

Panorama e desafios do comércio agroindustrial Brasil – UE¹

Bianca Palhares Piccirillo²
Marília Petrini Rodrigues Cruz³
Sílvia Helena Galvão de Miranda⁴

Resumo – Aspectos das relações comerciais entre a União Europeia e o Brasil, país-membro do Mercosul, foram analisados neste trabalho, com ênfase nos principais grupos de produtos agropecuários da pauta importadora europeia total e da pauta importada do Brasil em 2015–2019. O Brasil desempenha papel significativo como fornecedor de produtos agroindustriais para o bloco europeu, apesar dos desafios enfrentados no acesso a esse mercado. O estudo examinou a pauta da UE para o comércio exterior agroindustrial, do Brasil para a UE, e o quadro de medidas tarifárias e não tarifárias sobre as importações agroindustriais do bloco. Além disso, tendo em vista o potencial de impacto das políticas agrícolas sobre a competitividade comercial dos países, buscou-se identificar instrumentos de suporte doméstico europeu para seus produtores rurais. Esses elementos foram utilizados para direcionar uma breve discussão sobre a importância da consolidação de um acordo entre os blocos União Europeia e Mercosul, principalmente no contexto de exploração das potencialidades brasileiras como agroexportador.

Palavras-chave: Acordo Mercosul-União Europeia, barreiras, políticas, relações comerciais.

Overview and challenges of Brazil – EU agro-industrial trade

Abstract – Some aspects of trade relations between the European Union (EU) and Brazil, as a Mercosur member country, were analyzed with emphasis on the main groups of agricultural products from the total European import agenda and with Brazil, from 2015 to 2019. Brazil plays a significant role as a supplier of agro-industrial products to the European Bloc, despite the challenges faced for accessing this market. In the study, we examined the EU's agro-industrial foreign trade agenda, from Brazil to the EU, as well as the framework of tariff and non-tariff measures applied to the bloc's agro-industrial imports. Furthermore, in view of the potential impact of agricultural policies on countries' commercial competitiveness, we sought to identify some of the instruments of European domestic support for their rural producers. These elements were used to direct a brief discussion on

¹ Original recebido em 16/4/2021 e aprovado em 13/7/2021.

² Graduada em Ciências Econômicas. E-mail: biancapiccirillo@usp.br

³ Graduada em Ciências Econômicas. E-mail: marilia.petrini@usp.br

⁴ Engenheira-agrônoma, doutora em Economia Aplicada, professora associada do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Esalq/USP. E-mail: shgdmira@usp.br

the importance of consolidating an agreement between the European Union and Mercosur blocs, mainly in the context of exploring Brazilian potential as an agroexporter.

Keywords: Mercosur-European Union Agreement, barriers, politics, trade relations.

Introdução

O Brasil está, no âmbito do Mercosul, engajado em negociações com a União Europeia (UE) para o acordo bilateral entre os dois blocos, desde a década de 1990, com avanços no período recente⁵, cujos pilares são o diálogo político, a cooperação e o livre comércio. Juntos, Mercosul e UE respondem por cerca de 25% da economia mundial (Brasil, 2019), de modo que o acordo representaria uma das maiores áreas de livre comércio do mundo.

Entre os principais temas para negociação, o comércio do agronegócio brasileiro deve integrar a pauta estratégica do ponto de vista do Brasil, terceiro maior exportador agrícola do mundo conforme dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2018). Além disso, considerada a média das transações de 2015 a 2018, aproximadamente 18% das exportações brasileiras do setor tiveram como destino a UE segundo dados do United Nations International Trade Statistics (United Nations, 2020).

Considerando o potencial desse acordo birregional para a expansão do setor agrícola brasileiro, este estudo faz uma breve síntese sobre o comércio agrícola do Brasil para a UE, buscando identificar e destacar as potencialidades em termos de ganhos futuros para o setor e seus segmentos. Tais ganhos estariam associados a vantagens comerciais para o Brasil⁶ e à possibilidade de melhor coordenação regulatória entre os países do Mercosul.

Com dados do United Nations (2020), foram selecionados para análise produtos dos seguintes grupos: carnes e miudezas; peixes e crustáceos; frutas; café, chá, mate e especiarias; sementes e frutos oleaginosos; preparações de produtos hortícolas; e resíduos e desperdícios das indústrias alimentares. Esses grupos são destaques entre as importações da UE e as exportações brasileiras. Conjuntamente, representam os cinco principais capítulos da classificação de produtos pelo Sistema Harmonizado (SH), tanto em termos de importação agrícola mundial da UE quanto de exportação agrícola brasileira para a UE.

A discussão explora, para 2015–2019, a representatividade desses produtos diante das pautas de comércio internacional da UE e do Brasil e analisa as barreiras tarifárias e não tarifárias aplicadas pelo bloco. Além disso, foram investigadas as políticas de apoio doméstico notificadas pela UE, no âmbito do Acordo Agrícola da Organização Mundial de Comércio (OMC), para obter uma perspectiva da relevância atual desses setores no âmbito do amparo da Política Agrícola Comum (PAC).

Dados analisados

Optou-se aqui por uma abordagem exploratória do estudo científico, com o uso de análise de estatísticas de comércio internacional e de políticas comerciais e agrícolas, referentes a 2015–2019.⁷

Inicialmente, foi usada a base de dados do UN Comtrade (United Nations, 2020) para coletar

⁵ As negociações do acordo Mercosul-EU, que começaram em 1999, foram fechadas em 2019. Atualmente, o acordo tramita para aprovação parlamentar em ambos os blocos.

⁶ A configuração de um acordo bilateral deve conferir vantagens comerciais para ambas as partes, compreendendo tanto os países da UE quanto os demais países do Cone Sul. Entretanto, neste artigo, o foco de análise e discussão é sobre as oportunidades para o Brasil.

⁷ A análise não avançou além de 2019 para não incluir o período impactado pela pandemia de Covid-19.

dados das importações da UE e das exportações do Brasil produtos, agregados em capítulos do SH, que abrangem aqueles enquadrados no Acordo Agrícola da OMC. Assim, foram identificados os cinco principais capítulos de produtos comercializados entre o Brasil e a UE (Tabela 1), e entre este bloco e o mundo (Tabela 2).

Nota-se que os grupos sementes e frutos oleaginosos; café, chá, mates e especiarias; e resíduos e desperdícios das indústrias alimentares figuram em ambas as tabelas.

Com base nas Tabelas 1 e 2, selecionaram-se os sete grupos de produtos – capítulos do SH – para a discussão das políticas comerciais, tanto em termos de instrumentos tarifários quanto não tarifários impostos pela UE.

A consulta sobre as barreiras tarifárias impostas pela UE às importações mundiais e

brasileiras, para os capítulos listados nas Tabelas 1 e 2, foi feita pelo software World Integrated Trade Solutions (WITS, 2020), do Banco Mundial. Foram levantadas a média simples das tarifas consolidadas – Bound Tariff (BND) e Most-Favored Nation Tariff (MFN) – e das tarifas aplicadas – Effectively Applied Tariff (AHS). Para proceder à análise, foi preciso desagregar os capítulos em subcapítulos (produtos descritos com quatro dígitos do SH), por causa da discrepância das alíquotas tarifárias para produtos de um mesmo capítulo. Foram selecionadas as tarifas dos subcapítulos mais importados pela UE.

Para as medidas não tarifárias, também incidentes sobre os sete capítulos selecionados, optou-se por delimitar a análise às medidas de origem sanitária e fitossanitária. Desse modo, coletaram-se as notificações emitidas pela UE

Tabela 1. Capítulos de produtos agrícolas do SH (enquadrados no Acordo Agrícola) exportados pelo Brasil para a UE.

SH	Grupo	Média de 2015 a 2019 (US\$ mil correntes)
23	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares	3.054.408
09	Café, chá, mate e especiarias	2.566.934
12	Sementes e frutos oleaginosos	2.217.296
20	Preparações de produtos hortícolas	1.296.675
02	Carnes e miudezas	1.015.212
01-24	Total agrícola	13.461.091

Fonte: elaborado com dados de United Nations (2020).

Tabela 2. Principais capítulos (SH) de produtos agrícolas tratados no Acordo Agrícola importados pela UE do mundo.

SH	Grupo	Média de 2015 a 2019 (US\$ mil correntes)
08	Frutas	23.064.746
03	Peixes, crustáceos e moluscos	22.880.041
12	Sementes e frutos oleaginosos	11.893.493
09	Café, chá, mate e especiarias	11.859.704
23	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares	11.325.633
01-24	Total agrícola	153.917.807

Fonte: elaborado com dados de United Nations (2020).

ao Acordo para Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), da OMC (WTO, 1998). Embora as notificações ao SPS não possam ser consideradas barreiras não tarifárias propriamente ditas, sua análise foi conduzida tendo em vista que algumas dessas medidas, que se constituem em regulamentos europeus sanitários, fitossanitários e de food safety, podem impactar as exportações agrícolas brasileiras. A análise focou nas tendências regulatórias, já que a avaliação de impactos efetivos dessas notificações requer estudos detalhados para cada uma delas, o que não é objetivo deste artigo.

O terceiro componente para a discussão proposta aqui foi o suporte doméstico ou políticas de apoio doméstico, também chamadas de subsídios domésticos, providos pela UE ao setor agrícola. O período de referência considerado compreende o das últimas notificações ao Acordo Agrícola, disponíveis nas bases de dados oficiais, o intervalo entre 2013/2014 e 2017/2018, inclusive (WTO, 2020c). Esses dados registram os recursos disponibilizados no âmbito da PAC aos produtores europeus, desagregados em subsídios de Caixa Amarela, Caixa Verde e Caixa Azul. Sua evolução no período e a representatividade de cada alínea de política foram examinadas.

Perfil do fluxo comercial agrícola entre Brasil e UE

As importações da UE apontaram que em 2015–2019 cerca de 7% do seu total em valor referia-se aos produtos agrícolas (compreendidos entre os capítulos de 01 a 24 do SH⁸). Ainda no âmbito agrícola, os cinco capítulos do SH mais importados do mundo pelos países do bloco responderam, juntos, por cerca de 53% do total das importações do período quando se consi-

dera a média dos cinco anos analisados, que foi de US\$ 769.789 bilhões (United Nations, 2020). A Figura 1 mostra a participação dos cinco principais capítulos nesse percentual.



Figura 1. Participação dos cinco principais capítulos agrícolas no valor das importações da UE originadas do mundo, média anual de 2015 a 2019.

Fonte: elaborado com dados de United Nations (2020).

No comércio bilateral entre a UE e o Mercosul⁹, observou-se que, para o setor agrícola, no mesmo período foram exportados, em média, cerca de US\$ 109.125 bilhões anuais pelos países do Cone Sul para o bloco europeu. Desse total, 62% das exportações foram de origem brasileira.

Ainda nesses cinco anos, em média, cerca de 18% das exportações brasileiras de produtos agrícolas se destinaram à UE. Além disso, do montante exportado anualmente pelo Brasil para o bloco, cerca de 75% se concentrava nos cinco capítulos mostrados na Figura 2.

As Figuras 1 e 2 permitem comparar, embora na forma agregada de capítulos do SH, os principais grupos de produtos agrícolas

⁸ A classificação de produtos agrícolas amparados pelo Acordo Agrícola compreende, além dos capítulos 01 a 24, excluído o capítulo 03, alguns itens tarifários de capítulos superiores, que não foram computados nos totais aqui utilizados para calcular as participações. A lista completa de capítulos e itens tarifários abarcados pelo Acordo Agrícola pode ser encontrada no Anexo 1 do Acordo Agrícola, disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm#ann1>.

⁹ Para o cálculo de exportações para a UE, consideraram-se apenas os países-membros efetivos do Mercosul no período da pesquisa: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

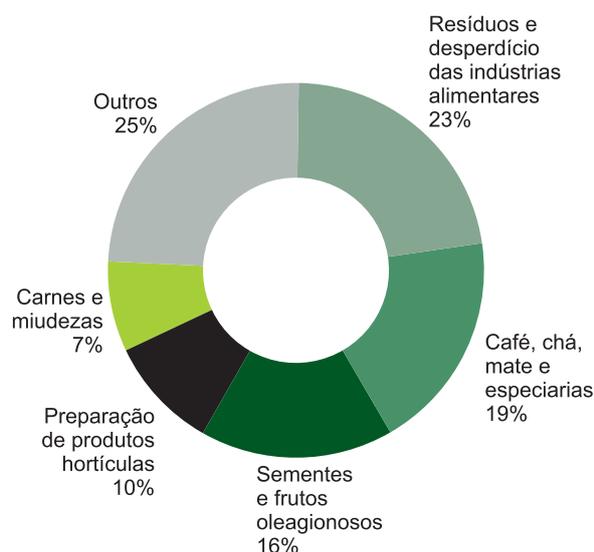


Figura 2. Participação dos cinco principais capítulos no valor das importações agrícolas da UE originadas do Brasil, média anual de 2015 a 2019.

Fonte: elaborado com dados de United Nations (2020).

importados pela UE com os principais grupos de produtos exportados pelo Brasil para aquele destino. Os três capítulos que aparecem nos dois rankings – resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; café, chá, mate e especiarias; e sementes e frutos oleaginosos – representavam 58% das exportações brasileiras de produtos agroindustriais para o bloco europeu.

A Tabela 3 mostra que, dentro dos capítulos destacados, os produtos mais exportados foram farelo de soja, café em grão e soja em grão.

A análise de forma desagregada, com quatro dígitos do SH, mostra que as principais posições tarifárias exibem uma distribuição relativamente regular, sem destaque para nenhum dos capítulos. Uma nota relevante é que só a categoria de pescados (capítulo 03 do SH), uma das principais importadas pela UE, não possui produto que figure entre os dez principais da

Tabela 3. Principais posições tarifárias agrícolas exportadas pelo Brasil para a UE em valores médios (US\$ mil) de 2015 a 2018⁽¹⁾.

SH	Descrição	Média de 2015 a 2018 (US\$ mil correntes)
2304	Tortas (bagaços*) e outros resíduos sólidos, mesmo triturados ou em pellets, da extração do óleo de soja	2.932.456
0901	Café, mesmo torrado ou descafeinado; cascas e películas de café; sucedâneos do café que contenham café em qualquer proporção	2.508.090
1201	Soja, mesmo triturada	2.189.639
2009	Sucos (sumos) de fruta (incluindo os mostos de uvas) ou de produtos hortícolas, não fermentados, sem adição de álcool, mesmo com adição de açúcar ou de outros edulcorantes	1.187.591
0210	Carnes e miudezas, comestíveis, salgadas ou em salmoura, secas ou defumadas (fumadas); farinhas e pós, comestíveis, de carnes ou de miudezas	366,258
0807	Melões, melancias e mamões (papaias), frescos	302,377
0202	Carnes de animais da espécie bovina, congelada	252,085
0201	Carnes de animais da espécie bovina, frescas ou refrigeradas	231,067
0804	Tâmaras, figos, abacaxis (ananases), abacates, goiabas, mangas e mangostões, frescos ou secos	219,879
0207	Carnes e miudezas, comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves da posição 01.05	189,617

⁽¹⁾ Os dados de tarifas para a UE estavam disponíveis só até 2018.

Fonte: elaborado com dados de United Nations (2020).

pauta de produtos originados no Brasil e vendidos para a UE.

Cada um dos cinco principais produtos da pauta de exportação brasileira responde por cerca de um quinto das aquisições europeias desses produtos no mercado internacional (Tabela 4) – no caso de resíduos, a parcela sobe para pouco mais de um quarto. Essa constatação evidencia a relativa dependência europeia de produtos agropecuários no período. A exceção são as importações europeias dentro das categorias de frutas e de peixes, crustáceos e moluscos, em que a presença de produtos brasileiros é praticamente insignificante.

Tabela 4. Participação das exportações brasileiras nas importações da UE de categorias selecionadas de produtos agropecuários – média de 2015 a 2019.

SH	Descrição simplificada	Participação da exportação brasileira nas importações europeias (%)
02	Carnes e miudezas	23,01
08	Frutas	3,57
03	Peixes, crustáceos e moluscos	0,094
23	Sementes e frutos oleaginosos	18,64
09	Café, chá, mate e especiarias	21,64
20	Preparação de produtos hortícolas	20,18
23	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares	26,97

Fonte: elaborado com dados de United Nations (2020).

Políticas comerciais da UE para produtos relevantes do comércio agrícola com o Brasil

Para os mesmos grupos de produtos agrícolas discutidos no item anterior, foram analisadas

as posições tarifárias mais representativas para 2015 e 2018. Nota-se a regularidade das alíquotas de imposto de importação aplicadas pela UE no período. Foram levantadas as tarifas aplicadas sobre os produtos importados do mundo, em média, e, especificamente, as alíquotas incidentes sobre as exportações brasileiras. A Tabela 5 mostra as médias para cada posição tarifária nas categorias de tarifas aplicadas (AHS), Most Favoured Nation (MFN) e consolidada (BND).

Nota-se que as tarifas aplicadas pela UE aos produtos importados do Brasil para as posições tarifárias consideradas foram superiores às médias das tarifas aplicadas para o resto do mundo, e a ausência de acordos preferenciais entre o Brasil e a UE contribui para esse perfil. Além disso, é bastante significativa a diferença entre a tarifa média aplicada aos países do mundo e a mesma tarifa aplicada ao Brasil, no geral, para as dez posições tarifárias, nos dois anos analisados. Nota-se também que, no caso do Brasil, tem sido aplicada a tarifa MFN.

Para melões, melancias e papaias (posição 0807 do SH), enquanto a tarifa média aplicada para o Brasil (nesse caso, a própria MFN) foi de 5,87% em 2018, a aplicada média mundial foi de somente 2,03%. Para o café (posição 0901), tradicional produto de exportação brasileiro, os valores são 6,11% para o Brasil e 1,50% para o mundo¹⁰.

Além disso, destaca-se que os itens 1201 (soja grão), 1202 (amendoim) e 2304 (tortas originadas da extração do óleo de soja) são isentos de tarifas para entrada na UE e figuram entre os produtos agrícolas com elevados montantes exportados pelo Brasil.

Dessa forma, a Tabela 5 mostra que um acordo entre a UE e o Mercosul certamente trará vantagens comerciais do ponto de vista da potencial redução tarifária, abrangendo inclusive a redução de tarifas sobre produtos já historicamente exportados pelo Brasil cujas alíquotas

¹⁰ Ao usar o mundo como exportador na consulta de séries de dados do WITS, todos os países disponíveis são considerados, mesmo os que já fazem parte da EU, que, isentos de tarifa, contribuem para diminuir essa média.

Tabela 5. Barreiras tarifárias (tarifas *ad valorem*) aplicadas pela UE às importações dos produtos selecionados do Brasil e do mundo em 2015 e 2018 (%).

SH	Local	2015 AHS (%)	2015 MFN (%)	2015 BND (%)	2018 AHS (%)	2018 MFN (%)	2018 BND (%)
0210	Mundo	9,71	14,54	14,02	4,71	14,54	14,02
	Brasil	9,40	9,40	10,26	9,40	9,40	10,26
0303	Mundo	3,90	10,15	11,90	3,72	10,32	11,83
	Brasil	9,85	9,85	15,47	9,85	9,85	15,47
0807	Mundo	1,61	5,87	5,87	2,03	5,87	5,87
	Brasil	5,87	5,87	5,87	5,87	5,87	5,87
0901	Mundo	1,74	6,11	6,11	1,50	6,11	6,11
	Brasil	6,11	6,11	6,11	6,11	6,11	6,11
2009	Mundo	8,10	18,38	17,96	6,33	18,38	17,96
	Brasil	18,38	18,38	17,96	18,52	18,52	18,07

Fonte: elaborado com dados de WITS (2020).

médias aplicadas são superiores à média incidente sobre outros parceiros preferenciais da UE, reafirmando assim a prioridade de um acordo comercial para a consecução de alíquotas mais baixas nas aquisições de tais produtos.

Um elemento estratégico para a negociação tarifária é a ampliação da análise das tarifas para obter uma visão de sua incidência ao longo da cadeia produtiva – ou seja, considerando a agregação de valor –, denominada escalada tarifária. Nota-se, por exemplo, que no complexo do café, para produtos de baixo valor agregado (café grão) a alíquota aplicada ao Brasil em 2018 foi de 1,50%; já para produtos processados, como o café solúvel, se exportados, seriam taxados na UE em 2018 em 8,83%. Esse padrão da escalada tarifária, em que alíquotas mais elevadas incidem sobre produtos de maior valor agregado, se repete em outras cadeias produtivas, como a do couro, a do algodão, a do fumo e a da própria soja.

Em relação às exigências sanitárias e fitossanitárias, atualmente um dos maiores desafios do comércio internacional de produtos agropecuários, cabe ressaltar que as medidas que são discutidas neste estudo não podem ser denominadas propriamente de barreiras não

tarifárias (BNT) *strictu sensu*. Contudo, muitos autores vêm utilizando as notificações desses regulamentos sanitários e fitossanitários como uma proxy para barreiras não tarifárias. Há literatura sobre o assunto, inclusive com autores que consideram que tais medidas podem, ao contrário de restringir o comércio, ser um incentivo quando o país é bem-sucedido em se ajustar a elas (Almeida, 2012).

A consecução do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (SPS) busca garantir o cumprimento de regulamentos de segurança alimentar e sanidade animal e vegetal, já que a prevenção tem caráter imprescindível na atualidade, pois evita um dano maior tanto na agricultura quanto na economia, em especial em termos de saúde pública (European Union, 2020a). Muitos exemplos de importância econômica, social e ambiental desses regulamentos vêm justificando inclusive a adoção de medidas restritivas comerciais sob amparo do princípio da precaução. Dois casos de problemas sanitários ocorridos na UE ilustram as preocupações crescentes com tais assuntos – focos de influenza aviária (H5N8) em 2016 e 2017 em 19 países do Bloco (European Union, 2020a) e a contaminação por dioxina em ração para aves na Alemanha em 2011 (European Union, 2011).

Nesse sentido, as medidas de tal acordo são classificadas em: proteção da saúde animal, food safety (segurança alimentar), proteção da saúde humana, regulamentação técnica, proteção do território, prevenção de práticas enganosas, resíduos e segurança. Suas provisões compreendem harmonização, equivalência, avaliação de risco e determinação de nível apropriado de proteção sanitária e fitossanitária, adaptação a condições regionais, incluindo áreas livres de doenças ou pestes e áreas de baixa prevalência de doença ou peste. (WTO, 1995).

As preocupações crescentes com os temas sanitários e de segurança alimentar levaram à constatação, por vários autores, como Rodrigues et al. (2006), Burnquist et al. (2007), Mafra (2008) e Zibetti et al. (2018), do aumento de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias em detrimento das barreiras tarifárias e do crescimento das exigências pelo padrão cada vez maior da qualidade e de origem do produto, o que impacta as relações comerciais entre o Brasil e a UE.

Para identificar a tendência dessa regulamentação na UE e discutir seu potencial de causar restrições comerciais futuras, levantaram-se as notificações do bloco ao Acordo SPS também para os últimos cinco anos, de 2015 a 2019. Identificaram-se 152 notificações que afetam os produtos agrícolas dos capítulos do SH aqui analisados, 16 delas emitidas especificamente para o Brasil (Figura 3).

Das categorias selecionadas, nas 152 notificações, a das carnes e miudezas (capítulo 02 do SH) foi a principal em termos de número de regulamentos SPS. Não houve notificações que abrangessem produtos do capítulo 23, de resíduos e desperdícios das indústrias alimentares, entre os quais destaca-se o farelo de soja.

Quando se examinam as notificações sob um recorte dos principais temas regulamentados ou objetivos que justifiquem sua imposição, nota-se que elas se concentram em medidas sanitárias e fitossanitárias referentes a ração e doenças animais; a segurança do alimento e saúde humana; e a doenças e saúde vegetal. A

questão do food safety foi o objetivo de maior protagonismo nas notificações analisadas para todos os grupos de produtos de interesse. Além disso, há destaques para medidas de imposição de limites máximos de resíduos e controle sobre seu uso, resíduos químicos em cereais e em outras matérias-primas usadas para a fabricação de rações e alimentos animais.

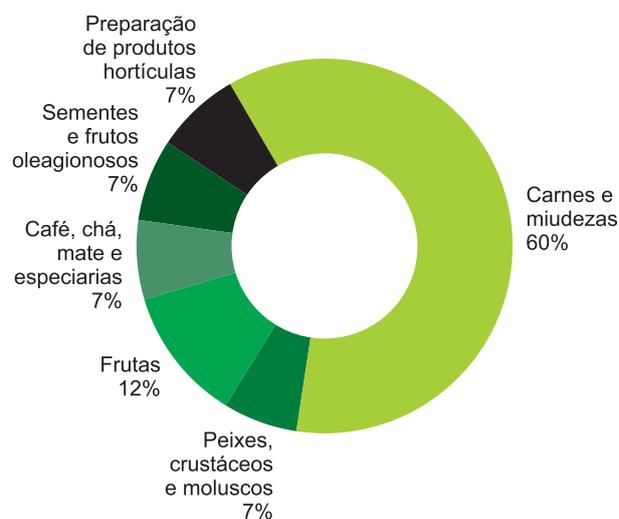


Figura 3. Notificações da UE ao Acordo SPS envolvendo as categorias de produtos analisadas em 2015–2019.

Fonte: elaborado com dados de WTO (2020b).

A Tabela 6 mostra a distribuição das 193 notificações sanitárias e fitossanitárias notificadas pela UE por capítulo do SH. Do total, 96 são referentes a produtos do capítulo 02, com destaque para a medida food safety; human health (segurança alimentar; saúde humana), com 47 notificações. Tal ilustração revela uma mudança de cenário que pode sinalizar os desafios que exportadores de carnes deverão enfrentar para acessar o mercado europeu nos próximos anos.

Na década de 1990 e início da de 2000, Machado (2007) verificou que a grande maioria dos regulamentos SPS emitidos pela UE tratava do controle de doenças, como a febre aftosa e a doença da vaca louca (*Bovine Encephalopathy*

Tabela 6. Medidas SPS notificadas pela UE por capítulo do SH e objetivos em 2015– 2019⁽¹⁾.

Tipo de medida/objetivo	Total	02	03	08	09	12	20
Alimentação animal, doenças animais e saúde animal	41	3	1	10	9	9	9
Segurança alimentar e saúde humana	95	47	4	12	10	11	11
Pragas, doenças de plantas e fitossanidade	5	0	1	4	0	0	0
Outros	52	46	4	2	0	0	0

⁽¹⁾ Saliencia-se que uma mesma notificação pode abranger mais de um capítulo do SH, ao mesmo tempo que pode também abranger mais de um tipo de medida sanitária e fitossanitária e objetivo.

Fonte: elaborado com dados de WTO (2020b).

Spongiform)¹¹, e de outras questões relacionadas diretamente à saúde animal. No período estudado aqui, apenas duas notificações abordam tais medidas e foram destinadas a todos os países, sem especificação de região ou grupo de países.

Em relação aos produtos do capítulo 08, que agrega as frutas, o segundo mais afetado pelos regulamentos SPS, as 19 notificações emitidas concentram-se em medidas referentes a matérias-primas de origem nas frutas que são usadas em gêneros alimentícios, tratando principalmente de limites máximos de resíduos (LMR) e de doenças vegetais. Dessas, três notificações atingiram um grupo de países específicos também integrado pelo Brasil, tratando de: aflatoxinas; alimentos para animais; bactérias, contaminantes; food safety; saúde humana; micotoxinas inclusive ocratoxinas; salmonela; e toxinas.

Políticas de suporte doméstico

A análise das notificações da UE ao Acordo Agrícola, de 2013/2014 a 2017/2018, revela aspectos interessantes da política mais recente de apoio doméstico ao setor agrícola. A análise é conduzida por “caixas”, ou seja, pelo enquadramento dos subsídios conforme seu impacto potencial sobre o comércio externo e as restrições previstas nas negociações desse acordo na OMC (Figura 4). Cabe alertar que, embora no âmbito do acordo birregional não

se deva esperar negociação sobre políticas de apoio doméstico dos países envolvidos, o tema está sendo tratado neste artigo para incrementar a percepção sobre algumas tendências internas na UE que podem interferir nas futuras estratégias de negociação agrícola com o Mercosul.

Em primeiro lugar, em relação à Caixa Amarela (Amber Box), representada por políticas que distorcem a produção e o comércio por meio de subsídio específico para produtos, observou-se aumento significativo do montante subsidiado pela UE, medido pela Aggregate Measure of Support (AMS).

A AMS total corrente saltou de 5.971,7 milhões de euros em 2013/2014 para 7.101,8 milhões em 2015/2016 e se estabilizou em 6.932,8 milhões nos últimos dois anos notificados (Figura 5). Sua composição ocorre majoritariamente no suporte específico para trigo comum, leite em pó desnatado e manteiga. Esses três produtos respondem pela quase totalidade do montante dessa classe de medidas em todo o período analisado.

Quanto aos recursos alocados como Caixa Azul (Exempt Direct Payments), pagamentos efetuados pelo governo a título de apoio, que constituem medidas isentas do compromisso de redução, nota-se que o montante praticamente duplicou durante o período. Entre 2014/2015 e 2015/2016, o valor total saltou de 2.878,8 para 4.331,1 milhões de euros. Esse salto está atrelado

¹¹ Em 2000 e 2001, surtos de febre aftosa e da doença da vaca louca acarretaram queda de 25% do comércio internacional de carne bovina, com perdas para diversos países. No período, o Brasil passou a ser considerado de risco intermediário pela UE, classificação alterada para sem riscos depois de alguns meses (Machado, 2007).

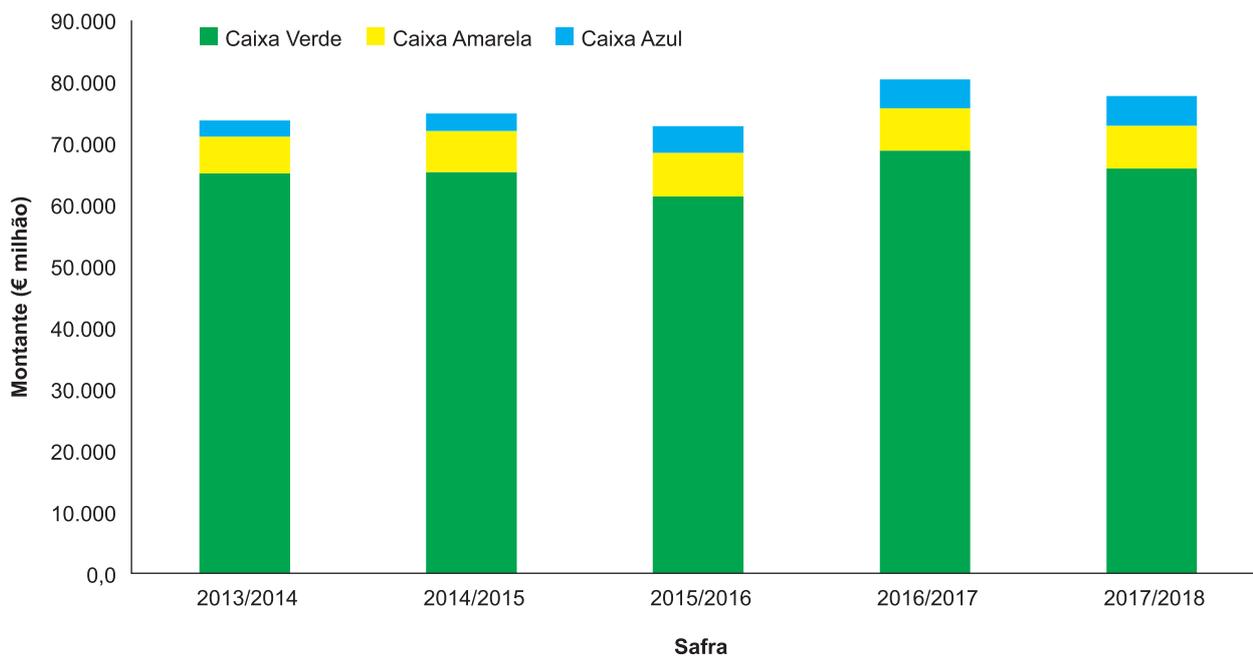


Figura 4. Montante destinado pela UE para medidas de apoio doméstico, em milhões de euros, de 2013/2014 a 2017/2018.

Fonte: elaborado com dados de WTO (2020a).

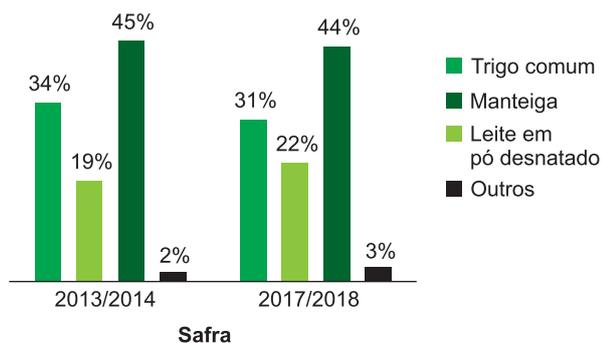


Figura 5. Distribuição da AMS total corrente por produtos de 2013/2014 a 2017/2018 – UE.

Fonte: elaborado com dados de WTO (2020a).

ao surgimento da categoria de apoio “acoplado” voluntário (voluntary coupled¹² support) para diversos produtos que não contavam com tais subsídios, principalmente para carnes e leite e derivados.

Por fim, no âmbito da Caixa Verde (Green Box), medidas de apoio consideradas de efeito mínimo ou nulo sobre ao comércio internacional e que, portanto, não tem compromissos de redução nas negociações do Acordo Agrícola, verificou-se que essa é a categoria que representa o maior valor total de subsídios. No período analisado, ela respondeu, em média, por 65.212,8 milhões de euros por ano.

Destaca-se que houve certa estabilidade na distribuição de recursos dentro dessa caixa, com relevantes montantes alocados na categoria de suporte à renda dissociado da produção – aproximadamente 47% do total subsidiado em média, todos os anos –, seguida da categoria programas ambientais, com média anual em torno de 10%.

¹² De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), “decoupled payments” são pagamentos feitos a destinatários elegíveis que não estejam ligados à produção corrente de commodities específicas ou ao número de animais do rebanho ou ao uso de fatores de produção específicos (De-coupled payments, 2020, tradução nossa). Portanto, os “coupled payments” estão associados a um nível de produção ou de uso de insumo.

Considerações finais

Este estudo permite inferir que a relação Brasil-União Europeia, no âmbito do comércio agrícola internacional em 2015–2019, é sólida e significativa. A análise com foco no Brasil traz perspectivas de avanços com o aprofundamento da liberalização comercial esperada a partir das negociações entre a UE e o Mercosul.

A UE importa montantes expressivos de produtos agrícolas, vegetais e animais, em que se destacam as carnes e miudezas; peixes, crustáceos e moluscos; café, chá e especiarias; sementes e frutos oleaginosos; frutas; e resíduos e desperdícios das indústrias alimentares. Concomitantemente, o Brasil, com exceção dos pescados, destaca-se no mercado externo como um dos maiores ofertantes desses alimentos, para alimentação humana ou animal, via matérias-primas para rações.

Nota-se que o Brasil atua como exportador crucial para a UE, com significativo peso no Mercosul, já que respondeu, no período analisado, por cerca de 62% das exportações agroindustriais do bloco sul-americano para o europeu, o que revela seu potencial de auferir benefícios a partir de um acordo entre os blocos. Ou seja, a concretização e a implantação do acordo, desde que com efetiva liberação comercial, via redução de tarifas sobre os produtos agroindustriais e acordos de cooperação técnica e para reconhecimento de equivalência sanitária e fitossanitária, podem aumentar a capacidade brasileira como agroexportador.

Nesse cenário, destaca-se a possibilidade de maior exploração do setor de frutas, categoria com importações significativas pela UE, mas cuja participação brasileira é singela, apesar de sua significativa diversidade produtiva. As frutas são um setor estratégico para a negociação do ponto de vista do Brasil, pelas possibilidades de diversificação, alto valor agregado e importância regional. A negociação birregional pode agilizar entendimentos sobre a equivalência de processos de desinfecção das frutas, além de expandir oportunidades de acesso a nichos pouco

explorados, como o dos produtos processados. Neste último caso, é possível estender o raciocínio também para os produtos de café e outros alimentos processados.

Além disso, quanto às medidas tarifárias impostas pelo bloco europeu de maneira geral, percebe-se que sobre diversos produtos incidem alíquotas tarifárias mais altas para o Brasil em comparação com as médias aplicadas ao mundo, de forma que acordos preferenciais se revelam, novamente, de grande importância para a expansão das relações comerciais apresentadas.

Outro desafio enfrentado pelo Brasil como agroexportador é a redução dos impactos, tanto em termos de custos adicionais para os produtores quanto em termos de risco de não acesso aos mercados, gerados por crescentes exigências sanitárias e fitossanitárias. Tradicionalmente, o comércio de carnes, frutas e produtos vegetais enfrenta restrições decorrentes da necessidade de controlar a introdução e a disseminação de doenças e pragas. Tal desafio, no momento, é ampliado pelas crescentes restrições vinculadas a limites máximos de resíduos, proibições de uso de certos agrotóxicos e pela evidente estratégia europeia de estimular a produção doméstica e a substituição de matérias-primas importadas, como a soja, por outras produzidas local ou regionalmente.

É imprescindível mencionar que o quadro acima, relacionado às denominadas medidas não tarifárias, tem sido, ainda, agravado por exigências de cunho ambiental. Evidencia-se, nesse âmbito das medidas não tarifárias, que o desafio não é apenas o de garantir um produto de qualidade sob os aspectos sanitários e ambientais, mas também de garantir sustentabilidade na produção e distribuição, sobretudo assegurar uma imagem para aos consumidores externos que reflita a conformidade dos produtos nacionais a tais requisitos.

Finalmente, e diante da busca de uma competitividade sustentável tanto na produção quanto na comercialização externa de produtos agrícolas brasileiros, é interessante registrar que as

políticas de apoio doméstico europeias da Caixa Amarela vêm, nos últimos anos, direcionadas à proteção dos segmentos da manteiga, trigo e leite em pó desnatado, que, juntos, representam 97% do montante disponibilizado. Cabe ressaltar que tais produtos não estão entre os mais competitivos do Brasil.

Em contrapartida, a política agrícola europeia está claramente direcionando a maior parte de suas políticas agrícolas de apoio doméstico aos produtores rurais para medidas da Caixa Verde. Elas compreendem políticas de suporte à renda, dissociadas da produção, e, teoricamente, sem efeitos de distorção do comércio. Contudo, seu montante, atualmente, é o mais significativo da Política Agrícola Comum (PAC), com 44,2% da Caixa Verde correspondente ao auxílio à renda dissociada (decoupled payments) notificadas em 2017–2018.

Apesar de este estudo adotar uma abordagem parcial do tema de negociação, por não considerar os demais países do Mercosul, e por limitar a análise aos poucos e principais produtos agrícolas da pauta comercial atual, acredita-se que ele evidencia aspectos estratégicos para o Brasil.

O acordo bilateral entre UE e Mercosul, diante do atual contexto de aumento do protecionismo mundial e da crise sanitária e econômica, é de demasiada importância para o Brasil. Há expectativas não só de incrementar as exportações dos principais produtos para os quais o País já garantiu lugar consolidado no mercado europeu, mas também de explorar novos produtos, conhecidamente já relevantes na pauta importadora geral da UE e que contam com potencial de oferta pelo Brasil.

Referências

ALMEIDA, F.M. de. **Medidas não tarifárias e comércio internacional agrícola**: os efeitos dos objetivos das notificações aplicadas aos acordos TBT e SPS. 2012. 129p. Tese (Doctor Scientiae) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/149/1/texto%20completo.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Itamaraty. **Acordo de Associação Mercosul-União Europeia**. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BURNQUIST, H.L.; SOUZA, M.J.P. de; BACCHI, M.R.P.; FARIA, R.N. de. Análise de evidências sobre a importância de barreiras técnicas à exportação de empresas brasileiras. **Economia Aplicada**, v.11, p.209-229, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000200003>.

DE-COUPLED Payments. In: OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Glossary of Statistical Terms**. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3018>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

EUROPEAN UNION. European Commission. **Avian Influenza**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/food/animals/animal-diseases/control-measures/avian-influenza_en>. Acesso em: 16 dez. 2020a.

EUROPEAN UNION. European Commission. **Questions and Answers – Dioxin incident in Germany**. Memo/11/8. 2011. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_8>. Acesso em: 16 dez. 2020.

FAO. Food and Agricultural Organization of the United Nations. **The State of Agricultural Commodity Markets 2018**: Agricultural trade, climate change and food security. Rome, 2018. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/I9542EN/i9542en.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2022.

MACHADO, R. de Q. **Análise do perfil das restrições comerciais à carne bovina nos acordos SPS e TBT**. 2007. 111p. Dissertação (Mestrado) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.11.2007.tde-10072007-102708>. Acesso em: 13 ago. 2020.

MAFRA, R. d'A. **O acordo sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias e acordo sobre barreiras técnicas ao comércio sob a ótica dos regimes internacionais**. 2008. 168p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4887/1/2008_RafaeldAquinoMafra.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

RODRIGUES, F.R.; SOUZA, M.J.P. de; MIRANDA, S.H.G. de. As barreiras técnicas ao comércio: identificando algumas tendências. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais**. Fortaleza: Sober, 2006. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/148204>>. Acesso em: 30 set. 2020.

UNITED NATIONS. **UN Comtrade Database**. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

WITS. World Integrated Trade Solution. **Tariff and Trade Analysis**. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/AdvanceQuery/TariffAndTradeAnalysis/AdvancedQueryDefinition.aspx?Page=TariffandTradeAnalysis>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

WTO. World Trade Organization. **Bilateral imports by detailed HS codes (2,4,6 digit)**. Disponível em: <<https://timeseries.wto.org>>. Acesso em: 19 ago. 2020a.

WTO. World Trade Organization. **Sanitary and Phytosanitary Information Management System**. Disponível em: <<http://spsims.wto.org>>. Acesso em: 22 ago. 2020b.

WTO. World Trade Organization. **The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)**. 1995. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm>. Acesso em: 16 dez. 2020.

WTO. World Trade Organization. **The WTO Notification to the Agriculture Agreement**. 2020c. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2022.

WTO. World Trade Organization. **Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures**. 1998. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ZIBETTI, F.W.; PILAU SOBRINHO, L.L.; GARCIA, M.L. A obrigatoriedade das normas técnicas internacionais no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio. **Sequência**, n.79, p.169-194, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S217770552018000200169&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 28 set. 2020.