DE OLHO NO ACORDO ENTRE O MERCOSUL E A UE

CÍCERO ZANETTI DE LIMA*

Depois de 25 anos de espera, o MERCOSUL assinou o acordo de livre comércio com a UE em dezembro último. Tendo sido enfrentadas as complexidades de integrar um mercado comum e uma união econômica, o pacote comercial do acordo, em 2019, começou a ser negociado e, há dois anos, atualizou vários dos seus pontos. Além de sumarizar essa atualização, este artigo descreve a oferta cautelosa da UE ao MERCOSUL sobre os produtos agropecuários, configurando a relação comercial como administrada, e não livre. Ainda que se preveja um aprofundamento da relação com a UE nos próximos anos, estimula-se o Brasil a buscar (via MERCOSUL ou sozinho) por outros mercados e revisitar acordos comerciais estratégicos que ficaram adormecidos desde 2019.

NO INÍCIO de dezembro último, o bloco comercial Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), representado majoritariamente pelo Brasil, pela Argentina, pelo Paraguai e pelo Uruguai, assinou o tão esperado acordo de livre comércio com a União Europeia (UE). Ainda que o acordo esteja assinado, o comércio bilateral entre os blocos sob as regras do acordo só deve acontecer em meados deste ano, uma vez que diversos documentos precisam passar por revisão jurídica e devem ser traduzidos para diferentes idiomas oficiais.

Há diversas estimativas dos impactos econômicos do acordo. A estimativa oficial do governo brasileiro, nas negociações de 2019, era de que o volume de investimentos no Brasil poderia aumentar em até R$ 450 bilhões em quinze anos. Já a corrente de comércio (valor das importações mais exportações) poderia chegar a R$ 1 trilhão também no mesmo período. O pacote econômico e comercial do acordo entre o



AGÊNCIA BRASIL - RICARDO STUCKERT / PR

MERCOSUL e a UE começou a ser negociado em 2019, e, nos dois últimos anos, diversos pontos foram atualizados.

ATUALIZAÇÃO DOS PONTOS GERAIS DO ACORDO

Primeiro, destaca-se que o capítulo de compras governamentais, política utilizada como instrumento para o desenvolvimento econômico e industrial, teve o seu escopo reduzido. Isso pode implicar, no futuro, menos concorrência nas compras governamentais, maiores preços e formação de conluios dada a quantidade restrita de fornecedores.

Em segundo lugar, houve um aumento no prazo para eliminação das tarifas de importação no setor automotivo. Os prazos variam de quinze até trinta anos dependendo da tecnologia. Por exemplo, em casos específicos de carros elétricos, os brasileiros devem esperar pelo menos dezoito anos para importar um similar europeu sem tarifa de importação.

Adicionalmente, também há um mecanismo de restrição quantitativa de importações, ou seja, as quotas de importação. Tais mecanismos fazem com que o comércio específico desses produtos seja administrado, e não livre. Esses pontos reforçam a histórica proteção dada ao setor automotivo brasileiro e vão na contramão das premissas básicas de um acordo de livre comércio.

Em terceiro lugar, houve a aprovação de um mecanismo que permite a criação de um imposto sobre as exportações de minerais críticos. Segundo o texto aprovado, o objetivo é desincentivar as exportações de produtos de baixo valor agregado e estimular a agregação de valor no país. Ao mesmo tempo, é de conhecimento comum na teoria econômica que a taxação de exportações é desastrosa do ponto de vista econômico, pois distorce incentivos, cria vantagens comparativas artificiais e pune vantagens comparativas naturais.

UNIÃO EUROPEIA: OFERTA AGRÍCOLA

A oferta da UE ao MERCOSUL foi bem cautelosa, protegendo o seu próprio mercado agropecuário com um sistema de tarifas e quotas. Assim, os produtos agropecuários em que o MERCOSUL tinha vantagem sobre a UE tiveram um tratamento diferenciado.

PRODUTO	Tratamento
Carne bovina	99 mil toneladas (peso-carcaça), 55% resfriados e 45% congelados, com intraquota de 7,5% e volume crescente em seis estágios. Quota Hilton (10 mil toneladas): a intraquota passará de 20% a 0% na entrada em vigor do acordo.
Carne de aves	180 mil toneladas (peso-carcaça), com intraquota zero, 50% com osso e 50% desossados e volume crescente em seis estágios.
Carne suína	25 mil toneladas, com intraquota de € 83 por tonelada e volume crescente em seis estágios.
Açúcar	180 mil toneladas, com intraquota zero na entrada em vigor do acordo. Quota específica para o Paraguai de 10 mil toneladas, com intraquota zero.
Etanol	450 mil toneladas de etanol industrial, com intraquota zero na entrada em vigor do acordo. 200 mil toneladas de etanol para outros usos (inclusive combustível), com intraquota de um terço da tarifa aplicada europeia (€ 6,4 ou € 3,4 por hectolitro) e volume crescente em seis estágios.
Arroz	60 mil toneladas, com intraquota zero na entrada em vigor do acordo e volume crescente em seis estágios.
Mel	45 mil toneladas, com intraquota zero na entrada em vigor do acordo e volume crescente em seis estágios.
Milho e sorgo	1 milhão de toneladas, com intraquota zero na entrada em vigor do acordo e volume crescente em seis estágios.
Suco de laranja	Desoneração em sete e dez anos e margem de preferência de 50%.
Cachaça	Garrafas inferiores a 2 litros terão seu comércio liberalizado em quatro anos. A cachaça a granel terá quota de 2,4 mil toneladas, com intraquota zero e volume crescente em cinco anos. Atualmente, a aguardente paga alíquota de aproximadamente 8%.
Queijos	30 mil toneladas, com volume crescente e intraquota decrescente em dez anos (exclusão de muçarela).
Iogurte	Margem de preferência de 50%.
Manteiga	Margem de preferência de 30%.
Frutas	Frutas como abacate, limão, lima, melão, melancia, uva de mesa e maçã não estarão sujeitas a quotas e terão suas tarifas completamente eliminadas.

Fonte: MRE (2024)

IMPACTOS SOBRE O AGRONEGÓCIO NO BRASIL

Em acordos comerciais desse porte, não há lado santo ou vilão. Cada um está defendendo os seus interesses e objetivos econômicos e comerciais. Sabendo da capacidade tecnológica de produção e crescimento do agronegócio brasileiro, a oferta da UE ao MERCOSUL sobre os produtos agropecuários foi bastante cautelosa, ou seja, protege o mercado agropecuário europeu com um sistema de tarifas de importação e quotas quantitativas, o que, na prática, passa a ser um comércio administrado, e não livre, como citado anteriormente.

Observemos alguns exemplos: no caso das exportações de carne bovina, foram negociadas 99 mil toneladas (peso-carcaça), 55% resfriados e 45% congelados, com intraquota de 7,5% e volume crescente em seis estágios. Segundo a

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a produção de carne bovina no Brasil foi de 10,22 milhões de toneladas em equivalente-carcaça em 2024. Portanto, caso a quota seja somente preenchida pelo Brasil, o valor de 99 mil toneladas é equivalente a apenas aproximadamente 1% da produção nacional de carne bovina.

Não há santos ou vilões em acordos comerciais como esse que o MERCOSUL e a UE assinaram recentemente. Por saber da capacidade de crescimento do agro brasileiro, a oferta da UE foi bem cautelosa, promovendo um comércio administrado, em vez de livre.

A mesma coisa vale para as produções de carnes de aves e suína. A negociação envolve, para a primeira carne, 180 mil toneladas (peso-carcaça), intraquota zero, 50% com osso e 50% desossados e volume crescente em seis estágios. Já para a última carne, tem-se 25 mil toneladas, intraquota de 83 por tonelada e volume crescente em seis estágios. Ainda usando a Conab como referência, esses valores representam apenas 1,19% e 0,47%, respectivamente, das produções brasileiras de carnes de aves e suína em 2024. A tabela na página anterior apresenta a oferta da UE ao MERCOSUL referente aos produtos agropecuários.

Veja que diversos produtos nos quais o Brasil, ou outro integrante do MERCOSUL, possui uma vantagem comparativa em relação à UE tiveram um tratamento diferenciado. É o caso das carnes bovina, de aves e suína, do açúcar, do etanol, do arroz, do mel, do milho e sorgo, do suco de laranja, da cachaça, dos queijos, do iogurte, da manteiga e das frutas.

Está evidente, aqui, que, em acordos dessa natureza, há ganhadores e perdedores. Cada lado tenta mitigar os efeitos negativos e potencializar as suas vantagens competitivas. A agenda para a manutenção da inserção internacional do agronegócio passa pelo acompanhamento desses acordos preferenciais de comércio. É uma forma de garantir acesso a novos mercados e amplificar a inserção internacional dos nossos produtos.

Certamente, no médio e no longo prazos, o fluxo de investimentos no Brasil irá aumentar e o aprofundamento comercial com a UE aumentará a razão das exportações em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do País. Por outro lado, ainda se faz necessária a busca por outros mercados, e diversos acordos comerciais estratégicos parecem estar adormecidos desde 2019 – com Reino Unido, Canadá, América Central, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), entre outros.

Passado esse momento histórico de assinatura do acordo, é necessário que o Brasil, via MERCOSUL ou isoladamente, busque novos mercados ou o aprofundamento do comércio atual por meio de acordos preferenciais. A racionalidade econômica precisa ser mantida para evitar distorção de incentivos, vantagens comparativas artificiais e punição a vantagens comparativas naturais.

Da mesma forma, diversos outros pontos precisam ser observados, como a criação de regulamentações na UE, como a Deforestation Regulation ou o Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), os quais podem implicar aumento de custos de transação, criação de nichos de mercado, além de ainda não existirem um prêmio de preço ou uma disposição do consumidor europeu em bancar esses custos. ■

"Passado esse momento histórico de assinatura do acordo, é necessário que o Brasil, via MERCOSUL ou isoladamente, busque novos mercados ou o aprofundamento do comércio atual por meio de acordos preferenciais."

COMPLEXIDADES DE UM ACORDO COM 25 ANOS DE HISTÓRIA

Um acordo comercial preferencial, como é o caso desse entre o MERCOSUL e a UE, permite aos países participantes estabelecerem entre si barreiras comerciais menos elevadas do que as aplicadas para as outras nações que não fazem parte do acordo. Os acordos preferenciais de comércio começaram a surgir na Rodada Uruguai, no final da década de 1980, e são o primeiro passo na escada de relacionamento comercial entre duas regiões ou países. Nesse caso, há um baixo nível de integração econômica – praticamente nenhuma – e uma baixa complexidade comercial, já que somente condições comerciais são estabelecidas.

Contudo, o acordo entre o MERCOSUL e a UE demorou 25 anos para ser assinado. Justamente pela complexidade que envolve em integrar comercialmente um **mercado comum** (o MERCOSUL) – que, atualmente, apresenta características mais de uma união aduaneira do que de um mercado comum em si – e uma **união econômica** (a UE) – formada por 27 países europeus que trabalham juntos para promover integração econômica, política e social na região. A UE é um dos blocos mais avançados do mundo em termos de cooperação, com instituições comuns e uma moeda única usada por vinte dos seus membros.

*Professor do MBA Executivo da Fundação Getulio Vargas (FGV) e pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia (OCBio/FGV) – cicero.lima@fgv.br