

Um
mundo de
oportunidades

Volume 6
Origem: vegetal

AGRO INSIGHT



Institucional

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República

CARLOS HENRIQUE BAQUETA FÁVARO

Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária

IRAJÁ REZENDE DE LACERDA

Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura e Pecuária

GUILHERME CAMPOS JÚNIOR

Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e Pecuária

CARLOS GOULART

Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e Pecuária

LUIS RUA

Secretário de Comércio e Relações Internacionais do Ministério da Agricultura e Pecuária

PEDRO ALVES CORRÊA NETO

Secretário de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e Pecuária

CARLOS ERNESTO AUGUSTIN

Assessor Especial do Gabinete do Ministério da Agricultura e Pecuária

CARLA MADEIRA GONÇALVES SIMÕES DOS REIS

Chefe de Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Agricultura e Pecuária

4ª edição. Ano 2025

Elaboração, distribuição, informações:

Ministério da Agricultura e Pecuária

Secretaria de Comércio e Relações Internacionais

Departamento de Promoção Comercial e Investimentos - DPR

Coordenação-Geral de Gestão dos Adidos Agrícolas

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco D - 3º andar, Sala 300

CEP: 70043-900 Brasília - DF

Tel.: (61) 3218-2821 e-mail: divulgacao.scri@agro.gov.br

Editorial:

Priscilla Burmann

João Huguenin

Coordenação:

Carolina Eufemia Aquino de Sá

Ângela Pimenta Peres

Estella R. Borges de Brito

Jennifer Santos Costa

Jennya Silva Brito

Manoel Augusto Soares Junior

Marcel Moreira

Filipe Guerra

Equipe técnica:

Carlos Vitor Muller

Eduardo Sampaio Marques

José Guilherme Tollstadius Leal

Adriano Perrelli Pestana de Castro

Luciana Pich Gomes

Andrea Claudia Parrilla

Daniela de Moraes Aviani

Silvio Luiz Rodrigues Testaseca

Glauco Bertoldo

Nilton Antônio de Moraes

Paulo Márcio Mendonça de Araújo

Rodrigo do Espírito Santo Padovani

Leandro Diamantino Feijó

Jean Felipe Celestino Gouhie

Clóvis Augusto Versalli Serafini

Ricardo Zanatta Machado

Priscila Rech Pinto Moser

Rafael Mohana de Carvalho Refosco

Vanessa Medeiros de Jesus

Ana Lúcia de Paula Viana

Fabiana Villa Alves

Virginia Arantes Ferreira Carpi

Ângelo de Queiroz Maurício

Bruno Cavalheiro Breitenbach

Marlos Schuck Vicenzi

Fernanda Vanessa Mascarenhas

Magalhães

Marco Aurélio Pavarino

Dalci de Jesus Bagolin

Ellen Elizabeth Laurindo

Adriane Reis Cruvinel

Frederique Rosa e Abreu

Warley Efreim Campos

Márcio Rezende Evaristo Carlos

Marco Túlio Santiago

Luiz Cláudio de Santana e Caruso

Rafael D'Aquino Mafra

Ana Carolina Miranda Lamy

Diego Leonardo Rodrigues

Juliano Vieira

Leandro Antunes

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citada a fonte e o sítio da Internet onde pode ser encontrado o original (www.gov.br/agricultura).

Catálogo na Fonte

Biblioteca Nacional de Agricultura – BINAGRI

Resumo



O AgrolInsight nasce do compromisso do Ministério da Agricultura e Pecuária com o fortalecimento da presença do agronegócio brasileiro no mercado internacional.

Desenvolvido pela Secretaria de Comércio e Relações Internacionais (SCRI), com apoio dos adidos agrícolas presentes em 38 países, o material reúne análises estratégicas e oportunidades de negócios para produtores, exportadores e associações setoriais que buscam crescer de forma competitiva e sustentável.

Com base nas diretrizes do ministro Carlos Fávaro e sob a liderança do secretário Luis Rua, o AgrolInsight é resultado do esforço de uma equipe dedicada que acredita no potencial do Brasil como potência agroexportadora.

Este relatório é mais do que um compilado de dados — é uma ponte entre o agro brasileiro e o mundo.



O TARIFAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Data: 15/06/2025

Posto: OMC

Responsável: Rafael d'Aquino Mafra.

“ ‘Tarifa’ é a palavra mais bonita do dicionário!”

(Donald Trump, em outubro de 2024, então candidato à presidência dos Estados Unidos)

Introdução

Em março de 2025, os Estados Unidos aumentaram as tarifas de importação de praticamente todos os países do mundo, inclusive alguns territórios desabitados. Com isso, descumpriu seus próprios compromissos perante os demais membros da Organização Mundial de Comércio. A maioria dos membros prejudicados, no entanto, sequer recorreu à OMC para discutir os seus direitos.

A frase em epígrafe foi utilizada em entrevista à Bloomberg em outubro, perto das eleições. E a promessa foi cumprida.

Desde que Donald Trump assumiu seu segundo mandato como presidente dos Estados Unidos, o país tem experimentado mudanças significativas em sua atitude na política internacional.

Na área comercial, o aspecto mais famoso é o que ficou conhecido como “tarifaço”, em que os Estados Unidos decidiram aumentar as tarifas ou taxas cobradas na importação de produtos de praticamente todos os países do mundo. O tema foi tratado no Agroinsight 04, tanto na edição de produtos de origem animal, como em produtos vegetais, abordando com precisão a perspectiva da relação bilateral Brasil - Estados Unidos. Trata-se de uma leitura necessária para aqueles que pretendem se aprofundar na discussão.

Ainda que os EUA tenham descumprido seus próprios compromissos diante da OMC, a maioria dos membros optou por não recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias da Organização. Afinal, o órgão está praticamente inoperante desde 2020, destruído pelos próprios Estados Unidos. Na ocasião, o país era presidido pelo mesmo Donald Trump.

Nesta edição, queremos oferecer insights sobre a questão do tarifaço na Organização Mundial do Comércio (OMC): listando as mudanças tarifárias do país, examinando a questão do ponto de vista do direito internacional e entendendo o que outros países tentaram fazer na OMC. Ao final, essa análise deve nos ajudar a propor reflexões para ação dos exportadores do agro brasileiro.

Cronologia do aumento de tarifas

Os Estados Unidos adotaram uma série de medidas relacionadas às tarifas de importação. A cronologia do início do mandato até 15 de junho foi a seguinte:

Fevereiro

1 - No primeiro dia do mandato do novo presidente, os EUA impõem 25 % sobre bens do Canadá e México, e 10 % adicionais sobre produtos chineses.

Março

4 - nova tarifa de 10 % adicionais sobre produtos chineses

12 - 25 % sobre aço e alumínio importados de qualquer origem

Abril

2 - tarifaço (ver abaixo)

7 - Trump anuncia tarifa adicional de 50 % sobre produtos chineses em resposta à retaliação

9 - retaliação chinesa com tarifa de 84 % – EUA ameaçam subir para 125 %

10 - o governo americano esclarece que o total seria 145 % sobre produtos chineses

Mai

12 - EUA reduzem tarifa chinesa para 30 %

23 - proposta de 50 % sobre importações da União Europeia, com implementação prevista para

1º de junho, posteriormente adiada para julho

Junho

3 - anúncio de dobro da tarifa Section 232 – de 25 % para 50 % sobre aço, alumínio e produtos derivados, com vigência a partir de 4 de junho

***Tarifaço**

No dia 2 de abril, os EUA anunciaram novas tarifas para quase todos os países, incluindo, Tarifas mais altas (exemplos)

País	Tarifa Aplicada
China	125%
Lesoto	50%
Camboja	49%
Vietnã	46%
Sri Lanka	44%
Bangladesh	37%
Tailândia	36%
China (tarifa adicional)	34%
Taiwan	32%
Indonésia	32%
Suíça	31%
África do Sul	30%
Paquistão	29%
Índia	26%
Coreia do Sul	25%
Japão	24%

Tarifas mas baixas (exemplos)

País	Tarifa Aplicada
União Europeia	20%
Israel	17%
Austrália	10%
Ucrânia	10%
Reino Unido	10%
Singapura	10%
Brasil	10%

Como são tratadas as tarifas na Organização Mundial do Comércio

As flutuações tarifárias foram objeto de notícias de toda imprensa mundial e de discursos de autoridades dos demais países. Neste contexto, é interessante analisar como esta questão é enquadrada dentro dos Acordos da OMC.

Uma afirmativa comum é a de que “Os Estados Unidos, com a imposição de novas tarifas, descumprem os Acordos da OMC”

Esta afirmativa é verdadeira. A tarifa a ser cumprida é um compromisso estabelecido dentro dos Acordos da Organização.

Contudo, embora integralmente verdadeira, essa afirmativa pode passar a impressão de que os Acordos foram celebrados na Organização e agora o governo americano, por discordar de seu conteúdo, adota medida divergentes. É necessário observar que esses compromissos são individuais de cada país e são adotados em troca dos compromissos dos demais países. Ou seja, a afirmativa mais precisa seria a de que os Estados Unidos descumprem os Acordos propostos pelo país, assinados no âmbito da OMC.

Pode parecer que é exatamente o mesmo teor. No entanto, na primeira frase avaliada, sobre o descumprimento dos Acordos da OMC, pode haver a sensação de um acordo externo. A segunda frase indica que os compromissos foram assumidos pelos próprios Estados Unidos, em troca da assinatura dos compromissos de todos os demais países, desde 1947.

Por que um país celebra um acordo internacional?

O direito internacional público, isto é, o direito que rege as relações entre estados soberanos, é em geral mais simples que o direito interno de um país, pois envolve menos atores e não há uma entidade que esteja acima das nações.

O princípio que rege as relações entre os estados é o “Pacta sunt servanda”, como sempre uma expressão em latim, que significa “O que foi acordado deve ser cumprido”. Neste sentido, nessa visão mais abrangente, os Estados Unidos descumpriram o maior princípio do direito internacional, pois fizeram um acordo e o descumpriram.

No entanto, outra característica marcante do direito internacional público é a ausência de sanções, pela ausência de autoridade superior.

Por esse motivo, na criação da OMC, foram celebrados Acordos muito mais complexos que “o que foi acordado deve ser cumprido”, mas com mecanismos de sanção, para que os países retornassem ao cumprimento das cláusulas. É, de certa forma, uma renúncia à soberania. Porém, essa renúncia é relativa pois o país o faz por vontade própria e dentro de uma série de condições que o favorecem, como por exemplo, o compromisso dos demais países de cumpri-la também.

Em um paralelo com a questão mais clássica das relações internacionais, a guerra, um tratado de paz também é uma renúncia à vontade soberana de um país. Ainda que o país tenha interesse nos recursos do vizinho, por exemplo, ele celebra um acordo em que ele renuncia a essa vontade em troca da renúncia da vontade soberana do vizinho de não invadir os outros territórios.

Na área comercial, essa questão foi traduzida em uma série de acordos e cláusulas que se iniciam na tarifa de importação que vai ser cobrada e avançam sobre diversos outros assuntos que também impactam na capacidade de cada membro da OMC de exportar, de bloquear importações e de se desenvolver.

É por esse motivo que, de maneira geral, as autoridades e a imprensa se referem ao descumprimento dos Acordos da OMC. Como vimos, no entanto, a OMC não é uma entidade extrínseca impondo regras aos seus membros. É a efetiva vontade dos membros que formam a organização e, neste caso, os compromissos foram negociados individualmente por cada membro. Assim, os Estados Unidos ferem os próprios compromissos assumidos perante as demais nações. Ainda assim, como os Estados Unidos e seus parceiros comerciais se comprometeram com a definição conjunta de tarifas e com várias outras questões, a questão também pode ser tratada dentro da OMC e analisada sob este ponto de vista específico, que é o que faremos a seguir.

Ações de combate ao tarifação na OMC

A partir do entendimento de que os compromissos americanos ocorreram no âmbito dos Acordos da OMC, alguns membros fizeram questionamentos diretamente na Organização. Como se diz no jargão, os países “abriram painéis”, o que significa que apresentaram queixa formalmente, com a intenção de obter um parecer de um painel de especialistas sobre a violação das regras e o que é necessário para retornar ao cumprimento estrito dos Acordos.

Até esse momento, a China abriu dois contenciosos e o Canadá abriu quatro, conforme listado abaixo :

Código	Título	Solicitado por	Data	Status atual
DS638	Estados Unidos — Tarifas Adicionais Universais e Específicas do País sobre as Importações da China	China	4 de abril de 2025	Em consultas
DS637	Estados Unidos — Direitos adicionais sobre as importações de automóveis e peças de automóveis do Canadá	Canadá	3 de abril de 2025	Em consultas
DS635	Estados Unidos — Direitos de importação adicionais sobre artigos de aço e alumínio originários do Canadá	Canadá	12 de março de 2025	Em consultas
DS634	Estados Unidos — Direitos de importação adicionais sobre mercadorias do Canadá	Canadá	4 de março de 2025	Em consultas
DS633	Estados Unidos — Medidas tarifárias adicionais sobre mercadorias da China	China	4 de fevereiro de 2025	Em consultas

Todos os pedidos de abertura têm o status “em consultas”. Esse pedido é a primeira etapa do processo de solução de controvérsias da OMC. É uma etapa obrigatória, na qual os membros realizam uma consulta bilateral, sem a presença de outros participantes, sejam especialistas ou árbitros, e dura até 60 dias. Cumprida essa obrigação regulamentar, o membro interessado pode solicitar a efetiva abertura do painel. Caso o presente pleito chegue a essa fase, o Brasil pode participar como “terceira parte interessada”, o que tem sido feito regularmente em outros painéis.

Canadá e China indicaram, basicamente, o descumprimento das obrigações dos Estados Unidos nas cláusulas do GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas – General Agreement on Trade and Tariffs). Muitas vezes, o pedido de consultas é mais extenso, de modo a demonstrar como o outro membro descumpra com os Acordos da OMC. Neste caso, como o descumprimento é explícito e intencional, a indicação de alguns artigos é mais uma precaução jurídica do que a construção de um caso.

Os painéis são efetivos?

Diante da imposição geral das tarifas fora dos compromissos assumidos pelos Estados Unidos, porque os outros 163 membros não abriram painéis contra os EUA? O maior motivo é, provavelmente, o interesse em negociar uma solução bilateral que reduza os prejuízos a curto prazo. Outro possível motivo é que países menores, além de terem menos acesso ao governo americano e menos condições de negociar, ainda têm dificuldades em lidar com o complexo e custoso sistema de solução de controvérsias da OMC.

Além desses motivos de caráter negocial, o sistema de solução de controvérsias está inoperante desde 2020, quando os próprios Estados Unidos, então governados por Donald Trump, utilizaram as cláusulas dos Acordos da OMC para esvaziar o Órgão de Apelação e, na prática, destruir a arquitetura organizacional da OMC.

Em seguida, esclareço de maneira sucinta como isso ocorreu, para auxiliar no exame das alternativas do Ministério da Agricultura e do agro brasileiro na condução da temática.

Apelou, ganhou: A Crise do Órgão de Apelação

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) é parte do Entendimento de Solução de Controvérsias (ESC), que compõe o Anexo 2 do Acordo constituinte da OMC. Ele provê enforcement às regras da OMC, de modo a torná-la efetiva para seus propósitos e é uma característica *sui generis* da Organização.

Assim, o OSC é composto de duas instâncias. A primeira é o painel, que é um conjunto de especialistas convocados para analisar uma alegação de violação dos acordos da OMC. O painel tem um prazo definido para emitir um relatório indicando se houve ou não violação dos acordos. O Órgão de Apelação (AO), por sua vez, é uma espécie de instância recursal na qual os árbitros são permanentes, com um máximo de sete árbitros nomeados. Cabe ao AO examinar as conclusões do painel e confirmá-las ou não.

Porém, a instância está inoperante em decorrência da não-indicação de novos árbitros. O mandato do último membro do Órgão em exercício expirou em 30 de novembro de 2020. A chamada “crise do OA” começou com os EUA expressando preocupações sobre a atuação do Órgão por muitos anos, criticando o “excesso de poder judicial”. A partir do governo de Donald Trump, os EUA adotaram a estratégia de não se somar ao consenso na indicação de árbitros. Como na OMC tudo é decidido por consenso, não houve indicação de novos árbitros. À medida que os mandatos dos antigos terminava não havia novos nomes para assumir a função, culminando com a inexistência de pessoas indicadas para proceder os julgamentos do OA.

Ainda que não houvesse árbitros, o texto do Entendimento de Solução de Controvérsias continuou em vigor. Nele, há uma cláusula estabelecendo que o membro que considerar que houve um erro em alguma das decisões do painel, pode recorrer ao OA. Não há nenhuma previsão sobre como proceder quando um membro entra com um recurso junto à OMC e não há árbitros para julgar. Dessa forma, o contencioso nunca é julgado, nunca termina e fica em um vácuo jurídico. Mas as decisões do painel tampouco são válidas, pois não atenderam a todas as cláusulas previstas no Acordo. Esse recurso em que não há árbitros para recebê-los é chamado de “apelar no vazio”.

A partir desse momento, os países poderiam recorrer do relatório do painel “ao vazio” deixado pelo OA inoperante, colocando as disputas em um limbo jurídico-institucional. O Brasil sofreu duas apelações ao vazio: da Índia, no contencioso DS579 sobre cana-de-açúcar e açúcar, e da Indonésia, no contencioso DS484, sobre carne de frango.

Como alternativa para a ausência do OA, e como forma de pressionar os EUA, alguns membros criaram um mecanismo alternativo de apelação, o Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA). Nele, caso haja um painel entre dois membros, é possível recorrer ao Mecanismo, que designará três árbitros ad hoc e terá os poderes iguais aos do OA: reverter, manter ou modificar os relatórios dos painéis. Os membros do MPIA se comprometem a acatar as decisões emanadas da arbitragem ad hoc.

O MPIA atualmente conta com 29 membros, contando a UE como um membro apenas, e 56 membros, contando os membros da União Europeia em separado, o que dá aproximadamente um terço dos 166 membros. Os membros são: Austrália, Benin, Brasil, Canadá, Cingapura, China, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Guatemala, Hong Kong, Islândia, Japão, Macau, Malásia, México, Montenegro, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Suíça, Ucrânia, União Europeia e Uruguai. Ainda há ausências notáveis como Coreia do Sul, Reino Unido, Argentina, Índia e Indonésia. Já houve dois casos levados ao escrutínio dos árbitros do MPIA: DS591: Medidas Antidumping da Colômbia sobre batatas fritas originárias de Bélgica, Países Baixos e Alemanha; e DS583: Medidas aplicadas a farmacêuticos na Turquia, apresentada pela União Europeia.

Cabe recordar que, além da possibilidade de recurso ao MPIA, o Brasil aprovou a Lei 14.353, de 26 de maio de 2022, que dispõe sobre a suspensão de concessões ou outras obrigações do país em casos de apelação “ao vazio”.

No mesmo sentido, foi aprovada a Lei 15.122 conhecida como “Lei da Reciprocidade Econômica”

O texto estabelece critérios para a suspensão de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual em resposta a medidas unilaterais adotadas por país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional brasileira. Essa norma permite a elevação de tarifas em retaliação a um aumento para os produtos brasileiros.

O agro na guerra de tarifas

Há distintas avaliações sobre as possibilidades da elevação de tarifas unilateral possa atingir o agro. Há análises sobre ganhos com aumentos de tarifas sobre concorrentes do Brasil em cada setor, mas estes aspectos estão fora do escopo de atuação dos adidos. Nos deteremos apenas nas possibilidades de tarifas que atinjam o setor ou o próprio sistema multilateral de comércio.

O setor agropecuário inteiro pode ser atingido. Ainda que seja deletério para os próprios interesses de um país a elevação de tarifas em insumos para a indústria ou produtos com impacto inflacionário, a cronologia acima não permite excluir nenhum setor.

Além disso, a manutenção do sistema multilateral do comércio é fundamental para o agronegócio brasileiro. Foi com base nesse sistema que o agro atingiu seu potencial exportador e que permitiu uma redução e estabilização generalizada das tarifas. A preocupação é do acesso ao mercado norte-americano, em um primeiro momento, mas é uma ameaça a todos os mercados com presença ou potencial presença do agro brasileiro.

Alternativas de ação

É difícil pensar em um curso de ação para contrapor ações de uma outra nação com muito mais poder econômico que decidiu não honrar seus compromissos. A decisão envolve muito mais fatores que somente as regras da OMC. Envolve o interesse em buscar soluções pontuais em que seja possível minimizar o prejuízo. O cálculo estratégico para esta situação está muito além do posto do Ministério da Agricultura junto à OMC.

Na OMC, especificamente, existe a alternativa da abertura do painel. Neste particular, é necessário considerar que o painel não poderá seguir até o fim, com a possibilidade de os Estados Unidos “apelarem ao vazio”. Além disso, a atitude ostensiva de aplicação não permite crer que há uma disponibilidade em cumprir com qualquer determinação da Organização. Por isso, a abertura de um painel seria uma ação para estabelecer mais um canal de diálogo e demonstrar insatisfação. O fato de China e Canadá terem feito essa opção demonstra que é um caminho viável. Por outro lado, o fato de serem só esses países demonstra que a opção prevalente foi a de seguir com a negociação direta.

Ainda na OMC, talvez a melhor ação possível seja começar a pensar em uma reforma da organização. Há fatores que são emblemáticos da atual fase da organização: a crise do OA, a decisão americana de não honrar seus compromissos, a postura indiana de bloquear consensos mesmo sem justificativa, o aprofundamento das imposições europeias de medidas ambientais sem justificativa científica e a dificuldade de lidar com os efeitos das empresas estatais chinesas são alguns exemplos. São sinais de que o modelo desenhado entre 1986 e 1994 não responde mais ao contexto comercial multilateral. Este desgaste deve ensejar, em algum momento, uma nova discussão e é importante que o Brasil esteja preparado.

Para se preparar, os setores público e privado devem dialogar sobre cenários e sobre os maiores interesses do agro brasileiro para as próximas décadas. Se o Brasil for capaz de apresentar propostas, de buscar alianças e de antecipar seus interesses, será possível evitar um modo apenas defensivo e reativo quando a situação se apresentar.

Resta, por fim, debater qual é a palavra mais linda do dicionário. Trata-se de uma questão subjetiva, pois cada um enxerga beleza naquilo que lhe apraz. Para um país médio, de vocação agroambiental, em desenvolvimento e de língua portuguesa, possivelmente a palavra “negociação” seja mais bela, com sua oxítona anasalada e forte. Ainda que seja muito difícil de ser pronunciada por pessoas poucos habituada à língua, sempre que pronunciada, significará mais de uma voz foi ouvida no processo.