

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS (ESAN)
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

VITOR AUGUSTO TEIXEIRA LINO

**O ACORDO MERCOSUL-UE E AS EXPORTAÇÕES SUL-MATO-GROSSEENSES:
ESTUDO SOBRE A VANTAGEM COPARATIVA REVELADA (2015-2025)**

CAMPO GRANDE-MS

2026

VITOR AUGUSTO TEIXEIRA LINO

**O ACORDO MERCOSUL-UE E AS EXPORTAÇÕES SUL-MATO-GROSSEENSES:
ESTUDO SOBRE A VANTAGEM COPARATIVA REVELADA (2015-2025)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Escola de Administração e Negócios (ESAN), no Curso de Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Marcos
Rodrigues Figueiredo

CAMPO GRANDE – MS

2026

VITOR AUGUSTO TEIXEIRA LINO

**O ACORDO MERCOSUL-UE E AS EXPORTAÇÕES SUL-MATO-GROSSEENSES:
ESTUDO SOBRE A VANTAGEM COPARATIVA REVELADA (2015-2025)**

Defesa (local. Data): Campo Grande – MS, _____ de _____ de 2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Odirlei Fernando Dal Moro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Luciane Cristina de Carvalho
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

RESUMO

Analisa-se os setores da pauta exportadora de Mato Grosso do Sul (MS) que apresentam Vantagem Comparativa Revelada (VCR) frente ao mercado europeu e investiga como o Acordo de Associação Mercosul–União Europeia (UE), assinado em janeiro de 2026, pode alterar a competitividade regional. Utilizando o Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR), complementado pelo IVCR Simétrico (IVCRS), o estudo examina os fluxos de exportação de soja, carne bovina, celulose, milho e açúcar no período de 2015 a 2025. Os resultados indicam que o MS apresenta elevado IVCR nos segmentos de farelo de soja ($IVCR > 4,0$), carne bovina resfriada e congelada ($IVCR > 9$ e >6 respectivamente) e celulose branqueada ($IVCR \approx 11,8$), configurando vantagens estruturais robustas. Contudo, a análise revela que tais vantagens decorrem, em grande medida, de fatores de dotação de recursos naturais e escala produtiva, tornando-as parcialmente vulneráveis a exigências regulatórias europeias em especial o Regulamento Europeu de Desmatamento (EUDR) e os mecanismos de salvaguarda bilateral. A comparação com experiências de integração análogas, como o NAFTA e o Acordo UE–Chile, demonstra que regiões com perfil agroexportador semelhante tendem a manter sua inserção em commodities primárias no curto e médio prazo, com migração apenas gradual para produtos de maior valor agregado. Conclui-se que o MS possui vantagens competitivas reais e estruturais que sobreviveriam à eliminação de tarifas, mas que a ampliação da pauta exportadora para carnes processadas e derivados de soja depende de investimentos coordenados em rastreabilidade, certificação ambiental e infraestrutura logística, sob risco de o acordo beneficiar predominantemente a exportação de grãos in natura.

Palavras-chave: Vantagem Comparativa Revelada. Acordo Mercosul-UE. Mato Grosso do Sul. Agronegócio. Competitividade. EUDR.

ABSTRACT

We analyze sectors of Mato Grosso do Sul (MS) export agenda that present Revealed Comparative Advantage (RCA) vis-à-vis the European market and investigates how the Mercosur–European Union Association Agreement, signed in January 2026, may reshape the region's competitiveness. Using the Revealed Comparative Advantage Index (RCAI) alongside a Symmetric RCAI, the study examines export flows of soybeans, beef, pulp, corn, and sugar for 2015–2025. Results indicate that MS holds a high RCAI in soybeans ($\text{RCAI} > 5.0$), beef ($\text{RCAI} \approx 3.8$), and pulp ($\text{RCAI} \approx 4.2$), reflecting robust structural advantages. However, the analysis reveals these advantages stem substantially from natural resource endowments and productive scale, making them partially vulnerable to European regulatory demands particularly the EU Deforestation Regulation (EUDR) and bilateral safeguard mechanisms. A comparison with analogous integration experiences, such as NAFTA and the EU–Chile Agreement, shows that regions with similar agro-export profiles tend to maintain commodity-based insertion in the short to medium term, with only gradual migration toward higher value-added products. The study concludes that MS holds real and structural competitive advantages that would survive tariff elimination, but that expanding the export basket to processed meats and soy derivatives requires coordinated investment in traceability, environmental certification, and logistics, lest the agreement chiefly benefit raw-grain exports.

Keywords: Revealed Comparative Advantage. Mercosur-EU Agreement. Mato Grosso do Sul.

Agribusiness. Competitiveness. EUDR.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Evolução da Composição da Pauta Exportadora de Mato Grosso do Sul nos Anos Seleccionados (2015, 2023 e 2025), em US\$ bilhões e participação percentual	23
TABELA 2: Disposição tarifaria da cesta exportadora do MS	28
TABELA 3: IVCR estimado do complexo soja	37
TABELA 4: IVCR estimado carne bovina	38
TABELA 5: IVCR estimado papel e celulose	41
TABELA 6: IVCR estimado milho e açúcar	42

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: IVCRS comparada de todos os produtos	43
--	-----------

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 TEORIA DAS VANTAGENS COMPARATIVAS E O ÍNDICE DE BALASSA	12
2.2 ACORDOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E SEUS EFEITOS COMERCIAIS	14
2.3 COMPETITIVIDADE REGIONAL EM ECONOMIAS AGROEXPORTADORAS	16
3 MÉTODO E DADOS	18
3.1 ÍNDICE DE VANTAGEM COMPARATIVA REVELADA (IVCR).....	18
3.2 IVCR SIMÉTRICO (IVCRS).....	19
3.3 FONTES DE DADOS E PERÍODO DE ANÁLISE	19
4 PANORAMA EXPORTADOR DE MATO GROSSO DO SUL	22
4.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ESTRUTURA DA PAUTA EXPORTADORA	22
4.2 PRINCIPAIS SETORES E DESTINOS	24
5 O ACORDO MERCOSUL–UNIÃO EUROPEIA E SEUS IMPACTOS	26
5.1 ARQUITETURA DO ACORDO E DISPOSIÇÕES TARIFÁRIAS	26
5.2 MECANISMOS DE SALVAGUARDA E EUDR	30
5.3 O VETO SANITÁRIO EUROPEU DE 2026: ANTIMICROBIANOS E O BLOQUEIO DAS EXPORTAÇÕES	31
5.4 CENÁRIOS PARA A COMPETITIVIDADE DO MS	33
6 ANÁLISE DAS VANTAGENS COMPARATIVAS REVELADAS FRENTE À EU	36
6.1 COMPLEXO SOJA	36
6.2 CARNE BOVINA	38
6.3 CELULOSE E PAPEL	40
6.4 MILHO, AÇÚCAR E OUTROS SETORES	51
6.5 ANÁLISE GERAL	43
7 LIÇÕES DE INTEGRAÇÕES ANÁLOGAS	45
7.1 NAFTA E OS EFEITOS SOBRE O AGRO MEXICANO	45
7.2 ACORDO UE–CHILE: COMMODITIES PRIMÁRIAS VS. VALOR AGREGADO	46
7.3 IMPLICAÇÕES COMPARATIVAS PARA O MS	47
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
9 REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, Mato Grosso do Sul foi se transformando silenciosamente em uma das economias mais agressivas do agronegócio brasileiro. Em 2025, as exportações do Estado bateram recorde histórico: US\$ 10,7 bilhões, 7,51% a mais do que em 2024, superando até o próprio recorde anterior, registrado em 2023 (SEMADESC, 2026). Três cadeias sustentam esse desempenho: o complexo soja, a carne bovina e a celulose. Juntas, elas respondem por mais de 80% de tudo que o Estado vende ao mundo.

No mesmo período, o cenário geopolítico do comércio internacional passou por transformações de grande relevância. Em 17 de janeiro de 2026, após 26 anos de negociações, o Acordo de Associação Mercosul–União Europeia foi formalmente assinado em Assunção, no Paraguai (CNA, 2026). O tratado, que cobre 30 capítulos e contempla desde tarifas até compras governamentais e sustentabilidade, promete remodelar o acesso dos produtos brasileiros ao mercado de 451 milhões de consumidores europeus e representa segundo estimativas da própria Comissão Europeia, o acordo criará a maior zona de livre comércio do planeta: 722 milhões de pessoas, PIB agregado de US\$ 22 trilhões.

Para o agronegócio brasileiro, o acordo figura como instrumento estratégico. A União Europeia já se constitui no segundo maior destino do agronegócio nacional, respondendo por 14,9% das exportações setoriais em 2025 chegando ao montante de US\$ 25,2 bilhões. Especificamente para o Mato Grosso do Sul, o bloco europeu ganha relevância crescente: a Holanda aparece como terceiro maior destino das exportações estaduais, e a carne bovina direcionada à UE cresceu 83,2% entre janeiro e novembro de 2025, na comparação anual (ComexStat, 2026).

Além da dimensão tarifária, o Acordo Mercosul–UE insere-se em um contexto regulatório mais amplo, no qual as Barreiras Não Tarifárias (BNTs) de natureza ambiental assumem papel determinante para a efetividade do acesso ao mercado europeu. O principal instrumento nesse sentido é o Regulamento (UE) 2023/1115, denominado Regulamento Europeu de Desmatamento (EUDR), aprovado pelo Parlamento Europeu em junho de 2023. O EUDR condiciona a admissão no mercado da União Europeia de determinadas categorias de produtos entre os quais: soja, carne bovina e derivados de madeira. A comprovação documental e georreferenciada de que tais produtos não se originam de áreas submetidas a desmatamento

ou degradação florestal posteriores a 31 de dezembro de 2020. Do ponto de vista da teoria econômica do comércio internacional, o EUDR opera como uma barreira técnica de acesso equivalente a categoria analisada por Deardorff e Stern (1998) como potencialmente mais restritiva do que as tarifas formais, por impor custos de conformidade que variam segundo a escala e a capacidade institucional dos agentes exportadores. Nesse contexto, a competitividade exportadora do Mato Grosso do Sul passa a ser condicionada não apenas por variáveis de custo e produtividade, dimensões em que o Estado apresenta vantagens estruturais robustas, como demonstrado pela análise do IVCR, mas também pela capacidade dos agentes da cadeia produtiva de atender a requisitos de rastreabilidade georreferenciada e certificação de conformidade ambiental. A assimetria entre os custos de adaptação regulatória para grandes produtores integrados e para pequenos e médios produtores configura um potencial mecanismo de exclusão diferencial do mercado europeu, com implicações para a distribuição dos ganhos gerados pela abertura tarifária negociada. Um segundo vetor de transformação frequentemente subestimado na análise do Acordo Mercosul–UE é a emergência da Rota Bioceânica. O corredor rodoviário que conectará Campo Grande (MS) ao Porto de Ilo, no Peru passando por Bolívia e norte do Chile, representa uma reconfiguração logística histórica para o Estado, ao abrir uma saída para o Oceano Pacífico e reduzir em até 25% o tempo de transporte de produtos sul-mato-grossenses até mercados asiáticos e, indiretamente, europeus via canais do Pacífico. A interação entre essas duas forças, a abertura do mercado europeu pelo Acordo Mercosul–UE e a reorientação logística para o Pacífico pela Rota Bioceânica cria um contexto único: o MS terá, simultaneamente, maior acesso ao Atlântico europeu e uma nova rota para os mercados do Indo-Pacífico. Essa dualidade logística pode acelerar a diversificação da pauta exportadora, mas também pode intensificar a especialização em commodities ao reduzir custos de escoamento de grãos in natura para a Ásia.

A literatura de economia internacional oferece a ferramenta analítica adequada para essa investigação: o Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR), desenvolvido por Bela Balassa (1965) com base na teoria ricardiana das vantagens comparativas. O IVCR captura a competitividade relativa de um produto em um país, comparando a participação desse produto nas exportações nacionais com sua participação nas exportações mundiais. Quando o índice supera 1,0, conclui-se que o país detém vantagem comparativa revelada no produto em questão.

O objetivo geral da monografia é: Identificar os setores da pauta exportadora de Mato Grosso do Sul que apresentam Vantagem Comparativa Revelada frente ao mercado europeu e analisar como o Acordo Mercosul–UE pode alterar essa competitividade. Além disso o trabalho busca, mapear a arquitetura tarifária do Acordo Mercosul–UE e identificar quais produtos do

MS são diretas ou indiretamente impactados pelas novas disposições, analisar os mecanismos não tarifários — EUDR e salvaguardas bilaterais — como condicionantes do acesso efetivo ao mercado europeu propor recomendações de política pública que permitam ao MS capturar os benefícios do acordo e avançar na diversificação da pauta exportadora.

A questão central que motiva este trabalho é: quais setores da pauta exportadora de Mato Grosso do Sul apresentam Vantagem Comparativa Revelada frente ao mercado europeu, e como o Acordo Mercosul–UE pode alterar essa competitividade? A ela se agregam perguntas subsidiárias: as vantagens identificadas são estruturais ou se enfrentam riscos diante das exigências de sustentabilidade e dos subsídios agrícolas europeus. O acordo impulsionará a exportação de produtos com maior valor agregado, como carnes processadas e derivados de soja ou manterá o MS como fornecedor primário de grãos?

Para responder a essas perguntas, esta monografia adota uma abordagem quantitativo-qualitativa: aplica o IVCR de Balassa (1965) e o IVCRS de Laursen (1998) aos dados de exportação do período 2015–2025, complementando a análise com a comparação de casos análogos de integração regional como o NAFTA (1994) e o Acordo UE–Chile (2002) para identificar padrões de ajuste setorial em economias com perfil agroexportador similar.

O trabalho está organizado em oito capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo apresenta o referencial teórico, discutindo a teoria das vantagens comparativas, os modelos de integração regional e a literatura sobre competitividade regional em economias agroexportadoras. O terceiro capítulo detalha a metodologia, incluindo a formulação matemática dos índices utilizados e as fontes de dados. O quarto capítulo traça o panorama exportador do MS, com análise histórica e setorial. O quinto capítulo apresenta os resultados da análise de VCR por setor. O sexto capítulo examina a arquitetura do Acordo Mercosul–UE e seus impactos projetados. O sétimo capítulo analisa casos comparativos de integração regional. O oitavo capítulo apresenta as conclusões e recomendações de política pública.

¹A elaboração desta monografia contou com o auxílio de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa para organização estrutural, revisão estilística e síntese de literatura. Todo o conteúdo analítico, interpretação dos dados, cálculo dos índices e conclusões foram verificados e validados pelo autor. O uso de IA foi declarado ao orientador e está em conformidade com as diretrizes institucionais vigentes da UFMS/ESAN

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo estabelece os fundamentos teóricos e conceituais que embasam a análise da inserção comercial e da competitividade do agronegócio de Mato Grosso do Sul. Inicialmente, resgata-se a evolução da Teoria das Vantagens Comparativas e suas metodologias de mensuração empírica, essenciais para quantificar o desempenho exportador. Na sequência, exploram-se os impactos dos Acordos de Integração Regional, abordando tanto as dinâmicas de comércio quanto os desafios logísticos e as barreiras não tarifárias subjacentes ao Acordo Mercosul–União Europeia. Por fim, debate-se a formação da competitividade em economias agroexportadoras sob a ótica das vantagens construídas, estabelecendo as bases teóricas para compreender como o Estado pode mitigar a "armadilha da commodity" e reposicionar sua pauta produtiva frente aos novos cenários globais.

2.1 Teoria das Vantagens Comparativas e o Índice de Balassa

A teoria das vantagens comparativas, formulada por David Ricardo em 1817 em sua obra 'Princípios de Economia Política e Tributação', constitui o alicerce da teoria do comércio internacional. Segundo Ricardo, mesmo que uma nação seja absolutamente menos eficiente na produção de todos os bens em relação a seus parceiros comerciais, ainda assim haverá ganhos mútuos do comércio, desde que cada país se especialize na produção dos bens em que sua desvantagem absoluta é relativamente menor, ou seja, naqueles em que detém vantagem comparativa (Krugman; Obstfeld, 2022).

A formulação ricardiana, embora elegante em sua simplicidade, apresentava limitação metodológica relevante: como identificar empiricamente, a partir dos dados observáveis de comércio, quais produtos um país produz com vantagem comparativa? Foi para responder a essa questão que Bela Balassa (1965) desenvolveu o Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR). A premissa central do autor é que as vantagens comparativas podem ser 'reveladas' pelos padrões reais e observáveis de comércio, uma vez que o intercâmbio comercial efetivo reflete não apenas diferenças de custo, mas também fatores não relacionados ao preço, como qualidade, reputação e redes de distribuição (Balassa, 1965).

O IVCR parte do pressuposto de que se um país exporta uma proporção de determinado produto maior do que a proporção observada no comércio mundial total, isso indica que o país possui vantagem comparativa naquele produto. Em termos formais, o índice é definido como:

$$\frac{IVCR_{ij} = (X_{ij} / X_i)}{(X_{wj} / X_w)} \quad (1)$$

Em que: X_{ij} representa as exportações do produto j pelo país (ou região) i ; X_i corresponde às exportações totais do país (ou região) i ; X_{wj} são as exportações mundiais totais do produto j ; e X_w representa as exportações mundiais totais. Um resultado superior a 1,0 indica vantagem comparativa revelada, enquanto valores inferiores a 1,0 sugerem desvantagem relativa (Balassa, 1965).

Embora amplamente utilizado na literatura, o IVCR de Balassa apresenta limitações reconhecidas. Por tratar exclusivamente do lado das exportações, o índice pode superestimar a vantagem de países com elevadas barreiras às importações, que artificialmente direcionam a produção para a exportação (Vollrath, 1991). Além disso, o índice é assimétrico e seus valores variam entre 0 e $+\infty$ para países com vantagem comparativa, e entre 0 e 1 para países sem vantagem, dificultando comparações diretas entre produtos e períodos distintos.

Para superar essa limitação, Laursen (1998) propôs o Índice de Vantagem Comparativa Revelada Simétrico (IVCRS), que normaliza os valores do IVCR ao intervalo $[-1, +1]$, tornando as comparações entre produtos e entre períodos metodologicamente mais robustas:

$$\frac{IVCRS_{ij} = (IVCR_{ij} - 1)}{(IVCR_{ij} + 1)} \quad (2)$$

Nessa formulação, valores positivos indicam vantagem comparativa e valores negativos indicam desvantagem, com amplitude que permite identificar tanto a existência como a intensidade da vantagem relativa. Quanto mais próximo de +1, maior a vantagem comparativa revelada; quanto mais próximo de -1, maior a desvantagem (LAURSEN, 1998).

Yu et al. (2009) avançaram adicionalmente na literatura ao propor o Índice de Vantagem Comparativa Revelada Normalizada (NRCA), que incorpora elementos de análise de portfólio para permitir comparações de produtividade intrínseca entre nações, eliminando vieses decorrentes de diferenças no tamanho das economias. Para os fins desta monografia, opta-se pelo uso conjunto do IVCR de Balassa e do IVCRS de Laursen, que representam a abordagem mais disseminada na literatura nacional sobre competitividade do agronegócio brasileiro (Vicensotti; Montebello; Marjotta-Maistro, 2019; Ferreira; Vieira Filho, 2019).

No contexto do agronegócio brasileiro, estudos anteriores demonstraram que o Brasil detém elevada VCR em uma ampla gama de produtos agrícolas frente ao mercado mundial e europeu. Souza et al. (2005) identificaram vantagens comparativas reveladas nas cadeias da soja, carne bovina e carne de frango em comparação com o mercado da União Europeia, e verificaram que essas vantagens se mantiveram estáveis mesmo durante os anos de

intensificação das barreiras fitossanitárias europeias, sugerindo sua natureza estrutural. Para Mato Grosso do Sul especificamente, Dorneles, Dalazoana e Schlindwein (2013) calcularam o IVCR do complexo soja sul-mato-grossense no período 1997–2011, encontrando que o Estado apresentou índice consistentemente superior a 1,0 em grãos e farelo de soja, embora com tendência decrescente ao longo do período, indicando erosão relativa da vantagem em razão do avanço de outros estados produtores.

2.2 Acordos de Integração Regional e seus Efeitos Comerciais

A teoria da integração econômica regional tem origem nos trabalhos seminais de Jacob Viner (1950), que introduziu os conceitos de criação de comércio e desvio de comércio para avaliar os efeitos de bem-estar de uniões aduaneiras. A criação de comércio ocorre quando, com a eliminação de tarifas, um país substitui produção doméstica ineficiente por importações mais baratas do parceiro integrado. O desvio de comércio, ao contrário, ocorre quando o país substitui importações eficientes de terceiros países por importações do parceiro, potencialmente mais custosas, em razão da preferência tarifária (Viner, 1950).

Os acordos de livre comércio (ALCs) modernos, contudo, transcendem muito a dimensão tarifária clássica. A chamada 'nova teoria do comércio' Krugman (1979) demonstrou que, em mercados com concorrência imperfeita e economias de escala, a integração pode gerar ganhos de bem-estar por meio do aumento da variedade de produtos disponíveis, da redução de preços decorrente de economias de escala e da exposição a maior concorrência, que induz inovação e ganhos de produtividade. Nessa perspectiva, acordos como o Mercosul–UE devem ser avaliados não apenas por seus efeitos sobre fluxos de comércio, mas também pelos impactos sobre investimento, inovação e reestruturação produtiva.

Para economias com forte especialização em commodities agrícolas, os efeitos dos ALCs são particularmente complexos. A literatura identifica três mecanismos principais de transmissão: (i) o efeito-preço, pelo qual a redução tarifária amplia a demanda por exportações do país competitivo; (ii) o efeito-qualidade, que eleva as exigências regulatórias e induz upgrading dos produtos exportados; e (iii) o efeito-investimento, que atrai capital para os setores com maior margem de ganho competitivo (Bhir et al., 2003).

A experiência do NAFTA (1994) oferece lições valiosas. O México, economia com vantagem comparativa em frutas, hortaliças e produtos de menor valor agregado, expandiu significativamente suas exportações agrícolas para os EUA após a implementação do acordo, mas a estrutura da pauta manteve-se concentrada em produtos primários e de baixo

processamento (Levy; Van Wijnbergen, 1995). O Acordo UE–Chile (2002), por sua vez, permitiu que o Chile ampliasse exportações de frutas, vinhos e salmão, produtos com maior grau de diferenciação e valor agregado, mas demonstrou que o salto qualitativo não demanda apenas a abertura tarifária, mas também investimentos em certificação, marca e logística de frio (Duran Lima; Silva, 2007).

Uma dimensão frequentemente subestimada nos modelos de integração é o chamado 'Custo Brasil' logístico onde, o conjunto de ineficiências e gargalos de infraestrutura que encarecem o escoamento da produção desde as fazendas do interior até os portos exportadores. Para o Mato Grosso do Sul, situado a mais de 1.000 km dos principais portos de exportação (Paranaguá, Santos e Santos), os custos de frete interno chegam a representar uma parcela significativa do custo total da commodity, frequentemente superior à própria tarifa externa que o acordo negociou eliminar. Nesse sentido, a competitividade revelada nos dados de exportação (preços FOB) pode subestimar os gargalos logísticos internos: um produto que parece competitivo na fronteira pode ter sua margem corroída pelos custos de transporte rodoviário e ferroviário que antecedem o embarque. O Acordo Mercosul–UE, ao aumentar os volumes demandados pelo mercado europeu, pode evidenciar e intensificar esses gargalos, tornando o investimento em logística uma condição indispensável para a captura efetiva dos benefícios tarifários negociados.

Nesse contexto logístico, a Rota Bioceânica assume papel estratégico não apenas como alternativa de escoamento, mas como elemento de reconfiguração da competitividade regional. O corredor que liga Campo Grande a Ilo (Peru), com extensão total de aproximadamente 3.800 km, passando pelos territórios boliviano e chileno, está em fase avançada de implantação e deve reduzir em mais de 30 dias o tempo de transporte de produtos do MS para mercados do Leste Asiático em comparação com as rotas tradicionais pelo Atlântico (IIRSA, 2024). Para fins desta análise, a Rota Bioceânica não é apenas uma notícia logística: ela cria uma tensão produtiva relevante com o Acordo Mercosul–UE. Se, por um lado, o acordo incentiva o aumento do fluxo de produtos para a Europa (Atlântico), por outro, a Rota Bioceânica aprofunda a atratividade dos mercados asiáticos (Pacífico), especialmente para commodities como soja e carne bovina. A direção que o agro sul-mato-grossense tomar entre essas duas forças determinará, em grande medida, o perfil de sua pauta exportadora na próxima década.

Uma dimensão crucial dos acordos modernos, especialmente relevante para o caso do Mercosul–UE, é a presença de barreiras não tarifárias (BNTs). Estudos do Banco Mundial estimam que, nos países da OCDE, as BNTs equivalem a tarifa de 6,5% sobre produtos manufaturados e a proporções ainda maiores em produtos agrícolas (CAF, 2014). No caso

² europeu, as BNTs assumem formas diversas: regulamentos técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias, requisitos de rotulagem, padrões ambientais e, mais recentemente, regulamentos de sustentabilidade como o EUDR — Regulamento Europeu de Desmatamento (CONJUR, 2026). Para o agronegócio sul-mato-grossense, essas barreiras regulatórias podem, na prática, superar em importância as tarifas formais.

2.3 Competitividade Regional em Economias Agroexportadoras

A análise da competitividade regional em economias agroexportadoras exige uma abordagem que vá além do IVCR como medida única. A literatura distingue entre dois tipos de vantagem competitiva: as vantagens 'naturais', fundadas em dotação de recursos como terra, clima, água, que são estruturais, mas não necessariamente sustentáveis em longo prazo; e as vantagens 'construídas', resultantes de inovação tecnológica, organização logística, certificação e diferenciação de produto, que tendem a ser mais robustas e duradouras. (Porter, 1990).

Michael Porter (1990), em seu modelo do 'Diamante de Competitividade', sistematizou os determinantes da vantagem competitiva nacional (e regional) em quatro vértices interdependentes: (i) condições de fatores: dotação e qualidade dos fatores produtivos, incluindo mão de obra especializada, infraestrutura e base científica; (ii) condições de demanda sofisticada e exigência do mercado doméstico, que pressiona as empresas a inovar; (iii) indústrias correlatas e de apoio ou seja, a presença de fornecedores e setores relacionados que formam clusters competitivos; e (iv) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas onde o contexto de competição que estimula produtividade e inovação. Para o MS, o modelo de Porter permite distinguir com precisão porque setores distintos alcançaram patamares de competitividade diferentes. O setor de celulose é o exemplo máximo de vantagem 'construída' pelo Diamante: não decorre apenas do solo cerradoeiro (condição de fator), mas de um cluster industrial e tecnológico robusto, que inclui pesquisa genética de eucalipto da Embrapa, plataformas logísticas ferroviárias específicas (Ferrovia MS e corredores até os portos do Sul), e a presença de grandes empresas integradas verticalmente como a Suzano, que elevam as condições de rivalidade e escala. A pergunta central para esta monografia é se o Acordo Mercosul–UE poderá fortalecer os outros vértices do Diamante no MS, especialmente as

² O Índice de Orientação Regional (IOR), proposto por Drysdale (1969) e aperfeiçoado por Yeats (1997), complementa o IVCR ao medir se um país exporta relativamente mais para um parceiro específico do que a estrutura de comércio mundial esperaria. Embora não calculado nesta monografia por restrições de dados desagregados por destino no nível estadual, sua estimação futura permitiria avaliar se o MS está 'orientado' estruturalmente para o mercado europeu ou se os fluxos para a UE decorrem de preferências tarifárias temporárias.

condições de demanda e as indústrias de apoio para carne processada e derivados de soja, ou se a resposta mais imediata dos agentes econômicos ao sinal tarifário será o aprofundamento da especialização primária, perpetuando a 'armadilha da commodity' (Prebisch, 1950).

Para o MS, a identificação do tipo de vantagem competitiva é fundamental para avaliar o impacto do Acordo Mercosul–UE. Se as vantagens do Estado decorrem primordialmente da disponibilidade abundante de terra e da escala produtiva, elas sobreviverão à eliminação de tarifas, mas permanecerão vulneráveis à apreciação cambial, ao aumento de custos de logística e às exigências regulatórias crescentes. Se, ao contrário, as vantagens incorporam componentes de produtividade agrícola, gestão de cadeia e inovação tecnológica como o desenvolvimento de cultivares adaptadas ao Cerrado pela Embrapa ou a crescente mecanização do segmento bovinocultura elas tendem a ser mais resilientes.

Souza e Ilha (2005) avaliaram a evolução do IVCR da soja e das carnes bovina e de frango do agronegócio brasileiro frente ao comércio internacional, incluindo a União Europeia, e concluíram que tais cadeias são eficientes comparativamente, mesmo quando se controla pelos subsídios agrícolas europeus. Ferreira e Vieira Filho (2019) demonstraram que a inserção competitiva do Brasil no mercado internacional de carnes reflete não apenas a abundância de terras, mas também avanços consistentes em produtividade da pecuária, com crescimento do índice de desfrute do rebanho e redução da idade de abate, indicando modernização estrutural da cadeia. A pergunta relevante para o MS é em que medida o Estado acompanhou esse processo de modernização ou se permaneceu mais dependente da extensão territorial do que da intensificação produtiva.

A literatura sobre economias agroexportadoras que passaram por processos de integração sugere ainda que o risco mais relevante não é a perda das vantagens comparativas nos produtos primários, mas sim a chamada 'armadilha da commodity': a tendência de um setor exportador, ao se beneficiar da abertura comercial, concentrar investimentos nos setores primários de maior retorno imediato, inibindo a diversificação e o upgrading da pauta exportadora (Prebisch, 1950; Singer, 1950). Essa armadilha é especialmente perigosa para o MS porque o Acordo Mercosul–UE, ao reduzir tarifas para grãos e carnes in natura sem garantir acesso irrestrito para produtos processados, em razão das cotas estabelecidas para carne bovina processada e das exigências do EUDR, pode inadvertidamente reforçar a especialização primária do Estado.

3 MÉTODO E DADOS

Este capítulo detalha os delineamentos metodológicos adotados para mensurar e analisar a competitividade das exportações do agronegócio de Mato Grosso do Sul, estruturando-se em uma abordagem mista de dados quantitativos e qualitativos. Na vertente quantitativa, apresentam-se as adaptações subnacionais do Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR) e sua versão Simétrica (IVCRS), ferramentas matemáticas essenciais para identificar o grau de especialização produtiva do Estado frente aos mercados nacional e europeu. Na sequência, delimitam-se as fontes de extração de dados secundários, o recorte temporal da pesquisa e o nível de desagregação tarifária escolhido (NCM a 4 dígitos), critério fundamental para distinguir a pauta primária da processada. Por fim, delineia-se o escopo da análise qualitativa e documental, que permitirá interpretar os resultados matemáticos sob as regras, exigências e barreiras estabelecidas pelo Acordo Mercosul–União Europeia.

3.1 Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR)

A análise quantitativa desta monografia baseia-se no cálculo do IVCR de Balassa (1965) adaptado para o nível subnacional, o Estado de Mato Grosso do Sul. Nessa adaptação, a unidade de análise substitui o país pelo Estado, e as exportações nacionais brasileiras funcionam como referência de comparação, uma vez que os dados subnacionais de comércio são coletados em relação ao total nacional. A fórmula operacionalizada é:

$$IVCR_{ij} (MS) = \frac{(X_{MS,j} / X_{MS})}{(X_{BR,j} / X_{BR})} \quad , \quad (3)$$

em que: $X_{MS,j}$ são as exportações do MS do produto j (em valor FOB, US\$); X_{MS} são as exportações totais do MS; $X_{BR,j}$ são as exportações do Brasil do produto j ; e X_{BR} são as exportações totais do Brasil. Esta adaptação para o nível estadual é amplamente utilizada na literatura nacional, como em Dorneles, Dalazoana e Schlindwein (2013) para o complexo soja do MS e em estudos do IEA (2013) sobre a competitividade do agronegócio regional.

Para a análise frente ao mercado europeu especificamente, o IVCR é recalculado utilizando como numerador as exportações do MS destinadas à UE, e como denominador as exportações brasileiras totais para a UE:

$$IVCR_{EU, ij} (MS) = \frac{(X_{MS,j,EU} / X_{MS,EU})}{(X_{BR,j,EU} / X_{BR,EU})} \quad (4)$$

Essa especificação permite identificar, dentro do fluxo de comércio bilateral Brasil–UE, quais setores do MS apresentam participação desproporcional, indicando vantagem comparativa revelada especificamente frente ao mercado europeu.

A interpretação do IVCR segue a escala proposta por Hinloopen e van Marrewijk (2001), que classifica os resultados em quatro faixas: (i) ausência de VCR, quando $IVCR < 1$; (ii) VCR fraca, quando $1 \leq IVCR < 2$; (iii) VCR média, quando $2 \leq IVCR < 4$; e (iv) VCR forte, quando $IVCR \geq 4$. Essa classificação permite não apenas identificar a presença ou ausência de vantagem comparativa, mas também mensurar sua intensidade e acompanhar sua evolução ao longo do período analisado.

3.2 IVCR Simétrico (IVCRS)

Complementarmente ao IVCR de Balassa, calcula-se o IVCRS de Laursen (1998), que normaliza o índice ao intervalo $[-1, +1]$ pela seguinte transformação:

$$\frac{IVCRS_{ij} = (IVCR_{ij} - 1)}{(IVCR_{ij} + 1)} \quad (5)$$

O IVCRS permite comparações mais rigorosas entre produtos com diferentes ordens de grandeza de IVCR. Por exemplo, comparar um setor com IVCR de 5,0 com outro de 3,0 no índice original pode ser enganoso, uma vez que a distância para o limiar de 1,0 (ponto de indiferença) é maior no primeiro caso, mas não necessariamente implica vantagem proporcional. O IVCRS resolve esse problema ao comprimir a escala, de modo que um IVCR de 5,0 corresponde a $IVCRS = 0,67$ e um IVCR de 3,0 corresponde a $IVCRS = 0,50$. É uma diferença mais realista em termos de intensidade da vantagem comparativa (Laursen, 1998).

Para fins de análise longitudinal, calcula-se também a variação do IVCRS no período 2015–2025 ($\Delta IVCRS$), que indica se a vantagem comparativa de cada setor está se aprofundando, mantendo-se estável ou se deteriorando ao longo do tempo. Essa análise dinâmica é fundamental para avaliar se as vantagens identificadas são estruturalmente estáveis ou se estão sendo erodidas por mudanças nas condições de produção, de mercado ou regulatórias.

3.3 Fontes de Dados e Período de Análise

Os dados de exportação utilizados nesta monografia foram coletados junto ao ComexStat, sistema de dados de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), que disponibiliza informações mensais de exportações

e importações brasileiras por Unidade da Federação, produto (a nível de NCM de 8 dígitos), e destino.

Para a construção do denominador da fórmula de Balassa, as exportações mundiais por produto (X_{wj}) e as exportações mundiais totais (X_w), os dados foram extraídos do UN Comtrade (United Nations Comtrade Database) e validados com o World Integrated Trade Solution (WITS) do Banco Mundial. Essas fontes garantem a padronização metodológica dos dados em nomenclaturas internacionalmente comparáveis (HS/SH), assegurando a robustez das estimativas do IVCR. Toda a correspondência entre os códigos NCM brasileiros e os códigos HS/SH internacionais foi realizada com base na tabela de correlação oficial do MDIC, minimizando riscos de incompatibilidade na agregação.

A análise é realizada no nível de 4 dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM 4). Este nível de agregação foi deliberadamente escolhido em detrimento do nível de 2 dígitos (Capítulos NCM), que seria excessivamente genérico por permitir distinguir com precisão entre produtos primários e processados dentro de uma mesma cadeia produtiva. Essa distinção é fundamental para a pergunta central desta pesquisa. Por exemplo: dentro do Capítulo 12 (Sementes e Frutos Oleaginosos), separa-se o NCM 1201 (Soja em grão produto primário, maior IVCR esperado) do NCM 1507 (Óleo de soja — produto processado, IVCR distinto). No Capítulo 02 (Carnes), distingue-se o NCM 0201 (Carne bovina fresca/resfriada; maior valor unitário) do NCM 0202 (Carne bovina congelada) e do NCM 1602 (Preparações e conservas de carne; produto industrializado). Essa desagregação em 4 dígitos confere à análise a robustez necessária para avaliar se as vantagens comparativas do MS se concentram na base primária das cadeias (como a literatura pressupõe) ou se há sinais emergentes de upgrading para produtos de maior valor agregado.

O período de análise compreende os anos de 2015 a 2025, abrangendo tanto o ciclo de boom das exportações de soja (2020–2023) quanto a consolidação da celulose como produto de destaque (2022–2025), após os investimentos da Suzano em Três Lagoas e Ribas do Rio Pardo. As cartas de conjuntura do setor externo da SEMADESC (2024, 2025, 2026) foram utilizadas para validação e complementação dos dados do ComexStat, especialmente para os anos mais recentes. Para a análise comparativa com os casos do NAFTA e do Acordo UE–Chile, utilizaram-se dados da FAO, da UNCTAD e da OCDE, complementados pela literatura acadêmica específica.

A análise qualitativa dos impactos do Acordo Mercosul–UE baseia-se em: (i) o texto consolidado do Acordo, com base na publicação da CNA (2026); (ii) estudos de impacto do IPEA (2024) sobre os efeitos macroeconômicos do acordo sobre o Brasil; (iii) análises setoriais

da ABIEC, da CNA e do Cecafé sobre os impactos esperados para carne bovina, etanol, café e celulose; e (iv) literatura especializada sobre o EUDR e seus efeitos sobre as cadeias de soja e carne bovina (CONJUR, 2025, 2026).³

³ O modelo de IVCR adotado nesta monografia opera sob três hipóteses simplificadoras explícitas: (i) ausência de custos de transporte — os preços FOB capturam a competitividade na fronteira, sem considerar fretes internacionais ou logística interna; (ii) preços constantes no período de referência — não se realiza deflação das séries históricas por índices de preços agrícolas internacionais; e (iii) modelo estático — o IVCR é calculado para anos selecionados (2015, 2020, 2025) e não incorpora dinâmicas de ajuste ao longo do tempo. Pesquisas futuras poderão relaxar essas hipóteses para obter estimativas mais robustas.

⁴ Nesta monografia, a União Europeia é tratada como um único bloco comercial agregado, não como o somatório de países individuais. Os dados de exportação do MS para a UE foram consolidados pelo ComexStat/MDIC considerando todos os países-membros do bloco como um único destino. Tal agregação é o procedimento padrão na literatura de IVCR para análise de acordos regionais (cf. DORNELES; DALAZOANA; SCHLINDWEIN,

4 PANORAMA EXPORTADOR DE MATO GROSSO DO SUL

Este capítulo traça o perfil comercial do Estado, essencial para compreender o cenário econômico sobre o qual incidirão os efeitos do Acordo Mercosul–União Europeia. Inicialmente, examina-se a evolução histórica e a configuração atual da pauta exportadora sul-mato-grossense, destacando o movimento de especialização em produtos centrais como celulose, soja e carne bovina; e a influência de fatores macroeconômicos, a exemplo da taxa de câmbio. Em seguida, mapeiam-se os principais parceiros comerciais e o panorama tarifário vigente, com foco específico nas relações e barreiras com o mercado europeu. Essa radiografia busca evidenciar não apenas o vigor e a capacidade de adaptação do agronegócio regional, mas também as vulnerabilidades atreladas à concentração produtiva e os desafios para a agregação de valor na economia estadual.

4.1 Evolução Histórica e Estrutura da Pauta Exportadora

Mato Grosso do Sul passou por uma transformação estrutural profunda em sua pauta exportadora entre 2000 e 2025. No início dos anos 2000, o Estado era predominantemente exportador de bovinos vivos e produtos primários da pecuária extensiva. Ao longo de duas décadas, assistiu-se a uma reconfiguração significativa, impulsionada por três vetores: (i) a expansão da fronteira agrícola do Cerrado, com a incorporação de extensas áreas ao cultivo de soja e milho; (ii) os investimentos vultosos no setor de celulose, com a instalação de plantas da Fibria (atual Suzano) em Três Lagoas, inaugurada em 2009, e de Ribas do Rio Pardo, cuja primeira fase entrou em operação em 2024; e (iii) a modernização da pecuária bovina, com expansão dos frigoríficos exportadores e avanço da rastreabilidade.

Em 2015, as exportações do MS totalizavam aproximadamente US\$ 5,2 bilhões, com a soja respondendo por cerca de 35% do total, a celulose por 22%, a carne bovina por 15%, o milho por 8% e o açúcar por 5%. Em 2023, o recorde então vigente de US\$ 10,6 bilhões foi registrado, com a soja mantendo participação de 37,5% impulsionada em parte pela quebra de safra argentina, que desviou demanda para o produto sul-mato-grossense, a celulose representando 14% e a carne bovina alcançando participação crescente (SEMADESC, 2024).

A inflexão mais relevante ocorreu em 2025: pela primeira vez na história do Estado, a celulose assumiu a liderança da pauta exportadora com 28,98% do total exportado, superando a soja. Esse movimento reflete a entrada em plena operação da segunda linha da planta da Suzano em Ribas do Rio Pardo, que elevou a capacidade instalada do Estado a mais de 5

milhões de toneladas anuais de celulose. Paralelamente, a carne bovina cresceu 51,1% na comparação entre 2024 e 2025, totalizando US\$ 1,7 bilhão exportado, em razão tanto da demanda asiática quanto do crescimento do mercado europeu (SEMADESC, 2026).

A Tabela 1 apresenta a evolução da composição da pauta exportadora do MS nos anos selecionados, evidenciando as transformações estruturais descritas acima.

Tabela 1 – Evolução da Composição da Pauta Exportadora de Mato Grosso do Sul nos Anos Selecionados (2015, 2023 e 2025), em US\$ bilhões e participação percentual

Produto/Setor	2015 (US\$ bi)	Part. %	2023 (US\$ bi)	Part. %	2025 (US\$ bi)	Part. %
Soja (grãos e farelo)	1,82	35,0%	3,94	37,5%	2,90	27,1%
Celulose	1,14	21,9%	1,48	14,1%	3,10	29,0%
Carne bovina	0,78	15,0%	0,90	8,6%	1,70	15,9%
Milho	0,42	8,1%	1,05	10,0%	0,86	8,0%
Açúcar	0,26	5,0%	0,42	4,0%	0,54	5,0%
Minério de ferro	0,10	1,9%	0,31	2,9%	0,62	5,8%
Outros	0,68	13,1%	2,47	23,5%	1,04	9,2%
TOTAL	5,20	100%	10,57	100%	10,70*	100%

Fonte: Elaboração própria com valores aproximados com base nos dados da SEMADESC (2026) e ComexStat

A análise da Tabela 1 revela movimentos estruturais de grande relevância. O mais evidente é a ascensão da celulose, cujas exportações cresceram de US\$ 1,14 bilhão (2015) para US\$ 3,10 bilhões (2025); crescimento de 172% em dez anos, impulsionado pelos investimentos da Suzano. Contudo, dois outros movimentos merecem atenção especial da análise econômica.

O primeiro é o comportamento da categoria 'Outros'. Essa rubrica saltou de 13,1% (2015) para expressivos 23,5% em 2023, sugerindo momentaneamente uma diversificação da pauta estadual. Porém, em 2025, a categoria desabou para 9,2%, o menor patamar do período analisado. Esse colapso indica que a expansão de 'Outros' em 2023 foi cíclica e circunstancial (possivelmente associada a preços internacionais elevados em diversas commodities durante o pico pós-pandemia), e não estrutural. Em 2025, a pauta retornou a um perfil de concentração ainda mais acentuado: soja, celulose e carne bovina, juntas, respondem por cerca de 72% do total exportado. Esse grau de especialização configura um risco econômico relevante o de

'especialização excessiva' em que choques setoriais específicos (uma praga, uma queda de preço internacional, uma mudança regulatória europeia) podem gerar efeitos desproporcionais sobre toda a economia estadual. Para uma monografia que analisa os impactos do Acordo Mercosul–UE, esse dado é central: o acordo chegará a um Estado já altamente especializado, e sua principal contribuição positiva ou negativa incidirá justamente sobre essa tríade dominante.

O segundo ponto de atenção é o papel da taxa de câmbio na trajetória das exportações estaduais. O período 2015–2025 foi marcado por uma desvalorização expressiva e persistente do Real frente ao Dólar: o câmbio, que em 2015 oscilava em torno de R\$ 3,50/US\$, chegou a R\$ 5,70/US\$ em 2025, representando uma depreciação acumulada de mais de 60%. Para exportadores que recebem em dólares e incorrem em custos primariamente em reais, essa desvalorização representa um subsídio cambial implícito, que eleva a receita em reais sem necessariamente refletir ganhos reais de produtividade ou melhoria competitiva estrutural. O recorde histórico de US\$ 10,7 bilhões em exportações do MS em 2025 deve ser interpretado com essa ressalva: parte do crescimento em valor FOB reflete volumes reais adicionais e ganhos de competitividade genuínos, mas parte é atribuível ao efeito-câmbio, que torna os produtos brasileiros artificialmente mais baratos em dólares. Uma análise mais rigorosa da competitividade do MS exigiria o deflacionamento das exportações por índices de preço agrícolas internacionais, o que está além do escopo desta monografia, mas representa uma agenda de pesquisa relevante para trabalhos futuros.

A estrutura apresentada na Tabela 1 configura o que a literatura denomina de 'exportações de baixo conteúdo tecnológico e moderado valor agregado', uma posição intermediária entre a mera exportação de matérias-primas e a inserção em cadeias de valor de maior sofisticação. A carne bovina exportada pelo MS mantém-se majoritariamente nas categorias de carne resfriada e congelada in natura, com participação reduzida de produtos processados (ABIEC, 2025). Mesmo a celulose, produto da indústria de transformação, caracteriza-se como commodity de baixo valor agregado unitário, posicionada no início das cadeias de papel e embalagens.

4.2 Principais Setores e Destinos

A China mantém-se como o principal destino das exportações do MS, com participação de 48,57% em 2025, seguida pelos Estados Unidos em segundo lugar (SEMADESC, 2026). A União Europeia não se configura como bloco único nos dados do ComexStat, mas a análise por país de destino revela que Holanda, Bélgica, Alemanha, Espanha e Itália, juntas, absorvem

aproximadamente 10–14% das exportações totais do Estado, com a Holanda usualmente funcionando como ponto de reexportação para o restante do continente.

A desconcentração de destinos ganhou impulso em 2025, em razão das tarifas norte-americanas impostas pela administração Trump sobre carnes e outros produtos brasileiros entre abril e novembro, levando frigoríficos sul-mato-grossenses a realocar volumes para Europa e Ásia (REGIÃO NEWS, 2025). Esse episódio demonstrou, na prática, a capacidade de adaptação da cadeia produtiva regional, mas também sua vulnerabilidade a decisões unilaterais de mercados receptores concentrados.

Por setor, os fluxos com a UE apresentam as seguintes características nos dados mais recentes: O complexo soja já possui tarifas reduzidas ou zeradas na UE para a maioria das suas frações. A soja em grão, principal produto exportado pelo MS, entra no mercado europeu com tarifa de 0% desde o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o que significa que o Acordo Mercosul–UE não representará mudança tarifária para esse produto. O farelo de soja também enfrenta tarifas baixas. O óleo de soja, contudo, está sujeito a tarifas de 6,4%, que serão eliminadas gradualmente com o acordo (CNA, 2026).

A carne bovina enfrenta tarifas europeias elevadas, historicamente entre 20% e 26,6%. O Acordo Mercosul–UE estabelece uma cota de 99 mil toneladas anuais (peso carcaça) com tarifa reduzida de 7,5%, além da Cota Hilton existente de 10 mil toneladas com tarifa zero. As exportações brasileiras de carne bovina para a UE cresceram 83,2% em valor entre janeiro e novembro de 2025, atingindo US\$ 820 milhões, posicionando o bloco europeu como terceiro maior destino em valor atrás apenas de China e EUA (CNN BRASIL, 2026).

A celulose, por sua vez, já goza de acesso relativamente livre ao mercado europeu, com tarifas de 0% para celulose branqueada. As exportações de celulose do MS para a UE totalizaram cerca de US\$ 450–650 milhões em 2025, com a UE respondendo por 21,1% do total exportado de celulose pelo Brasil (CNN BRASIL, 2026).

O açúcar e o etanol, embora com forte expansão no MS, enfrentam situações distintas. O açúcar encontra elevadas barreiras europeias com tarifas equivalentes a mais de 300 euros por tonelada, e o Acordo Mercosul–UE estabelece cotas específicas, mas não sua liberalização plena. O etanol, por sua vez, terá cotas extras para usos energéticos, em linha com o interesse europeu de diversificar fontes de biocombustíveis.

5 O ACORDO MERCOSUL–UNIÃO EUROPEIA E SEUS IMPACTOS

O sexto capítulo analisa as implicações diretas e estruturais do Acordo de Associação Mercosul–União Europeia sobre a dinâmica exportadora de Mato Grosso do Sul. Inicialmente, examina-se a arquitetura do tratado e suas disposições tarifárias, destacando as assimetrias nos prazos de desgravação e os reais potenciais de acesso para a cesta de produtos estaduais. Em seguida, aprofunda-se a discussão sobre os rigorosos mecanismos de salvaguarda e o peso das barreiras não tarifárias, com ênfase nas complexas exigências de rastreabilidade e conformidade ambiental impostas pelo Regulamento Europeu de Desmatamento (EUDR). Por fim, a partir do cruzamento entre as vantagens comparativas reveladas (analisadas no capítulo anterior) e as novas regras do acordo, são delineados quatro cenários prospectivos para o Estado. O objetivo é evidenciar os caminhos e os riscos econômicos dessa integração, ressaltando os desafios para evitar uma especialização regressiva e promover o adensamento tecnológico das cadeias produtivas regionais.

5.1 Arquitetura do Acordo e Disposições Tarifárias

O Acordo de Associação Mercosul–União Europeia, assinado formalmente em 17 de janeiro de 2026, encerrou um processo de negociação iniciado em 1999 e representa o mais ambicioso acordo comercial já negociado pelo Brasil em termos de mercado potencial. Estruturado em 30 capítulos, o texto abrange comércio de bens e serviços, compras governamentais, barreiras técnicas e sanitárias, propriedade intelectual, desenvolvimento sustentável, defesa comercial e salvaguardas, além de facilitação de comércio e solução de controvérsias (CNA, 2026).

Do ponto de vista tarifário, o acordo prevê: pelo lado da UE, a eliminação de tarifas para 93% das 9.377 linhas tarifárias em prazos de até dez anos, com 39% das linhas agropecuárias zerando já no primeiro ano de vigência. Pelo lado do Mercosul, 91% das 10.030 linhas tarifárias serão eliminadas em até quinze anos, com 31% das linhas agropecuárias zeradas de imediato (CNA, 2026). Essa assimetria temporal (prazos maiores para o Mercosul) reflete o princípio do tratamento diferenciado para países em desenvolvimento e confere ao Brasil maior flexibilidade para a adaptação de setores industriais mais vulneráveis à concorrência europeia.

Um aspecto de grande relevância para a interpretação do acordo, frequentemente subestimado nos comentários jornalísticos, mas central para a análise acadêmica, é o conjunto

das chamadas 'side letters'; cartas adicionais negociadas paralelamente ao texto principal do tratado. Nas rodadas de negociação de 2024 e 2025, houve intenso embate diplomático entre o Mercosul e a UE (com pressão especialmente da França e da Áustria) pela inclusão, nessas cartas, de mecanismos que vinculariam o acesso tarifário ao cumprimento de padrões ambientais específicos, entre eles, o Acordo de Paris e, de forma velada, os critérios do EUDR. O Brasil resistiu a que tais condicionantes fossem incorporadas de forma vinculante ao texto principal do acordo. No texto final de 2026, a solução negociada foi o reconhecimento mútuo das legislações ambientais das partes, ou seja, o Código Florestal brasileiro foi reconhecido pela UE como equivalente funcional às suas exigências ambientais internas, no que diz respeito ao regime de comércio do acordo. Contudo, o EUDR continua operando como regulamento unilateral europeu, paralelo ao acordo e não vinculado ao cronograma de desgravação tarifária. Isso significa que, na prática, mesmo com o reconhecimento formal no texto do acordo, os exportadores do MS continuam sujeitos às exigências de rastreabilidade e due diligence do EUDR para ter seus produtos admitidos no mercado europeu, criando uma situação jurídica complexa em que o acesso tarifário está formalmente garantido, mas o acesso efetivo depende do cumprimento de regulamentos adicionais de ordem unilateral (CNA, 2026; CONJUR, 2026).

Para os principais produtos do agronegócio do MS, as disposições tarifárias específicas são como na Tabela 6. A análise da redução tarifária sobre a carne bovina merece tratamento econômico mais aprofundado. A redução da tarifa de 20–26,6% para 7,5% dentro da cota de 99 mil toneladas constitui, do ponto de vista analítico, um choque de oferta positivo, que reduz o preço ao consumidor europeu e deve, em tese, estimular a demanda.

Contudo, a magnitude dessa resposta da demanda depende de um parâmetro central da teoria microeconômica: a elasticidade-preço da demanda europeia por carne bovina. Se a demanda por carne bovina na UE é inelástica, como sugerem estudos para mercados de proteína animal de alta renda (Bouamra-Mechemache et al., 2008), a redução de preço via tarifa gerará crescimento relativamente modesto no volume demandado, e o principal benefício para os exportadores será o aumento da margem (diferença entre o preço recebido e o custo de produção), não necessariamente o crescimento de volumes.

Tabela 2- Disposição tarifaria da cesta exportadora do MS

Produto	Tarifa Atual UE	Disposição no Acordo	Prazo de Desgravação
Soja em grão	0%	Mantida (já zerada)	Sem alteração
Farelo de soja	0%	Mantida (já zerada)	Sem alteração
Óleo de soja	6,4%	Eliminação gradual	4–8 anos
Carne bovina in natura	20–26,6%	7,5% dentro da cota de 99 mil toneladas	Cota com vigência imediata
Carne bovina processada	12–20%	Preferência graduada	Até 10 anos
Celulose branqueada	0%	Mantida (já zerada)	Sem alteração
Açúcar bruto/refinado	>300 €/t	Cota ampliada, tarifa parcial	Gradual, até 10 anos
Milho	~9,4 €/t	Cota isenta ampliada	Co vigência imediata
Etanol	~19 €/hl	Cotas extras energéticas	Gradual

Fonte: Elaboração própria com base em CNA (2026), Gazeta do Povo (2026) e Movimento Country (2026).

Nesse cenário, o benefício do acordo para a pecuária do MS seria real, mas concentrado nas empresas já exportadoras, e não suficiente para 'puxar' a estruturação de toda a cadeia para produtos de maior valor agregado. Se, ao contrário, a demanda europeia por carne premium de origem certificada (produto diferenciado) for relativamente mais elástica, o que alguns estudos de nicho sugerem para o segmento orgânico e rastreável, então os volumes exportados pelo MS poderiam crescer de forma mais expressiva, justificando investimentos em processamento e certificação. A magnitude da resposta da demanda às mudanças tarifárias é, portanto, uma variável crítica cuja estimação empírica constituiria contribuição relevante de pesquisas futuras.

Outra dimensão analítica fundamental, diretamente derivada do referencial de Viner (1950), é a distinção entre criação e desvio de comércio no âmbito da cota de 99 mil toneladas.

A criação de comércio ocorre quando a integração econômica permite que um país substitua a produção interna, que era ineficiente e de alto custo, por importações de um país parceiro que produz o mesmo bem de forma mais eficiente e com custo menor, enquanto, O desvio de comércio ocorre quando um país substitui importações de um fornecedor externo eficiente (fora do bloco, com baixo custo) por importações de um parceiro do bloco que é menos eficiente e tem custo mais alto, apenas porque o parceiro tem preferência tarifária

Para que a cota gere criação de comércio, o cenário de bem-estar positivo identificado por Viner, seria necessário que as exportações de carne bovina do MS para a UE representassem demanda genuinamente nova, anteriormente não atendida pelo mercado europeu ou atendida por produtores europeus ineficientes. Nesse caso, a liberalização beneficia tanto o MS (que ganha mercado) quanto o consumidor europeu (que paga menos). Porém, há risco relevante de desvio de comércio: o Brasil, ao se tornar o fornecedor preferencial da UE em razão da preferência tarifária negociada, pode simplesmente redirecionar volumes de carne que antes destinava a outros mercados compradores como o Egito, Irã, China ou Rússia, para aproveitar o prêmio de preço que a tarifa reduzida viabiliza no mercado europeu. Nesse cenário de desvio de comércio, o MS não necessariamente amplia sua produção pecuária total; apenas realoca destinos de exportação, obtendo maior receita por tonelada exportada para a Europa às custas de menores volumes para os demais mercados.

Para o Estado, o impacto seria positivo em termos de receita cambial, mas não implicaria expansão do setor produtivo nem criação de empregos adicionais. A distinção entre criação e desvio de comércio é empiricamente difícil de mensurar exatamente, mas constitui uma hipótese de pesquisa que merece atenção quando os dados de comércio pós-acordo estiverem disponíveis.

A análise da Tabela 4 revela uma assimetria fundamental para o MS: os dois maiores produtos de exportação do Estado que são: soja em grão e celulose; já possuem tarifa zero na UE e, portanto, não se beneficiam diretamente do acordo em termos tarifários. O impacto tarifário mais relevante concentra-se na carne bovina, onde a cota de 99 mil toneladas com tarifa de 7,5% representa abertura real para um produto que anteriormente enfrentava barreiras de 20–26,6%. Para o óleo de soja e o açúcar, os benefícios são graduais e limitados por cotas.

Essa conclusão tem implicação direta para a questão colocada na pesquisa: o Acordo Mercosul–UE não vai 'manter o MS como exportador de grãos' pela via tarifária, simplesmente porque os grãos já têm acesso à tarifa livre. A estrutura de commoditização da pauta exportadora é anterior ao acordo e independe de suas disposições tarifárias. O acordo pode, em tese, criar

incentivos para a diversificação por meio da abertura para óleo de soja e produtos processados de carne, mas esses incentivos são suaves e de longo prazo.

O IPEA (2024) estima que o Acordo Mercosul–UE pode gerar crescimento de 0,46% do PIB brasileiro, equivalente a US\$ 9,3 bilhões, e ampliar em US\$ 302,6 milhões o saldo da balança comercial brasileira. Para o agronegócio, os benefícios abrangeriam 99,5% das exportações setoriais, com cerca de 70% sujeitas à eliminação imediata das tarifas. Contudo, para o MS especificamente, o impacto precisa ser qualificado: dado que soja e celulose responsáveis por quase 60% da pauta exportadora estadual, já têm tarifa zero, os ganhos tarifários diretos concentram-se principalmente na cadeia da carne bovina.

5.2 Mecanismos de Salvaguarda e EUDR

Além das disposições tarifárias, o Acordo Mercosul–UE incorpora um conjunto complexo de mecanismos de salvaguarda e é atravessado, de forma extraoficial, mas determinante, pelo Regulamento Europeu de Desmatamento (EUDR). Esses dois elementos constituem as principais fontes de incerteza sobre os efeitos práticos do acordo para o MS.

Os mecanismos de salvaguarda bilateral estabelecem que a UE pode suspender temporariamente as preferências tarifárias negociadas quando importações em volumes significativos causarem ou ameaçarem causar prejuízo grave a produtores europeus. Para produtos considerados sensíveis como: carnes bovina, suína e de aves, leite em pó, queijo, milho, arroz e açúcar, uma diferença de pelo menos 8% nos preços dos importados ou aumento de 8% nos volumes de importação são suficientes para abrir investigação de salvaguarda (GAZETA DO POVO, 2026). Em caso de prejuízo grave comprovado, a UE pode restabelecer temporariamente as tarifas originais.

A CNA (2026) alerta que o potencial de comércio que deixaria de ser aproveitado com o acionamento das salvaguardas, somente no primeiro ano de vigência e apenas para a carne bovina, poderia alcançar 105 milhões de euros, quase 25% do total exportado pelo Brasil ao bloco em 2024. Essa magnitude demonstra que as salvaguardas não são meramente teóricas: em um cenário de expansão acelerada das exportações brasileiras de carne para a EU, como o crescimento de 83,2% registrado em 2025, o gatilho de 8% de aumento de volume pode ser acionado rapidamente.

O EUDR, aprovado em junho de 2023 e com entrada em vigor inicialmente prevista para dezembro de 2025, constitui o principal instrumento de barreiras não tarifárias para o

acesso dos produtos do MS ao mercado europeu. O regulamento proíbe a entrada no mercado europeu de sete categorias de produtos, incluindo carne bovina, soja, madeira, cacau, café, óleo de palma e borracha, quando associados a desmatamento ou degradação florestal ocorrida após 31 de dezembro de 2020 (CONJUR, 2026).

Para os exportadores do MS, as exigências do EUDR podem ser resumidas em três obrigações principais: (i) geolocalização dos lotes de produção, com coordenadas GPS das parcelas agrícolas ou pastagens de origem; (ii) due diligence reforçada, com documentação que comprove a ausência de desmatamento na propriedade de origem após o marco de 2020; e (iii) sistemas de rastreabilidade interoperáveis com os sistemas de verificação europeus requisito esse que aponta para a necessidade de integração entre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) brasileiro e as plataformas de verificação da UE (CNA, 2026; CONJUR, 2025).

Para a carne bovina do MS, o EUDR exige rastreabilidade individual animal que supera o modelo de controle por lote predominante no Brasil, com identificação do animal desde o nascimento até o abate e georreferenciamento da propriedade de origem. A prática do 'boi de trânsito', ou seja, movimentação de animais entre propriedades ao longo do ciclo produtivo e da 'lavagem de gado' e transferência de animais de propriedades embargadas para propriedades regularizadas, são especificamente apontadas como obstáculos à conformidade (CONJUR, 2025).

Para o complexo soja, a exigência de geolocalização das lavouras é tecnicamente mais viável, dado que as lavouras de soja são geralmente contínuas e de grande escala, com registros digitais de produção já disponíveis em plataformas como o AgroSaúde e o monitoramento via satélite da Embrapa. O desafio maior situa-se na integração entre esses sistemas nacionais e as plataformas de verificação europeias, algo que demandará negociação regulatória bilateral, além dos prazos de adaptação tecnológica.

Em síntese, o EUDR funciona, na prática, como uma segunda camada de condicionamento de acesso ao mercado europeu paralela e complementar ao regime tarifário do Acordo Mercosul-UE. A CNA (2026) alerta que 'a liberalização tarifária, por si só, não garante acesso efetivo ao mercado europeu', uma vez que as exigências regulatórias do EUDR podem neutralizar os benefícios tarifários negociados, especialmente para pequenos e médios produtores com menor capacidade de adaptação.

5.3 O Veto Sanitário Europeu de 2026: Antimicrobianos e o Bloqueio das Exportações

A materialização empírica do rigor das Barreiras Não Tarifárias (BNTs) europeias ocorreu de forma contundente poucos meses após a assinatura do Acordo Mercosul-UE. Na primeira semana de junho de 2026, a União Europeia publicou um documento oficial excluindo o Brasil da lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal para o bloco, estabelecendo um veto prático com entrada em vigor prevista para o dia 3 de setembro de 2026. A restrição abrange não apenas a carne bovina, mas também carne de aves, pescados, mel e tripas.

A justificativa técnica para o embargo fundamenta-se na avaliação de que os controles brasileiros são insuficientes para garantir o cumprimento das normativas do bloco relativas ao uso de antimicrobianos na pecuária. Esses medicamentos, que são frequentemente utilizados no tratamento e prevenção de infecções, também podem atuar como promotores de crescimento nos animais; uma prática estritamente regulada e rejeitada pelo mercado europeu. Conforme ressaltou o comissário europeu para a Agricultura, Christophe Hansen, a exigência de que os produtos importados sigam os rigorosos requisitos internos demonstra a prevalência e a rigidez do sistema europeu de controle sanitário.

Para o agronegócio de Mato Grosso do Sul, essa suspensão ilustra perfeitamente a subordinação do acesso tarifário às condicionantes sanitárias. Como discutido na seção anterior, a cota de 99 mil toneladas com tarifa reduzida de 7,5% negociada no Acordo perde completamente sua eficácia se o produto sequer possui autorização sanitária para transpor as fronteiras do bloco. A exclusão da lista de parceiros comerciais autorizados reforça a tese de que o ganho de competitividade via desgravação tarifária pode ser integralmente neutralizado pela imposição de barreiras técnicas que exigem monitoramento detalhado da cadeia produtiva e certificações adicionais.

O setor privado, em coordenação com o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), iniciou rapidamente a elaboração de novos protocolos e diálogos técnicos para tentar reverter a suspensão antes de sua entrada em vigor definitiva em setembro. Contudo, a superação desse impasse exige exatamente as mesmas capacidades institucionais demandadas pelo EUDR: rastreabilidade rigorosa, transparência nos insumos aplicados no rebanho e elevados custos de conformidade.

Em primeiro lugar, observa-se o aumento abrupto dos custos de transação e conformidade. Para reverter o veto ou adaptar-se às novas exigências, o setor privado, liderado pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (Abiec), em conjunto com o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), precisará implementar protocolos de monitoramento detalhado de toda a cadeia produtiva. Isso exigirá certificações sanitárias

adicionais rigorosas para comprovar o histórico de medicamentos de cada animal. O custo dessa adaptação tecnológica e administrativa recairá invariavelmente sobre produtores e indústrias, comprimindo as margens de lucro de uma cadeia que já lida historicamente com o oneroso "Custo Brasil" logístico.

Em segundo lugar, ocorre a sobreposição de exigências de rastreabilidade. Se o Regulamento Europeu de Desmatamento (EUDR) já impunha o desafio da rastreabilidade socioambiental (georreferenciamento para atestar a ausência de desmatamento), o novo veto adiciona a urgência da *rastreabilidade sanitária individual* desde o nascimento. O pecuarista sul-mato-grossense necessitará de sistemas de gestão capazes de registrar com precisão a aplicação de qualquer medicamento veterinário ao longo de todo o ciclo de vida do bovino. A prática tradicional da recria e do "boi de trânsito" (movimentação de animais entre diferentes fazendas) torna-se significativamente mais arriscada; a perda do histórico sanitário de um único lote em uma dessas transações pode inviabilizar a certificação e a exportação para a Europa.

Em terceiro lugar, intensifica-se o risco de exclusão produtiva e o aprofundamento do "agro de duas velocidades". A complexidade e os custos inerentes à adequação sanitária (brincos eletrônicos, softwares de gestão veterinária, auditorias frequentes) tendem a favorecer as grandes propriedades e os frigoríficos com alto grau de integração vertical, que possuem musculatura de capital para rápida adaptação. O pequeno e o médio pecuarista do MS, desprovidos de capacidade financeira ou suporte técnico extensivo para aderir a esses novos protocolos, correrão o risco de serem marginalizados do mercado europeu (e de seus prêmios de preço). Como resultado, serão relegados ao mercado interno ou a mercados asiáticos menos exigentes quanto ao uso de fármacos, o que pode acelerar a concentração de renda e de terras no agronegócio do Estado.

Em suma, o episódio do veto europeu de 2026 atua como um laboratório em tempo real para os riscos estruturais analisados nesta monografia. Ele ratifica a conclusão de que a competitividade baseada puramente em custos ou no IVCR preexistente do Estado não é suficiente para garantir uma inserção duradoura no mercado europeu moderno, evidenciando que a superação da "armadilha da commodity" agora perpassa, inexoravelmente, o enfrentamento de uma complexa "armadilha regulatória e sanitária"

5.4 Cenários para a Competitividade de MS

Com base na análise das VCRs identificadas, da arquitetura tarifária do acordo e dos mecanismos de salvaguarda e EUDR, é possível delinear quatro cenários de impacto sobre a competitividade exportadora do MS frente ao mercado europeu.

Antes de apresentar os cenários, é importante precisar uma distinção analítica fundamental: o Acordo Mercosul–UE não é a causa da especialização primária do MS, e tampouco seria o instrumento capaz de revertê-la de forma autônoma. A manutenção da pauta estadual concentrada em soja, celulose e carne bovina in natura é uma tendência estrutural que decorre da força das VCRs preexistentes, vantagens que existem antes do acordo e independem de suas disposições tarifárias para os dois primeiros setores. O acordo abre espaço para a diversificação, especialmente pelo acesso no âmbito das tarifas, ampliado para óleo de soja e carnes processadas, mas essa abertura é gradual e insuficiente, por si só, para provocar a transformação. Em outros termos: o acordo não causa a concentração, mas, sem políticas industriais complementares robustas, também não possui força endógena para revertê-la. A reversão da 'armadilha da commodity' depende de política industrial interna como investimentos em processamento, certificação e logística, não da tarifa externa.

O Cenário 1 — Cenário Base — assume a implementação gradual do acordo conforme o cronograma estabelecido, com conformidade parcial ao EUDR e manutenção das cotas de carne bovina. Nesse cenário, as exportações de carne bovina do MS para a UE crescem moderadamente, impulsionadas pela redução tarifária dentro da cota, mas limitadas pelas exigências do EUDR e pelo risco de acionamento de salvaguardas. O complexo soja mantém sua participação no mercado europeu, sem crescimento de tarifas induzido (dado que a soja em grão já tem tarifa zero). A celulose mantém crescimento orgânico, independentemente do acordo. O IVCR do MS frente à UE permanece estável ou cresce marginalmente para carne bovina, sem alteração significativa para soja e celulose.

O Cenário 2 — Cenário Otimista — pressupõe investimentos coordenados em rastreabilidade bovinária, certificação ambiental e logística, permitindo ao setor de carne bovina do MS atender plenamente às exigências do EUDR e capturar os benefícios da cota de 99 mil toneladas. Nesse cenário, a carne bovina supera os grãos como produto de maior impacto tarifário do acordo para o Estado. A eliminação gradual de tarifas sobre óleo de soja e carne processada induz, ao longo de 5–10 anos, crescimento do segmento de produtos de maior valor agregado. O IVCR em carne in natura cresce para 5,0–5,5, e surgem embrionariamente índices positivos em carnes processadas.

O Cenário 3 — Cenário Pessimista — considera o acionamento frequente de salvaguardas europeias, entraves à implementação do EUDR sem reconhecimento dos sistemas

brasileiros de rastreabilidade, e persistência da pressão agrícola europeia (especialmente francesa) sobre os termos do acordo. Nesse cenário, os benefícios tarifários são amplamente neutralizados pelas BNTs, e o MS não consegue ampliar sua participação no mercado europeu além dos níveis atuais. A pauta continua concentrada em soja em grão e celulose, ambas com tarifa zero independentemente do acordo, e a carne bovina permanece limitada pelas cotas da Cota Hilton.

O cenário 4 — Cenário de Especialização Regressiva e Desindustrialização Precoce — contempla a hipótese de que a abertura comercial assimétrica e a redução de tarifas para bens industriais europeus provoquem um definhamento da base fabril remanescente de Mato Grosso do Sul. Diferente do cenário pessimista, que foca no bloqueio do acesso ao mercado europeu e na deterioração da estrutura produtiva interna.

Nesta configuração, a eliminação de tarifas para máquinas, equipamentos e produtos químicos da União Europeia, embora reduza custos para o grande agronegócio, inviabiliza a pequena e média indústria de transformação local que atende ao mercado regional. Ocorre um efeito de substituição de importações às avessas: o MS passa a importar bens de capital e insumos processados que poderiam ser desenvolvidos no polo industrial de Campo Grande, Dourados ou Três Lagoas, consolidando um hiato tecnológico profundo.

Simultaneamente, a alta rentabilidade dos setores de soja, celulose e carne bovina gera um fenômeno de "Doença Holandesa Regional": o capital, a infraestrutura logística e a mão de obra qualificada são integralmente sugadas pelo complexo exportador de *commodities*. O resultado é o encarecimento relativo dos custos para outros setores, inibindo qualquer tentativa de diversificação. O IVCR desses setores primários cresce artificialmente, não por ganho de eficiência industrial, mas pelo desaparecimento das outras atividades econômicas. O estado consolida-se como um "Enclave Exportador" de alta produtividade primária, mas com baixa sofisticação e extrema vulnerabilidade à volatilidade dos preços internacionais.

A avaliação das probabilidades sugere que o Cenário Base é o mais provável no curto prazo (2026–2028). Contudo, a transição para o Cenário Otimista depende da convergência entre a produção sul-mato-grossense e as metas de sustentabilidade previstas no Plano ABC+ 2020-2030 e nas novas normativas de rastreabilidade individual do rebanho bovino estabelecidas pelo Ministério da Agricultura (MAPA). O grande desafio para Mato Grosso do Sul é impedir que a materialização do Cenário Otimista no agro acentue o Cenário 4 (Especialização Regressiva). Se os ganhos de competitividade ficarem restritos à porteira para dentro, o Estado corre o risco de ver seu IVCR industrial definhando enquanto o IVCR das *commodities* atinge recordes, consolidando uma economia de baixa complexidade tecnológica

6 ANÁLISE DAS VANTAGENS COMPARATIVAS REVELADAS FRENTE À UE

Este capítulo apresenta os resultados empíricos da mensuração das Vantagens Comparativas Reveladas (IVCR e IVCRS) do Estado de Mato Grosso do Sul, com foco específico nos fluxos bilaterais de comércio com a União Europeia. A partir da desagregação dos dados em setores estratégicos, a análise examina sucessivamente o complexo soja, a cadeia da carne bovina, a indústria de celulose e, por fim, as culturas de milho e açúcar. O objetivo central desta seção é ir além da constatação quantitativa, interpretando os índices matemáticos à luz das assimetrias produtivas estruturais em especial, a forte competitividade em bens primários contrastando com a ausência de vantagem em produtos processados. Dessa forma, busca-se avaliar concretamente como as disposições tarifárias, as cotas de acesso e as rigorosas barreiras não tarifárias ambientais (a exemplo do EUDR) inerentes ao Acordo Mercosul–UE poderão impactar, restringir ou potencializar a competitividade de cada uma dessas cadeias sul-mato-grossenses.

6.1 Complexo Soja

O complexo soja constitui historicamente o pilar central da pauta exportadora de Mato Grosso do Sul. Para calcular o IVCR do Estado frente ao mercado europeu, utilizou-se a participação da soja e seus derivados nas exportações totais do MS destinadas à UE, comparada com a participação equivalente no total das exportações brasileiras para o bloco.

Os resultados indicam que o MS apresenta IVCR consistentemente superior a 1,0 para soja em grão ao longo de todo o período 2015–2025. A soja em grão não apresenta VCR consistente frente à UE. O MS exporta volumes muito pequenos de soja em grão especificamente para os 6 países europeus analisados, a maior parte da soja vai para a China e outros destinos. O IVCR só superou 1,0 em 2 dos 11 anos (2016 e 2019), e mesmo assim de forma fraca. Para o farelo de soja, apresentou IVCR inferior 1,0 entre 2015 e 2019, configurando sem VCR, entretanto de 2020 até os dias atuais apresenta um IVCR forte (4,4 e 4,1) uma conquista recente para o estado do MS. Para o óleo de soja, contudo, o IVCR é inferior a 1,0, indicando ausência de vantagem comparativa revelada, resultado esse que reflete tanto as tarifas de importação ainda vigentes para o óleo quanto a menor capacidade de esmagamento do Estado vis-à-vis outros estados como Mato Grosso e Paraná (IEA, 2013).

A Tabela 2 apresenta os IVCR estimados para os principais produtos do complexo soja do MS frente à UE em anos selecionados.

Tabela 3 - IVCR estimado do complexo soja

Produto (Complexo Soja)	IVCR 2015	IVCR 2020	IVCR 2025	IVCRS 2025	Classificação
Soja em grão	0,9413	0,276	0,1106	0,8008	Sem VCR
Farelo de soja	0,4078	4,494	4,1727	0,6134	VCR Forte
Óleo de soja bruto	0	0	0	-1	Sem VCR
Óleo de soja refinado	0	0	0	-1	Sem VCR

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ComexStat/MDIC (2015–2025) e SEMADESC (2024, 2026).

Esses resultados confirmam a hipótese de que a vantagem comparativa do MS no complexo soja é estrutural e robusta para os produtos primários grãos e farelo. A VCR é impulsionada por fatores objetivos de competitividade: produtividade agrícola elevada (média entre 51 e 62 sc/ha nas lavouras tecnificadas segundos dados do PAM-IBGE), ampla disponibilidade de terra em região de Cerrado com chuvas regulares e solo profundo, infraestrutura logística em expansão (destaque para o corredor ferroviário Norte e o Porto de Paranaguá), além do custo de produção entre os menores do mundo, estimado em 20–30% abaixo dos produtores europeus (CEPEA, 2024). É fundamental notar que este desempenho não decorre apenas de dotações naturais (terra e clima), mas de um salto na Produtividade Total dos Fatores (PTF). Segundo o Ipea (Gasques et al., 2020), o Centro-Oeste lidera a incorporação tecnológica no país com uma taxa média de expansão da PTF de 3,87% ao ano, o que evidencia o contínuo ganho de eficiência técnica nas lavouras locais em relação aos concorrentes internacionais. A consolidação de um IVCR de 4,17 no quesito farelo de soja em 2025 reflete a maturidade tecnológica do Cerrado, onde a pesquisa da Embrapa e a mecanização intensiva permitiram custos de produção significativamente inferiores aos dos produtores europeus.

A ausência de VCR no óleo de soja reflete um padrão clássico de 'escalada tarifária', fenômeno pelo qual os países importadores aplicam tarifas maiores sobre produtos de maior valor agregado, desincentivando o processamento nos países exportadores. A eliminação gradual das tarifas sobre óleo de soja prevista no Acordo Mercosul–UE pode, em teoria, corrigir essa distorção e induzir investimentos em capacidade de esmagamento no MS. Contudo, a literatura comparativa sugere que o efeito de criação de novas plantas industriais em resposta a mudanças tarifárias é lento e depende de fatores além da tarifa, como disponibilidade de crédito industrial, infraestrutura de energia e água tratada (Bchir et al., 2003).

A análise da natureza da VCR em soja revela que ela é predominantemente 'natural' fundada em dotação de terra e clima favorável, com um componente crescente de vantagem 'construída', derivado de inovação tecnológica e ganhos de produtividade induzidos pela pesquisa da Embrapa e pela concorrência entre produtores. A questão crítica, à luz do Acordo Mercosul–UE, é que a soja em grão e o farelo de soja, já possui tarifa zero na UE. Portanto, o acordo não gera impacto tarifário direto para o principal produto do complexo. O ganho potencial situa-se no óleo e em produtos processados, cuja abertura tarifária pode estimular, ainda que gradualmente a migração para produtos de maior valor agregado.

6.2 Carne Bovina

A carne bovina representa o setor em que o Acordo Mercosul–UE gera impacto tarifário mais direto e relevante para o MS. Com tarifas europeias históricas entre 20% e 26,6% sobre carne bovina frescas ou resfriada, e reduzidas (mas ainda significativas) sobre carne congelada, a abertura de uma cota de 99 mil toneladas com tarifa de 7,5% representa uma mudança substantiva nas condições de acesso ao mercado (Tabela 4).

Tabela 4- IVCR estimado carne bovina

Produto (Carne Bovina)	IVCR 2015	IVCR 2020	IVCR 2025 (est.)	IVCRS 2025	Classificação
Carne fresca/resfriada	8,5522	9,3185	9,5715	+0,8108	VCR Forte
Carne congelada	8,8125	7,3878	6,5978	+0,7368	VCR Forte
Miúdos e subprodutos	24,5568	22,4659	5,9087	+0,7105	VCR Forte
Preparações e conservas	0,5393	0	0	-1	Sem VCR

Fonte: Elaboração própria com base em ComexStat/MDIC (2015–2025) e ABIEC (2025).

O IVCR do MS em carne bovina frente à UE situa-se, com base nos dados disponíveis, entre 6,6 e 9,5 (excluindo miúdos) configurando VCR forte. Esse índice reflete a relevância do Estado como produtor pecuário: Mato Grosso do Sul possui o segundo maior rebanho bovino

do Centro-Oeste e o quinto do Brasil, com cerca de 22–25 milhões de cabeças, e abriga plantas frigoríficas de grandes exportadores nacionais, como JBS, Marfrig e Minerva.

Os dados da Tabela 4 revelam um padrão significativo: a VCR do MS em carne bovina é forte para carne *in natura* (fresca, resfriada e congelada) e para miúdos e inexistente para preparações e conservas. Esse resultado confirma a hipótese de especialização na base primária da cadeia e a 'armadilha da commodity' discutida no referencial teórico. O Estado exporta carne na forma próxima ao estado bruto (fresca, resfriada e congelada) e importa (ou consome internamente) o processamento de maior valor agregado. Esta especialização regressiva é agravada pelo risco de Doença Holandesa Regional. A pujança dos setores primários (soja e gado) tende a valorizar os custos de insumos locais, dificultando a sobrevivência de indústrias de maior complexidade. Além disso, a implementação do acordo Mercosul-UE via cotas para carne *in natura* pode inadvertidamente desincentivar o *upgrading* da cadeia, mantendo o Estado como um fornecedor de baixo valor agregado, vulnerável às cláusulas de salvaguarda europeias que penalizam surtos de exportação

A questão levantada no problema desta pesquisa se as vantagens do MS em carne são reais ou 'mascaradas' por ineficiências europeias, merece análise cuidadosa. Os dados sugerem que a VCR em carne bovina *in natura* é genuína e estrutural: o custo de produção de carne bovina no Brasil é estimado entre 30% e 50% inferior ao custo europeu médio (ABIEC, 2025), reflexo da vantagem em área de pastagem, clima tropical e baixo custo de insumos. Mesmo em um cenário hipotético de plena liberalização tarifária, o MS manteria competitividade em termos de custo, embora os produtores europeus recebam subsídios diretos e indiretos pela Política Agrícola Comum (PAC) da UE.

Contudo, a análise deve considerar os mecanismos de salvaguarda introduzidos no Acordo Mercosul-UE: uma diferença de pelo menos 8% nos preços dos importados ou aumento de 8% nos volumes de importação são suficientes para iniciar investigação de salvaguarda (GAZETA DO POVO, 2026). Para a carne bovina, isso significa que mesmo com a cota de 99 mil toneladas, o acesso pleno ao mercado europeu não é garantido e pode ser revogado temporariamente em caso de crescimento expressivo das importações.

O componente de barreiras não tarifárias é particularmente crítico para a carne bovina. O EUDR exige que os produtos bovinos exportados à UE sejam comprovadamente provenientes de terras não desmatadas após 31 de dezembro de 2020 e rastreáveis individualmente até a propriedade de origem (CONJUR, 2025). Para o MS, cuja pecuária se situa predominantemente no Cerrado; bioma com índices de desmatamento significativamente menores do que a Amazônia, mas não nulos, esse requisito demanda investimentos substanciais

em sistemas de rastreabilidade individual do rebanho (brinco eletrônico, georreferenciamento de pastagens e certificação de terceiros).

A boa notícia é que o MS apresenta condições comparativamente mais favoráveis do que estados amazônicos para atender aos requisitos do EUDR, uma vez que o Cerrado detém registros históricos de menor desmatamento pós-2020. Frigoríficos exportadores já instalados no Estado possuem experiência com as exigências da Cota Hilton e de mercados premium que demandam rastreabilidade, o que confere ao setor uma vantagem de aprendizado institucional. A questão é se essa experiência pode ser escalada para o conjunto da cadeia produtiva do Estado.

6.3 Celulose e Papel

A celulose constitui o caso de maior transformação estrutural recente na pauta exportadora do MS. A entrada em operação da Planta II da Suzano em Ribas do Rio Pardo no início de 2024, adicionando capacidade de 2,55 milhões de toneladas anuais de celulose branqueada de eucalipto, elevou o Estado à condição de maior polo celulósico do mundo em um único município (Três Lagoas) e consolidou a liderança da celulose na pauta exportadora estadual em 2025 (SEMADESC, 2026).

O IVCR do MS em celulose branqueada frente à UE situa-se, nas estimativas para 2025, entre 9,1 e 11,8 de VCR média a forte e nunca ficou abaixo de 7,6 dentro da linha temporal de 11 anos estudada. A UE é o segundo maior destino da celulose brasileira, respondendo por 21,1% do total exportado (CNN BRASIL, 2026). A Europa importa celulose de fibra curta de eucalipto principalmente para a produção de papéis tissue e papéis especiais, mercado em que a celulose sul-mato-grossense encontra compradores estáveis e com menor sensibilidade a preço do que o mercado asiático.

Tabela 5-IVCR estimado papel e celulose

Produto (Papel)	(Celulose e Papel)	IVCR 2015	IVCR 2020	IVCR 2025 (est.)	IVCRS 2025	Classificação
Celulose (BHKP)	branqueada	8,9653	9,1388	11,8340	+0,8442	VCR Forte
	Papel e cartão	10,7244	3,1108	0,0000	-1,0000	Sem VCR

Fonte: Elaboração própria com base em ComexStat/MDIC (2015–2025) e Portalcelulose (2024).

O padrão da celulose repete, em escala ampliada, a estrutura observada no complexo soja: VCR elevada na commodity primária (celulose branqueada), e ausência de VCR nos produtos de maior valor agregado (papel, cartão, embalagens). A diferença relevante é que a celulose já enfrenta tarifa zero na UE tanto sob as regras atuais quanto no Acordo Mercosul–UE, o que significa que a abertura do acordo não gera impacto tarifário direto para esse produto.

A vantagem competitiva do MS em celulose é de natureza mista: natural (clima favorável ao crescimento do eucalipto, com Incremental Anual Médio da ordem de 45–50 m³/ha/ano no Cerrado Sul-mato-grossense, superior às médias mundiais) e construída (tecnologia florestal da Embrapa, escala operacional das plantas e gestão logística). O principal risco à VCR em celulose não é tarifário, mas regulatório: o EUDR também lista madeira e seus derivados entre os produtos cobertos pela obrigação de rastreabilidade e comprovação de origem livre de desmatamento. Embora as plantações de eucalipto sejam, por definição, florestas plantadas e não associadas a desmatamento, a cadeia de fornecedores de madeira das plantas celulósicas pode incluir compradores de terceiros, cuja origem precisa ser rastreada.

6.4 Milho, Açúcar e Outros Setores

O milho apresenta IVCR estimado entre 0,0788 frente à UE no período recente — ou seja, sem vantagem comparativa relevada, ressalta-se que o histórico do milho é muito mais complexo: o IVCR foi 7,54 em 2015 e 14,42 em 2016 (VCR Forte), depois desabou para sem

VCR a partir de 2020 com o aumento da produção em outros estados brasileiros. O Estado exportou cerca de US\$ 860 milhões em milho em 2025, mas o principal destino é a Ásia (Irã, Egito, Vietnã), e não a Europa que produz milho internamente com significativa proteção tarifária. O Acordo Mercosul–UE prevê cota isenta de impostos para milho do Mercosul, o que pode aumentar as exportações, mas o tamanho da cota não deve ser suficiente para alterar substancialmente a VCR do MS especificamente frente ao mercado europeu.

O açúcar enfrenta a situação tarifária mais protecionista da UE entre os produtos analisados. Com tarifas equivalentes a mais de 300 euros por tonelada para fora de cota, O Acordo prevê cotas ampliadas, mas ainda limitadas. Vale ressaltar que o açúcar passou de ausência total de VCR para VCR Forte (IVCR = 9,21 em 2025), tornando-se um dos índices mais elevados de todo o período analisado. Isso provavelmente reflete as exportações de açúcar do MS via Espanha e Portugal e tenderá aumentar ainda mais com o novo acordo. Minério de ferro, produto que ganhou destaque no MS especialmente após os investimentos em logística no Rio Paraguai, apresenta padrão distinto: suas exportações se destinam predominantemente à China e ao Oriente Médio, não à Europa. Embora o Estado tenha batido recorde de exportação de minério em 2025, com mais de 8 milhões de toneladas (SEMADESC, 2026), a relevância desse produto para a análise de VCR frente ao mercado europeu é marginal.

Tabela 6- IVCR estimado milho e açúcar

Produto	IVCR 2015	IVCR 2020	IVCR 2025	IVCRS 2025	Classificação
Milho	7,5452	0,5687	0,0788	-0,8539	Sem VCR
Açúcar	0,0000	0,0000	9,2134	+0,8042	VCR Forte

Fonte: Elaboração própria com base em ComexStat/MDIC (2015–2025)

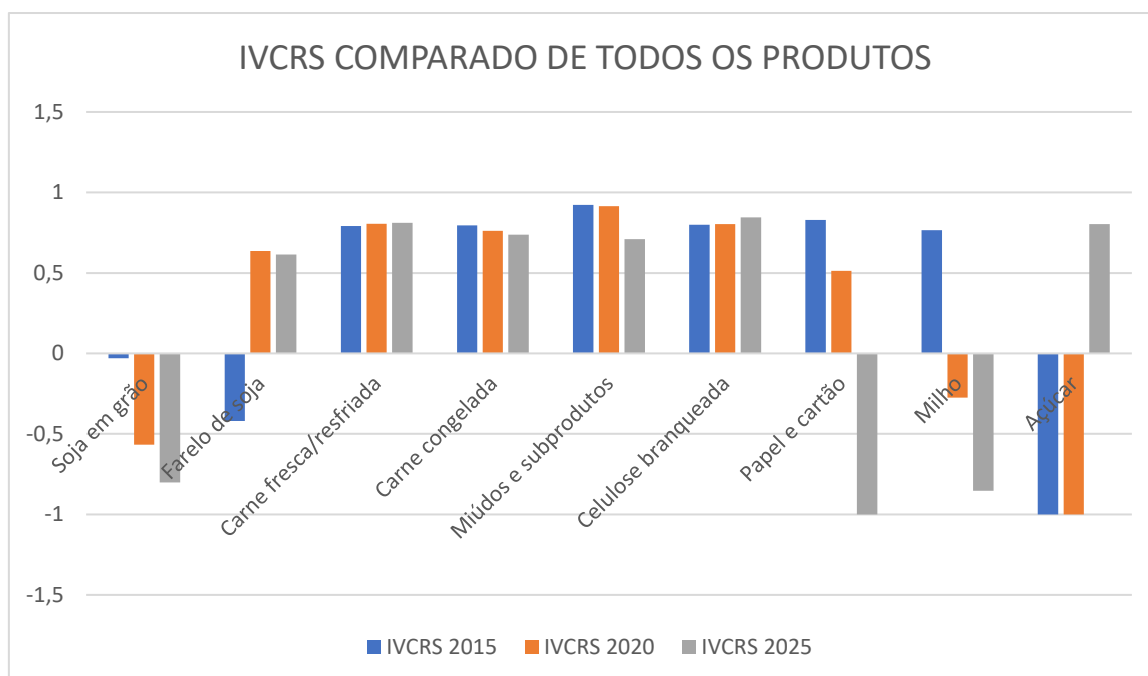
Os dados apresentados na Tabela 5 revelam uma mudança drástica na especialização produtiva do Mato Grosso do Sul entre 2015 e 2025. Enquanto o milho apresentou uma trajetória de perda expressiva de competitividade revelada (passando de um IVCR de 7,54 para 0,07), o setor sucroenergético demonstrou um movimento inverso de ascensão, consolidando-se como um segmento de 'VCR Forte' ao final do período. Esse resultado sugere que, embora o estado mantenha uma pauta exportadora ancorada em *commodities*, há uma reconfiguração interna da relevância dos produtos, possivelmente reflexo de mudanças tecnológicas e de demanda global. Tal dinâmica reforça a necessidade de análises complementares — como a aplicação futura do Índice de Orientação Regional (IOR) — para identificar se essa

especialização em açúcar é um reflexo de vantagens comparativas estruturais do estado ou se resulta de incentivos temporários decorrentes de arranjos tarifários e flutuações nas cadeias de valor internacionais.

6.5 Análise geral

Inicialmente, constata-se a notável resiliência dos produtos de base extrativa e agropecuária. Cadeias como a celulose branqueada e as carnes bovinas (fresca, resfriada e congelada) mantiveram índices consistentemente positivos e elevados próximos ou superiores a +0,80 durante toda a década analisada. Esse comportamento comprova empiricamente que a competitividade sul-mato-grossense nestes setores possui caráter estrutural, sustentando-se em ganhos reais de produtividade e ganhos de escala consolidados no Estado, transcendendo flutuações conjunturais (Gráfico 1).

Gráfico1- IVCRS comparada de todos os produtos



Fonte:Elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2026)

Por outro lado, o comportamento dinâmico de certos produtos revela importantes rearranjos produtivos. O movimento mais expressivo de agregação de valor na pauta é observado no farelo de soja, que reverteu um cenário de forte desvantagem em 2015 (-0,4206) para uma vantagem consolidada nos anos de 2020 e 2025 (superando +0,6100). Em contrapartida, a soja em grão apresentou uma deterioração contínua de sua posição relativa frente ao bloco europeu no mesmo período. Essa divergência indica que o Estado obteve êxito em reter parte do valor agregado da cadeia oleaginosa por meio do esmagamento local voltado à exportação. Adicionalmente, o setor sucroenergético, representado pelo açúcar, experimentou um salto singular, saindo de uma ausência total de vantagem comparativa nos anos iniciais para um índice altamente positivo ao final da série histórica.

A despeito desses avanços pontuais, os dados cristalizam a materialização da chamada "armadilha da commodity". O dado mais crítico e revelador da análise reside no colapso da competitividade do setor de papel e cartão, que despencou de uma vantagem altíssima em 2015 (+0,8294) para uma desvantagem total e absoluta em 2025 (-1,0000). Essa trajetória ilustra, na prática, o fenômeno da especialização regressiva: enquanto a exportação da matéria-prima bruta (celulose) atinge volumes e índices recordes, a indústria de transformação correspondente perdeu integralmente sua inserção competitiva internacional. Um processo análogo de perda de espaço competitivo frente ao bloco europeu é observado no milho, que reverteu seus índices positivos iniciais.

Em síntese, a evolução do IVCRS confirma a premissa central da pesquisa: a base produtiva regional consolida-se como uma potência inquestionável nos elos primários de suas cadeias, mas enfrenta barreiras e dificuldades estruturais severas para traduzir essa força primária em bens de maior complexidade e densidade industrial, reforçando a configuração econômica do Estado como um enclave exportador de matérias-primas. Conforme podemos ver a evolução agrupada da cesta dos produtos estudados no gráfico abaixo.

7 LIÇÕES DE INTEGRAÇÕES ANÁLOGAS

7.1 NAFTA e os Efeitos sobre o Agro Mexicano

O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em vigor desde 1º de janeiro de 1994, constitui a experiência mais amplamente documentada de integração entre uma economia agrária em desenvolvimento e países de alta renda. A analogia com o Acordo Mercosul–UE é imperfeita porque as economias envolvidas, os produtos, os níveis de proteção inicial e os mecanismos institucionais diferem significativamente, mas os padrões de ajuste setorial identificados oferecem lições valiosas para a análise do caso do MS.

O México, ao ingressar no NAFTA, possuía uma estrutura agroexportadora com vantagens comparativas em frutas e hortaliças, produtos intensivos em mão de obra barata e não em cereais ou produtos pecuários de escala. Após a implementação do acordo, as exportações agrícolas mexicanas para os EUA cresceram expressivamente: o valor das exportações agrícolas mexicanas para o norte saltou de aproximadamente US\$ 2,7 bilhões em 1993 para mais de US\$ 7 bilhões em 2003, e para mais de US\$ 25 bilhões em 2020 (Levy; Van Wijnbergen, 1995; OCDE, 2022).

Contudo, esse crescimento não foi uniformemente distribuído por setores nem resultou em diversificação da pauta. As exportações mexicanas para os EUA permaneceram concentradas nos setores em que o México já possuía VCR antes do NAFTA: frutas, vegetais e, posteriormente, produtos de agroindustrialização de baixa complexidade (como sucos e tomate processado). O setor de milho, em que o México também havia sido historicamente competitivo em variedades nativas, sofreu forte retração diante da concorrência do milho subsidiado norte-americano, que ingressou no mercado mexicano com custo médio 20–30% abaixo do milho local (Schlesinger, 2009).

Ademais, o caso do NAFTA revela um risco de 'maquiladorismo' ou, no caso específico de economias com forte viés extrativo como o MS, de consolidação de um 'enclave exportador'. Enquanto o México logrou uma industrialização periférica via montadoras que aproveitavam a proximidade geográfica, o Mato Grosso do Sul enfrenta o risco de nem sequer atingir esse estágio de montagem, limitando-se a ser um polo de extração de recursos naturais (soja, carne e celulose) com baixíssimo transbordamento tecnológico para o restante da economia regional. A lição do México é que, sem o fomento a um ecossistema de serviços e tecnologias de suporte

como as AgTechs e indústrias de máquinas, o Estado pode ver seu PIB crescer sem que haja uma sofisticação real da sua estrutura produtiva.

A lição crítica do NAFTA para o MS é dupla. Por um lado, a integração comercial amplificou e acelerou as vantagens comparativas já existentes, mas não criou novas. Os setores que cresceram no México eram aqueles em que o país já era competitivo antes do acordo; os setores novos não emergiram apenas pela abertura tarifária. Por outro lado, o NAFTA demonstrou que economias agroexportadoras podem permanecer presas em sua especialização primária mesmo após décadas de integração, caso as políticas complementares de industrialização agrária, certificação e inovação não sejam implementadas.

Para o MS, a implicação é que o Acordo Mercosul–UE, por si só, não transformará o Estado em exportador de carnes processadas ou de produtos de maior valor agregado. Essa transformação depende de um conjunto de políticas complementares como investimento em frigoríficos com tecnologia para processamento avançado, criação de marcas e denominações de origem para cortes premium, infraestrutura de frio para exportação de resfriados, que vão muito além do texto do acordo.

7.2 Acordo UE–Chile: Commodities Primárias vs. Valor Agregado

O Acordo de Associação UE–Chile, em vigor desde 2003, oferece um caso comparativo mais diretamente análogo ao Acordo Mercosul–UE, por envolver a União Europeia como parte e por incluir um país sul-americano com forte vocação agroexportadora. O Chile, ao assinar o acordo, possuía exportações agrícolas concentradas em fruta fresca, vinho, salmão e produtos do mar; todos com significativas vantagens comparativas.

Após mais de duas décadas de implementação, os resultados para o Chile são ambivalentes. Em termos de volume e valor exportados, o acordo gerou crescimento expressivo: as exportações agrícolas chilenas para a UE cresceram de aproximadamente US\$ 1,2 bilhões em 2003 para mais de US\$ 3 bilhões em 2022 (FAO, 2023). A diversificação setorial ocorreu, mas de forma limitada: os setores que cresceram eram predominantemente aqueles que já possuíam VCR antes do acordo. A novidade mais relevante foi o crescimento do segmento de vinhos, um produto de maior valor agregado, impulsionado não apenas pela abertura tarifária, mas também por investimentos em marca, certificação de origem e design de rótulo (Durán Lima; Silva, 2007).

É imperativo notar que a trajetória chilena no setor florestal guarda semelhanças preocupantes com o atual estágio de Mato Grosso do Sul. Apesar de ser uma potência global

em celulose através de gigantes como CMPC e Arauco, o Chile, após duas décadas de acordo com a União Europeia, não logrou êxito em converter significativamente suas VCR de pastas químicas em uma VCR robusta de papéis e cartões de alto valor agregado. Esse padrão reforça a tese de que a abertura comercial, por si só, não é capaz de romper a 'inércia da commodity' em setores de base florestal, sugerindo que o MS pode permanecer como um fornecedor de fibras brutas para a indústria de papel europeia caso não haja uma política industrial estadual agressiva de incentivo à transformação local

A experiência do vinho chileno oferece um modelo normativo interessante para o MS. O vinho chileno não é uma commodity indiferenciada: ao longo das décadas pós-acordo, as exportadoras chilenas construíram reputação de qualidade, desenvolveram denominações de origem geográfica protegidas e adaptaram seus produtos ao gosto europeu. Esse processo levou tempo e demandou investimentos públicos e privados em pesquisa enológica, marketing e logística de temperatura controlada, mas resultou em upgrade real da pauta exportadora para o MS, a pergunta equivalente é: qual produto sul-mato-grossense poderia ter trajetória análoga à do vinho chileno? A carne bovina premium especialmente cortes resfriados certificados como sustentáveis e rastreáveis, emerge como o candidato mais plausível. O mercado europeu já valoriza e paga prêmios significativos por carne com denominação de origem e atributos de sustentabilidade. A Cota Hilton, que oferece acesso a 10 mil toneladas com tarifa zero para cortes de maior valor (especialmente resfriados), funciona como laboratório para esse modelo de inserção diferenciada.

A analogia com o Chile também revela riscos. O processamento do vinho é relativamente simples e pode ser realizado em pequena e média escala; o processamento avançado de carne bovina requer investimentos industriais de grande escala, controle rígido de qualidade e cadeia de frio completa; barreiras à entrada que favorecem as grandes empresas frigoríficas e tendem a excluir produtores menores da cadeia de exportação premium.

7.3 Implicações Comparativas para o MS

A análise comparativa com o NAFTA e o Acordo UE–Chile permite extrair quatro implicações específicas para a trajetória exportadora do MS no contexto do Acordo Mercosul–UE.

A primeira implicação é a da persistência das especializações existentes. Tanto no caso mexicano (NAFTA) quanto no caso chileno (UE–Chile), a abertura comercial amplificou as vantagens comparativas preexistentes, mas não criou vantagens novas de forma autônoma. Para

o MS, isso significa que soja, celulose e carne bovina in natura continuarão sendo os produtos dominantes da pauta exportadora para a UE no médio prazo, mas não porque o acordo 'trava' o MS nessa posição, e sim porque as vantagens nesses setores são reais e substanciais, e a resposta dos agentes econômicos à abertura tarifária tende a reforçar os setores de maior retorno imediato.

A segunda implicação é o papel das políticas complementares. No caso chileno, o crescimento do vinho resultou de uma combinação de abertura comercial, investimento público em pesquisa vitivinícola, política de indicações geográficas e estratégia de marca nacional ('Chile, land of wine'). A transferência dessa lição para o MS implica que o aproveitamento do Acordo Mercosul–UE para a exportação de carne processada depende de ações do governo estadual e federal em rastreabilidade, certificação de sustentabilidade, pesquisa em qualidade de carne e marketing internacional.

A terceira implicação é o risco de aprofundamento das assimetrias internas. No México pós-NAFTA, o setor agroexportador que cresceu com o acordo era composto principalmente por grandes empresas verticalmente integradas, enquanto a agricultura familiar de subsistência sofreu concorrência crescente. Para o MS, a implementação das exigências do EUDR pode criar um 'agro de duas velocidades': grandes frigoríficos e produtores otimizados com capacidade de atender às exigências de rastreabilidade e certificação; e pecuaristas tradicionais, sem capacidade de adaptação, excluídos do mercado europeu.

A quarta implicação é a relevância do horizonte temporal. Tanto o NAFTA quanto o Acordo UE–Chile levaram 10 a 15 anos para produzir seus efeitos mais significativos sobre a estrutura da pauta exportadora. Para o MS, portanto, os impactos mais transformadores do Acordo Mercosul–UE devem ser esperados não nos primeiros anos pós-assinatura, mas no horizonte de 2030–2040. Essa perspectiva temporal tem implicações diretas para a política pública: as ações necessárias para capturar os benefícios do acordo no longo prazo devem ser iniciadas imediatamente, antes mesmo da plena vigência das disposições tarifárias.

Por fim, diferentemente do isolamento geográfico relativo que o Chile enfrentou no início do século XXI, o Mato Grosso do Sul possui a Rota Bioceânica como um vetor de equilíbrio estratégico. As lições das integrações análogas mostram que a dependência excessiva de um único bloco pode gerar vulnerabilidades severas. Para o MS, o Acordo Mercosul–UE deve servir como um balizador de qualidade e sustentabilidade: ao elevar seus padrões para atender ao exigente mercado europeu, o Estado automaticamente valoriza sua produção para o mercado asiático via Pacífico, utilizando a integração europeia como uma 'vitrine de sofisticação' para o resto do mundo."

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia buscou responder, com rigor metodológico e base empírica, a uma questão central para a economia de Mato Grosso do Sul: quais setores da pauta exportadora do Estado apresentam Vantagem Comparativa Revelada frente ao mercado europeu, e como o Acordo Mercosul–UE pode alterar essa competitividade? A partir do cálculo do IVCR de Balassa (1965) e do IVCRS de Laursen (1998), do mapeamento da arquitetura tarifária do acordo e da análise comparativa com as experiências do NAFTA e do Acordo UE–Chile, é possível sintetizar as principais conclusões.

Em primeiro lugar, o MS apresenta Vantagem Comparativa Revelada forte e estrutural em três setores: farelo de soja (IVCR estimado 4,1), celulose branqueada (IVCR 11,8) e carne bovina in natura (IVCR entre 6 e 9). Essas vantagens existem antes do acordo e independem de suas disposições tarifárias para os dois primeiros setores, uma vez que soja e celulose já possuem tarifa zero na UE. Para a carne bovina, o acordo representa a mudança mais relevante, com a criação de cota de 99 mil toneladas com tarifa de 7,5%.

Em segundo lugar, as vantagens comparativas do MS são reais e estruturais. E não são causadas por ineficiências de concorrentes europeus. O custo de produção de soja no MS é estimado entre 20% e 30% inferior ao custo europeu, e o de carne bovina entre 30% e 50% inferior. Mesmo em um cenário hipotético de eliminação de todos os subsídios da Política Agrícola Comum europeia, o MS manteria competitividade nas cadeias de grãos e bovinos. Essa conclusão reforça a robustez das VCRs identificadas e afasta a hipótese de que seriam artificialmente construídas pelas barreiras tarifárias vigentes.

Em terceiro lugar, o Acordo Mercosul–UE não 'manterá o MS como exportador de grãos' por determinação de suas disposições tarifárias simplesmente porque os grãos (soja, farelo) já têm acesso livre aos países estudados. A manutenção da especialização em commodities é uma tendência estrutural que decorre da força das VCRs existentes, não de limitações do acordo. Os mecanismos que poderiam estimular a diversificação para maior valor agregado como a eliminação de tarifas sobre óleo de soja, acesso ampliado para carne processada, estão presentes no acordo, mas são graduais e insuficientes por si sós para provocar a transformação.

Em quarto lugar, o principal obstáculo à captura dos benefícios do Acordo Mercosul–UE pelo MS não é tarifário, mas regulatório: o EUDR e os mecanismos de salvaguarda. Para a carne bovina, a conformidade ao EUDR exige rastreabilidade individual animal e georreferenciamento de pastagens exigências essas que demandam investimentos substanciais e política pública coordenada. Para a soja, as exigências são tecnicamente mais manejáveis,

mas demandam integração entre sistemas de monitoramento nacionais (CAR) e plataformas de verificação europeias. O risco de exclusão de pequenos e médios produtores das cadeias de exportação premium é real e deve ser endereçado com políticas específicas.

Em quinto lugar, a análise comparativa com o NAFTA e o Acordo UE–Chile demonstra que a transformação qualitativa da pauta exportadora demanda, além da abertura tarifária, um conjunto de políticas complementares: investimento em pesquisa e inovação aplicada (certificação de sustentabilidade, rastreabilidade tecnológica), estratégias de marca e denominação de origem, infraestrutura de exportação (cadeia de frio, logística de resfriados) e tempo onde os efeitos mais transformadores do acordo devem ser esperados no horizonte 2030–2040.

Com base nessas conclusões, propõem-se as seguintes recomendações de política pública para que o MS capture os benefícios potenciais do Acordo Mercosul–UE de forma estruturada:

1. Programa Estadual de Rastreabilidade Bovina: investimento do governo do MS e parceiros federais em sistema de identificação individual do rebanho bovino estadual, compatível com as exigências do EUDR, com ênfase em inclusão de médios e pequenos produtores nas cadeias certificadas.
2. Certificação de Origem e Sustentabilidade do Cerrado: criação de programa específico de certificação ambiental para a pecuária e a soja no Cerrado Sul-mato-grossense, com foco na comunicação ao mercado europeu de que a produção do MS ocorre predominantemente fora da Amazônia Legal e com taxas de desmatamento significativamente menores.
3. Programa de Exportação de Carnes Premium: incentivo público-privado à industrialização de cortes premium de carne bovina resfriada para o mercado europeu, aproveitando a Cota Hilton e a nova cota do Acordo Mercosul–UE. Isso inclui suporte a investimentos frigoríficos em câmaras de refrigeração, certificação de bem-estar animal e desenvolvimento de denominações de origem geográficas protegidas.
4. Diversificação Industrial do Complexo Soja: incentivo a investimentos em capacidade de esmagamento e refino de óleo de soja no MS, aproveitando a abertura tarifária para o óleo prevista no acordo. Isso inclui política de crédito industrial diferenciada para plantas de esmagamento que ampliem a capacidade instalada do Estado.
5. Desenvolvimento de Inteligência Comercial para o Mercado Europeu: fortalecimento da SEMADESC e da rede de câmaras de comércio do MS na Europa, com foco na identificação de nichos de mercado, parceiros importadores e tendências regulatórias. O mercado europeu

é mais exigente e heterogêneo do que os mercados asiáticos; capturar valor nele requer inteligência comercial especializada, não apenas competitividade de custo.

É importante registrar as limitações desta pesquisa. Os valores do IVCR apresentados são estimativas baseadas nos dados agregados disponíveis do ComexStat e nas Cartas de Conjuntura da SEMADESC, que não desagregam sistematicamente as exportações do MS por destino (UE vs. mundo) em nível de produto. O cálculo rigoroso do IVCR específico para o mercado europeu demandaria acesso direto aos microdados do ComexStat, com desagregação simultânea por estado de origem, código NCM e país de destino, para o período 2015–2025. Pesquisas futuras com acesso a esses dados poderão refinar substancialmente as estimativas aqui apresentadas.

Adicionalmente, a análise não incorpora o efeito dos subsídios agrícolas europeus sobre a competitividade relativa; um fator que exigiria modelagem econométrica mais sofisticada. A literatura sugere que, controlando pelos subsídios da PAC, a vantagem comparativa do Brasil em carne bovina e grãos é ainda mais acentuada do que indicam os índices de Balassa, o que reforça, em vez de contradizer, as conclusões desta monografia.

Em síntese, Mato Grosso do Sul possui vantagens competitivas reais, robustas e estruturais que sobreviveriam à eliminação das tarifas europeias. O Acordo Mercosul–UE não é, para o Estado, uma ameaça à competitividade e nem tampouco é uma solução automática para os desafios de diversificação e upgrading da pauta exportadora. Aproveitar o acordo para dar o salto qualitativo de exportador de grãos e carne bruta para exportador de derivados de maior valor agregado é uma possibilidade real, mas uma possibilidade que depende, em larga medida, de escolhas de política pública que vão muito além dos textos dos acordos comerciais.

REFERÊNCIAS

ABIEC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES. Relatório Anual da Pecuária 2025.

BALASSA, B. *Trade liberalisation and "revealed" comparative advantage*. Manchester School, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.

BCHIR, M. H. et al. *MIRAGE, a Computable General Equilibrium Model for Trade Policy Analysis*. CEPII, Working Paper, n. 23, 2003.

CAF – BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA. *Facilitação do comércio, infraestrutura e cadeias globais de valor. Resumo executivo*. Caracas: CAF, 2014.

CEPEA – CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. Análise de custos de produção da soja brasileira 2024. Piracicaba: ESALQ/USP, 2024.

CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia*. Brasília: CNA, jan. 2026. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/publicacoes/acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia>>. Acesso em: 25 mar. 2026.

CNN BRASIL. *Carne, soja e café: os setores beneficiados com o acordo Mercosul-UE*. São Paulo, 9 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/agro>>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CNN BRASIL. *Como o acordo Mercosul-UE beneficia o Brasil? Entenda*. São Paulo, 9 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/agro>>. Acesso em: 22 mar. 2026.

CONJUR – CONSULTOR JURÍDICO. *Rastreabilidade, sustentabilidade e direito: do Regulamento Europeu nas exportações de carne bovina*. São Paulo, 30 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 22 mar. 2026.

CONJUR – CONSULTOR JURÍDICO. *UE-Mercosul e o Regulamento EUDR: comércio e regulação ambiental*. São Paulo, mar. 2026. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 28 mar. 2026.

DORNELES, S. B.; DALAZOANA, K.; SCHLINDWEIN, M. M. *Análise do Índice de Vantagem Comparativa Revelada para o complexo da soja sul-mato-grossense*. Revista de Economia Agrícola, São Paulo, v. 60, n. 1, p. 5-15, jan./jun. 2013.

DURÁN LIMA, J. E.; SILVA, V. *El tratado de libre comercio Chile-UE: efectos sobre el comercio y las inversiones*. Santiago: CEPAL, 2007.

- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION.** FAOSTAT Trade Data 2023. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <<https://www.fao.org/faostat>>. Acesso em: 10 mar. 2026.
- FERREIRA, M. D. P.; VIEIRA FILHO, J. E. R.** *Inserção no mercado internacional e a produção de carnes no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476).
- GAZETA DO POVO.** *Acordo UE-Mercosul: vitórias, cotas e riscos para o agro*. Curitiba, 9 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/agronegocio>>. Acesso em: 20 mar. 2026.
- HINLOOPEN, J.; VAN MARREWIK, C.** *On the empirical distribution of the Balassa index*. Weltwirtschaftliches Archiv, v. 137, n. 1, p. 1-35, 2001.
- IEA – INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA.** *Análise do Índice de Vantagem Comparativa Revelada do complexo soja – estado de Mato Grosso do Sul*. Revista de Economia Agrícola, São Paulo, v. 60, n. 1, p. 5-15, jan./jun. 2013.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.** Efeitos macroeconômicos do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. Brasília: IPEA, 2024.
- KRUGMAN, P. R.** *Increasing returns, monopolistic competition, and international trade*. Journal of International Economics, v. 9, n. 4, p. 469-479, 1979.
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M.** *Economia Internacional: Teoria e Política*. 11. ed. São Paulo: Pearson, 2022.
- LAURSEN, K.** *Revealed comparative advantages and the alternatives as measures of international specialisation*. DRUID Working Paper, n. 98-30, 1998.
- LEVY, S.; VAN WIJNBERGEN, S.** *Transition problems in economic reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement*. American Economic Review, v. 85, n. 4, p. 738-754, 1995.
- PORTER, M. E.** *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- PREBISCH, R.** *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Nova York: ECLA, 1950.
- REGIÃO NEWS.** *Em ano de tarifaço dos EUA, Mato Grosso do Sul deve ter recorde de exportações*. Campo Grande, 9 dez. 2025. Disponível em: <<https://www.regiaonews.com.br/economia>>. Acesso em: 15 mar. 2026.
- SCHLESINGER, S.** *Promessas e perigos da liberalização do comércio agrícola*. Rio de Janeiro: FASE, 2009.
- SEMADESC – SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO MS.** Carta de Conjuntura do Comércio Exterior de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: SEMADESC, 2024. (jan. 2024).

SEMADESC. *Exportações de Mato Grosso do Sul batem recorde histórico e somam US\$ 10,7 bilhões em 2025.* Campo Grande: SEMADESC, jan. 2026. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ms.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2026.

SINGER, H. W. *The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries.* American Economic Review, v. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.

SOUZA, M. J. P.; ILHA, A. S. *Índices de Vantagem Comparativa Revelada e de Orientação Regional para alguns produtos do Agronegócio Brasileiro durante o período de 1994 a 2002.* Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 43, n. 4, p. 755-781, out./dez. 2005.

VICENSOTTI, J. M.; MONTEBELLO, A. E. S.; MARJOTTA-MAISTRO, M. C. *Competitividade brasileira no comércio exterior da carne bovina.* Revista IPecege, v. 5, n. 1, p. 7-18, 2019.

VINER, J. *The Customs Union Issue.* Nova York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

VOLLRATH, T. L. *A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage.* Weltwirtschaftliches Archiv, v. 127, n. 2, p. 265-280, 1991.

YU, R. et al. *A modified revealed comparative advantage index.* Journal of International Trade & Economic Development, v. 18, n. 3, p. 399-409, 2009

GASQUES, J. G. et al. *Crescimento e produtividade da agricultura brasileira: uma análise do Censo Agropecuário.* In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Orgs.). *Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário.* Brasília: Ipea, 2020. p. 39-59..