

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Carlos Eduardo Noronha Roesler

**O Acordo de integração comercial Mercosul-UE e os potenciais ganhos
de comércio para o Brasil**

FLORIANÓPOLIS

2020

Carlos Eduardo Noronha Roesler

Trabalho de Conclusão do Curso de
Graduação em Ciências Econômicas do
Centro de Ciências Econômicas da
Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito para a obtenção do Título de
Bacharel em Economia.
Orientador: Prof. Dr. Arlei Luiz Fachinello

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Roesler, Carlos Eduardo Noronha

O Acordo de integração comercial Mercosul-UE e os potenciais ganhos de comércio para o Brasil / Carlos Eduardo Noronha Roesler ; orientador, Arlei Luiz Fachinello, 2020.

52 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. Acordo Mercosul - União Europeia. 3. Ganhos de Comércio. 4. Mercosul. 5. Exportações brasileiras. I. Fachinello, Arlei Luiz. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III. Título.

Carlos Eduardo Noronha Roesler

**O Acordo de integração comercial Mercosul-UE e os potenciais ganhos
de comércio para o Brasil**

Florianópolis, 09 de dezembro de 2020.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Arlei Luiz Fachinello, Dr.
UFSC

Prof. Daniel Ricardo Castelán, Dr.
UFSC

Prof. Fernando Seabra, Dr.
UFSC

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso
que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Economia por mim
e pelos demais membros da banca examinadora.

Prof. Arlei Luiz Fachinello, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2020

"A wise man, therefore, proportions his belief to the evidence". (HUME, 2007, xlix)

Esse trabalho é dedicado a meu pai Cido Erico Roesler

(in memoriam)

RESUMO

Mercosul e União Europeia assinaram o Acordo de Associação Comercial em reunião ministerial realizada em junho de 2019 em Bruxelas. O Acordo pode representar significativos ganhos de comércio para o Brasil, especialmente em setores nos quais há maior competitividade dos produtos brasileiros, como o agronegócio. O objetivo da pesquisa é discutir os potenciais ganhos comerciais para o Brasil pela implementação do acordo comercial entre os blocos, ainda a ser ratificado pelas partes. A partir da análise dos dados referentes às exportações e importações brasileiras, identificou-se os principais produtos exportados pelo Brasil para a UE que são mencionados nas cláusulas do Acordo. O foco do trabalho é nos potenciais ganhos para as exportações brasileiras, em que pese a liberalização comercial poder gerar como consequência eventuais perdas – o Acordo Comercial representa ganho de mercado para produtos brasileiros na União Europeia, bem como para produtos europeus importados pelo Brasil. Entre as conclusões do trabalho, identificou-se que óleos de soja, café e uvas de mesa são bens que serão beneficiados pela liberalização tarifária e as carnes terão aumento na quota permitida. O Acordo Comercial representa uma grande novidade para as relações comerciais brasileiras, podendo gerar ganhos relevantes para o país caso entre efetivamente em vigor.

Palavras-chave: Acordo Mercosul-União Europeia; exportações brasileiras; Mercosul; ganhos de comércio.

ABSTRACT

Mercosur and the European Union signed the Trade Association Agreement at a ministerial meeting held in June 2019 in Brussels. The Commercial Agreement may represent meaningful trade profit for Brazil, especially in sectors which Brazilian products are more competitive such as agrobusinesses. The goal of the research is to discuss potential trade profit for Brazil by the trade agreement between the blocks implementation, yet to be ratified by the parties. From Brazilian exports and imports data analysis, the main Brazilian exports to EU were identified, as they are mentioned in the commercial agreement clauses sign. The focus of the work is on the potential gains for Brazilian exports, despite the fact that trade liberalization may generate possible losses as a consequence - the Trade Agreement represents market gain for Brazilian products in the European Union, as well as for European products imported by Brazil. Among the conclusions of the study, it identifies soybean oil, coffee and table grapes would benefit from tariff liberalization and meat would have an increase in the permitted quota. The Commercial Agreement between Mercosur and European Union represents great news for Brazilian trades, possibly getting relevant profits for the country if it effectively enters into force.

Keywords: Mercosur-EU Commercial Agreement; Brazilian export; Mercosur; trade profit.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Destinos das exportações brasileiras para os países da UE em 2019	38
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Exportações brasileiras para países do Mercosul	24
Gráfico 2. Evolução das exportações brasileiras para principais destinos	26
Gráfico 3. Distribuição dos principais produtos exportados segundo NMC SH4 2019	31
Gráfico 4. Evolução das exportações brasileiras para EU, por descrição NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) – 8 dígitos	33
Gráfico 5. Evolução das importações brasileiras da UE	34
Gráfico 6. Principais destinos das exportações brasileiras para a UE em 2019	37
Gráfico 7. Principais produtos brasileiros exportados para a Holanda em 2019	39
Gráfico 8. Principais produtos exportados para a Alemanha em 2019. NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul	40
Gráfico 9. Principais produtos exportados para a Espanha em 2019. NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul	41
Gráfico 10. Distribuição das exportações brasileiras para a União Europeia em 2019 por UF que mais exportam	46
Gráfico 11. Principais exportações catarinenses para a União Europeia em 2019	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Principais produtos exportados para a UE, distribuído por Descrição NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) - 8 dígitos	33
Tabela 2. Distribuição dos principais produtos importados da UE, por Código NCM	36

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. TEMA E PROBLEMA	8
1.2. OBJETIVOS	12
1.1.1. Objetivo Geral	12
1.1.2. Objetivos Específicos	12
1.3. JUSTIFICATIVA	12
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: GANHOS DE COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: MERCOSUL, UNIÃO EUROPEIA E O ACORDO COMERCIAL ENTRE OS BLOCOS	15
2.1. DESVIO DE COMÉRCIO E CRIAÇÃO DE COMÉRCIO	16
2.2. MERCOSUL	20
2.3. UNIÃO EUROPEIA	28
2.4. A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO COMERCIAL MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA	30
3. O COMÉRCIO BRASILEIRO COM A UNIÃO EUROPEIA (1997 - 2019)	32
4. GANHOS DE COMÉRCIO PROJETADOS COM A ENTRADA EM VIGOR DO ACORDO MERCOSUL-UE	42
5. CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	50

1. INTRODUÇÃO

1.1. TEMA E PROBLEMA

O contexto da Globalização a partir dos anos 90 do século XX levou ao acirramento das disputas comerciais entre as empresas em âmbito internacional. A concorrência passa a ser global e a busca por novos mercados torna-se um objetivo cada vez mais importante para os governos. A competição e a busca por novos mercados levam os países às negociações de liberalização comercial, em uma tendência que se espalhou por todos os continentes.

Na medida em que se formam novos blocos econômicos, os países veem-se impelidos a participarem de acordos comerciais, de modo a conseguirem acesso a mercados e não se situar em posição de desvantagem frente aos demais países (CARVALHO; SILVA, 2007). O processo de integração comercial torna-se cada vez mais complexo, para além das negociações bilaterais entre governos, exigindo atualmente negociações entre blocos comerciais formados a partir de acordos entre países, como no caso da negociação comercial entre o Mercosul e a União Europeia, envolvendo 4 países da América do Sul de um lado e 27 países europeus de outro.

Nesse contexto foi criado o Mercosul em 1991 pela assinatura do Tratado de Assunção. O Mercosul adotou a partir de 1995 uma Tarifa Externa Comum (TEC), podendo ser descrito como uma União Aduaneira incompleta. O comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai aumentou muito desde a implantação do bloco, mas há ainda uma série de produtos que compõem a chamada lista de exceções, para os quais há significativa proteção tarifária ainda.

Historicamente, a criação do Mercosul é uma conquista política importante. Entre 1865 e 1870 os países do Cone Sul envolveram-se em um conflito sangrento (a Guerra da Tríplice Aliança), com consequências desastrosas para os envolvidos, tanto em vidas como em destruição, sobretudo para o Paraguai. Ainda hoje, pode-se dizer que o país sofre com o peso que a guerra teve sobre sua população, tendo em vista seu baixo grau de desenvolvimento e instabilidade política. A aliança comercial abrandou a rivalidade Brasil e Argentina, que chegaram a ensaiar uma corrida armamentista na região em meados do século XX.

O desenvolvimento do Bloco, contudo, é profundamente influenciado pela orientação da política comercial de seus países membros, em especial Brasil e Argentina, as duas maiores economias do Cone Sul. Apesar de já contar com uma estrutura institucional relativamente consolidada, o impacto de mudanças de orientação política nos governos não deve ser subestimado (FERNANDES; WENGER, 2018). A partir da eleição de Alberto Fernández em 2019, Argentina e Brasil passaram a ter governos de orientação político-ideológica contrastantes, o que poderia em tese dificultar novas negociações no interior do bloco.

Do ponto de vista da Teoria Microeconômica, a liberalização comercial beneficia os consumidores. A oferta de bens aumenta, o preço cai e o nível de satisfação aumenta, seja pelo consumo maior do bem, seja na liberação de parcela da renda para consumo de outro bem. O governo, entretanto, leva em consideração não só os consumidores, mas também os produtores de bens, isto é, as empresas, pagadores de impostos como pessoas jurídicas e empregadoras de pessoas no país. Isso explica porque as negociações comerciais são tão difíceis, mesmo tendo em vista os potenciais benefícios que geram.

Em teoria, o mercado é o melhor mecanismo para alcançar o preço de equilíbrio e propiciar a eficiência econômica na produção de bens. Uma empresa que não é capaz de produzir de maneira eficiente e competir com as demais pode ser dispensável, fechando as portas sem que o bem-estar geral seja afetado.

Concretamente, porém, a situação nem sempre é tão simples. Empresas maiores possuem maior margem para sobreviver a ambientes mais competitivos. No caso do comércio internacional, a diferença nos custos de produção pode envolver muitos fatores externos às empresas: carga tributária, escala de vendas, mão de obra especializada, acesso à P&D, subsídios governamentais, clima de negócios, entre outros.

A economia brasileira teve bom desempenho entre 2005 e 2013, mas desde 2014 vem apresentando fracos índices de desempenho. Nesse sentido, já há em curso um contexto desafiador para a indústria brasileira, o que pode ser agravado pela competição com produtos importados após a liberalização das tarifas. Além da crise econômica, o setor tributário brasileiro impõe dificuldades para as empresas nacionais, na comparação com as concorrentes internacionais. Ao invés de uma simplificação e redução de tributos, o governo brasileiro optou nos últimos anos por desonerações setoriais temporárias, adiando uma reforma tributária mais ampla.

Os maiores parceiros comerciais do Brasil atualmente são China, União Europeia, EUA e Mercosul. Negociações com as maiores economias do mundo são difíceis: os países possuem poder de barganha superior ao do Brasil e o país tem dificuldade em abrir sua economia. O acordo entre o Mercosul e a União Europeia aparece como alternativa mais favorável, na medida em que o Mercosul amplia a força econômica dos mercados do cone sul e permite de uma só vez o acesso a diferentes países compradores.

Uma influência positiva sobre as exportações brasileiras por parte do acordo com a União Europeia é muito bem-vinda. Na situação de crise atual relacionada ao coronavírus, porém, ainda terá de ser avaliado o tamanho do impacto da crise sobre a economia e sobre o comércio internacional. As previsões de queda global da economia tenderiam a ofuscar os efeitos do acordo no curto prazo. Além disso, o acordo ainda não se encontra em vigor. A discussão envolve, portanto, possíveis efeitos futuros de negociações recém concluídas e ainda não colocadas em prática.

A liberalização comercial, em regra, favorece as exportações. A partir do momento em que o acordo entrar em vigor, será possível acompanhar a trajetória das exportações dos produtos sem as tarifas atuais, traçando uma avaliação mais substantiva dos efeitos do acordo.

Além dos ganhos de comércio com a liberalização das exportações para a União Europeia, o acordo entre os blocos pode ter um impacto positivo para além da balança comercial. A entrada em vigor do acordo pode dar novo fôlego ao Mercosul. O projeto de integração esbarra em condicionantes difíceis: o desempenho ruim da economia de Brasil e de Argentina desde 2015. No vizinho, problemas com a inflação, no Brasil retração do PIB e ambos com sérios problemas de dívida pública. Concessões muito grandes no plano comercial, mesmo para um colega de bloco, podem ser inviáveis politicamente em situações de crise, retardando o ritmo da liberalização comercial e do aprofundamento da integração econômica na região.

O projeto de integração do Mercosul sempre vislumbrou a ampliação do bloco, expandindo para os demais vizinhos sul-americanos. A Venezuela chegou a ser admitida, mas circunstâncias políticas e econômicas a levaram a uma situação de instabilidade interna severa, afetando o seu processo de integração. A queda do preço do petróleo retraiu fortemente os recursos do orçamento venezuelano. Pela atuação do governo venezuelano contra a oposição e opinião pública, foi acionada a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia de 1998 e o país encontra-se suspenso do

bloco. Chile, Colômbia e Peru mantiveram-se como Estados associados, sem participar como membros plenos do bloco. A Bolívia concluiria o processo de adesão e entraria no bloco, mas ainda depende da aprovação pelo Brasil. A força de expansão do bloco, hoje, parece muito pequena.

O aprofundamento do processo de integração entre os membros do Mercosul pode receber novo empurrão com o fortalecimento do bloco. Acessar mercados em países com renda mais elevada, em condições mais favoráveis de preço, pode gerar ganhos para os países do bloco e revalorizar o Mercosul enquanto instrumento de política comercial.

O acordo recentemente aprovado entre Mercosul e UE abre possibilidades e riscos às relações comerciais brasileiras. Por um lado, o país pode aumentar suas exportações ao Bloco de produtos nos quais é competitivo, beneficiando-se de um comércio com países muito ricos. Por outro lado, pode ter seu mercado interno abalado, em um contexto de desindustrialização descrito por parcela da literatura econômica.

Um acordo de liberalização econômica entre Mercosul e União Europeia é discutido já desde a Reunião de Chefes de Estado e de Governo da União Europeia e Mercosul realizada em 1999 no Rio de Janeiro (ACCIOLY, 2011). Eventuais ganhos e perdas do Brasil, portanto, são mediados pela negociação do Mercosul com a União Europeia.

Mercosul e União Europeia concluíram a negociação da parte comercial do Acordo de Associação em reunião ministerial realizada em 27 e 28 de junho de 2019 em Bruxelas, criando um Acordo Comercial entre uma União Aduaneira imperfeita (Mercosul) e uma União Econômica (UE). O Acordo representa um grande desafio para os países sul-americanos. O acesso ao mercado europeu pode gerar significativos ganhos de comércio, especialmente em setores nos quais há maior competitividade das empresas locais, como o agronegócio. Porém, os países da América do Sul podem ver suas economias impactadas por novas importações europeias, reproduzindo um vínculo de dependência comercial e financeira que remonta ao passado colonial. Além disso, os ganhos para as exportações sul-americanas podem ser prejudicados por barreiras não tarifárias presentes nas economias dos principais países europeus, como cotas de importação, barreiras fitossanitárias e subsídios aos produtores agrícolas locais.

Dada esta problemática, o presente trabalho pretende analisar o acordo Mercosul-UE e as políticas de comércio do Brasil e da União Europeia. Quais os potenciais ganhos de comércio para o Brasil a partir da implementação do acordo?

1.2. OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo Geral

Analisar as características do acordo firmado entre Mercosul e União Europeia e as políticas comerciais do Brasil e dos países europeus para identificar os rumos das exportações brasileiras e os potenciais ganhos de comércio para o país.

1.1.2. Objetivos Específicos

- Apresentar as políticas comerciais de proteção atualmente adotadas pelo Mercosul e pela União Europeia;
- Discutir as barreiras comerciais a serem retiradas com a implementação do Acordo Mercosul-União Europeia
- Analisar os potenciais ganhos de comércio para o Brasil diante do acordo da UE e Mercosul.

1.3. JUSTIFICATIVA

A análise dos potenciais ganhos de comércio para o Brasil é fundamental para avaliação dos rumos que deveriam ser adotados pela política comercial implementada pelo governo. Quando o Brasil ratificar o Acordo, passará a ser influenciado pelo conteúdo das cláusulas negociadas, o que poderá ser benéfico ou não.

Toda política pública adotada precisa ser avaliada pela sociedade, como uma maneira de construção democrática dos rumos do país. A produção de conhecimento científico acerca de ações implementadas é de fundamental importância e a ciência econômica pode dar uma contribuição que nenhuma outra ciência será capaz nesse ponto: o Acordo terá efeitos sobre as relações comerciais do país e somente se for possível compreender os seus potenciais efeitos será possível avaliá-lo.

Mesmo que o trabalho não possa mensurar quantitativamente os efeitos do Acordo em vigor (até porque tais efeitos se darão ao longo dos próximos anos), será possível contribuir para a discussão dos seus efeitos na medida em que são identificadas as políticas comerciais atualmente existentes no comércio entre Brasil e União Europeia e como o Acordo poderá influenciá-las.

O Brasil terá ganhos de comércio com a União Europeia, que serão determinados pelas políticas comerciais adotadas por ambos. É possível sugerir a futura evolução das transações comerciais após o início da vigência do Acordo, a partir da identificação das cláusulas do Acordo recém assinado. Os efeitos sobre o comércio brasileiro deverão se fazer sentir a partir da sua entrada em vigor.

Para atingir os objetivos, serão analisados o Acordo Mercosul-UE e as políticas comerciais adotadas pelo Brasil e pelos principais países europeus, potenciais mercados para os produtos brasileiros. Além do próprio texto do Acordo, a pesquisa bibliográfica descritiva refere-se ao tema do comércio e das políticas comerciais do Brasil e da UE, além de se acompanhar a repercussão na imprensa sobre as negociações.

A pesquisa é limitada pela temporalidade da negociação do Acordo entre Mercosul e União Europeia, ainda a ser ratificado pelos membros dos dois Blocos. Não se analisa toda a política comercial entre Brasil e UE, mas tão somente um levantamento das principais regras e barreiras existentes ao comércio.

Os potenciais ganhos comerciais são, por hipótese, marginais e deverão se concentrar nos setores e produtos nos quais a política comercial brasileira é mais sensível, seja pela competitividade do país naquilo que deseja exportar, seja pelos potenciais impactos no mercado interno nos setores os quais passariam a aumentar as importações de bens e serviços.

O trabalho está organizado a partir de revisão bibliográfica sobre as políticas comerciais e o regionalismo brasileiro, do Mercosul e da União Europeia, que ocupam os capítulos iniciais da monografia. Os capítulos seguintes descrevem o acordo comercial entre MERCOSUL e a UE, sua abrangência e principais cláusulas, e em seguida apresenta as políticas comerciais de proteção atualmente adotadas pelo Brasil e pela UE, com ênfase nas barreiras tarifárias e não-tarifárias. Por fim, busca-se identificar os potenciais ganhos de comércio para o Brasil diante do Acordo MERCOSUL-UE.

O Acordo Comercial entre Mercosul e a União Europeia ainda precisa ser ratificado pelas partes antes de entrar em vigor. Nesse sentido, a pesquisa trabalha com um grau de incerteza, na medida em que o cenário que projeta ganhos de comércio para o Brasil pode não se efetivar. Caso se realize, porém, pode revelar-se como uma das maiores novidades no âmbito das relações comerciais brasileiras, com impacto significativo para o país. Trata-se, portanto, de tema atual, relevante e ainda por se concretizar, possibilitando uma análise exploratória de grande interesse para um Trabalho de Conclusão de Curso.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: GANHOS DE COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: MERCOSUL, UNIÃO EUROPEIA E O ACORDO COMERCIAL ENTRE OS BLOCOS

O comércio internacional atrai os países por vários fatores. Ao importar, o país aumenta a oferta de bens disponíveis para sua população, com itens não produzidos localmente ou com preços mais baixos. Como explicam Samuelson e Nordhaus:

As possibilidades de consumo de uma nação são alargadas pelo comércio internacional. Ele permite a uma nação consumir maiores quantidades de todos os bens do que seria possível com a sua própria fronteira de possibilidade de produção interna, numa situação de auto-suficiência sem comércio com o exterior (SAMUELSON; NORDHAUS, 1991, p. 1.032).

Ao exportar, o país alcança ganhos de escala na produção ao ampliar o mercado de vendas. O país, além disso, acumula divisas em moeda forte que são úteis para honrar seus compromissos internacionais, especialmente com empréstimos. O comércio pode ser importante também do ponto de vista político e estratégico.

As teorias sobre o comércio internacional explicam os mecanismos pelos quais os países são impactados pelas trocas. Adam Smith descrevia em 1776 o comércio entre os países a partir da ideia de vantagens absolutas: a nação que possui vantagem ao produzir um bem de maneira mais eficiente vende para outra que produz de maneira menos eficiente. Os países mais produtivos tendem a se beneficiar mais do comércio do que os demais.

Davi Ricardo em 1817 propôs a noção de vantagens comparativas. O comércio internacional é vantajoso para as nações envolvidas mesmo em uma situação na qual um país possua vantagens absolutas em relação a todos os bens comercializados. Para este país, é vantajoso concentrar recursos (fatores de produção) na produção do bem no qual sua vantagem é comparativamente maior. Para um outro país, mesmo que não possua vantagem absoluta na produção de nenhum bem, é vantajoso produzir o bem no qual ele é relativamente mais produtivo e realizar trocas para adquirir os bens nos quais é relativamente menos produtivo.

Para Ricardo, as vantagens absolutas ou relativas na produção de um bem dependem da produtividade do trabalho no país. Na teoria ricardiana, o trabalho é o

fator produtivo que gera valor na produção, isto é, o trabalho que gera a riqueza. No plano internacional, as diferenças na produtividade do trabalho tornam o comércio benéfico, pois traz ganhos a todos os envolvidos. Como as vantagens são relativas, ambos os países se beneficiam. Inclusive os menos produtivos.

Outros modelos teóricos que explicam o comércio internacional desenvolvem as variáveis envolvidas nas trocas. No modelo Heckscher-Ohlin, as diferenças na disponibilidade de fatores de produção em cada país explicam o comércio: é vantajoso para o país vender bens nos quais são mobilizados fatores abundantes internamente, e importar bens que utilizem fatores relativamente mais escassos a nível local (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

2.1. DESVIO DE COMÉRCIO E CRIAÇÃO DE COMÉRCIO

A liberalização comercial propiciada pelo acordo tende a aumentar o fluxo de comércio entre Mercosul e União Europeia. Se o aumento das compras de uma parte se dá às custas de um terceiro fornecedor, em condições nas quais o total de compras por parte do país se mantém parecido, somente há uma troca de fornecedor (às custas de um terceiro). Diz-se que há **desvio de comércio**. Por exemplo: se a União Europeia passar a comprar café torrado do Brasil e não de outro país (os principais produtores de café no mundo são Brasil, Colômbia, Indonésia, Costa do Marfim e Vietnã) poderá ocorrer desvio de comércio, sem criação de comércio de café.

Na publicação de 2007 já citada, Krugman e Obstfeld classificavam o Mercosul como “desvio de comércio na América do Sul”:

Mas, embora o Mercosul tenha claramente aumentado o comércio intra-regional, a teoria das áreas preferenciais de comércio nos diz que isso não é, necessariamente, bom: se o novo comércio aconteceu à custa de comércio que, do contrário, teria ocorrido com o resto do mundo - enfim, se o acordo desviou comércio em vez de criar comércio, ela pode, na verdade, ter reduzido o bem-estar. E, de fato, em 1996 um estudo preparado pelo economista-chefe de comércio do Banco Mundial concluiu que, apesar do sucesso do Mercosul no aumento do comércio regional - ou melhor, porque aquele sucesso veio à custa de outro comércio -, os efeitos líquidos sobre as economias envolvidas foram provavelmente negativos. (...)

Em particular, por causa do Mercosul, a indústria automobilística brasileira, altamente protegida e um tanto ineficiente, tinha, na verdade, conquistado um mercado cativo na Argentina (KRUGMAN; OBSTFELD, 2007, 184).

A ponderação de Krugman e Obstfeld de que o aumento do comércio intra-regional “não é, necessariamente, bom” discute o que seria bom em uma perspectiva dos países em geral. Para o país que participa do crescimento do comércio intra-regional, a adoção de um acordo de liberalização comercial, mesmo que gere “apenas” um desvio de comércio, propicia mais exportações em benefício do país participante do acordo, o que reflete positivamente sobre suas exportações. O acordo é assim vantajoso para as partes.

Se o crescimento no fluxo comercial for maior e aumentar o total de bens comercializados, em um montante de compras superior ao observado anteriormente, diz-se que há **criação de comércio**. A noção de criação de comércio reflete a oferta de maior quantidade de bens devido à diminuição dos preços aos consumidores, redução esperada pela liberalização tarifária.

É precisamente a possibilidade vislumbrada de criação de comércio com acordos comerciais que justificou a criação da cláusula XXV do antigo GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) - a OMC criada em 1995 sucedeu o GATT na regulação do comércio mundial - autorizando a integração regional como uma exceção juridicamente válida ao Princípio da Nação Mais Favorecida. O espírito da cláusula XXIV é de que a criação de comércio, mesmo se restrita aos participantes do acordo comercial, é benéfica para o comércio internacional.

A noção de desvio de comércio e criação de comércio foram desenvolvidas principalmente pelo economista canadense Jacob Viner:

Siguiendo esta línea argumental, tal y como la desarrolló Jacob Viner, en lo que se convertiría con el tiempo en el análisis clásico de los procesos de integración económica, el cambio de las condiciones asociado a la puesta en marcha de acuerdos de integración entre dos o más países genera, en primer lugar, dos tipos de efectos, en términos estáticos, sobre el comercio exterior. Por un lado, al abarataarse, gracias a la eliminación de los aranceles entre los países firmantes, el coste de las importaciones de los países pertenecientes al acuerdo, se producirá una *desviación de comercio*, penalizándose así el comercio con terceros países en favor del comercio con los países de la zona de libre comercios, ZLC, o la unión aduanera, UA. (...)

Por otro lado, el proceso de integración dará lugar a la sustitución de productos nacionales más caros por importaciones de otros países miembros, ahora más baratas tras la eliminación de los aranceles, con lo que se generará un *efecto de creación de comercio*. En línea con la Teoría de Comercio Internacional, Viner concluirá que un proceso de integración será tanto más beneficioso cuanto mayor sea el efecto creación de comercio y menor el efecto desviación. Resumiendo, la primera ventaja asociada a la creación de una ZLC o una UA será la

asociada al aumento del comercio exterior (LLORENTE; PERALES, 1997, p. 38, 39).

A liberalização comercial está associada ao aumento do fluxo de comércio e, portanto, das oportunidades de exportação para o Brasil. Considerando as exportações brasileiras para a União Europeia em 2019 no total de 36 bilhões de dólares, um aumento de 5% nas exportações renderia um valor de 2 bilhões de dólares. Em termos dos valores de fluxos internacionais de comércio de países ricos, o valor é extremamente baixo. Todavia, para produtores brasileiros engajados em exportar seus produtos pode trazer benefícios importantes. A partir do momento em que o tratado entrar em vigor, será possível acompanhar a evolução das exportações brasileiras para a UE e avaliar sua relevância.

Os ganhos com o comércio internacional são profundamente influenciados por políticas comerciais adotadas por outros países. Desde a época do Mercantilismo (séculos XV a XVIII), tarifas de importação são utilizadas como medidas protecionistas em relação ao mercado local: a tarifa aumenta o preço do bem importado e por isso favorece o produto nacional. A competição entre os países gerou rivalidades e conflitos ao longo dos séculos e esteve como pano de fundo para a eclosão da Primeira Guerra Mundial.

O modelo de fatores específicos do comércio internacional desenvolvido por Paul Samuelson e Ronald Jones descreve como o comércio pode afetar a distribuição de renda no interior do país.

Que todos *poderiam* ganhar com o comércio infelizmente não significa que todos realmente ganhem. No mundo real, a existência de pessoas que perdem assim como de pessoas que ganham com o comércio é um dos motivos mais importantes pelos quais o comércio não é livre (KRUGMAN; OBSTFELD, 2007, p. 41).

Após a Segunda Guerra, há uma busca pela liberalização do comércio internacional por parte dos países mais desenvolvidos. O General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), acordo firmado internacionalmente em 1947, concretiza as normas para o livre-comércio.

O GATT tem como uma de suas regras fundamentais o “Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida”. O artigo I do GATT estabelece que um país é obrigado a estender aos demais países membros do GATT qualquer vantagem ou privilégio concedido a um dos membros. A ideia de “tratamento geral de nação mais favorecida”

é evitar o favorecimento de um parceiro comercial em detrimento dos demais - um privilégio concedido a um país deve ser imediatamente estendido a todos (desde que sejam membros do GATT). Todos os produtos deveriam ser tratados igualmente, evitando-se a taxação de um produto de acordo com o país de onde é originário, em consonância com o princípio de não discriminação dos produtos de acordo com sua origem. As regras do livre comércio, previstas pelo GATT, prescrevem uma liberalização generalizada, atingindo todo o comércio mundial.

O Artigo XXIV do GATT descreve a exceção possível ao “Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida” - a Integração Regional. Os países podem estabelecer um Acordo de Livre Comércio ou uma União Aduaneira sem que isso seja considerado desrespeito às regras do GATT. Trata-se do chamado “Regionalismo Aberto”: os países buscam aumentar as trocas entre si, sem, contudo, impedir as trocas com os demais países (por isso “aberto”). Nesse sentido, alguma liberalização comercial é alcançada, mesmo que restrita aos membros do acordo comercial. Ao não impedir o comércio com os demais países, não há prejuízo para o comércio global.

No contexto do pós-guerra, surgiram diversas iniciativas de Integração Regional entre diferentes grupos de países: APEC, NAFTA, UE, MERCOSUL, ASEAN. Em 1994, com a fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC), os princípios e as normas do GATT foram mantidos na nova Organização Internacional.

O objetivo da integração econômica é o incremento do comércio entre os países. Acordos comerciais diminuem ou eliminam barreiras ao comércio, como tarifas elevadas ou quotas de exportação. A diminuição dos preços dos produtos trocados traz ganhos para os produtores voltados para exportação e tende a aumentar a concorrência interna com produtos importados, diminuindo o preço para os consumidores. Para os produtores locais, contudo, a concorrência com produtos importados mais baratos pode ser vista como uma ameaça.

O processo de globalização, a partir dos anos 90 do século XX, torna a competição entre as empresas transnacional, cruzando fronteiras entre os países e acirrando a concorrência por mercados. O aumento no fluxo de mercadorias, novos meios de transporte, a velocidade das comunicações, a informatização da produção e das vendas transformaram a dinâmica econômica, exigindo novas estratégias para a atuação das firmas (BESANKO *et al.*, 2012).

Para os Estados nacionais, a globalização impunha a busca por estratégias para venda em novos mercados, ao mesmo tempo em que não era vantajosa a

adoção de uma postura isolacionista em um contexto de profundas mudanças tecnológicas. Nesse contexto é pensado o Mercosul, como um bloco econômico que implementa a integração comercial entre os países do Cone Sul, mas que permite espaço para o aprofundamento do comércio também com outras partes do mundo, especialmente Estados Unidos e Europa.

2.2. MERCOSUL

Apoiado na noção de Regionalismo Aberto, o desenho institucional do Mercosul permitiria a ampliação do comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, sem, contudo, isolá-los de oportunidades comerciais com outros países. Conforme descreve Janina Onuki:

Ao contrário de experiências anteriores de blocos regionais, formados com um caráter basicamente protecionista, o processo de integração regional do Cone Sul inseria-se na noção de *regionalismo aberto*. Nessa concepção, a integração levaria os países, inicialmente, a um processo de abertura econômica e permitiria, por meio da associação a outros países, criar novas possibilidades de inserção internacional e de fortalecimento da capacidade de barganha nas negociações com outros países ou fóruns multilaterais (ONUUKI, 2006, p.304).

O processo de integração entre os países sul-americanos remonta aos anos 60 do século XX, quando foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) formada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai e influenciada pelo pensamento da CEPAL. Em agosto de 1980 foi instituída a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) pelo Tratado de Montevideu, prevendo a adoção gradual de um mercado comum latino-americano pela adoção de preferências tarifárias e pela eliminação de restrições não-tarifárias.

O Mercosul insere-se dentro do arcabouço institucional da ALADI. Esta estimula o estabelecimento de acordos de liberalização comercial entre os países membros, como forma de incrementar a integração entre as economias do bloco e estimular a queda das tarifas. Em 1985 foi assinada a Declaração de Iguazu pelos presidentes de Argentina (Raúl Alfonsín) e Brasil (José Sarney), firmando o entendimento para a elaboração de um acordo comercial entre os antigos rivais no Cone Sul.

O Mercosul foi criado pelo Tratado de Assunção assinado em março de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Tratado prevê o estabelecimento de um

Mercado Comum com as seguintes características: livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; uma tarifa externa comum e uma política comercial comum em relação a terceiros Estados; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; harmonização da legislação dos membros.

No momento de sua fundação, o Mercosul também previa a sua expansão para outros países da ALADI:

The designation Common Market of the South, proposed by the coordinator of the Paraguayan delegations to the Common Market Group, Ambassador Antonio López Acosta, was chosen because it incorporated two concepts: the final goal of the association was indeed the creation of a common market, and it allowed prospective enlargements to other LAIA countries. The acronym Mercosur was reportedly coined by the Argentine Undersecretary of Foreign Trade Raúl Ochoa (GARDINI, 2007, p. 821).

Após um período de transição, o Mercosul entra em vigor em 1994. Trata-se de um processo de integração ainda incompleto. A Integração econômica pode ser dividida em fases: 1- Área de Livre Comércio, na qual são eliminadas as tarifas no comércio entre os países; 2 - União Aduaneira, quando os países membros implementam uma tarifa única no comércio com terceiros; 3 – Mercado Comum, no qual há livre movimentação de fatores de produção; 4 – União Econômica, quando os países aprofundam a integração, harmonizando políticas macroeconômicas e monetárias.

O Mercosul é considerado uma união aduaneira incompleta, pois não eliminou as barreiras tarifárias de todos os produtos, vigorando ainda uma grande lista de exceções envolvendo produtos importantes na pauta comercial de seus membros. Além disso, a Tarifa Externa Comum (TEC) implementada em 1995 também não envolve a totalidade dos produtos, dificultando uma maior integração entre as cadeias produtivas dos países membros.

A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum, em 1995, se criou o segundo mercado comum do mundo, aprofundou as contradições do processo, agravadas pela desvalorização do real em 1999 e pela crise de insolvência da Argentina em 2001. Nesse ano, recuava-se em sua implantação e estabeleciam-se mecanismos que comprometiam a própria zona de livre comércio. (CERVO; BUENO, 2014, p. 517).

A tarifa externa comum, em teoria, torna o Mercosul uma união aduaneira, um estágio de integração mais aprofundado do que uma área de livre comércio. Na prática, trata-se de uma união aduaneira imperfeita, na medida em que as listas de

exceções limitam o comércio intrabloco e mesmo a TEC não consegue abarcar todos os produtos importados pelo bloco, a depender da sensibilidade de cada país para liberalização comercial nos diferentes mercados.

Segundo Krugman e Obstfeld, a diferenciação entre uma área de livre comércio envolve dificuldades políticas e administrativas. A área de livre comércio, por permitir que o produto oriundo de determinado país entre sem pagar tarifas, gera a obrigação administrativa de determinar se o produto foi efetivamente produzido no solo daquele país, algo um tanto complexo no mundo atual com cadeias de produção globalizadas. A União Aduaneira, por sua vez, resolveria tal problema na medida em que todos os países teriam a mesma tarifa e, portanto, o produto de terceiros sempre pagaria o mesmo, independentemente do ponto de entrada na união aduaneira.

Em poucas palavras, a diferença entre uma área de livre comércio e uma união aduaneira é a seguinte: a primeira é politicamente simples, mas uma dor de cabeça administrativa; a segunda é exatamente o contrário.

Primeiro o caso de uma união aduaneira. Uma vez estabelecida tal união, a administração das tarifas é relativamente fácil: os bens devem pagar tarifas quando cruzam a fronteira da união, mas dali em diante podem ser enviados livremente de um país ao outro. (...) Contudo, para fazer com que esse sistema simples funcione, os países devem estar de acordo quanto às alíquotas das tarifas: o imposto deve ser o mesmo se a carga for descarregada em Marselha, Roterdã ou Hamburgo; afinal, se não fosse assim, os importadores escolheriam sempre o porto de entrada mais barato. (...)

A administração de uma área de livre comércio que não seja uma união aduaneira exige não apenas que os países continuem verificando bens na fronteira, mas que especifiquem um conjunto de 'regras de origem', capazes de determinar se um bem tem direito de cruzar a fronteira sem pagar tarifas" (KRUGMAN; OBSTFELD, 2007, p. 182).

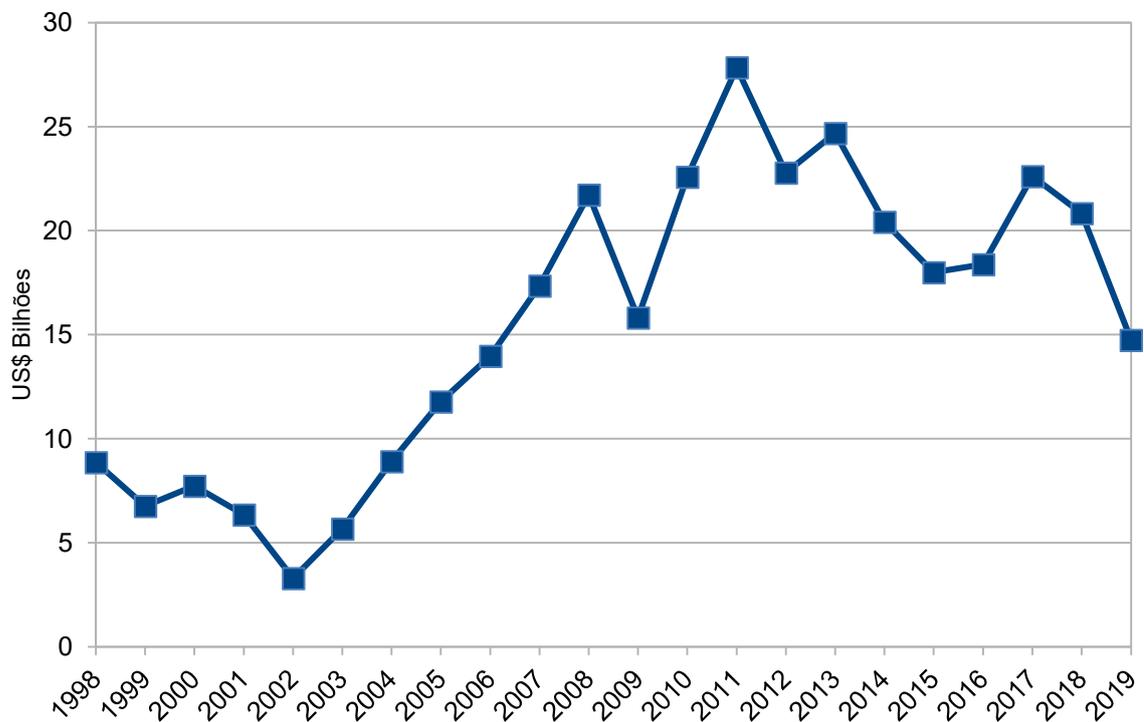
Para construir um mercado comum no cone sul, foi criada uma organização com personalidade jurídica internacional por meio do Protocolo de Ouro Preto de 1994. Em 1998 foi assinado o Protocolo de Ushuaia, conhecido como "cláusula democrática", pelo qual um membro pode ser suspenso caso ocorra uma ruptura democrática no governo, cláusula já aplicada contra o Paraguai - suspenso do bloco em 2012 devido ao impeachment do Presidente Lugo - e contra a Venezuela - admitida no bloco no período em que o Paraguai, país que relutava em aprovar sua incorporação, está suspenso do bloco, é por sua vez suspensa em 2017 devido à aplicação da cláusula democrática contra o regime de Maduro.

A organização internacional Mercosul é formada pelo Conselho do Mercado Comum, formado por Ministros da Economia e Chanceleres dos países membros do bloco; pelo Grupo Mercado Comum, formado por representantes diplomáticos dos países e pela Comissão de Comércio do Mercosul. As deliberações do bloco atravessam, portanto, um longo caminho e passam pelo crivo do Executivo de cada país. Setores sensíveis para os países, como automóveis, açúcar e trigo são debatidos extensamente pelo bloco, muitas vezes com avanços lentos ou imperceptíveis.

A importância do Mercosul para o Brasil pode ser verificada pelo fluxo de exportações brasileiras para os demais países do bloco. O comércio do Brasil com o Mercosul demonstrou significativo incremento entre 1997, início da série disponibilizada pela plataforma ComexStat do Ministério da Economia, e 2019. As exportações brasileiras para o Mercosul passaram de um valor de 9 bilhões de dólares em 1997 para US\$ 14,8 bilhões em 2018. No período ocorreu aumento de 133%. Trata-se, portanto, de um incremento significativo no fluxo de exportações do Brasil, demonstrando a importância que o Mercosul adquiriu para o país, a despeito do processo de integração do bloco estar incompleto. Conclui-se que as exportações brasileiras para os demais países (Argentina, Uruguai e Paraguai) beneficiou-se da existência do Mercosul.

O **Gráfico 1** mostra a evolução das exportações brasileiras para o Mercosul entre 1997 e 2019. Os dados de exportação do Brasil utilizados nesta Monografia foram retirados da plataforma ComexStat do Ministério da Economia. Os valores considerados são *Free on Board (FOB)* - os custos de transporte e seguro da carga recaem sobre o exportador, até o embarque da mercadoria no navio.

Gráfico 1. Exportações brasileiras para países do Mercosul
1997 - 2019 FOB US\$ Bilhões



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

A análise do Gráfico 1 permite observar que o aumento das exportações do Brasil para o Mercosul não é contínuo, tendo apresentado expansão, ainda que com avanços e recuos ao longo dos anos. Tais variações decorrem de fatores conjunturais. Pode-se inferir que o principal fator refere-se à situação da economia argentina, nosso principal parceiro no Mercosul. A Argentina possui um mercado consumidor de quase 50 milhões de pessoas, contra uma população de 7 milhões do Paraguai e 5 milhões do Uruguai.

As exportações para o Mercosul baixaram ao menor valor da série em 2002 (US\$ 3,3 bilhões), em um momento difícil da economia Argentina, e foram aumentando quase linearmente até 2008. A crise financeira de 2008 parece ter afetado as exportações de 2009, que recuaram a um patamar mais baixo, mas voltaram a crescer no ano seguinte, para atingir o ápice da série em 2012, de 28 bilhões de dólares. A partir de 2014, as exportações anuais do Brasil para o Mercosul oscilam em torno de 20 bilhões de dólares, até 2019, quando ocorreu novo recuo para os US\$ 14,8 bilhões citados anteriormente.

Os principais parceiros comerciais do Brasil atualmente são a China, a União Europeia e os Estados Unidos. Em seguida o Mercosul. Em 2019, o Brasil exportou

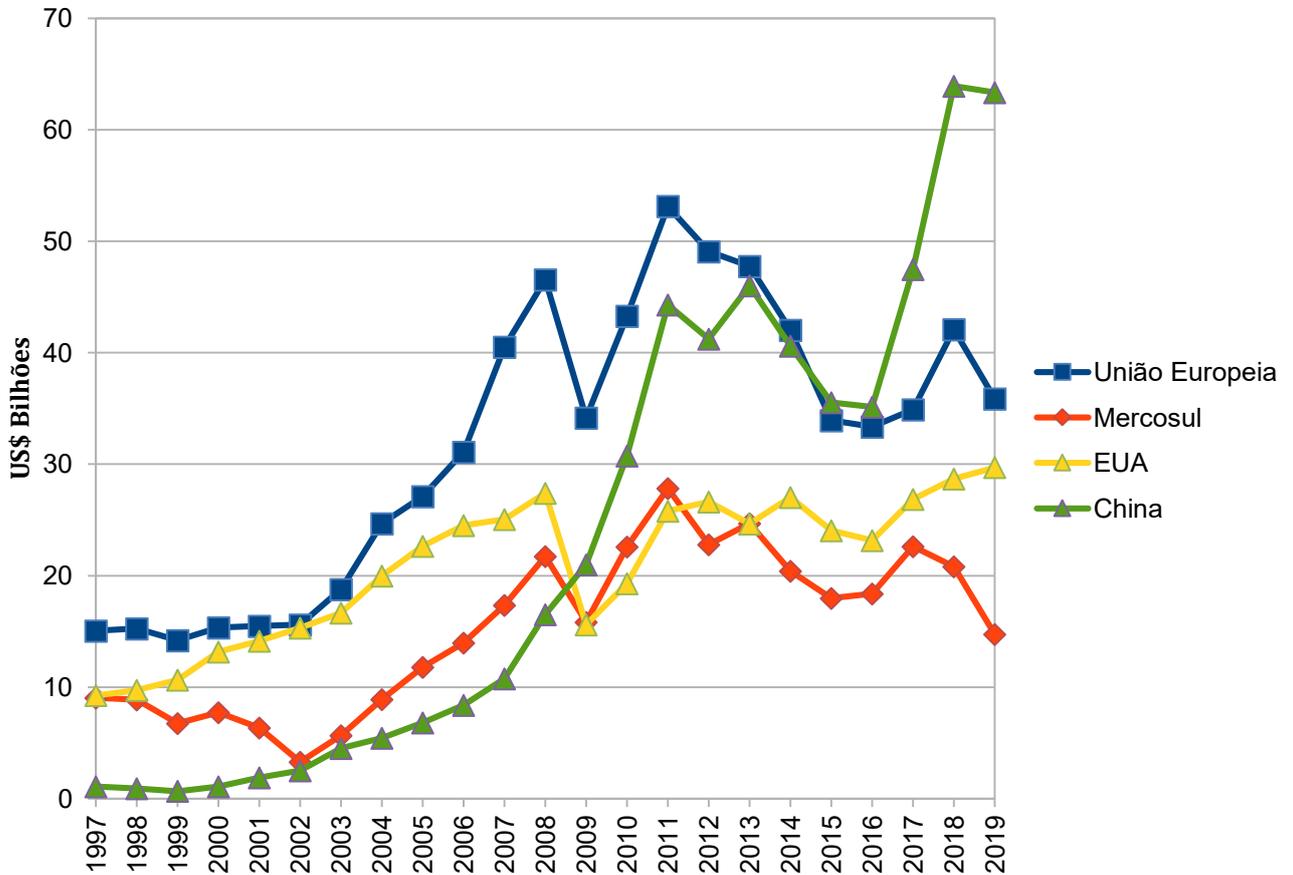
US\$ 225 bilhões. Deste total, 63 bilhões para a China (28%), US\$ 36 bilhões para a União Europeia (16%), US\$ 30 bilhões para os EUA (13%) e 14,8 bilhões para o Mercosul (7%). O Brasil exportou também US\$ 12 bilhões (5%) para os países do Sudeste Asiático que compõe a ASEAN (Indonésia, Tailândia, Malásia, Filipinas, Vietnã, Laos, Camboja, Singapura, Myanmar e Brunei), US\$ 11 bilhões para o Oriente Médio (4,8%) e US\$ 7,5 bilhões para a África (3,3%). As exportações para a Oceania atingiram 770 milhões em 2019 (os dados são do ComexStat, Ministério da Economia).

No ano de 2020, a economia global foi fortemente impactada pelas consequências da pandemia do coronavírus, o que deverá ter impacto negativo nas exportações brasileiras no ano. Trata-se de um ano atípico, mas é possível supor que a retomada da economia a partir do retorno das atividades produtivas farão com que o Brasil volte a exportar justamente aqueles produtos nos quais já era mais competitivo, provavelmente mantendo parcerias comerciais já estabelecidas nos últimos anos.

O “ranking” de maiores compradores do Brasil em 2019 era liderado pela demanda chinesa por nossas matérias primas, como ferro e soja. A pauta de exportações brasileira é relativamente diversificada, mas é plausível afirmar que o Brasil seja mais competitivo em produtos do agronegócio como carne, soja, açúcar, entre outros, e seja menos competitivo para produtos industrializados na comparação com os EUA e a União Europeia. O avanço tecnológico nesses lugares é maior, o que impacta na produtividade do trabalho. Nas trocas comerciais com o Mercosul, pode-se considerar que a indústria brasileira está em melhor situação de competição, sendo de valor relevante as vendas da indústria automobilística brasileira para a Argentina. Ressalte-se, por fim, que as exportações para a União Europeia são significativas e um incremento do comércio entre os países do Mercosul e a UE após o Acordo Comercial terá efeito positivo nas exportações.

O **Gráfico 2** mostra a evolução das exportações do Brasil para os principais destinos compradores:

**Gráfico 2. Evolução das exportações brasileiras para principais destinos
1997 - 2019 FOB US\$ Bilhões**



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

A China, principal destino das exportações brasileiras atualmente, inicia a série com um valor extremamente baixo de 1 bilhão de dólares em 1997. Em 2011, já havia alcançado o valor de US\$ 44 bilhões em 2019, aumento alavancado basicamente pela venda de produtos primários (minério de ferro, soja, frango, carne suína). A União Europeia era a maior compradora do Brasil, mas foi ultrapassada pela China. Considerando o ápice das exportações para a União Europeia em 2012 no valor de US\$ 49 bilhões e o montante de US\$ 36 bilhões exportados em 2019, pode-se supor que há espaço para avanços das vendas brasileiras para a UE.

A União Europeia possui barreiras tarifárias e não-tarifárias para importação de produtos, e a eventual remoção de parte ou de toda barreira para produtos brasileiros tenderia a tornar nossos produtos mais competitivos no mercado europeu, na concorrência com outros países. A entrada em vigor do Acordo Mercosul-UE tende a melhorar a competitividade dos produtos brasileiros na Europa. A conquista de mais

espaço no mercado europeu, por sua vez, aumenta a importância da União Europeia como parceira comercial do Brasil.

2.3. UNIÃO EUROPEIA

A história da União Europeia é bem longa, remontando ao final da Segunda Guerra Mundial e à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951. No contexto da reconstrução material e social da Europa, a integração econômica era vista como um elemento essencial para a superação de rivalidades entre potências. Após debates envolvendo diversos países europeus, as bases da integração europeia são lançadas pelo Plano Schuman de 1950, com a proposta francesa de subordinar o conjunto da produção de carvão e aço de Alemanha, França e países do entorno a uma Alta Autoridade, responsável por controlar a produção e venda. O aço e o carvão eram vistos como produtos essenciais, sem os quais a guerra seria materialmente impossível.

Fracasadas las gestiones con el Reino Unido, Jean Monnet diseña una Europa de base franco-alemana, fijando su atención tan sólo en dos grandes productos: el carbón y el acero, materiales esenciales para el armamento y para la industria. La internacionalización de estos dos productos impediría una nueva guerra y acabaría con las demandas de Alemania Federal sobre el Ruhr (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997).

O Tratado de Roma em 1957 criou a Comunidade Econômica Europeia, formada por França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Desde então, diversos outros países europeus aderiram ao bloco. No Tratado de Paris (1972) surge o termo União Europeia. Além da livre circulação de fatores, há a coordenação de políticas em diferentes setores. Surge a Política Agrícola Comum, unificando as políticas agrícolas dos membros, inclusive no que se refere a subsídios para produção.

No ano de 1985 é criado o chamado “Espaço Schengen”, isto é, os membros da UE que aderiram ao tratado de 1985 comprometem-se a permitir a livre circulação de pessoas dentro da Europa, tratando membros do tratado como se fossem nacionais.

O tratado de Maastricht de 1992 é chamado de Tratado da União Europeia (TUE), quando foram criadas as instituições do Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, além de uma política de segurança e uma política externa comuns. Em 1º de janeiro de 1999 é lançado o Euro, moeda única europeia adotada por 19 dos 27 Estados membros - o Reino Unido nunca adotou o

Euro. O tratado de Lisboa de 2009 extinguiu a expressão “Comunidades Europeias” e instituiu a Personalidade Jurídica internacional da União Europeia.

Em sua evolução, a União Europeia constituiu-se como uma união política e monetária, superando assim as etapas de integração de uma união aduaneira e um mercado comum. Trata-se de uma organização com estrutura complexa, representando simultaneamente sua população e seus Estados nacionais em diferentes níveis. Atualmente, a União Europeia é formada por diferentes tipos de órgãos:

A estrutura orgânica atual da União Europeia é composta de: (I) órgãos de direção política; (II) órgãos de direção, decisão e execução; (III) órgãos de controle; (IV) órgãos auxiliares, consultivos, administrativos e de apoio financeiro. Os primeiros são compostos pelo Conselho da União Europeia e pelo Conselho Europeu; os segundos, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia; os terceiros, pelo Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e pelo Tribunal de Contas; e, os últimos, por diversos órgãos de variadas índoles, que auxiliam as principais instituições na consecução de seus objetivos (KAKU, 2003, p. 253).

As propostas legislativas precisam ser aprovadas na Comissão Europeia, presidida atualmente pela alemã Ursula von der Leyen, antes de irem para o Parlamento Europeu e para o Conselho, os colegisladores da UE. O Parlamento Europeu é formado por 705 deputados eleitos diretamente, distribuídos em 22 comissões e organizados em 7 grupos políticos em função de afinidades políticas e não por nacionalidades. O Conselho é formado pelos chefes de Estado ou de Governo dos países reunidos.

Trata-se de uma estrutura de caráter supranacional, na qual os Estados tiveram que ceder parte de sua soberania em alguns assuntos e acatar a primazia jurídica da UE: as normas da UE substituem as normas de cada país em temáticas nas quais foi cedida competência à UE. Formou-se o Direito Comunitário, interpretado pelo Tribunal de Justiça Europeu. Segurança, defesa, diplomacia, direitos humanos e comércio são alguns temas nos quais os países membros da UE atuam de maneira unificada.

São membros da União Europeia a maioria (27) dos países europeus. Participam da UE: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Checa, Romênia e Suécia. Segundo o site da União Europeia, o Reino Unido saiu da UE em 31 de janeiro de 2020 (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Um acordo de liberalização comercial dará potencialmente ao Mercosul (e, portanto, ao Brasil) acesso à mercados diversificados e com poder de compra relativamente mais elevado. O acesso a tais mercados dificilmente viria em negociações alternativas a um Acordo Mercosul-UE. Daí sua grande importância. Por outro lado, o acordo também libera ainda mais os mercados locais para os bens e serviços europeus, o que pode dinamizar ou mesmo contrair atividades atualmente em atuação na região.

2.4. A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO COMERCIAL MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA

A despeito das diferenças, a negociação entre os blocos fez sentido para os governos dos países envolvidos. O acesso aos mercados europeus atrai especialmente os produtores agrícolas dos membros do Mercosul e o anúncio do acordo entre os blocos foi celebrado como um grande êxito dos países envolvidos nas negociações para liberalização comercial.

Com as negociações no âmbito da OMC caminhando vagarosamente, o acordo mostrou-se como uma alternativa interessante de incremento do comércio exterior dos países envolvidos. Até certo ponto surpreendente, em especial tendo em vista as declarações iniciais do governo eleito em 2018 de que o Brasil não via o Mercosul como prioridade (EXAME, 2018).

A conclusão do acordo reflete a possibilidade real de aproximação entre os dois blocos, já vislumbrada desde a década de 90.

A UE e o Mercosul compartilham a vontade de superar as disputas ou rivalidades nacionais. Já são conhecidas as comparações feitas da recente aliança portenho-brasileira com a aliança franco-alemã. São países que por séculos se encaravam de uma maneira muito diferente. (GRABENDORFF, 1997, p. 102)

A implementação de uma política de liberalização comercial com a União Europeia não é uma alternativa isenta de riscos para os países do Cone Sul. Historicamente, as relações comerciais traduzem os diferentes estágios de desenvolvimento de cada região, ecoando a exploração econômica de séculos passados, nos quais o exclusivo comercial na relação entre Metrôpoles e Colônias trazia graves consequências para as últimas. Tal herança histórica, se já bastante modificada pela emancipação política trazida pela descolonização, acabou por dar

origem a um padrão de relação de troca entre os países europeus e suas antigas colônias.

Em termos de composição, o comércio entre o Mercosul e a União Europeia mostra um perfil típico de comércio Norte-Sul: os países do Mercosul são exportadores de produtos intensivos em recursos naturais (de origem agrícola ou mineral), enquanto os países europeus exportam majoritariamente bens manufaturados, de maior valor agregado. (...) O peso dos produtos agrícolas na pauta de exportações do Mercosul para a EU – assim como o nível elevado de proteção às importações destes produtos e a sensibilidade deste setor – explica em parte a preocupação nas negociações com estes produtos. (CASTILHO, 2003, p. 216, 217)

As negociações com a União Europeia, portanto, aparecem como uma grande oportunidade e um potencial risco para o Mercosul e, por conseguinte, para o Brasil. O país é o principal parceiro latino-americano da União Europeia (PATRÍCIO, 2009), com produtos competitivos no setor do agronegócio e mesmo produtos industrializados brasileiros poderiam aumentar suas exportações para a UE, como produtos químicos, produtos de papel e papelão, calçados, chapéus e similares, maquinaria, equipamentos elétricos e equipamentos de transporte (FLÔRES, 2003).

Segundo projeções do Ministério da Economia, o Acordo firmado com a UE traria impacto positivo sobre a economia brasileira, gerando um incremento do PIB nacional de até 125 bilhões de dólares nos próximos 15 anos (EL PAÍS, 2019). A União Europeia, porém, tem em sua Política Agrícola Comum (PAC) uma fonte importante de benefício a seus produtores (KRUGMAN; OBSTFELD, 2007). Além disso, a UE utiliza barreiras fitossanitárias para proteção da produção local, impedindo a importação de produtos mais baratos de outros países (RIBEIRO, 2011).

Dentro deste marco teórico, buscou-se analisar os potenciais ganhos que poderão trazer o Acordo para o Brasil, no interior do marco institucional delimitado pelas negociações Mercosul-UE.

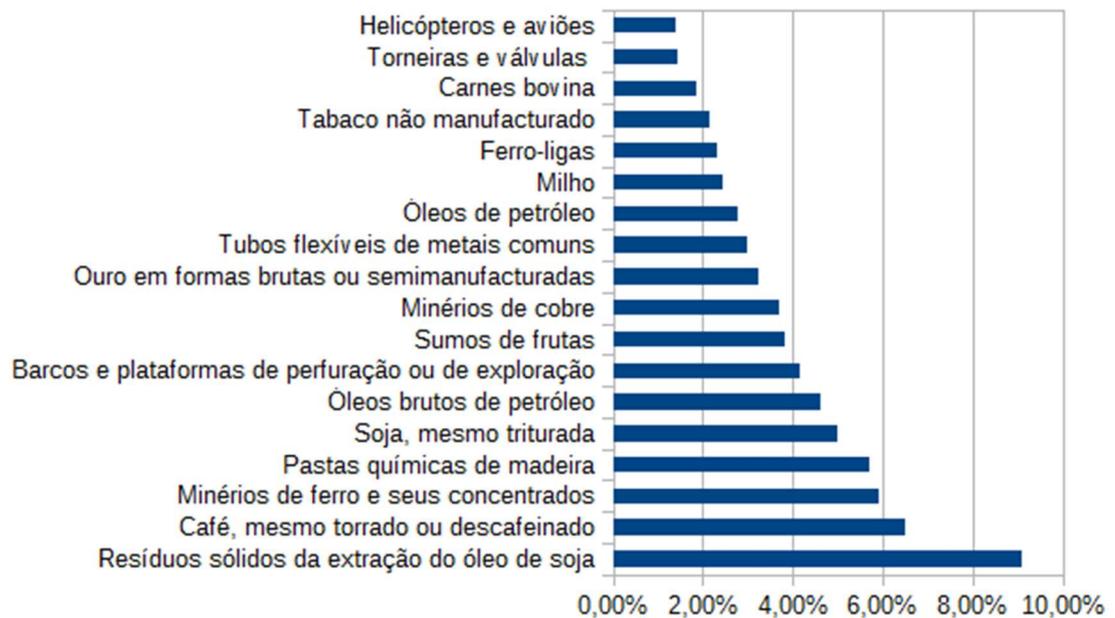
3. O COMÉRCIO BRASILEIRO COM A UNIÃO EUROPEIA (1997 - 2019)

A análise referente aos produtos exportados pelo Brasil envolve a seleção de um determinado nível de detalhamento de cada produto. A nomenclatura utilizada pelo Comex Stat - Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) - envolve o cadastro do produto em seções e capítulos, em até 8 dígitos: quanto mais dígitos, mais detalhado o produto. Um produto típico de exportação pelo Brasil como o café, por exemplo, pode ser considerado genericamente (café) ou dividido de maneira mais detalhada em subgrupos: - café torrado, não descafeinado; - café torrado, descafeinado; café em grãos, não torrado.

Por um lado, ao analisar a importância do produto para as exportações do país, pode ser interessante considerar as exportações de café genericamente. Para identificar o perfil do comércio entre o Brasil e os países europeus, por exemplo, pode ser adequado agrupar os produtos em grandes grupos, como bens agrícolas e bens industriais. Por outro lado, para visualizar os impactos do acordo comercial Mercosul-UE, pode ser interessante identificar o grau de detalhamento definido pelas cláusulas do acordo: o acordo diz textualmente que terão suas tarifas eliminadas o café torrado e solúvel (ITAMARATY, 2019) - e possivelmente o café não torrado não será beneficiado da mesma maneira, podendo ter sua tarifa atual mantida.

Analisando os dados do ComexStat das exportações do Brasil para a União Europeia utilizando-se a Nomenclatura Comum do Mercosul SH4 (4 dígitos), destaca-se a exportação de produtos da extração de óleo de soja, café, minérios de ferro, soja e óleos brutos como os principais itens exportados. Há bens industriais que também são exportados para a União Europeia, relacionados à indústria química – como pastas químicas de madeira – além de itens agrupados como barcos e plataformas de perfuração ou de exploração, e como helicópteros e aviões, como mostra o **Gráfico 3**.

Gráfico 3. Distribuição dos principais produtos exportados segundo NMC SH4 2019



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

Utilizando-se um nível maior de detalhamento, com 8 dígitos, observa-se a exportação de óleo de soja no valor de 2,4 bilhões de dólares (6,7% do total de produtos exportado para a UE), café não torrado em US\$ 2,3 bilhões (6,5%), pasta química de madeira com US\$ 2 bilhões (5,7%), ferro (US\$ 1,8 bilhões, 5%), soja (US\$ 1,8 bilhões, 5%), óleos brutos de petróleo (US\$ 4,7 bilhões, 4,7%), plataformas de perfuração (US\$ 1,5 bilhões, 4,2%). Outros produtos entre as principais exportações para a UE são minérios de cobre e tubos flexíveis de ferro, conforme se observa na **Tabela 1**.

Tabela 1. Principais produtos exportados para a UE, distribuído por Descrição NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) - 8 dígitos

Descrição NCM	2019 - US\$ Milhões FOB	%
Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja	2.391	6,66%
Café não torrado, não descafeinado, em grão	2.323	6,47%
Pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução	2.038	5,68%
Minérios de ferro e seus concentrados, exceto as piratas de ferro ustuladas	1.809	5,04%

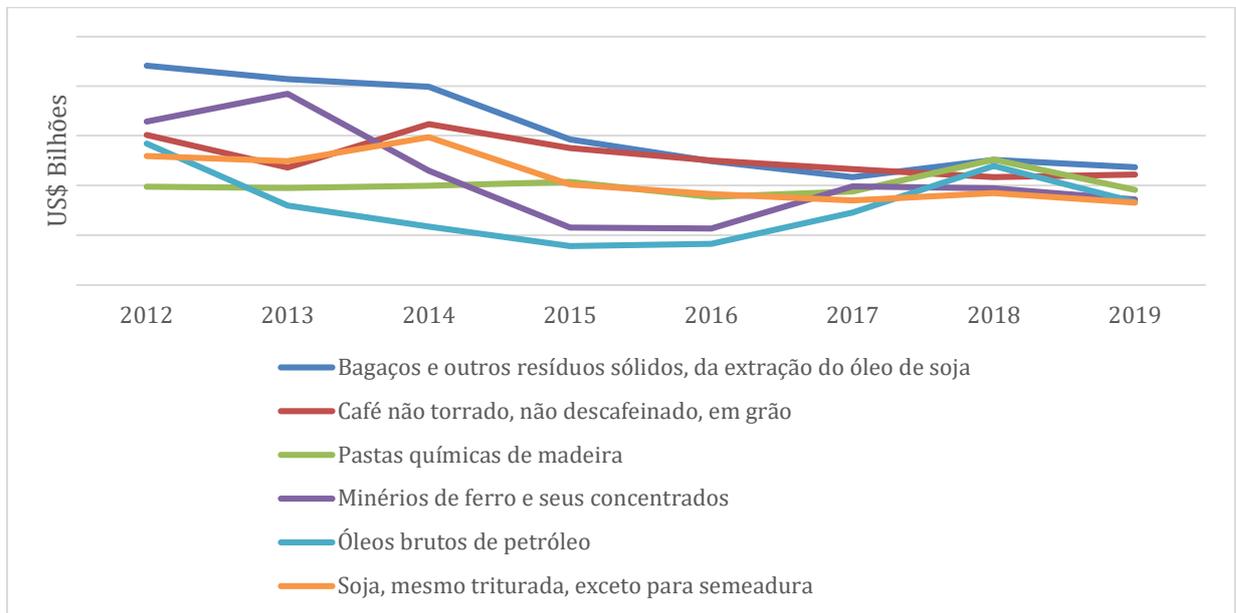
Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura	1.796	5,00%
Óleos brutos de petróleo	1.664	4,64%
Plataformas de perfuração ou de exploração, flutuantes ou submersíveis	1.498	4,18%
Outros minérios de cobre e seus concentrados	1.102	3,07%
Outros tubos flexíveis de ferro ou aço	1.064	2,97%

Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

Considerando as variações anuais entre os produtos exportados, os principais produtos exportados entre 2012 e 2019 são o bagaço de soja, o café não torrado, pastas químicas de madeira, minérios de ferro, óleos brutos de petróleo e a soja. Mesmo considerando eventuais aumentos ou diminuição nos valores exportados para cada um dos produtos, mantiveram-se como os principais produtos, com valores exportados entre US\$ 1 bilhão e US\$ 5 bilhões, em 2013, como mostra o **Gráfico 4**.

Gráfico 4. Evolução das exportações brasileiras para EU, por descrição NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) – 8 dígitos

2012 - 2019 US\$ Bilhões FOB

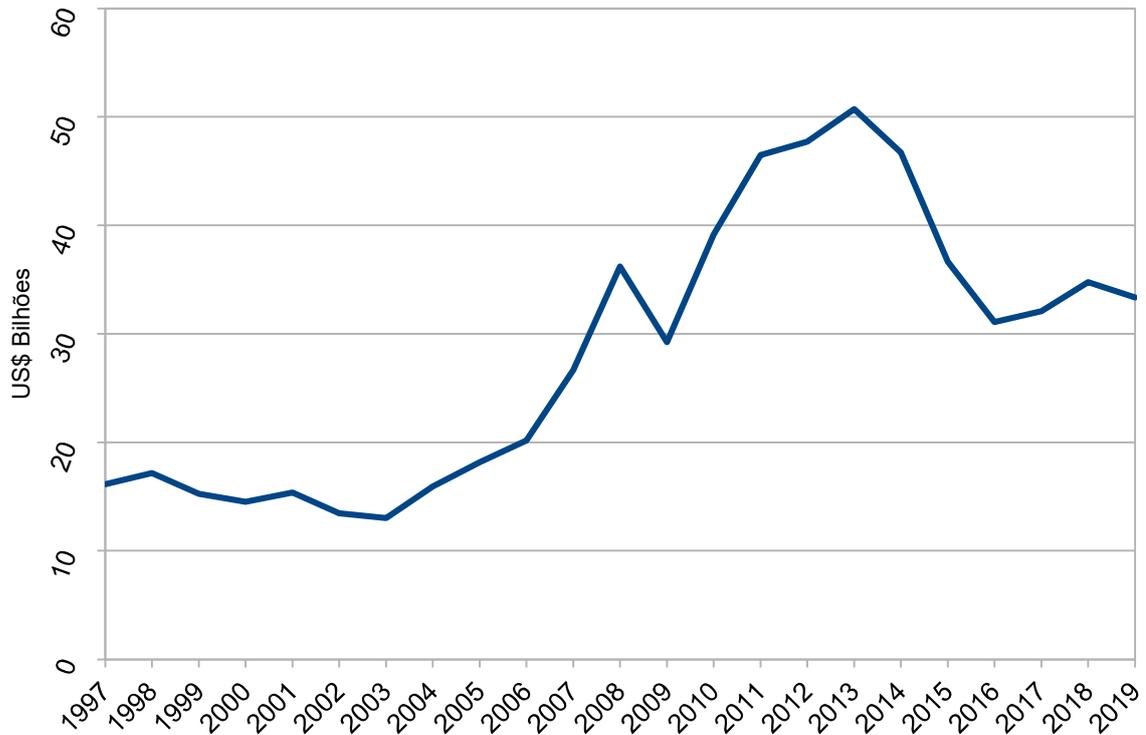


Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

As importações brasileiras originárias da União Europeia alcançaram o patamar de 34 bilhões de dólares em 2019. O ápice das importações brasileiras da UE ocorreu

em 2013, quando o Brasil importou 50 bilhões de dólares, conforme mostra o **Gráfico 5**.

**Gráfico 5. Evolução das importações brasileiras da UE
1997 - 2019 FOB US\$ Bilhões**



Fonte : BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Elaborado pelo autor.

No que se refere aos tipos de produtos, as importações do Brasil são mais diversificadas do que nossas exportações. Os dados mostram cerca de 5.400 itens exportados pelo Brasil de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul, enquanto as importações dividem-se em cerca de 7.400 produtos. Indústrias desenvolvidas são capazes de oferecer uma série de ferramentas, máquinas, reagentes, produtos farmacêuticos, veículos e muitos outros produtos industrializados. A **Tabela 2** mostra os produtos com maior valor importados da UE.

Tabela 2. Distribuição dos principais produtos importados da UE, por Código NCM

Descrição NCM	2019 – US\$ Milhões FOB	%
Naftas para petroquímica	849	2,55%
Outras gasolinas, exceto para aviação	682	2,05%
Outros produtos imunológicos, apresentados em doses ou acondicionados para venda a retalho	532	1,60%
Outros fungicidas apresentados de outro modo	499	1,50%
Outros compostos heterocíclicos contendo 1 ciclo pirazol, não condensado	448	1,35%
Outros tubos flexíveis de ferro ou aço	438	1,31%
Outros medicamentos contendo compostos heterocíclicos heteroátomos nitrogenados, em doses	380	1,14%
Outros medicamentos com compostos heterocíclicos, etc, em doses	380	1,14%
Automóveis com motor explosão, 1500 < cm ³ <= 3000, até 6 passageiros	364	1,09%
Outros cloretos de potássio	364	1,09%

Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

A queda dos preços de produtos industrializados importados pelo Brasil aumenta a competição estrangeira, o que é positivo para os consumidores que passam a pagar menos. Para os indivíduos, acesso a bens industrializados é muito desejável.

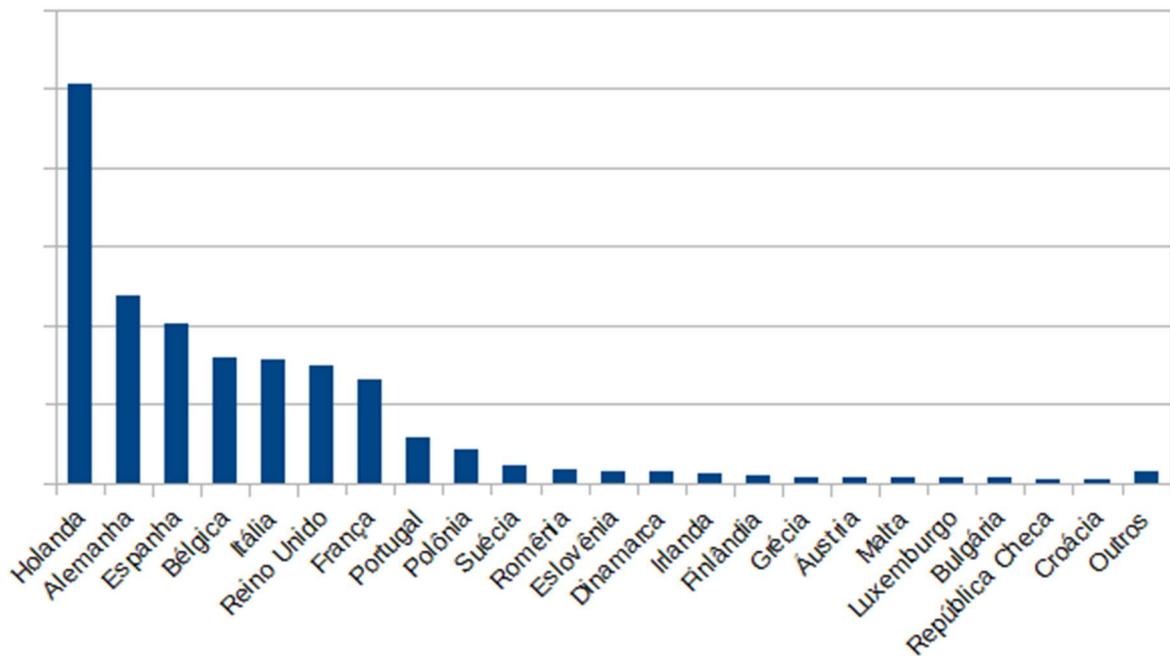
Muitas vezes, os compradores de produtos importados como máquinas e equipamentos são indústrias nacionais. O menor preço de máquinas importadas pode ter impacto positivo sobre algumas empresas. Porém, nos casos em que a indústria nacional compete com o produto importado, a chegada de bens a preços mais baixos pode colocar o desempenho da empresa brasileira em xeque.

Quanto aos países da União Europeia que são destinos para os produtos brasileiros, destacam-se principalmente Holanda, Alemanha, Espanha, Bélgica, Itália e França (O Reino Unido compra mais do Brasil do que a França, mas saiu da UE). No caso da Holanda, as exportações brasileiras somaram 10 bilhões de dólares em 2019 (Valor FOB), mais do que o dobro das exportações para o segundo maior

comprador de produtos brasileiros, a Alemanha (US\$ 4,7 bilhões FOB), o que poderia ser explicado pelo fato da Holanda ser tradicionalmente um importante porto de desembarque e escoamento de mercadorias reexportadas - parte dos produtos exportados pelo Brasil como matéria bruta para a Holanda provavelmente são reprocessados e vendidos para outros países.

Os principais países compradores de produtos brasileiros são as nações mais ricas - com a possível exceção de Portugal como oitavo maior destino das exportações brasileiras na frente de países mais ricos como Suécia e Dinamarca, mas com laços históricos com o Brasil e geograficamente mais próximo. Países pequenos e nações mais pobres do leste europeu são destinos de menor relevância. O **Gráfico 6** mostra os principais destinos das exportações brasileiras para a UE em 2019:

Gráfico 6. Principais destinos das exportações brasileiras para a UE em 2019

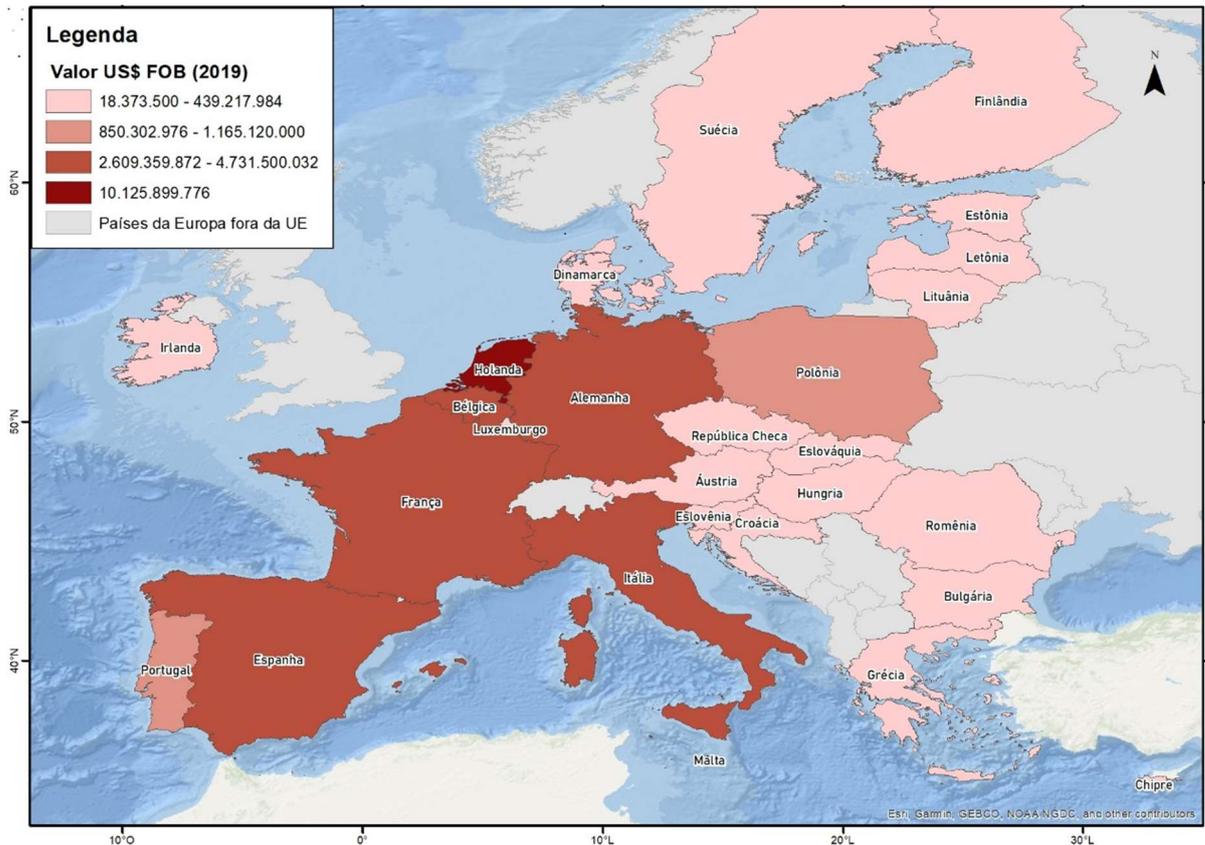


Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

As informações sobre as exportações brasileiras para a União Europeia podem ser melhor visualizadas cartograficamente na Figura 1. O mapa a seguir mostra a distribuição espacial dos países da União Europeia e mostra a classificação de acordo com o valor das exportações brasileiras. Pode-se observar a maior relevância dos países da Europa Central, com destaque para a Holanda. A própria UE constituiu-se a partir da Europa Central e países dos balcãs e da Europa Oriental mais próximos da

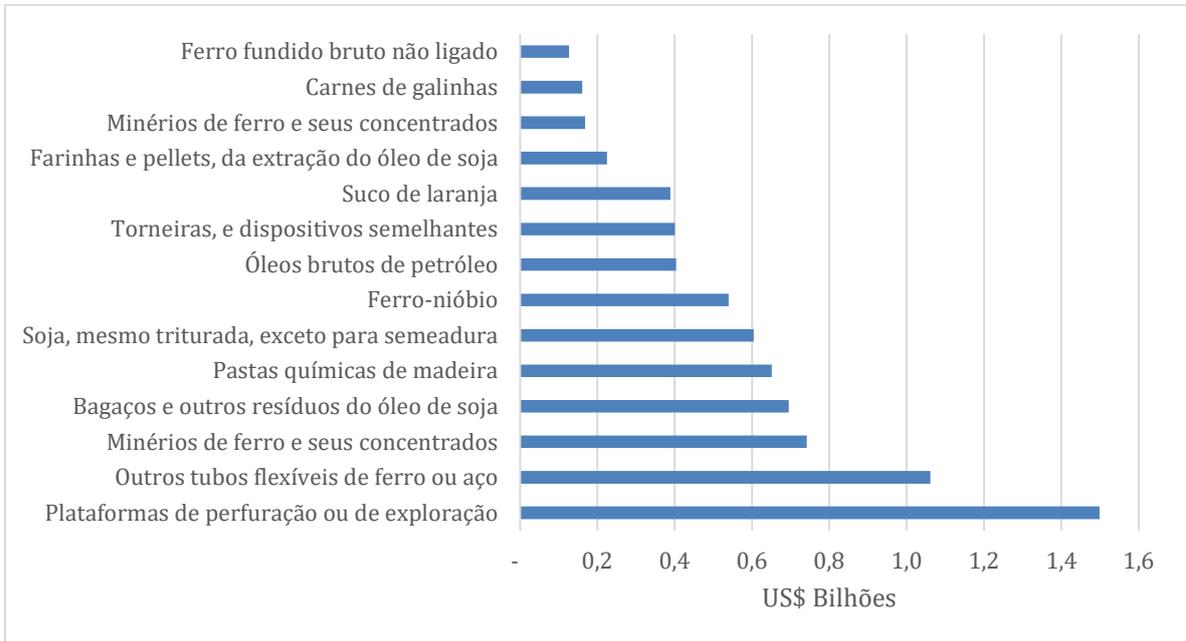
Rússia não ingressaram no bloco. A Turquia pleiteia entrada. O mapa foi elaborado com os dados da ComexStat (2019) por meio do software ArcGis 10.8.1. Foram utilizadas 4 classes, definidas com quebras naturais, de acordo com o valor exportado para cada país.

Figura 1. Destinos das exportações brasileiras para os países da UE em 2019



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

Entre os principais produtos exportados para a Holanda, maior comprador do Brasil, estão as plataformas de perfuração e exploração (US\$ 1,5 bilhão), tubos de ferro ou aço (US\$ 1,1 bilhão), minério de ferro (US\$ 742 milhões) e bagaço de óleo de soja (US\$ 695 milhões). Apesar da liderança das plataformas, a maior parte dos principais produtos exportados para a Holanda são bens agrícolas e minérios, como é possível observar no **Gráfico 7**.

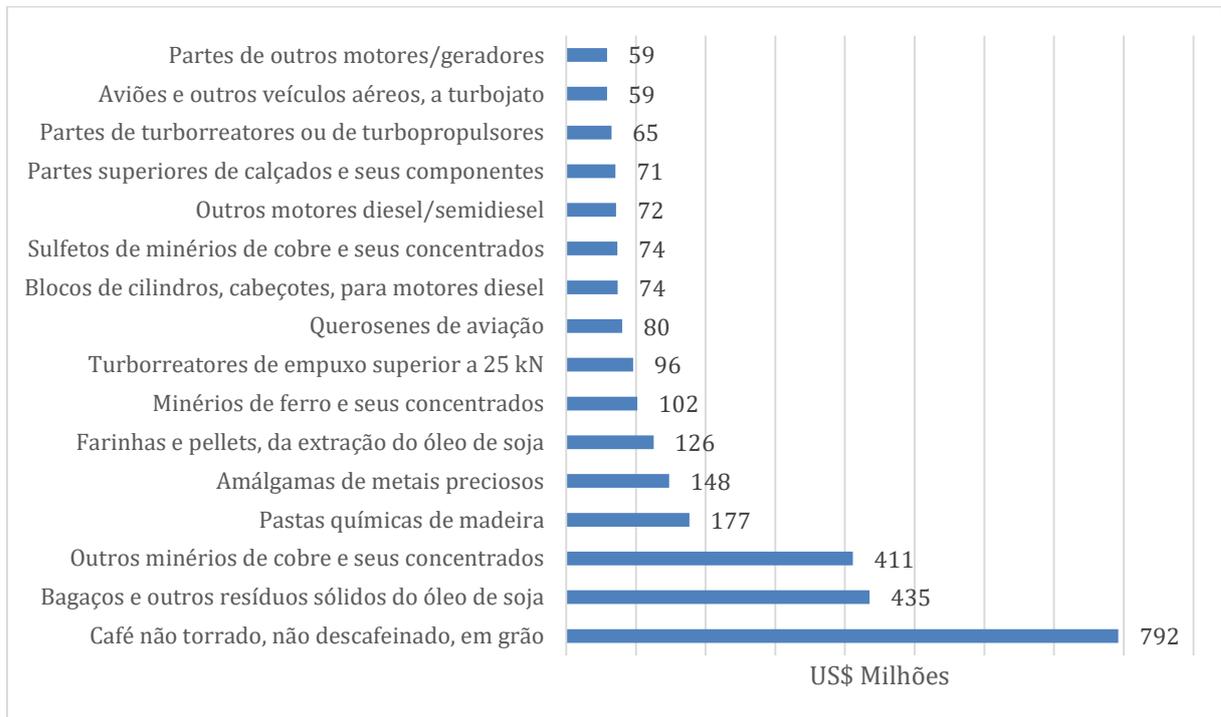
Gráfico 7. Principais produtos brasileiros exportados para a Holanda em 2019

Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

O segundo principal destino para as exportações brasileiras na União Europeia é a Alemanha, para onde foram vendidos em 2019 4,7 bilhões de dólares FOB. O principal produto exportado para a Alemanha é o café não torrado, em grão, cujo valor alcançou 792 milhões de dólares em 2019. Bagaços e outros resíduos do óleo de soja somaram 435 milhões de dólares e minérios de cobre US\$ 411 milhões.

Em que pese a maior concentração de produtos agrícolas e minérios nas vendas brasileiras para a Alemanha, destacam-se também produtos industrializados, de maior valor agregado. A venda de turborreatores de empuxo somou 96 milhões de dólares; blocos de cilindros para motores diesel somaram US\$ 74 milhões e aviões e outros veículos aéreos a turbojato somaram 59 milhões de dólares, o que demonstra a relevância do comércio brasileiro com o país, como pode ser visto no **Gráfico 8**.

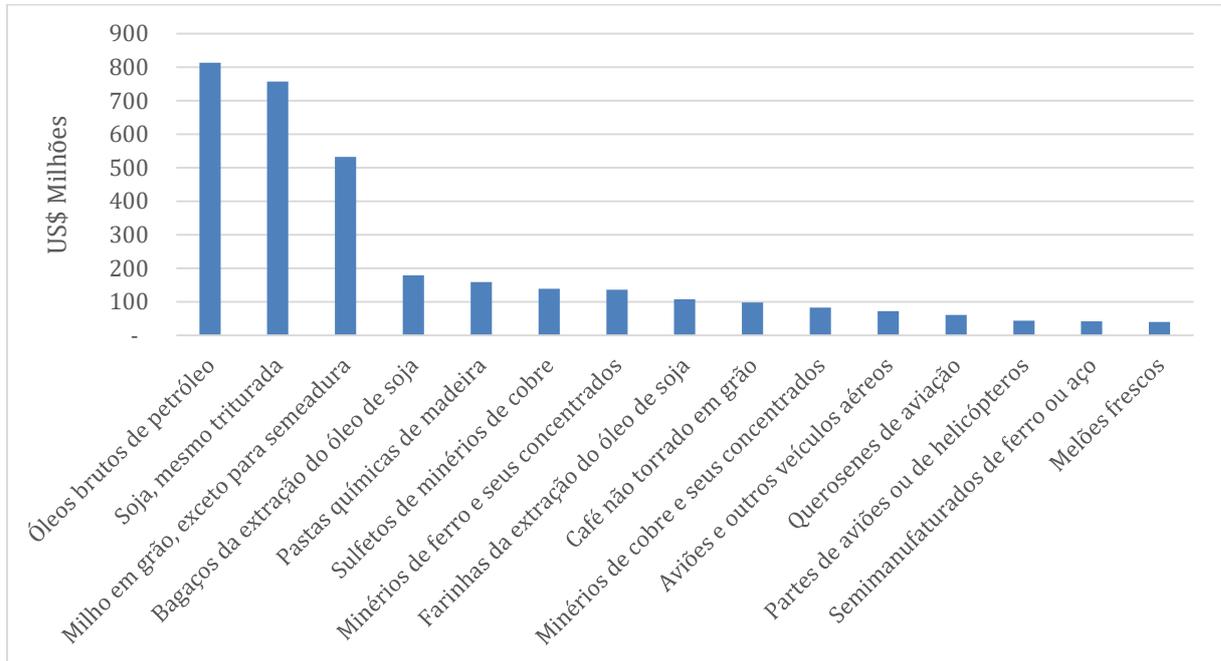
Gráfico 8. Principais produtos exportados para a Alemanha em 2019. NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

Por fim, o terceiro destino mais relevante na União Europeia para as exportações brasileiras é a Espanha. O principal produto vendido são óleos brutos de petróleo (813 milhões de dólares), soja (US\$ 757 milhões) e milho (US\$ 532 milhões), o que reproduz o padrão de venda de commodities agrícolas e minerais. Há também venda de aviões (US\$ 83 milhões), partes de aviões ou helicópteros (US\$ 44 milhões) e produtos semimanufaturados de ferro ou aço (US\$ 42 milhões), ainda que em menor quantidade, como mostra o **Gráfico 9**.

Gráfico 9. Principais produtos exportados para a Espanha em 2019. NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

Da análise precedente foi possível identificar os principais produtos que são exportados pelo Brasil para a União Europeia. Óleo de soja, café, minérios, carnes e pastas químicas são alguns dos itens que se destacam, e que por isso supõe-se que serão positivamente afetados pela redução tarifária com a implementação do acordo comercial. Projeta-se, portanto, a partir da identificação dos produtos que são efetivamente exportados atualmente.

Na seção seguinte, faremos uma breve análise de cláusulas do texto acordado entre Mercosul e União Europeia, a partir do que foi divulgado pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro. As partes ainda estão em processo de revisão técnica final antes da liberalização tarifária entrar finalmente em vigor. Mas é plausível afirmar que o que será implementado refletirá basicamente o texto atual, tendo-se em vista a divulgação da assinatura do acordo, em que pese ser necessário ainda sua ratificação.

4. GANHOS DE COMÉRCIO PROJETADOS COM A ENTRADA EM VIGOR DO ACORDO MERCOSUL-UE

As negociações para o acordo entre Mercosul e União Europeia foram concluídas, mas o acordo ainda não está em vigor. É necessária ainda a realização dos procedimentos legais para internalização do tratado de ambos os lados. O texto divulgado pelo Itamaraty, portanto, ainda não tem valor legal (ITAMARATY, 2019). É possível realizarmos projeções sobre uma eventual entrada em vigor do acordo comercial, mas são apenas cenários, não afirmações.

Segundo Resumo Informativo elaborado pelo governo brasileiro em 4 de julho de 2019 (ITAMARATY, 2019), o acordo modifica de maneira relevante a liberalização comercial para as exportações brasileiras:

Antes do acordo, apenas 24% das exportações brasileiras, em termos de linhas tarifárias, entravam livres de tarifas na UE. Após a desgravação prevista no acordo, 92% das importações do MERCOSUL e 95% das linhas tarifárias entrarão livres de tarifas na UE. Incluídas as linhas com desgravação parcial (quota, preço de entrada e preferência fixa), a oferta europeia se eleva a 99% do volume de comércio. O MERCOSUL, por sua vez, liberalizará 91% das importações originárias da UE e 91% das linhas tarifárias após a desgravação prevista no acordo.

A oferta da UE está dividida em cestas de desgravação tarifária de 0, 4, 7 e 10 anos, além de casos de desgravação parcial. 92% das importações provenientes do MERCOSUL terão uma eliminação de tarifas em um prazo de 10 anos. As cestas do MERCOSUL estão divididas em cestas de desgravação de 0, 4, 8, 10 e 15 anos, além de casos de desgravação parcial. 72% da oferta do MERCOSUL se desgravarão em um prazo de 10 anos (ITAMARATY, 2019).

O Itamaraty afirma que a União Europeia liberalizará 82% do volume de comércio e 77% das linhas tarifárias no setor agrícola e dará acesso preferencial ao Mercosul. Terão suas tarifas eliminadas o café torrado e solúvel, fumo manufaturado e não manufaturado, abacates, limões e limas, melões e melancias, uvas de mesa, maçãs, peixes, crustáceos e óleos vegetais. As exportações brasileiras que entram livres de tarifas passarão de 24% das linhas tarifárias para 95% das linhas tarifárias.

O acordo também prevê uma ampliação dos quantitativos de produtos aos quais a União Europeia impõe quotas de importação: carne bovina (99 mil toneladas peso carcaça), suína (25 mil toneladas) e de aves (180 mil toneladas peso carcaça); açúcar (180 mil toneladas), etanol (450 mil toneladas etanol industrial e 200 mil toneladas etanol para outros usos), arroz (60 mil toneladas), mel (45 mil toneladas),

milho (1 milhão de toneladas) e cachaça (2.400 toneladas para o produto em granel). A União Europeia liberalizará 82% do volume de comércio e 77% das linhas tarifárias dos produtos agrícolas, enquanto o Mercosul liberalizará 96% do volume de comércio e 94% das linhas tarifárias nesse setor.

Com relação aos bens industriais, a União Europeia reduzirá 80% das tarifas quando o acordo entrar em vigor e eliminará suas tarifas em até 10 anos. O Mercosul liberalizará 91% do comércio em volume e linhas tarifárias. O Mercosul terá melhorias nas exportações de químicos, máquinas, equipamentos médicos, autopartes, têxteis, calçados e metais.

Após o anúncio político do acordo realizado em 2019, seria feita revisão técnica e jurídica do acordo e tradução para línguas oficiais das partes. No Brasil, o acordo passa por votação no Congresso e publicação de decreto presidencial. A Comissão Europeia encaminhará o acordo ao Conselho da União Europeia e será encaminhado para o Parlamento Europeu.

Para além das exportações, as importações brasileiras também serão afetadas. Segundo o Itamaraty, o Mercosul importou mais de 30 bilhões de dólares da UE em 2018. Com o acordo, malte, whisky e azeite oriundos da UE terão isenção tarifária; queijo, leite em pó e fórmula láctea infantil terão cotas de importação pelo Mercosul de volume crescente e tarifa decrescente em 10 anos; garrafas de até 5 litros de vinho e champagne terão liberalização tarifária em 8 anos; e espumante com preços acima de 8 dólares por litro livre de tarifação (SENADO, 2019).

É possível descrever como as regras de restrição de importação prejudicam o bem-estar de consumidores. Cidadãos do Mercosul continuarão pagando tarifação em espumante com preço abaixo de 8 dólares por litro, por exemplo. Com a taxa de câmbio de 1 dólar = 5,3 reais em 05 de agosto de 2020, isso significa que espumantes importados de países como França, Itália, Espanha ou Portugal com valores inferiores a 42 reais sofrerão tarifação por parte do Mercosul. Em que se beneficiaria a população brasileira: pagando mais caro em um espumante francês de 40 reais, ou esperando 8 anos para pagar champagne e vinhos de até 5 litros sem tarifas?

O consumidor nacional não se beneficiaria, mas o produtor nacional sim. Na medida em que o espumante chega com um valor mais caro ao mercado, é beneficiado o produtor nacional pela tarifa ou pela imposição de quotas de exportação.

Tarifas sobre espumantes europeus podem ajudar a manter negócios de produção de espumante na Serra Gaúcha, por exemplo. O governo do país fica entre

o objetivo de aumentar o fluxo de comércio com outros países e as pressões de setores afetados pelas medidas de liberalização comercial internamente.

O óleo de soja é um produto mencionado no acordo - terá sua tarifa zerada (ITAMARATY, 2019). Considerando as exportações de óleo de soja em 2019, como o acordo não está em vigor, o preço do óleo de soja brasileiro vendido na União Europeia em 2019 sofreu tarifação. Se o preço do óleo = $P(o)$, tal que o preço do óleo de soja brasileiro vendido na UE é formado pelo valor recebido pelo exportador brasileiro do óleo de soja - chamaremos $P(x)$ - acrescido do valor do imposto cobrado pelo governo do país europeu (t), logo:

$$P(o) = P(x) + t \text{ (tributos)} \quad (1)$$

Se os tributos forem zerados ($t=0$) quando o acordo entrar em vigor, $P(o)$ tenderá a se aproximar de $P(x)$, aproximando-se do valor pelo qual exporta o produtor brasileiro. O produto brasileiro, com o preço mais barato, tende a ganhar mercado de outros vendedores de óleo de soja. Os principais exportadores de óleo de soja são a Argentina, o Brasil, os EUA, o Paraguai e a Holanda. Um incremento de 5% nas exportações brasileiras de óleo de soja para a UE poderia representar mais de US\$ 100 milhões em exportações. Argentina e Paraguai também serão beneficiados pelo acordo.

O acordo prevê isenção também para o café e melhoria nas condições de venda de produtos químicos do Mercosul, o que seguindo o raciocínio aplicado para o óleo de soja - considerando que o valor das exportações dos 3 produtos é um pouco superior a US\$ 2 bilhões cada - apenas esses 3 produtos poderiam gerar uma receita de exportação de 300 milhões de dólares a mais.

Além das tarifas, o acordo prevê avanços em produtos nos quais a União Europeia impõe cotas às importações: carnes, açúcar, etanol, arroz, mel, milho e cachaça. Uma cota de exportação estabelece um limite para entrada daquele produto exportado pelo Mercosul. Ao limitar a entrada do produto importado, o produtor europeu beneficia-se de um preço de mercado na Europa mais alto do que seria alcançado sem as quotas, pois a entrada de produto importado aumentaria a quantidade ofertada no mercado europeu, levando à diminuição da quantidade demandada e redução do preço. Os consumidores europeus perdem parcela de seu excedente, que é parte apropriada pelo consumidor local, parte por aqueles

exportadores que conseguiram entrar no mercado europeu, e outra parte é renda perdida. A ampliação das cotas aumenta a renda somente do produtor que consegue participar, não é extensivo a todo o setor. De fato, a manutenção das cotas, mesmo com a ampliação negociada, representa a permanência de um forte mecanismo de defesa comercial por parte da UE.

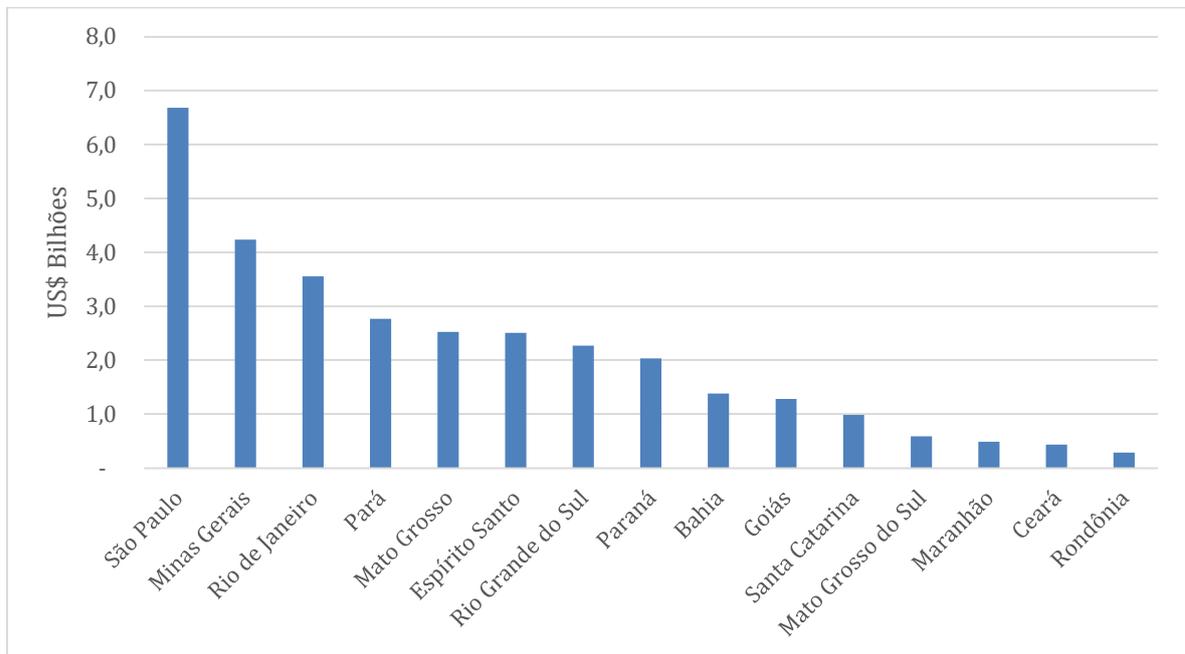
Os princípios de livre comércio, emanados pela OMC, pregam a eliminação de todas as barreiras comerciais. Caso seja impossível acabar com todas as barreiras, é preferível barreiras tarifárias a barreiras não tarifárias. Isso porque as tarifas possuem um efeito objetivo e mensurável: com uma tarifa de 30% *ad valorem*, ou de 100 reais por tonelada, é possível estimar com alguma certeza o efeito sobre o preço final ao consumidor do produto, tornando claro o tamanho do prejuízo para os outros países ou o grau de proteção propiciado ao produtor.

No caso das cotas, por sua vez, o efeito observado é a manutenção de preços mais altos do produto, aumentando o excedente do produtor e diminuindo o excedente do consumidor, com a diferença em relação às tarifas de que não há criação de receita para o governo. Para calcularmos o prejuízo supõe-se que o preço de equilíbrio é mais baixo. O quanto mais baixo, porém, é determinado pela curva de oferta dos produtores, uma regressão difícil de ser calculada com precisão. Adicionalmente, o uso das cotas pode ser combinado com outras barreiras não tarifárias, como subsídios ao produtor nacional e barreiras técnicas e fitossanitárias.

A União Europeia possui regras rígidas de controle, a pretexto de garantir padrões de qualidade elevados para consumidores exigentes, mas que podem disfarçar mecanismos de bloqueio à competição. Por todos esses fatores, é difícil avaliar qual seria o preço de equilíbrio dos produtos do agronegócio na Europa e se os produtores locais conseguiriam competir com tais preços. Em uma eventual situação de crise para produtores locais, a UE pode sofrer pressões políticas internas para tornar sua política comercial mais restritiva.

Os ganhos comerciais do Brasil com a implementação do acordo de liberalização comercial com a União Europeia podem afetar de maneira diferente cada estado brasileiro. Os estados que mais exportam bens para a União Europeia estão localizados no Sudeste: em 2019, São Paulo exportou US\$ 6,7 bilhões, Minas Gerais US\$ 4,2 bilhões e Rio de Janeiro US\$ 3,6 bilhões. Em seguida vem Pará (US\$ 2,8 bilhões) e Mato Grosso e Espírito Santo (US\$ 2,5 bilhões). Santa Catarina exportou 980 milhões de dólares para a União Europeia em 2019, conforme o **Gráfico 10**.

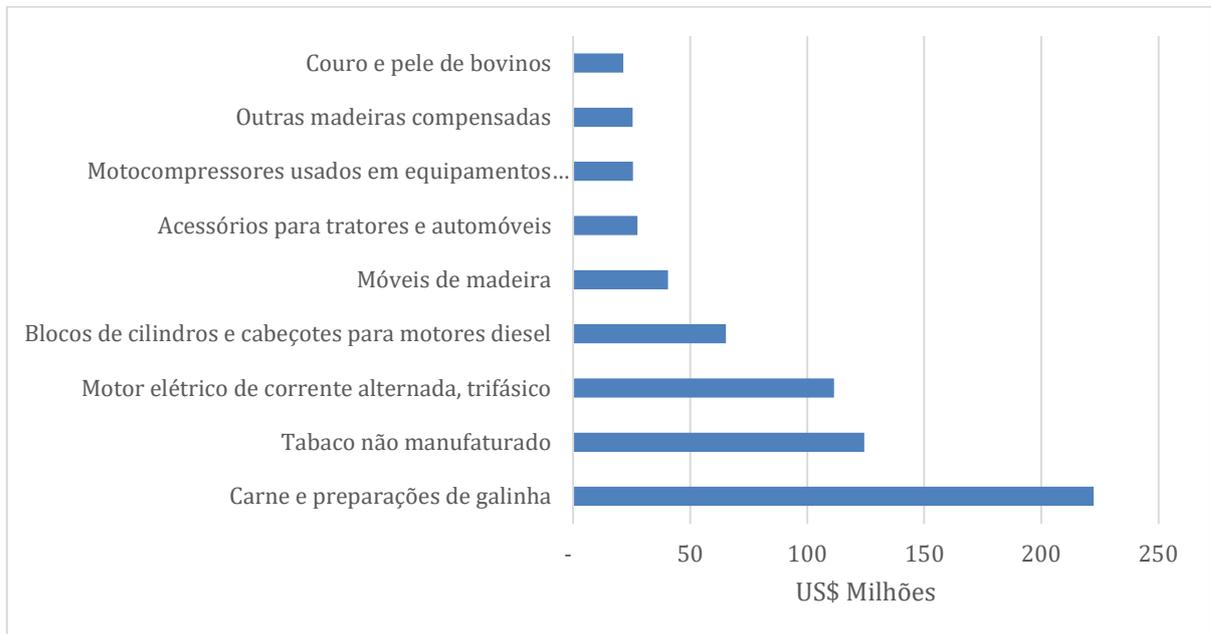
Gráfico 10. Distribuição das exportações brasileiras para a União Europeia em 2019 por UF que mais exportam



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Elaborado pelo autor.

Entre os produtos exportados por Santa Catarina para a União Europeia em 2019, destacam-se carnes e preparados de frango – 222 milhões de dólares –, tabaco – 124 milhões de dólares – e motores elétricos – US\$ 111 milhões. O **Gráfico 11** apresenta os principais produtos exportados pelo estado de Santa Catarina para a União Europeia em 2019.

Gráfico 11. Principais exportações catarinenses para a União Europeia em 2019



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Elaborado pelo autor.

Santa Catarina pode se beneficiar pela implementação do acordo de liberalização comercial com o aumento na quota de exportação brasileira de carnes para a União Europeia e a eliminação das tarifas sobre o fumo – o texto prevê a eliminação das tarifas sobre o produto. No caso de um aumento de 5% na quota de exportação brasileira de carne de frango, por exemplo, e considerando uma eventual manutenção da proporção do que valor exportado por cada estado, Santa Catarina poderia ter um acréscimo nas exportações de carne de frango de US\$ 11,1 milhões. (US\$ 222 milhões exportados em 2019 x 0,05).

No caso do tabaco, o trabalho de Costa & Freitas (2007) aponta que a tarifa aplicada pela União Europeia na época era relativamente elevada, tendo sido calculada pela OMC em 18,3%. Segundo o Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco – SINDITABACO – a União Europeia é o principal mercado brasileiro do produto. Em 2019, o Brasil exportou US\$ 2,1 bilhões do produto (SINDITABACO, 2020), o que faz com que Santa Catarina responda por mais de 10% do tabaco exportado para a UE. A eliminação das tarifas sobre o tabaco faria com que o produto brasileiro ficasse mais competitivo com relação ao tabaco originário de outros países. Supondo um crescimento de 10% nas exportações, o ganho para Santa Catarina poderia representar US\$ 22 milhões.

5. CONCLUSÃO

A conclusão do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia em 2019 foi um sucesso diplomático alcançado pelos países envolvidos. No Brasil, foi recebido como uma boa surpresa, um estímulo para o aumento do comércio internacional do país, proporcionalmente pequeno - o país respondeu por 1,2% das exportações e 1% das importações globais, respectivamente na 27ª e 28ª posições globais, segundo relatório da OMC de 2019 (VALOR, 2020). Há relatos de que o país teria cedido em alguns pontos nas negociações para facilitar a conclusão do acordo, o que mostra a importância com que é enxergada pelo país a melhoria das condições de troca com os países europeus.

Certamente, não passa despercebido aos países que o fato de o Mercosul envolver a soma dos mercados consumidores de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai torna um acordo mais interessante da perspectiva da União Europeia. Não por acaso as conversas entre Mercosul e UE prosperaram e puderam chegar a um acordo. O Mercosul mostra-se assim não como empecilho para eventuais negociações bilaterais diretas de cada país, mas como algo que fortalece os países do Cone Sul com a União Europeia, formada por países mais ricos e mais fortes politicamente.

Concluído em 2019, o acordo ainda não percorreu todo o caminho institucional para aprovação definitiva pelas partes. Países da União Europeia sinalizaram que a sua implementação poderia estar em risco, em virtude de atitudes do governo brasileiro com as quais não concordavam, especialmente na área ambiental. O Brasil registrou aumento relevante do desmatamento e enfrenta incêndios em grandes áreas de vegetação, o que vem sendo apontado como falha ou inadequação grave da política ambiental do país.

O governo brasileiro parece pouco sensível às críticas, ainda que adote tom conciliador. Chegou a afirmar que os problemas ambientais poderiam se agravar se o acordo não entrasse em vigor (G1, 2020), o que mostra perspectiva bem diferente da expressada por seus críticos. A própria entrada em vigor do acordo, nesse contexto, parece incerta: os países europeus críticos ao Brasil podem acabar prevalecendo e

impedindo a ratificação do texto, mesmo se tiverem mais um interesse econômico em impedir a entrada de produtos brasileiros do que genuína preocupação com o meio ambiente. Agricultores franceses, por exemplo, poderiam perder mercado na competição com produtos brasileiros, e o discurso crítico de Emmanuel Macron ao Brasil pode servir para impedir a diminuição das tarifas para entrada de produtos brasileiros.

Trata-se, portanto, de terreno traiçoeiro tentar prever os benefícios advindos pelo acordo, já que é possível que sequer entre em vigor. Não foi, contudo, exercício em vão: fica demonstrada a importância dos acordos comerciais para a melhoria das exportações brasileiras, sobretudo para os bens nos quais o país é mais competitivo. O Brasil poderia obter ganhos de comércio de mais de 300 milhões de dólares – apenas Santa Catarina poderia ganhar mais de US\$ 33 milhões. Mais acordos devem ser negociados, dentro e fora do Mercosul, no interesse das relações bilaterais e da população brasileira.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia**. Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Ed. Juruá, 2011.

BESANKO, David; *et al.* **A Economia da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (org.). **Exportações e Importações**. 2020. Base de Dados ComexStat. Acesso em: 23/08/2020. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASTILHO, Marta. Acordo Mercosul – União Europeia: Perspectivas das exportações de manufaturados para o mercado europeu. In: MARCONINI, Márcio; FLÔRES, Renato (orgs.) **Acordo Mercosul-União Europeia: Além da agricultura**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2014.

COSTA, Cinthia Cabral da; FREITAS, Rogério Edivaldo. “Tarifas agrícolas Europeias: mensuração e análise entre produtos”. **Estudos Econômicos**. V. 37, n. 1, São Paulo, Jan/Mar. 2007. Acessado em 04/11/2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612007000100007

EL PAÍS. “Mercosul e União Europeia sela esperado acordo após 20 anos de negociações”. 28/06/2019. Acessado em 23/11/2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/28/economia/1561741745_016799.html

EXAME. “Paulo Guedes diz que Mercosul não será uma prioridade. Isso é ruim?” 30/10/2018. Acessado em 13/11/2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-uma-prioridade-isso-e-ruim/>

FERNANDES, Marcelo; WEGNER, Rubia. Integração Regional: o Mercosul na enseada das orientações políticas. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v. 7, n. 13, Jan/Jun. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/81248/49733> (acessado em 02/09/2019)

FLÔRES, RENATO. O Alargamento da União Europeia e as Negociações Mercosul-UE: Uma nota preliminar. In: MARCONINI, Márcio; FLÔRES, Renato (orgs.) **Acordo**

Mercosul-União Europeia: Além da agricultura. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

GARDINI, Gian Luca. Who invented Mercosur?. **Diplomacy and Statecraft**, v. 18, p. 805-830, Taylor & Francis Group, LLC, 2007.

G1. “Problemas ambientais podem se ‘agravar’ se acordo Mercosul-UE não entrar em vigor, diz governo”. 22/09/2020. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/22/problemas-ambientais-podem-se-agravar-se-acordo-mercosul-ue-nao-entrar-em-vigor-diz-governo.ghtml>

GRABENDORFF, Wolf. As relações União Europeia-Mercosul. In: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, Fundação (org.). **O Brasil, a União Europeia e as Relações Internacionais**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.

HUME, David. **Na Enquiry concerning Human Understanding**. New York: Oxford University Press, 2007.

ITAMARATY. **Texto do Acordo - União Europeia**. 12/07/2019. Acessado em 05/04/2020 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>

KAKU, William Smith. **O atual confronto político-institucional da união europeia:** a organização internacional e o federalismo em questão. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional:** teoria e política. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

LLORENTE, Rafael Muñoz de Bustillo; PERALES, Rafael Bonete. **Introducción a la Unión Europea**. Un análisis desde la economía. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

ONUJI, JANINA. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antonio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil:** temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

PATRÍCIO, Raquel. As relações entre a União Europeia e a América Latina – o Mercosul neste enquadramento. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes. **Brasil – União Europeia – América do Sul:** anos 2010-2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio. **Historia de la Unión Europea**. Madrid: Editorial Dykinson, 1997.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. A Política Agrícola na Agenda de Negociações entre a União Europeia e o Mercosul. In: SILVA, Karine de Souza. **As relações entre União Europeia e a América Latina:** convergências e divergências da agenda birregional. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economia**. Mem Martins: Printer Portuguesa, 1991.

SENADO. “Acordo Mercosul-UE deve baratear produtos, mas forçar eficiência e produtividade”. Brasília: Agência Senado, acessado em 22/10/2019.

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercosul-ue-deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-produtividade>

SINDITABACO – SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DO TABACO - (Brasil) (org.). **Sobre o Setor**. Acesso em: 21/10/2020. Disponível em: <http://www.sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/exportacoes>

UNIÃO EUROPEIA (org.). **Países**. 2020. Acesso em: 18/06/2020. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt

VALOR ECONÔMICO. “Brasil mantém posição no comércio mundial”. 08/04/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/google/amp/mundo/noticia/2020/04/08/brasil-mantm-posio-no-comrcio-mundial.ghtml>