

Carnes do Brasil? A União Européia estremece!¹

Elisio Contini¹
Dirceu Talamini²

Introdução

Mercado mundial sem barreiras para produtos agrícolas, em que garantia de abastecimento, qualidade e preços, constituam determinantes da produção, parece ainda um sonho longínquo. Países desenvolvidos impõem barreiras ao comércio internacional, protegendo seus mercados da concorrência, particularmente de países em desenvolvimento. Exemplo marcante de imposição de barreiras à importação de produtos agrícolas, particularmente de carnes, é a União Européia (UE), por meio da Política Agrícola Comum (PAC), apesar da pressão dos consumidores, do protesto de países em desenvolvimento e da cobrança das organizações multilaterais de comércio, para uma maior racionalidade de mercado. Rodadas de negociações se sucedem, em diferentes partes do planeta, sem avanços significativos. Mas negociar é preciso!

Identificar as principais restrições e como elas afetam a produção e as exportações brasileiras de carnes é o propósito deste trabalho. O termo barreiras será tomado em seu sentido amplo, como todo o mecanismo que impede ou dificulta as exportações do Brasil para a UE, ou efeitos de política da UE sobre terceiros países que restringem as exportações brasileiras. Essas barreiras podem ser de natureza econômica, comercial (tarifária),

sanitária ou técnica. Reconhece-se a complexidade da questão, resultado de quase 50 anos de história protecionista da PAC e por envolver fortes interesses de produtores europeus.

Espera-se que este trabalho contribua para o debate sobre liberalização progressiva e significativa do mercado internacional de produtos agrícolas, particularmente para carnes na UE. O trabalho está estruturado em três partes: a) contexto dos mercados mundial e europeu, em carnes; b) principais objetivos e instrumentos de política comercial da UE; c) barreiras ao comércio, impostas por parte da UE, enfocando os subsídios à produção interna, dificuldades de acesso ao mercado e subsídios às exportações.

O contexto do mercado

A UE era formada por 15 países⁴, com uma população de 376 milhões de habitantes, um PIB de 8,6 trilhões de dólares e uma renda per capita de US\$ 25.600. Em 1º de maio de 2004, ingressaram mais 10 países⁵, agregando 104 milhões de pessoas, com uma renda per capita média relativamente baixa de US\$ 3.606. Este imenso mercado é cobiçado pelos países exportadores de produtos agrícolas, particularmente para carnes, de interesse direto do Brasil.

¹ Paper apresentado na Palestra Conjuntural de Abertura do Seminário Internacional de Aves e Suínos da AveSui 2004 e III Seminário Internacional de Aves e Suínos, em Florianópolis, SC, maio de 2004.

² Pesquisador e chefe da Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura. contini@agricultura.gov.br

³ Pesquisador da Embrapa Suínos e Aves, Concórdia, SC. talamini@cnpa.embrapa.br

⁴ Europa dos 15: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia.

⁵ Novos países entrantes na UE: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa, Chipre e Malta.

Produção de carnes na União Européia

Os países da União Européia, em décadas recentes, tornaram-se importantes produtores agrícolas e também de carnes. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) para 2003, na produção de suínos ocupam o segundo lugar, depois da China, com 18% da produção mundial. Em carne de frango situam-se em terceiro lugar, depois dos Estados Unidos e China, com 11,6 da produção mundial, e na de bovinos também o segundo lugar, após os Estados Unidos (Tabela 1).

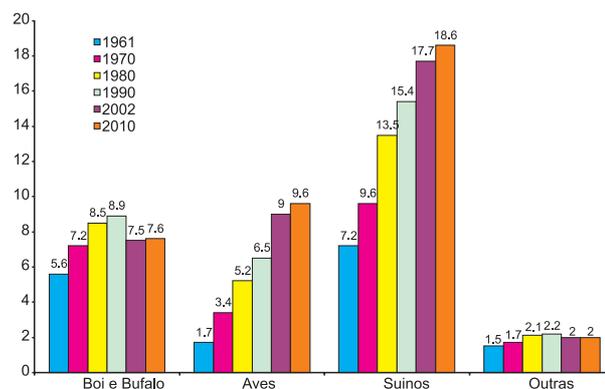


Fig. 1. Produção de carnes na União Européia (em milhões de toneladas).

Nota: 2010 – projeção.
Fonte: Faostat (FAO, 2004) e European Commission (2003).

Tabela 1. Produção mundial de carnes – 2003 – (em mil toneladas).

Países	Aves	Suínos	Bovinos ⁽¹⁾	Total carnes
Estados Unidos	17.468	9.064	11.905	38.748
China	13.687	46.048	6.619	71.041
União Européia	8.800	18.124	9.070	36.357
Brasil	7.967	3.059	7.526	18.684
Mundo	75.823	98.507	62.104	253.528

⁽¹⁾ Inclui carne de búfalo.
Fonte: Faostat (FAO, 2004).

A produção total de carnes na UE evoluiu de 16 milhões de toneladas, em 1961, para 36,2 milhões, em 2002, considerando que há diferenças importantes entre os seus tipos (CONTINI, 2003; DYCK; NELSON, 2003; FAO, 2004). A produção de carne bovina e de búfalo está estagnada entre 7 e 9 milhões de toneladas, tendo decrescido em 2002 em relação às décadas de 80 e 90. O crescimento mais espetacular ocorreu na produção de aves que passou de 1,7 milhão de toneladas, em 1961, para 9,3 milhões, em 2002, um aumento de mais de quatro vezes. A produção de suínos também cresceu 145% no período, atingindo a 17,7 milhões de toneladas em 2002, quase a metade do total das carnes produzidas na UE (Fig. 1).

Para efeito de comparação, o Brasil produziu em 1961 apenas 2 milhões de toneladas de carnes, sendo 1 milhão de aves, 500 mil de suínos e 1,4 milhão de carne bovina. Em 2002 a produção brasileira de carnes passou

para 16,6 milhões de toneladas, sendo 2,1 milhões de suínos, 7,1 milhões de bovinos e 7,4 milhões de aves, está suplantando pela primeira vez a produção da carne bovina. Os Estados Unidos sempre foram grandes produtores de carnes com um total de 16,5 milhões de toneladas em 1961 e 39,2 milhões em 2002.

Projeções para a UE indicam que a carne bovina manterá o nível atual de produção ao redor de 7,6 milhões de toneladas anuais para o período de 2001 a 2010. As carnes de suínos aumentarão para 18,6 milhões de toneladas e a de aves para 9,6 milhões. (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

Consumo de carnes na União Européia

O consumo total de carnes na UE passou de 17,1 milhões de toneladas, em 1961, para 34,6 milhões, em 2001, aumentando de 53,5 kg

para 91,8 kg per capita ano, no período (Tabela 2). O consumo de carne bovina permaneceu praticamente estagnado, com aumento na década de 60, relativa estagnação nos anos de 1970 a 1990, próximo dos 20 kg anuais, e queda para 18,5 kg em 2001, devido principalmente a ocorrência da doença da vaca-louca. Para fins comparativos, o consumo nos Estados Unidos é de 43 kg anuais e no Brasil de 34,3 kg. Mesmo com hábitos alimentares diferentes, esses dados indicam haver espaço para o crescimento do consumo da carne bovina na UE, uma vez resolvidos os problemas de confiança do consumidor (vaca-louca) e dos elevados preços para o consumidor final.

Tabela 2. Consumo de carnes na União Européia, por tipos (em milhões de toneladas).

Tipo de carne	1961	1970	1980	1990	2001	2010
Bovina	6,1	7,9	8,3	8,3	7,0	7,6
Suína	7,3	9,6	13,4	14,9	16,7	18,6
Avícola	1,8	3,4	4,9	6,2	8,1	9,3
Total ⁽¹⁾	17,1	23,0	29,0	31,8	34,6	38,3 ⁶

⁽¹⁾Adotado o mesmo valor para outras carnes de 2001.

Fonte: Faostat para 1961-2001 (FAO, 2004) e EUROPEAN COMMISSION, 2003 para os dados de 2010.

A carne suína representa quase a metade do consumo de carnes da UE, com 16,7 milhões de toneladas em 2001, um aumento de 129% em relação a 1961. O consumo per capita evoluiu de 23,0 kg anuais para 44,4 kg, no período de 1961 a 2001, com tendência de crescimento durante todo o período (Fig. 2). No Brasil e nos Estados Unidos, o consumo per capita anual de carne suína atingiu perto de 9,4 kg e 29,5 kg, respectivamente.

A evolução mais espetacular do consumo ocorreu com a carne avícola, que passou de 1,8 milhão de toneladas, em 1961, para 8,1 milhões, em 2001. No período, o consumo per capita era de 5,6 kg anual e passou para 21,6 kg. Esse fenômeno aconteceu em outros países, como no Brasil que atingiu a 30 kg e nos Estados Unidos cujo valor foi de 48 kg per capita anual. Pode-se presumir que o consumo de carne

avícola na UE ainda não se encontra saturado, havendo espaço para aumentos com menor velocidade, uma vez que se reduzem os preços ao consumidor final, atualmente elevados pela proteção à proteção interna.

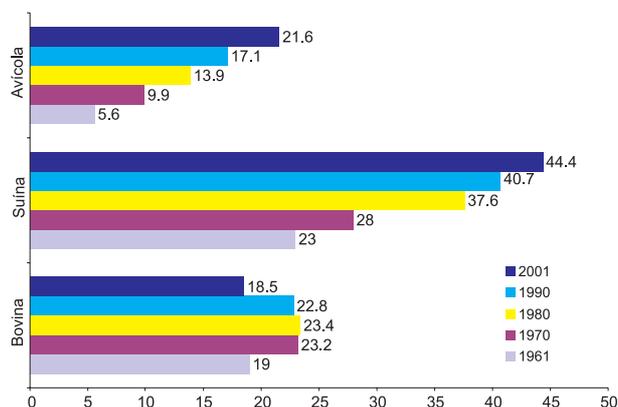


Fig. 2. Consumo per capita de carnes na União Européia (kg/pessoa/ano).

Fonte: Faostat (FAO, 2004).

Importações e exportações de carnes da União Européia

Dados da FAO (2004) mostram que, em 1961, a UE era importadora líquida de carnes, principalmente da bovina, com 500 mil toneladas. A partir dos anos 80, as exportações começam a superar as importações. Como pode ser visto na Fig. 3, em 2002, as exportações da UE superaram as importações em 100, 1.000 e 900 mil toneladas para a carne bovina, carne suína e de aves, respectivamente.

Preços elevados ao consumidor final e restrições rígidas à importação diminuem o consumo final, enquanto a produção interna é incentivada por elevados subsídios. Como os preços internacionais estão abaixo dos praticados internamente, para não acumular estoques com altos custos, incentiva-se a exportação via subsídios, como ocorre principalmente com a carne bovina. Subsídios às exportações deprimem os preços internacionais, distorcendo o mercado e prejudicando países exportadores, como o Brasil.

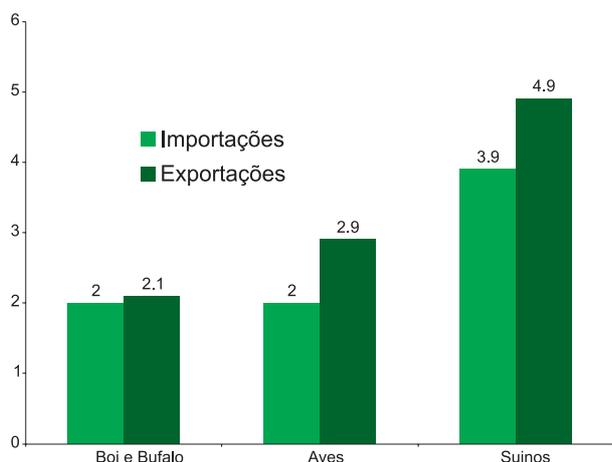


Fig. 3. Exportações e importações de carnes da União Europeia (milhões de toneladas – 2002).

Fonte: Faostat (FAO, 2004).

No contexto mundial, a União Europeia é a primeira exportadora de carne suína e a terceira em carne de frango, depois dos Estados Unidos e do Brasil. Embora importante, as quantidades exportadas estão estagnadas, nos últimos quatro anos, com 1,3 milhão de toneladas para a suína e 800 mil toneladas para a de aves.

O Brasil não exporta carne suína para a UE, sob a alegação de risco sanitário, mas vende carne de frango. No ano de 2003, do total de 1,9 milhão de toneladas de carne de frango exportada, 285 mil foram para a UE, representando 15% das exportações brasileiras do setor. Desse total, 94% eram sob a forma de cortes. Os demais importadores do Brasil foram o Oriente Médio (31%), a Ásia (23%), a África (5,7% e outros (11%), indicando não haver grande concentração em um ou dois importadores.

Política comercial da União Europeia⁶

Política agrícola para carnes

O objetivo da política para a produção de carnes e derivados é estabilizar o mercado

⁶ Para uma revisão da Política Agrícola Comum (PAC), consultar Contini (2004).

⁷ Este item baseia-se em Brasil (2000).

e garantir bom nível de vida para os agricultores do setor. O sistema contém um componente forte de sustentação de preços. Para prevenir quedas acentuadas de preços, a UE pode conceder empréstimos para a estocagem de carnes ou para a sua compra por agências públicas de intervenção.

Importações e exportações estão sujeitas a licenças e às tarifas estabelecidas para a UE. Quando há riscos de que a importação possa desestabilizar o mercado, tarifas adicionais de importação podem ser impostas. Quotas tarifárias são distribuídas de conformidade com a demanda dos operadores a cada três anos, mas estão sujeitas ao sistema de licenças de importação. Quando há evidências de que os preços no mercado vão aumentar, as taxas de importação podem ser parcial ou completamente suspensas.

A comissão estabelece que, quando necessário, podem ser concedidos subsídios às exportações, mas os operadores devem obter licença. Taxas que tenham efeito equivalente a obrigações alfandegárias ou a imposição de qualquer restrição quantitativa ou medidas similares são proibidas no comércio com terceiros países. Salvaguardas podem ser aplicadas quando houver risco de distúrbios de mercado, causados por exportação ou importação.

Em caso de descoberta de problemas sanitários nos rebanhos, podem ser aplicadas restrições comerciais, e medidas emergenciais devem ser tomadas para proteger a produção dos países membros (EUROPEAN COMMISSION, 2004).

Instrumentos de política comercial⁷

A política comercial de produtos agrícolas da UE tem por objetivos proteger os produtores internos contra a concorrência externa e facilitar exportações para terceiros países, escoando os excedentes. Para isso aplica um arsenal de instrumentos, como a Tarifa Externa Comum (TEC), quotas tarifárias, regimes

especiais de importação, regras de origem e legislação de defesa comercial. A seguir, comenta-se cada um dos instrumentos.

a) Tarifa externa comum (TEC)

A TEC estabelece os direitos de importação a serem aplicados por todos os Estados Membros da UE às importações de produtos de terceiros países. Nela estão indicados os direitos autônomos, definidos unilateralmente pela UE, e os convencionais, já estabelecidos de conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), aplicadas aos seus membros.

As exportações para a UE aplicam-se, em princípio, os direitos convencionais. Os direitos aduaneiros, em geral, são estabelecidos em base *ad valorem* e calculados sobre o preço CIF do produto importado. Os direitos específicos, expressos em valores predeterminados por unidades de volume, aplicam-se sobre certos produtos agrícolas, bebidas alcoólicas, etc. Para frutas, vegetais e flores existem tarifas sazonais, que são aplicadas para proteger os produtos europeus durante o período de safra nos países da Comunidade.

b) Quotas tarifárias

Os produtos que ingressam no mercado comunitário por meio de contingentes devem cumprir certas condições. Existe dois tipos de contingentes:

- Tarifários – *First come, first served* – Em que o importador faz sua demanda no momento da importação, sendo os montantes diários disponíveis na Internet. Esses contingentes são mais sensíveis na sua tramitação dado que eles são, em geral, autônomos e, em sua grande maioria, estabelecidos a pedido do importador europeu.

- Tarifários com licença de importação – Em que os importadores necessitam de uma solicitação prévia e dependem da comissão que distribui os certificados de importação por intermédio dos Estados membros, em função das quantidades disponíveis. Esses contingentes são

os mais rigorosos no cumprimento dos requisitos para ingresso, pois cobrem produtos sensíveis para a UE (carnes, cereais, frutas, etc).

c) Regimes especiais de importação

A UE aplica o princípio da preferência comunitária, assegurando prioridade para produtos comunitários e proteção ao mercado contra importações ditas “exageradas em quantidade e a preços vis”. Para que tal princípio seja respeitado, os produtos agrícolas provenientes de terceiros países são submetidos a direitos aduaneiros e/ou a direitos adicionais sobre a importação, de modo a torná-los mais caros do que os localmente produzidos. Adicionalmente, produtos originários de países com baixos custos de produção estão sujeitos a limites nas quantidades de importação.

d) Regras de origem

São considerados originários de um país os produtos que tenham sido “inteiramente obtidos” ou fabricados a partir de matérias-primas, partes ou componentes importados que tenham sofrido “transformação substancial” no país de origem. Essa “transformação substancial” é determinada pelo critério da mudança da classificação tarifária inicial, por critérios específicos estabelecidos para determinados produtos, ou pelo critério segundo o qual são originários os produtos objeto de transformações, além daquelas definidas pela Comunidade como operações mínimas. A UE aceita incluir o mecanismo de “acúmulo de origem na região” em seus acordos com regiões ou grupos de países.

O Sistema Geral de Preferência (SGP) só se aplica aos produtos considerados originários de países em desenvolvimento beneficiados, inclusive do Mercosul. Normalmente, no âmbito do SGP, as mercadorias devem ser transportadas diretamente do país de origem ao território da UE. Em caso de trânsito, há exigências a serem cumpridas. A concessão de preferências do SGP comunitário está condicionada à apresentação de prova de origem. Para produtos não incluídos por

tratamento preferencial, a legislação aduaneira ou outras legislações comunitárias específicas podem prever que a origem das mercadorias deva ser justificada mediante a apresentação de documentos e eventuais explicações complementares.

e) Defesa comercial comunitária

A defesa comercial da UE aplica regulamentos antidumping anti-subsídios e salvaguardas. As regras antidumping estabelecem prazos estritos para a realização e finalização de investigações, de modo a assegurar que as reclamações apresentadas pelos peticionários europeus sejam processadas rápida e eficientemente. Para que a comissão possa aplicar um direito antidumping, é preciso demonstrar que o preço de exportação do produto vendido no mercado comunitário seja inferior ao preço do mesmo produto vendido no mercado interno do país exportador e que as importações desses produtos causariam prejuízo material à indústria comunitária. Ademais, prevê a aplicação do princípio do "interesse da comunidade", pelo qual os custos para a Comunidade, como um todo, da aplicação de direitos "antidumping" não devam ser desproporcionais aos benefícios para os produtores afetados.

Pelo regulamento anti-subsídios, a comissão impõe direitos compensatórios a importações julgadas subsidiadas, originárias de terceiros países. Tal como o regulamento *antidumping*, este também incorpora as regras do Acordo sobre Subsídios e medidas Compensatórias, negociado durante a Rodada Uruguai do Tratado Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)

O Regulamento de Salvaguardas visa proteger setores produtivos comunitários de um aumento brusco e desmesurado de importações, por meio da imposição de restrições quantitativas temporárias. A exemplo dos regulamentos anteriores, esse regulamento também incorpora as regras negociadas durante a Rodada Uruguai e que estão contidas no Acordo sobre Salvaguardas da OMC. Ao contrário dos demais instrumentos de defesa

comercial, apenas os Estados Membros, e não associações empresariais ou firmas individuais, podem formular à comissão o pedido de imposição de salvaguardas.

f) Regimes preferenciais de comércio (RPC)

O RPC emanou da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). O Sistema consiste na eliminação ou redução substancial dos direitos de importação que oneram produtos primários e industrializados originários de países em desenvolvimento. Por sua natureza, as concessões de margens tarifárias preferenciais no SGP pelos países desenvolvidos são unilaterais e não recíprocas.

O RPC comunitário prevê a suspensão em caráter temporário, total ou parcial, do regime como decorrência de vários fatores. É possível restabelecer os direitos da TEC, a qualquer momento, sobre um produto cuja importação provoque ou possa provocar, no entendimento da Comunidade, dificuldades graves aos produtores comunitários de produtos similares ou diretamente concorrentes.

Com o objetivo declarado de direcionar paulatinamente o RPC aos países mais pobres, foi criado o mecanismo de graduação por setor ou por país, que visa eliminar os benefícios nas áreas em que aqueles países se tornaram mais competitivos. Há duas formas de graduação: a) "progressiva" quando determinado setor de um país atinge certos níveis de desenvolvimento e especialização; e, b) "lion's share" consiste na supressão imediata da margem preferencial para produtos que excedam um quarto das exportações para a Comunidade por parte de todos os países beneficiários nesse mesmo setor. Ao Brasil já foi aplicada a graduação progressiva para animais vivos, carnes e miúdos, café, preparações de carnes e de cereais.

Barreiras ao comércio

As barreiras impostas pela PAC e pela política comercial à importação de produtos

agrícolas, particularmente de carnes, serão analisadas conforme a classificação do Acordo sobre Agricultura da Rodada do Uruguai e das propostas de Doha, sob a coordenação da OMC. Essas propostas assentam-se em três pilares: a) proteção à produção doméstica; b) dificuldades de acesso a mercados; e, c) subsídios às exportações.

Proteção à produção doméstica

A decisão de disciplinar os subsídios à produção interna é um dos mais importantes resultados da Rodada do Uruguai (1986-93). Inicia-se com a Declaração de Punta del Leste, em setembro de 1986, em que os governos dos países desenvolvidos concordaram em procurar “maior liberação de comércio na agricultura” e que “todas as medidas que afetassem o acesso à importação e competição nas exportações” deveriam ser incluídas nas regras do GATT, para disciplinar o uso dos subsídios diretos e indiretos e outras medidas que afetam direta ou indiretamente o comércio agrícola mundial (JOSLING, 2003). Ao mesmo tempo, os ministros delegaram o mandato de estudar os impactos e a implementação dos princípios da reforma da política agrícola, ao Diretório de Agricultura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Para quantificar a dimensão dos subsídios à produção doméstica, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE) estabeleceu o conceito de Producer Support Estimate (PSE), definido como o valor monetário anual de transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, mensurado em nível de porta da fazenda. O PSE mede o apoio aos produtores, proveniente das políticas relacionadas à agricultura, em relação a uma situação sem essas mesmas políticas. O percentual do PSE representa o valor das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores, dividido pelas receitas brutas totais das propriedades rurais⁸. Na Tabela 3, quantificam-se os subsídios aos produtores (PSE) para a UE, para o setor de carnes e outros.

O PSE da UE, no ano de 2003, ultrapassou os US\$ 108 bilhões, superior em US\$ 21 bilhões a média do período de 1986 a 1988. Há um aumento considerável para todos os tipos de carnes, principalmente para a bovina que atinge a 22,9 bilhões de € em 2003. Em relação ao período base de 1986–88, os valores do PSE das demais carnes também dobram no período. Em termos percentuais, a maior proteção foi para a carne bovina com 77%, carne de suíno com 24% e de aves com 36%. (Fig. 4).

Quem paga a conta dos 108 bilhões de € de benefícios aos produtores rurais da UE? Parte da resposta está no indicador Consumer Support Estimate (CSE), definido como o valor monetário anual de transferência para os consumidores de produtos agrícolas, medidos a preços de porteira de fazenda, proveniente das medidas de

Tabela 3. Subsídios aos produtores agrícolas (PSE) na União Européia (em milhões de €)⁹.

Anos	Carne bovina	Carne suína	Carne de aves	Outros produtos	Total
1986-88	12.020	2.839	1.770	70.255	86.884
2001-03	20.522	5.563	3.612	73.011	102.708
2001	18.097	6.322	3.776	71.100	99.295
2002	20.608	5.059	3.692	71.218	100.577
2003	22.860	5.310	3.468	76.613	108.251

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004).

⁸ Melhor compreensão do PSE e outros conceitos relativos à proteção da produção agrícola podem ser encontrados em Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004). Observe-se que o conceito PSE é mais amplo e diferente do conceito AMS, conforme definido no Acordo sobre Agricultura da OMC.

⁹ Relação entre moedas em julho de 2004: 1 € = 1,23 US\$ e 1 € = 3,70 R\$.

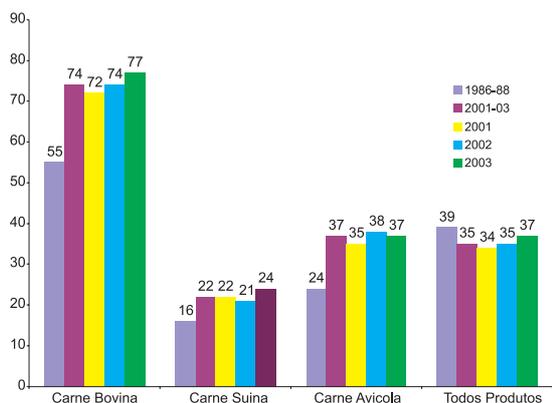


Fig. 4. Producer Support Estimate (PSE) de carnes para a União Européia (em %).

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004).

políticas de apoio à agricultura. Representa a transferência de recursos dos consumidores para os produtores rurais, devido à política agrícola.

Na Fig. 5 são apresentados os valores (em %) pagos pelos consumidores, pelo fato de existir proteção no mercado de carnes na UE. Em 2003, os consumidores pagaram, a mais, 63% para a carne bovina, 21% para a carne suína e 38% para a de aves. Estes valores significam o quanto os consumidores gastaram a mais pelo fato de se aplicar a PAC ao setor. São valores altos, principalmente para os consumidores de classes de renda baixa, já que estes gastam, proporcionalmente, mais de sua renda com alimentos.

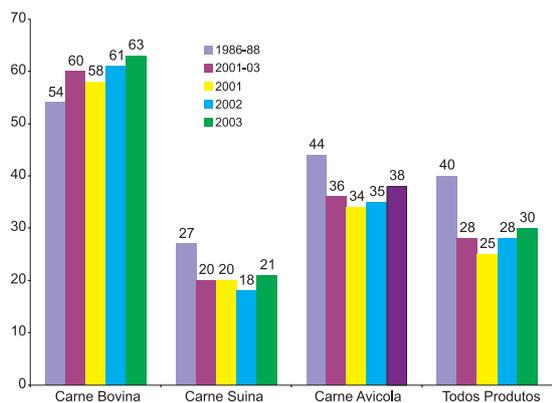


Fig. 5. Consumer Support Estimate (CSE) na União Européia para carnes (em %).

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004).

Dificuldades de acesso aos mercados

a) Aspectos gerais

Este pilar da OMC compreende o nível e dispersão das tarifas, existência de quotas, instrumentos para barrar importações, como empresas estatais de comércio, monopólios locais, salvaguardas especiais, regras antidumping e barreiras sanitárias, fitossanitárias e técnicas.

A Rodada do Uruguai estabeleceu a necessidade de realizar novas negociações nas áreas de agricultura e serviços. Dessa forma, e segundo o disposto no Art. 20 do Acordo sobre Agricultura, essas negociações iniciaram-se em março de 2000, ganhando uma nova dinâmica com a IV Conferência Ministerial de Doha que estabeleceu o seu término para janeiro de 2005. Há questões básicas a serem negociadas, como a simplificação da estrutura tarifária e a questão do favorecimento aos países em desenvolvimento, principalmente aos menos desenvolvidos, como defende a UE.

b) Barreiras tarifárias

Enquanto os produtos industriais estão sujeitos a tarifas *ad valorem*, os direitos específicos aplicam-se, em sua maioria, aos produtos agropecuários. Esses direitos *non-ad valorem* aplicam-se sobretudo a animais vivos, carnes, produtos lácteos, frutas frescas e legumes, cereais, arroz, azeite, açúcar, vinho e bebidas espirituosas, e tabaco.

Quanto a suínos, as exportações para a UE continuam proibidas sob o argumento de risco sanitário da peste suína clássica e da febre aftosa. Embora o Brasil não possua mais essas doenças, a UE alega deficiência nos controles técnicos de saúde animal e pública. Assim não tem sentido discutir tarifas quando a exportação de carne suína brasileira para a UE não é permitida. A questão sanitária será vista mais adiante.

Em carnes de aves, o Brasil está habilitado a exportar para a UE, e tem sido agressivo nas vendas externas, em anos recentes, favorecido pela desvalorização

cambial de 1999. Em termos de tarifas, em 29 de março de 1994, o Conselho da UE aprovou Regulamento que estabelece a quota anual de 15.500 toneladas de carnes de galo ou galinha com tarifa 0%. Coube ao Brasil a quota de 7.100 toneladas, 5.100 à Tailândia e 3.300 a outros países, chamada também de Quota de Compensação de Oleaginosas. A queixa dos exportadores brasileiros tem sido a dificuldade de se apropriar desse benefício, já que essas quotas foram distribuídas aos importadores europeus, sob a forma *first come, first served*. Esse problema parece ter sido contornado pelas grandes empresas exportadoras do Brasil, ao instalar filiais de importação na Europa, permitindo assim usufruir desse benefício (informação verbal)¹⁰.

O Jornal Oficial das Comunidades Europeias publicou em 28 de outubro de 2002 as taxas dos direitos convencionais aplicáveis a carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, de aves. Há inúmeros códigos de acordo com a natureza do produto. Para cada 100 kg líquido de carnes de galo ou de galinha, não cortadas em pedaços, frescas, refrigeradas ou congeladas, as taxas variam de 26,2€ a 32,5€. Para miudezas e carnes cortadas em pedaços, frescas, refrigeradas ou congeladas, não desossadas a taxa é de 60,2 € e desossadas é de 102,4€.

A carne de peru tem taxas de direitos convencionais também diferenciados de acordo com o tipo. Perus depenados, eviscerados, sem cabeça nem patas, com miúdos, frescos, refrigerados ou congelados têm uma taxa de 34 € por 100 kg líquido, enquanto que a taxa dos desossados sobre para 85,10 € e os não desossados em metades ou quartos fica em 41 €. As demais aves, como patos e gansos, também têm taxas diferenciadas, o que não interessa muito ao Brasil por não ser um exportador importante.

Uma controvérsia recente entre o Brasil e a UE é o caso do frango salgado. Aproveitando uma brecha na legislação europeia, o Brasil e outros países passaram a exportar carne de

frango congelado na forma de salgado, com taxas de importação bem mais baixas. Isto fora acordado nas negociações da OMC. O aumento das exportações do produto no mercado europeu levou à UE a modificar seu regulamento, impondo ao frango salgado teores mais elevados de sal. O Brasil e a Tailândia contestaram essa decisão na OMC. Segundo informações recentes, o processo se encontra em Genebra para a escolha dos árbitros.

c) Barreiras não-tarifárias¹¹

É inquestionável a necessidade de vigilância sanitária quanto a potenciais riscos à saúde humana, à saúde animal e à conservação de recursos naturais e do meio ambiente. Os consumidores europeus exigem alimentos saudáveis e seguros, principalmente após os casos de vaca-louca e gripe-do-frango, entre outros. Esse direito deve ser reconhecido!

No Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos (EUROPEAN COMMISSION, 2000) são definidos os princípios básicos para a produção e importação de gêneros alimentícios e alimentos para animais. O objetivo geral é assegurar um nível elevado de proteção da saúde humana e da proteção dos consumidores. A política de segurança dos alimentos baseia-se numa abordagem global e integrada, ou seja, ao longo de toda a cadeia alimentar (da exploração agrícola até a mesa), em todos os setores alimentares. Define responsabilidades quanto à segurança e propõe a rastreabilidade dos alimentos para o consumo humano e dos alimentos animais, bem como dos respectivos ingredientes. Quanto às importações, estabelece que devem satisfazer exigências sanitárias pelo menos equivalentes às definidas pela Comunidade para a sua produção interna.

Diretiva de 1992 exige que a totalidade dos produtos de origem animal importados de terceiros países pela UE sejam provenientes de estabelecimentos habilitados pela Comissão Europeia. A implementação da referida Diretiva

¹⁰ Informações obtidas na Representação do Brasil junto à União Europeia, em 22 de abril de 2004.

¹¹ A seguir, relacionam-se alguns exemplos para carnes de aves e de suínos, produtos que tiveram maiores restrições, nos últimos anos.

tem representado uma barreira às exportações do Mercosul, na medida em que o processo de habilitação é lento – a comissão não tem destinado os recursos necessários para processamento das listas que são a ela submetidas –, fazendo que estabelecimentos esperem meses antes de poderem iniciar suas exportações para o mercado da UE. Ademais, as inspeções sanitárias feitas pela UE em terceiros países incluem referência ao atendimento das exigências comunitárias de bem-estar animal, que não corresponde às regras da OMC.

Com o objetivo de evitar o surgimento de novos casos de contaminação por dioxina na Europa, foram recentemente aprovadas, no âmbito comunitário, decisões que prevêm o estabelecimento de níveis máximos aceitáveis daquela substância em ingredientes utilizados na fabricação de alimentos para animais e a proibição de determinadas substâncias e ingredientes empregados nesses alimentos. A Comunidade vem exigindo planos de controle de resíduos biológicos em produtos de origem animal exportados para a UE, como hormônios, medicamentos veterinários e contaminantes (Brasil, 2000).

Em 1998, a UE proibiu o uso de hormônios de crescimento na produção animal. Exemplos desses promotores de crescimento são o estradiol 17B, testosterona, progesterona, zeranol, acetato trembolone e acetado melengesterol. (EUROPEAN COMMISSION, 2004). Medidas mais restritivas estão sendo propostas pela comissão como a eliminação gradual, a partir de janeiro de 2006, dos quatro antibióticos autorizados como promotores de crescimento na alimentação animal: monensin sodium, salinomycin sodiu, avilamycin e flavophospholipol.

Adicionalmente, a comissão propôs outras medidas regulamentares no uso de aditivos na nutrição animal: a) novas autorizações de aditivos válidas por dez anos; b) nos próximos sete anos, reavaliação dos aditivos já autorizados; c) obrigação de as companhias

demonstrarem a eficiência do produto e ausência de risco para a saúde humana, animal e para o meio ambiente; d) avaliação dos produtos pela Autoridade Europeia de Segurança Alimentar; e, e) limite máximo de resíduos para alguns aditivos (EUROPEAN COMMISSION, 2004).

Foi mencionado, anteriormente, que o Brasil não está habilitado a exportar carne suína para a UE sob a alegação de risco sanitário pela presença, no País, de peste suína clássica e febre aftosa. Após várias solicitações, a UE enviou ao Brasil, em 2002, uma missão com o objetivo de avaliar o controle da produção de carne fresca de suínos. O relatório da missão DG SANCO 8529/2002 aponta falhas no sistema de controle e faz uma série de recomendações para as autoridades brasileiras: a) imediata suspensão da distribuição e uso de DES e tirostáticos e de substâncias terapêuticas veterinárias e aditivos na alimentação que estão proibidas na UE; b) corrigir falhas no sistema de certificação de carnes; c) corrigir deficiências em biosegurança em Laboratório de Referência Federal; d) melhorar a coordenação entre os sistemas federal e estadual de controle; e) adotar planos de contingência para doenças em situações locais de Santa Catarina. Em 26 de julho de 2002, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento respondeu às questões levantadas pela Missão, rechaçando a maioria dos problemas levantados.

Para que se levante essa proibição, necessário se torna solicitar uma nova missão, o que pode ocorrer somente se as falhas apontadas no relatório forem corrigidas. O objetivo seria habilitar regiões (estados ou municípios) e estabelecimentos para iniciar as exportações. Não se pode esperar uma abertura imediata do mercado, sem controles de quantidades. Uma proposta seria uma abertura lenta e gradativa, habilitando regiões de Santa Catarina e/ou Rio Grande do Sul. Não podemos esquecer que por detrás desse complicado processo existe um componente de protecionismo do mercado europeu, medo da

alta competitividade brasileira na produção de carnes e o fato de a Comunidade ser superavitária em carne suína. Com a nova Europa dos 25 países membros, adicionam-se pelo menos Hungria e Polônia como produtores importantes e capazes de abastecer os outros países desse produto. Acordos e os padrões desses novos países também deverão seguir as normas da Comunidade. Como dizia um diplomata: não foram os alemães que se adaptaram aos padrões português e espanhol, mas estes que se tornaram alemães. Assim, vai acontecer também com os novos países.

Ademais, a obtenção de habilitação europeia não só tem pôr efeito uma possível inserção no mercado da UE, mas vale também como referencial para a exportação para outros países, como a Rússia e o Oriente Médio. Os padrões europeus de controle sanitários são parâmetros mundiais para o comércio.

As exportações brasileiras de carnes de aves para a UE têm tido um aumento considerável, nos últimos anos, o que não permite desconsiderar alguns problemas sanitários havidos e que podem servir de lição para o futuro. Em abril de 2002, uma nova metodologia de testes detectou a presença de resíduos de nitrofurano em lotes de carne avícola exportada pelo Brasil, proibido na UE. Além de várias missões ao Brasil para a discussão do problema, o controle passou a ser feito em 100% dos lotes enviados, causando prejuízos às exportações, estimados em US\$ 40 milhões, por ano, só com os controles adicionais. O problema foi resolvido em meados de 2003, com a importação de máquinas para testes por parte do Brasil e a proibição de comercialização do produto pelo Ministério da Agricultura.

Outro problema foi a presença de alto teor de água na carne de frango, detectada em embarque da Holanda para a Inglaterra, não se conhecendo a origem do produto. Portanto, não há denúncia contra o Brasil, mas a Europa está atenta ao problema e vai controlar com rigor. Como o Brasil tem interesse nas

exportações de curto, médio e longo prazos, não pode permitir fraudes por parte de exportadores, o que comprometeria todo um trabalho de conquista de mercado.

Outra argumentação que a Europa pode utilizar para restringir as importações diz respeito ao bem-estar animal. Baseia-se no conceito de precaução de risco, em que o consumidor percebe a possibilidade de sua saúde ser afetada caso os animais vivam em condições de stress de espaço, barulho, etc... Fatos como esses ajudariam os opositores à abertura comercial que defendem protecionismo crescente para proteger seus produtores. A competitividade brasileira na produção de carnes é incontestável, pelas extensas áreas de pastagens para a produção bovina e potencial produtivo de grãos, particularmente nos cerrados. Com tecnologia de plantio direto e duas safras por ano (safrinha), os custos de produção de alimentos para frangos e suínos são muito inferiores aos dos produtores europeus que importam milho e soja para alimentos seus animais (Fig. 6). Porém, não basta ser competitivo, é preciso se apresentar com fornecedor confiável. Na carne bovina, o Brasil tem a vantagem de produzir boi a pasto, o que torna o produto mais aceito pelo consumidor.

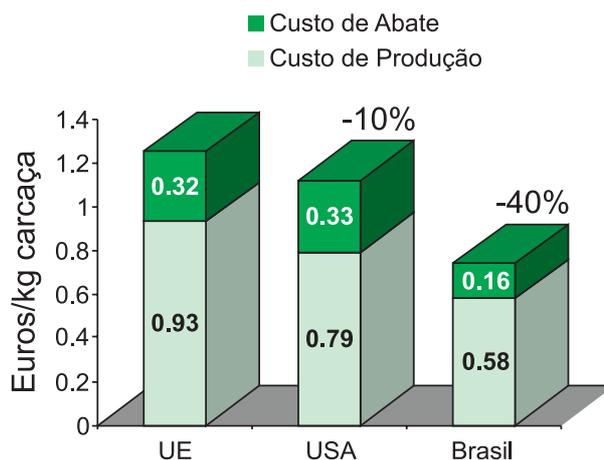


Fig. 6. Competitividade da carne avícola.

Fonte: Comissão Europeia e ITAVI (dados 2001).

Uma questão sensível aos europeus é a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. As últimas reformas da PAC reforçam o tema, vinculando-o à política de apoio à agricultura a ações de melhoria do solo e da água, da não poluição e da preservação da bela paisagem. A produção intensiva de suínos constitui-se em elemento poluidor do solo e da água subterrânea, principalmente em países de pequena superfície, como a Holanda e Dinamarca. Mesmo com o estabelecimento de área agrícola mínima por unidade animal para depósito dos dejetos de suínos, em muitas regiões a água para o consumo humano está contaminada por nitratos, obrigando o consumo de água mineral. Na França, de cada dois habitantes um compra água mineral. A tendência, a longo prazo, será de favorecer importações de suínos. No curto prazo, tem-se observado deslocamento da produção de suínos para países com maior área geográfica, como é o caso da Espanha que passou a ser a segunda maior produtora da UE, depois da Alemanha.

As recentes discussões de um tratado de comércio entre a UE e o Mercosul não alimentam grandes esperanças de abertura de mercado, pelo menos no curto prazo. Até o dia 15 de abril último, a UE não apresentou uma lista consolidada de produtos com ofertas de importação. Há indicações de que as carnes, incluídas as de suínos e aves, estão na lista E (sem oferta). Somente a carne de cavalo (pasmem!) estaria incluída na lista B, isto é, com prazos para abertura da importação. Na lista A, livre para entrada na UE, 80% dos produtos ofertados já se encontram isentos de taxas de importação, como é o caso da soja em grãos. Como se espera que as negociações progridam, a UE não poderá deixar de apresentar uma lista de oferta que traga algumas vantagens aos países do Mercosul, incluindo o Brasil. Se carnes são produtos sensíveis para a Comunidade, para o Brasil representam o potencial mais importante de exportações.

Cabe ao governo e aos exportadores montarem uma estratégia viável de abertura do mercado europeu para carnes brasileiras. Há

interesses de empresas européias para a importação de carnes de qualidade, mas não se pode desconhecer as pressões dos produtores locais para a manutenção ou aumento do nível de proteção. Por exemplo, a Itália tem interesse no pernil suíno do Brasil para a produção de presunto defumado (presciuto de Parma). Uma das estratégias consiste em atrair empresas européias para o Brasil, como tem acontecido com a Dour francesa. A Europa não irá abrir de uma só vez a importação para todo o Brasil, mas poderá conceder habilitação para algumas regiões, como Santa Catarina. De qualquer forma, será necessário cumprir com os requisitos sanitários da UE, quer os achamos rígidos demais ou não.

Subsídios às exportações

Os subsídios às exportações é o terceiro pilar do Acordo sobre Agricultura da Rodada do Uruguai e um dos instrumentos mais distorcivos do comércio agrícola. Surge como consequência de outra distorção do mercado, qual seja, a garantia de preços acima dos praticados pelo mercado internacional. Para se livrar de estoques crescentes, países ou grupos de países decidem exportar esses produtos a terceiros, o que obriga a conceder subsídios para poder competir.

Convém recordar que o compromisso da Rodada do Uruguai para a Agricultura foi de uma redução de 36% em valor sobre a base 1986/90 e de 21% em volume, até o ano 2001. Países em desenvolvimento obtiveram prazo maior que dez anos. Os subsídios às exportações são praticados, preponderantemente, pela UE, sendo responsável por 90% do total. Em valores, de um total de US\$ 7 bilhões em 1995, a UE foi responsável por 6,3 bilhões e, dos US\$ 6 bilhões em 1999, contribuía com US\$ 5,6 bilhões. Para a União Européia, os valores ficaram abaixo do compromisso assumido no Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai, com exceção do volume em 1999 que superou em 7% o acordado. No ano de 2000, o volume ficou em 74% e o valor em 50% do compromissado.

Os subsídios às exportações de carnes, em termos de volumes (toneladas) e valores em euros praticados pela UE, bem como o comprometimento das metas (em %) são apresentados na Tabela 4. Observa-se que, em 2000, a carne avícola teve 91% de comprometimento em volume e 63% em valor, indicando amplo uso desse mecanismo de subsídio e aviltamento do mercado internacional. Mas ainda todos os valores estão dentro dos limites assumidos pela UE nas negociações dos acordos internacionais da OMC.

Essa constatação comprova a tese levantada por Tangerman (2003), diretor de agricultura para a OECD, de que a causa principal do pouco progresso na liberação do comércio agrícola, após dez anos do término da Rodada do Uruguai, deve-se à frouxidez dos compromissos assumidos, o que permitiu aos países cumprir suas obrigações sem muito esforço.

Tabela 4. Subsídios às exportações de carnes na UE – 2000.

Produtos	Volume	% vol. comp.	Valor	% valor comp.
Carne bovina	475	58	383	31
Carne suína	129	29	34	18
Carne avícola	261	91	57	63

Fonte: Abbot e Young (2003).
Volume em toneladas métricas.
Valor em milhões de €.

No ano de 2000, segundo dados da OMC (ABBOT; YOUNG, 2003), 475 mil toneladas de carne bovina foram exportadas com subsídios de €383 milhões. Para a carne suína foram exportadas 129 mil toneladas com €34 milhões de subsídios e para a de aves foi de 261 milhões de toneladas com €57 milhões de subsídios, representando cerca de US\$ 500 milhões somente em subsídios para exportação de carnes. Os subsídios às exportações persistem por causa do regime de proteção elevada aos preços internos. Outros argumentos para sua existência é a melhoria de posição de mercado

no futuro, redução dos custos de estocagem e a inércia das instituições para a mudança.

A primeira fase das negociações agrícolas previa a elaboração de uma proposta de métodos e modalidades para o processo negociador. Tal tarefa deveria ser concluída até 31 de março de 2003. Durante o ano de 2002, reunidos em sessões especiais do Comitê de Agricultura, os países apresentaram suas propostas sobre como tratar os três pilares, dentre eles, o de subsídios à exportação. No início de 2003, o representante de Hong Kong, que presidia essas sessões, como uma tentativa de sintetizar todas as propostas que foram apresentadas em 2002, elaborou um documento contendo a proposta de eliminação de subsídios à exportação, em nove anos para os países desenvolvidos e de 11 a 13 anos para os países em desenvolvimento. A proposta da União Européia é de que os países em desenvolvimento apresentem uma lista com os produtos de seu interesse para que ela possa avaliar a possibilidade de eliminar os subsídios à exportação, apenas para produtos de interesse de países em desenvolvimento.

Com o fracasso da Reunião Ministerial de Cancun, os problemas se avolumam e os países desenvolvidos cotinuum subsidiando suas exportações. Estamos em presença de um novo confronto no comércio: países desenvolvidos x países em desenvolvimento. Se não houver avanços, os grandes prejudicados serão os países em desenvolvimento, exportadores potenciais de produtos agrícolas, como o Brasil. Negociações estão em andamento, sendo difícil prever seu término e resultados. A liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas será um processo longo, principalmente para carnes, considerado produto sensível pela UE. Mesmo assim, as exportações brasileiras avançam pela força de sua competitividade.

Considerações finais

1) Não restam dúvidas quanto à competitividade do Brasil na produção de

carnes, já que dispõe de clima favorável, extensas áreas para a produção animal e de grãos, disponibilidade de mão-de-obra, preponderando pequenos produtores, boa rentabilidade permitindo investimentos na atividade, assim como disponibilidade de tecnologia apropriada. Há sinalizações em vários documentos da Organisation for Economic Co-Operation and Development (2003) e do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos de que o Brasil será um grande produtor e exportador de carnes. Os entraves macroeconômicos, como a sobrevalorização cambial e a inflação elevada, foram contornados. Restam baixar os juros e melhorar a infra-estrutura, um dever de casa a fazer.

2) A UE, com os atuais 25 países, em termos de população e de renda per capita, é um grande mercado para carnes. A conquista, pelo Brasil, de parte desse mercado incentivaria a produção interna, elevaria a renda e o emprego. A instalação, no Brasil, de empresas européias dedicadas a esses produtos pode facilitar futura exportação para a Europa. Entretanto, a ampliação da Comunidade para 25 países poderá dificultar as exportações brasileiras, principalmente de carnes de suínos e de aves, já que alguns dos novos países poderão suprir o mercado europeu.

3) A UE, por meio da PAC e da política comercial, criou um arsenal de medidas eficazes para proteger seu mercado, criando dificuldades para outros países, incluindo o Brasil de acederem a esse amplo mercado. A preferência continua para produtos de países da Comunidade, mas a UE respeita acordos bilaterais e multilaterais. Naturalmente, as negociações serão ainda mais necessárias e complexas no futuro. O Brasil deverá continuar a pressionar a UE para uma liberalização progressiva e rápida de seus mercados, incluindo as carnes. Não se pode ganhar tudo e em todo o tempo, mas a negociação, fundamentada tecnicamente e sem radicalização, é o único caminho.

4) As barreiras para a exportação brasileira de carnes para a UE estão no contexto

da política agrícola. A não ser as barreiras sanitárias para a exportação de carne de suínos, a carne de aves e de bovinos não tem grandes restrições. Para melhorar a posição do Brasil, o primeiro combate deve ser a eliminação dos subsídios às exportações de carnes por parte da UE. Esses subsídios constituem-se em uma irracionalidade econômica, protegem a ineficiência produtiva, distribuem ineficazmente a renda em favor dos grandes produtores e barram o acesso de países pobres ao desenvolvimento. Consumidores europeus, como a Organização Não-governamental (ONG) alemã Chancen fuer Alle, iniciam protestos contra a irracionalidade desses subsídios. A aplicação ineficiente de recursos dos consumidores e dos pagadores de impostos travam o crescimento econômico, a geração de empregos e o aumento do bem-estar dos povos da Europa.

5) Finalmente, deve-se reconhecer o direito e a preocupação das autoridades européias quanto à segurança alimentar desse Velho Continente que amargou sofrimentos de fome e miséria, em séculos passados. Igualmente, reconhece-se o direito do consumidor de dispor de alimentos saudáveis e nutritivos, com exigências sanitárias rigorosas, especialmente depois da ocorrência de desastres como a doença da vaca-louca e da gripe aviária, dentre outras. Cabe ao Brasil adaptar-se a essas exigências, se quiser continuar no mercado.

Referências

ABBOTT, P. C.; YOUNG, L. M. **Export competition issues in the Doha round**. 45 p. Trabalho apresentado na International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading, Capri, Itália, jun. 2003.

BRASIL. **Missão do Brasil junto às Comunidades Européias. Obstáculos ao acesso das exportações do Brasil ao Mercado Comunitário**. Bruxelas, 2000. 107 p.

CONTINI, E. Agricultura e política agrícola na União Européia. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 30-46, jan./mar. 2004.

CONTINI, E. O cobiçado mercado europeu de carnes. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 28-30, set. 2003.

DYCK, J. H.; NELSON, K. E. **Structure of the global markets for meat**. Washington: USDA-Economic Research Service, 2003. 37 p. (Agriculture Information Bulletin, 785).

EUROPEAN COMMISSION. **Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos**. Bruxelas, 2000. 61 p. Disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvg/l32041.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. **Prospects for agricultural markets in the EU: 2003-2010**. 25 p. Disponível em: <<http://europa.eu.int/>>. Acesso em: 10 jun. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. **La Agricultura de la Union Europea** – Datos Estadísticos y económicos de 2003. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/agriculture>>. Acesso em: 10 mar. 2004

EUROPEAN COMMISSION. **Making globalisation work for everyone: the European Union and world trade**. Bruxelas, 2002. 22 p.

FAO (Roma, Itália). **FAOESTAT databases**. Disponível em: <www.fao.org/faostat>. Acesso em: 10 mar. 2004

JOSLING, T. **Domestic farm policies and the WTO negotiation on domestic support**. Trabalho apresentado na International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading, Capri, Itália, jun. 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2004**. Paris, 2004. 246 p.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Global forum on trade: the market access challenge in the Doha development agenda**. Paris, 2003.

TANGERMANN, S. **Agricultural policies in OECD countries 10 years after the Uruguay round agreement on agriculture**. Trabalho apresentado na International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we heading, Capri, Itália, jun. 2003.