

O agronegócio nas relações comerciais Brasil-Estados Unidos¹

Marcos Sawaya Jank²
Leandro Gilio³
Cynthia Cabral Costa⁴
Marco Guimarães⁵

Resumo – Os Estados Unidos e o Brasil figuraram, em 2018, respectivamente, entre os maiores importadores e exportadores de produtos do agronegócio. No entanto, o Brasil respondeu por apenas 3% da demanda norte-americana, participação que decresce desde 2012, em contraposição à evolução positiva da inserção mundial brasileira no mesmo período. Este estudo buscou uma maior compreensão desse quadro, com uma análise descritiva de dados e um mapeamento dos fluxos de comércio e das barreiras comerciais que os produtos do agronegócio brasileiro enfrentam no mercado norte-americano. Os resultados evidenciaram que o Brasil não tem conseguido transpor níveis de proteção tarifária do mercado norte-americano de maneira efetiva, e isso pode estar associado à baixa abertura e ao alto nível de proteção do mercado interno brasileiro, o que dificulta a negociação de acordos preferenciais. Além disso, identifica-se que o Brasil poderia diversificar a pauta exportadora para aquele país, incentivando produtos de crescente demanda. De modo geral, as informações levantadas indicam que o Brasil possui grande potencial para melhorar sua atuação nesse mercado, mas precisa de uma visão mais estratégica para promover uma maior integração comercial.

Palavras-chave: comércio agrícola, comércio internacional, relação bilateral.

Agribusiness in Brazil and United States trade relations

Abstract – The United States and Brazil were, in 2018, respectively, among the largest importers and exporters in the world market for agribusiness products. However, when assessing the trade flow between these countries, it is noticed that Brazil corresponded to only 3% of North American demand, a participation that has been decreasing since 2012, in contrast to the positive evolution of the Brazilian world insertion in the same period. This study sought a greater understanding of this situation, performing a descriptive analysis of data, with a mapping of trade flows and trade barriers that Brazilian agribusiness products face in the North American market. The results showed that Brazil has not been able to transpose levels of tariff protection in the North American market effectively and this fact may be associated with the low opening and high level of protection of the Brazilian domestic market, which make it difficult to negotiate preferential agreements. In addition, it is identified that Brazil could seek greater diversification of the export basket for this country,

¹ Original recebido em 21/1/2020 e aprovado em 16/3/2020.

² Doutor em Administração, Livre-docente (USP), Insper - Centro de Agronegócio Global. E-mail: marcos.jank@insper.edu.br

³ Doutor em Economia Aplicada, Insper - Centro de Agronegócio Global. E-mail: leandrog3@insper.edu.br

⁴ Doutora em Economia Aplicada, Embrapa Instrumentação. E-mail: cynthia.costa@embrapa.br

⁵ Bacharel em Administração de Empresas, Insper - Centro de Agronegócio Global. E-mail: marcog1@insper.edu.br

encouraging products of increasing demand. In general, the information collected indicates that Brazil has great potential to improve its performance in this market, but needs a more strategic view in order to promote greater trade integration.

Keywords: agricultural trade, international trade, bilateral relations.

Introdução

Os Estados Unidos foram, em 2018, o terceiro maior importador (atrás da União Europeia e da Grande China) e o segundo maior exportador (atrás da União Europeia) em valor de produtos do agronegócio, tendo demandado US\$ 181,1 bilhões, ou 10,8% das importações mundiais, e ofertado US\$ 163 bilhões, ou 10,5% do total de exportações nesse mercado (Estados Unidos, 2019b). Já o Brasil ocupou posição de destaque entre os maiores exportadores do agronegócio em valor, com 5,3% ou US\$ 88 bilhões em 2018 (Estados Unidos, 2019b).

Sendo os EUA grande demandante e o Brasil grande ofertante nesse mercado, seria esperado que esses países tivessem sólida relação de fluxo de comércio, tendo em vista a importância brasileira no suprimento de grande parte das relevantes cadeias produtivas, como alimentação, bebidas, fibras e bioenergia, com competitividade e crescente inserção mundial (Jank et al., 2018). No entanto, o Brasil respondeu por apenas 3% da demanda norte-americana em valor importado de 2018, e sua participação tem decrescido desde 2012 (Estados Unidos, 2019b). Por que o Brasil não tem conseguido criar condições para uma participação mais relevante no importante mercado norte-americano de produtos do agronegócio?

É grande a carência de estudos científicos e técnicos sobre a relação de comércio entre Brasil e EUA, principalmente os que abordam o agronegócio. Trabalhos sobre as relações de comércio internacional brasileiras como um todo podem fornecer evidências da formação desse quadro.

Canuto et al. (2015) destacam que a economia brasileira é relativamente fechada ao mercado internacional. Thorstensen & Ferraz (2014)

identificam que o Brasil tem ficado isolado no cenário das crescentes negociações de acordos preferenciais de comércio (APC). Segundo os autores, isso tem provocado uma perda relativa de acesso do País a diversos mercados internacionais, em razão de preferências tarifárias, cotas agrícolas e redução de barreiras não tarifárias (BNTs), concedidas por parceiros comerciais a outros países, por meio da negociação de APC.

Em um estudo mais específico, Santo et al. (2012) avaliam que o espaço ocupado pelo Brasil no mercado norte-americano não corresponde às suas potencialidades e, entre as razões principais, os autores indicam a falta de direcionamento das exportações, a insuficiência de conhecimentos detalhados sobre os mercados em que o Brasil pode e deve aumentar sua participação e a falta de acordos, ações articuladas e objetivas por parte do governo em conjunto com o setor privado. Freitas (2016) mostra que há uma desconcentração das exportações brasileiras em redor de mercados relevantes nos EUA, evidenciando a perda de relevância desse mercado em termos das exportações agropecuárias brasileiras como um todo.

Assim, o entendimento não apenas das exportações do agronegócio brasileiro, mas também das importações dos EUA desse setor, é de grande relevância para que o País não perca sua posição e possa avançar em mercados menos explorados, como é o caso dos EUA. A importância desse setor para a economia brasileira é destacada pela condição de ele ser o mais integrado ao mercado internacional e o que vem sustentando o saldo positivo do balanço de pagamentos do País. Segundo Brasil (2019a), as exportações do agronegócio representaram, em média, 40% de todas as exportações brasileiras em 1997–2018.

Diante disso, este estudo lança foco específico sobre a relação de comércio entre o Brasil e os EUA – o agronegócio –, buscando compreender os entraves e as oportunidades para o Brasil ampliar o fluxo de comércio com aquele país. Freitas (2016) analisou o comércio do agronegócio entre Brasil e EUA, com o objetivo de identificar a relevância do mercado norte-americano para as exportações do Brasil. No entanto, não comparara as exportações brasileiras com as importações dos EUA nem as barreiras enfrentadas pelo Brasil. Já Brasil (2018) procurou detalhar as barreiras impostas no mercado americano para diversos produtos (agrícolas e não agrícolas). Contudo, além de não lançar foco específico sobre o agronegócio, não relaciona as barreiras com os fluxos de comércio observados nem identifica o valor importado no mercado americano, onde as barreiras são menores, como ocorre nos acordos preferenciais de comércio.

Método e dados

Como o foco aqui é a relação de comércio do agronegócio entre Brasil e EUA, a definição dos “produtos do agronegócio” adotada seguiu a classificação de produtos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Estados Unidos, 2020) para *Agricultural & Related Products*. Tal definição considera produtos agropecuários, oriundos da produção primária (“dentro da porteira”) e produtos processados de origem animal e vegetal, não contabilizando insumos agropecuários.

Foram utilizados dados de comércio do Global Agriculture Trade System (Gats), dos Estados Unidos (2019b). Alguns dados indisponíveis no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Usda) para 2018 foram complementados por dados da Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos (Usitc) (Estados Unidos, 2019c), seguindo os mesmos critérios de definição de agronegócio do Usda. Para a análise que relaciona importações e tarifas, o detalhamento das linhas tarifárias (LT) foi a dez dígitos

e considerou todas as origens de cada LT, com os dados da Usitc (Estados Unidos, 2019c). Os dados de tarifas consideraram todos os acordos e concessões dos EUA discriminados para cada linha tarifária, obtidos em Usitc (Estados Unidos, 2019c), e as cotas tarifárias foram obtidas em WTO (2019). Dados de apoio doméstico foram obtidos em WTO (2019) e OECD (2019).

Para analisar as tarifas dos produtos do agronegócio nos EUA, foi necessário transformá-las para equivalente *ad valorem* (EAV), já que várias tarifas são específicas. O valor unitário de importação (calculado ao nível de seis dígitos das linhas tarifárias) foi utilizado para essa transformação. A análise foi feita com todas as tarifas na mesma unidade: percentual do preço importado.

As médias tarifárias foram feitas de maneira ponderada, ou seja, multiplicando cada valor de tarifa aplicada pela participação do valor importado na linha correspondente, no total importado das linhas tarifárias consideradas para a média.

Resultados e discussão

Os fluxos comerciais do agronegócio e a relação entre o Brasil e os EUA

As Tabelas 1 e 2 mostram a evolução das importações e exportações, respectivamente, por país e agrupamentos regionais, de 2008 a 2018, em US\$ a valores correntes. Os EUA ocupam a terceira posição entre os maiores importadores, abaixo da União Europeia e da Grande China (China e Hong Kong). Destaca-se também a dinâmica de evolução do mercado norte-americano diante do restante do mundo, com taxa de crescimento anual composta (CAGR) de 5%, similar à de regiões emergentes e com alta taxa de crescimento em período recente, como o Oriente Médio (5,7%), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) (5,2%) e a Coreia do Sul (4,7%).

Tabela 1. Importações mundiais do agronegócio, por países e regiões principais demandantes (US\$ bilhão, a preços correntes, de 2008 a 2018).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Participação em 2018 (%)	CAGR 2008-2018 (%)
União Europeia	186	150,7	164	198	187	191	196	176	178	189	200	12,0	1,2
China e Hong Kong	84	77	106	140	155	167	175	162	158	177	191	11,4	8,6
EUA	120	104	119	139	146	152	162	163	167	168	181	10,8	5,0
Asean	58	51	67	86	89	91	96	92	97	89	88	5,3	5,3
Oriente Médio	66	42	64	71	74	99	108	87	90	94	81	4,8	5,7
Japão	79	66	76	93	92	86	82	74	73	78	81	4,8	0,1
África	57	54	64	93	83	79	81	66	62	71	43 ⁽¹⁾	2,6	-1,0
Coreia do Sul	24	20	24	32	31	31	33	31	31	34	37	2,2	4,7
México	25	20	23	29	27	29	30	28	28	30	31	1,9	3,1
Rússia	34	29	35	41	42	45	42	27	27	29	31	1,9	-1,9
Total	1.320	1.125	1.291	1.579	1.571	1.654	1.686	1.523	1.530	1.628	1.670⁽¹⁾		

⁽¹⁾ Informações para alguns países indisponíveis para 2018 até o fechamento deste estudo.

Fonte: elaborado com base em Estados Unidos (2019b) e Nações Unidas (2019).

Tabela 2. Exportações mundiais do agronegócio, por países e regiões principais demandantes (US\$ bilhão, a preços correntes, de 2008 a 2018).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Participação em 2018 (%)	CAGR 2008-2018 (%)
União Europeia	130	112	130	157	161	178	181	159	161	173	181	10,9	3,9
EUA	131	112	133	159	163	167	175	156	158	161	163	9,8	2,9
Asean	120	99	133	178	170	164	167	151	151	125	138	8,3	1,5
China	55	52	65	78	82	88	93	92	95	98	93	5,6	6,9
Brasil	61	56	66	84	85	89	85	77	74	84	88	5,3	3,3
Canadá	50	41	47	54	58	62	65	61	61	56	66	4,0	3,5
África	45	44	50	60	56	57	63	60	61	66	57 ⁽¹⁾	2,8	1,2
Mercosul (exc. Brasil)	46	36	43	54	55	56	53	46	49	49	46	2,3	7,3
Índia	21	16	23	34	43	47	43	35	33	39	39	2,1	8,3
México	16	16	18	22	22	24	26	27	29	33	35	2,0	8,2
Rússia	16	14	13	18	23	23	26	22	23	28	33	10,9	3,9
Total	1.277	1.117	1.284	1.577	1.595	1.682	1.706	1.520	1.549	1.624	1.664⁽¹⁾		

⁽¹⁾ Informações para alguns países indisponíveis para 2018 até o fechamento deste estudo.

Fonte: Estados Unidos (2019b).

No caso das exportações mundiais do agronegócio, os EUA estão na segunda posição, com 10,5% do mercado exportador, atrás apenas da União Europeia – os EUA são o maior exportador quando se desconsiderar blocos regionais. O Brasil também está em posição de relevância, com 5,3% de representatividade.

Com foco mais específico sobre o Brasil e os EUA, a Figura 1 mostra a evolução da participação em valor dos EUA nas importações do agronegócio mundial e a evolução da participação de produtos brasileiros no valor importado por aquele país. No período, houve crescimento da participação norte-americana nas importações mundiais, concomitantemente à queda de participação brasileira, notadamente a partir de 2012. Em 2018, o Brasil respondeu por apenas 3% da demanda norte-americana, enquanto, no mundo, no mesmo ano, sua participação foi de 5,3%. Esse resultado evidencia que o Brasil tem se tornado cada vez menos relevante no mercado norte-americano, em contraposição ao crescimento das exportações e representatividade dos produtos do agronegócio brasileiro no contexto mundial.

A Tabela 3 mostra os principais mercados de origem das importações do agronegócio nos EUA (agregações regionais e países principais) em 2008–2018. Verifica-se que os EUA apresentam

grande diversificação com relação às origens de importação de produtos do agronegócio. Enquanto Canadá, México, América Latina (com exceção do Brasil) e Asean exibem evolução significativa, o Brasil mantém certa estagnação em valor total desde 2011, com perda de participação relativa ao longo do período.

A Figura 2, que mostra a pauta de exportações brasileiras para os EUA, e a Figura 3, sobre a evolução dos principais produtos importados pelos EUA, indicam aspectos que podem contribuir para a estagnação brasileira. O Brasil concentrou suas exportações para os EUA em um grupo restrito de produtos: produtos florestais, café, complexo sucroalcooleiro, suco de laranja, carne bovina e fumo responderam por 76,6% do total exportado em 2018 (Figura 2). Além disso, é baixa a participação do País em grupos de produtos de maior crescimento no mercado norte-americano, com exceção para produtos florestais (Figura 3).

Ressalta-se que os EUA são concorrentes do Brasil em diversos mercados, com destaque para soja, milho, algodão e carnes. Quando se consideram apenas os dez principais grupos de produtos da pauta de exportações do agronegócio brasileiro, por ordem de valor – complexo soja, complexo sucroalcooleiro, carne bovina, carne de frango, complexo milho, produtos flo-

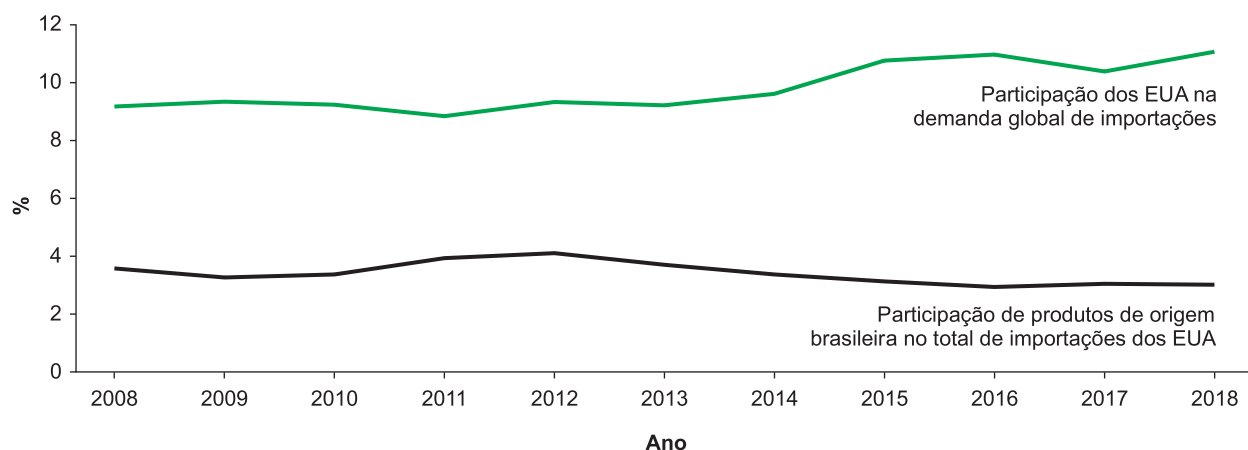


Figura 1. Participação brasileira no valor de importações do agronegócio dos EUA e participação dos EUA no total do valor de importações mundiais do agronegócio em 2008–2018.

Fonte: Estados Unidos (2019b).

Tabela 3. Importações dos Estados Unidos por países e regiões mais relevantes selecionados (US\$ bilhão, a preços correntes, de 2008 a 2018).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Canadá e México	40,5	34,9	40,0	45,2	48,3	53,1	57,2	57,8	61,3	58,4	62,1
União Europeia	21,8	18,9	20,4	22,9	23,6	25,3	26,6	27,7	28,8	30,2	32,9
América Latina (exc. Brasil)	17,1	15,8	16,6	20,4	20,9	22,1	23,0	23,2	24,2	24,2	24,6
Asean	14,2	11,3	14,5	18,8	16,7	16,0	16,9	15,8	16,0	17,2	20,0
China	9,1	7,7	9,1	10,0	10,9	11,0	11,4	11,5	11,3	10,8	12,1
Sul da Ásia	2,3	1,8	2,3	3,8	6,6	5,2	5,3	4,8	4,4	5,7	5,9
Brasil	4,3	3,4	4,0	5,4	6,0	5,6	5,4	5,1	4,9	5,1	5,4
Austrália	2,6	2,5	2,5	2,5	2,8	2,9	4,0	4,5	3,3	3,4	3,3
Japão e Coreia do Sul	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6	1,7	1,9	1,9	2,0
Oriente Médio	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,7	1,6	1,7
Outros	6,6	6,2	7,1	7,8	7,8	8,0	8,9	9,7	9,7	10,1	10,8

Fonte: Estados Unidos (2019b).

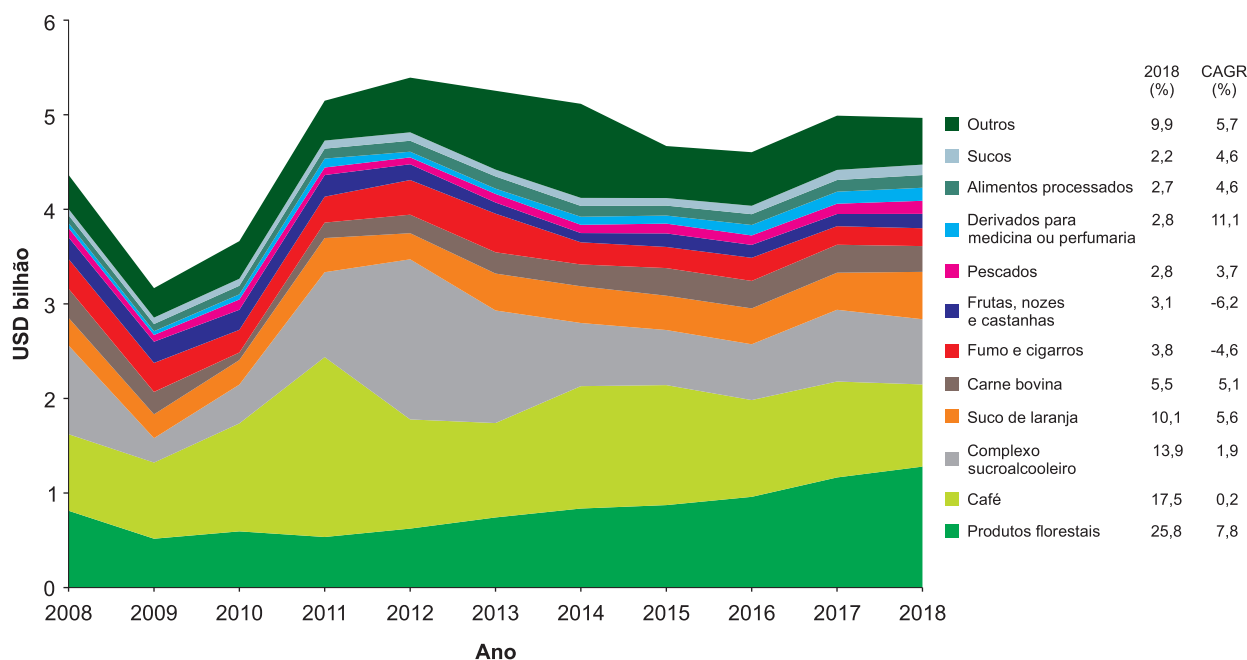


Figura 2. Principais grupos de produtos exportados do Brasil para os EUA, crescimento médio do período e participação no total de produtos importados.

Fonte: Estados Unidos (2019b).

restais, suco de laranja, tabaco, algodão e carne suína –, verifica-se que o Brasil exportou o total de US\$ 75,2 bilhões em 2018 (Estados Unidos,

2019b). Considerando os mesmos grupos, os EUA exportaram US\$ 73,5 bilhões, o que indica elevado grau de concorrência entre esses países

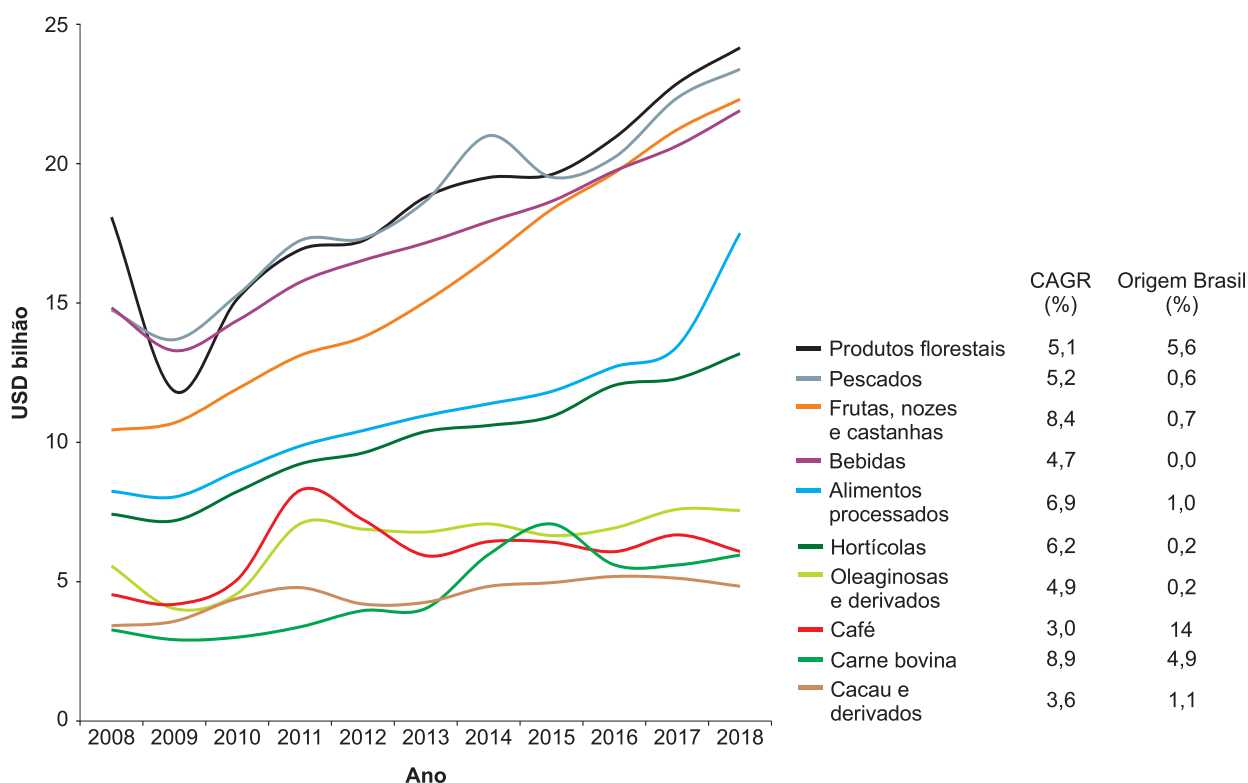


Figura 3. Principais grupos de produtos importados pelos EUA, crescimento médio do período e participação brasileira.

Fonte: Estados Unidos (2019b).

e similaridade nas respectivas pautas de exportação do setor.

No entanto, a balança comercial do agronegócio (Figura 4) mostra grande diferença entre eles. Os EUA exibem maiores valores de exportação, mas também de importação, mantendo um saldo comercial mais equilibrado, que se tornou deficitário desde 2015, com a evolução de suas importações e queda das exportações. Já o Brasil se mostra bastante fechado com relação à entrada de produtos estrangeiros, seguindo com saldo positivo e crescente de 2016 a 2018. Segundo dados dos Estados Unidos (2019b), o Brasil apresenta baixa diversidade de produtos e baixos volumes de importação, com as importações, em 2018, concentrando-se principalmente em etanol (58% do total importado pelo País em valor, com origem principal norte-americana). Segundo Jank et al. (2018), dos cinco maiores exportadores mundiais do agronegócio

(União Europeia, Estados Unidos, China, Brasil e Canadá), apenas o Brasil não integra a lista dos maiores importadores, o que dificulta a negociação de acordos comerciais bilaterais especificamente voltados a esse mercado.

Nível de proteção do mercado norte-americano no agronegócio: subsídios e barreiras comerciais

Políticas de proteção de mercado são divididas entre as de apoio à produção doméstica e as barreiras de acesso – tarifárias e não tarifárias.

A Figura 5, que mostra a evolução dos recursos destinados pelos EUA para seus programas de apoio doméstico em 2008–2018, aborda a questão de duas maneiras: a primeira refere-se aos valores notificados na Organização Mundial de Comércio (OMC) de apoio doméstico, divididos em caixa verde (subsídios permitidos, que

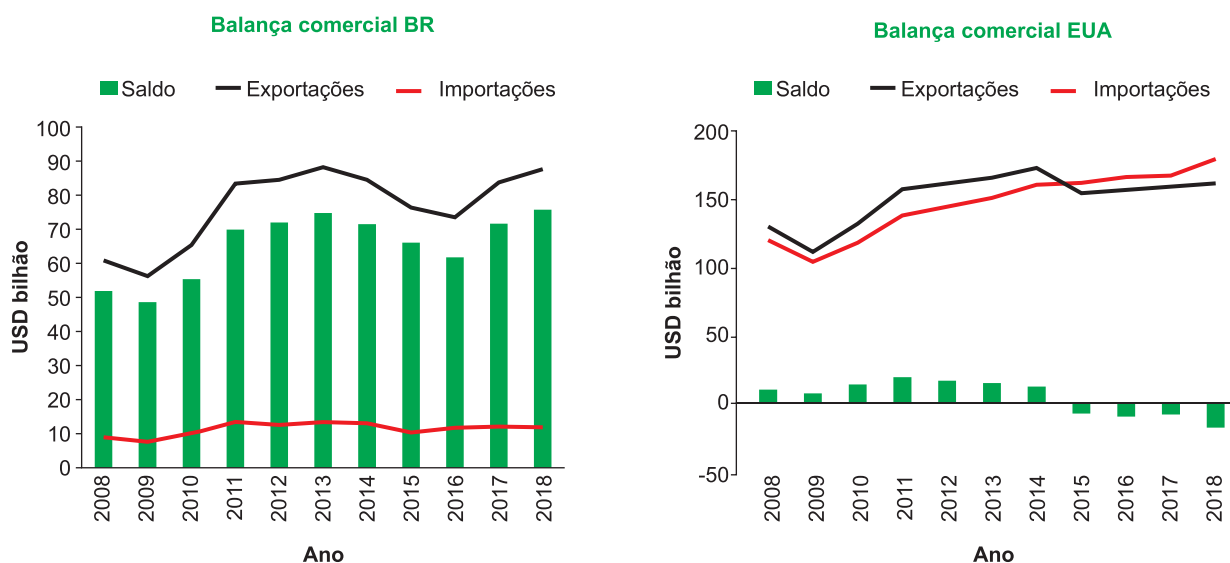


Figura 4. Balança comercial do Brasil e dos EUA no agronegócio, de 2008 a 2018 (US\$, a preços correntes).

Fonte: Estados Unidos (2019b).

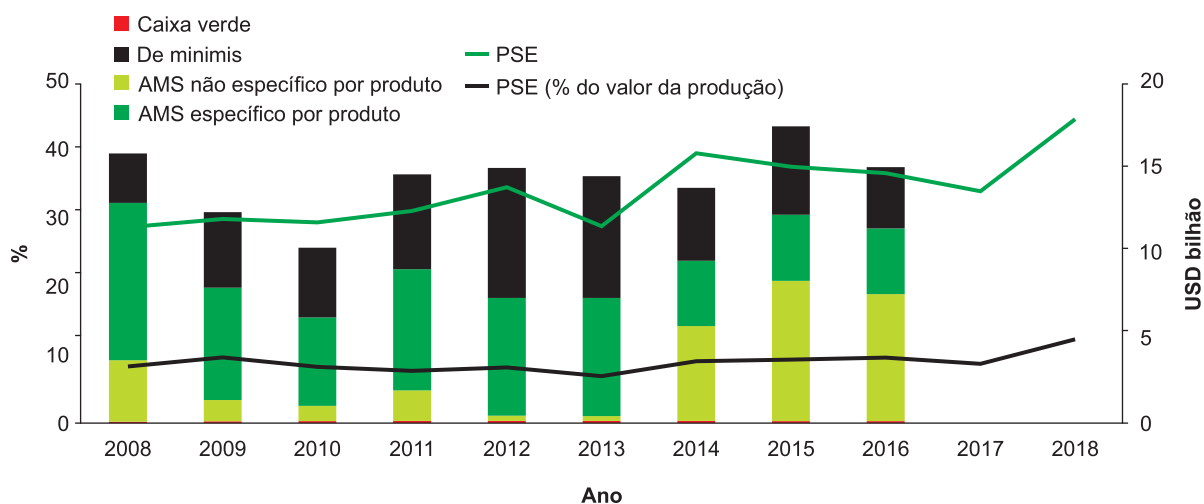


Figura 5. Evolução do apoio doméstico dos EUA: dados do Suporte Equivalente ao Produtor (PSE) e notificações na OMC.

Fonte: elaborado com base em OECD (2019) e WTO (2019).

não distorcem o comércio), caixa azul (subsídios distorcivos, mas ficam isentos de disciplina, pois estão atrelados a medidas de controle de oferta) e caixa amarela (subsídios distorcivos sujeitos a disciplinas e tetos máximos), além do “*de minimis*” (inferior a 5% *ad valorem*)⁶. A segunda inclui não

apenas esses valores de apoio doméstico, mas também as demais barreiras impostas pelos EUA que resultam em um nível de proteção para o produtor doméstico. Essa medida é conhecida como estimativa de Suporte Equivalente ao Produtor⁷ (PSE), calculada pela Organização para

⁶ Na época da redação deste estudo as notificações mais recentes referiam-se a 2016.

⁷ Tradução livre de *Producer Support Estimate*, mantida a sigla original em inglês (PSE), amplamente utilizada na literatura.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O PSE é descrito na Figura 5 tanto em valor monetário quanto em percentual em relação ao valor produzido.

Quanto ao PSE, houve crescimento do nível do equivalente subsídio ao produtor agrícola norte-americano, com um pico em 2018. De modo geral, não houve no período de análise uma redução nos níveis de suporte ao produtor nos EUA.

Já para os valores de apoio notificados na OMC, o montante dos subsídios não distorcivos (caixa verde) foi irrelevante sobre o montante de subsídios no período. Verifica-se também o valor significativo do “*de minimis*” ao longo do período e, da mesma maneira, é alto o subsídio de caixa amarela. Mudanças na *Farm Bill* (políticas de apoio à produção agrícola americana) na última década permitem observar, em 2014, parte do valor da caixa amarela migrando como sendo subsídio de caixa azul. Este último é descrito para subsídios oferecidos, mas que não se enquadram como específicos para algum produto.

Em relação aos subsídios específicos por produto (caixa amarela e “*de minimis*”), os produtos que receberam os maiores montantes foram: milho, açúcar, soja, trigo, algodão e produção animal (WTO, 2019). Os produtos lácteos, que até 2013 estavam entre os mais subsidiados, perderam esse título depois da reforma da *Farm Bill*. Continuaram sendo subsidiados, mas de maneira mais indireta, a partir de seguros recebidos, não se enquadrando em subsídio a produto específico – mudança do tipo de subsídio de caixa amarela para caixa azul.

Importante notar que, entre os produtos mais subsidiados, estão produtos dos quais o Brasil também é grande produtor e exportador: milho, açúcar, soja, algodão e carnes. A Figura 6 mostra o valor exportado pelo Brasil dos produtos do agronegócio agrupados em categorias e o valor importado pelos EUA. Comparando esses valores, nota-se a falta de coincidências entre

eles, ou seja, produtos altamente exportados pelo Brasil não são demandados pelos EUA, como soja, milho, frango e têxteis. Essa baixa demanda pode ser também justificada, entre outros, pelos altos níveis de subsídios.

Entre os produtos coincidentes (importantes na pauta de importação dos EUA e de exportação do Brasil), identificam-se oito grupos principais: produtos florestais (madeira e borracha), café, carne bovina, setor sucroalcooleiro, carne suína, outras carnes, suco de laranja e fumo e cigarro. Entre eles, quatro recebem altos níveis de apoio doméstico em subsídios: carne bovina, setor sucroalcooleiro, carne suína, e fumo e cigarros (WTO, 2019).

Na Figura 6, a média foi obtida de maneira ponderada pelo valor importado em cada linha tarifária. Os valores das tarifas máximas dentro de cada grupo indicam a existência de picos tarifários naquele mercado.

Entre os produtos com maiores níveis de proteção tarifária estão os sujeitos a cotas tarifárias, ou *Tariff Rate Quota* (TRQ)⁸. Esses casos cobrem principalmente produtos já identificados com altos níveis de subsídios e estão dentro destes grupos: carne bovina, complexo sucroalcooleiro e lácteos. Cacau e tabaco também estão sujeitos a TRQs. No mercado americano, exceto tabaco, todos os produtos sujeitos a TRQs contam também com uma proteção adicional, que são as salvaguardas especiais⁹ (SSG).

Observa-se também na Figura 6 que as tarifas médias aplicadas são baixas. Isso ocorre porque as médias foram calculadas de maneira ponderada, em que o peso é maior nas linhas com maiores valores de importação, as quais ocorreram em linhas tarifárias: com tarifas menores, dentro da cota em que as tarifas são menores ou porque, e principalmente, as importações ocorrerem predominantemente em condições de tarifas preferenciais oriundas de APC, que são inferiores às aplicadas aos países fora do acordo.

⁸ As linhas tarifárias sujeitas a cota tarifária e a identificação das linhas intra e extracota foram obtidas segundo informações do *Consolidate Tariff Schedule* (CTS) da OMC (WTO, 2019).

⁹ Ver Costa & Burnquist (2018) e Costa et al. (2019).

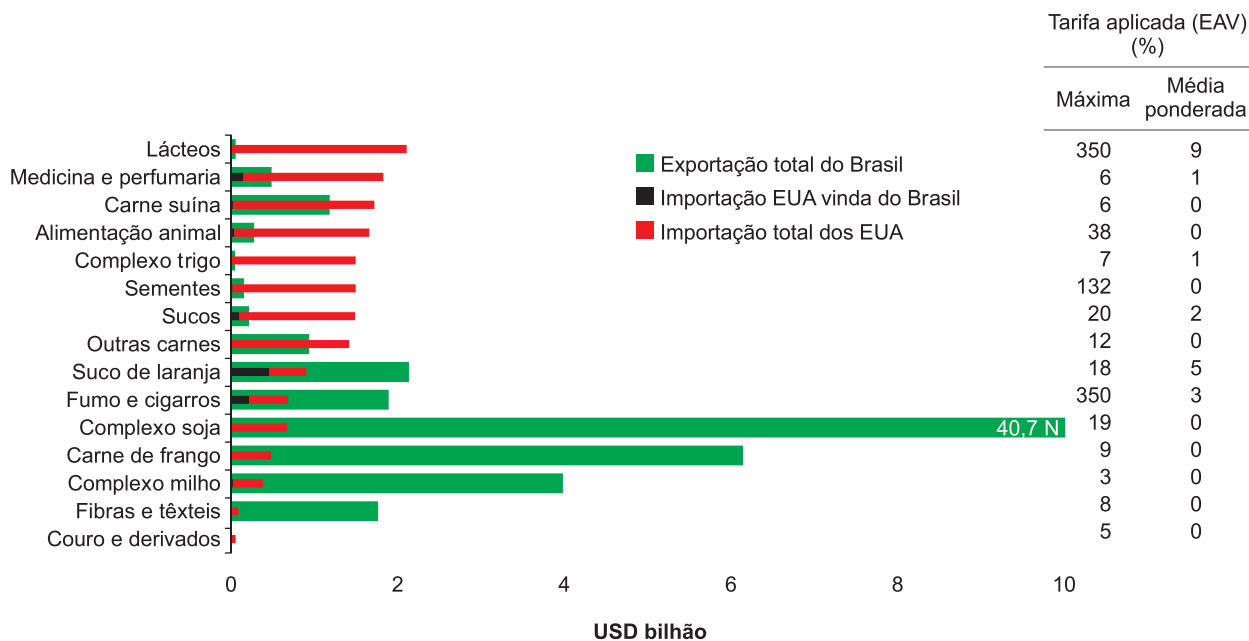
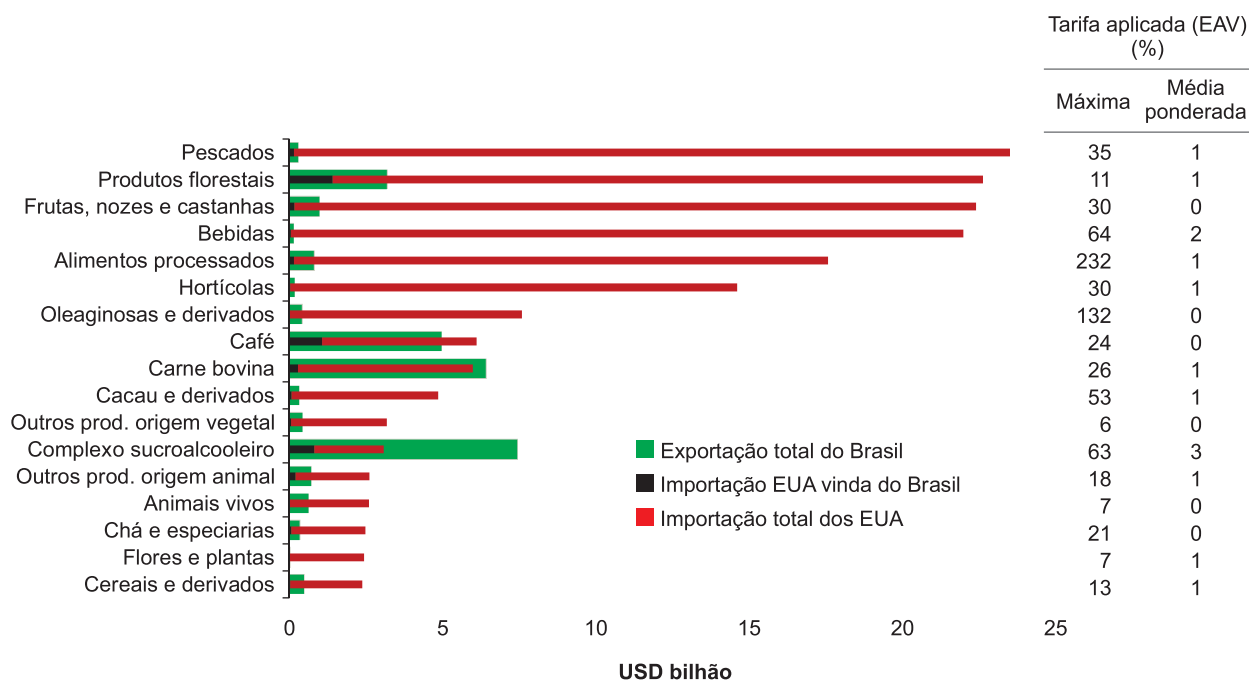


Figura 6. Valor das importações dos EUA (total e originado do Brasil) e das exportações do Brasil para os grandes grupos de produtos do agronegócio e tarifa EAV máxima e média ponderada pelo valor importado.

Nota: as tarifas dos EUA foram “ad valorizadas” pelo valor unitário de importação do ano.

Fonte: elaborado com base em Brasil (2019a) e Estados Unidos (2019c).

Os EUA possuem 14 acordos comerciais vigentes¹⁰ e concessões unilaterais para outros seis grupos de países (GSP – *Generalized System of Preferences*; AGOA – *Africa Growth and Opportunity Act*; LDC – *Least Developed Countries*; CBI – *Caribbean Basin Initiative*; ATPA – *Andean Trade Preference Act*; CBTPA – *Caribbean Basin Trade Partnership Act*). Esses acordos e concessões reduzem significativamente as tarifas para os produtos do agronegócio importados, e com grande abrangência: das importações do agronegócio sujeitas a tarifas realizadas pelos EUA em 2018 (51% do total das importações do agronegócio do país em 2018), 64% ocorreram sob condições de tarifas preferenciais (incluindo produtos sujeitos a TRQs), geralmente nulas ou próximas de zero.

As importações com origem brasileira se beneficiam pelo fato de o País ser integrante do grupo GSP – o Brasil fez uso de preferências concedidas unilateralmente pelos EUA, que corresponderam a cerca de 17% do total das importações norte-americanas em valor de produtos do agronegócio de origem brasileira. Ou seja, o Brasil faz uso das preferências no mercado americano numa proporção muito inferior ao que os EUA importam sob regime preferencial, que é da ordem de 33%. Porém, a concessão para o GSP vence em 2022, e a permanência nele dependerá de sua renovação (Brasil, 2018). O País pode perder as preferências concedidas (ou renovadas) no âmbito da GSP caso seja aprovado como membro da OCDE (Brasil, 2019b).

A Tabela 4 organiza as informações sobre barreiras tarifárias de acesso a mercado nos EUA e as relaciona ao volume importado. As importações foram divididas em três grupos: (i) linhas tarifárias com tarifa zero; (ii) linhas tarifárias com tarifa maior que zero, mas sem TRQ, divididas em importações com tarifa preferencial (tarifa zero para mercado preferencial) e sem preferência (tarifa maior que zero); e (iii) linhas tarifárias com TRQ. Neste último grupo,

há tarifas diferentes intra e extracota para cada produto e, portanto, ambas foram descritas, bem como subdivididas, em importações com e sem tarifa preferencial. Essa organização foi feita tanto para as importações totais do agronegócio nos EUA quanto para as importações com origem do Brasil, de maneira a destacar a importância das exportações do Brasil nas importações dos EUA em cada condição.

A Tabela 4 mostra que os maiores valores de importação do agronegócio norte-americano estão em linhas tarifárias com tarifas zero ou baixas. A tarifa média ponderada (TMP) do valor das importações dos EUA nas duas primeiras colunas é igual a zero e na terceira coluna é de 4%. Dessa maneira, verifica-se que o Brasil exibe maior participação (*share*) no grupo das tarifas do tipo sem preferência. Enquanto a participação do Brasil foi de 3% e 1,7% nas importações dos EUA sob tarifa zero para todos os países ou apenas para aqueles sob regimes preferenciais, respectivamente, nas importações com tarifa superior a zero (exceto cotas tarifárias) a participação brasileira subiu para 5,4%. Portanto, evidencia-se que o País não vem conseguindo transpor as barreiras tarifárias com os EUA ou não tem feito esforço na busca por acordos preferenciais.

Dos produtos coincidentes entre os mais importados pelos EUA e os mais exportados pelo Brasil identificados anteriormente – produtos florestais, café, carne bovina, setor sucroalcooleiro, carne suína, outras carnes, suco de laranja e fumo e cigarro –, o Brasil já participa de maneira expressiva no mercado norte-americano com produtos florestais (madeira e borracha), café e suco de laranja. Esses produtos possuem baixo nível de proteção, com tarifas médias aplicadas ponderadas de 0%, 0% e 10%, respectivamente. Portanto, o valor das importações do Brasil para os EUA dentro do grupo (i) refere-se principalmente a café e produtos florestais. Ainda no grupo (i), estão também produtos como carne suína e café torrado (a grande inserção brasileira

¹⁰ Países com acordos comerciais em vigor nos EUA: Cafta-DR (República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua); Coreia; Nafta (México e Canadá); Austrália; Bahrain; Chile; Colômbia; Israel; Jordânia; Marrocos; Omã; Panamá; Peru e Cingapura.

Tabela 4. Participação por modalidade tarifária sobre o valor total importado e tarifas médias ponderadas (TMP), em *ad valorem* (%), para os produtos do agronegócio em 2018 nos EUA.

	(i) Tarifa zero	(ii) Tarifa aplicada		(iii) Cota tarifária (TRQ)				Total
		c/p	s/p	intra, c/p	intra, s/p	extra, c/p	extra, s/p	
Total das importações do agronegócio dos EUA								
Participação no total importado (%)	48	30	16	3	1,5	0,8	0,5	100
TMP	0	0	4	0	4	1	22	0,8
Importações dos EUA com origem do Brasil								
Participação no total importado (%)	47	17	29	<0,1	7	<0,1	0,3	100
TMP (do importado do Brasil)	0	0	5	0	5	0	54	1,8
Share do Brasil nos EUA (%)	3	1,7	5,3	0,05	15	0,3	1,5	3

Notas: c/p – com preferência; s/p – sem preferência; TMP – tarifa EAV, média, ponderada pelo valor importado em cada linha tarifária.

Fonte: elaborado com base em Estados Unidos (2019c).

nesse mercado se concentra no café verde). Esses produtos exibem alto potencial de crescimento na pauta de exportação brasileira, mas baixa participação na demanda norte-americana. Para o primeiro caso (carne suína), há a ocorrência de barreiras não tarifárias, muito relacionadas a questões sanitárias e à habilitação para o atendimento ao mercado. O Brasil possui apenas uma planta habilitada para a exportação de carne suína para o mercado norte-americano, mas as elevadas exigências com relação ao produto brasileiro e os custos relacionados podem prejudicar a rentabilidade e o interesse do produtor (Brasil, 2019b). Já no caso do café torrado, a cadeia produtiva atualmente é voltada essencialmente ao mercado interno; para o foco exportador, é necessária uma maior organização da atividade, considerando a busca por melhores *blends* para atender ao mercado externo e a valorização da imagem do produto brasileiro (Rati, 2015).

No grupo (ii), as exportações brasileiras concentram-se, além do suco de laranja, em produtos florestais, frutas e castanhas, etanol (grupo sucroalcooleiro) e carne bovina (processada). Destacam-se produtos com potencial de crescimento das exportações: albuminas e gelatinas, sucos de frutas, mel, óleos essenciais e

alimentos processados. O fortalecimento e a expansão das exportações do Brasil para os EUA, nesses e em outros produtos potenciais, mas sujeitos a restrições e tarifas, dependem de duas ações complementares: a busca por acordos comerciais para a redução tarifária e a abertura de mercado com base em estudos de viabilidade sanitária, fitossanitária e técnica.

No primeiro caso, destaca-se a demanda imediata pela manutenção das atuais tarifas preferenciais do SGP, mas com base em um acordo comercial de modo que tais preferências não corram o risco de serem perdidas (pela não renovação das preferências ou pela possível inserção do Brasil na OCDE). Além disso, o País poderia avaliar novos acordos potenciais dentro do contexto da demanda norte-americana, buscando maior inserção nesse mercado com produtos que sejam estratégicos ao agronegócio brasileiro. Entre os principais produtos a serem negociados que estão inseridos no grupo (ii) estão, além dos já beneficiados pelos EUA com o SGP, também produtos como suco de laranja e frutas.

O segundo caso – abertura de mercado com base em estudos de viabilidade sanitária, fitossanitária e técnica – refere-se às barreiras não

tarifárias, frequentemente entendidas como a imposição de determinada restrição às importações já em curso. Entretanto, para que a importação de determinados produtos do agronegócio (produtos in natura que podem transportar pragas e doenças) ocorra, os países têm o direito de fazer uma verificação prévia da ausência do perigo de introdução de pragas e doenças nos parceiros comerciais. Assim, os países, principalmente os desenvolvidos, usam dessa prerrogativa e tornam lentos os processos de abertura de importação para determinados produtos. Tais liberações ocorrem sob os mesmos argumentos sanitários, fitossanitários e técnicos que as restrições.

A liberação das importações dos EUA por produto e país é feita pelo Serviço de Inspeção de Saúde Animal e Vegetal (Aphis – *Animal and Plant Health Inspection Service*). Uma pesquisa nesse órgão dá uma dimensão do quanto o Brasil está em desvantagem em relação a, por exemplo, países da América Latina. No caso de produtos vegetais, em outubro de 2019, enquanto o Brasil possuía liberação para 64 itens, Colômbia, Chile, Peru, Nicarágua e Guatemala possuíam, respectivamente, para 99, 115, 122, 135 e 150 itens (Estados Unidos, 2019a).

Dos produtos importados pelos EUA com TRQ, que são aqueles agrupados no grupo (iii) da Tabela 4, apenas a carne bovina aguarda liberação, que já ocorreu para várias plantas (frigoríficos) do País. Entretanto, a liberação está suspensa (embargo) por tempo indeterminado há cerca de dois anos¹¹.

Verifica-se na Tabela 4 que o grupo (iii), de produtos sujeitos a TRQs, é o menos importante em valor importado nos EUA. Nesse caso, as importações ocorrem principalmente até o limite definido pela cota, chamada importação intracota, em que o nível da tarifa é geralmente baixo ou zero (tarifa intracota). Acima do limite, a importação daqueles produtos está sujeita a uma tarifa mais elevada (tarifa extracota) e, por isso, geralmente o volume importado é pequeno.

A Tabela 4 mostra informações resumidas sobre a tarifa e o volume importado nas modalidades intra e extracota. Apesar de parecer menos importante pelos dados das importações passadas dos EUA, esses produtos merecem destaque, pois são os mais protegidos para a entrada naquele país. E é esse alto nível de proteção que justifica os baixos valores importados. Assim, atenção especial deve ser dada a esse grupo, principalmente para os produtos cujas exportações o Brasil tem condições de aumentar.

Atualmente, desse grupo, o Brasil exporta açúcar (bruto e refinado), fumo, cacau em pó, leite condensado e creme de leite. Além das tarifas extracota, o grupo está sujeito à aplicação de SSG (o tabaco é a única exceção).

Dada a grande participação do Brasil nas importações dos EUA em produtos sujeitos a TRQs (7,5% do total importado do País em 2018), negociações de redução da tarifa extracota é o item que pode gerar o maior ganho para as exportações brasileiras, a despeito da baixa representatividade desse grupo nas importações totais dos EUA.

A baixa participação do Brasil nas importações extracota dos EUA é justificada pela alta tarifa cobrada: tarifa média aplicada ponderada de 48%, enquanto para as importações de outros países a tarifa é de 19%. Ou seja, o Brasil é mais competitivo justamente nos produtos com as maiores tarifas extracota. As tarifas extracota para os produtos mais importados com origem do Brasil são: açúcar bruto e refinado, 20% a 60%; carne bovina, 26%; leite condensado e creme de leite, 20% a 80%; fumo não manufaturado, 350%; e cacau em pó, 50%.

Além dos acordos multilaterais de comércio, em que as negociações de redução de subsídios domésticos e a ação das salvaguardas especiais podem ser realizadas, os acordos comerciais bilaterais atualmente são a principal via de acesso para a expansão comercial (Thorstensen & Ferraz, 2014). As tarifas prefe-

¹¹ Informação obtida pelos autores via contato telefônico com o Departamento de Temas Técnicos, Sanitários e Fitossanitários, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 20 de outubro de 2019.

renciais dos acordos comerciais (ou oferecidas unilateralmente para países menos desenvolvidos) são a grande via de acesso. Esses acordos são ainda mais importantes para os produtos importados pelos EUA no grupo (iii), cujas tarifas extracota tornam proibitivas as importações.

Paralelamente a esses acordos comerciais, principalmente para viabilizar o crescimento das exportações brasileiras dos produtos importados pelos EUA nos grupos (i) e (ii), devem seguir fortes as frentes de abertura de mercado, com a liberação de plantas frigoríficas no caso das carnes e de produtos in natura, como as frutas, que é um mercado quase inexplorado pelo Brasil em relação aos Estados Unidos, mas com grande potencial.

Análise do caso específico de frutas frescas

Conforme mostrado na Figura 3, o grupo de produtos referente a frutas, nozes e castanhas é o terceiro mais demandado no mercado de produtos do agronegócio norte-americano e o que exibiu maior crescimento em 2008–2018,

com CAGR de 8,4%, chegando ao patamar de US\$ 22,4 bilhões em 2018, em valores correntes. Nesse grupo, as frutas frescas respondem por 85% do valor total, cujos produtos mais demandados são banana (13,7%), abacate (12,9%), uvas (9,2%), mirtilos (6,6%), framboesas (6%), abacaxi (3,8%), limões (3,4%), mangas (3,4%), morango (3,2%) e melões (2,1%).

O Brasil é grande produtor e exportador de frutas, mas em 2018 respondeu por apenas 0,4% do mercado norte-americano. A Figura 7 mostra a evolução das exportações brasileiras de frutas totais e para os EUA. O valor destinado aos EUA possui tendência decrescente, notadamente a partir de 2011.

A Figura 8 mostra a distribuição das importações de frutas norte-americanas por origem para 2008 e 2018. No período, o Brasil perdeu participação significativa e houve evolução de países que realizaram acordos de comércio específicos (TRA).

Além da questão dos acordos, destaca-se que o Brasil ainda não possui habilitação (abertura de mercado) para exportação de vários pro-

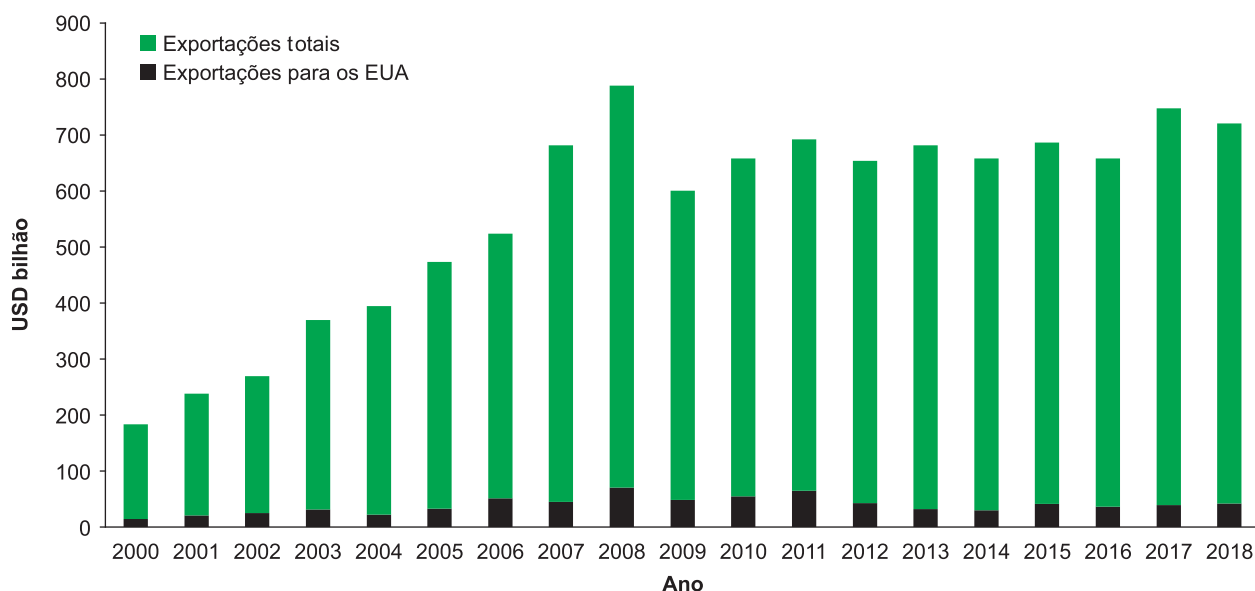


Figura 7. Exportações de frutas frescas do Brasil, total e para os EUA, de 2000 a 2018 (US\$, a preços correntes).

Fonte: Estados Unidos (2019b).

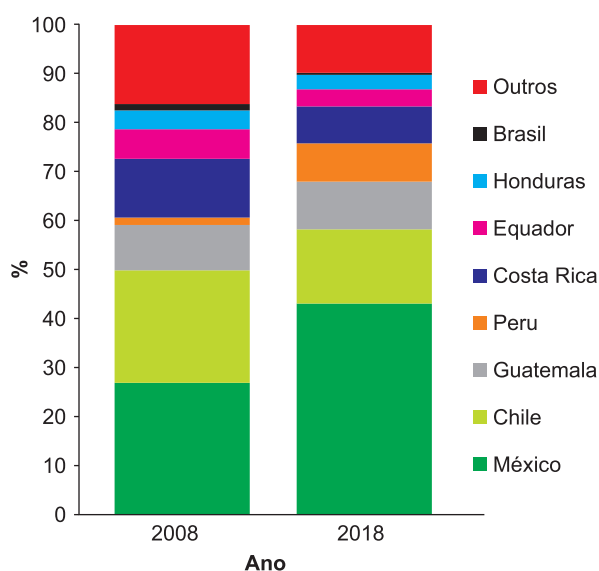


Figura 8. Participação por país de origem nas importações de frutas frescas pelos EUA em 2008 e 2018.

Nota: TRA - Trade regional agreement.

Fonte: Estados Unidos (2019b).

Outros produtos importantes nesse mercado, como limões e abacates. O processo de habilitação é lento, envolvendo fatores fitossanitários e diplomáticos, o que exige uma ação organizada entre governo e iniciativa privada para avançar. Para outros produtos, como uva e banana, o Brasil tem habilitação para envios, mas não tem tradição como produtor ou apresenta dificuldades de organização da cadeia produtiva para atendimento do mercado externo.

No caso dos melões, eles atualmente representam a segunda categoria de frutas mais exportadas pelo Brasil, mas atendem pouco ao mercado dos EUA. O Brasil tem habilitação para exportação, mas há diferenciação de tarifação em período sazonal, quando os EUA protegem o mercado interno em determinadas épocas, elevando a barreira tarifária de zero para 28% de junho a novembro.

Em síntese, verifica-se que existe uma série de particularidades e entraves que impedem que o País aproveite melhor esse amplo mercado, como a dificuldade de habilitação de produtos, riscos sanitários, barreiras tarifárias e dificul-

dades de organização da cadeia de produção para exportação. Uma evolução demandaria esforços setorial e governamental para ampliar o conhecimento sobre o mercado e incentivar a organização da atividade de produção de frutas para exportação; mitigar riscos para evitar a ocorrência de barreiras fitossanitárias; elevar o esforço de negociação para abertura do mercado a produtos brasileiros; e para prever a redução de custos e entraves logísticos, que prejudicam de maneira mais grave a produção de frutas frescas, dada sua alta perecibilidade.

Conclusões e recomendações

O espaço ocupado pelo Brasil no mercado norte-americano não corresponde ao potencial do agronegócio brasileiro, tendo em vista sua dimensão e competitividade mundiais. A participação do País nas importações dos EUA tem sido decrescente desde 2012, enquanto Canadá, México, Europa, América Latina e Asean têm nos superado no aproveitamento de oportunidades. Entre as razões, estão a falta de direcionamento das exportações para vários produtos do agronegócio, o pequeno número de produtos com liberação de importações e, principalmente, a falta de acordos preferenciais bilaterais, que envolvem a ação articulada dos governos brasileiro e norte-americano e do setor privado.

Os EUA protegem pontual e seletivamente produtos de grande interesse do Brasil, com subsídios (açúcar, milho, soja, algodão) e tarifas e cotas tarifárias (açúcar, fumo, derivados lácteos, carne bovina). As preferências que o Brasil tem nesse mercado com relação a tarifas se concentram apenas em produtos que fazem parte do sistema SGP. Ou seja, o País não mostrou articulação e esforço na criação de acordos preferenciais com os EUA nas últimas décadas.

Os principais produtos que podem, de imediato, ser trabalhados em uma negociação de acesso a mercados com os EUA são:

- Madeira, produtos de confeitaria sem cacau, leveduras, albuminas e gelatinas,

manga, melão, mamão, conservas e sucos de frutas – para manutenção de preferências.

- Suco e óleo essencial de laranja, carne bovina processada, mel, frutas (melão e melancia no ano todo, uva, limão e abacate) – para redução tarifária.
- Açúcar bruto e refinado, carne bovina in natura, creme de leite e leite condensado, fumo não manufaturado – para preferência em tarifa extracota.
- Carnes e frutas – para outras barreiras (não tarifárias).

É importante destacar também a necessidade de ampliar o número de produtos do agronegócio a serem habilitados para exportação aos EUA, além da necessidade de maior organização das cadeias produtivas brasileiras, internamente, para a exportação – nesse caso, é preciso fomentar a diversificação da pauta de exportações brasileiras.

Brasil (2018) identificou entre as oportunidades para o Brasil no mercado americano os seguintes produtos do agronegócio: carne suína in natura, carne moída e músculo suíno e bovino, etanol e vinho. Já Freitas (2016) identificou agregação de valor ao café, uva e vinho, conservas de carne bovina e açúcar. Verifica-se neste estudo que, considerando a análise conjunta das exportações do Brasil, das importações dos EUA totais e para mercados preferenciais e as barreiras impostas para o Brasil, temos uma ampliação da gama de produtos potenciais, bem como a identificação da melhor estratégia a ser adotada para cada produto.

Referências

BRASIL. Embaixada (Estados Unidos). **Desafios e oportunidades à exportação de produtos brasileiros aos Estados Unidos**. 2018. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Washington/en-us/file/Desafios%20e%20Oportunidades%20C3%A0%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Produtos%20Brasileiros%20aos%20EUA.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **ComexStat**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2019a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a OCDE**. 2019. <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>>. Acesso em: 15 nov. 2019b.

CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. O curioso caso da falta de abertura do Brasil ao comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.122, p.20-25, 2015.

COSTA, C.C. da; BURNQUIST, H.L. ¿El mecanismo de salvaguardias especiales discrimina contra los productos agrícolas importados? **Puentes**, v.19, p.9-15, 2018.

COSTA, C.C. da; BURNQUIST, H.L.; GUILHOTO, J.J.M.; SIQUEIRA, K.B. Should special agricultural safeguard be ignored? An evaluation for dairy trade. **Applied Economics**, v.51, p.5727-5740, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/00036846.2019.1619016>.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. **Animal and Plant Health Inspection Service**. Disponível em: <<https://www.aphis.usda.gov/aphis/home/>>. Acesso em: 6 nov. 2019a.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. **FAS Global Agricultural Trade System Agricultural Products Definition**. 2020. Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/gats/AgriculturalProducts.aspx>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. **GATS – Global Agricultural Trade System**. 2019b. Disponível em: <<https://www.fas.usda.gov/data>>. Acesso em: 15 out. 2019.

ESTADOS UNIDOS. International Trade Commission. **DataWeb**. 2019c. Disponível em: <<https://usitc.gov/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

FREITAS, R.E. Exportações agropecuárias brasileiras: os mercados dos EUA. **Revista de Política Agrícola**, ano25, p.136-151, 2016.

JANK, M.S.; ZERBINI, A.N.; CLEAVER, I. Competitividade internacional do agronegócio brasileiro, visão estratégica e políticas públicas. In: RODRIGUES, R. (Org.). **Agro é paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo**. Piracicaba: ESALQ, 2018. p.179-223.

NAÇÕES UNIDAS. **Comtrade**. 2019. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Agricultural policy monitoring and evaluation: data and tables**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

RATI, F.R.S.N. **O café brasileiro**: um panorama do setor e suas tendências para 2020. 2015. 138p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Lavras, Lavras.

SANTO, B.R. do E.; LIMA, M.L.F.N. de; SOUZA, C.B.S. de. Os vinte principais mercados para exportação agrícola no futuro. **Revista de Política Agrícola**, ano21, p.76-91, 2012.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.16, p.5-17, 2014.

WTO. World Trade Organization. **Tariff Analysis Online**. 2019. Disponível em: <<https://tao.wto.org/welcome.aspx?ReturnUrl=%2f%3fui%3d1&ui=1>>. Acesso em: 15 ago. 2019.
