

REFLEXÕES ACERCA DOS IMPACTOS DO ACORDO MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA *

Marta Castilho¹
Kethelyn Ferreira¹
João Braga¹

Panorama geral

- O Acordo Mercosul-União Europeia (MS-UE), negociado desde 1999 entre os dois blocos, passou no início de dezembro por mais uma etapa: em 6/12/2024, a conclusão das negociações foi oficialmente anunciada pelos líderes do Mercosul e pela presidente da Comissão Europeia, passando agora para a fase de revisão legal e tradução do Acordo. Esta conclusão referiu-se apenas a uma das partes (acordo comercial) do dito acordo de Parceria, assim chamado justamente por conter mais dois pilares além do comercial – aqueles referentes à cooperação e ao diálogo político. Nessas outras partes encontram-se temas de interesse da sociedade civil dos dois blocos, como, por exemplo, questões ambientais ou de cooperação científica. Avançou-se mais na parte desses temas relacionados a comércio.¹
- O acordo vem sendo objeto de protestos de agricultores na França, que acreditam que o mesmo consolida uma competitividade *injusta* de parte dos produtores mercosulinos, devido aos diferentes requisitos de qualidade e de rigor das 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 bem inferior ao da produção europeia, tornando-se ainda mais competitiva. O incômodo manifestado pelos agricultores na França, principal produtora de bens agrícolas da Europa, é compartilhado em outros países como Polônia, Áustria, Países Baixos e mesmo Espanha.
- No Mercosul, não há 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 parte da sociedade civil de que, para além dos efeitos ambientais e sociais do fortalecimento do agronegócio, o acordo reforça uma especialização perversa nas economias do Cone Sul e reduz as possibilidades de desenvolvimento produtivo devido aos efeitos perniciosos sobre a indústria, parte dos serviços e mesmo para segmentos da agricultura (agricultura familiar).
- **De fato, do ponto de vista do Mercosul, uma das principais “vantagens” do acordo estaria no maior acesso das exportações dos bens (agrícolas) aos mercados europeus. Porém, a contrapartida a este ganho é a ampliação do acesso das empresas europeias ao mercado de bens industriais e de serviços nos países do Cone Sul, aprofundando a já existente assimetria de competitividade e de escala entre as empresas dos dois blocos.**

* As opiniões expressas aqui refletem o posicionamento das autoras e do autor da nota. Versão de 10/01/2025.

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

¹ Foi anunciado o final das negociações, porém, sua implementação ainda está longe de se concretizar pois, além de traduções e revisões jurídicas, o acordo deve ser aprovado pelo Parlamento Europeu e, dependendo do formato jurídico escolhido, ser parcial ou totalmente aprovado por todos os países membro da UE. A aprovação integral do acordo por todos os países traz bastante incertezas à sua efetivação.



O Acordo UE-Mercosul versão 2.4

- O acordo comercial, festejado em início de dezembro de 2024, corresponde em grande parte ao que tinha sido já acordado em 2019 pelos então presidentes argentino e brasileiro, sobretudo no que se refere à desgravação tarifária. Algumas modificações, comentadas adiante, foram introduzidas em pontos específicos como resposta a exigências adicionais da UE e do Brasil, após a posse do governo Lula.
- Além da desgravação tarifária, o texto do acordo também trata das cotas aplicadas para diversos produtos agrícolas, da eliminação de tarifas para os exportados, além de outras medidas de facilitação de comércio.
- No caso do setor agrícola, a União Europeia deverá promover a liberalização de 82% das importações. Porém, as cotas e outras medidas passíveis de serem adotadas têm o potencial de limitar a liberalização para os produtos agrícolas provenientes do Mercosul. Em avaliação das quantidades propostas no acordo em 2019, Nonnemberg e Ribeiro (2019) mostram que as cotas tarifárias ofertadas pela UE nem sempre ampliam o acesso ao mercado europeu. 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. A redução de proteção aqui, na entrada do Mercosul, é bem mais significativa do que na entrada da UE dado o nível de proteção mais elevado da Tarifa Externa Comum (TEC-MS), 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 consideravelmente maior do que aquela que as exportações do Mercosul - inclusive as agrícolas - desfrutarão na entrada do mercado europeu.** Para a indústria brasileira, o acordo deve, então, reforçar as assimetrias competitivas relativamente à Europa.²
- O acordo trata também 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 de um país, em particular para os objetivos de re – ou neo-industrialização anunciados pelo atual governo brasileiro.
- As mudanças introduzidas na versão 2024 do acordo comercial afetam diferentes disciplinas. Em alguns casos, elas atenuam os efeitos negativos esperados dos compromissos firmados em 2019, mas em outros casos ou o resultado é incerto ou, como no caso da introdução das restrições à taxação das exportações, consiste num retrocesso.
- Duas inclusões recentes visam restringir os impactos negativos do acordo sobre a indústria automobilística do Mercosul. A primeira delas consiste em 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%), caso se constate um prejuízo para a indústria doméstica decorrente do crescimento das importações de automóveis europeus. A utilização deste mecanismo envolve alguma incerteza por conta dos critérios de avaliação dos impactos, que carregam uma dose de subjetividade e, conforme explicitado no próprio acordo, podem não “fornecer orientação decisiva” a respeito da adoção da salvaguarda. O segundo ponto referente à indústria automotiva diz respeito à prorrogação do tempo para

² Para uma análise mais detalhada dos impactos do acordo sobre a indústria brasileira, ver Sarti e Castilho (2021).



liberalização das importações de carros elétricos pelos países do Mercosul e de outras eventuais tecnologias inovadoras, que tem por objetivo resguardar a incipiente produção regional.

- Outra inovação recente consiste na inclusão de “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, no entanto, a ser definidos e sua efetividade, obviamente, comprovada.
- O capítulo de compras governamentais foi renegociado a pedido do governo brasileiro a fim de assegurar o uso deste instrumento como ferramenta de política pública, em particular de política industrial. Os ajustes introduzidos aproximaram o conteúdo de acordo da legislação vigente no Brasil, preservando o uso dos mecanismos de compensação (offset) e de margens de preferências para produtos e serviços nacionais. Também constam menções explícitas às micro e pequenas empresas e à agricultura familiar e estão exceptuadas as compras realizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS).
- Por fim, foram introduzidas no texto restrições à taxa das exportações de produtos minerais, ponto de particular interesse para a UE que busca assegurar o fornecimento de matérias primas no âmbito da transição energética de sua indústria. Embora a redação atual seja menos restritiva do que na versão de 2019 – o Brasil logrou obter exceções para determinados produtos, porém com um limite para a taxa (25%) e assegurando o melhor tratamento para os países europeus -, **ela consiste em uma limitação inédita à formulação de políticas internas. No caso do Brasil e de seus vizinhos, este tema é de particular interesse caso pretendam promover algum tipo de estratégia para beneficiamento doméstico ou regional de minerais críticos ou caso queiram usar este instrumento com outros objetivos** (fiscais, de estabilização de preços, entre outros).
- **Uma avaliação dos efeitos do acordo aponta para maiores ganhos comerciais para a UE em decorrência da liberalização comercial, além do reforço, numa perspectiva de mais longo prazo, dos papéis dos países do Norte e do Sul global na divisão internacional do trabalho. Nesta divisão, o Mercosul aprofunda sua especialização em matérias primas e *commodities* com fraco beneficiamento e baixo valor agregado, enquanto a Europa fornece produtos industrializados de maior conteúdo tecnológico e serviços de maior sofisticação.**
- Os ganhos em termos de crescimento do PIB e até dos fluxos de comércio para o Brasil e seus parceiros do Mercosul, são em geral reduzidos. Martinez (2023) mostra o quão diminutos são os impactos do acordo comercial sobre o PIB brasileiro estimados em diversos modelos de equilíbrio geral: o resultado mais otimista consiste em um crescimento de 0,45% do PIB após quinze anos de vigência do acordo. Martinez chama atenção ainda para o fato de que estas estimativas não consideram os efeitos negativos de longo prazo da abertura comercial sobre o processo de mudança estrutural da economia brasileira, em particular sobre a capacidade de inovação e os custos de ajuste no mercado de trabalho.
- Outro estudo ilustrativo das assimetrias de ganhos entre os dois blocos é o estudo de impacto do acordo para a Comissão Europeia (Mendes-Parra et al, 2020) que estima, entre outros, que o crescimento das exportações europeias de automóveis e peças de automóveis destinadas ao Mercosul é de duas a três vezes o aumento das exportações do Mercosul destinadas à UE. Como consequência, 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.**



Riscos do Acordo para o Brasil e para o Mercosul

- Os riscos representados pelo Acordo MS-UE para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e seus vizinhos são de diversas ordens.
- **O acordo Mercosul-UE, ao liberalizar o comércio e ao estabelecer regras para outras disciplinas que garantem 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 faz,³ estratégias voltadas para o reforço das capacidades produtivas domésticas. Ou seja, ele tende a reforçar a especialização regressiva da região, com efeitos de curto prazo decorrentes da liberalização comercial e de longo prazo pelas limitações impostas à adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento de setores industriais e de serviços mais sofisticados.**
- **Para além dos ganhos esperados em termos de comércio serem superiores para a UE, o acordo pode afetar ainda o comércio regional na América do Sul. No caso do comércio intra-Mercosul, o setor automobilístico, que representa parte relevante do comércio intra-regional, pode sofrer com a concorrência da indústria automobilística europeia. No caso das relações comerciais do Mercosul com seus vizinhos latino-americanos, o acordo também tem o potencial de enfraquecê-las,** na medida em que são feitas concessões de acesso para empresas europeias que gozam de maior competitividade relativamente às sul-americanas e reduzidas as margens de preferências decorrentes dos acordos da ALADI entre os países latino-americanos. Isto compromete ainda mais as possibilidades de se avançar no sentido de fortalecer cadeias produtivas regionais, compatíveis com as tendências e estratégias observadas em torno dos principais polos econômicos mundiais (China, EUA e Europa Ocidental).
- **Em termos de emprego, as consequências são incertas em termos quantitativos e devem ser negativas em termos de qualidade visto que o perfil de especialização comercial regressiva se reflete nos empregos associados aos fluxos de comércio internacional.** No caso brasileiro, 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”⁴ 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. Mesmo dentro do setor industrial, as atividades favorecidas são aquelas que concentram os empregos de pior qualidade.⁵ Ademais, do ponto de vista de gênero, a atual estrutura de comércio MS-UE aprofunda as desigualdades observadas no mercado de trabalho (Ferreira e Castilho, 2023, 2024).

³ A UE deixa clara sua disposição a priorizar o desenvolvimento produtivo ‘doméstico’ ao anunciar, a partir do Relatório Draghi, que os pilares de uma trajetória de “crescimento inclusivo” na Europa são a busca de uma competitividade sustentável, de segurança econômica, no âmbito de uma “autonomia estratégica aberta” e a garantia de uma competição justa (European Commission, 2024).

⁴ São ameaçados no sentido de que empregos associados à produção de certos produtos ou serviços não seriam necessários caso esses produtos ou serviços forem importados.

⁵ Setores que apresentam empregos de pior qualidade como produtos agrícolas, fabricação de produtos alimentícios, preparação de artefatos de couro e outras atividades similares devem ter suas exportações aumentadas, enquanto setores com um perfil de melhor qualidade de emprego – como, por exemplo, fabricação de veículos automotores, fabricação de produtos farmacêuticos e farmacêuticos – devem ser ameaçados pelo crescimento das importações. Ver Ferreira e Castilho (2023).



- **Dado que o acordo tende a reforçar a atual especialização comercial regressiva dos países do Mercosul, é de se esperar que, em termos agregados, a qualidade dos empregos gerados com o aumento das exportações seja inferior do que aquela dos empregos que se veem ameaçados pelo aumento potencial das importações.**⁶
- Um tema que pouco exploramos aqui, porém, central é a **questão ambiental**. O estímulo do acordo às exportações agropecuárias e, de forma mais geral, ao padrão de especialização comercial regressivo do Brasil contribuirá para o aumento das emissões de gases do efeito estufa.⁷ Outros tantos impactos negativos sobre o meio ambiente são esperados devido ao modo de produção do agronegócio brasileiro (monocultura e uso intensivo de agrotóxicos, entre outros).
- Em suma, a **nosso ver, os “benefícios” ou “ganhos” frequentemente aventados na imprensa ou por determinados setores são passíveis de questionamento e os “riscos” ou “custos” do acordo não devem ser ignorados.**

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: **Instituto Eqüit, REBRIP e PowerShift e. V. Impactos do acordo Mercosul-União europeia sobre as mulheres: Precarização, perda de emprego e pobreza**. Rio de Janeiro: Instituto Eqüit, 2023.
- EUROPEAN COMMISSION. **EU competitiveness: Looking ahead**. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en?prefLang=pt, 2024, acessado em 02/01/2025.
- FERREIRA, K.; CASTILHO, M. Acordo Mercosul-União Europeia: dinâmicas de gênero no emprego associado ao comércio Brasil-UE. In: **Instituto Eqüit, REBRIP e PowerShift e. V. 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. **Perfil del empleo asociado al comercio internacional en Brasil desde una perspectiva de género**. *Revista CEPAL*, n. 144, 2024 (no prelo).
- GHIOTTO, L.; ECHAIDE, J. **Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur**. Berlin: Bündnis, 2020.
- MENDEZ-PARRA, M. et al. **Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur - Final report**. London: London School of Economics and Political Science, 2020.
- 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.

⁷ Ghiotto e Echaide (2020) alertam para os riscos de aumento das emissões de CO2 e do desmatamento em decorrência do Acordo MS-UE.

