

Nota Técnica

Nº 28

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

dezembro de 2020

PANORAMA DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Michelle Marcia Viana Martins

Heloisa Lee Burnquist



Nota Técnica

Nº 28

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

PANORAMA DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Michelle Marcia Viana Martins

Heloisa Lee Burnquist

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 28

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

dezembro de 2020

PANORAMA DAS MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS DO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Michelle Marcia Viana Martins

Heloisa Lee Burnquist

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Michelle Marcia Viana Martins

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail:* <michelle.martins@ipea.gov.br>.

Heloisa Lee Burnquist

Professora titular da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Ppgea Esalq/USP). *E-mail:* <hlburnqu@usp.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte28>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 AS MEDIDAS SPS E TBT NO CONTEXTO DAS TRANSAÇÕES COMERCIAIS.....	8
3 METODOLOGIA.....	10
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	11
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
REFERÊNCIAS.....	20

Em 2019, foram concluídas as negociações de natureza comercial do tratado de livre comércio entre os países-membro dos blocos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União Europeia (UE), cujo objetivo é constituir a maior área de livre comércio do mundo por meio da liberalização comercial. Ainda que não tenha sido ratificada pelos congressos nacionais dos países do Mercosul e pelo Parlamento Europeu, a convenção iniciada em 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional Mercosul-União Europeia, estabeleceu os interesses acordados entre os blocos, pautado basicamente pela eliminação de barreiras protecionistas no comércio de mercadorias.

No início das negociações sobre uma possível relação comercial, a UE buscava expandir seus mercados e aumentar a competitividade dos produtos em um contexto no qual os Estados Unidos emergia como superpotência no pós-Guerra Fria. A consolidação de um acordo com o Mercosul reforçaria a posição das empresas europeias no Cone Sul e possibilitaria a importação de matérias-primas a menores custos. Por outro lado, o Mercosul buscava expandir o comércio de *commodities* agrícolas para promover o desenvolvimento econômico via aumento das exportações. Nesse contexto, a UE representava um mercado potencial (Mariano *et al.*, 2019). No entanto, a princípio, o pacto comercial proposto não atendia aos interesses bilaterais (Silva-Rego e Figueira, 2018).

Embora as negociações não evoluíssem rapidamente, as economias europeias e do bloco sul-americano são signatárias da Organização Mundial do Comércio (OMC) desde sua criação, em 1995 e, portanto, estão de acordo com os seus propósitos. Entre eles, a redução gradativa de tarifas destaca-se como o principal objetivo da OMC. A política tarifária é caracterizada como obstáculo comercial, impactando diretamente os fluxos de comércio, de forma a reduzi-los (Piani e Kume, 2000; Azevedo *et al.*, 2006). Segundo Martins *et al.* (2018), o cumprimento dos objetivos da OMC tem reduzido a importância relativa das tarifas. Todavia, emergiram outros desafios referentes às transações no comércio exterior, as chamadas medidas não tarifárias (MNT).

Esses novos impasses comerciais tratam de políticas que não fazem o uso de tarifas, porém podem apresentar efeitos econômicos semelhantes, alterando os preços e os volumes comercializados. As MNT são caracterizadas pelo seu efeito ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que podem ser utilizadas para reduzir as assimetrias de informação, minimizar os riscos no consumo, melhorar a sustentabilidade dos ecossistemas e influenciar a decisão de importação ou exportação, podem também ser caracterizadas como medidas de protecionismo disfarçado, para proteger os mercados internos da concorrência internacional.

Entre as MNT, destacam-se as Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (em inglês, *Sanitary and Phytosanitary Measures* – SPS) e as Barreiras Técnicas (em inglês, *Technical Barriers to Trade* – TBT). Os Acordos SPS e TBT foram instituídos por ocasião da instituição da OMC para promover o princípio da transparência no mercado internacional. Mais especificamente, é cabível às medidas SPS proteger e resguardar a saúde humana, animal e vegetal, garantindo acesso a produtos e serviços seguros via comércio exterior. No que tange às medidas TBT, estas visam promover normas e regulamentos técnicos para assegurar os objetivos citados sem prejudicar o comércio (Santos e Silva, 2013).

As exigências são baseadas em padrões científicos próprios de cada nação, com a tendência de serem mais rigorosas as definidas por economias mais desenvolvidas, se comparadas às dos países de menor renda (Otsuki *et al.*, 2001; Henson e Jaffee, 2008). Assim, se por um lado os acordos SPS e TBT propõem-se a padronizar e desenvolver a segurança alimentar, garantindo aos países acesso a produtos dentro dos padrões técnicos e sem riscos de contaminação, por outro podem incorrer em exigências excessivamente rigorosas, inviabilizando a adequação por parte dos produtores, causando distorções no comércio (Martins e Silva, 2016).

O Acordo UE-Mercosul estabelece o compromisso de boas práticas regulatórias entre os países envolvidos, buscando alinhar os padrões nacionais com os internacionais existentes. Sobre as medidas SPS, os blocos negociaram obrigações visando promover previsibilidade e transparência no comércio de produtos do agronegócio. Por exemplo, o estabelecimento de procedimentos de inspeção que reconheçam as boas práticas sanitárias e fitossanitárias dos países. Em relação aos regulamentos técnicos, foi preservado o modelo de certificação europeu – baseado primordialmente em certificados emitidos pelo produtor – em relação ao modelo brasileiro – de certificação emitida por organismo certificador independente, como o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro (Governo Federal, 2019). Outrossim, é discutida uma redução da complexidade dos procedimentos exigidos pelas economias latino-americanas. Segundo as empresas europeias, os processos instituídos pelos membros do Mercosul para comprovar adequação dos produtos europeus às normas técnicas são desnecessários, o que condiz com práticas de concorrências desleais para limitar o acesso da UE (EC, 2019).

O bloco europeu acredita que o acordo comercial com o Mercosul eliminará obstáculos excessivos e discriminatórios às exportações europeias. No entanto, pontua-se que a UE exige que os países do Cone Sul sejam coerentes com seus altos padrões de exigência. As regras europeias não serão alteradas e o acordo não afetará a legislação já estabelecida, visto que as normas se aplicam a todos os produtos vendidos dentro do bloco, sejam estes produzidos internamente ou importados (EC, 2019).

Neste sentido, visto que existem insatisfações de ambas as partes quanto a um exagero no rigor, este estudo busca fazer um levantamento e uma análise comparativa dos requisitos existentes nas matérias reguladas. Investiga-se qual das partes tende a praticar o protecionismo de forma mais intensiva. Desse modo, serão discutidos os potenciais efeitos no comércio após a ratificação do acordo. Especificamente, pretende-se aplicar uma abordagem metodológica de inventário para comparar os regulamentos sanitários e técnicos emitidos pelos países-membro dos blocos, em um horizonte temporal de vinte e três anos, iniciado em 1995, por ocasião da criação da OMC, até o período mais recente, em 2018.

A análise será pautada em produtos agroalimentares, dado que as economias do Mercosul são essencialmente agrário-exportadoras e as medidas sanitárias e fitossanitárias recaem, majoritariamente, sobre esse tipo de produto (Hoekman e Nicita, 2011). Além disso, o acordo prevê isenção de tarifas alfandegárias em 91% dos produtos oriundos do agronegócio enviados da UE para o Mercosul e em 92% das *commodities* exportadas pelas economias latino-americanas para as europeias, com reduções gradativas até 2029 (EC, 2019).

O longo e lento processo de evolução das negociações ilustra que, embora as economias estivessem inclinadas a ratificar o acordo, foi necessário superar uma série de impasses que impediam a convergência dos interesses. Mesmo depois de ser anunciada a conclusão das negociações de natureza comercial do Acordo de Associação Mercosul-UE, mantém-se o questionamento quanto a quais exigências comerciais prevalecerão. Este trabalho parte da hipótese de que a UE emite mais notificações que as economias sul-americanas, sendo, portanto, mais exigente em termos de adequação e conformidade com seus requisitos.

Os resultados obtidos na pesquisa devem contribuir para a avaliação das medidas de ordem técnica que afetam o comércio no domínio do Acordo de Associação Mercosul-UE, visto que não foram identificados trabalhos com o mesmo enfoque. A partir destes, é possível investigar, por exemplo, a evolução e natureza das medidas em análise, permitindo fazer inferências sobre os produtos mais afetados e possíveis tendências. Assim, busca-se incitar o debate sobre os diferentes níveis de rigor em relação aos padrões que afetam o comércio, cabendo aos países interessados dialogar sobre suas políticas regulatórias, com vistas a atenuar as divergências comerciais.

2 AS MEDIDAS SPS E TBT NO CONTEXTO DAS TRANSAÇÕES COMERCIAIS

De acordo com Vaillant e Vaillant (2014), a falta de transparência das políticas tarifárias entre a UE e o Mercosul dificultaram as negociações entre os blocos ao longo do período de 2000 a 2013. Enquanto os europeus buscavam ampliar o mercado de bens manufaturados e serviços, o Mercosul desejava uma agenda curta, com vistas a aumentar apenas o acesso aos produtos agrícolas. Mesmo que o Paraguai e o Uruguai estivessem dispostos a fazer abertura comercial via redução das tarifas, a Argentina e o Brasil apresentavam-se claramente protecionistas com relação à indústria manufatureira, alegando que a assinatura do acordo ameaçaria os setores produtivos nacionais. Por outro lado, a liberalização tarifária oferecida pela UE não era suficiente para promover o comércio das *commodities* agrícolas do Cone Sul. A falta de consenso entre as políticas comerciais reduziu a transparência nas negociações de acesso aos mercados, sendo necessário um maior esforço técnico para promover ofertas equilibradas.

Outro fator que dificultou a elaboração de um acordo é o fato de o Mercosul não apresentar regras sanitárias homogêneas entre os países, como ocorre na UE. As prioridades comerciais entre os países latino-americanos diferenciavam-se de acordo com seus produtos de interesse. Porém, houve disposição por parte dos membros em negociar os aspectos sanitários que afetariam o intercâmbio de produtos agroalimentares com a UE. Em 2002, na reunião de Madri, os países-membro do Mercosul e os chefes de Estado e de governo europeus concordaram em abrir negociações sobre as medidas SPS, reiterando que o Acordo resultante seria integrado em um compromisso único para o futuro Acordo Birregional de Associação (Blasetti, 2004).

No entanto, as exigências sanitárias, fitossanitárias e técnicas que regem à importação de produtos agroalimentares no Mercosul e UE devem ser normatizadas junto à OMC. Quando um país considera necessário regulamentar algum produto, com o objetivo de resguardar-se contra os riscos associados ao consumo de bens provenientes de outros países, deve emitir notificações ao país exportador por meio da OMC para informar alteração em seus regulamentos internos (Brito *et al.*, 2011). Contudo, mesmo que a legislação nacional seja consistente com a OMC, que busca

garantir que as regulamentações não impliquem em restrições injustificadas ao comércio, existem diferenças quanto à interpretação e implementação efetivas das obrigações.

Neste sentido, para reduzir a assimetria de informação entre os agentes comerciais, a OMC estabelece centros de informações, os chamados pontos focais, que fornecem esclarecimentos sobre os regulamentos enviados pelos países aos demais membros da organização. Além disso, contam com instituições que criam padrões internacionais que servem de referência aos países que sustentam cientificamente as questões relativas aos acordos SPS e TBT, sendo eles: International Organization on Standards (ISO), International Electrotechnical Organizations (IEO), International Telecommunications Union (ITU), Codex Alimentarius, International Office of Epizootics (OIE) e International Plant Protection Convention (IPPC) (Mendonça *et al.*, 2017). Em muitos casos, os padrões europeus incorporam requisitos que não são contemplados nos regulamentos internacionais acima mencionados, ou impõem padrões mais exigentes que os internacionais.

Em função destas diretrizes, podem emergir conflitos potenciais entre as partes envolvidas em uma negociação bilateral. Como exemplo, vale mencionar a proposta na mudança da definição de “carne fresca” pela UE, que passa a ser denominada como “carne que não tenha sido reforçada a qualquer momento, cujo processo de resfriamento seja mantido entre as temperaturas -2° e 4°C”. Essa alteração tornou a definição da carne mais rigorosa do que as normas internacionais, sendo essa exigência caracterizada como uma discriminação dos produtos importados em favor dos produtores europeus, pois apenas esses teriam condições de comercializar esse tipo de carne (Eur-Lex, 2010).

Oliveira (2005) ressaltou que os requisitos de segurança alimentar emitidos pela UE no período de 1995 a 2004 para o setor de frutas apresentou tendências mais rigorosas relacionadas ao Limite Máximo de Resíduos (LMR) do que as recomendadas pelo Codex Alimentarius. O resultado sugere que o alto rigor europeu imposto aos regulamentos sanitários demanda alto empenho dos países exportadores para adentrar seus mercados. Na ausência de justificativas científicas, os altos padrões da UE podem ser entendidos pelas economias em desenvolvimento, como barreiras protecionistas ao comércio, visto que esses países não dispõem de condições técnicas para comprovar que seus produtos cumprem os requisitos.

Kox e Nordas (2007) e Aussilloux *et al.* (2011) reforçam que as barreiras não tarifárias são responsáveis por fragmentar o comércio mundial e a eliminação desses obstáculos pelos países europeus deve ser pouco provável, principalmente no setor agroalimentar. Segundo Guimarães (2012), as MNT's atingem até 50% dos fluxos de produtos advindos do agronegócio. Esse argumento encontra respaldo nos trabalhos de Otsuki *et al.* (2001), Arita *et al.* (2015), e Murina e Nicita (2017).

Otsuki *et al.* (2001) quantificaram o impacto de um novo padrão harmonizado de aflatoxinas estabelecido pela UE sobre as exportações africanas de cereais, frutas secas e castanhas. Os resultados apontaram que o efeito das mudanças em diferentes níveis de proteção pela UE, em contraste com os sugeridos pelos padrões internacionais, reduz o volume exportado da África para a Europa. O mesmo impacto negativo sobre o comércio foi encontrado por Arita *et al.* (2015), ao investigarem a incidência de medidas SPS e TBT sobre o comércio de *commodities* alimentares entre UE e Estados Unidos. Foi concluído que os requisitos impostos pelo bloco europeu para produtos americanos – aves, suínos e milho – têm efeitos mais impeditivos ao comércio do que as próprias tarifas, sendo equivalentes tarifários *ad valorem* em proporções de 102%, 81% e 79%, respectivamente.

Murina e Nicita (2017) identificaram as distorções comerciais causadas pelas medidas regulatórias impostas pela UE sobre os países de baixa renda. Foi constatado que os produtos agrícolas que ingressavam no mercado europeu precisavam cumprir um número substancial de medidas SPS, sendo este tanto mais alto quanto maior é a importância do produto na pauta comercial do bloco. Além disso, quanto menos desenvolvida uma economia, maiores são os encargos relativos relacionados às medidas SPS.

Esses trabalhos reforçam a proposição de que o acesso à UE tem sido recorrentemente determinado pela capacidade de cumprir o seu marco regulatório. Os países de menor renda precisam superar esses impasses para aumentar sua parcela comercial nesse mercado. No âmbito do Acordo UE-Mercosul, essa questão é evidente. Primeiro, pela discrepância entre o nível de renda dos países envolvidos. Adicionalmente, as rigorosas normas da UE não são negociáveis. Como em todos os acordos comerciais da UE, o acordo com o Mercosul não alterará os padrões europeus, incluindo os de alimentos, produtos agrícolas e de pesca.

No entanto, estudos empíricos demonstram que os regulamentos SPS e TBT podem apresentar efeito positivo no comércio em termos de bem-estar. O benefício pelo ganho de utilidade do consumidor ao adquirir um produto de melhor qualidade supera os custos de conformidade dos produtores. Por exemplo, Fassarella *et al.* (2011) analisaram as exportações brasileiras de aves para a UE e outros parceiros, tendo verificado que, conforme as

políticas governamentais são conduzidas para estimular o fornecimento de informações sobre o produto avícola nacional, maior tende a ser o fluxo de comércio desse produto. Isso é particularmente interessante, pois, com essa prática, o Brasil estaria informando aos seus parceiros comerciais sobre as suas condições de higiene e outros aspectos sanitários e técnicos.

Chen *et al.* (2008) analisaram uma ampla gama de requisitos TBT para os países desenvolvidos, quais sejam, regulamentos de qualidade, rotulagem, procedimentos de teste e certificação, corroborando os resultados dessa natureza. Foi constatado que, quanto mais elevados os padrões adotados pelas empresas exportadoras, maiores são as suas possibilidades de exportar pelo menos um produto. Os autores ressaltam ainda que, embora a conformidade com as exigências internacionais incorra em altos custos, seu efeito sobre a disposição do consumidor em pagar por esse bem é diferente, uma vez que o aumento da informação reduz a incerteza dos consumidores sobre a qualidade de um produto.

Fassarella *et al.* (2011) e Chen *et al.* (2008) sustentam que os padrões sanitários e técnicos podem servir como estímulo para o crescimento das exportações no longo prazo, sobretudo nos setores agrícola e alimentar. Swinnen (2016) também enfatizou a importância de um país estabelecer e divulgar adequadamente os regulamentos de seus produtos e processos para estimular a demanda, sustentando que a transparência e o acesso à informação podem compensar os custos adicionais introduzidos pelos requisitos. Neste sentido, o acordo entre UE e Mercosul exigirá que os países atuem conjuntamente nos órgãos internacionais para a adequação e a harmonização das regulamentações.

Neste contexto analítico, os trabalhos que envolvem a abordagem de inventário contribuem com os registros das normas, regulamentos e notificações à OMC. Beghin e Bureau (2001) apresentaram uma série de estudos que categorizam as medidas SPS e TBT, por meio da abordagem de inventário. Por exemplo, Swann *et al.* (1996) contabilizaram as normas nacionais e internacionais reconhecidas por Reino Unido e Alemanha. Mediante análise econométrica foi possível estimar o impacto dessas medidas sobre o comércio entre os países, tendo-se constatado que as normas impostas pela Inglaterra tiveram um efeito positivo nas exportações e importações do país, servindo para sinalizar qualidade a seus parceiros e incrementando a demanda inglesa por importações. Por outro lado, as medidas impostas pela Alemanha reduzem as exportações da Inglaterra, sugerindo um impacto de proteção.

A contagem e a descrição dos regulamentos podem ser empregadas para fins diversos. Moenius (2004) coletou informações sobre as possíveis medidas restritivas para observar tendências no setor industrial. Fontagné *et al.* (2005) fizeram um levantamento de dados por inventário, para aplicá-lo em um índice que permitisse fazer inferências sobre as regulações ambientais e seu potencial efeito comercial. Para o setor de alimentos, Henson *et al.* (2001) compararam os regimes regulatórios de qualidade e segurança alimentar entre Estados Unidos e a UE para identificar as diferenças entre os respectivos sistemas.

Para Beghin e Bureau (2001) o método de inventário pode propiciar informações úteis quanto à caracterização do problema das barreiras não tarifárias para setores ou países específicos. Além disso, permitem a investigação sobre a extensão do comércio afetado.

3 METODOLOGIA

Para analisar a forma como vem ocorrendo a definição e a adoção das normas SPS e TBT relacionadas ao comércio de produtos agroalimentares, foi empregada a análise de inventário, que permite levantar informações sobre as notificações emitidas pelos blocos UE e Mercosul¹ e pelos demais países da OMC, para o período entre 1995 e 2018. O procedimento metodológico é conduzido de forma a identificar, organizar e interpretar padrões nas informações. Para catalogar os regulamentos (identificação e descrição), toma-se como base o conjunto de relatórios que listam as várias medidas nas áreas técnica, sanitária e fitossanitária, disponibilizadas pela OMC (WTO, 2019).

1. As notificações da União Europeia foram analisadas considerando as emissões do bloco e não dos países-membro individualmente. Para o Mercosul, considerou-se o somatório dos informes emitidos por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Pela análise dos inventários, buscou-se identificar os produtos afetados, os objetivos das medidas, entre outros fatores que puderam ser isolados e analisados por bloco/país e ao longo do tempo. Foi realizado o cruzamento entre as diferentes categorias de exigências, como, por exemplo, análise dos casos notificados por setor afetado e por objetivo da medida. Procurou-se, também, relacionar as notificações emitidas pelo Mercosul e pela UE com aquelas emitidas para o mundo como um todo, estabelecendo, quando houvesse, semelhanças nos objetivos e comportamento das emissões.

A análise sobre os produtos segue o Sistema Harmonizado de dois dígitos (HS-02), que consiste no método internacional de classificação de mercadorias. Os bens agroalimentares estão compreendidos entre as classificações HS02 a HS23,² com exceção dos produtos HS05, HS06 e HS14, que não são adequados para consumo. A fim de comparar a proporção de notificações, os objetivos e as palavras-chave das notificações por tipo de produto, considerou-se três grupos de bens alimentícios: i) produtos de origem animal (HS02 a HS04); ii) produtos de origem vegetal (HS07 a HS15); e iii) produtos processados (HS16 a HS24).

A notificação é um instrumento de transparência previsto pela OMC, cujos países-membro submetem ao conhecimento e à avaliação uns dos outros. Esta análise pode sinalizar tendências relevantes na normalização internacional, relacionadas a novas exigências.

Os informes SPS e TBT podem ser de dois tipos: regulares e emergenciais. Os regulares possuem natureza informativa, a fim de esclarecer aos países notificados sobre as exigências relativas às importações, podendo receber comentários e/ou contestações. Os emergenciais estão, geralmente, ligados a alguma situação crítica de perigo eminente, tal como uma doença contagiosa, por exemplo (Heringer e Silva, 2014). Este estudo é pautado apenas nas notificações regulares, excluindo os informes emitidos como adendos, corrigendas ou revisões para evitar dupla contagem.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

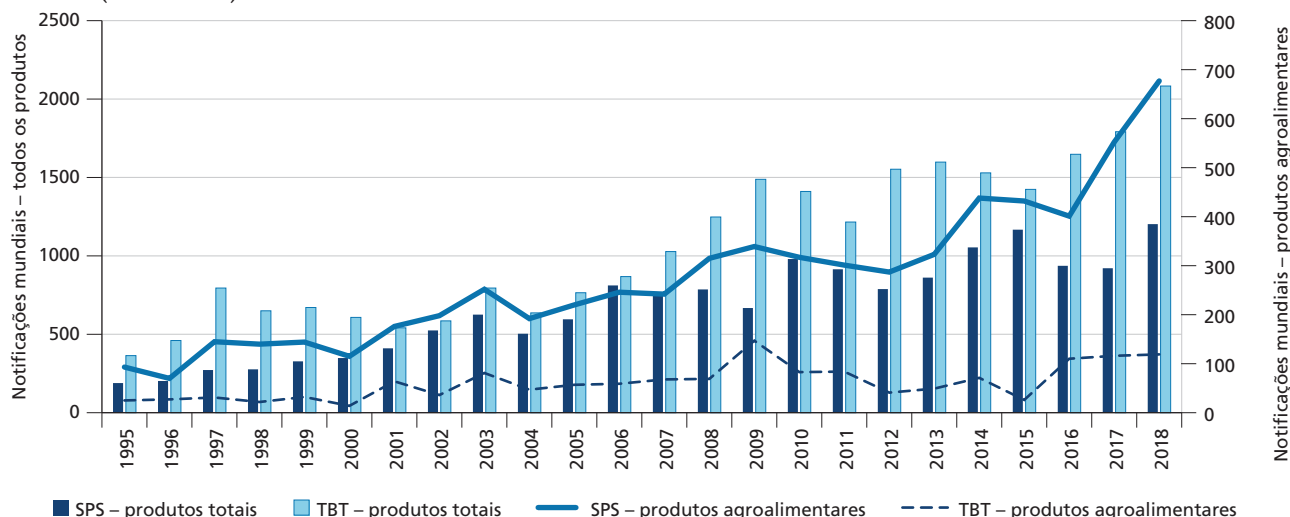
A evolução das notificações emitidas entre 1995 e 2018 é apresentada no gráfico 1. Observa-se uma tendência crescente das medidas notificadas ao longo dos anos, demonstrando o aumento da importância relativa das MNT no decorrer do período. Heringer e Silva (2014) constataram que a intensificação dos regulamentos de caráter sanitário, fitossanitário e técnico, está diretamente relacionada à redução das tarifas alfandegárias.

No geral, foram emitidas 41.892 notificações pelos países-membro da OMC, das quais 16.135 referem-se ao acordo SPS (38,52%) e 25.757 ao acordo TBT (61,48%). Porém, quando considerados apenas os produtos agroalimentares (gráfico 1), o volume de informes SPS supera a quantidade de medidas TBT. Isso se dá pela própria natureza dos produtos investigados, sendo mais susceptíveis às notificações sanitárias e fitossanitárias pelos riscos provenientes de contaminantes, aditivos, toxinas, doenças, pestes e organismos causadores de doenças. Além disso, os produtos analisados são *commodities*, ou seja, mercadorias pouco diferenciadas. Neste caso, os requisitos TBT tendem a ser restritos às características do produto, como peso, medida, formato, função e desempenho; ou a forma como os produtos são rotulados e embalados antes de serem embarcados. Em alguns casos, o processo produtivo pode modificar as características de um produto, de forma que as medidas técnicas podem ser direcionadas aos processos de produção. Neste caso, o acordo TBT pode exigir procedimentos de avaliação de conformidade.

2. HS02 Carnes e miudezas, comestíveis; HS03 Peixes e crustáceos, moluscos e os outros invertebrados aquáticos; HS04 Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS05 Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS06 Plantas vivas e produtos de floricultura; HS07 Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis; HS08 Frutas; cascas de cítricos e de melões; HS09 Café, chá, mate e especiarias; HS10 Cerais; HS11 Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo; HS12 Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens; HS13 Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais; HS14 Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos; HS15 Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal; HS16 Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos; HS17 Açúcares e produtos de confeitaria; HS18 Cacau e suas preparações; HS19 Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou de leite; produtos de pastelaria; HS20 Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas; HS21 Preparações alimentícias diversas; HS22 Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; HS23 Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares.

GRÁFICO 1

Evolução das notificações mundiais SPS e TBT emitidas para todos os produtos e para o setor agroalimentar (1995 a 2018)



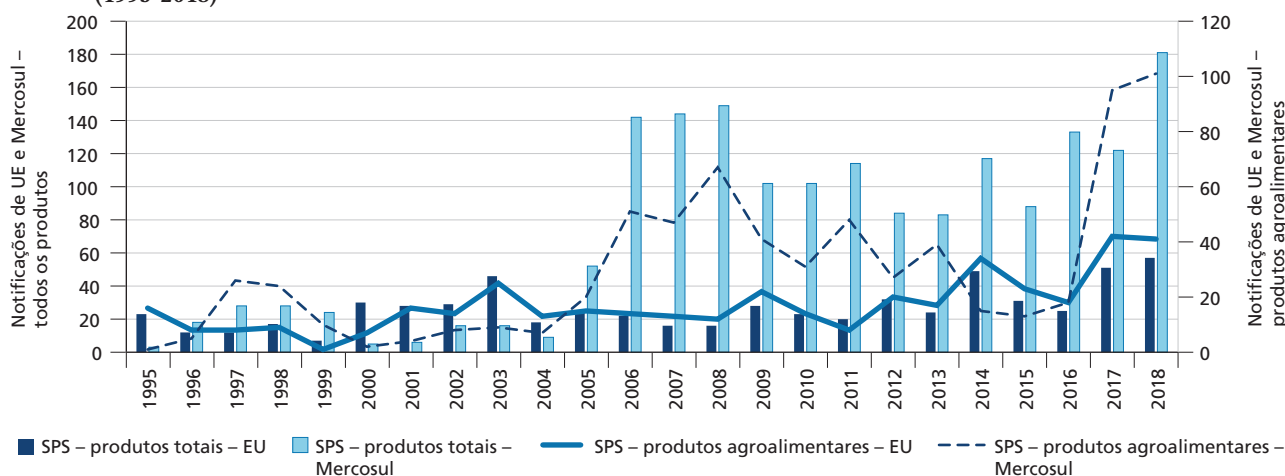
Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Considerando o ano de 2018, no qual identifica-se o pico de emissões sanitárias e técnicas para os produtos analisados em sua totalidade (e não exclusivamente aos blocos), há ocorrência de 1.202 e 2.083 notificações, respectivamente, sendo contabilizadas 677 (SPS) e 147 (TBT) relacionadas a produtos agroalimentares. O Brasil foi o maior emissor SPS, sendo responsável por 12,31% (148 notificações) do total emitido e 13,00% (88) das notificações direcionadas às mercadorias investigadas. Sobre as notificações técnicas, Quênia apresenta a maior parcela de notificações totais enviadas no ano (172; 8,25%), seguida de Uganda (137; 6,57%) e UE (108; 5,18%). Em relação às *commodities* alimentares, Uganda foi a maior emissora (50; 42,02%), seguida do Brasil (20; 16,81%). Observa-se, portanto, que prevalece a participação de países menos desenvolvidos, o que pode ser justificado pela proteção ao mercado interno ou indicativo de qualidade.

Sobre os regulamentos emitidos pela UE e Mercosul, o comportamento das notificações SPS é ilustrado no gráfico 2. *A priori*, não se identifica um padrão temporal para as emissões dos países da América Latina, diferente das notificações pelos europeus, que apresentaram certa constância ao longo dos anos. Ademais, embora a literatura mostre que a UE tende a ser mais exigente que seus parceiros de menor renda, observa-se que os países-membro do Mercosul emitem notificações sanitárias em maior proporção. No total, o volume emitido pelas economias latino-americanas é 63,70% maior que pelas europeias (1.766 emissões contra 641), sendo que para os produtos do agronegócio a diferença é de 42,20% (709 pelo Mercosul contra 410 pela UE).

GRÁFICO 2

Evolução das notificações SPS da UE e do Mercosul, emitidas para todos os produtos e para o setor agroalimentar (1995-2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

A esse resultado, duas possibilidades podem ser consideradas. Primeiro, indica adequação dos países do Mercosul às normas internacionais, buscando promover a harmonização do seu sistema regulador com os padrões internacionais.

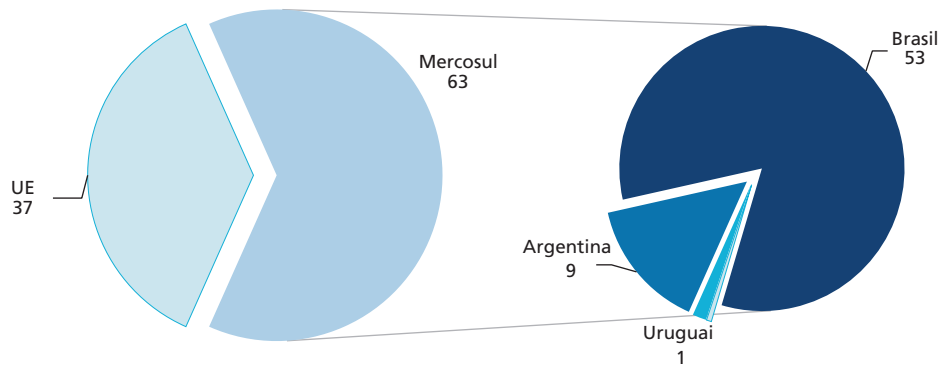
Essa justificativa encontra respaldo em Henson *et al.* (2004) e Martins e Silva (2016). A segunda possibilidade relaciona-se ao efeito protecionista das medidas SPS, visto que a trajetória das emissões não apresenta uma tendência, sendo oscilante entre os anos. Tal comportamento parece sugerir um maior interesse dos países em proteger seus mercados da concorrência externa, em períodos específicos, comparado ao de promover um sistema de harmonização, de maneira a tornar as regulamentações coerentes com o sistema internacional.

As medidas enviadas pelo Mercosul são definidas, majoritariamente, pelas notificações brasileiras. O Brasil é responsável por 84,60% da quantidade de medidas SPS notificadas sobre todos os produtos dentro do bloco. Para os bens em análise, o país detém 83,07% das notificações em relação aos demais membros do bloco. O Brasil vem seguido da Argentina (11,49% e 14,81%, respectivamente), Uruguai (2,60% e 1,55%) e Paraguai (1,30% e 0,56%). O gráfico 3 aponta para a proporção das notificações sanitárias emitidas por UE e Mercosul para os produtos agroalimentares. É interessante observar que o Brasil é mais atuante que o bloco europeu na notificação de medidas sanitárias, tendo enviado 589 notificações ao longo do período analisado, contra 410 enviadas pela UE. O mesmo comportamento é observado quando todos os produtos são considerados: a quantidade de notificações emitidas pela UE (641 medidas) equivale a 42,90% do total brasileiro (1.494 medidas).

GRÁFICO 3

Parcela das notificações SPS enviadas por UE e Mercosul e pelos países membros do Mercosul para os produtos agroalimentares

(Em %)

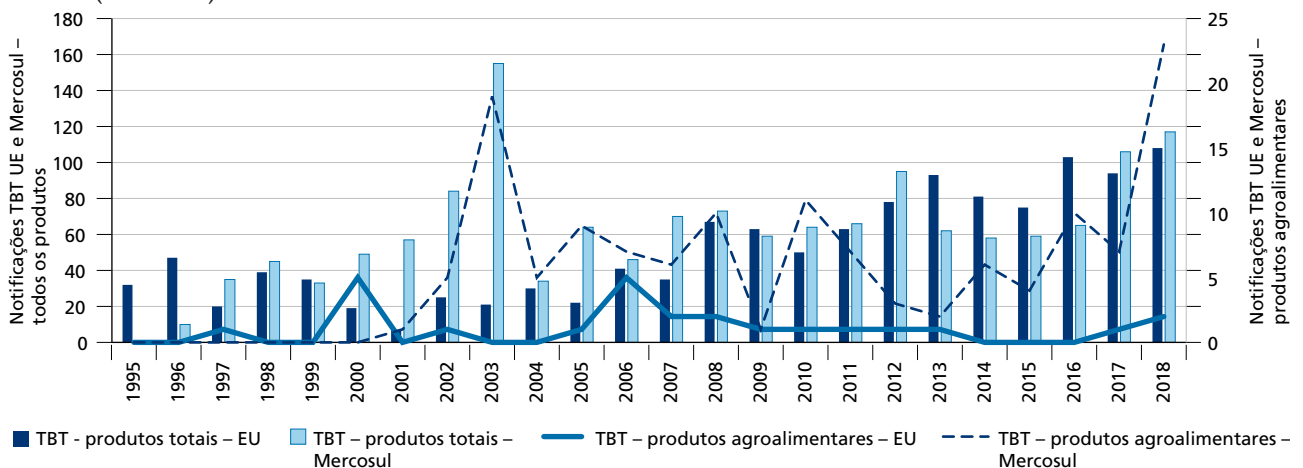


Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

De maneira semelhante, o gráfico 4 expõe a trajetória das emissões de medidas TBT para os blocos. Assim como observado no gráfico 2, a incidência para os produtos agroalimentares (linhas) oscila entre os anos e não segue o mesmo percurso dos produtos considerados em sua totalidade (barras). Isso pode ser justificado pelo fato de que os objetivos das notificações variam de acordo com os setores afetados, e os padrões técnicos contemplam, em sua maioria, produtos manufaturados. Nessa indústria são admitidas uma série de exigências que diferem daqueles incidentes sobre os bens agrícolas. Averiguou-se que, também neste caso, a quantidade de notificações técnicas emitidas pelo Mercosul é superior ao número emitido pelo bloco europeu. Para produtos agroalimentares, a diferença é de 81,62% (25 contra 136) e no geral, 17,13% (1.506 contra 1.248).

GRÁFICO 4

Evolução das notificações TBT da UE e Mercosul, emitidas para todos os produtos e para o setor agroalimentar (1995-2018)



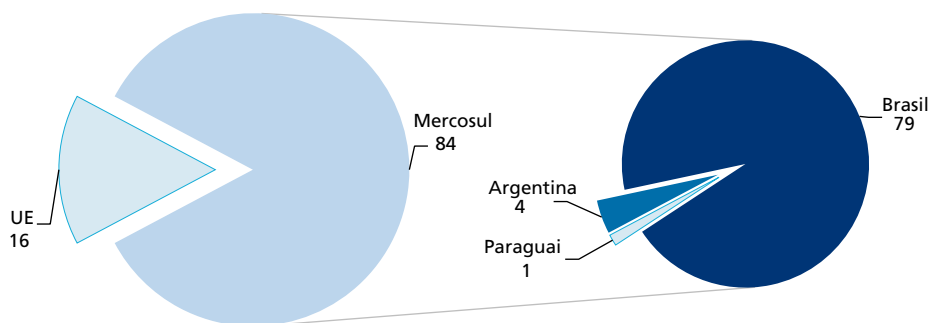
Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

Para as notificações técnicas, o Brasil aparece, mais uma vez, como o maior emissor dentro do Mercosul, representando 64,07% do número total de medidas TBT enviadas sobre todos os produtos. Para os bens agroalimentares, as emissões do bloco são praticamente todas provenientes do Brasil, responsável por 94,11%. Por seu turno, a Argentina é a segunda mais atuante nos envios (27,03% e 4,41%, respectivamente), seguida do Uruguai (7,10% e 1,47%) e do Paraguai (1,79% e 0%). Sobre a parcela de emissões pelos blocos, o gráfico 5 indica que a UE emitiu apenas 16%, com 25 notificações; em contrapartida, o Mercosul foi responsável por cerca de 84% das emissões e enviou 136 notificações. Desse valor, o Brasil é responsável por 79% das medidas notificadas (128). Ao avaliar todos os produtos (gráfico 4), o resultado é distinto. Neste caso, a quantidade de regulamentos emitidos pela UE (1248) é maior que o volume enviado pelo Brasil (965), mas inferior à quantidade do Mercosul (1506).

GRÁFICO 5

Parcela das notificações TBT enviadas por UE e Mercosul e pelos países membros do Mercosul para os produtos agroalimentares

(Em %)



Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

As notificações pelos países do Mercosul podem indicar tanto uma compensação pela menor atenção a tais medidas antes da criação da OMC como pela menor vinculação entre os órgãos responsáveis, ou ainda, pode caracterizar a natureza protecionista da política industrial, cujo setor tem maior relação com medidas técnicas.

É importante frisar que uma mesma notificação pode se referir a mais de um produto, ser direcionada a mais de um país e apresentar mais de um objetivo e palavra-chave. Por exemplo, a notificação cujo inventário é codificado por G/SPS/N/UE/153,³ descreve um regulamento emitido pela UE que afeta dezenove países (Afeganistão, Austrália, Brasil, Camboja, China, Egito, Estados Unidos, Gâmbia, Índia, Indonésia, Quênia, República Dominicana, Sérvia, Serra Leoa, Sudão, Tailândia, Turquia, Uzbequistão e Vietnã) e cobre os produtos contidos nos grupos HS07, HS08, HS09, HS11, HS12 e HS20. A notificação apresenta um único objetivo, que é o de promover a segurança alimentar (mas poderia ter outras justificativas) e as palavras-chave são “aflatoxinas”; “alimentação animal”; “bactérias”; “contaminantes”; “segurança alimentar”; “saúde humana”; “micotoxinas”; “ocratoxina”; “salmonella”; “toxinas”. A partir desse ponto, todos os resultados descritos adiante devem considerar essa ressalva, ou seja, as notificações podem ser bastante abrangentes.

Na tabela 1 tem-se o número de notificações enviadas para “produtos de origem animal”, “produtos de origem vegetal” e “produtos processados”. Em um primeiro momento, constata-se que 42,90% das notificações SPS mundiais recaem sobre os bens agroalimentares de origem vegetal, evidenciando a maior participação do bloco sul-americano nessa modalidade. Posteriormente, enfatiza-se o número de notificações emitidas para alimentos de base animal (32,94%) e processados (24,16%), com ressalvas à participação majoritária da UE nas duas últimas classificações. Para as medidas TBT, 46,65% são incidentes sobre processados, 31,82% sobre bens de origem vegetal e 21,53% em produtos de origem animal. Para as três classificações, o maior volume de emissões é registrado para o Mercosul.

Esse padrão observado pode ser explicado pela abrangência de produtos abordados nas notificações enviadas pelos dois blocos. Os países-membro do Mercosul tendem a emitir um grande número de notificações para poucos produtos. Por exemplo, o documento G/SPS/N/ARG/10 descreve uma notificação argentina enviada para todos os parceiros comerciais com exigências específicas sobre o comércio de cebola, produto desagregado a seis dígitos (070310) e contido na classificação HS07. Por outro lado, a UE tem a tendência de considerar uma maior variedade de bens em uma única notificação. Isso pode ser verificado no documento G/SPS/N/EEC/264, que impõe requisitos de segurança alimentar sobre 49 produtos detalhados ao nível de quatro dígitos e distribuídos em sete diferentes classificações do

3. Ver em <<http://spsims.wto.org/en/RegularNotifications/View/129086?FromAllNotifications=True>>.

sistema harmonizado de dois dígitos. Essas características demonstram que as notificações do Mercosul são realizadas de forma mais específica, enquanto as da UE são mais abrangentes.

TABELA 1
Notificações SPS e TBT da UE e do Mercosul, para produtos agroalimentares

Produtos	SPS							TBT						
	Mundo	União Europeia			Mercosul			Mundo	União Europeia			Mercosul		
		Nº de notificações	Total mundial (%)	Total UE (%)	Nº de notificações	Total mundial (%)	Total Mercosul (%)		Nº de notificações	Total mundial (%)	Total UE (%)	Nº de notificações	Total mundial (%)	Total Mercosul (%)
Produtos Origem Animal (HS02-HS04)														
HS02	1486	171	11,51	59,79	74	4,98	10,44	99	6	6,06	24,00	11	11,11	8,09
HS03	673	36	5,35	12,59	37	5,50	5,22	86	0	0,00	0,00	16	18,60	11,76
HS04	1277	48	3,76	16,78	76	5,95	10,72	219	2	0,91	8,00	14	6,39	10,29
Total	2547	210	8,24	73,43	146	5,73	20,59	347	8	2,31	32,00	27	7,78	19,85
Produtos Origem Vegetal (HS07-HS15)														
HS07	1083	44	4,06	15,38	130	12,00	18,34	117	1	0,85	4,00	9	7,69	6,62
HS08	1352	47	3,48	16,43	186	13,76	26,23	119	3	2,52	12,00	19	15,97	13,97
HS09	489	33	6,75	11,54	29	5,93	4,09	84	1	1,19	4,00	7	8,33	5,15
HS10	789	121	15,34	42,31	91	11,53	12,83	65	2	3,08	8,00	4	6,15	2,94
HS11	148	23	15,54	8,04	3	2,03	0,42	75	2	2,67	8,00	6	8,00	4,41
HS12	1055	37	3,51	12,94	175	16,59	24,68	100	2	2,00	8,00	6	6,00	4,41
HS13	52	8	15,38	2,80	0	0,00	0,00	26	2	7,69	8,00	2	7,69	1,47
HS15	455	37	8,13	12,94	9	1,98	1,27	105	4	3,81	16,00	10	9,52	7,35
Total	3317	204	6,15	71,33	482	14,53	67,98	513	8	1,56	32,00	49	9,55	36,03
Produtos Processados (HS16-HS24)														
HS16	287	29	10,10	10,14	11	3,83	1,55	100	2	2,00	8,00	9	9,00	6,62
HS17	106	7	6,60	2,45	1	0,94	0,14	91	2	2,20	8,00	8	8,79	5,88
HS18	133	3	2,26	1,05	9	6,77	1,27	50	2	4,00	8,00	5	10,00	3,68
HS19	316	25	7,91	8,74	6	1,90	0,85	115	3	2,61	12,00	6	5,22	4,41
HS20	267	24	8,99	8,39	7	2,62	0,99	180	3	1,67	12,00	14	7,78	10,29
HS21	280	26	9,29	9,09	7	2,50	0,99	156	3	1,92	12,00	11	7,05	8,09
HS22	307	10	3,26	3,50	32	10,42	4,51	259	11	4,25	44,00	36	13,90	26,47
HS23	543	109	20,07	38,11	40	7,37	5,64	51	3	5,88	12,00	11	21,57	8,09
Total	1868	183	9,80	63,99	106	5,67	14,95	752	13	1,73	52,00	70	9,31	51,47
Total Produtos Agroalimentares	6615	286	4,32	100,00	709	10,72	100,00	1478	25	1,69	100,00	136	9,20	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.
Obs.: uma mesma notificação pode referir-se a mais de um produto.

O objetivo de promover a “segurança alimentar” foi o mais frequente para justificar as notificações SPS dos três grupos de produtos. Para os bens de origem animal, notou-se, ainda, “saúde animal” e “proteção aos seres humanos”. Para os alimentos vegetais, foi possível verificar “proteção de plantas” e “proteção ao território” e para os processados, “saúde animal”. Esses objetivos servem para fornecer uma ideia geral do conteúdo abordado nas notificações em termos de matéria regulada. Grande parte das exigências descritas nas notificações visa promover a segurança alimentar, o que justifica ser esta a expressão mais frequente. Para obter informações mais detalhadas sobre o conteúdo das medidas, é recomendado avaliar as palavras-chave descritas em cada uma delas.

As palavras-chave apresentam argumentos mais específicos que justifiquem a emissão de notificações sanitárias e fitossanitárias. Fez-se um levantamento das principais palavras-chave usadas nos informes. Para o grupo de derivados de animais, realça-se “limite máximo de resíduos”, sendo citado em 111 notificações, além de “pesticidas” (107), “doenças animais” (60), “fitossanidade” (40), “zoonoses (33), “contaminantes” (21) e “encefalopatia espongiforme transmissível” (21). No geral, nota-se que as economias dos blocos europeu e latino-americano demonstram, em seus regulamentos, preocupação quanto às enfermidades que podem estar associadas ao consumo da carne no comércio internacional. Para os produtos de origem vegetal, são frisadas as palavras-chave “fitossanidade” (349), “pesticidas” (273), “limite máximo de resíduos” (249), “pragas” (162), “sementes” (103), “contaminantes” (48) e “toxinas” (29).

Nesse grupo, é indicada a preocupação dos blocos quanto às doenças de plantas e à quantidade de resíduos nos produtos comercializados. Na categoria de bens processados, destacam-se: “ração animal” (148), “saúde animal” (90), “aditivos alimentares para animais” (79), “contaminantes” (41), “bebidas” (36), “rotulagem” (26) e “toxinas” (21). Nessa modalidade vê-se exigências relacionadas à qualidade da alimentação animal.

Em todos os casos, as notificações SPS tiveram como justificativas gerais a “saúde humana”, “segurança alimentar”, “fitossanidade”, “pesticidas”, “limite máximo de resíduos” e “saúde animal”. Por esse resultado é possível averiguar em quais aspectos há maior preocupação quanto ao comércio agroalimentar na perspectiva do Mercosul e da UE. Alguns trabalhos utilizam-se das palavras-chave contidas nas notificações na tentativa de captar o efeito da diversidade dos instrumentos regulatórios e estimar os efeitos sobre os fluxos de comércio (Schlueter e Wieck, 2009; Fassarella *et al.*, 2011).

Quanto às justificativas que motivaram a emissão de regulamentos técnicos, destacam-se: “proteção da saúde ou segurança humana”, citada 19 vezes nas notificações direcionadas aos produtos de origem animal, 17 para os bens vegetais e 34 para os alimentos processados. Na sequência, a expressão “requerimento de qualidade” é mencionada 12, 18 e 19 vezes nos respectivos grupos e “prevenção de práticas enganosas (1, 5 e 8 vezes). As notificações técnicas não apresentam palavras-chave.

Pontua-se que os bens mais notificados pela UE são, também, os que mais recebem notificações do resto do mundo: os produtos do grupo HS02 (carnes e miudezas comestíveis). Quase 60% das medidas SPS emitidas pelo bloco europeu são direcionadas a essa seção, contabilizando 171 notificações. Na sequência, destacam-se os produtos da indústria de cereais (HS10) e resíduos das indústrias alimentares (HS23), que recebem 121 e 109 informes, respectivamente. As principais motivações para as emissões do bloco foram promover a “segurança alimentar” e “proteção à saúde animal”.

A maior parte das notificações sanitárias emitidas pelo Mercosul tiveram o intuito de proporcionar a “segurança alimentar”, “proteção de plantas” e “proteção ao território”, com maior incidência sobre os setores de frutas; cascas de cítricos e de melões (HS08), com 186 notificações, sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens (HS12) com 175 e, produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis (HS07), com 130.

Para os regulamentos técnicos, o setor de bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres (HS22) é o mais notificado por ambos os blocos e pelo resto do mundo, sob as justificativas “prevenção de práticas enganosas e proteção ao consumidor” e “requerimento de qualidade”. Além dessas, foi recorrente entre os países latino-americanos o objetivo “proteção da saúde ou segurança humana”.

Partindo para resultados mais detalhados, buscou-se prescrever o número de notificações sobre as *commodities* agropecuárias, enviadas de um bloco para o outro, sendo descritos na tabela 2. A UE enviou quatorze notificações ao Mercosul entre os anos de 1995 e 2018,⁴ nenhuma direcionada especificamente a algum país do bloco, mas todas mencionam o Brasil e uma é referenciada ao Brasil, à Argentina e ao Paraguai. Os produtos mais notificados são aqueles presentes nos grupos HS08, HS11 e HS12, referentes a frutas, produtos da indústria de moagem e sementes, respectivamente, com os objetivos de amparar a “segurança alimentar” e a “saúde animal”.

TABELA 2

Direcionamento das notificações SPS da UE e do Mercosul, para produtos agroalimentares

SPS	UE → UE	UE → Mercosul	UE → todos os parceiros comerciais	Mercosul → UE	Mercosul → Mercosul	Mercosul → todos os parceiros comerciais
HS02	9	6	151	0	17	73
HS03	6	0	27	0	6	33
HS04	7	3	34	0	18	73
HS07	3	8	26	2	13	100
HS08	3	9	21	0	15	121

(Continua)

4. Em 2001, uma notificação; em 2005, uma; em 2007, duas; em 2009, duas; em 2014, quatro; em 2015, três; e uma notificação em 2016.

SPS	UE → UE	UE → Mercosul	UE → todos os parceiros comerciais	Mercosul → UE	Mercosul → Mercosul	Mercosul → todos os parceiros comerciais
HS09	1	8	18	0	1	24
HS10	2	0	119	0	6	76
HS11	1	9	8	0	1	1
HS12	1	9	22	1	10	111
HS13	2	0	6	0	0	0
HS15	3	1	24	0	1	9
HS16	2	1	23	0	2	9
HS17	2	0	5	0	0	1
HS18	0	0	3	0	2	6
HS19	2	1	21	0	1	5
HS20	1	7	8	0	1	6
HS21	3	0	22	0	1	7
HS22	4	0	6	0	4	32
HS23	2	1	104	0	10	40
Total de produtos agroalimentares	35	14	342	2	37	518

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

As palavras-chave empregadas nos informes enviados pela UE ao Mercosul foram “segurança alimentar” e “saúde humana”, citadas em 11 notificações; “aflatoxinas”, “alimentação animal”, “bactéria”, “contaminantes”, “micotoxinas”, “salmonela” e “toxinas” em 8; “ocratoxina” (7); “saúde animal” (5); “doenças animais” (4); “doença de *newcastle*” (3); “zoonoses” (2); “encefalopatias espongiiformes transmissíveis” (1); “aditivos animais” (1); gripe aviária” (1) e “adoção/publicação/entrada em vigor do regulamento” (1). Duas medidas emitidas são pautadas no padrão internacional da OIE, as demais não seguem uma referência.

O Mercosul, por meio da Argentina e do Brasil, enviou apenas duas notificações para a UE. Ambas têm incidência sobre produtos hortícolas do grupo HS07 e uma considera, ainda, o setor de sementes (HS12). As palavras-chave identificadas foram “fitossanidade”, “sementes e “pragas”, sendo coerentes com o objetivo das emissões, que visa a “proteção de plantas”. O informe argentino foi emitido em 2009, o brasileiro em 2011 e, nenhum deles é respaldado em algum padrão internacional.

Outro resultado pertinente diz respeito aos regulamentos que os blocos notificam aos países que compõem o próprio bloco. Foram 37 as notificações realizadas pelo Mercosul sobre os seus países-membro. Essas exigências podem estar associadas à busca pela correção de ineficiências de mercado, decorrentes de externalidades relacionadas à produção, à distribuição e aos riscos associados ao consumo de seus produtos ou mesmo à busca pela harmonização entre os países do bloco. Neste caso, as medidas sanitárias servem como incentivo aos países-membro para o fornecimento do nível de proteção necessário aos produtos comercializados, sinalizando aos parceiros comerciais a preocupação em atingir níveis de qualidade e segurança desejáveis. Reconhece-se, também, que é mais fácil para os países em desenvolvimento negociarem com semelhantes em termos de renda, pois seus requisitos de qualidade tendem a apresentar padrões análogos (Murphy e Shleifer, 1997).

Foram identificadas 35 notificações europeias sobre os produtos oriundos de países do próprio bloco. É possível que as medidas tenham sido notificadas para corrigir assimetrias de informações, promover a harmonização e transparência dos produtos consumidos, aliviando as preocupações dos consumidores quanto à sua qualidade ou segurança. Além disso, de acordo com Frahan e Vancauteran (2006), a harmonização dos padrões sanitários contribui para maiores fluxos de comércio intra-UE.⁵

5. Comércio entre os países da UE.

Ademais, é importante sublinhar na tabela 2 que o bloco europeu emitiu 342 medidas que afetam toda a comunidade comercial; em contrapartida, o Mercosul emitiu 518. Esse resultado pode sugerir que exportadores estão promovendo e informando a adequação às exigências sanitárias dos países desenvolvidos para garantir maior acesso aos mercados. Posto de outro modo, a normatização dos países desenvolvidos impõe àqueles em desenvolvimento a adoção de regras e procedimentos semelhantes aos aplicados a seus produtos. No entanto, os regulamentos não refletem, necessariamente, a adequação às condições das economias de alta renda, podendo se constituir apenas em uma forma de promover a informação no ambiente comercial, induzindo os exportadores à adoção de alguns padrões de qualidade.

Para melhor entendimento dos efeitos das medidas, torna-se necessário analisar o comércio bilateral entre os blocos, para cada setor individualmente, o que não se constitui, no entanto, em objetivo deste trabalho.

No caso do TBT, não foi possível estabelecer análise detalhada para os regulamentos técnicos, visto que as notificações não são emitidas para um país, especificamente. Dessa forma, subentende-se que todos os parceiros comerciais são afetados.

Na sequência, com o intuito de verificar em que medida os países da UE e do Mercosul têm emitido regulamentos com finalidade de proteger o mercado doméstico, avaliam-se as Preocupações Comerciais Específicas (PCEs). As PCEs são instrumentos criados pela OMC para evitar que restrições injustificadas sejam levantadas pelos seus países-membro. Posto de outra forma, a OMC permite que seus membros questionem as notificações emitidas indevidamente e que possam afetar diretamente o fluxo comercial. Esse informe é levado ao conhecimento do Comitê de Soluções de Controvérsias, promovendo o diálogo entre os países emissores e afetados na tentativa de solucionar os inquéritos. Geralmente, as PCEs destacam quais as medidas podem se constituir em protecionismo, uma vez que sugere que tais medidas não tarifárias podem ser emitidas sem uma justificativa legítima, podendo ser caracterizadas como medidas de protecionismo disfarçado, o que reforça a necessidade de um acompanhamento constante das notificações emitidas pelos parceiros comerciais. As PCEs levantadas contra a UE e o Mercosul estão dispostas na tabela 3.

TABELA 3
Preocupações comerciais específicas recebidas pelos blocos EU e Mercosul

		SPS							
		Todos os produtos			Produtos agroalimentares				
Origem		Todos os parceiros	Mercosul	UE	Todos os parceiros	Mercosul	UE		
Destino		UE	Mercosul	UE	Mercosul	UE	Mercosul		
		92	23	20	10	49	16	11	6
TBT		280	35	38	30	4	3	3	3

Fonte: Elaboração própria com base nos inventários obtidos pela OMC.

A UE recebeu mais PCEs que o Mercosul, tanto para os regulamentos sanitários e fitossanitários quanto para as regulamentações técnicas. No geral, cerca de 14,35% das notificações europeias receberam contestações contra apenas 1,30% das emissões do bloco latino-americano. Para os produtos agroalimentares, essa proporção é de 11,95% para a UE e 2,57% para o Mercosul. Das 49 reclamações destinadas ao bloco europeu para os produtos agropecuários, onze foram mantidas pelo Mercosul (22,45%), enquanto das dezesseis PCEs recebidas pelos países da América do Sul, seis foram levantadas pela UE (37,5%). Análise análoga é estendida para as notificações técnicas, ressaltando que 100% das PCEs recebidas pelo Mercosul para os produtos alimentares foram provenientes da UE.

Por fim, para que um acordo seja estabelecido entre os blocos, é necessário que as regras comerciais de ambos promovam transparência e credibilidade, de tal forma que não sejam utilizadas com o objetivo de promover o protecionismo com consequente distorção comercial.

Os resultados deste trabalho demonstram que as notificações SPS e TBT enviadas pela UE e Mercosul, podem ser designadas como formas de melhorar as assimetrias de mercado ao promover transparência por meio da informação e induzir os países a adequarem-se aos padrões internacionais ou limitar as transações de mercadorias, mesmo que seja estabelecido um acordo de livre comércio.

O maior volume de notificações advém do bloco latino-americano, com grande parte das emissões provenientes do Brasil. No âmbito do possível acordo, existe uma demanda dos países europeus pela flexibilização brasileira quanto às

suas exigências que, geralmente, são vistas como medidas desnecessariamente complexas e protetivas, limitando o acesso das empresas da UE e as iguais condições de concorrências. O bloco europeu alega que o Brasil utiliza das MNT como uma forma de proteger os setores produtivos nacionais, que não são suficientemente competitivos, do mercado internacional.

Porém, visto que as normativas europeias são irredutíveis quanto aos seus rigorosos padrões impostos, as medidas SPS e TBT podem ser uma forma das instituições brasileiras e dos demais países do Mercosul exigirem dos produtores um alto padrão de qualidade para acessar os mercados mais exigentes.

Uma das cláusulas do acordo, incluída no capítulo que trata do desenvolvimento sustentável e da segurança e saúde no trabalho, faz menção ao instrumento jurídico “princípio da precaução”. Trata-se da possibilidade do importador europeu em realizar uma retaliação comercial para proteger a saúde humana, vegetal, animal, ou o meio ambiente, diante do risco associado ao consumo de um bem. Não é necessário que haja respaldos científicos para que a decisão seja exercida, os governos têm o direito legal de agir apenas ao sinal do risco. O Princípio da Precaução é comumente utilizado pela UE em seus acordos internacionais. A esse fato, constata-se um ponto sensível à produção agrícola dos países do Mercosul. Com o estabelecimento do princípio, os europeus mantêm o direito de estabelecer limites máximos para medicamentos veterinários ou contaminantes presentes na carne, pesticidas contidos nos bens de origem vegetal e processados, o que pode dificultar a entrada de produtos procedentes da agropecuária latino-americana no bloco europeu.

Associando essa questão às principais palavras-chaves utilizadas nas notificações sanitárias (“limite máximo de resíduos”, “pesticidas”, “contaminantes”, entre outras), emerge a necessidade de as economias do Mercosul priorizarem a qualidade dos produtos exportados, dado que a entrada no mercado europeu será controlada. Os produtos considerados suspeitos pelo uso excessivo de pesticidas, por exemplo, poderão receber imposição de barreiras ou até serem proibidos de entrar na UE. A produção de animais criados em área ilegal ou desmatada também pode receber sanções europeias mesmo sem comprovações científicas.

A finalização do acordo obriga as partes a serem mais produtivas e eficientes. Após o pacto, mais facilitada será a entrada de produtos europeus, como queijos, vinhos e espumantes no Mercosul. Para que os países não sejam afetados com essa competição, os produtores deverão investir em qualidade e minimizar custos para obter preços competitivos. Nesse domínio, o ambiente comercial das economias latino-americanas coloca as empresas sul-americanas em desvantagem em relação às condições das empresas europeias, o que pode justificar o estabelecimento de políticas protecionistas e o longo período de negociação entre os blocos. Segundo o boletim anual elaborado pelo World Economic Forum, sobre o Índice Global de Competitividade (CGR, 2019), os países-membro do Mercosul são relativamente pouco competitivos. Em uma análise para 141 economias, o Uruguai encontra-se na 54ª posição, Brasil na 71ª, Argentina 83ª e Paraguai 97ª. A este fato, Falvo (2016) ressalta que os gargalos na infraestrutura e os sistemas regulatórios e tributários inadequados resultam em poucos acréscimos de produtividade. De fato, esses pontos são sublinhados no CGR (2019) e reforçam os aspectos que elevam os custos de comércio e que venham a afetar as exportações.

Apesar desse apontamento, os países-membro do Mercosul apresentam condições satisfatórias de competitividade no setor agrícola. A abundância de recursos hídricos e naturais oferece uma oportunidade para as empresas escaparem à concorrência de custos associada ao ambiente comercial. Em alguns mercados, a finalização do acordo poderá, ainda, criar outros tipos de oportunidades. Isso é particularmente verdadeiro para o complexo da soja. Diante da isenção de impostos sobre a carne, é esperado que haja um aumento na demanda doméstica por farelo de soja para a produção de proteínas animais. Consequentemente, maior o estímulo para agregar valor à indústria nacional e obter ganhos nas exportações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 1995, a fraca liberalização tarifária oferecida por UE e Mercosul não foi suficiente para pactuar um acordo entre os blocos. No entanto, com o avanço das negociações, em 2019, foi concluída a parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-UE. Neste domínio, o setor agroalimentar será um dos mais beneficiados, visto que a UE é a maior importadora de produtos agrícolas no mundo e o Mercosul o segundo maior fornecedor mundial. Propostas ambiciosas foram promovidas ao setor de bens agroalimentares, cuja redução tarifária ocorrerá em grande parte dos produtos comercializados.

Para promover a transparência nas trocas comerciais, os países demonstram suas preocupações e exigências por meio de medidas não tarifárias, com destaque às medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) e técnicas (TBT). Partindo da abordagem metodológica de inventário, foram avaliadas as notificações emitidas entre os blocos. O Mercosul sobressaiu como o bloco mais atuante na emissão de informes, sobretudo em matéria de segurança alimentar e doença das plantas. Esse resultado revela suas demandas quanto à melhoria na qualidade do produto produzido e vendido no mercado internacional.

Dada a própria natureza das *commodities* agrícolas, era esperado que as medidas SPS tivessem sido enviadas em maior proporção em relação às medidas técnicas. O que de fato ocorreu. Os alimentos mais afetados pelas notificações sanitárias das economias latino-americanas estão no grupo de frutas, produtos hortícolas, sementes e grãos. Em contrapartida, a UE solicitou padrões de qualidade sobre produtos cárneos, cereais e resíduos alimentares. No entanto, as exigências europeias que fazem menção ao Mercosul apresentam um perfil distinto. Os produtos afetados são as frutas, produtos da indústria de moagem e sementes.

Os resultados esclarecem quais setores devem receber atenção especial por parte dos exportadores. Na possível ratificação do acordo, o fluxo de produtos tenderá a ser maior quanto mais transparentes e harmônicas forem as regulamentações dos países sobre os processos de produção e distribuição desses bens.

A tendência crescente das notificações SPS e TBT confirma os argumentos de uma substituição crescente das barreiras tarifárias, apontando para a nova configuração das políticas comerciais que regem as transações no mercado internacional. A promoção de um comércio integrado exige esforços por parte de toda a comunidade, para que estejam em conformidade com os padrões de qualidade e segurança. Como consequência, quanto maior a transparência e credibilidade nas trocas, menores serão os riscos associados aos produtos comercializados. No geral, a relação direta entre o tipo de produto exportado e o número de notificações emitidas sugere uma adequação dos países às exigências dos parceiros, mais do que uma intenção deliberada de impor barreiras ao comércio. Isso ficou claro quando o Brasil, por exemplo, foi verificado como o maior exportador de produtos agropecuários do Mercosul (portanto, supostamente, o mais competitivo) e, simultaneamente, o maior emissor de notificações SPS em relação aos demais membros do bloco e aos países da OMC.

Mesmo que as economias analisadas apresentem ideologias políticas, instituições e prioridades econômicas distintas, a averiguação dos pontos díspares pode proporcionar oportunidades de ação conjunta para uma harmonização e/ou reconhecimento de equivalência mútua de suas normas SPS e TBT. Por fim, para futuros avanços sobre o Acordo UE-Mercosul, é necessário que as distintas agendas de negociações das partes alcancem definições comuns. Uma maneira de prover celeridade aos processos seria a redução das questões a serem negociadas, atenuando as ambições esperadas por cada bloco envolvido. Para tanto, seria interessante que fossem negociadas pautas de grande importância para ambos, facilitando a concessão de bens agrícolas pela UE e mercadorias manufaturadas pelo Mercosul.

REFERÊNCIAS

- ARITA, S.; MITCHELL, L.; BECKMAN, J. **Estimating the effects of selected sanitary and phytosanitary measures and technical barriers to trade on US-EU agricultural trade**. 2015.
- AUSSILLOUX, V.; EMLINGER, C.; FONTAGNÉ, L. **What Benefits from Completing the Single Market?** Paris: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, 2011. (La Lettre du CEPII, n. 316).
- AZEVEDO, A. F. Z.; PORTUGAL, M. S.; BARCELLOS NETO, P. C. F. Impactos comerciais da área de livre comércio das américas: uma aplicação do modelo gravitacional. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro. v. 10, n. 2, p. 237-267, maio/ago. 2006.
- BEGHIN, J. C.; BUREAU, J. C. Quantitative policy analysis of sanitary, phytosanitary and technical barriers to trade. **Économie internationale**, n. 3, p. 107-130, 2001.
- BLASETTI, R. Los obstáculos técnicos al comercio de productos agroalimentarios: la negociación UE-MERCOSUR. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, n. 10, p. 1-19, 2004.
- BRITO, L. M., SILVA, O. M., ALMEIDA, F. M., GOMES, M. F. M. Análise dos fatores condicionantes da emissão de notificações aos acordos SPS e TBT. **Informe GEPEC**, v. 15, n. 1, p. 180-195. 2011.
- CHEN, M. X.; WILSON, J. S.; OTSUKI, T. Standards and export decisions: Firm-level evidence from developing countries. **The Journal of International Trade & Economic Development**, v. 17, n. 4, p. 501-523, 2008.
- EC – EUROPEAN COMMISSION; MERCOSUR – MERCADO DEL SUR. **EU-Mercosur trade agreement: the agreement in principle**. 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf>. Acesso em: out. 2019.
- EUR-LEX. **Access to European Union law**. Council Regulation (EC) No 1047/2009 of 19 October 2009 amending Regulation (EC) No 1234/2007 establishing a common organization of agricultural markets as regards the marketing standards for poultry meat.
- FALVO, J. F. **Boletim Índice Global de Competitividade 2016/2017**. 2016. Disponível em: <http://tracegp.sesi.org.br/bitstream/uniepro/207/1/Boletim_IGC_2016_2017.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

- FASSARELLA, L. M.; SOUZA, M. J. P.; BURNQUIST, H. L. Impact of sanitary and technical measures on Brazilian exports of poultry meat. **Research in Agricultural and Applied Economics**, 2011.
- FONTAGNÉ, L.; von KIRCHBACH, F.; MIMOUNI, M. An assessment of environmentally related nontariff measures. **World Economy**, v. 28, n. 10, p. 1417-1439, 2005.
- FRAHAN, B.H.; VANCAUTEREN, M. Harmonization of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data. **European Review of Agricultural Economics**, v. 33, n. 3, p. 337-360, 2006.
- GCR - GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT. Report 2019. **World Economic Forum**, [s.d.]. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf> Acesso em: mar. 2020.
- GOVERNO FEDERAL. **Acordo de Associação Mercosul-União Europeia**. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>>. Acesso em: mar. 2020.
- GUIMARÃES, M. H. Non-tariff Measures in the European Union: Evidence from the Agri-food Sector. **Agricultural Economics Review**, v. 13, n. 2, p. 21-34, 2012.
- HENSON, S. J.; LUX, N.; TRAILL, B. **Final Report. Partner 4. FAIR97-CT34-81 program**. Bruxelles: EU Commission; Agricultural Directorate, 2001. No prelo.
- HENSON, S. *et al.* **Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries**. Reading: University of Reading; Department of Agricultural & Food Economics, 2000. p. 434.
- HENSON, S.; JAFFEE, S. Understanding developing country strategic responses to the enhancement of food safety standards. **World Economy**, v. 31, n. 4, p. 548-568, 2008.
- HERINGER, L. M.; DA SILVA, O. M. As notificações de emergência no comércio internacional: origens e efeitos. **Perspectiva Econômica**, v. 10, n. 1, p. 14-28, 2014.
- HOEKMAN, B.; NICITA, A. EU-US Regulatory Cooperation and Developing Country Trade. **World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.**, 2011.
- KOX, H.; NORDÅS, H. K. **Services trade and domestic regulation**. [s.l.]: [s.n.], 2007.
- MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; SANTOS, L. B. Paramentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, p. 377-400, 2019.
- MARTINS, M. M. V; DA SILVA, O. M.; SANTOS, M. O. Preocupações Comerciais Específicas nos Países da América Latina: Avaliação das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias sobre as Exportações Agrícolas. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 3, p. 11-22, 2018.
- MARTINS, M. M. V; DA SILVA, O. M. As notificações aos Acordos SPS e TBT pelos países do BRICS: uma análise comparativa. **Revista Reflexões Econômicas**, v. 2, n. 1, p. 105-122, 2016.
- MENDONÇA, T. G.; DE CARVALHO, D. E.; REIS, M. P. O. Exportações brasileiras de carne suína Medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias. **Revista de Política Agrícola**, v. 26, n. 3, p. 124-141, 2017.
- MOENIUS, J. **Information versus product adaptation: the role of standards in trade**. Northwestern: Kellogg School of Management; Northwestern University, 2004. (Working Paper).
- MURINA, M.; NICITA, A. Trading with Conditions: The Effect of Sanitary and Phytosanitary Measures on the Agricultural Exports from Low-income Countries. **The World Economy**, v. 40, n. 1, p. 168-181, 2017.
- MURPHY, K. M.; SHLEIFER, A. Quality and trade. **Journal of development economics**, v. 53, n. 1, p. 1-15, 1997.
- OLIVEIRA, L. A. **A importância das normas internacionais para o comércio da fruticultura brasileira**. 2005. 169 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2005.
- OTSUKI, T.; WILSON J.; SEWADEH M. Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports. **Food Policy**, v. 26, p. 495-514, 2001.
- PIANI, G.; KUME, H. **Fluxos bilaterais de comércio e blocos regionais: uma aplicação do modelo gravitacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- ROBERTS, D.; DEREMER, K. **Overview of foreign technical barriers to US agricultural exports**. [s.l.]: [s.n.], 1997.
- SILVA-REGO, B. F.; FIGUEIRA, A. R. The economic face of international co-operative arrangements: the cases of IBSA and CPLP. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 1, 2018.

SCHLUETER, S. W.; WIECK, C. Regulatory policies in meat trade: is there evidence for least trade-distorting sanitary regulations? **American Journal of Agricultural Economics**, v. 91, n. 5, p. 1484-1490, 2009.

SWINNEN, J. Economics and politics of food standards, trade, and development. **Agricultural Economics**, v. 47, n. S1, p. 7-19, 2016.

VAILLANT M.; VAILLANT P. European Union–Mercosur Negotiations: A Return to Uncertainties. **Latin American Business Review**, v. 15, n. 3-4, p. 337-362, 2014.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Database**. [s.l.]: WTO, [s.d.]. Disponível em: <<http://spsims.wto.org/en/Notifications/Search>>. Acesso em: out. 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editores

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL