

REFLEXÕES ACERCA DOS IMPACTOS DO ACORDO MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA *

Marta Castilho¹
Kethelyn Ferreira¹
João Braga¹

Panorama geral

- O debate acerca de políticas comerciais não é muito corriqueiro, embora tais políticas possam afetar a população tanto direta quanto indiretamente, por conta dos impactos sobre o emprego (remunerado ou não remunerado), o consumo e o desempenho das empresas, entre outros.¹
- A importância do debate sobre políticas comerciais e os possíveis impactos sobre a vida da população ganharam destaque na mídia recentemente devido aos [protestos de agricultores e agricultoras franceses](#) que se posicionam contra o acordo entre União Europeia (UE) e Mercosul.² Estes/as agricultores/as também contam com o [apoio da Polônia, Áustria e Países Baixos](#). O principal incômodo é a ameaça representada pelo acirramento da concorrência de bens agrícolas provenientes de países do Mercosul - o que ocorre especialmente na França, principal produtora de bens agrícolas da Europa,³ mas também nos outros países apoiadores.
- A justificativa para os protestos europeus centra-se no entendimento por parte dos franceses de que o acordo consolida uma competitividade *injusta*, pois as commodities agrícolas não estão sujeitas aos mesmos requisitos de qualidade nem precisam atender às mesmas legislações ambientais nos dois continentes. Nessa perspectiva, por não precisar atender aos critérios europeus, a produção sul-americana enfrentaria menos custos e, com a isenção das tarifas comerciais proposta pelo acordo, chegaria ao mercado da UE com um preço inferior ao da produção europeia, tornando-se assim mais competitiva do que esta.
- No Mercosul, não existe um consenso acerca dos efeitos do acordo. Embora uma visão mais otimista enfatize os benefícios do aumento potencial das exportações de bens agrícolas, existe uma percepção de

* As opiniões expressas aqui refletem o posicionamento das autoras e do autor da nota.

¹ Grupo de Indústria e Competitividade do Instituto de Economia da UFRJ (GIC/IE-UFRJ). Contato: gic@ie.ufrj.br

¹ Para uma revisão dos possíveis canais de transmissão das mudanças do comércio internacional, consultar Ferreira e Castilho (2024).

² A União Europeia possui 27 Estados-membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia. Já os Estados membros do Mercosul são: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

³ A França tem a maior participação de produção agrícola da União Europeia (18,5%), além de ter a maior participação também na população bovina (22,8%) e na produção bruta de cereais por tonelada (64.241,6). Além disso, atrás apenas da Alemanha, tem 16,0% de participação na produção pecuária e, apenas atrás da Itália, teve participação de 16,9% no total do valor adicionado pela indústria agrícola à UE (Eurostat, 2023).



parte da sociedade civil de que, para além dos efeitos ambientais e sociais do fortalecimento do agronegócio, os impactos sobre os setores industriais e alguns setores de serviços (e até de parcela da agricultura - em particular, a agricultura familiar) podem ser perniciosos para as economias do Cone Sul tanto no curto quanto no longo prazo.

- **De fato, do ponto de vista do Mercosul, uma das maiores “vantagens” do acordo estaria no maior acesso das exportações dos bens (agrícolas) aos mercados europeus. Porém, existe uma contrapartida a este ganho: a ampliação do acesso das empresas europeias ao mercado de bens industriais e de serviços nos países do Cone Sul.**
- **O acordo Mercosul-UE, ao liberalizar o comércio entre os dois blocos e estabelecer regras para outras disciplinas, dando tratamento similar para as empresas europeias e mercosulinas, cria mais oportunidades de comércio para os países europeus do que para os do Cone Sul. E, adicionalmente, reduz a margem de manobra dos países do Cone Sul de promover, a exemplo do que a própria UE tem feito,⁴ estratégias voltadas para o reforço das capacidades produtivas domésticas.**
- Em termos ambientais, o estímulo do acordo às exportações agropecuárias e, de forma mais geral, ao padrão de especialização comercial regressivo do Brasil contribui para o aumento das emissões de gases do efeito estufa.⁵ Outros impactos negativos sobre o meio ambiente são esperados devido ao modo de produção do agronegócio brasileiro (monocultura e uso intensivo de agrotóxicos, entre outros).
- **As consequências do acordo sobre o emprego, devido ao reforço da especialização comercial e produtiva dos países do Cone Sul em produtos agrícolas e minerais, são incertos em termos quantitativos e podem ser negativos em termos de qualidade, dada a menor qualidade dos empregos gerados pelas exportações e da maior qualidade daqueles ameaçados pelas importações.**

O Acordo

- Apesar de ter sido proposto em 1999 e de ter tido seu termo assinado em 2019, o acordo Mercosul- União Europeia não havia avançado por falta de consenso, dentro dos blocos e entre eles.
- No dia 06/12/2024, após 25 anos de negociações, apesar da persistência dos protestos em território francês e de um descontentamento por parte da sociedade civil brasileira, [a conclusão das negociações foi oficialmente anunciada pelos líderes do Mercosul e pela Comissão Europeia, passando agora para a fase de revisão legal e tradução do acordo.](#)

⁴ Nos últimos anos, a UE tem adotado medidas para reduzir dependências e fortalecer sua indústria manufatureira. Em 2020 e 2021, atualizou sua estratégia industrial para priorizar o fortalecimento de capacidades internas em setores como energia verde, tecnologias digitais e manufatura avançada. Iniciativas como o Important Projects of Common European Interest (IPCEI) incentivam a colaboração entre países europeus em áreas estratégicas, como baterias, hidrogênio e microeletrônica. Além disso, lançou o European Chips Act, com o objetivo de garantir recursos para a produção de semicondutores e dobrar sua participação no mercado global de 10% para 20% até 2030, mobilizando mais de 43 bilhões de euros em investimentos (Moschella, 2024). O ativismo europeu em políticas industriais também é retratado em Ferraz *et al.* (2024).

⁵ Segundo Tsai (2024), em 2023, as emissões associadas à agropecuária representavam 28% das emissões totais, atrás apenas das emissões devido às mudanças de uso da terra, que decorrem em grande medida do desmatamento visando a expansão das atividades agrícolas ou pecuárias.



- Esta conclusão referiu-se apenas a uma das partes do dito acordo de Parceria, assim chamado justamente por conter além do Acordo comercial, uma parte referente à cooperação e outra ao diálogo político. Nessas outras partes estavam temas de interesse da sociedade civil dos dois blocos, como, por exemplo, questões ambientais ou de cooperação científica. Apenas parte desses temas relacionados a comércio foi introduzida no acordo comercial, com as negociações acerca dos demais temas sendo postergadas.
- O acordo tem como objetivo a redução de tarifas e barreiras comerciais entre esses dois blocos econômicos, de forma a aumentar ainda mais suas relações comerciais. Em 2022, 19% das exportações do Mercosul foram destinadas à União Europeia, enquanto 23% das importações do bloco são provenientes desse parceiro. Assim, a UE se configurou, respectivamente, como 2º e 3º maior parceiro do Mercosul em termos de exportações e importações.⁶ No caso brasileiro, a UE também ocupa posição relevante - em 2019, era o segundo maior parceiro comercial brasileiro em termos de exportações de bens e serviços e como principal fonte de importações (ver Ferreira, 2022).
- O texto do acordo também trata das cotas aplicadas para diversos produtos agrícolas dos dois blocos e sobre a eliminação de tarifas para os exportados, além de outras medidas de facilitação de comércio. No caso do setor agrícola, a União Europeia concordou com a liberalização de 82% das importações, segundo Ghiotto e Echaide (2019). Porém, as cotas e outras medidas passíveis de serem adotadas têm o potencial de limitar a liberalização para os produtos agrícolas provenientes do Mercosul.⁷ Quando se trata de bens industriais, o acordo prevê que o Mercosul elimine 91% das tarifas impostas sobre suas importações, inclusive de setores sensíveis como automóveis e autopeças, máquinas, produtos químicos e medicamentos, num intervalo de 10 anos, com algumas exceções (ver Ghiotto e Echaide, 2019). E a redução de proteção aqui, na entrada do Mercosul, é bem mais significativa dado o nível de proteção incidente sobre as importações do bloco, em particular, no que se refere aos bens industriais. Ou seja, a margem de preferência da qual passarão a beneficiar as exportações industriais europeias é considerável.
- Foi incluído nesta última fase de negociações um mecanismo de salvaguarda para os automóveis produzidos no Mercosul, segundo o qual será possível suspender o cronograma de liberalização das tarifas ou, inclusive, retomar a alíquota que vigora atualmente (35%). No entanto, tal medida pode ser adotada apenas por um período de 3 anos, sendo possível renovar por mais 2 anos. Os critérios para definir se as importações de automóveis europeus estão prejudicando a indústria automotiva nacional são subjetivos e, conforme delimitado no próprio acordo, não podem fornecer orientação decisiva a respeito da adoção da salvaguarda.
- Nesta versão do acordo de 2024, foram incluídos mecanismos de “reequilíbrio” ou de revisão do acordo, por meio do qual os países poderiam requerer a suspensão ou a revisão de cláusulas caso se sintam prejudicados pelo acordo. Os critérios e a operacionalização desses mecanismos restam por ser definidos e sua eficácia, comprovada.
- Além das tarifas e quotas e um vasto leque de temas, o acordo também trata da ampliação do grau de liberalização do comércio de serviços, das compras públicas, dos direitos sobre propriedade intelectual. Tais disciplinas são de particular importância para adoção de políticas para o desenvolvimento produtivo

⁶ Segundo os dados do [Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul](#).

⁷ Como assinalaram Nonnemberg e Ribeiro (2019), as cotas tarifárias ofertadas pela UE nem sempre ampliam o acesso ao mercado europeu.



do país, em particular para os objetivos de re – ou neo-industrialização anunciados pelo atual governo brasileiro.

- Adicionalmente, foram introduzidas no texto restrições à taxação das exportações de produtos minerais, o que significa uma limitação inédita de formulação de política interna num tema de interesse do Brasil, caso pretenda promover algum tipo de estratégia para beneficiamento doméstico ou regional de minerais críticos ou usar este instrumento com outros objetivos (fiscais, de estabilização de preços, entre outros).
- **Uma avaliação dos ganhos possíveis para os dois blocos deixa claro que o acordo reforçará os papéis dos países do Norte e do Sul global na divisão internacional do trabalho, na qual o Sul exporta majoritariamente matérias primas e *commodities* com fraco beneficiamento e baixo valor agregado, enquanto o Norte oferece produtos industrializados com maior conteúdo tecnológico e serviços de maior sofisticação. O reforço desses papéis restringe as possibilidades de desenvolvimento autônomo dos países em desenvolvimento.**
- Diversos estudos avaliam possíveis resultados do Acordo sobre o PIB brasileiro utilizando modelos de equilíbrio geral. A [Nota de Conjuntura 32 da Carta de Conjuntura nº 59 do Ipea](#), elaborada por Martinez (2023), traz os resultados de alguns desses estudos. Dentre eles, o resultado mais otimista refere-se a um crescimento de 0,45% do PIB após quinze anos de vigência do acordo.
- O estudo de impacto do acordo para a Comissão Europeia elaborado pela [LSE Consulting \(2019\)](#) estima que o acordo estimulará um aumento significativo no comércio de automóveis e peças de automóveis entre os dois blocos: em um cenário conservador, projeta-se um aumento de 95% das exportações da UE destinadas ao Mercosul, frente a um aumento de apenas 41% das exportações do Mercosul destinadas a UE. No cenário ambicioso, as taxas de crescimento são mais elevadas (114% e 47%, respectivamente). **O crescimento previsto do comércio deverá resultar em um aumento da produção de automóveis na UE e uma redução da produção desse bem no Mercosul.**
- **O acordo pode afetar ainda o comércio regional intra-Mercosul:** segundo Informe Técnico de Comercio Exterior do Mercosul (2022), os principais produtos comercializados internamente são os da indústria de automóveis, que representam 11% do total e que, com a entrada em vigor da liberalização prevista no acordo, serão ameaçados pelos produtos livres de taxas da indústria automobilística europeia.
- Por fim, o acordo também **tem o potencial de enfraquecer as relações comerciais do Mercosul com seus vizinhos latino-americanos**, na medida em que são feitas concessões de acesso para empresas europeias de maior competitividade. Vale dizer que a versão do acordo de 2024 avança relativamente à versão assinada pelos governos liberais da Argentina e do Brasil em 2019. Os mecanismos de reequilíbrio, o tratamento diferenciado dado a automóveis elétricos e potencialmente àqueles com tecnologias inovadoras e as possibilidades de salvaguarda neste setor, assim como as mudanças no capítulo de compras públicas, dão aos países do Cone Sul uma maior margem de manobra na condução de suas políticas industriais relativamente à versão de 2019; porém, não reverterem as potenciais perdas representadas pela liberalização comercial.



- Em suma, não existe no Brasil e nos países do Mercosul um consenso acerca da direção dos efeitos do acordo. **A nosso ver, os “benefícios” ou “ganhos” são passíveis de questionamento e os “malefícios” ou “custos” não devem ser ignorados.**

Perspectivas para o mercado de trabalho brasileiro⁸

- O Brasil, assim como os demais países do Mercosul, possui um perfil de especialização comercial regressivo, caracterizado por exportações de bens intensivos em recursos naturais e por importações de bens mais sofisticados. Tal especialização se reflete nos empregos associados aos fluxos de comércio internacional: **enquanto os empregos gerados pelas exportações destinadas à União Europeia concentram-se em setores com menor índice de formalização e remuneração por hora, os empregos “ameaçados”⁹ pelas importações provenientes deste bloco concentram-se em setores cujo emprego apresenta “maior qualidade” devido a características como maior formalidade, remuneração mais elevada e maior peso de ocupações de diretoria e gerência.**
- O setor industrial, cujo papel de promotor do dinamismo tecnológico e econômico parece ser reconhecido pelos países avançados (dado o ativismo recente das políticas industriais nestes países), é pouco expressivo na pauta exportadora brasileira destinada à União Europeia. Além disso, as importações industriais provenientes do bloco superam o volume exportado, culminando em um saldo comercial deficitário.¹⁰
- Mesmo dentro do setor industrial, as atividades favorecidas são aquelas que concentram os empregos de pior qualidade. Tanto no comércio total do Mercosul quanto no seu comércio com a UE, para mulheres e homens, **geram-se mais empregos associados às commodities agrícolas e ameaçam-se mais empregos associados à indústria tradicional e indústria inovativa.**
- A atual versão do acordo tende a estimular as exportações de bens intensivos em recursos naturais e facilita o acesso de bens manufaturados provenientes da Europa aos mercados do Brasil e do Mercosul.¹¹ Por isso, há estímulo à exportação de produtos associados a empregos de pior qualidade como produtos agrícolas, fabricação de produtos alimentícios, preparação de artefatos de couro e outras atividades similares, enquanto há um estímulo à importação - portanto ameaçando os empregos associados à produção nacional - de produtos associados a empregos de melhor qualidade como os da fabricação de

⁸ Esta seção traz as estimativas que se encontram em Ferreira e Castilho (2023) e seguem a metodologia proposta em Castilho (2007) e Kupfer *et al.* (2003) e a classificação setorial desenvolvida pelo Grupo de Indústria e Competitividade (GIC/IE-UFRJ), que divide os grupos industriais em Commodities Agrícolas, Commodities Industriais, Indústria Tradicional e Indústria Inovativa. As commodities agrícolas englobam as atividades mais intensivas em recursos naturais e energéticos, sendo compostas principalmente por produtos homogêneos e de menor intensidade tecnológica. As Commodities industriais também seriam compostas por atividades intensivas em recursos naturais, contudo, associam-se à indústria extrativa mineral, metalurgia e química básica. A Indústria tradicional, por sua vez, se concentra na produção de bens com menor conteúdo tecnológico, com poucas exigências em relação à escala de produção, produção de bens salários e complementos industriais, por exemplo. A Indústria inovativa inclui bens com maior conteúdo tecnológico, contemplando as atividades mais sofisticadas.

⁹ São ameaçados no sentido de que empregos associados à produção de certos tipos de produtos (ou certo tipo de serviços) não seriam necessários caso esses produtos (ou serviços) fossem importados.

¹⁰ Em 2019, o Brasil apresentou déficit comercial com a UE nas trocas associadas à indústria de transformação (- \$15,2 bilhões), Construção (- \$7 milhões) e Serviços (- \$4,5 bilhões). Por outro lado, no caso da Agricultura e Indústria extrativa o saldo comercial brasileiro foi positivo, sendo, respectivamente, \$5,0 e \$5,2 bilhões (Ferreira, 2022).

¹¹ A análise é aprofundada em Sarti e Castilho (2021).



veículos automotores, reboques e carrocerias, fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos e outros.

- Por fim, cabe pontuar que, em termos agregados, **a qualidade dos empregos que seriam gerados com o aumento das exportações nessas atividades identificadas é pior do que a dos empregos que se veem ameaçados pelo aumento potencial das importações.**
- **O acordo firmado acerca tanto das tarifas aduaneiras e quotas tarifárias, quanto de outras disciplinas, como propriedade intelectual e compras públicas, não colabora para que haja uma reversão no padrão atual de comércio entre os dois blocos.**

Referências Bibliográficas

- CASTILHO, M.; FERREIRA, K. Liberalização das compras governamentais no âmbito do Acordo Mercosul-União Europeia (UE): enfraquecimento de instrumento de política pública e de ferramenta para promoção de equidade de gênero. In: **CASTILHO, M. et al. Impactos do acordo Mercosul-União europeia sobre as mulheres: Precarização, perda de emprego e pobreza.** Rio de Janeiro: Instituto Eqüit, 2023.
- CASTILHO, M. **Brasil: conteúdo de trabalho feminino no comércio exterior brasileiro.** Texto preparado para o projeto Comercio, género y equidad en América Latina: Generando conocimiento para la acción política, Red Internacional del Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano (IGTN), Montevideú, 2007.
- FERRAZ, J. C. et al. **Policy intervention towards low carbon enabling products: do countries differ? Working Paper DIP-BR 03/2024, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2024.**
- FERREIRA, K. **Emprego feminino associado ao comércio internacional brasileiro: uma análise para 2019. 2022.** Dissertação (Mestrado em Economia) - Economia da Indústria e da Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.
- FERREIRA, K.; CASTILHO, M. Acordo Mercosul-União Europeia: dinâmicas de gênero no emprego associado ao comércio Brasil-UE. In: CASTILHO, M. et al. **Impactos do acordo Mercosul-União europeia sobre as mulheres: Precarização, perda de emprego e pobreza.** 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Eqüit, 2023
- FERREIRA, K.; CASTILHO, M. Comércio internacional e (des)igualdades de gênero? Debate teórico, canais de transmissão e evidências empíricas. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Paraíba, v. 15, n. 1, p. 188-212, 2024.
- GHIOTTO, L.; ECHAIDE, J. **Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur.** Berlin: Bündnis,, 2019.
- KUPFER, D.; FREITAS, F.; YOUNG, C. E. **Decomposição estrutural da variação do produto e do emprego entre 1990 e 2001: uma análise a partir das matrizes insumo-produto.** Relatório de pesquisa para a CEPAL/Divisão de Indústria. IE. UFRJ, mimeo, 2003.
- PARRA, M. M.. **Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur - Final Interim report.** London: LSE Enterprise Limited London School of Economics and Political Science, 2019.
- MOSCHELLA, M. **Potential for EU-US Coordination on Diversification and Resilience of Supply Chains. IAI Papers, n. 24/24, 2024.**
- MARTINEZ, T. **Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: Considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. Carta de Conjuntura, n. 59, Nota de Conjuntura 32, 2º trimestre de 2023. Ipea, 2023.**
- NONNENBERG, M. e RIBEIRO, F. (2019) **Análise preliminar do acordo Mercosul--União Europeia. NOTA TÉCNICA – IPEA.**
- SARTI, F.; CASTILHO, M. Impactos do Acordo Mercosul e União Europeia sobre a indústria brasileira. In: **V Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação, 2021.**
- TSAI, D. et al. **Análise das emissões de Gases de Efeito Estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2023).** Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2024.

