

Acordo Mercosul–União Europeia: *Barreiras regulatórias definirão os ganhos do agronegócio brasileiro*

Bruno Capuzzi¹
Cinthia Cabral da Costa²

SUMÁRIO EXECUTIVO

Com a entrada em vigor provisória do Acordo Mercosul–União Europeia em maio de 2026, inicia-se um processo gradual de liberalização tarifária entre os blocos. No entanto, a capacidade brasileira de transformar as novas preferências comerciais em aumento efetivo das exportações dependerá cada vez mais da superação de barreiras sanitárias, ambientais e regulatórias.

Essa realidade decorre da própria estrutura do comércio bilateral. Antes da implementação do acordo, aproximadamente 80% das exportações brasileiras para a União Europeia já ingressavam sem tarifa de importação, reflexo da concentração das vendas em produtos para os quais o bloco possui dependência estrutural de importação.

Nesse contexto, a liberalização tarifária constitui condição necessária, mas insuficiente para ampliar a participação brasileira no mercado europeu. Para diversos setores do agronegócio, os principais desafios concentram-se em requisitos sanitários e fitossanitários, rastreabilidade, certificação, habilitação de estabelecimentos exportadores e reconhecimento de protocolos regulatórios. A recente exclusão do Brasil da lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal para a União Europeia evidencia a relevância dessa agenda. Ao mesmo tempo, o Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EUDR) introduz exigências de rastreabilidade para cadeias como soja, carne bovina, café, cacau e madeira.

A análise sugere que a efetiva materialização dos benefícios do acordo dependerá do avanço paralelo de uma agenda regulatória entre Brasil e União Europeia. Nesse sentido, três prioridades se destacam. A primeira consiste na estruturação de mecanismos permanentes de cooperação regulatória entre autoridades brasileiras e europeias, capazes de acelerar o diálogo técnico e reduzir custos de conformidade. A segunda envolve a remoção de barreiras sanitárias que atualmente limitam o acesso ao mercado europeu, incluindo questões relacionadas a antimicrobianos, planos de resíduos, habilitação de estabelecimentos e reconhecimento de protocolos sanitários. A terceira refere-se à construção de mecanismos de equivalência para regulamentações ambientais e sistemas de rastreabilidade, de forma a reconhecer instrumentos brasileiros de monitoramento e controle e evitar duplicações desnecessárias de exigências.

¹ Pesquisador do Insper agro global.

² Pesquisadora da Embrapa Instrumentação

PERFIL COMERCIAL: TRÊS DIMENSÕES DO COMÉRCIO BILATERAL

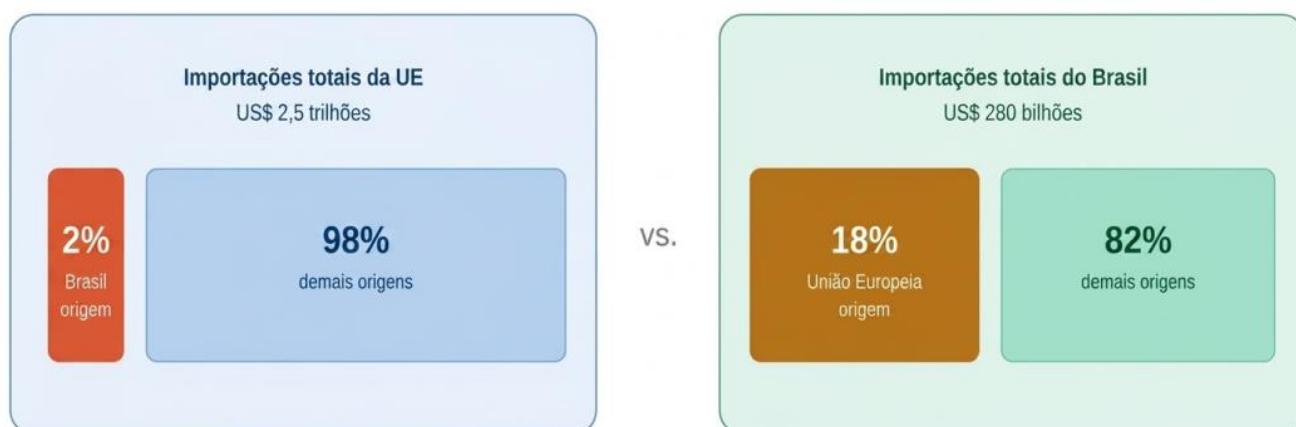
O comércio entre Brasil e União Europeia apresentou fluxos relativamente equilibrados em valores absolutos nos últimos anos, em torno de US\$ 50 bilhões em cada direção em 2025. Entretanto, três dimensões inter-relacionadas revelam dinâmicas diferentes: (1) o tamanho dos mercados, (2) a estrutura tarifária dos fluxos existentes e (3) os impactos esperados da liberalização comercial.

1. Tamanho dos mercados

A União Europeia é um parceiro comercial estratégico para o Brasil. Em 2025, o bloco respondeu por aproximadamente 18% das importações brasileiras, ocupando a segunda posição entre os principais fornecedores do país, atrás da China e à frente dos Estados Unidos. As exportações europeias para o mercado brasileiro concentram-se em produtos de maior intensidade tecnológica, como fármacos, máquinas e equipamentos, produtos químicos e bens da indústria automobilística.

Por outro lado, o Brasil possui participação relativamente reduzida nas importações europeias, cerca de 2% das compras externas do bloco. As exportações brasileiras concentram-se principalmente em commodities agrícolas, minerais e energéticas, segmentos nos quais a economia europeia apresenta dependência estrutural de importação.

Figura 1 — Participação de cada parceiro nas importações totais do outro (2025)



Elaboração: autores com base nos dados de Costa, Gilio et al. (2026).

Essa diferença nos fluxos bilaterais, aliada ao padrão de demanda das economias e à estrutura tarifária sugere que os efeitos econômicos do acordo não serão distribuídos de forma simétrica.

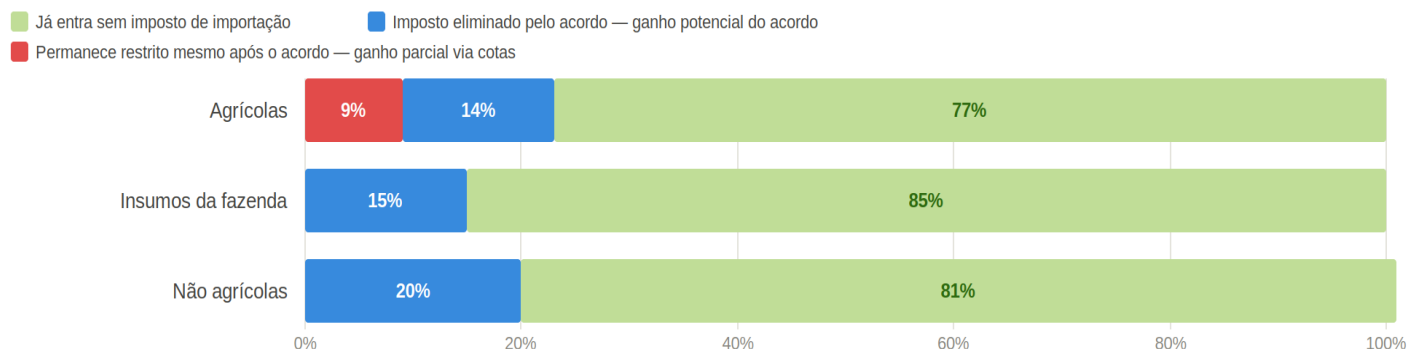
2. Estrutura tarifária do comércio bilateral

A estrutura tarifária e o padrão do comércio bilateral revelam diferenças importantes entre os fluxos comerciais em cada direção. Antes da entrada em vigor do acordo, cerca de 80% das exportações brasileiras para a União Europeia já ingressavam sem tarifa de importação, enquanto apenas 18% das exportações europeias tem a mesma condição. Essa diferença é particularmente evidente no comércio agrícola (ver Figura 2).

Figura 2 — Perfil tarifário do comércio bilateral por grupo de produto (base 2022)

O que a UE compra com origem no Brasil

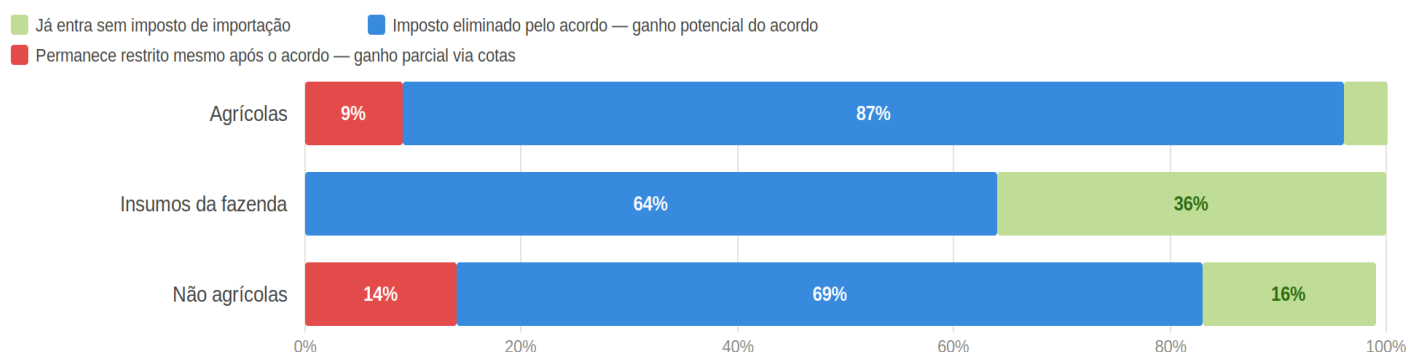
Percentual do valor importado pela UE em 2022, por grupo de produto



Ganho potencial para o Brasil: faixa azul (14% nos agrícolas) + parte da faixa vermelha (9% via cotas) = até 23% do valor atual exportado.

O que o Brasil compra com origem na UE

Percentual do valor importado pelo Brasil em 2022, por grupo de produto



Ganho potencial para a UE: faixa azul (87% nos agrícolas) + parte da faixa vermelha (9% via cotas) = até 96% do valor atual importado.

A base de expansão no mercado brasileiro é mais de 4x maior do que no mercado europeu.

Fonte: Costa, Gilio et al. (2026), com base em dados de comércio bilateral 2022. Agrícolas inclui processados e bebidas.

Elaboração: autores com base nos dados de Costa, Gilio et al. (2026).

Esse padrão reflete, em grande medida, a composição das pautas comerciais e das estruturas tarifárias. As exportações brasileiras para a União Europeia concentram-se em produtos para os quais o bloco apresenta dependência estrutural de importação, como soja, café verde, minério de ferro, petróleo e celulose. Muitos desses produtos já contavam com tarifas zeradas antes do acordo. Em contraste, as exportações europeias para o Brasil são compostas majoritariamente por produtos manufaturados e de maior intensidade tecnológica, tradicionalmente sujeitos a tarifas de importação mais elevadas.

Alguns dos produtos relevantes da pauta exportadora brasileira são produtos sujeitos à política comercial ativa da União Europeia. Produtos como carnes e açúcar tm volumes limitados por cotas de importação, e produtos de maior valor agregado sofrem incidência de maiores tarifas, o que incentiva a comercialização de produtos primários para processamento em território europeu, como nos casos

de farelo e óleo de soja, e café torrado e solúvel. Em alguns segmentos, essa escalada tarifária será mantida mesmo após implementação do acordo.

Mecanismos de política comercial

A União Europeia utiliza **cotas tarifárias** para diversos produtos agrícolas considerados sensíveis. Nesse sistema, um volume pré-determinado pode ingressar no mercado europeu com tarifa reduzida ou nula, enquanto as importações que excedem esse limite permanecem sujeitas a tarifas significativamente mais elevadas.

Mecanismos de política comercial

A **escalada tarifária** ocorre quando produtos processados enfrentam tarifas mais elevadas do que suas respectivas matérias-primas. Essa estrutura reduz os incentivos à agregação de valor nos países exportadores e favorece etapas de processamento no mercado importador. No comércio entre Brasil e União Europeia, esse padrão pode ser observado em cadeias como café e soja, nas quais determinados produtos processados continuam sujeitos a tarifas mesmo após a implementação do acordo.

Isso não significa que o acordo tenha importância limitada para o agronegócio brasileiro. Em diversos setores, a principal contribuição do acordo está menos associada à eliminação de tarifas e mais à criação de condições para o aprofundamento da cooperação regulatória e para a redução de barreiras não-tarifárias que continuam condicionando o acesso ao mercado europeu.

3. Potencial de expansão dos fluxos comerciais

As projeções apresentadas na Figura 3 (Costa & Gilio, 2026) indicam que os efeitos do acordo tendem a ser distribuídos de forma assimétrica entre os parceiros. Em um cenário de plena conformidade regulatória, estima-se um aumento potencial de US\$ 7 bilhões nas exportações brasileiras (+14%), e de US\$ 32 bilhões nas exportações europeias.

Essa diferença decorre, em grande medida, das condições de acesso existentes antes da entrada em vigor do acordo. Enquanto grande parte das exportações brasileiras já ingressava na União Europeia sem imposto de importação, uma parcela significativamente maior das exportações europeias permanecia sujeita à proteção tarifária brasileira. Para o Brasil, os ganhos potenciais concentram-se em setores específicos e permanecem condicionados não apenas à liberalização tarifária, mas também à superação de obstáculos regulatórios e sanitários.

Figura 3 — Situação atual (base 2022) e impacto estimado no comércio Brasil e União Europeia

Fluxo comercial	Situação atual	Projeção (fim impl.)	Variação
Exportações Brasil → UE	US\$ ~50 bi	+ US\$ 7 bi	↑ ~14%
Importações UE → Brasil	US\$ ~50 bi	+ US\$ 32 bi	↑ ~64%
Part. UE nas imp. do Brasil	18%	26%	↑ 8 p.p.
Part. Brasil nas imp. da UE	2%	2,2%	↑ 0,2 p.p.

Elaboração: autores com base nos dados de Costa, Gilio et al. (2026).

DA LIBERALIZAÇÃO TARIFÁRIA AO ACESSO EFETIVO A MERCADO

A efetiva expansão das exportações brasileiras dependerá da superação de medidas não tarifárias. Em diversos setores do agronegócio brasileiro, questões relacionadas a requisitos sanitários e fitossanitários, rastreabilidade, certificação, habilitações de exportação e reconhecimento de protocolos regulatórios continuam exercendo influência direta sobre o acesso ao mercado europeu.

Dado-chave

Estudo da UNCTAD (2026) demonstra que, para 88% dos países, os custos associados a medidas não tarifárias (MNTs) já superam os custos tarifários no comércio internacional. Indicam também que iniciativas de transparência regulatória e cooperação técnica podem reduzir entre 15% e 30% os custos associados às MNTs.

Nesse contexto, iniciar as tratativas de cooperação técnica e regulatória assume papel crescente na definição das oportunidades comerciais decorrentes do acordo. O pilar de Diálogo e Cooperação Política do acordo prevê o estabelecimento de um cronograma de trabalho em diferentes níveis técnicos que podem aproximar a implementação regulatória e o reconhecimento de equivalência de práticas. Esse tipo de abordagem pode garantir melhores resultados ambientais e de conformidade em instrumentos como o Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EUDR), haja vista as dificuldades de implementação pelos operadores europeus que culminou na prorrogação de sua entrada em vigor (Capuzzi, 2024, 2025).

EUDR

O Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EUDR) aplica-se a gado, café, cacau, soja, madeira, óleo de palma, borracha e diversos produtos derivados. Embora essas cadeias possuam estruturas produtivas, níveis de rastreabilidade e perfis de risco bastante distintos, o regulamento estabelece um conjunto comum de obrigações para todos os produtos abrangidos. Sua principal característica é que o acesso ao mercado europeu passa a depender da demonstração de conformidade com requisitos definidos pela própria União Europeia, independentemente da existência de sistemas nacionais de controle, monitoramento ou diligência devida nos países exportadores. Na prática, exportadores e operadores precisam adaptar seus processos ao modelo europeu de verificação, mesmo quando já estão sujeitos a mecanismos nacionais de monitoramento ambiental e rastreabilidade. O desafio deixa de ser apenas conformidade ambiental e passa a ser demonstrar conformidade segundo procedimentos específicos definidos pela UE. O impacto varia entre setores, mas tende a ser mais significativo para pequenos e médios produtores e para cadeias com grande número de fornecedores, nas quais os custos de rastreabilidade e documentação são proporcionalmente mais elevados.

SETORES PRIORITÁRIOS: AGENDA NÃO-TARIFÁRIA

Os setores apresentados a seguir ilustram como a combinação entre preferências tarifárias e condições regulatórias moldará o potencial de expansão das exportações brasileiras para a União Europeia nos próximos anos.

Antimicrobianos e produtos de origem animal

O Regulamento (UE) 2023/905 tornou a adequação aos requisitos europeus sobre antimicrobianos uma das agendas mais urgentes para os exportadores brasileiros. A norma exige mecanismos de comprovação de que substâncias proibidas pela União Europeia não foram utilizadas na produção animal. Em decisão de 12 de maio, o Brasil foi retirado da lista de países autorizados a exportar, a partir de setembro de 2026, produtos e derivados da criação bovina, suína, aves, pescados, e mel. É urgente o avanço de negociações de protocolos em cumprimento à norma europeia.

Carne bovina

O acordo estabelece uma cota crescente que atingirá 99 mil toneladas anuais em 2031, sujeita a tarifa reduzida de 7,5%. Já no primeiro ano de implementação, aproximadamente 16,5 mil toneladas exportadas pelo Mercosul passam a acessar o mercado europeu sob essas condições. As novas regras europeias sobre antimicrobianos exigem adaptações em protocolos veterinários. Paralelamente, a EUDR requer rastreabilidade capaz de demonstrar que os animais não passaram, em nenhum momento de seu ciclo produtivo, por áreas desmatadas após dezembro de 2020, ampliando as exigências de controle sobre fornecedores diretos e indiretos. Adicionalmente, é necessária a reinclusão do Brasil na lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal no âmbito da regulação de antimicrobianos.

Café, cacau, madeira e derivados

Essas cadeias estão entre as diretamente atingidas pela EUDR, com implicações diferentes entre setores. No café e no cacau, o principal desafio está na integração de milhares de produtores aos sistemas de comprovação de origem exigidos pela UE. Na madeira e em seus derivados, como móveis, papel e celulose, o desafio envolve a gestão da cadeia de custódia e o processo produtivo em si. Ademais, no café, o acordo também reduz a escalada tarifária do torrado (9% → 4%), mas preserva parte da proteção tarifária associada às etapas de maior agregação de valor, como café torrado e café solúvel.

Soja

A soja é a principal *commodity* de exportação brasileira no escopo da EUDR, e um produto no qual a União Europeia mantém dependência estrutural de importações. O desafio regulatório concentra-se na necessidade de segregação e rastreabilidade da produção destinada ao mercado europeu, garantindo a comprovação de conformidade ao longo da cadeia de fornecimento. Trata-se de uma adaptação particularmente complexa dada a escala da produção brasileira.

Lácteos

Setor atualmente sem acesso ao mercado europeu: a ausência de validação europeia do plano de resíduos existente impede qualquer exportação ao mercado europeu, apesar da competitividade econômica e da preferência tarifária formalmente negociada. A resolução exige negociação técnica entre autoridades sanitárias (MAPA/ANVISA e EFSA/DG SANTE), e aprovação de protocolos. Adicionalmente, é necessária a reinclusão do Brasil na lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal no âmbito da regulação de antimicrobianos.

Pescados

O plano de resíduos desenvolvido pelo Brasil já foi aprovado pelas autoridades europeias. Contudo, os estabelecimentos exportadores ainda precisam obter habilitação individual junto à União Europeia. O processo encontra-se atualmente à espera da realização de uma missão técnica europeia ao Brasil.

Adicionalmente, é necessária a reinclusão do Brasil na lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal no âmbito da regulação de antimicrobianos.

Carne suína

O acesso ao mercado europeu permanece condicionado à aprovação de um plano de resíduos que permita comprovar a segregação da produção em relação ao uso de ractopamina. Embora o Brasil já opere sistemas de controle e segregação para atender outros mercados com exigências semelhantes, o processo formal de reconhecimento desses procedimentos junto às autoridades europeias ainda não foi iniciado. O avanço da pauta depende da articulação entre setor produtivo e autoridades competentes para a apresentação e validação dos protocolos. Adicionalmente, é necessária a reinclusão do Brasil na lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal no âmbito da regulação de antimicrobianos.

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

A análise apresentada indica que os principais obstáculos à ampliação das exportações brasileiras para a União Europeia concentram-se atualmente em requisitos regulatórios. Nesse contexto, a materialização dos benefícios econômicos do acordo dependerá não apenas da liberalização tarifária, mas também da capacidade de avançar em mecanismos de cooperação técnica e reconhecimento de procedimentos. Três frentes destacam-se:

1. Estruturar uma agenda permanente de cooperação regulatória com a União Europeia

A implementação do acordo deve ser acompanhada pela criação de canais permanentes de diálogo entre autoridades regulatórias brasileiras e europeias. O objetivo não é apenas solucionar entraves específicos, mas construir mecanismos estáveis de coordenação capazes de antecipar impactos regulatórios, reduzir assimetrias de informação e acelerar processos de reconhecimento técnico. A aproximação com instituições como DG TRADE, DG SANTE, DG ENV e EFSA pode contribuir para reduzir custos de adaptação e aumentar a previsibilidade regulatória para exportadores brasileiros.

2. Priorizar a remoção de barreiras sanitárias que limitam o acesso ao mercado europeu

A ampliação das exportações brasileiras depende da resolução de pendências regulatórias que atualmente restringem ou impedem o acesso de diversos setores ao mercado europeu. A implementação dos requisitos relacionados aos antimicrobianos, a aprovação de planos de resíduos, a habilitação de estabelecimentos exportadores e o reconhecimento de protocolos sanitários devem constituir prioridades da agenda bilateral. Em setores como carnes, lácteos, pescados e suínos, os ganhos potenciais do acordo dependerão diretamente da capacidade de superar esses entraves.

3. Avançar na construção de equivalências para regulamentações ambientais e de rastreabilidade

A expansão das exigências regulatórias europeias, particularmente no âmbito do Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EUDR), reforça a necessidade de mecanismos de reconhecimento de sistemas nacionais de monitoramento e controle. O Brasil dispõe de instrumentos relevantes de

rastreabilidade, monitoramento ambiental e gestão territorial que podem contribuir para os objetivos de sustentabilidade buscados pela União Europeia. A construção de mecanismos de equivalência e cooperação técnica tende a reduzir custos de conformidade, evitar duplicação de procedimentos e ampliar a efetividade das políticas ambientais e comerciais de ambos os parceiros.

REFERÊNCIAS

CAPUZZI, Bruno. **2024**. Is the EU Deforestation Regulation WTO-Proof? Brussels: European Centre for International Political Economy (ECIPE).

CAPUZZI, Bruno. **2025**. Delaying the EU Deforestation Regulation: A Golden Opportunity for Cooperation. Florence: European University Institute (EUI).

CAPUZZI, Bruno; GILIO, Leandro; Yoshida, Ernesto. **2026**. Regra da União Europeia sobre antimicrobianos acende alerta para carne brasileira. São Paulo: Insper Agro Global.

COSTA, Cinthia Cabral da; GILIO, Leandro. **2026**. *Qual é o impacto comercial do Acordo Mercosul-União Europeia?* São Paulo: Insper Agro Global.

EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Trade. **2024**. EU-Mercosur Agreement: Text of the Agreement. Brussels: European Commission.

EUROPEAN PARLIAMENT; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **2023**. Regulation (EU) 2023/1115 on Deforestation-Free Products (EUDR). Official Journal of the European Union.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **2025**. Regulation (EU) 2025/2650 Amending Regulation (EU) 2023/1115 as Regards the Date of Application. Brussels: Council of the European Union.

UNCTAD. **2026**. Invisible Barriers: The Costs of Non-Tariff Measures. Global Trade Update – Policy Insights. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Publicação: 22 de junho de 2026

Expediente

INSPER – Centro de Agronegócio Global

Coordenação Geral

Marcos Sawaya Jank

Pesquisadores

Alberto Pfeifer

Bruno Capuzzi*

Gabriela dos Santos Veiga

José Luiz Pimenta Jr.

Leandro Gilio

Rento Laffranchi Falcão

Contato

* brunocrf1@insper.edu.br / <https://agro.insper.edu.br/>

Apoiadores institucionais



Redes sociais oficiais

LinkedIn:



Whatsapp:

