5,6%) representam 68,4% do VAM regional. No caso do Mercosul, Brasil (58,5% do VAM regional) e Argentina (28,6% do VAM) concentram 87,1%. Somados os dois blocos, o VAM totalizaria US\$ 2,73 trilhões em 2019, com liderança absoluta da Alemanha (US\$ 750 bilhões), seguida da Itália (US\$ 281 bilhões), da França (US\$ 270 bilhões), Espanha (US\$ 169 bilhões) e Brasil (US\$ 165 bilhões). As cinco maiores indústrias representariam 60% da soma dos dois blocos.

Tabela 1. Índice de Desempenho da Competitividade Industrial para Países Seleccionados da União Europeia

Índice de Competitividade Industrial (CIP) 2017	Alemanha	Itália	França	Espanha	Irlanda	Polónia	Holanda	Suécia	Áustria	Bélgica
Ranking no CIP	1	9	11	19	6	23	10	16	14	8
Indicadores per capita (em US\$ milhões)										
Valor agregado manufatureiro (VAM) per capita	10.064	5.248	4.604	4.139	24.077	2.848	5.739	7.766	8.913	6.362
Exportação manufatureira (ExpMan) per capita	15.884	7.638	7.174	5.638	27.329	5.153	25.461	13.639	16.401	33.267
Atividades de média e alta intensidade tecnológica (em %)										
participação no VAM	62	43	51	40	54	34	49	52	46	50
participação na ExpMan	74	55	66	57	60	55	56	60	61	55
Participação nos agregados nacionais (em %)										
VAM no PIB (grau de industrialização)	21	15	10	13	32	18	11	13	18	14
ExpMan na exportação total	90	93	89	82	94	89	86	88	90	88

Fonte: Unido. CIP (2019).

Tabela 2. Índice de Desempenho da Competitividade Industrial para os Países do Mercosul

Índice de Competitividade Industrial (CIP) 2017	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai	Venezuela	Peru	Colômbia	Equador	Chile	Bolívia
Ranking no CIP	35	51	79	98	69	60	70	91	52	100
Indicadores per capita (em US\$ milhões)										
Valor agregado manufatureiro (VAM) per capita	1.189	1.487	1.742	439	1.168	795	835	638	1.461	277
Exportação manufatureira (ExpMan) per capita	626	605	872	254	427	790	239	245	2.080	267
Atividades de média e alta intensidade tecnológica (em %)										
participação no VAM	35	26	15	22	34	15	23	14	21	10
participação na ExpMan	41	45	22	27	10	5	41	12	10	2
Participação nos agregados nacionais (em %)										
VAM no PIB (grau de industrialização)	11	14	12	11	13	13	11	12	10	11
ExpMan na exportação total	60	46	38	20	15	57	31	21	54	38

Fonte: Unido. CIP (2019).

As tabelas 1 e 2 explicitam as assimetrias competitivas existentes entre as indústrias dos países da União Europeia e do Mercosul. O Índice de Desempenho da Competitividade Industrial (*competitive industrial performance index*, CIP, na sigla em inglês)⁸ construído pela Unido para 140 países abarca três dimensões. A primeira dimensão avalia a capacidade de produção e de exportação de bens manufaturados do país, a partir dos indicadores de valor agregado manufatureiro (MVA) per capita (uma *proxy* de produtividade industrial) e exportação de manufaturados per capita. A segunda dimensão avalia o grau de desenvolvimento tecnológico das estruturas de produção e de exportação do país, a partir dos indicadores de grau de industrialização (relação entre o VAM e o PIB) e de qualidade da pauta de produção (participação dos produtos de média e alta intensidade tecnológica no total) e de exportação (participação dos produtos manufaturados nas exportações do país e dos produtos de média e alta intensidade na exportação de manufaturados). A terceira dimensão avalia o impacto e a importância do país na produção e exportação globais de bens manufaturados e de maior intensidade tecnológica. Assim, o conceito e a medida de competitividade utilizados pela Unido vão muito além dos indicadores tradicionais de produtividade, taxa de câmbio e custos salariais (custo unitário do trabalho). Os indicadores convencionais podem conduzir a diagnósticos e propostas equivocadas de ganhos “espúrios” de competitividade, como a redução salarial decorrente de reformas que reduzem garantias e direitos trabalhistas.⁹

A Alemanha liderou o ranking de competitividade em 2017 (CIP, 2019), à frente do Japão, China, Coreia do Sul e EUA. O VAM per capita alemão foi de US\$ 10 mil e a participação das atividades

⁸ A respeito, ver *The Competitive Industrial Performance (CIP) Report 2019* da Unido.

⁹ Fernando Fajnzylber (1988, op.cit Haguenaer, 2012) distingue entre a competitividade “espúria” da “autêntica”, sendo a primeira fruto de baixos salários, taxa de câmbio manipulado, subsídios às exportações e altas taxas de rentabilidade no mercado interno, com efeitos no mercado externo de curto prazo e com efeitos potencialmente nefastos em termos de coesão social dos países.

de média e alta intensidade tecnológica foi de 62%, com um grau de industrialização (relação VAM/PIB) de 21%. A exportação manufatureira per capita foi de 15,8 mil e representa 90% do total exportado, dos quais 74% de atividades de média e alta intensidade tecnológica. Todas as dez (10) maiores indústrias na UE, que respondem por 86% do VAM do bloco, têm índices de competitividade superiores aos dos países do Mercosul. A Polônia, que é a sexta maior manufatura da UE, é a menos competitiva dentro do grupo Top 10. Ainda assim, sua posição no ranking de competitividade é na 23ª posição. O Brasil, a maior manufatura do Mercosul e com melhor posição no ranking estava na 35ª posição em 2017.

Embora seja a nona indústria manufatureira no mundo, com um VAM de US\$ 250 bilhões, o ICI aponta que o Brasil vem perdendo competitividade nas últimas décadas. Em 1990, o país ocupava a 26ª posição no ranking de 140 países, piorou no ranking em 2000 (30ª posição), caiu mais uma posição em 2010 (31ª) depois do início da crise financeira internacional; e teve nova queda em 2017, já no período de recessão econômica, para a 35ª posição.

Os indicadores de VAM per capita (US\$ 1,2 mil), participação das atividades de média e alta intensidade tecnológica no VAM (35%) e grau de industrialização (11%) do Brasil são inferiores aos indicadores do Top 10 europeu, com exceção da Polônia com relação à participação das atividades de média e alta intensidade tecnológica no VAM (34%) e da França no grau de industrialização (10%). 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%).

Dentro do bloco do Mercosul, o Brasil se destaca com melhores indicadores de competitividade. As exceções são o grau de industrialização (só ganha do Chile), no VAM per capita (atrás da Argentina, Uruguai e Chile) e exportação manufatureira per capita (atrás de Uruguai, Peru e Chile).

A questão é saber se o acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia permitirá **o incremento da competitividade da indústria manufatureira dos países do Mercosul vis-à-vis à do bloco europeu**, reduzindo simultaneamente as assimetrias intra-Mercosul. O risco é que o acordo amplie o já elevado gap competitivo existente entre os dois blocos e entre suas economias. Para intensificar o grau de industrialização (relação VAM e PIB), promover mudanças na estrutura de produção (maior participação de atividades de média e alta intensidade tecnológica no VAM), ampliar a produtividade (VAM per capita) e melhorar o padrão de inserção comercial (participação da manufatura nas exportações totais, exportação manufatureira per capita e maior participação das atividades de média e alta intensidade tecnológica nas exportações manufatureiras) serão necessários a ampliação dos investimentos industriais, incluindo os investimentos externos europeus e de outras economias e dos esforços inovativos. A próxima seção avalia a presença e o grau de interesse das empresas europeias no Brasil, a partir da análise dos investimentos europeus realizados no Brasil.

4. Fluxos e posição do Investimento Direto no País (IDP) europeu no Brasil

Um dos principais impactos positivos esperados de um processo de integração econômica e comercial é o incremento dos investimentos, sobretudo a atração de investimentos estrangeiros dos países envolvidos e mesmo de terceiros países interessados em explorar os benefícios de acesso ao mercado comunitário ampliado. A expectativa é que os investimentos incrementem a produtividade e a competitividade da estrutura industrial, bem como incentivem o processo inovativo. Como veremos a seguir, o Brasil já tem atraído um volume bastante significativo de investimento direto estrangeiro nas últimas décadas, sobretudo europeu, mas esses investimentos não foram capazes de reverter o quadro de perda de competitividade da estrutura industrial brasileira tratado na seção anterior. O esforço inovativo, mensurado pelos gastos em P&D em relação ao PIB, no Brasil (1,27% em 2016) também fica bem aquém do esforço dos países europeus (2,03% em 2016).

O valor dos ativos das empresas europeias (posição do investimento) e os fluxos de investimento direto no país (IDP) realizados por empresas controladas por capital europeu apontam a importância das relações econômicas entre o Brasil e a União Europeia. Em função das diferenças de escala e competitividade e das estratégias de internacionalização das empresas, o capital europeu no Brasil supera em muito o capital brasileiro investido no bloco europeu. Na mesma direção, os investimentos das empresas dos demais países do Mercosul (países membros e associados) no Brasil são muito inferiores aos dos países europeus.

Considerando a posição do capital estrangeiro na modalidade¹⁰ “participação no capital”, a partir do conceito de país controlador final¹¹, o valor total dos ativos era de US\$ 213,8 bilhões para os países do bloco europeu (43,5% do total de US\$ 490 bilhões) em 2018. As empresas europeias detinham ativos de US\$ 10 bilhões na indústria extrativa (28,7% de um total de US\$ 34,8 bilhões) e de US\$ 82,8 bilhões na indústria de transformação (50,8% de um total de US\$ 162,9 bilhões). Assim, os países da União Europeia são os estrangeiros que detêm os maiores ativos industriais na economia brasileira, superando os EUA e o Japão.

Juntos, Argentina, Uruguai, Chile e Colômbia detinham ativos de US\$ 11,9 bilhões no Brasil, o que representa uma proporção de 1 para 15 em relação aos ativos europeus. Desse total, US\$ 104 milhões investidos na indústria extrativa e US\$ 6 bilhões na indústria de transformação.

Outro indicador importante para avaliar o interesse europeu na estrutura industrial brasileira e os possíveis impactos do acordo UE-Mercosul é o fluxo recente de investimento direto no país (IDP). Considerando-se o conceito de ingressos brutos de IDP na modalidade participação no capital por país imediato, o fluxo acumulado de investimento dos países europeus (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Suécia) no período 2010-2019 na indústria de transformação foi de US\$ 109,2 bilhões. Se somarmos os investimentos na indústria extrativa (pouco superiores a US\$ 31,7 bilhões), o total investido na indústria foi superior a US\$ 141 bilhões, o que representa pouco mais da metade (51%) do total investido por capital estrangeiro na indústria brasileira no período.

Os quatro setores que mais atraíram investimentos europeus foram o de extração de petróleo e gás (US\$ 19,8 bilhões, principalmente 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). Os indicadores setoriais e por país devem ser analisados com ressalvas devido às informações confidenciais (US\$ 17 bilhões no caso da União Europeia), que impedem identificar a destinação setorial e a origem por país, e à localização das sedes de algumas empresas em paraísos fiscais, como Áustria, Irlanda, Luxemburgo e Holanda¹². Ainda assim, fica claro dos dados a importância do capital europeu na estrutura industrial brasileira, bem como o elevado e crescente interesse europeu na exploração do mercado brasileiro.

¹⁰ Segundo o Bacen, para empresas declarantes do Censo Anual de Capitais Estrangeiros no País, a posição é valorada preferencialmente por valor de mercado e, na ausência deste, por patrimônio líquido. Para empresas não declarantes do Censo Anual, obrigatório apenas para empresas com patrimônio líquido a partir de US\$ 100 milhões, a posição é estimada a partir do último Censo Quinquenal, fluxos do balanço de pagamentos e Registros de Capital Estrangeiro no Banco Central do Brasil, módulo investimento direto (RDE-IED).

¹¹ Segundo o Bacen, o controlador final ocupa o topo da cadeia de controle e não necessariamente coincide com o investidor imediato. Por sua vez, o investidor imediato participa diretamente no capital da empresa investida com poder de voto igual ou superior a 10%.

¹² Segundo a Receita Federal são considerados paraísos fiscais, países ou dependências que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20% (vinte por cento) ou, ainda, cuja legislação interna não permita acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade.

Tabela 3. Brasil: Fluxo acumulado 2010-2019 de ingressos brutos de investimentos diretos no país (IDP) na modalidade participação no capital por País imediato e setor econômico principal da empresa receptora (em US\$ milhões e em %).

Ativ. Econômica / País	Total	Alem.	Áustria	Bélgica	Espanha	França	Itália	Luxemb.	Holanda	Portugal	Suécia	U.E.	(%)
Total	555.830	18.807	6.284	4.351	39.553	26.152	11.002	51.651	104.251	7.275	3.802	269.325	48,5
Agric., pec. e extrativa mine	93.280	394	1.271	161	1.855	1.014	103	21.323	21.417	10	1	47.548	51,0
Extr. de petróleo e gás natural	56.586				416			5.079	14.378			19.874	35,1
Ext. de minerais metálicos	19.252							5.206	3.101			8.308	43,2
Ext. de minerais não-metálicos	902				11				26			37	4,1
Ativ. apoio à ext. de minerais	9.036	79						362	3.121			3.563	39,4
Indústria	189.074	12.389	4.328	2.217	10.248	10.850	5.470	11.644	50.697	1.416	2.132	109.260	57,8
Produtos alimentícios	21.973	188		156	254	1.881	68	187	11.621	21		14.377	65,4
Bebidas	6.477												0,0
Produtos do fumo	2.648								79			79	3,0
Produtos têxteis	696				5		43		65	2		116	16,7
Conf. de arts de vest. e acess.	169						1					1	0,4
Prep. e fabr. de art. couro e calç.	103	2					1			1		3	3,2
Prods de madeira, exc. móveis	948												0,0
Celulose, papel e prod. de papel	7.124								1.738			1.738	24,4
Impress. e reprod. de gravações	320											0	0,1
Coque, deriv. Petróleo e biocomb.	6.757							79	932			1.011	15,0
Produtos químicos	26.462	1.780		61	1.677	791	106	913	10.080	1		15.409	58,2
Produtos farmoq. e farmacs	7.318				147	592	1	744	1.928			3.412	46,6
Produtos borracha e mat. plástico	6.051	341			47	264	503	213	290	48	161	1.706	28,2
Produtos minerais não-metálicos	8.678	167			1.484	701	512		1.111	723		4.698	54,1
Metalurgia	28.615	65	2.295		2.900	1.136	145	5.093	4.949			16.582	57,9
Prod. metal, exc. máqs e equps	3.609	114			118	117	78	8	1.611	36	341	2.083	57,7
Equps inform., eletrôn e ópticos	8.127	165			7	5	78	130	2.566			2.952	36,3
Máqs, apars e materiais elétricos	6.242	376			312	582	164	236	1.293	39		3.001	48,1
Máquinas e equipamentos	8.624	1.146	90	69	121	152	290	413	1.328	28	147	3.638	42,2
Veic automotores, reb. e carroc.	30.024	7.193	84		1.158	2.417	2.878	492	4.441		265	18.661	62,2
Outros equps de transporte	2.907				167	152	63		727			1.109	38,2
Fabricação de móveis	150						6		15			21	14,1
Fabr. de produtos diversos	2.241	225			2	90	11		683			1.010	45,1
Man. Rep. Inst. máqs e equps	1.611	23			214	110	52		163	14		577	35,8
Ed. e edição integr. à impressão	951	8			17	1			0	23		48	5,0
Repar. e manut. equps de inform.	249												
Outros sets (ou inf. confidencial)		597	1.860	1.931	1.617	1.858	471	3.137	5.076	480	1.219	17.027	
Serviços	270.868	5.836	638	1.921	27.340	14.162	5.233	18.666	32.109	5.763	1.649	111.667	41,2

Fonte: Relatório de Investimento Estrangeiro. Bacen.

O setor automotivo, dada sua importância em termos de produção, emprego, comércio internacional e investimento, receberá um tratamento à parte no acordo Mercosul e União Europeia. O prazo para zerar a tarifa do imposto de importação será de 16 anos. O Mercosul manterá a alíquota atual de 35% para importações de veículos até o sétimo ano após o acordo entrar em vigência. Durante esse período haverá uma cota de importação de 50 mil veículos (32 mil para o Brasil) que terá uma alíquota de 17,5%. A partir do oitavo ano a tarifa será reduzida para 28,5%, para 21,7% no nono ano, para 15% no décimo ano e depois será reduzida em 2,5 pontos percentuais a cada ano até zerar no décimo sexto ano.

Para o setor de autopeças, as alíquotas de importação terão uma redução linear ao longo de 10 ou 15 anos, até atingirem a alíquota zero. Diferentemente do caso das importações de veículos, para autopeças não haverá cotas. A pauta de autopeças será dividida em dois grupos. No grupo composto por peças básicas, a redução linear se dará em 10 anos. No grupo de produtos com maior valor agregado, a redução linear será em 15 anos. Com relação à regra de origem, o índice de regionalização será de 55% para veículos e de 50% para autopeças. Na composição do índice, serão considerados conjuntamente os países dos 2 blocos, ou seja, um veículo será considerado “regional” mesmo que seu conteúdo regional de 55% seja composto apenas de países do Mercosul ou da União Europeia.

O Brasil apresenta um elevado déficit comercial no setor automotivo com a União Europeia. 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.

Assim, com ou sem novos investimentos estimulados pelo acordo de integração, a tendência é de aumento no déficit comercial tanto em veículos quanto em autopeças. Outro fator deve colaborar para um aumento das importações provenientes da União Europeia. Importante destacar que a União

Europeia tem uma política para a substituição de veículos à combustão por veículo elétrico. Se é verdade que o desenvolvimento, a produção e a demanda de veículo elétrico já são realidade na Europa, o mesmo não ocorre no Brasil, apesar da presença de filiais de empresas europeias. 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. A título de ilustração, enquanto os investimentos totais no setor de autopeças foram de US\$ 11,5 bilhões no período 2010-2019, as importações totais foram de US\$ 159,2 bilhões, uma relação de 14 para 1.

Tendo em conta o diferencial de competitividade entre as estruturas produtivas do Brasil (e Mercosul) e da União Europeia e a elevada presença e interesse europeu no Brasil, refletidos na posição de ativos e nos fluxos recentes de investimento direto para o país, a próxima seção analisa a estrutura de comércio bilateral entre o Brasil e a União Europeia.

5. Fluxos de comércio Mercosul e União Europeia

A União Europeia foi o primeiro mercado de destino das exportações brasileiras até 2012 e a principal origem das importações brasileiras até 2018, quando foi superada pela China tanto no destino das exportações quanto na origem das importações. O saldo comercial entre o Brasil e a União Europeia revela um relativo equilíbrio nas transações comerciais na última década, com os resultados oscilando, ora deficitários para o Brasil 2013-2015, ora superavitários 2016-2019 e 2010-2012. No período 2010-2019, o Brasil acumulou um superávit de US\$ 16,8 bilhões.

Embora o saldo seja relativamente equilibrado, a análise por categorias econômicas aponta desequilíbrios importantes no acumulado do período 2010-2019. O Brasil tem sido francamente superavitário em “insumos industriais básicos” (US\$ 67,6 bilhões) e em “alimentos e bebidas básicos, destinados à indústria” (US\$ 57,1 bilhões). Nesses dois segmentos o Brasil deve ser beneficiado pelo acordo de livre-comércio, sobretudo pela ampliação das cotas e redução/eliminação de tarifas para carne de frango e bovina, açúcar e etanol.

Outro segmento em que o Brasil é superavitário é em “insumos industriais elaborados” (US\$ 11 bilhões). Importante destacar que o Brasil é francamente deficitário nesse segmento nas relações com o resto do mundo (- US\$ 107,8 bilhões). A estrutura tarifária do Brasil (e do Mercosul) tende a proteger mais os setores de bens finais do que os insumos e bens intermediários. Como as tarifas aplicadas para bens intermediários já são relativamente baixas para os países europeus (2,9%), o acordo de livre-comércio não deverá ter impactos significativos nas exportações brasileiras de “insumos industriais elaborados”. Por outro lado, esse é um setor relativamente protegido no Brasil, com tarifa média aplicada de 10,7%, o que 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 intra-firma 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.

O Brasil tem apresentado uma relativa reprimarização da sua estrutura de exportação, com a perda de competitividade e de participação dos bens industriais de maior valor agregado e/ou conteúdo tecnológico para as exportações de *commodities* agrícolas e minerais. Por outro lado, tem ampliado muito a participação dos insumos industriais na pauta de importação, sobretudo os de maior valor agregado, o que se refletiu em um incremento do conteúdo importado da produção doméstica. Em menor medida também tem incrementado a presença de bens de capital e de bens duráveis de consumo na pauta

de importação, ampliando a participação desses produtos no consumo aparente doméstico (maior coeficiente de importação). Assim, o Brasil tem sustentando seu superávit comercial nas expressivas exportações de commodities agrícolas e minerais, mas apresentado um elevado déficit em bens industriais.

Tabela 4. Valor acumulado de 2010-2019 da Exportação, Importação e Saldo por Categorias Econômicas entre Brasil e União Europeia (em US\$ milhões e em %)

Categorias Econômicas	Importação	Importação	Importação	Exportação	Exportação	Exportação	Saldo	Saldo
	U.E.	U.E.	U.E. / Mundo	U.E.	U.E.	U.E. / Mundo	U.E.	Mundo
	(US\$ milhões)	(%)	(%)	(US\$ milhões)	(%)	(%)	(US\$ milhões)	(US\$ milhões)
Insumos industriais elaborados	135.568	34,0	20,7	146.619	35,3	26,7	11.051	-107.874
Bens de consumo semiduráveis e não duráveis	59.432	14,9	30,5	50.022	12,0	18,7	-9.411	72.859
Bens de capital, exc. equips de transporte industrial	70.938	17,8	32,5	18.000	4,3	16,7	-52.938	-110.196
Peças e acessórios para bens de capital	42.294	10,6	19,9	12.558	3,0	30,2	-29.736	-170.989
Peças para equipamentos de transporte	46.327	11,6	29,6	14.745	3,5	13,9	-31.583	-50.657
Combustíveis e lubrificantes elaborados	16.070	4,0	14,3	10.330	2,5	14,6	-5.740	-41.105
Bens de consumo duráveis	14.221	3,6	15,8	2.894	0,7	5,0	-11.327	-32.544
Equipamentos de transporte industrial	5.787	1,5	13,2	8.587	2,1	11,7	2.800	29.714
Insumos industriais básicos	2.677	0,7	8,1	70.328	16,9	20,7	67.651	307.010
Alim. e bebidas elaborados, destin. princ. à indústria	1.853	0,5	10,4	5.499	1,3	4,9	3.645	94.194
Bens não especificados anteriormente	715	0,2	59,8	307	0,1	19,2	-408	401
Combustíveis e lubrificantes básicos	2.497	0,6	1,6	18.228	4,4	10,4	15.732	16.763
Alim. e bebidas básicos, destin. princ. à indústria	284	0,1	1,2	57.430	13,8	17,8	57.146	299.391
Total	398.664	100,0	20,8	415.546	100,0	18,7	16.883	306.966

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Secex.

A relação comercial com a União Europeia reflete esse padrão de comércio assimétrico e o acordo de livre-comércio tenderá a reforçar ainda mais esse padrão. Com base nos indicadores de comércio bilateral Brasil e União Europeia, que apontam para um déficit brasileiro nos setores industriais de maior valor agregado, e nas crescentes disparidades em termos de escala e de capacidade competitiva entre os países do Mercosul e do bloco europeu, que já vem acompanhada há década de um intenso fluxo de IDP para o país, não há nenhuma sinalização que o acordo possa reverter o quadro atual. A possível ampliação dos fluxos de comércio e dos investimentos tenderão a reforçar e não transformar as estruturas brasileiras de produção e de comércio exterior. E o que é mais provável, a busca de ganhos de produtividade e competitividade no Brasil poderá se concentrar 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, bem como uma agenda protecionista generalizada, disfuncional e sem critérios de mudanças estruturais e/ou uma agenda de retrocesso nas questões ambientais.

6. Comentários finais

O acordo Mercosul-União Europeia firmado em 2019 para a criação de uma área de livre comércio se insere dentro de uma “nova geração” de acordos comerciais que vão muito além das disciplinas comerciais, abarcando também compras governamentais, propriedade intelectual e investimento. Em que pese a convergência das agendas políticas e econômicas liberais dos governos dos dois blocos, há ainda muitos obstáculos a serem superados para o avanço do acordo. O artigo avaliou que uma possível implementação do acordo deverá contribuir para ampliar as fortes assimetrias competitivas entre os países dos dois blocos, com impactos negativos para a indústria brasileira.

Os indicadores de competitividade fornecidos pela Unido apontam para um elevado e crescente desnível competitivo entre o Brasil (e demais países do Mercosul) em relação aos países da União Europeia. Tanto os indicadores associados à estrutura produtiva - grau de industrialização, valor agregado manufatureiro (VAM) per capita, participação do VAM do país no VAM total e participação das atividades de média e alta intensidade tecnológica no VAM - quanto à estrutura de exportação - participação das exportações manufatureiras nas exportações totais, exportações manufatureiras per capita, e participação das atividades de média e alta intensidade tecnológica nas exportações manufatureiras - apontam para uma perda de competitividade brasileira.

Os fluxos de comércio bilateral entre Brasil e União Europeia reforçam o argumento de um elevado diferencial competitivo e de uma relação comercial assimétrica. O Brasil apresenta um elevado déficit comercial nos setores industriais de maior valor agregado e nas atividades de maior intensidade tecnológica. E é fortemente superavitário nos setores de *commodities* agrícolas e minerais.

Por outro lado, o Brasil tem recebido um intenso fluxo de investimento direto no país (IDP) nas últimas décadas, que se acentuaram ainda mais depois da crise financeira de 2008-2009. A União Europeia tem sido o principal investidor na indústria brasileira. Entretanto, os investimentos estrangeiros, em particular os europeus, não contribuíram para elevar a competitividade da indústria brasileira nem tão pouco para mudar o perfil da estrutura de comércio exterior.

A crise sanitária da Covid 19 provocou uma crise econômica global de intensidade superior à da crise financeira de 2008-2009. Apesar das muitas incertezas com relação aos diferentes prazos e velocidades de recuperação econômica dos países, é quase consenso um acirramento da competição internacional e aumento do protecionismo, inclusive por parte de economias avançadas (como os EUA). Esse quadro não favorece economias periféricas e com baixas capacitações competitivas, como o Brasil. Nos curto e médio prazos, há o risco do governo brasileiro intensificar a adoção de uma agenda liberal para promover reformas trabalhistas e sindicais com o objetivo de reduzir custos salariais. O incremento de competitividade por fatores “espúrios” poderá incluir também um retrocesso nas questões ambientais, sob pressão dos interesses do agronegócio, ainda que com fortes externalidades negativas para a sociedade como um todo. Paradoxalmente, o aprofundamento da crise econômica provocado pela queda de demanda doméstica não deverá afugentar o capital externo, como não afugentou na crise financeira de 2008-2009. Fatores como câmbio desvalorizado, oportunidades de ganhos patrimoniais com a privatização de empresas públicas e aquisições de empresas privadas nacionais deverão atrair o capital estrangeiro, inclusive europeu, já com elevados interesses no país.

Nesse ponto reside talvez a uma das poucas oportunidades positivas do acordo de livre-comércio União Europeia e Mercosul para promover uma mudança estrutural no país. No âmbito da revolução industrial e tecnológica em curso (Manufatura 4.0), o incremento dos investimentos de empresas europeias poderia internalizar no Brasil algumas atividades tecnológicas, o que poderia promover um ganho de competitividade e de produtividade da estrutura industrial já existente, bem como a criação de novos mercados e modelos de negócio no país.

Além dos óbvios interesses explícitos na exploração do pré-sal (extração, produção, refino e distribuição) e do agronegócio, o capital europeu poderia fortalecer no país a tecnologia e a produção do veículo elétrico e/ou híbrido, aproveitando a experiência e capacitação acumuladas na produção do veículo *flex* pelas filiais de empresas europeias. Outra oportunidade importante seria o desenvolvimento produtivo e tecnológico do complexo de saúde, que abarca os setores farmacêuticos e de biotecnologia, equipamentos e aparelhos médicos e serviços especializados de saúde, setores em que as empresas europeias apresentam uma dinâmica produtiva e tecnológica global. Finalmente, o capital europeu poderia aportar recursos na fragilizada infraestrutura brasileira nas atividades como mobilidade urbana, energias renováveis, telecomunicações (5G) e saneamento básico, dentre outras.

Ainda assim, os eventuais benefícios resultantes do aumento de investimentos europeus no Mercosul podem ser limitados por algumas características do próprio acordo. O acesso às compras governamentais e a imposição das disciplinas referentes à propriedade intelectual e investimento direto estrangeiro, que constituem, por um lado, um fator de atração para investidores, por outro, colocam limitações para a adoção de políticas industriais ativas que busquem reverter a tendência à especialização regressiva da economia brasileira e de seus vizinhos do Mercosul.

Impacts of the Mercosur and European Union Agreement on Brazilian Industry

Abstract:

The Mercosur-European Union association agreement signed in 2019 which created an interregional free trade area, is part of a “new generation” of trade agreements that go well beyond commercial disciplines. Besides a political and cooperation pillar, the commercial pillar of the agreement includes government procurement, intellectual property and investment agreements. In spite of the convergence of the liberal political and economic agendas of the governments of the two blocs, there are still many obstacles to be overcome in order to implement the agreement. The article points out that a possible implementation of the agreement should contribute to

increase the strong competitive asymmetries between the countries of the two blocs, with particularly negative impacts for the Brazilian industry.

Keywords:

trade policy, regional integration, Mercosur-European Union Agreement; competitiveness.

Referências bibliográficas

- BADIN, Michelle; TASQUETTO, Lucas. Os acordos de comércio para além das preferências: uma análise da regulamentação sobre os “novos temas”. *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 1, p. 105-127, 2013. Brasília: UNICEUB, 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Investimento Direto 2020, Brasília: Banco Central do Brasil, 2020.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (org) Acordo Mercosul-União Europeia : Análise de impactos setoriais no Brasil. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung – Brasil, 2020.
- HAGUENAUER, Lia. Competitividade: conceitos e medidas: uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 16, n. 1, p. 146-176, Abr. 2012.
- LSE Consulting. Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur - Final Draft report. Londres, LSE Enterprise Limited London School of Economics and Political Science, 2020.
- MATTOO, Aaditya; MULABDIC, Alen; RUTA, Michele. Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements. Policy Research Working Paper;No. 8206. Washington, DC: World Bank. 2017.
- MINEIRO, Adhemar. The Mercosur-EU Agreement and its main problems to Brazil. Mimeo. Rio de Janeiro: Rede Brasileira para Integração dos Povos – REBRIP, Acessível em <http://rebrip.org.br/publicacoes/the-mercotur-eu-agreement-and-its-main-problems-to-brazi-014c/>, 2020.
- NONNENBERG, Marcelo e RIBEIRO, Fernando. Análise preliminar do acordo Mercosul-- União Europeia. Carta de Conjuntura nº 44, 3º trimestre, Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- TASQUETTO, Lucas. Considerações sobre o comércio de serviços e estabelecimento, compras governamentais e propriedade intelectual. In Friedrich Ebert Stiftung (org) Acordo Mercosul-União Europeia : Análise de impactos setoriais no Brasil. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung – Brasil, 2020.
- UNIDO. The Competitive Industrial performance (CIP) Report. Vienna: UNIDO, 2019.