

NOTA TÉCNICA Nº 02/2026 – CNA

Brasília, 22 de janeiro de 2026.

Assunto: Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia

Autores: Coordenação de Inteligência Comercial e Defesa de Interesses

Promotor: Diretoria de Relações Internacionais

1. Comércio bilateral e aspectos centrais do Acordo Mercosul-UE

O Acordo Mercosul–União Europeia, cujas negociações tiveram início em 1999 e foram politicamente concluídas em 2024, foi finalmente assinado em 17 de janeiro de 2026. O instrumento contempla 30 capítulos e cobre temas como comércio de bens e serviços, compras governamentais, barreiras técnicas e sanitárias, propriedade intelectual, desenvolvimento sustentável, defesa comercial e salvaguardas, facilitação de comércio e solução de controvérsias.

Para contextualizar a relevância econômica da parceria, a União Europeia foi, em 2025, o segundo principal destino das exportações do agronegócio brasileiro, absorvendo **14,9% do total exportado** (US\$ 25,2 bilhões). Também figura como segundo maior fornecedor, respondendo por **19,5% das importações do agro** (US\$ 3,9 bilhões).

As exportações concentram-se em soja (farelo e grãos), café, celulose e madeira, suco de laranja e carnes, enquanto as importações incluem óleo de soja, bebidas, papel, cereais e preparações alimentícias.

Do ponto de vista tarifário, o acordo prevê uma **abertura ampla e gradual**. A UE **eliminará tarifas para 93%** de sua pauta, com **período de desgravação¹ de até 10 anos**; o Mercosul fará o mesmo para **91%, em janelas de até 15 anos**. Já no primeiro ano de vigência, 39% dos produtos do agro exportados à UE terão tarifa zero, como detalhado a seguir. Trata-se de um comércio complementar, com elevado potencial de ganhos, embora alguns setores sejam mais sensíveis à entrada de produtos europeus.

Esse potencial, contudo, pode ser impactado por novos regulamentos europeus que alteram substantivamente as condições de acesso ao mercado. Destacam-se dois

¹ *Desgravação tarifária* é o processo pelo qual as tarifas de importação são reduzidas de forma gradual ao longo de um período definido no acordo. Essa redução pode ser imediata ou ocorrer em etapas anuais, até que a tarifa seja totalmente eliminada ou alcance o nível preferencial negociado entre as partes.

vetores críticos: o **Regulamento Europeu de Desmatamento (EUDR)**, que proíbe a entrada de diversos produtos que tenham origem em áreas abertas após 2020, e a nova regulamentação de **salvaguardas bilaterais (“salvaguardas agrícolas”)**, que cria gatilhos automáticos capazes de suspender preferências tarifárias mesmo após sua concessão.

2. Arquitetura de liberalização tarifária e acesso a mercado

O capítulo de comércio de bens estrutura a eliminação tarifária a partir de cestas de produtos diferenciadas, organizadas segundo o grau de sensibilidade setorial, o valor do comércio bilateral e os impactos domésticos esperados. Do lado da União Europeia (UE), 93% das 9.377 linhas tarifárias serão desgravadas em prazos que podem alcançar até dez anos. Para o agronegócio brasileiro, destaca-se a liberalização imediata de 39% das linhas agropecuárias já no primeiro ano de vigência do acordo, sobretudo em produtos nos quais o Brasil já possui inserção competitiva consolidada.

Do lado do Mercosul, 91% das 10.030 linhas tarifárias serão eliminadas ao longo de um período máximo de quinze anos, com 31% das linhas agropecuárias zeradas de forma imediata. Essa assimetria temporal reflete o princípio do tratamento diferenciado e confere maior previsibilidade ao processo de abertura, permitindo adaptação gradual do mercado doméstico e, ao mesmo tempo, ampliando o horizonte de planejamento para as exportações brasileiras.

Para os produtos considerados sensíveis pela UE, o acesso ao mercado não ocorre por liberalização plena, mas por meio de **quotas tarifárias (tariff-rate quotas – TRQs)**. As TRQs funcionam como um mecanismo de acesso limitado: um volume anual predeterminado pode ser exportado com tarifa reduzida ou zero; acima desse volume, aplicam-se novamente as tarifas NMF², geralmente bastante elevadas. Assim, elas não configuram abertura integral, pois impõem limites quantitativos e, em alguns casos, mantêm tarifas residuais mesmo dentro do volume concedido.

As quotas negociadas no acordo apresentam diferentes arquiteturas:

² *Tarifa NMF (Nação Mais Favorecida)* é a tarifa de importação padrão aplicada por um país a todos os seus parceiros comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Essas tarifas correspondem, em geral, às alíquotas consolidadas na OMC, ou seja, aos níveis máximos de tarifa que o país se comprometeu internacionalmente a não ultrapassar.

- **Quotas de volume crescente**, cujo tamanho aumenta ao longo dos anos, ampliando progressivamente o acesso ao mercado europeu.
- **Quotas estáticas**, que permanecem constantes durante toda a implementação, funcionando como um teto permanente de acesso preferencial.
- **Quotas com tarifa intraquota não zerada**, nas quais a UE mantém uma tarifa reduzida, mas não eliminada, preservando um nível residual de proteção mesmo para o volume concedido.

O caso da **carne bovina** é ilustrativo dessa última categoria. Foi negociado um acesso total de 99 mil toneladas para os países do Mercosul, distribuído entre quotas existentes e novas concessões, mas a tarifa dentro da quota não é integralmente eliminada: ela se estabiliza em 7,5%. As exportações acima desse volume continuam sujeitas às tarifas NMF europeias, significativamente superiores. Trata-se, portanto, de uma abertura limitada.

Para a **carne de frango**, o acordo prevê uma quota de cerca de 180 mil toneladas com tarifa intraquota zero, representando um dos acessos mais amplos concedidos ao Mercosul no setor agrícola. Já para a **carne suína**, o volume é mais restrito — aproximadamente 25 mil toneladas — também com tarifa preferencial dentro da quota, preservando proteção integral para volumes adicionais.

O **etanol** apresenta um desenho mais complexo, com quota total de 650 mil toneladas segmentada por finalidade: usos industriais entram com tarifa zero, enquanto outros usos estão sujeitos a tarifa reduzida, mas não eliminada. Esse arranjo cria oportunidades específicas de acesso, ao mesmo tempo em que mantém instrumentos de proteção para segmentos considerados mais sensíveis pela UE.

Outros produtos agropecuários relevantes também estão sujeitos a quotas, como **açúcar** (180 mil toneladas, com quota adicional específica para o Paraguai), **arroz** (60 mil toneladas), **mel** (45 mil toneladas), além de **milho e sorgo**, cujos volumes combinados podem alcançar até um milhão de toneladas, geralmente com tarifas intraquota reduzidas e tarifas extraquota elevadas.

Em contraste, no segmento de **frutas**, a liberalização é ampla e integral para produtos de elevada competitividade brasileira — como abacate, limão, melão e maçã — sem restrições quantitativas. Isso sinaliza espaço expressivo para diversificação da pauta exportadora e agregação de valor em cadeias frescas e processadas.

Do lado do Mercosul, o acesso de **lácteos** originários da União Europeia também se dará por meio de cotas tarifárias aplicáveis a produtos considerados sensíveis. As concessões incluem leite em pó, queijos (exceto muçarela) e fórmulas infantis, estruturadas com volumes anuais crescentes ao longo do período de implementação e com desgravação progressiva das tarifas intracota, até sua eliminação em dez anos. Ao final do cronograma, as cotas atingem volumes de referência de **10 mil toneladas para leite em pó, 30 mil toneladas para queijos e 3 mil toneladas para fórmulas infantis**. As importações que excederem esses volumes permanecem sujeitas às tarifas NMF consolidadas pelo Brasil na OMC, mantendo proteção significativa no regime extracota.

Além dos lácteos, o Mercosul também concede cota para **alho**, com volume final de **15 mil toneladas/ano**. Essa cota segue lógica semelhante, com expansão progressiva ao longo do período de implementação e aumento gradual da preferência tarifária intracota, mantendo-se as tarifas NMF para volumes extracota.

3. EUDR: condicionalidade ambiental e risco de neutralização de ganhos

O Regulamento Europeu do Desmatamento (EUDR) estabelece um conjunto de obrigações de *diligência devida*, rastreabilidade georreferenciada até a unidade produtiva e comprovação de que produtos agropecuários não estão associados a desmatamento ou degradação florestal após o corte definido pela UE (31/12/2020). Ainda que formalmente externo ao Acordo, o EUDR passa a funcionar, na prática, como pré-condição para usufruir das preferências tarifárias negociadas.

A ausência de reconhecimento formal e interoperabilidade entre os sistemas brasileiros de monitoramento e rastreabilidade, como o CAR, pode inviabilizar o acesso efetivo ao mercado europeu. Nesse cenário, a redução tarifária deixa de gerar vantagem prática, podendo ser neutralizada pelos custos elevados de conformidade, duplicidade documental, retenções portuárias e risco de exclusão de pequenos e médios produtores.

4. Salvaguardas Bilaterais e mecanismo de reequilíbrio

As salvaguardas são instrumentos clássicos de defesa comercial, acionados para proteger a indústria doméstica diante de aumentos súbitos de importações que causem, ou ameacem causar, prejuízo grave. O Acordo Mercosul–União Europeia já prevê

salvaguardas bilaterais e um mecanismo de reequilíbrio econômico para compensar medidas unilaterais que reduzam o valor das concessões negociadas.

Em paralelo, a Comissão Europeia adotou um **regulamento unilateral** para operacionalizar essas salvaguardas no território da UE, introduzindo um modelo **mais automático e rigoroso** do que os parâmetros tradicionais da OMC e do próprio Acordo. O regulamento **dispensa a comprovação de dano grave e do nexo causal**, afastando a análise de indicadores centrais como produção, emprego, participação de mercado e lucratividade.

O mecanismo prevê **monitoramento contínuo** das importações, da produção e dos preços domésticos europeus, com **relatórios semestrais** elaborados pela Comissão Europeia. A ativação das salvaguardas ocorre com base em **gatilhos automáticos**, notadamente aumentos superiores a 5% nas importações e quedas de preços de pelo menos 5% em relação aos preços domésticos da UE.

Uma vez acionados os gatilhos, a Comissão pode aplicar **medidas provisórias de forma acelerada**, com **suspensão dos benefícios tarifários em até 21 dias**, por um período inicial de até dois anos, prorrogável por mais dois. O regulamento também admite a **regionalização das medidas**, permitindo sua aplicação mesmo quando o impacto se restrinja a um Estado-Membro ou região específica.

Esse desenho operacional eleva significativamente o risco de **acionamentos recorrentes e pouco fundamentados** contra exportações do Mercosul, especialmente em setores agropecuários sensíveis, gerando **imprevisibilidade comercial** e potencial **neutralização prática das concessões tarifárias** negociadas no Acordo.

Setores “sensíveis”³ englobados na regulamentação de salvaguardas agrícolas da UE para o Mercosul:

1. Carne bovina fresca
2. Carne bovina de alta qualidade, fresca, resfriada ou congelada
3. Carne bovina congelada, incluída para processamento
4. Carne suína fresca e resfriada, congelada e preparada
5. Carne de frango desossada, incluindo preparações
6. Carne de frango com osso
7. Leite em pó

³ Lista não exaustiva. Os setores sensíveis serão monitorados proativamente pela UE

8. Queijos
9. Fórmula infantil
10. Milho e sorgo
11. Arroz
12. Açúcar para refino
13. Outros açúcares
14. Ovos
15. Ovo albumina
16. Mel
17. Rum e outras bebidas alcóolicas obtidas da fermentação da cana-de-açúcar
18. Milho verde
19. Amido de milho e mandioca
20. Derivados de amido
21. Etanol
22. Alho
23. Biodiesel
24. Cítricos: laranjas, limões e tangerinas

Essa medida aprovada unilateralmente pela UE gera preocupações relevantes acerca do real acesso dos produtos brasileiros ao bloco europeu. A régua traçada para o acionamento do mecanismo **considera limites muito estreitos passíveis de acionamento** ainda nos primeiros meses de vigência do acordo.

Em simulações iniciais, **no caso da carne bovina**, os benefícios possíveis com a ratificação do acordo seriam amplamente corroídos, visto que os preços domésticos na UE vem em uma crescente ao longo dos últimos anos e já figuram próximos aos preços de importação das carnes brasileiras e **o benefício tarifário de 7,5% vinculado à cota seria suficiente para reduzir os preços a níveis mais de 5% inferiores aos praticados no mercado europeu, enquanto a própria quantidade reservada para o Mercosul seria suficiente para ultrapassar o limite de 5% em aumento de volume.**

Apenas para a carne bovina, **o potencial de comércio que deixaria de ser aproveitado** com o acionamento das salvaguardas, somente no primeiro ano de vigência, poderia alcançar **105 milhões de euros**, o que representa quase 25% do total exportado pelo Brasil ao bloco em 2024.

Em contrapartida, o Acordo estabelece um mecanismo de reequilíbrio econômico, que autoriza a Parte afetada a adotar medidas compensatórias quando regulações, salvaguardas ou outras ações unilaterais da contraparte reduzirem ou neutralizarem o valor econômico das concessões originalmente negociadas. Esse mecanismo pode incluir a suspensão proporcional de benefícios equivalentes, funcionando como instrumento jurídico para restaurar o equilíbrio do acordo. Trata-se de inovação relevante, embora sua efetividade dependa da capacidade técnica, institucional e política de acionamento por parte do Mercosul.

5. Próximos passos para entrada em vigor

Após a assinatura do Acordo em Assunção, no Paraguai (17/01/2026), inicia-se o processo formal de internalização nos dois blocos.

No caso europeu, o texto foi dividido em dois instrumentos: o **EMPA (Acordo completo)**, que exige aprovação pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e ratificação pelos Parlamentos nacionais de todos os Estados-membros; e o **iTA (Acordo provisório)**, que contempla apenas a parte comercial e de investimentos, podendo ser aplicado provisoriamente mediante aprovação exclusiva das instituições europeias. Essa divisão foi utilizada como solução para acelerar a implementação das disciplinas comerciais enquanto o restante do Acordo passa pelos trâmites completos de ratificação.

No dia 21 de janeiro, os eurodeputados aprovaram moção para submeter o Acordo à revisão da Corte de Justiça da União Europeia, para avaliar se ele pode ser aplicado antes da ratificação por todos os 27 Estados-membros e se suas disposições limitam a autonomia regulatória do bloco em temas ambientais e de proteção ao consumidor. A análise jurídica costuma levar entre 18 e 24 meses, o que cria incerteza sobre o cronograma de implementação.

No Brasil, o processo ocorre em três etapas:

- a. **Revisão legal e tradução** dos textos, realizada pelo Executivo e compartilhada com ministérios e órgãos competentes;
- b. **Envio da Casa Civil ao Congresso Nacional**, onde o Acordo é analisado e aprovado por Decreto Legislativo;
- c. **Promulgação presidencial (assinatura pelo Presidente)**, momento em que o Acordo passa a ter força de lei no ordenamento interno.

É importante observar que, historicamente, o processo de internalização de acordos internacionais no Brasil é **lento**. A análise dos instrumentos promulgados nos últimos 20 anos indica que o tempo médio entre assinatura e entrada em vigor **superá quatro**

anos⁴. Exemplos recentes reforçam essa tendência: o Acordo Mercosul–Singapura, assinado em dezembro de 2023, ainda não foi enviado ao Congresso Nacional.

Essa experiência sugere que a entrada em vigor plena do Acordo Mercosul–UE pode levar tempo significativo, reforçando a necessidade de planejamento antecipado e ação coordenada com o Legislativo, especialmente em temas sensíveis como EUDR, salvaguardas e mecanismos de reequilíbrio.

6. Conclusões

A CNA considera o Acordo Mercosul–União Europeia um instrumento estratégico para o agronegócio brasileiro e apoia sua ratificação. No entanto, reforça que a liberalização tarifária, por si só, não garante acesso efetivo ao mercado europeu. Isso porque parte essencial das condições de entrada de produtos do agro na UE passou a depender de exigências regulatórias externas ao texto do Acordo, caso do Regulamento Europeu do Desmatamento (EUDR), e de mecanismos recém-adoptados pela União Europeia, como o regulamento de salvaguardas bilaterais com gatilhos automáticos.

Medidas unilaterais como essas geram **risco real de neutralização das preferências tarifárias negociadas**, com impacto desproporcional sobre pequenos e médios produtores.

Por isso, a CNA ressalta a importância de que, antes da aprovação do Congresso Nacional e da internalização do Acordo, o Brasil adote as medidas necessárias para garantir a **integridade econômica das concessões negociadas** e mitigue os efeitos negativos das novas regulações europeias sobre o acesso de produtos brasileiros ao mercado europeu.

Com vistas a garantir a aplicação equilibrada do Acordo, espera-se:

- **Atualização do Decreto de Salvaguardas Globais**, modernizando procedimentos e facilitando o acesso das empresas ao mecanismo de defesa comercial no Brasil.
- **Regulamentação de procedimento específico para salvaguardas bilaterais**, garantindo segurança jurídica e capacidade de resposta rápida a eventuais aumentos disruptivos de importações decorrentes do Acordo.

¹Cálculo elaborado pela CNA com base nos acordos internacionais promulgados pelo Brasil entre 2005 e 2025, considerando intervalo entre assinatura, aprovação legislativa e promulgação.

- **Desenvolvimento de contramedidas nacionais** para mitigar os efeitos de salvaguardas bilaterais eventualmente acionadas pela União Europeia, assegurando proporcionalidade e dissuasão.
- **Adoção do mecanismo de reequilíbrio previsto no Acordo**, sempre que novas regulações europeias reduzirem o valor econômico das preferências concedidas.

Em síntese, o Acordo Mercosul–União Europeia oferece oportunidade significativa para o agronegócio e para a indústria brasileira. Entretanto, sua efetividade dependerá da capacidade nacional de **harmonizar requisitos regulatórios, preservar isonomia competitiva e proteger o valor das concessões obtidas**, especialmente diante das novas exigências e instrumentos unilaterais adotados pela União Europeia.

Anexo 1 – Cotas ofertadas pela União Europeia

Produto	Tratamento
Carne bovina	99 mil toneladas peso carcaça, 55% resfriada e 45% congelada, com intraquota de 7.5% e volume crescente em 6 estágios. Cota Hilton (10 mil toneladas): intraquota passará de 20% a 0% na entrada em vigor do acordo
Carne de aves	180 mil toneladas peso carcaça, intraquota zero, 50% com osso e 50% desossada e volume crescente em 6 estágios
Carne suína	25 mil toneladas, intraquota de 83 euros/tonelada e volume crescente em 6 estágios
Açúcar	180 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor do acordo. Quota específica para o Paraguai de 10 mil toneladas, com intraquota zero
Etanol	450 mil toneladas de etanol industrial, intraquota zero na entrada em vigor do acordo. 200 mil toneladas de etanol para outros usos (inclusive combustível), intraquota com 1/3 da tarifa aplicada europeia (6,4 ou 3,4 euros/hectolitro), volume crescente em 6 estágios
Arroz	60 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor, volume crescente em 6 estágios
Mel	45 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor, volume crescente em 6 estágios
Milho e Sorgo	1 milhão de toneladas, intraquota zero na entrada em vigor do acordo, volume crescente em 6 estágios
Suco de laranja	Desgravamento em 7 e 10 anos e Margem de preferência de 50%
Cachaça	Garrafas inferiores a 2 litros terão seu comércio liberalizado em 4 anos. A cachaça a granel terá quota de 2.400 toneladas com intraquota zero e volume crescente em 5 anos. Atualmente a aguardente paga alíquota de aproximadamente 8%
Queijos	30 mil toneladas com volume crescente e intraquota decrescente em 10 anos (exclusão de muçarela)
Iogurte	Margem de preferência de 50%
Manteiga	Margem de preferência de 30%
Frutas	Frutas como abacates, limões, limas, melões e melancias, uvas de mesa e maçãs não estarão sujeitas a cotas e terão suas tarifas completamente eliminadas.



Anexo 2 – Cotas ofertadas pelo Mercosul

Produto	Tratamento
Leite em pó	Quota de 10 mil toneladas/ano, com tarifa intraquota desgravada progressivamente em até 10 anos. As importações extraquota permanecem sujeitas à tarifa NMF de 28%.
Fórmula infantil	Quota de 3 mil toneladas/ano, com tarifa intraquota desgravada progressivamente em até 10 anos. As importações extraquota permanecem sujeitas à tarifa NMF de aproximadamente 18%.
Queijos (exceto muçarela)	Quota de 30 mil toneladas/ano, com tarifa intraquota decrescente até zero ao longo de 10 anos. As importações extraquota seguem sujeitas a tarifas entre 16% e 28%.
Alho	Quota com volume final de 15 mil toneladas/ano, estruturada em etapas de crescimento progressivo, com aumento gradual da preferência tarifária intraquota ao longo do período de implementação do Acordo.