

AGROINSIGHT

Informações de mercado no agro global

Ministério da Agricultura e Pecuária
Secretaria de Comércio e Relações Internacionais

1



AGRO INSIGHT

UM MUNDO DE OPORTUNIDADES
VOLUME 3

ORIGEM: VEGETAL

2025



MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA
E PECUÁRIA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



O COMITÊ DE AGRICULTURA DA OMC COMO FERRAMENTA PARA SUPERAÇÃO DE BARREIRAS

135

Número: GEN-03-2025

Data: 17/03/2025

Posto: OMC

Palavras-chave: OMC; Acordo sobre Agricultura.

Responsável: Rafael d'Aquino Mafra

SUMÁRIO:

O Acordo sobre Agricultura (AoA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) – assinado em 1995 – marcou o início da liberalização comercial na área agrícola, um setor que não havia se beneficiado desse processo de ampliação do comércio internacional após a Segunda Guerra Mundial. O Acordo se baseia na redução e simplificação de tarifas para ampliar o acesso aos mercados, na redução do apoio doméstico por meio de subsídios que distorcem o comércio e na redução dos subsídios à exportação. O monitoramento dos compromissos ocorre há quase 30 anos no Comitê de Agricultura, incluindo a sessão de Perguntas e Respostas. O Brasil é um grande usuário da ferramenta, que pode ser aperfeiçoada com maior participação do setor privado.

ESTE DOCUMENTO CONTÉM INFORMAÇÕES E ANÁLISES PRODUZIDAS POR SERVIDOR(A) DO MAPA QUE NÃO NECESSARIAMENTE REPRESENTAM AS POSIÇÕES OFICIAIS DO GOVERNO DO BRASILEIRO

Em 1994, após cada um dos mais de 100 ministros presentes assinarem mais de mil páginas cada um, havia a expectativa de uma revolução. Se até hoje os economistas têm alguma dificuldade em acertar previsões para um trimestre, ninguém poderia dizer exatamente o que aconteceria com o comércio mundial a partir de 1º de janeiro de 1995. A assinatura dos Acordos da Organização Mundial do Comércio teria consequências imprevisíveis.

Este *Agroinsight* busca responder algumas das questões que surgiram na época e outra que circulam até hoje:

- Como funciona o Acordo sobre Agricultura?
- Como os Membros monitoram seu funcionamento?
- Como o setor privado brasileiro pode utilizar as ferramentas do Acordo a favor de um acesso melhor e mais estável aos mercados?

Para tanto, é preciso dar um passo atrás e entender a arquitetura do Acordo e suas intenções iniciais.

Após 47 anos em vigor, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs* - GATT), limitado a redução tarifária na área industrial, finalmente passaria a abranger outras áreas do comércio internacional. Nos novos acordos assinados havia serviços, propriedade intelectual, produtos têxteis e até um sistema de solução de controvérsias de cumprimento obrigatório com instância recursal. Apesar de todas as novidades, havia um setor que havia enfrentado as maiores resistências políticas, mas que, contra os prognósticos, teve um acordo dedicado. Iniciava-se a era da liberalização da agricultura.

A agricultura havia sido simplesmente excluída das rodadas de negociação do GATT. Não que fosse considerada desimportante. Pelo contrário. Era pela sua importância que os países acreditavam que não era o momento de tratar do tema. Como reduzir tarifas significaria aumentar as importações e afetar mercados, muitos países preferiam não lidar com a resistência de seus setores agrícolas.

Na Rodada Uruguai (como é chamada a rodada de negociação do GATT que durou de 1986 a 1994), observou-se que a liberalização era muito importante para muitos países. Para aqueles países em que o tema era excessivamente sensível, ganhos em outras áreas poderiam contrabalançar o custo político do Acordo. Além disso, antes do advento da internet os protestos eram menores e o alcance das negociações era mais curto.

A solução encontrada pelas nações reunidas foi celebrar um acordo específico sobre agricultura. Examinar esse acordo nos ajuda a entender quais são os fatores que afetam o comércio internacional, naquela época e nos dias de hoje.

Nas próximas páginas, são apresentadas algumas características do Acordo sobre Agricultura e, em seguida, aprofundamentos em como se imaginou que seria possível cobrar, no dia-a-dia, que este Acordo fosse respeitado.

137

Figura 1 - Assinatura dos Acordos da OMC em Marrakesh, Marrocos, 1994.



O Acordo de Agricultura em um grão de milho

Nesse cenário de otimismo com o comércio internacional e considerando a necessidade de contemplar interesses diversos, celebrou-se o Acordo sobre Agricultura (*Agreement on Agriculture* – AoA). Apresento a seguir uma explicação simplificada, de modo a permitir avançar em seguida sobre questões mais práticas.

O AoA é estruturado em três pilares: acesso a mercados, redução de subsídios e competição nas exportações. Na ocasião, muitos consideravam o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) como o quarto pilar.

Acesso a mercados – Reduzindo o custo da importação

A parte de acesso a mercados é a redução tarifária. Para os países desenvolvidos, o acordo estabeleceu uma **redução média de 36%** nas tarifas agrícolas, com prazo de implementação entre 1995 e 2000. Além disso, foi imposta uma **redução mínima de 15% por produto**, garantindo que nenhum item escapasse de uma abertura significativa de mercado. Já os países em desenvolvimento ganharam condições mais flexíveis: **uma redução média de 24%**, com prazo estendido até 2004, **e um corte mínimo de 10% por produto**. Os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) saíram sem qualquer obrigação de reduzir tarifas.

83%

do comércio global é feito usando as tarifas que os países definiram na OMC. Apenas 20% acontecem dentro de acordos preferenciais.

Além disso, o AoA promoveu a “tarificação”, que transformou barreiras não-tarifárias, como cotas e licenças, em tarifas equivalentes. A ideia era aumentar a transparência e facilitar a redução gradual dessas barreiras. No entanto, o AoA manteve uma brecha: as cotas ainda podiam ser usadas, desde que cobrissem pelo menos 5% do consumo doméstico ou mantivessem o nível de comércio existente na época. Hoje, ainda existem cerca de 1.374 cotas em vigor, e algumas até ultrapassam o mínimo consolidado. Outro ponto de atenção são as tarifas consolidadas (*bound rates*), que podem ser iguais ou maiores que as tarifas aplicadas (*applied*

rates). A diferença entre elas, apelidada de “água”, dá margem para os países aumentarem tarifas sem descumprir seus compromissos internacionais.

As tarifas aplicadas definidas são tão importantes, que hoje a maior parte do comércio internacional hoje ocorre com essas tarifas. Os acordos regionais, como Mercosul e União Europeia, apesar de sua importância, representam uma fatia bem menor do comércio do que aquela definida de forma multilateral.

91%

Das exportações do Brasil usam apenas as tarifas definidas pelos países na OMC.

Apoio doméstico – Evitando que a ajuda aos produtores de um país atrapalhe os produtores de todos os outros países

O segundo pilar é o de **apoio doméstico**, também conhecido como subsídio. Naturalmente, os países que mais subsidiavam eram os países mais ricos, como Japão, União Europeia, Suíça e Estados Unidos. Porém, ao subsidiar a produção, os países criam vantagens injustas sobre os produtos de outros concorrentes no comércio internacional, minando eventuais vantagens concedidas em acesso a mercados. Assim, o objetivo central do AoA neste pilar foi impor disciplina e reduzir os subsídios internos, mas sem amarrar demais as mãos dos governos, que continuaram com margem para desenhar políticas agrícolas adaptadas às realidades específicas de cada país e de cada setor.

Para isso, o acordo dividiu os subsídios em duas categorias principais: os que têm pouco ou nenhum efeito distorcivo no comércio (chamados de medidas da “Caixa Verde”) e os que distorcem o comércio (medidas da “Caixa Amarela”). Enquanto iniciativas como pesquisa agrícola ou treinamento financiados pelo governo se encaixam na primeira categoria, práticas como compras governamentais a preços garantidos (“apoio aos preços de mercado”) entram na segunda. Pelo Acordo sobre Agricultura, todo apoio doméstico está sujeito a regras, e o valor total das medidas distorcivas, com algumas exceções, precisa ser reduzido conforme os compromissos assumidos por cada membro da OMC de acordo com seu nível desenvolvimento.

Competição nas exportações – O *doping* das exportações

Por fim, o terceiro pilar é chamado de **competição nas exportações**. O objetivo da inclusão deste tema era coibir os subsídios às exportações, a forma mais injusta e distorciva de subsídio. A prática, que era bastante comum, foi considerada inconsistente com os objetivos da OMC e progressivamente reduzida.

É fácil perceber que, ao pagar aos produtores um valor por produto exportado, é mais difícil para que outros produtores consigam competir com o produto subsidiado. É como o *doping* em competições esportivas, a vantagem desleal obtida acaba com as chances dos outros atletas, por melhores que sejam. E não ganha aquele que é mais preparado ou mais apto, mas sim aquele que pode pagar para ter uma vantagem.

Em 2015, houve um Acordo para eliminação total dos subsídios às exportações. Este é considerado o melhor resultado nas negociações em agricultura desde a criação da OMC.

Como está o Acordo sobre Agricultura hoje? – Um olho na produção, outro nos compromissos de cada um

Na OMC, quem trata desse Acordo é Comitê sobre Agricultura, que é dividido em dois. Um é o Comitê sobre Agricultura – Sessão Especial. Esse é um Comitê de negociação. É muito relevante e polêmico e negocia a finalização da reforma agrícola que foi considerada, no próprio texto, incompleta. Porém, não há perspectiva de uma retomada em curto prazo.

O outro ramo chama-se simplesmente Comitê de Agricultura, e é um fórum de monitoramento. Ou seja, é o lugar onde se zela pelo cumprimento do Acordo. Uma das formas em que é feito esse monitoramento é uma parte da agenda das reuniões regulares em que ocorre, que é chamada de “Perguntas e Respostas”. É um mecanismo parecido com o das Preocupações Comerciais Específicas do Acordo SPS.

A cada reunião (são de três a quatro por ano), são feitas entre 100 e 200 perguntas. As perguntas são enviadas antecipadamente e apenas as respostas são dadas na reunião. É possível se somar aos membros interessados em ouvir a resposta.

Perguntas e Respostas no CoA – Como funciona?

As perguntas e respostas (P&R) no CoA podem ser tão distintas quanto uma pergunta sobre o gasto da Costa Rica em um programa de aprendizagem no campo e um pedido de detalhes sobre Plano Safra. Inicialmente pensado para perguntas sobre os pilares do acordo do acordo e as notificações feitas pelos membros, é possível perguntar sobre qualquer assunto ligado à agricultura.

Por exemplo, na última reunião, o Brasil questionou uma notificação da Índia sobre o não-preenchimento histórico de uma cota de milho e questionou a União Europeia sobre seu regulamento de restrições a produtos oriundos de países com floresta, conhecido como European Union Deforestation Regulation (EUDR).

Como a discussão sobre EUDR é mais disseminada, reproduzo abaixo a pergunta feita pelo Brasil no exemplo citado da Índia, de modo a ilustrar como são as intervenções no Comitê:

Brasil:

O Brasil agradece à Índia por submeter a notificação G/AG/N/IND/32, sobre compromissos de acesso a mercado. O Brasil observa que o TRQ INDQ002, para milho (cota para importação de milho), permaneceu não utilizado, sem nenhuma solicitação das partes interessadas, após uma série histórica de baixa taxa de preenchimento. A Índia poderia explicar as possíveis razões para o baixo desempenho, incluindo barreiras técnicas, à luz do compromisso mínimo de acesso ao mercado assumido pela Índia na Rodada Uruguai sob o TRQ em questão?

A resposta da Índia foi a seguinte:

A Índia agradece ao Brasil pela pergunta. As solicitações de importação e a taxa de preenchimento da cota são um resultado causada pela baixa demanda do produto e se baseiam na situação do mercado. As taxas de preenchimento das cotas em um determinado ano são afetadas por uma variedade de fatores, incluindo preço, taxas de câmbio, oferta e demanda, produção doméstica, etc. A política e o processo estão sendo revisados periodicamente para uma melhor gestão das cotas TRQs. Esforços específicos foram empreendidos para fornecer um processo eletrônico e sem papel para a alocação de cotas.

O questionamento do Brasil decorre da própria lógica das cotas. Entende-se que uma cota representa um acesso ao mercado do país importador e, dessa forma, espera-se que essa cota seja utilizada. Do contrário, pode ser que haja algumas outras barreiras obstando a exportação àquele país. A Índia se esquivou, atribuindo o não-preenchimento a questões de mercado. Contudo, o questionamento no CoA já indica uma insatisfação que pode escalar para outras formas de resolução, inclusive no nível bilateral, ou pode deixar as autoridades cientes de que há parceiros comerciais incomodados com a gestão da cota. A apresentação de questão no CoA tem o condão de concretizar reclamações e pode chegar ao conhecimento de outros atores dentro da burocracia do país importador, aumentando as chances de solução.

Perguntas e Respostas no CoA – Modo de usar

Dessa forma, a seção de perguntas e resposta do Comitê Agricultura pode ser utilizada de duas maneiras: uma, como forma de avançar para superação de barreiras comerciais. Outra, para obtenção de informações relevantes ao setor.

141

Perguntas (quase sempre) não ofende – Como mandar perguntas para serem feitas no CoA

Para que as empresas do setor possam apresentar questionamentos no Comitê, é necessário enviar expediente à SCRI com a solicitação e as justificativas. O Departamento de Negociações de Análises Comerciais (DNAC) analisa e, em consideração com outros fatores, pode enviar a pergunta ao Ministério da Relações Exteriores (MRE) para inclusão na pauta.

Figura 2: Fluxo de informações de elaboração de perguntas do CoA



Números de perguntas e respostas no CoA e a participação do Brasil

Em artigo sobre o tema, os diplomatas Leonardo Bento e Diego Alfieri examinaram a participação do Brasil no CoA entre 1995 e 2022. Os Resultados são os seguintes

- O membro que mais recebeu perguntas foi a **União Europeia**, com **1463 perguntas recebidas**. Em **segundo lugar**, a **Índia**, com **727 perguntas recebidas** e, em terceiro, os **Estados Unidos**, com **718 perguntas recebidas**.
- O Membro que mais fez perguntas também foi a **União Europeia**, com **2141 perguntas**. Em **segundo lugar**, os **Estados Unidos**, com **1719 perguntas**. E, em terceiro, o **Canadá**, com **1449 perguntas**.
- Entre 1995 e 2022, o Brasil foi o sétimo membro que mais fez perguntas no âmbito do CoA, figurando em sétimo, com 262 perguntas.
- Na lista dos membros que mais receberam perguntas no CoA entre 1995 e 2022, o Brasil aparece em sétimo lugar, com 252 perguntas.
- A participação do Brasil tem sido crescente, chegando a um total de mais de 20 perguntas em algumas reuniões.

A data das reuniões está disponível na página do posto em Genebra (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/adidos-agricolas/suica-omc>). Mas, como regras geral, as reuniões ocorrem na segunda quinzena dos meses de março, junho, setembro e novembro. As perguntas precisam ser enviadas até 15 dias antes. Porém, além do tempo de processamento no MAPA e no MRE, quanto maior a antecedência, maiores as chances de receber uma resposta ainda na reunião. Caso não seja respondida, a pergunta fica marcada como “pendente”.

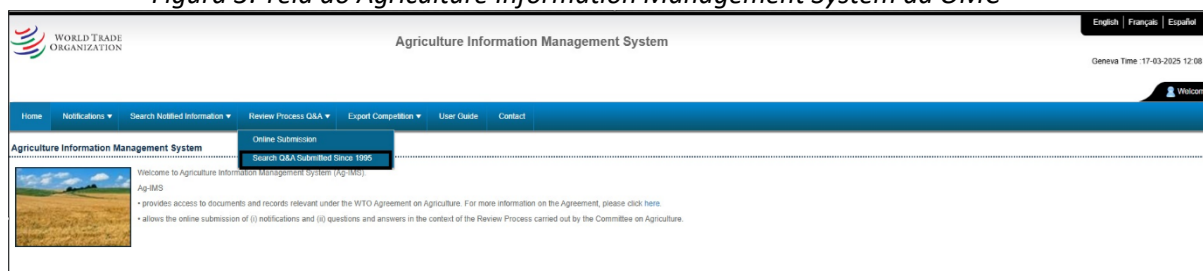
Vale recordar que as perguntas podem ser como do exemplo acima, em que há uma sugestão de violação do Acordo. Porém, a pergunta pode ser apenas de esclarecimento mesmo. É um recurso muito útil para quando os contatos bilaterais não recebem mais o retorno esperado.

Dessa forma, é recomendável tentar inicialmente resolver a questão no âmbito bilateral e não propor o envio de pergunta na primeira interação negativa. Porém, resta como possibilidade de continuar o diálogo em outros foros, sob outras regras e com outros atores.

As Perguntas e Respostas como fonte de informação

Muitas associações e empresas já utilizam as perguntas e respostas como fonte de informações sobre seus respectivos setores e interesses. É possível acessar diretamente o sistema que organiza todas as interações no Comitê: <https://agims-gna.wto.org/public/Pages/en/Search.aspx>

Figura 3: Tela do Agriculture Information Management System da OMC



O sistema não é muito amigável, mas está disponível em três línguas (inglês, francês e espanhol) e permite a pesquisa por produto, por membro que faz a pergunta, membro que responde e de aspectos específicos do Acordo.

Ali, é possível ver se outros países estão tendo dificuldades semelhantes e até mesmo se há informações relevantes para a condução dos negócios do setor.

Um balanço e uma conclusão

A agricultura brasileira se beneficiou enormemente do Acordo da Agricultura. Não é o objetivo deste *agroinsight* demonstrar isso, mas o crescimento espetacular da agricultura brasileira desde 1995 está relacionado a todos os benefícios trazidos pelo Acordo.

143

Portanto, é do máximo interesse do Brasil zelar pelo seu cumprimento e tentar continuar as negociações que privilegiem países eficientes e aptos a produzir de maneira sustentável.

A participação do MAPA no Comitê de Agricultura da OMC é mais uma ferramenta para solução de problemas comerciais do agro brasileiro, contribuindo para sua ampliação e diversificação. Há muito espaço para fortalecer a colaboração entre Ministérios, setor privado e adidos para aperfeiçoar a prestação de serviço à agricultura brasileira.