

ANÁLISE DA RELAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO AGRONEGÓCIO

Texto para discussão – n.1 | jun/2020

Insper – Centro de Agronegócio Global

Autores

Marcos Sawaya Jank, Dr.

Leandro Gilio, Dr.

Cinthia Cabral da Costa, Dra. (Embrapa Instrumentação)

Marco Guimarães, Bel.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Estados Unidos é um dos maiores importadores do mercado mundial de produtos do agronegócio e o Brasil, apesar de ser grande exportador, tem participação de apenas 3% neste mercado;
- O Brasil não tem conseguido transpor níveis de proteção tarifária do mercado norte-americano de maneira efetiva;
- A baixa abertura comercial do Brasil dificulta a negociação de acordos preferenciais;
- Brasil poderia buscar uma maior diversificação da pauta exportadora, incentivando produtos de crescente demanda nos Estados Unidos;
- Há grande potencial para melhorar a atuação neste mercado, mas necessita de uma visão mais estratégica com o fim de se promover uma maior integração comercial entre os dois países.

Índice

Introdução	3
Os fluxos comerciais	3
Nível de proteção do mercado norte-americano do agronegócio	8
Quadro de Análise: o caso do mercado de Frutas Frescas	11
Conclusões e Recomendações	13
Nota técnica: Base de dados utilizada no estudo	13
Referências	14

Expediente

Inspere – Centro de Agronegócio Global

Coordenação geral

Marcos Sawaya Jank, Dr.

Contato

leandrog3@insper.edu.br

Pesquisadores

Camila Dias de Sá, Dra.

Cynthia Cabral da Costa, Dra. – EMBRAPA

João de Souza Trigo, Bel.

Leandro Gilio, Dr.

Marco Guimarães, Bel.

Niels Soendergaard, Dr.

Introdução¹

Os Estados Unidos são o terceiro maior importador (atrás apenas da União Europeia e Grande China) e o segundo maior exportador (atrás da União Europeia) em produtos do agronegócio². Somente em 2018, dentro deste mercado, os Estados Unidos demandaram US\$ 181,1 bilhões e ofertaram US\$ 163 bilhões, o que corresponde respectivamente a 10,8% e 10,5% do total exportado e importado globalmente. (USDA, 2019). Já o Brasil tem destaque no lado exportador, correspondendo a cerca de 5,3% ou US\$ 88 bilhões em 2018 (USDA, 2019).

Sendo os Estados Unidos grande demandante e o Brasil grande ofertante, seria esperado que estes países tivessem uma relação mais sólida no fluxo comercial. No entanto, ao se lançar foco sobre a relação dos dois países, percebe-se que o Brasil correspondeu a apenas 3% da demanda norte-americana em valor importado de 2018, participação esta que se verifica decrescente desde 2012 (USDA, 2019). Questiona-se, portanto, por que o Brasil não vem conseguindo criar condições para uma participação mais relevante neste mercado.

Diante deste quadro, este estudo analisa a relação de comércio entre Brasil e os Estados Unidos no que se refere ao agronegócio, realizando um exame descritivo e exploratório dos dados de comércio internacional e barreiras protecionistas, buscando-se com isso compreender os entraves e as oportunidades para o Brasil ampliar o fluxo de comércio neste setor com este país.

¹ Este texto trata-se de uma versão preliminar para discussão de um texto mais completo e original produzido pelos autores e encaminhado para publicação original na Revista de Política Agrícola – Embrapa

Os fluxos comerciais

Na Tabela 1 apresenta-se a evolução das importações por país e agrupamentos regionais, de 2008 a 2018, em US\$ a valores correntes. Verifica-se que os Estados Unidos se situam na terceira posição entre os maiores importadores, abaixo apenas das agregações da União Europeia e da Grande China (China e Hong Kong). Destaca-se também a dinâmica de evolução do mercado norte-americano, com taxa de crescimento anual composta (CAGR) de 5%, similar à de regiões emergentes e com alta taxa de crescimento em período recente, como Oriente Médio (5,7%) e ASEAN (6,5%).

² Como o foco de análise é a relação de comércio do agronegócio entre Brasil e Estados Unidos, a definição dos “produtos do agronegócio” adotada seguiu a classificação de produtos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture – USDA) 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

Tabela 1. Importações mundiais do Agronegócio, por países e regiões principais (valores em US\$ bilhões, a preços correntes, de 2008 a 2018 – anos selecionados)

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Participação em 2018	CAGR 2008–18
União Europeia	186	164	187	196	178	200	11,8%	1,2%
China e Hong Kong	84	106	155	175	158	191	11,2%	8,6%
EUA	120	119	146	162	167	181	10,6%	5,0%
ASEAN	58	67	89	96	97	115	6,8%	6,5%
Oriente Médio	66	64	74	108	90	81	4,8%	5,7%
Total Mundial	1320	1291	1571	1686	1530	1701*		

Fonte: Elaboração própria com base em USDA (2019b).

*Nota: Informações para alguns países indisponíveis para 2018 até o fechamento deste estudo.

Já na outra ponta do fluxo de comércio, apresenta-se na Tabela 2 os maiores exportadores mundiais, onde os EUA figuram-se na segunda posição, com 10,5% do mercado exportador, atrás apenas da União Europeia. Neste contexto, o Brasil surge em posição de relevância, com 5,3% de representatividade.

Tabela 2. Exportações mundiais do Agronegócio, por países e regiões principais (valores em US\$ bilhões, a preços correntes, de 2008 a 2018 – anos selecionados)

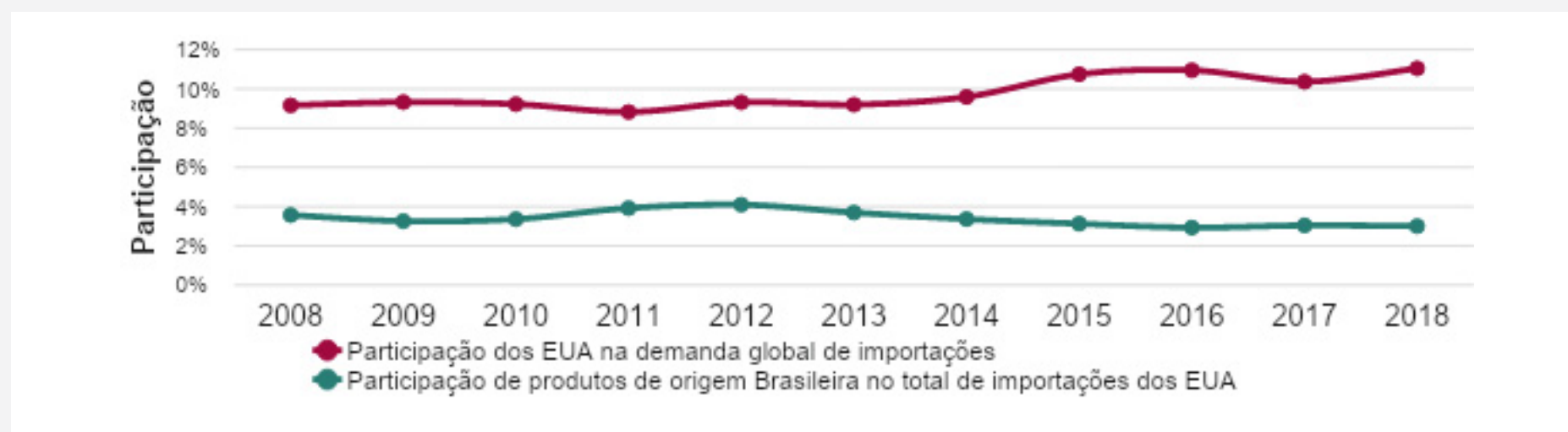
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Participação em 2018	CAGR 2008-18
União Europeia	130	130	161	181	161	181	10,9%	3,9%
EUA	131	133	163	175	158	163	9,8%	2,9%
ASEAN	120	133	170	167	151	138	8,3%	1,5%
China	55	65	82	93	95	93	5,6%	6,9%
Brasil	61	66	85	85	74	88	5,3%	3,3%
Canadá	50	47	58	65	61	66	4,0%	3,5%
Total Mundial	1277	1284	1595	1706	1549	1664*		

Fonte: USDA (2019b)

*Nota: Informações para alguns países indisponíveis para 2018 até o fechamento deste estudo.

Conforme Figura 1, no período de 2008 a 2018 os EUA aumentaram sua participação nas importações mundiais, concomitantemente à queda de participação brasileira no mercado norte-americano. Em 2018, o Brasil correspondeu a apenas 3% da demanda norte-americana, enquanto no mundo o país apresentou participação de 5,3%, no mesmo ano.

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, de 2008 a 2018



Fonte: USDA (2019)

A Tabela 3 apresenta as principais origens (agregações regionais e países principais), no mesmo período de análise. Verifica-se que os EUA apresentam grande diversificação com relação às origens de importação de produtos do agronegócio. Contudo, verifica-se uma evolução significativa da representatividade de regiões como Canadá e México, América Latina (com exceção do Brasil) e ASEAN. Já o Brasil mantém certa estagnação em valor total desde 2011, com perda de participação relativa ao longo do período.

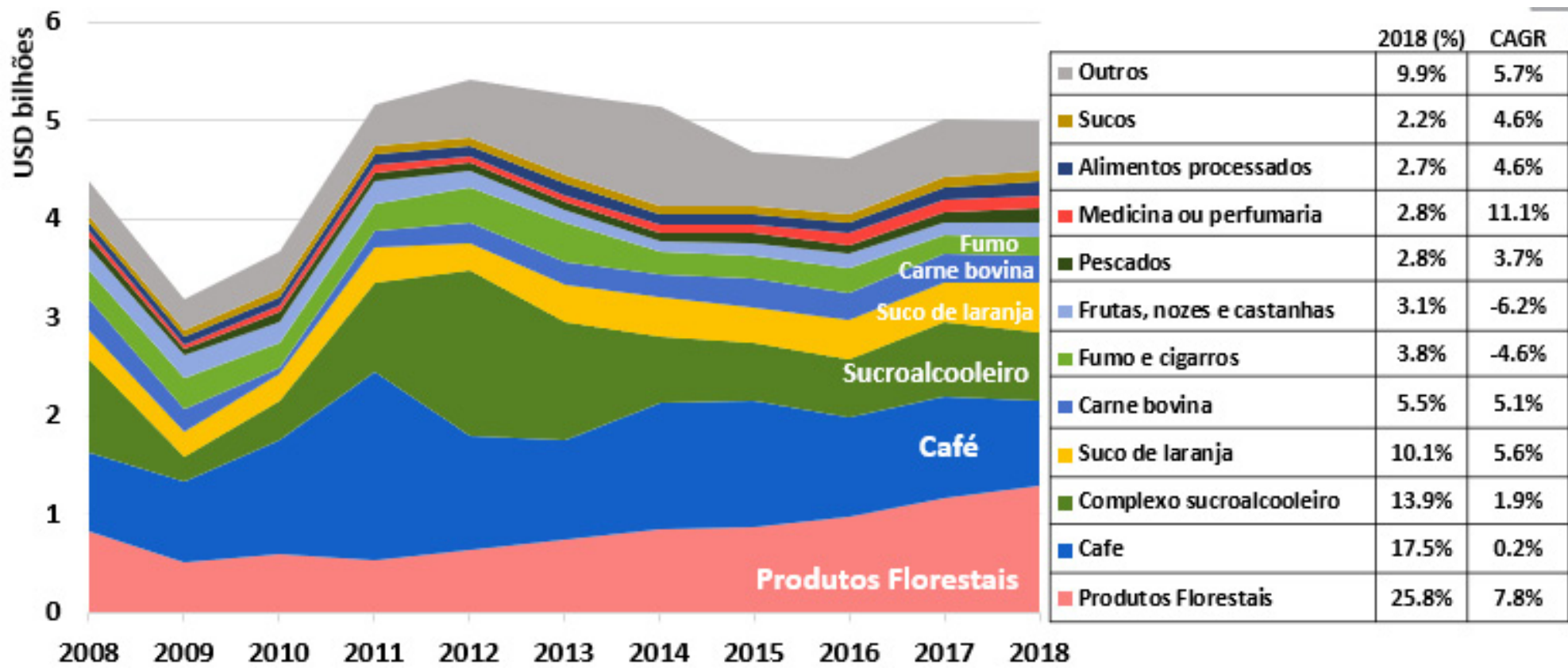
Tabela 3. Importações dos Estados Unidos por Países e Regiões mais relevantes selecionadas (valores em US\$ bilhões, a preços correntes, de 2008 a 2018)

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Canadá e México	40,5	40,0	48,3	57,2	61,3	62,1
União Europeia	21,8	20,4	23,6	26,6	28,8	32,9
América Latina (exc. BR)	17,1	16,6	20,9	23,0	24,2	24,6
ASEAN	14,2	14,5	16,7	16,9	16,0	20,0
China	9,1	9,1	10,9	11,4	11,3	12,1
Sul da Ásia	2,3	2,3	6,6	5,3	4,4	5,9
Brasil	4,3	4,0	6,0	5,4	4,9	5,4
Austrália	2,6	2,5	2,8	4,0	3,3	3,3
Outros	6,6	7,1	7,8	8,9	9,7	10,8

Fonte: USDA (2019)

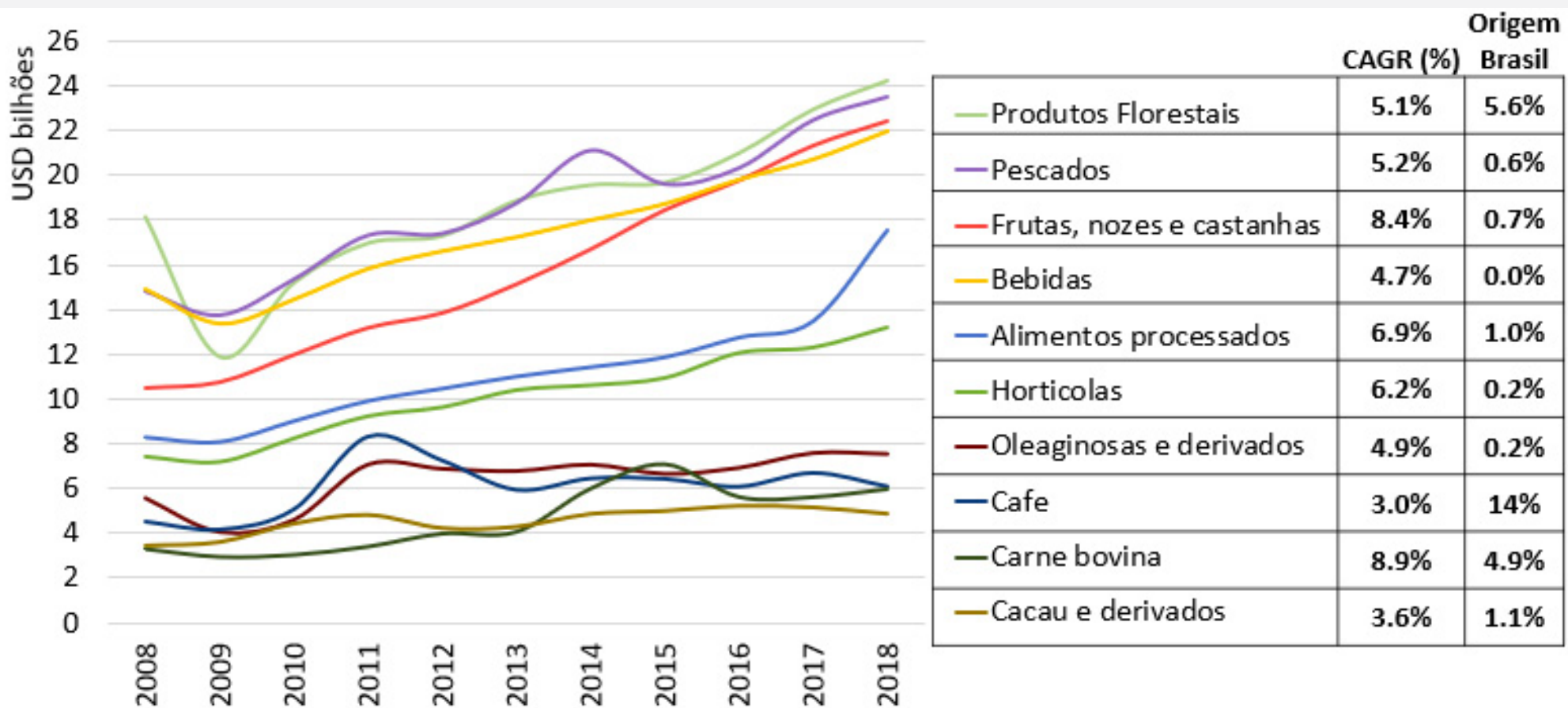
A Figura 2, que apresenta a pauta de exportações brasileiras para os Estados Unidos, e a Figura 3, que mostra a evolução dos principais produtos importados pelos Estados Unidos, indicam aspectos que podem estar contribuindo com a estagnação brasileira. Verifica-se que o Brasil concentrou a exportação para os Estados Unidos em um grupo restrito de produtos. Além disso, o país tem baixa participação em grupos de produtos que tem apresentado maior crescimento no mercado norte-americano, com exceção apenas para produtos florestais (Figura 3).

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



Fonte: USDA (2019)

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



Fonte: USDA (2019)

Importante destacar que os Estados Unidos são concorrentes do Brasil em diversos mercados, com destaque para produtos como soja, milho, algodão e carnes. Ao se considerar apenas os 10 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 florestais, suco de laranja, tabaco, algodão e carne suína), verifica-se que o Brasil exportou um total de US\$ 75,2 bilhões em 2018 (USDA, 2019). Considerando-se os mesmos grupos de produtos, os Estados Unidos exportaram um total de US\$ 73,5 bilhões, o que indica que os países apresentam um elevado grau de concorrência e similaridade nas suas respectivas pautas de exportação do setor.

No entanto, ao se avaliar a balança comercial do Brasil e dos Estados Unidos no agronegócio (Figura 4) verifica-se grande diferença entre os países. Os Estados Unidos apresentam maiores valores de exportação, mas também de importação, mantendo um saldo comercial mais equilibrado, que se tornou deficitário desde 2015, com a evolução das importações norte-americanas e queda nas exportações. Já o Brasil mostra-se como um país bastante fechado com relação a entrada de produtos estrangeiros, seguindo com saldo positivo e crescente entre 2016 e 2018. Segundo dados da USDA (2019), o Brasil apresenta baixa diversidade de produtos e baixos volumes de importação, tendo em 2018 as importações do Brasil concentrando-se principalmente em etanol (58% do total importado pelo Brasil em valor, com origem principal norte-americana)

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



Fonte: USDA (2019)

Nível de proteção do mercado norte-americano do agronegócio

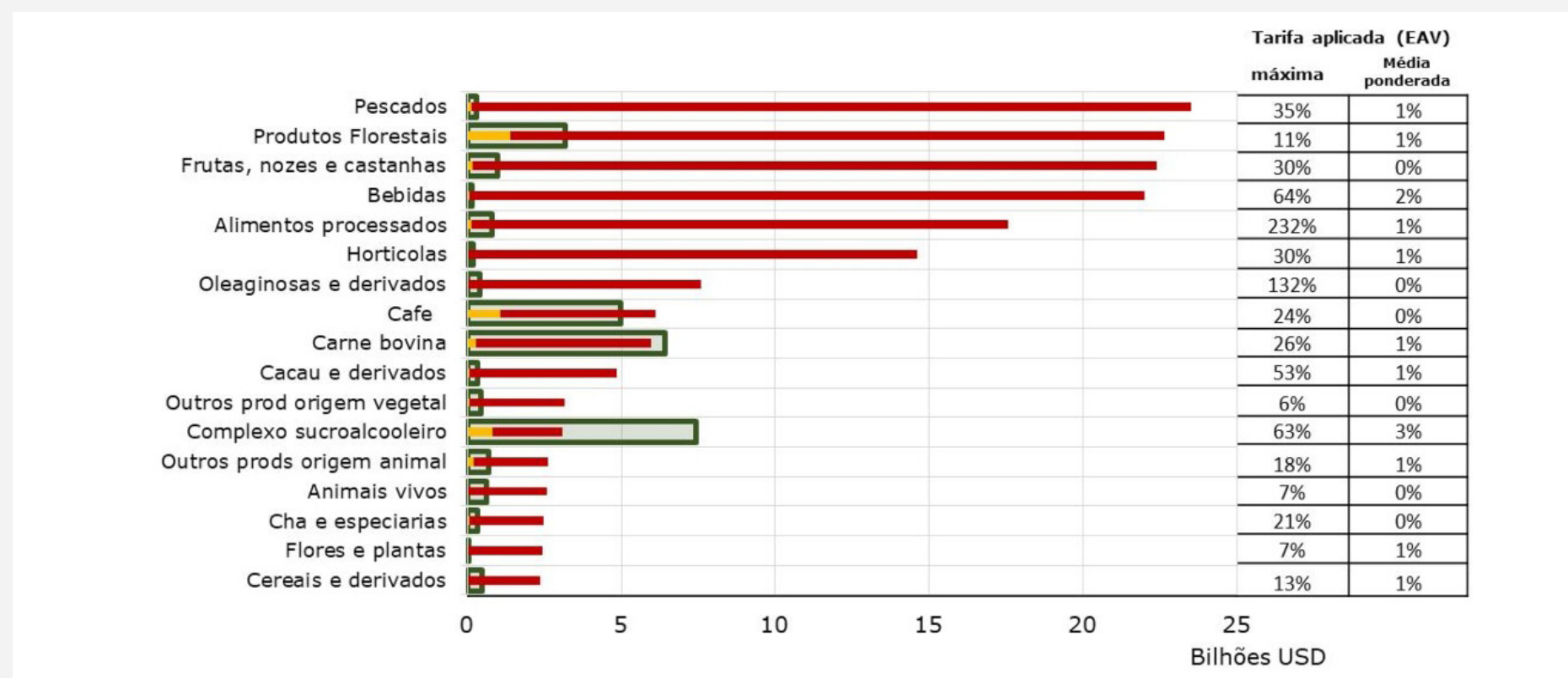
Políticas de proteção de mercado são divididas entre as políticas de apoio a produção doméstica e as barreiras de acesso, sendo, neste caso, tarifárias ou não tarifárias. A estimativa de suporte equivalente ao produtor³ (PSE), medida que inclui valores de apoio doméstico e barreiras tarifárias e não tarifárias impostas, calculada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mostra um crescimento no nível do equivalente subsídio ao produtor agrícola norte-americano, passando de quase US\$ 30 bilhões em 2008 para cerca de US\$ 45 bilhões em 2018 (OECD, 2019). Em relação aos subsídios específicos por produto, os maiores montantes de valor foram para: milho, açúcar, soja, trigo, algodão e produção animal (WTO, 2019).

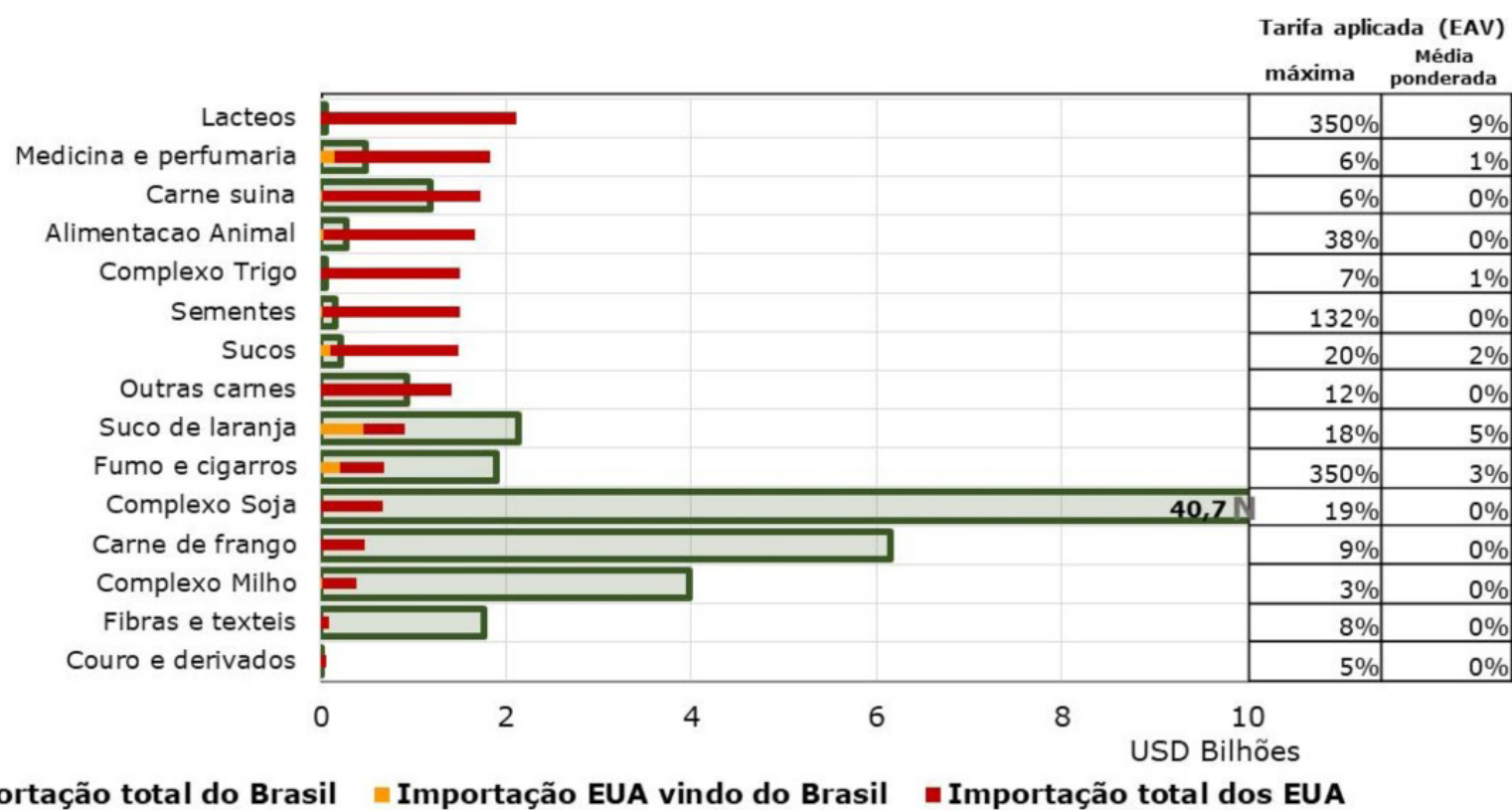
A Figura 5 a seguir relaciona o valor exportado pelo Brasil e o valor importado pelos EUA de produtos do agronegócio agrupados em categorias. Comparando o valor das exportações do Brasil e das importações dos EUA nota-se a falta de coincidências entre estes valores, ou seja, produtos altamente exportados pelo Brasil não são demandados nas importações norte-americanas, como soja, milho, frango e têxteis. Esta baixa demanda pode ser também justificada, entre outros aspectos, pelos altos níveis de subsídios oferecidos a estes produtos na produção local.

Nesta figura também estão descritas as tarifas aplicadas, em valor máximo e médio. 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.

³ Tradução livre de Producer Support Estimate, mantida a sigla original em inglês (PSE), amplamente utilizada na literatura científica da área.

Figura 5. Valor das importações dos Estados Unidos (total e originado do Brasil) e das exportações do Brasil para os grandes grupos de produtos do agronegócio e tarifa Equivalente Ad Valorem (EAV) máxima e média ponderada pelo valor importado





Fonte: Elaboração própria com base em USITC (2019) e MDIC (2019).

* Nota: EAV – Equivalente Ad Valorem. Tarifas dos EUA foram "ad valorizadas" pelo valor unitário de importação do ano.

Entre os produtos com maiores níveis de proteção tarifária estão os produtos sujeitos a cotas tarifárias, ou Tariff Rate Quota (TRQ)⁴. Estes casos cobrem principalmente produtos já identificados com altos níveis de subsídios e estão dentro dos grupos: carne bovina, complexo sucroalcooleiro e lácteos. Estão sujeitos à TRQ também cacau e tabaco. No mercado americano, exceto para tabaco, todos os produtos sujeitos a TRQ contam também com uma proteção adicional, que são as salvaguardas especiais⁵ (SSG).

Observa-se, ainda na Figura 5, que as tarifas médias aplicadas são baixas. Isto ocorre porque as médias foram calculadas de maneira ponderada, na qual o peso é maior nas linhas com maiores valores do imposto de importação. Ocorre que no comércio internacional, os mesmos produtos, porém de diferentes origens, possuem condições tarifárias mais ou menos favoráveis à importação do país parceiro. Logo, a média foi calculada multiplicando cada valor de tarifa aplicada pela participação do valor importado na linha correspondente.

Os Estados Unidos possuem 14 acordos comerciais vigentes⁶ e concessões unilaterais para outros 5 grupos de países. Entre as importações do agronegócio sujeitas a tarifas realizadas pelos Estados Unidos em 2018 (51% do total das importações do agronegócio dos Estados Unidos em 2018), 64% ocorreram sob condições de tarifas preferenciais (incluindo produtos sujeitos a TRQ).

As importações com origem brasileira se beneficiam pelo fato de o país ser um dos integrantes do grupo GSP (Generalized System of Preferences). Porém, apenas 17% das importações dos produtos do Brasil pelos EUA utilizam as preferências do GSP, ao passo a média dos outros países, esse número é de 33%. Ressalta-se porém que a concessão de tarifas preferenciais dada pelos Estados Unidos para o GSP vence em 2022 e sua

⁴ As linhas tarifárias sujeitas à cota tarifária e a identificação das linhas intra e extra cota foram obtidas segundo informações no CTS (Consolidate Tariff Schedule) da OMC (WTO, 2019).

⁵ Para maiores informações sobre a ação das salvaguardas especiais, ver Costa et al. (2019, 2018).

⁶ 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.

permanência depende da renovação do mesmo (Brasil, 2018). Além disto, o Brasil pode perder as preferências concedidas (ou renovadas) no âmbito da GSP, caso seja aprovado como membro da OCDE.

Além dos acordos multilaterais de comércio, nos quais as negociações de redução de subsídios domésticos e a ação das salvaguardas especiais podem ser realizadas, os acordos comerciais bilaterais são a grande via de acesso. Cabe destacar que a abertura de mercado também depende de estudos de viabilidade sanitária, fitossanitária e técnica, e isso refere-se ao caso das barreiras não tarifárias. Frequentemente entendemos estas barreiras como sendo a imposição de determinada restrição às importações já existentes. Entretanto, para que a importação de determinados produtos do agronegócio (produtos in natura que podem transportar pragas e doenças) ocorra, é dado aos países o direito de que seja previamente realizada uma verificação da ausência de perigo de introdução de pragas e doenças para cada parceiro comercial. Verificada esta ausência, o país importador abre seu mercado para importações originadas daquele parceiro. Assim, principalmente os países desenvolvidos, utilizam-se desta prerrogativa e não oferecem, ou tornam lento, os processos de abertura de importação para determinados produtos e países.

A liberação das importações dos Estados Unidos por produto e país ocorre junto ao Serviço de Inspeção de Saúde Animal e Vegetal (APHIS – Animal and Plant Health Inspection Service). Uma pesquisa neste órgão oferece uma dimensão do quanto o Brasil está em desvantagem em relação a, por exemplo, outros países da América Latina. No caso de produtos vegetais, em outubro de 2019, enquanto o Brasil possuía a liberação de 64 itens liberados, Colômbia, Chile, Peru, Nicarágua e Guatemala possuíam, respectivamente, 99, 115, 122, 135 e 150 itens liberados (USDA, 2019a).

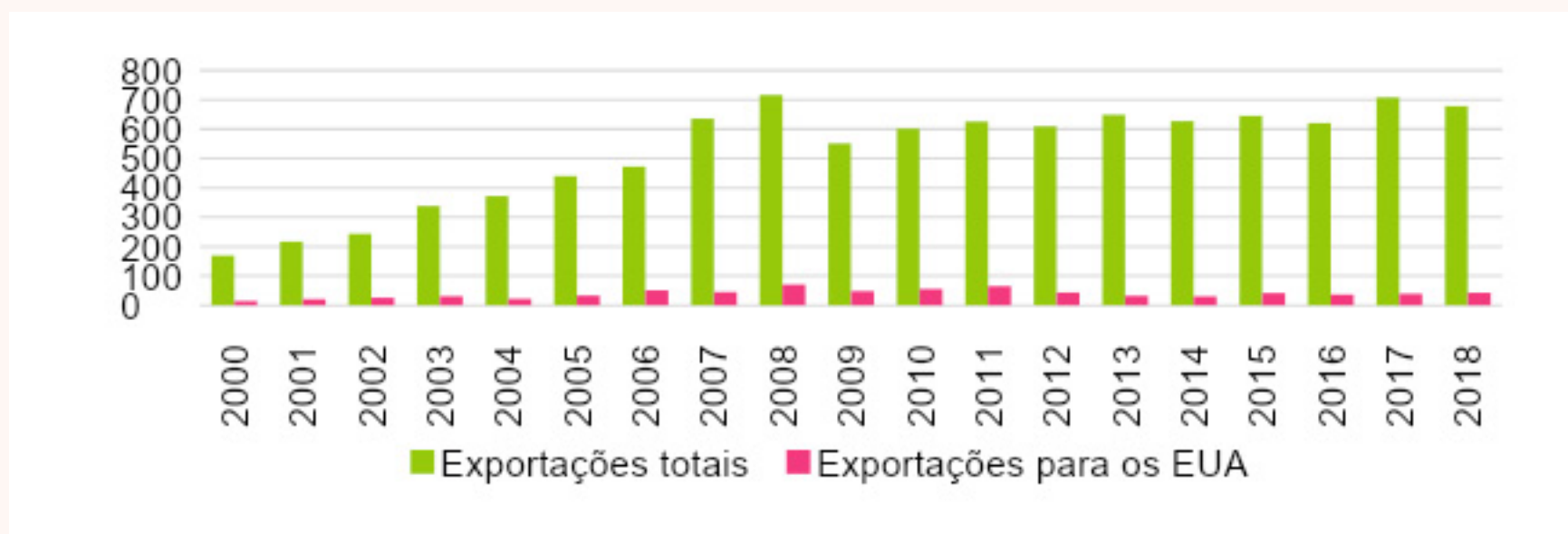
Paralelamente a estes acordos comerciais, principalmente para viabilizar o crescimento das exportações brasileiras pelos EUA, deve seguir forte as frentes de abertura de mercado, com a liberação de plantas frigoríficas, no caso das carnes, e de produtos in natura, como no caso de frutas, pois tratam-se de mercados quase inexplorados, mas com grande potencial para competir no mercado norte-americano. O quadro de análise, apresentado na sequência, traz mais especificamente o caso das frutas frescas.

Quadro de Análise: o caso do mercado de Frutas Frescas

Conforme Figura 3 (já apresentada), o grupo frutas, nozes e castanhas atualmente é o terceiro mais demandado no mercado norte-americano e o segundo que apresentou maior crescimento entre 2008 e 2018, com CAGR de 8,4%, chegando ao patamar de 22,4 bilhões de dólares em 2018, em valores correntes. Neste grupo, as frutas frescas corresponderam a 85% do valor total.

O Brasil tem grande produção e volume de exportação de frutas, mas representou em 2018 apenas 0,4% do mercado norte-americano. Na Figura 6, apresenta-se a evolução das exportações brasileiras de frutas e o valor exportado aos Estados Unidos. Verifica-se que, em contraste com o aumento do valor total exportado ao longo da série, o destinado aos Estados Unidos tem tendência decrescente, notadamente a partir de 2011.

Figura 6. Exportações de frutas frescas do Brasil, total e destinado ao mercado dos Estados Unidos, de 2000 a 2018 (valores em US\$ a preços correntes)

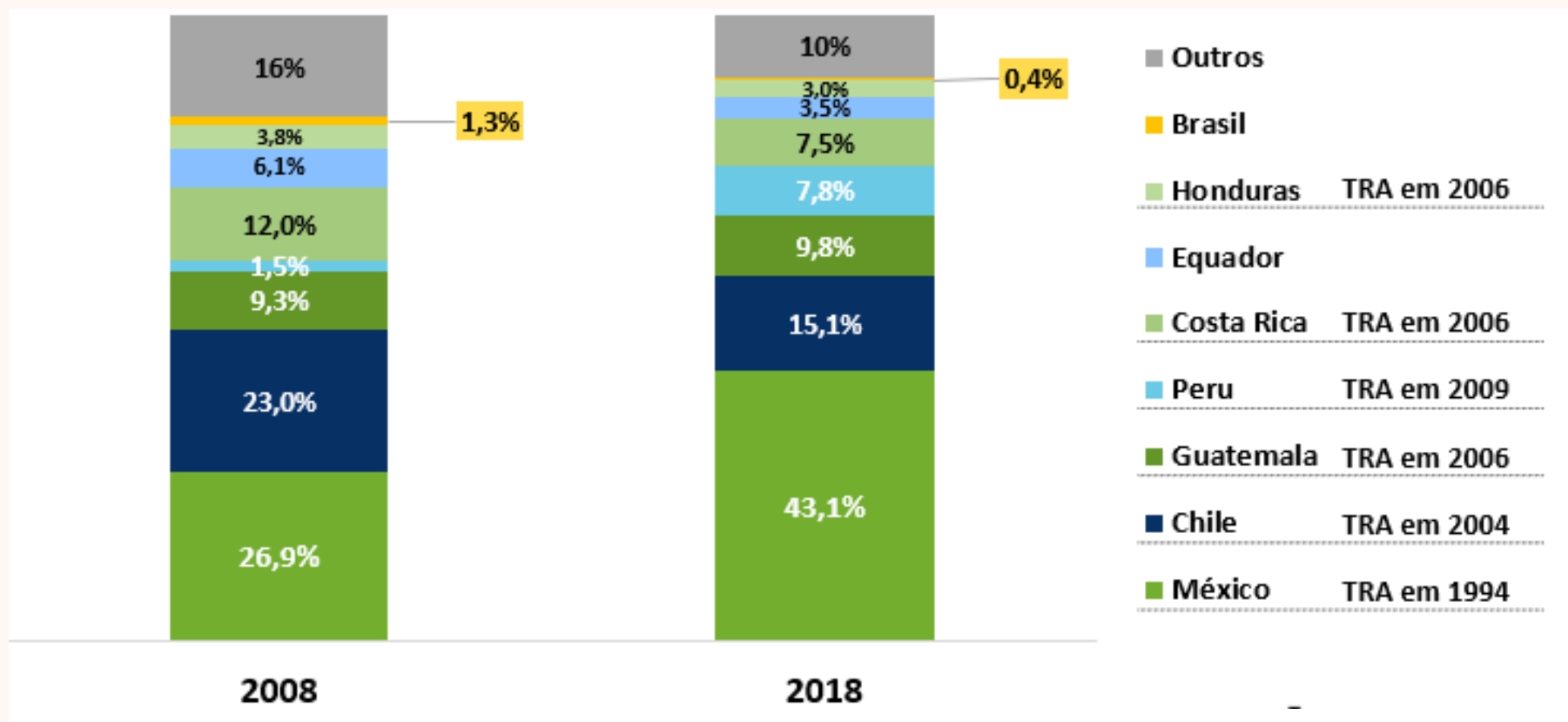


Fonte: USDA (2019)

A Figura 7 apresenta a distribuição das importações de frutas, pelos EUA e a partir da origem, para os anos de 2008 e 2018, onde verifica-se que o Brasil perdeu participação neste mercado e ressalta-se a evolução de países que realizaram acordos de comércio específicos (RTA).



Figura 7. Participação por país de origem das importações de frutas frescas dos Estados Unidos, para os anos de 2008 e 2018)



Fonte: USDA (2019b)

Nota: TRA – Regional Trade agreement

Além da questão dos acordos, destaca-se que o Brasil ainda não possui habilitação (abertura de mercado) para exportação de produtos importantes neste 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 neste sentido. Já para outros produtos, como Uva e Banana, o Brasil já tem habilitação para envios, mas não tem tradição na produção ou apresenta dificuldades de organização da cadeia produtiva para atendimento do mercado externo.

No caso de Melões, estes atualmente representam a segunda categoria de frutas mais exportadas pelo Brasil, mas atendem pouco ao mercado dos Estados Unidos. Neste caso, o Brasil tem habilitação para exportação, porém há diferenciação de tarifação em período sazonal, quando os Estados Unidos protegem o mercado interno em determinadas épocas, elevando a barreira tarifária de zero para 28% entre junho e novembro, inviabilizando o produto brasileiro.

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. A participação do Brasil nas importações dos Estados Unidos tem sido decrescente e outros países e regiões têm tido melhor aproveitamento de oportunidades. Identifica-se a falta de direcionamento das exportações em vários dos produtos do agronegócio, poucos produtos com liberação de importações, e, principalmente, a falta de acordos preferenciais bilaterais, que envolvem, em período anterior, a ação articulada por parte do governo brasileiro, governo norte-americano e setor privado.

Os Estados Unidos também 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, neste mercado, com relação a tarifas, concentram-se apenas em produtos que fazem parte do Sistema SGP, ou seja, o Brasil não apresentou articulação e esforço na criação de acordos preferenciais com os Estados Unidos ao longo das últimas décadas.

Importante destacar a necessidade de se 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. Neste caso, também se fomenta a diversificação da pauta de exportações brasileiras, abrindo-se possibilidades para crescimento em novos produtos.

Nota técnica:

Base de dados utilizada no estudo

Foram utilizados dados de comércio do Global Agriculture Trade System (GATS), do USDA. Alguns dados indisponíveis em USDA para 2018, foram complementados por dados oriundos de USITC (2019), seguindo os mesmos critérios de definição de Agronegócio do USDA. Para a análise relacionando importações e tarifas, o detalhamento das linhas tarifárias (LT) foi a 10 dígitos e considerou todas as origens de cada LT, com os dados obtidos em USITC (2019). Os dados de tarifas consideraram todos os acordos e concessões dos EUA discriminados para cada linha tarifária, obtidos em USITC (2019) 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 Estados Unidos, inicialmente foi necessário transformá-las para Equivalente Ad Valorem (EAV) uma vez que várias tarifas são específicas. O valor unitário de importação (calculado ao nível de 6 dígitos das linhas tarifárias) foi utilizado para esta transformação. A análise foi realizada 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.

Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Departamento de Temas Técnicos, Sanitários e Fitossanitários. Contato pessoal. Outubro de 2019a.

BRASIL. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/>. Comércio Exterior. Base de dados. ComexStat. Acesso em: 11 de novembro de 2019b.

BRASIL. Ministério das relações exteriores (MRE). 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 de novembro de 2019c.

UNITED NATION. Comtrade. 2019. Disponível em: <https://comtrade.un.org/>. Acesso em: 02 de agosto de 2019.

USDA. United States Department of Agriculture. Animal and Plant Health Inspection Service. Disponível em: <https://www.aphis.usda.gov/aphis/home/>. Acesso em: 06 de novembro de 2019.

USDA. United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. GATS – Global Agricultural Trade System. 2019. Disponível em: <https://www.fas.usda.gov/data>. Acesso em: 15 de outubro de 2019b.

USITC. United States International Trade Commission. 2019. Disponível em: <https://usitc.gov/>. DataWeb. Acesso em: 10 de agosto de 2019.

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 de agosto de 2019.