

Um
mundo de
oportunidades

Volume 5
Origem: animal

AGRO INSIGHT



Institucional

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República

CARLOS HENRIQUE BAQUETA FÁVARO

Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária

IRAJÁ REZENDE DE LACERDA

Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura e Pecuária

GUILHERME CAMPOS JÚNIOR

Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e Pecuária

CARLOS GOULART

Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e Pecuária

LUIS RUA

Secretário de Comércio e Relações Internacionais do Ministério da Agricultura e Pecuária

PEDRO ALVES CORRÊA NETO

Secretário de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e Pecuária

CARLOS ERNESTO AUGUSTIN

Assessor Especial do Gabinete do Ministério da Agricultura e Pecuária

CARLA MADEIRA GONÇALVES SIMÕES DOS REIS

Chefe de Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Agricultura e Pecuária

4ª edição. Ano 2025

Elaboração, distribuição, informações:

Ministério da Agricultura e Pecuária

Secretaria de Comércio e Relações Internacionais

Departamento de Promoção Comercial e Investimentos - DPR

Coordenação-Geral de Gestão dos Adidos Agrícolas

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco D - 3º andar, Sala 300

CEP: 70043-900 Brasília - DF

Tel.: (61) 3218-2821 e-mail: divulgacao.scri@agro.gov.br

Editorial:

Priscilla Burmann

João Huguenin

Coordenação:

Marcel Moreira

Carolina Eufemia Aquino de Sá

Ângela Pimenta Peres

Estella R. Borges de Brito

Jennifer Santos Costa

Jenny Silva Brito

Manoel Augusto Soares Junior

Filipe Guerra

Equipe técnica:

Carlos Vitor Muller

Eduardo Sampaio Marques

José Guilherme Tollstadius Leal

Adriano Perrelli Pestana de Castro

Luciana Pich Gomes

Andrea Claudia Parrilla

Daniela de Moraes Aviani

Silvio Luiz Rodrigues Testaseca

Glauco Bertoldo

Nilton Antônio de Moraes

Paulo Márcio Mendonça de Araújo

Rodrigo do Espírito Santo Padovani

Leandro Diamantino Feijó

Jean Felipe Celestino Gouhie

Clóvis Augusto Versalli Serafini

Ricardo Zanatta Machado

Priscila Rech Pinto Moser

Rafael Mohana de Carvalho Refosco

Vanessa Medeiros de Jesus

Ana Lúcia de Paula Viana

Fabiana Villa Alves

Virginia Arantes Ferreira Carpi

Ângelo de Queiroz Maurício

Bruno Cavalheiro Breitenbach

Marlos Schuck Vicenzi

Fernanda Vanessa Mascarenhas

Magalhães

Marco Aurélio Pavarino

Dalci de Jesus Bagolin

Ellen Elizabeth Laurindo

Adriane Reis Cruvinel

Frederique Rosa e Abreu

Warley Efreim Campos

Márcio Rezende Evaristo Carlos

Marco Túlio Santiago

Luiz Cláudio de Santana e Caruso

Rafael D'Aquino Mafra

Ana Carolina Miranda Lamy

Diego Leonardo Rodrigues

Juliano Vieira

Leandro Antunes

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citada a fonte e o sítio da Internet onde pode ser encontrado o original (www.gov.br/agricultura).

Catálogo na Fonte

Biblioteca Nacional de Agricultura – BINAGRI

Resumo



O AgrolInsight nasce do compromisso do Ministério da Agricultura e Pecuária com o fortalecimento da presença do agronegócio brasileiro no mercado internacional.

Desenvolvido pela Secretaria de Comércio e Relações Internacionais (SCRI), com apoio dos adidos agrícolas presentes em 38 países, o material reúne análises estratégicas e oportunidades de negócios para produtores, exportadores e associações setoriais que buscam crescer de forma competitiva e sustentável.

Com base nas diretrizes do ministro Carlos Fávaro e sob a liderança do secretário Luis Rua, o AgrolInsight é resultado do esforço de uma equipe dedicada que acredita no potencial do Brasil como potência agroexportadora.

Este relatório é mais do que um compilado de dados — é uma ponte entre o agro brasileiro e o mundo.





CHINA INICIA INVESTIGAÇÕES PARA APLICAR MEDIDAS DE SALVAGUARDA NA CARNE BOVINA, USANDO REGRAS DA OMC – O QUE É PRECISO SABER

Data: 15/05/2025

Posto: OMC

Palavras-chave: OMC, carne bovina, China.

Responsável: Rafael d'Aquino Mafra.

SUMÁRIO:

A China iniciou investigação para aplicação de medidas de salvaguarda no mercado de carne bovina. Há regras no comércio internacional para este tipo de processo desde 1947 e, com a criação da OMC, a questão chama mais atenção e os passos a serem seguidos são bem estabelecidos. O país que se interessa em aplicar precisa demonstrar um aumento súbito de importações e uma ligação clara com prejuízos aos produtores internos. Haverá discussões na OMC no final de abril e há expectativa de conclusão das investigações em maio. O Brasil, como principal fornecedor do produto, tem atuado diretamente junto ao governo chinês.

Em dezembro de 2024, a China anunciou que iniciaria investigações sobre salvaguarda para o mercado de carne bovina. O anúncio surpreendeu, pois essa é uma ferramenta complexa, cujo uso costuma levar muito tempo e, ainda assim, sofrer questionamentos na Organização Mundial do Comércio (OMC). Para aplicar uma salvaguarda, é necessário um aumento súbito nas importações e nenhum dos exportadores enxergava o mercado como sofrendo uma mudança brusca. Assim, foi outra surpresa.

De novembro para cá, as regras da OMC e sua estrutura ficaram em cheque, com o anúncio dos Estados Unidos de aplicação de tarifas diferentes daquelas que foram acordadas entre os membros da OMC. O cenário de incertezas criado não permite fazer uma análise do futuro da Organização. E, ainda assim, o processo chinês de aplicação de salvaguarda segue em curso. Sua aplicação impacta diretamente ao setor de produtos de origem animal. Seus desdobramentos podem indicar outras tentativas do uso deste instrumento de defesa comercial ou mesmo, em discussões sobre o futuro da OMC.

Assim, apresentamos em seguida o quadro normativo da OMC para a condução do caso de modo a gerar insights para o planejamento e a projeção de cenários do setor exportador brasileiro. Vamos abordar inicialmente um breve histórico para entender como essa ferramenta chegou a esse formato, conhecer seu alcance e limitações para poder compreender melhor o caso prático.

Salvaguardas | Um breve histórico

A OMC foi antecederida por um acordo que tratava de questões tarifárias, o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). O Acordo tratava de alguns outros aspectos que poderia anular as vantagens tarifárias e a salvaguarda era uma delas. Portanto, as cláusulas que tratam do tema vigoram desde 1947, quando o GATT foi assinado. Porém, havia um entendimento geral de que as cláusulas do Art. XIX não eram suficientemente claras e eram, além disso, de difícil aplicação. Dessa forma, nas negociações para a criação da OMC, houve uma preocupação em especificar melhor como essa ferramenta poderia ajudar a ampliar o comércio, sem prejudicar os produtores locais de forma desleal.

O que é salvaguarda? E por que chamam isso de ‘remédio’?

A salvaguarda é a forma reduzida de dizer “aplicação de medidas de salvaguarda”. São medidas que buscam resguardar, proteger os produtores domésticos de uma concorrência externa que pode, ao fim, extinguir uma indústria inteira.

Não bastasse o nome exótico, é comum que alguns veículos especializados em comércio internacional usem o jargão “remédio comercial”. A expressão vem do inglês, “trade remedy”. O uso da língua inglesa para essa palavra também significa “remédio”, no sentido de “medicamento”, mas pode ser usado como sinônimo de “solução” ou de “recurso” no mundo jurídico.

Assim, quando se busca fazer referência a um conjunto de recursos ou soluções para questões comerciais, utiliza-se a expressão ‘trade remedy’. No Brasil, costuma-se traduzir como “instrumentos de defesa comercial”. Os outros instrumentos de defesa comercial são as medidas antidumping e as medidas compensatórias. Destes, as medidas antidumping são as conhecidas, mas essas diferem das salvaguardas em aspectos importantes que veremos
seguida.

O que a OMC diz sobre salvaguardas?

Nos Acordos da OMC, as salvaguardas têm um Acordo próprio, mas aparecem também no GATT, que foi “renovado” em 1994. Há, ainda, salvaguardas agrícolas no Acordo sobre Agricultura, que possuem regras diferentes. Contudo, como neste caso a China não recorreu às previsões das salvaguardas agrícolas, o foco será no Acordo próprio sobre o tema.

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

No GATT, o tema é tratado no Art. XIX, que estabelece que uma medida que restrinja importações de modo a evitar prejuízos à indústria doméstica (ou seja, uma salvaguarda) pode ser aplicada se cumprir duas condições:

- for resultado de consequências imprevistas das obrigações assumidas na OMC, incluindo a redução tarifária;
- que a importação seja em volume e condições que podem prejudicar de maneira permanente os produtores domésticos daquele produto ou de similares.

Ainda no primeiro parágrafo do Art. XIX do GATT se estabelece a necessidade de uma compensação, ao membro exportador, da perda ocasionada pela aplicação da salvaguarda.

Não é difícil perceber por que os negociadores decidiram que era necessário detalhar melhor a aplicação dessas cláusulas. Ainda assim, a necessidade do cumprimento dessas duas condições já indica como a aplicação de medidas de salvaguarda não pode ser feita sem adoção de procedimentos adequados.

Acordos da OMC

Por sua vez, o Acordo sobre Salvaguardas estabelece critérios e limites mais claros na aplicação das salvaguardas. Apresento alguns aspectos relevantes a serem considerados na condução das ações do Brasil diante da investigação em curso na China.

- É estabelecido um tempo-limite para todas as ações de salvaguarda (conhecida como sunset clause). Ou seja, tem que ter um momento para começar e já prever quando vai se encerrar. O texto legal também rejeita a busca, adoção ou manutenção de restrições voluntárias de exportação ou regramentos específicos para a importação, que era uma prática até a criação da OMC.
- O Acordo determina o critério de um “aumento súbito” das importações (ainda chamado de “surto de importações” na comunidade epistêmica de defesa comercial ou “import surge”, em inglês) que justifique a adoção de uma medida restritiva. Pode ser um aumento real absoluto nas importações ou pode ser um aumento no market share de um mercado em contração, ainda que a quantidade absoluta de importações não tenha aumentado. Por definição, o aumento gradual ou a manutenção dos níveis de importação eliminaria imediatamente a caracterização de um cenário para aplicação da salvaguarda.

- O Acordo é explícito ao definir os critérios para determinar “prejuízo significativo” (serious injury) ou ameaça de prejuízo e os fatores a serem considerados na determinação de impacto das importações sobre a indústria doméstica. Ao ser aplicada, a medida de salvaguarda deve se restringir à extensão necessária para prevenir ou auxiliar a indústria relacionada. No caso da adoção de restrições quantitativas (cotas), elas não devem reduzir as quantidades de importação abaixo da média anual dos últimos três anos representativos, a não ser que haja uma clara justificativa.
- A princípio, uma salvaguarda não pode ser endereçada às importações de um país em particular. Contudo, o Acordo descreve como as cotas devem ser alocadas entre os países fornecedores, incluindo a circunstância excepcional que motivou ao rápido crescimento desproporcional das importações. Essa questão é particularmente importante para o Brasil, que é o principal fornecedor de carne bovina para a China.
- A medida não deve durar mais que quatro anos, mas pode ser estendida até oito anos, desde que a necessidade da prorrogação seja devidamente justificada. Medidas com aplicação superior a um ano devem ser progressivamente retiradas.
- Quando um membro restringe importações para proteger sua indústria nacional, deve, em princípio, compensar os membros exportadores. A forma e a extensão da compensação devem ser objeto de consultas entre importador e exportador e, se não houver acordo, o membro exportador poderá retaliar o país importador com aumento de tarifas. Essa retaliação também é detalhada no Acordo.
- Os países em desenvolvimento são, de alguma forma, protegidos da adoção de salvaguardas. O membro importador só pode aplicá-la se o país em desenvolvimento exportador for responsável por mais de 3% das importações do produto ou se os países em desenvolvimento forem responsáveis, coletivamente, por mais de 9% das importações.

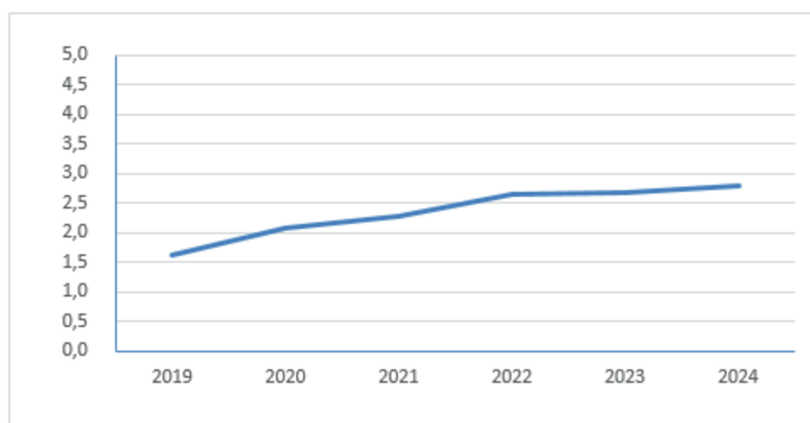
Ações realizadas pela China

Como mencionado anteriormente, a China anunciou o início das investigações em novembro. O país convidou os exportadores, associações e empresas interessadas a apresentar informações e pedidos. A audiência ocorreu no final de março deste ano.

Em seguida, o governo chinês deve conduzir investigações adicionais, considerando as informações recebidas na audiência, entre outras. Em maio, estão previstas visitas aos principais exportadores.

Com todas essas ações, o governo chinês precisa, se quiser aplicar as medidas em conformidade com as regras da OMC, demonstrar o aumento súbito das importações e o prejuízo direto.

Gráfico 1: Importações da China de carne bovina – 2019-2024 (em milhões de toneladas)



Fonte: [TradeMAP](#) HS 0202

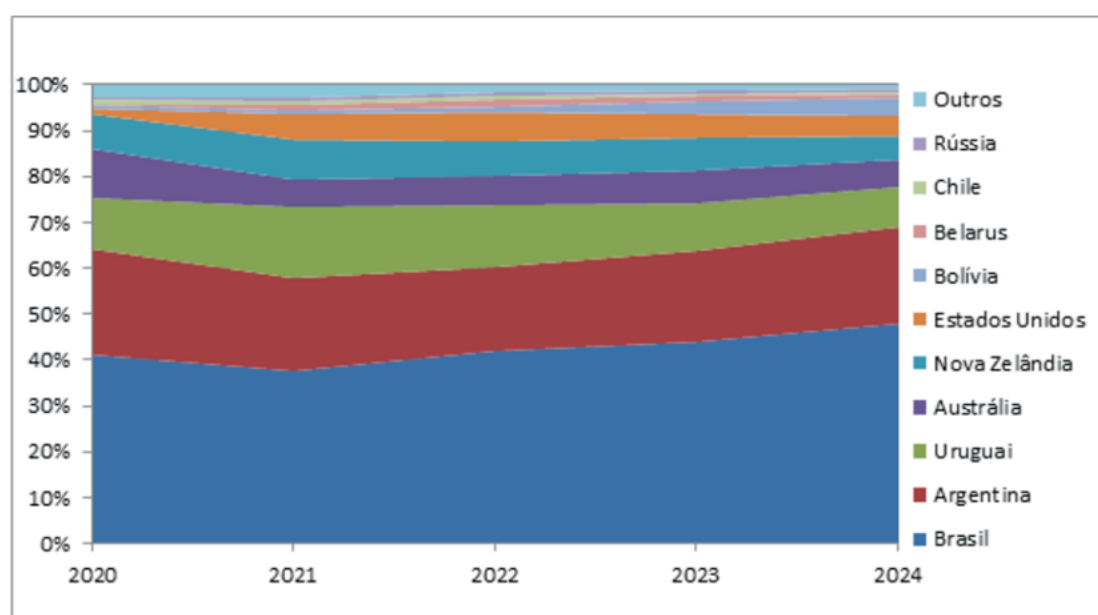
O Gráfico 1 aponta um crescimento de 1,6 milhão de toneladas em 2019 para 2,8 milhões em 2024, um aumento de 75% em 6 anos. O crescimento de 2023 para 2024, no entanto, é comparativamente modesto, de apenas 100 mil toneladas.

Uma boa medida de comparação para averiguar se o aumento é súbito ou não é o consumo e a tendência de consumo. Segundo relatório do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) (https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/livestock_poultry.pdf), o consumo chinês de carne bovina era de 9,9 milhões de toneladas ao ano em 2021, passando a 10,6 milhões em 2022, 11,1 milhões em 2023 e 11,5 milhões em 2024.

Dessa forma, há um aumento de importações de 100 mil toneladas contra um aumento no consumo em 400 mil toneladas. Ainda que seja apenas uma estimativa, seria uma redução na participação das importações. Isso sem considerar o consumo de carne fresca (HS 0201), que está fora da presente análise, mas sobre a qual a produção doméstica tende a contribuir mais.

Como foi visto anteriormente, a aplicação de cotas específicas a algum país é possível, embora seja uma exceção. Por isso, é útil observar a participação no mercado de carne bovina chinês no Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 – Participação nas importações chinesas de carne bovina, de 2020 a 2024 – em %



Fonte: TradeMap SH: 0202

Como é possível observar no Gráfico 2, acima, o Brasil responde por 40% das importações da China. Portanto, o Brasil seria um candidato a medidas específicas, se essa fosse a indicação do resultado das investigações.

Naturalmente, é uma medida que o Brasil não deseja ver implementada e que, aparentemente, seria injusta, dado que não há aumento súbito das importações e nem uma prática desleal de preços. Porém, caso houvesse, é importante lembrar que o país que a aplica precisa oferecer compensações e chegar a um acordo. Além disso, a aplicação deve se limitar a quatro anos, prorrogáveis por igual período em casos excepcionais. Porém, a retirada das eventuais restrições deve ser gradual.

Próximos passos na OMC

O Comitê de Salvaguarda da OMC é responsável por monitorar a implementação do Acordo. Os membros devem informar a adoção de cada fase ao Comitê, por meio de uma notificação.

No Comitê, é possível incluir na agenda um ponto para contestar a adoção de salvaguardas ou mesmo o início das investigações, embora não seja uma “preocupação comercial específica”, como costuma ocorrer nos Comitês de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), como visto na segunda edição do Agroinsight.

As próximas reuniões do Comitê serão nos dias 28 de abril e 27 de outubro de 2025. O Brasil deve se manifestar acerca do caso em curso na China. A resposta da China pode dar indícios do que deve acontecer em seguida.

Pontos de atenção para o futuro

Como foi colocado acima, a demonstração da necessidade de uma medida de salvaguarda envolve muitas questões, como o aumento súbito das importações. O histórico de contenciosos na OMC indica uma aplicação rigorosa do conceito.

No entanto, diante do enfraquecimento da OMC e da inatividade do Órgão de Solução de Controvérsias em sua capacidade plena, uma contestação pode levar muito tempo. Assim, a aplicação de uma medida poderia gerar os efeitos desejados pelo governo chinês até que a medida fosse considerada inadequada. Sobretudo, se os efeitos desejados forem apenas políticos, como indicar a preocupação com a situação de determinados grupos. Além disso, no caso de estabelecimento de cotas, essas não podem ser inferiores às quantidades de importação dos últimos três anos representativos, em média, a não ser que haja uma clara justificativa.

Reflexões finais

Com base nos grandes números disponíveis, é difícil entender por que o governo chinês decidiu conduzir uma investigação para aplicação de salvaguardas. Somente com o resultado do processo será possível obter uma justificativa mais precisa desta decisão. A audiência já foi realizada e contou com a participação do governo e do setor privado brasileiro, que certamente demonstraram que não houve um movimento imprevisível ou um aumento súbito nas importações.

Apesar da incerteza sobre o futuro da OMC, a Organização segue como a melhor alternativa para um comércio internacional baseado em regras. Governo brasileiro e setor privado devem somar esforços para defender o interesse nacional para utilizar esse espaço da melhor forma, sempre em busca de um comércio justo, estável e baseado no compromisso histórico de cada país.