ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Freitas, Rogério Edivaldo

Working Paper

Subsídios agrícolas, suporte e políticas comerciais nos grandes importadores de alimentos: UE, China, Estados Unidos e Japão

Texto para Discussão, No. 3064

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Freitas, Rogério Edivaldo (2024) : Subsídios agrícolas, suporte e políticas comerciais nos grandes importadores de alimentos: UE, China, Estados Unidos e Japão, Texto para Discussão, No. 3064, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td3064-port

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/311573

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3064

SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS, SUPORTE E POLÍTICAS COMERCIAIS NOS GRANDES IMPORTADORES DE ALIMENTOS: UE, CHINA, ESTADOS UNIDOS E JAPÃO

ROGÉRIO EDIVALDO FREITAS

60 ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3064

Rio de Janeiro, dezembro de 2024

SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS, SUPORTE E POLÍTICAS COMERCIAIS NOS GRANDES IMPORTADORES DE ALIMENTOS: UE, CHINA, ESTADOS UNIDOS E JAPÃO[1]

ROGÉRIO EDIVALDO FREITAS[2]

1. O autor agradece as observações de um parecerista anônimo à versão inicial do trabalho, eximindo-o de erros eventualmente remanescentes.

2.Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Freitas, Rogério Edivaldo
Subsídios agrícolas, suporte e políticas comerciais nos grandes importadores de alimentos : EU, China, Estados Unidos e Japão / Rogério Edivaldo Freitas. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.
51 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3064).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Comércio Agrícola. 2. OCDE. 3. Subsídios Agrícolas. 4. Políticas Agrícolas. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 338.188

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:
FREITAS, Rogério Edivaldo. **Subsídios agrícolas, suporte e políticas comerciais nos grandes importadores de alimentos**: UE, China, Estados Unidos e Japão. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2024. 51 p. (Texto para Discussão, n. 3064). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td3064-port

JEL: Q17, Q18.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 UE, CHINA, ESTADOS UNIDOS E JAPÃO NOS MERCADOS GLOBAIS DE ALIMENTOS E IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL 8

3 METODOLOGIA E BASES DE DADOS 13

3.1 Coeficiente de correlação de Spearman 14

3.2 Análise de tendência no tempo 15

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 16

4.1 Coeficiente de correlação de Spearman e tendência no tempo (ESP e ESC) 16

4.2 Subsídios e políticas comerciais agrícolas de UE, China, Estados Unidos e Japão 17

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 45

REFERÊNCIAS 46

SINOPSE

O objetivo deste trabalho foi analisar a trajetória do suporte agropecuário nos mercados da União Europeia (UE), China, Estados Unidos e Japão no período 2000-2022. Foram empregados dados da estimativa de suporte ao produtor (ESP) e da estimativa de suporte ao consumidor (ESC) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), acrescidos de uma análise qualitativa do perfil de proteção avaliado. Os resultados obtidos indicam que o suporte à agricultura nos casos da UE, dos Estados Unidos e do Japão está se reduzindo na ponta da produção e se tornando mais incisivo nos processos de consumo de alimentos. Em contrapartida, no caso chinês observa-se o processo inverso. Em nível qualitativo, foi possível detectar que em todos os quatro grandes mercados há uma arquitetura de apoio e proteção estrategicamente desenhada, o que abrange medidas de fronteira, programas de suporte doméstico e profundo esforço de articulação de acordos bilaterais de comércio na frente agropecuária – sobretudo, mas não exclusivamente, nos casos chinês e norte-americano. Igualmente, nos quatro parceiros aferidos há esforços no sentido de fortalecimento dos mecanismos de seguros agrícolas e de investimentos em pesquisas de manejo, em virtude das restrições ambientais hoje vigentes. Do ponto de vista dos interesses brasileiros, a mensagem fundamental é a premência de estudos de acompanhamento das condições de oferta e de demanda e das políticas de apoio interno e comerciais (incluindo acordos bilaterais ou multilaterais) daqueles grandes *players* com terceiros países ou grupos de países, bem como são bem-vindas iniciativas de aperfeiçoamento das questões sanitárias, fitossanitárias e de medidas técnicas atinentes às condições de produção dos itens agropecuários brasileiros.

Palavras-chave: comércio agrícola; OCDE; subsídios agrícolas; políticas agrícolas.

ABSTRACT

The goal was to analyze the trend of agricultural support in the European Union (EU), China, the United States of America (USA), and Japan from 2000 to 2022. Producer Support Estimate (PSE) and Consumer Support Estimate (CSE) estimates organized by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) were evaluated and a qualitative analysis was equally performed. Results point out that agricultural support in the EU, USA, and Japan is decreasing in the producer activities while it is also becoming more intense on the consumer side. In contrast, the Chinese case exposed the inverse processes. In the qualitative evaluation, it was possible to map the profile of agricultural support and protection strategically designed in the four big markets, which includes border measures, domestic support programs, and an intense effort to consolidate bilateral agreements comprising food products; this last one especially in the USA and Chinese initiatives. The four big markets also practice several actions to reinforce agricultural insurance tools and research investments targeted to the present environmental restrictions.

For Brazilian interests, the main message is to monitor those partners in their (big four) supply-demand conditions for agricultural goods and their domestic and trade policies affecting such products. At the same time, initiatives to address sanitary issues and technical barriers related to Brazilian food products are also welcome.

Keywords: agricultural trade; OECD; agricultural support; agricultural policies.

1 INTRODUÇÃO

A segunda metade do século XX presenciou uma clara preocupação com a produção de alimentos, sobretudo em decorrência dos episódios de fome deflagrados no âmbito da Segunda Guerra Mundial e de suas consequências. Tal fenômeno foi ainda mais evidente nos países mais diretamente envolvidos naquele conflito, caso das nações europeias, países do Leste Europeu e do Japão.

Em muitas daquelas nações o setor agropecuário já era um setor relevante tanto em termos de sua importância social quanto de sua representação política. Apenas a título de exemplo, nos países europeus ocidentais, o embrião de formação da União Europeia (UE) deu-se em torno da montagem e do fortalecimento da Política Agrícola Comum (PAC), que foi pensada inicialmente como um dos principais vínculos de aproximação e irmandade entre os países que foram os primeiros signatários da então Comunidade Econômica Europeia, predecessora da UE.

Ao longo do processo citado, inúmeras foram as formas de apoio engendradas ao setor agropecuário, como os subsídios diretos à produção, o desenvolvimento de mecanismos de seguro agrícola, os subsídios à exportação, os subsídios à pesquisa agropecuária e, em paralelo, os variados instrumentos de políticas comerciais de suporte ou proteção à produção interna de alimentos, como as tarifas (*ad valorem* e/ou específicas), cotas tarifárias, uso de salvaguardas especiais, tarifação sazonal e monopólios estatais de comércio.

Neste processo, a temática dos subsídios e da proteção comercial agrícolas tornou-se um calcanhar de Aquiles nas negociações comerciais. Dada a sensibilidade política do tema para grandes *players*, como Estados Unidos, UE, China e Japão, a questão foi, em regra, posta de lado nas rodadas multilaterais de negociação. Inclusive, há autores (Hirsch e Oberhofer, 2020) que identificaram uma falta de efetividade destas.

Ao mesmo tempo, o Brasil não é somente uma das principais fontes de produtos alimentícios nos mercados internacionais (WTO, 2020a).[1] Previsões da OECD-FAO (2014) já informavam que o país responderia por parcelas crescentes do comércio

1. A título de exemplo, em 2022, quatro dos dez principais itens de exportações do Brasil não eram produtos alimentícios, a saber, na designação do Sistema Harmonizado (SH): óleos brutos de petróleo (SH8 27090010); minérios de ferro e seus concentrados, exceto as piritas de ferro ustuladas (cinzas de piritas), não aglomerados (SH8 26011100); *fuel oil* (SH8 27101922); e pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução, semibranqueadas ou branqueadas, de não coníferas (SH8 47032900). No agregado, estes quatro produtos representaram 26% das receitas de exportações brasileiras naquele ano.

internacional de carne bovina e açúcar. Nesse diapasão, outros analistas (Bruinsma, 2009; Câmara *et al*., 2015; Freitas, 2022) mostram que o Brasil é um dos raros países capazes de expandir sua área de produção agropecuária.

Isto posto, este trabalho objetiva analisar a trajetória do suporte agropecuário nos mercados da UE, da China, dos Estados Unidos e do Japão no médio prazo recente, isto é, no período 2000-2022, e também qualificar a proteção comercial hoje exercida por aqueles parceiros comerciais quanto às importações de alimentos. Subsidiariamente, busca-se ainda anotar alguns pontos que podem ser úteis aos respectivos gestores de políticas públicas ou privadas, em termos da perspectiva brasileira.

Com vistas a alcançar tal finalidade, o trabalho abrange quatro seções adicionais a esta. O item 2 salienta a importância daqueles quatro parceiros comerciais no contexto agropecuário mundial e para o Brasil. Já a terceira seção apresenta a metodologia proposta. A seção 4 reporta e analisa os resultados produzidos pelo trabalho, e o item 5 conclui o trabalho com as considerações finais.

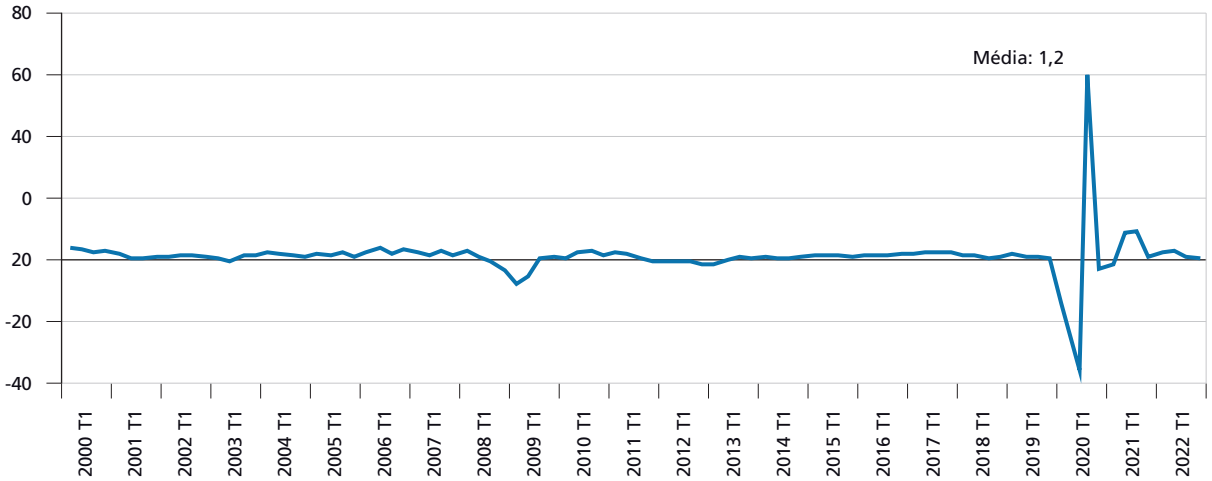
2 UE, CHINA, ESTADOS UNIDOS E JAPÃO NOS MERCADOS GLOBAIS DE ALIMENTOS E IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL

Do lado da demanda internacional, muitos são os trabalhos que destacam o tamanho econômico e o tamanho da população dos mercados importadores na explicação das transações de bens agroindustriais, como em Mata e Freitas (2008) e Espírito Santo, Lima e Souza (2012). Além disso, outras variáveis relevantes neste contexto são a distância geográfica (Ševela, 2002; Zahniser *et al*., 2002), os acordos de comércio (Castilho, 2001) e a taxa de câmbio real (Barros, Bacchi e Burnquist, 2002).

No exemplo da UE, segundo Silva (2011), soma-se o fato de que, embora seja uma região capacitada em termos de produção agrícola – especialmente França, Alemanha, Itália e Espanha (WTO, 2017) –, trata-se ainda de uma grande importadora global de alimentos.

Desde o Tratado de Roma, em 1957, a embrionária UE sempre foi um mercado significativo para as vendas de produtos agrícolas em âmbito mundial. Em que pesem as dificuldades macroeconômicas do bloco e os dados anormais de expansão registrados em 2020 por conta da pandemia de covid-19, os países da zona do euro apresentaram crescimento de 1,2% (variação real trimestral anualizada), em média, entre 2020 e 2022 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Crescimento do PIB da zona do euro, variação real trimestral anualizada[1] (2000 a 2022)
(Em %)



Fonte: Ipeadata. Disponível em: www.ipeadata.gov.br.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Percentual ao ano.
Obs.: PIB – produto interno bruto.

Ademais, previsões da OECD-FAO (2014) até 2023 sinalizavam que a UE seria importadora líquida de itens nos quais o Brasil é competitivo nos mercados internacionais, a exemplo do açúcar, óleos vegetais, óleos animais e carne bovina. De acordo com Espírito Santo, Lima e Souza (2012) e Brasil (2013), a UE é uma potência agrícola, o que, entretanto, não invalida sua condição de grande importadora global de itens alimentares e de agroindustriais processados.

Conforme WTO (2019a), o Brasil é uma importante fonte de importações europeias para o café, óleos e bagaços de soja, soja em grãos, milho e frutas (manga, abacate, abacaxi, figo e tâmara). O próprio setor produtivo brasileiro (CNI, 2016) reconhece que a UE é vista como um bloco econômico com o qual o Brasil deveria estreitar suas relações. Nesse contexto, em 2021, as receitas de exportações agropecuárias brasileiras com destino à UE representaram 14% das receitas de exportações agropecuárias e 5% das receitas de exportações totais do Brasil, segundo a Comex Stat, base de dados de exportação e importação do governo federal.[2]

2. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral. Acesso em: jan. 2022.

Ao mesmo tempo, a China tem se mostrado um importante parceiro comercial. O país tornou-se grande comprador de itens agropecuários exportados pelo Brasil, em especial a contar do ano de 2000. Em 2020, conforme o Comex Stat, as receitas de exportações agropecuárias brasileiras com destino à China responderam por 35% das receitas de exportações agropecuárias e 15% das receitas de exportações totais do Brasil.

Acerca deste parceiro comercial, deve-se pontuar que a República Popular da China, ao aderir efetivamente à Organização Mundial do Comércio, em 11 de dezembro de 2001, integrou-se aos mercados globalizados. Isso permitiu que o país firmasse acordos comerciais com vários países, conquistasse novos mercados, com acesso a novas fontes de matérias-primas para os seus produtos e estímulos à entrada de novos investimentos externos. Tal quadro contribuiu para o desenvolvimento dos laços mercantis e de investimentos (incluindo políticas de cooperação), especialmente entre os países na região Sul-Sul.

A perspectiva é de que a China se mantenha um relevante importador global de alimentos. O país é hoje o segundo maior importador de produtos agropecuários nos mercados globais, somente superado pela UE. Inclusive, em termos de tamanho de mercado, ainda que existam políticas internas de restrição ao crescimento populacional, dados da United Nations apontam que a China atingirá 1,46 bilhão de pessoas até 2025.[3] Este avanço populacional aliado aos níveis crescentes de urbanização garantem que a China permaneça como uma grande importadora de alimentos (Lu, Flegg e Deng, 2011). De acordo com Fukase e Martin (2016), apenas um contínuo crescimento da produtividade agrícola poderá dizer em que medida a China basear-se-á em sua própria oferta para suprir a demanda local por alimentos.

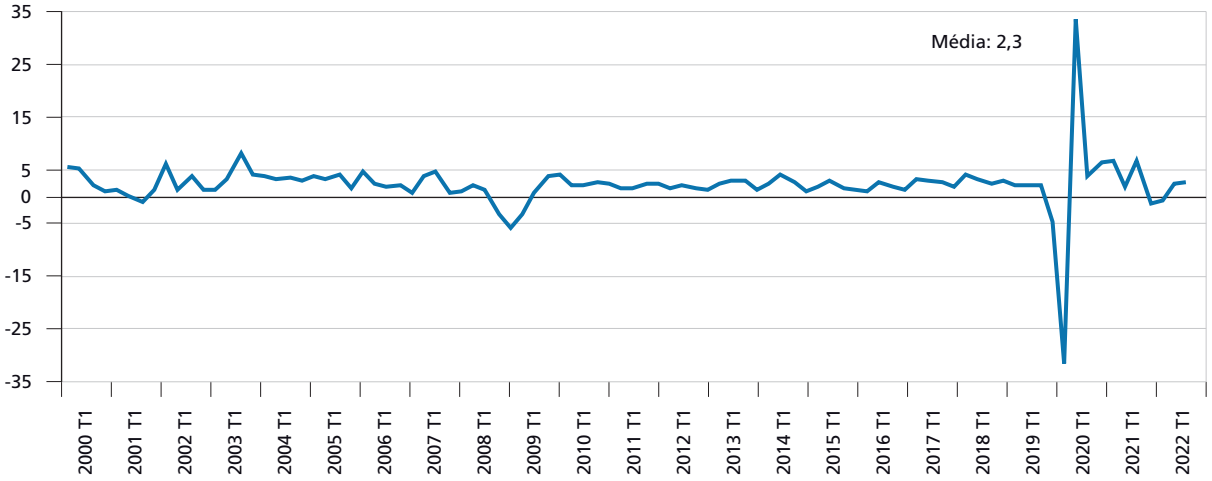
No caso dos Estados Unidos, a agropecuária e as indústrias correlatas contribuíram com 5,2% do Produto Nacional Bruto (PNB) do país em 2019, além de responderem por 10,9% do emprego total daquele país no mesmo ano (United States of America, 2022a). Ainda segundo essa fonte, mais de 20% da produção agropecuária do país é exportada.

Em termos de produção de alimentos, os Estados Unidos figuram entre os maiores produtores, exportadores e importadores de alimentos (WTO, 2020a). Tais características tornam aquela nação a um só tempo demandante e competidora da produção agropecuária brasileira. Apesar das dificuldades conjunturais experimentadas pelos

3. Disponível em: https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/. Acesso em: 3 fev. 2021.

Estados Unidos, sobretudo a partir de 2008,[4] o desempenho econômico do país continua expressivo (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Crescimento do PIB dos Estados Unidos – variação real trimestral anualizada[1] (2000-2022)
(Em %)



Fonte: Ipeadata.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Percentual ao ano.

Tais resultados baseiam-se em uma capacidade endógena talvez única de gerar novas tecnologias e em uma competência em manter-se como centro produtivo e financeiro em inúmeros mercados mundiais. Adicionalmente, o país é atuante na costura e na negociação de acordos bilaterais de comércio e de transferência de tecnologia, sobretudo no contexto das limitações de progresso das rodadas de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Além desses argumentos, vale registrar algumas características da posição dos Estados Unidos no cenário mundial de produção e comércio de itens agropecuários e de seus processados. O país se destaca como potência agrícola e está entre os maiores produtores e exportadores de lácteos (Espírito Santo, 2010) e uvas frescas (Fonseca, Xavier e Costa, 2010), tendo também papel central na produção de soja, milho, algodão e trigo (Pelaez e Fuck, 2014), paralelamente a padrões identificados de concentração regional do sistema alimentar (Cohen e Paul, 2005).

4. O ano de 2008 contemplou a eclosão da crise financeira *subprime*, originada nos mercados imobiliários dos Estados Unidos, que, em seguida, difundiu-se pelos setores produtivo e financeiro internacionais.

Em termos comerciais, o país é o principal fornecedor do mercado japonês e, segundo Nojosa e Souza (2011), forte competidor da carne bovina brasileira no mercado nipônico. No *front* importador, os Estados Unidos praticam elevadas tarifas de importação para produtos lácteos, nos quais são produtores e exportadores representativos.

Espírito Santo, Lima e Souza (2012) haviam colocado os Estados Unidos e a UE como grandes produtores e exportadores mundiais de bens alimentares, não raro com produção subsidiada. Conforme esses autores, é pequeno o crescimento relativo das exportações agropecuárias brasileiras para os Estados Unidos, e é fechado ou restrito o acesso para determinados bens alimentares exportados pelo Brasil em razão da ausência de acordos bilaterais referentes a questões fitossanitárias. Esse argumento é partilhado por Antoniolli, Ozaki e Miranda (2007), especificamente quanto às importações de carne dos Estados Unidos.

Neste âmbito, em 2021 as receitas de exportações agropecuárias brasileiras destinadas aos Estados Unidos representaram 15% das receitas de exportações totais àquele país e 5% das receitas de exportações agropecuárias totais do Brasil, segundo dados da Comex Stat.

Por fim, o Japão representa um dos maiores destaques econômicos na segunda metade do século XX. O país teve momento de expressiva recuperação econômica depois da Segunda Guerra Mundial e se tornou uma economia avançada, notabilizando-se principalmente a partir da década de 1970. Desde então, o Japão vivenciou redução em seu ritmo de crescimento, embora continue central na geopolítica internacional e figure como um mercado decisivo para as exportações agropecuárias mundiais, dada a sua elevada renda *per capita* e magnitude econômica.

Em paralelo, a reduzida dimensão territorial japonesa e a presença de montanhas e de aclives de difícil aproveitamento para fins agropecuários limitam o potencial de abastecimento interno do país por meio de produção doméstica. Segundo Nojosa e Souza (2011), o Japão tem tamanho equivalente ao de Mato Grosso, e somente 12,3% de terras agricultáveis, 93,0% das quais já cultivadas. Tais características geram um esforço de política pública interna com foco na autossuficiência alimentar. Entretanto, dadas as inescapáveis importações de alimentos, fica notória a importância do mercado nipônico para os grandes exportadores agrícolas.

A título de exemplo, segundo dados da Comex Stat, em 2021, as receitas de exportações agropecuárias brasileiras com destino ao Japão representaram 41% das receitas

de exportações totais àquele país e 2% das receitas de exportações agropecuárias totais do Brasil.

Ademais, de um prisma global, conforme WTO (2020a), os principais exportadores de produtos alimentícios são UE, Estados Unidos, Brasil, China, Canadá, Argentina, México, Tailândia, Índia e Indonésia, ao passo que os principais importadores de bens alimentícios são UE, Estados Unidos, China, Japão, Reino Unido, Canadá, Coreia do Sul, Rússia, Hong Kong e México. Destarte, conquanto UE, Estados Unidos e China sejam grandes exportadores de alimentos, ao lado do Japão, encabeçam a lista dos mercados mundiais importadores de produtos alimentícios.

3 METODOLOGIA E BASES DE DADOS

A metodologia compreende duas etapas de avaliação: a primeira delas quantitativa, e a segunda, qualitativa.

Em termos da avaliação qualitativa dos subsídios e das políticas comerciais agrícolas, procede-se à análise das políticas agrícolas dos mencionados *players*, com base em documentos selecionados em cada caso, conforme os seguintes trabalhos:

- UE – WTO (2017; 2019a; 2023a; 2023b) e Freitas (2021);
- China – WTO (2018a; 2018b; 2021; 2022a), Freitas e Vinholis (2019) e Miranda, Jank e Soendergaard (2020);
- Estados Unidos – WTO (2018c; 2019b; 2022b; 2023c) e United States of America (2022a; 2022b); e
- Japão – WTO (2020b; 2023d; 2023e), Japan (2020) e Freitas (2021).

Quanto à valoração quantitativa, empregaram-se dados anuais de 2000 a 2022 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), contemplando-se China, Estados Unidos, Japão e UE (OECD, 2016; s.d.). Duas medidas de suporte agrícola foram avaliadas, a estimativa de suporte ao produtor (ESP)[5] e a estimativa de suporte ao consumidor (ESC).

5. Um registro importante neste ponto é que a ESP e os indicadores da OCDE, de um modo geral, buscam medir transferências feitas à produção agropecuária ou em decorrência dela, diferentemente dos níveis de subsídios que são compromissados ou notificados no âmbito da OMC. Portanto, trata-se de medidas diferentes e não diretamente comparáveis (WTO, 2022a).

O método de avaliação quantitativa compreende dois estágios. Primeiramente, o coeficiente de correlação de Spearman é utilizado para verificar a presença de tendências temporais da ESP e da ESC.[6] Em um segundo momento, uma tendência temporal linear é estimada para os países indicados pelo coeficiente de correlação de Spearman.

3.1 Coeficiente de correlação de Spearman

De acordo com OECD (2020), a ESP estima o valor monetário anual das transferências brutas de consumidores e contribuintes a produtores agrícolas, mensuradas em nível de unidade produtiva (fazenda, granja, entre outros) e decorrentes de medidas de políticas que apoiam a agropecuária, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre a renda ou produção daquela unidade produtiva.

Já a ESC estima o valor monetário anual das transferências brutas aos consumidores de produtos agrícolas, mensuradas em nível de unidade produtiva (fazenda, granja, entre outros) e decorrentes de medidas de políticas que apoiam a agropecuária, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre o consumo de produtos agrícolas.

O coeficiente de correlação de Spearman foi empregado para avaliar se havia uma tendência no tempo da ESP e da ESC ao longo do intervalo 2000-2022. Trata-se de um teste não paramétrico e que não exige que os dados originais sejam normalmente distribuídos (Conover, 1999; Morettin e Toloi, 2006). Aqui, operacionalmente ele traduz-se no cálculo do coeficiente de correlação entre o posto natural do nível de suporte (*S*, que no caso é a ESP ou a ESC) e sua correspondente estrutura temporal, sendo calculado como se segue:

$$\rho = 1 - \frac{6.d}{N.(N^2-1)} \quad (1)$$

onde

$$d = \sum_1^T [R_t - t]^2 \quad (2)$$

Sendo que na equação (1), *N* é o número de anos observados, e na equação (2) R_t é o posto da variável quando ordenada crescentemente no tempo e $t = 1, 2, 3\ldots$, *T* é o posto natural dos diferentes momentos no intervalo temporal considerado. O conceito

6. Conquanto a China não seja formalmente integrante da OCDE, a OCDE mensura a ESP e a ESC para aquele país.

implícito no teste é que a diferença identificada entre R_t e t afeta diretamente a probabilidade de se rejeitar a nulidade da tendência temporal.

3.2 Análise de tendência no tempo

Para os casos nos quais o coeficiente de correlação de Spearman identificar uma tendência temporal não nula esta é estimada. Como aproximação inicial, a abordagem linear[7] é utilizada e estimada para cada país, de modo que o tempo T é a variável explicativa da variável subsídio ou suporte S (ESP ou ESC) com base na equação (3), na qual o termo u_t é assumido para representar a hipótese clássica acerca dos resíduos nos modelos de regressão linear:

$$S_t = \beta_0 + \beta_1 . T + u_t \quad (3)$$

Barreto e Howland (2006) mostraram que o modelo em questão decompõe a soma de quadrados total (SQT) em soma dos quadrados explicada (SQE) e soma dos quadrados dos resíduos (SQR), conforme a seguir:

$$SQT = SQE + SQR = \sum_{t=1}^{T}(S_t - S_m)^2 = \sum_{t=1}^{T}(S_{est} - S_m)^2 + \sum_{t=1}^{T}(e_{est})^2 \quad (4)$$

Sendo que em (4), S_m é a média do subsídio ou suporte S_{est} é o valor estimado do suporte ou subsídio para cada ponto da amostra, e e_{est} é o resíduo correspondente.

Utilizando as fontes de variância e os graus de liberdade em cada termo da equação é possível calcular a análise de variância (tabela 1), cujo teste F permite avaliar a significância estatística dos coeficientes da equação (3).

TABELA 1
Análise de variância

Fonte (A)	Graus de liberdade (B)	Quadrado médio = (A)/(B)	F-teste (F)
SQE	1	QME = SQE/1	F = QME/QMR
SQR	(n-2)	QMR = SQR/(n-2)	
SQT	(n-1)	SQT/(n-1)	

Fonte: Barreto e Howland (2006).
Elaboração do autor.

7. Com base em séries de dados mais longas, abordagens mais complexas podem ser adotadas, a exemplo de estruturas não lineares ou incluindo-se termos sazonais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção compreende dois subitens. O primeiro deles é dedicado à análise quantitativa com a avaliação do coeficiente de correlação de Spearman e da eventual tendência no tempo para os dados da ESP e ESC dos países em tela. O segundo refere-se à valoração qualitativa dos subsídios e políticas comerciais agrícolas da UE, China, Estados Unidos e Japão.

4.1 Coeficiente de correlação de Spearman e tendência no tempo (ESP e ESC)

Neste subitem são apresentados os resultados do coeficiente de correlação de Spearman para a ESP e a ESC de cada um dos quatro grandes mercados avaliados, no período 2000-2022. Caso o coeficiente aponte a existência de uma tendência temporal dos níveis de subsídios, esta será calculada na versão linear para aquele mesmo intervalo de tempo.

A tabela 2 exibe os resultados do coeficiente de correlação de Spearman para as duas medidas de subsídios (ESP e ESC) na UE, China, Estados Unidos e Japão.

TABELA 2
Coeficiente de correlação de Spearman (2000-2022)

	ESP	ESC
UE	-0,893 *	0,824 *
China	0,802 *	-0,821 *
Estados Unidos	-0,641 *	0,912 *
Japão	-0,866 *	0,874 *

Fonte: OECD (s.d.).
Elaboração do autor.
Obs.: nível de significância – * 1%.

Com base nas informações da tabela 2, tanto nos subsídios ao produtor (ESP) quanto nos subsídios ao consumidor (ESC), o coeficiente de correlação de Spearman sinaliza para a existência de uma tendência temporal não nula para as séries de suporte entre 2000 e 2022. Ante tais resultados, as respectivas tendências temporais lineares foram estimadas e encontram-se disponíveis na tabela 3.

TABELA 3
Tendência temporal linear para as séries ESP e ESC (2000-2022)

	ESP	ESC
UE	-0,711 *	0,624 *
China	0,475 *	-0,495 *
Estados Unidos	-0,460 *	0,727 *
Japão	-0,729 *	0,688 *

Fonte: OECD (s.d.).
Elaboração do autor.
Obs.: nível de significância – * 1%.

Os valores reportados na tabela 3 indicam que, neste século, o suporte à agricultura nos casos da UE, dos Estados Unidos e do Japão está se reduzindo na ponta da produção e se tornando mais incisivo nos processos de consumo de alimentos.[8] Em contrapartida, no caso chinês observa-se o processo inverso, ou seja, o aumento dos níveis de apoio ao produtor simultâneo a um menor suporte incidente do lado do consumidor de bens alimentícios.

4.2 Subsídios e políticas comerciais agrícolas de UE, China, Estados Unidos e Japão

Aqui, cada país é avaliado individualmente, conforme os subitens correspondentes, obedecendo-se à seguinte ordem: UE, China, Estados Unidos e Japão.

4.2.1 Subsídios e políticas comerciais agrícolas na UE

A política comercial agrícola da UE tem fina sintonia com a Política Agrícola Comum (PAC) da UE. A PAC, por sua vez, tem relevância histórica e centralidade estratégica no projeto de construção de uma Europa unificada pós-Segunda Guerra Mundial, sendo um elemento tão importante e estabelecido na estratégia de planejamento da UE que gera efeitos de transbordamento mesmo no emprego não agrícola.

Ainda que a magnitude desses efeitos seja pequena, é economicamente significativa (Rizov, Davidova e Bailey, 2018). Nessa mesma direção, Garrone *et al*. (2019)

8. Em nível global, Martins *et al.* (2022) estimaram os impactos de subsídios de países da OCDE sobre as exportações do agronegócio brasileiro por meio de um modelo gravitacional. Ao considerar as exportações de todos os produtos do agronegócio, as ESPs tiveram um efeito negativo sobre os envios do Brasil no período de 2004 a 2019, enquanto as ESCs não apresentaram significância estatística.

observaram que os subsídios da PAC elevaram a produtividade do trabalho agrícola na média, mas que o efeito agregado ocultava heterogeneidade em termos de impactos dos diferentes tipos de subsídios.

Trata-se de uma política complexa e que maneja vários mecanismos de apoio. Tais mecanismos ancoram-se basicamente em dois fundos, o Fundo de Orientação e Garantia (Feoga) e o Fundo de Desenvolvimento Rural (Feoga Desenvolvimento Rural). Paralelamente aos mecanismos de apoio financeiro estão as políticas comerciais propriamente ditas, de modo que se articulam em função de estratégias estabelecidas para o conjunto de países da UE, ainda com certo espaço para os países-membros atenderem às suas especificidades agrícolas regionais.

A PAC para o período 2023-2027[9] bem como a nova legislação correlata estão em execução desde janeiro de 2023, destacando-se a ausência de bases legais para a concessão de subsídios às exportações de bens agrícolas, e a ênfase em objetivos sociais, ambientais e de sustentabilidade econômica das propriedades. Além disso, estão contempladas medidas emergenciais de suporte aos produtores em função de preços crescentes de fertilizantes em decorrência do conflito Rússia-Ucrânia (WTO, 2023a).

A última reforma da política enfatizou medidas voltadas às questões climáticas, ambientais e de bem-estar animal, incluindo um sistema reforçado de condicionalidades no âmbito de seus pagamentos diretos. Tal reforma também introduziu a necessidade de elaboração de planos estratégicos (*CAP strategic plans*)[10] por parte dos Estados-membros da União. A estrutura continua formada pelo Feoga, que contém os pagamentos diretos e as medidas de mercado, e o Feoga Desenvolvimento Rural, que congrega os recursos de suporte ao desenvolvimento rural.

Nesse contexto, os cereais e vegetais frescos têm representado as produções vegetais de maior importância no produto agrícola da UE, enquanto as atividades leiteira, de suínos e de bovinos, as de maior peso na produção animal (WTO, 2019a).

9. Foram alocados 291,1 bilhões de euros no Feoga e 95,5 bilhões de euros no Feoga Desenvolvimento Rural.

10. Para cada Estado-membro o plano estratégico deve cobrir todas as ações custeadas pela PAC, seja pelo Feoga seja pelo Feoga Desenvolvimento Rural, além de definir as condicionalidades ambientais e sociais para acesso aos recursos.

Medidas de apoio interno

Os pagamentos diretos subdividem-se em suporte básico de renda, suporte de renda redistributivo e complementar, suporte de renda complementar para jovens produtores e rubricas climáticas (*eco-schemes*). Neste último caso, os Estados-membros deverão alocar o mínimo de 25% de seus pagamentos diretos em rubricas climáticas e os produtores comprometidos com tais práticas seriam então elegíveis a pagamentos para os hectares que atendessem às respectivas condicionalidades. De fato, os pagamentos diretos compõem um pacote mais amplo de apoio, o suporte doméstico, que inclui ainda as medidas de suporte ao mercado interno e as medidas de suporte ao desenvolvimento rural.

No caso das linhas de apoio ao desenvolvimento rural, os Estados-membros devem especificar as medidas planejadas em seus planos nacionais (*CAP strategic plans*). Ademais, ao menos 30% dos programas de desenvolvimento rural terão de contemplar medidas relevantes em termos ambientais e de mudanças climáticas.

É importante registrar que os pagamentos diretos da PAC representaram em 2020 cerca de 23% da renda agropecuária, mas com percentuais oscilantes entre os Estados-membros individualmente.

No conjunto dos desembolsos da PAC, há sete categorias de pagamentos diretos, a saber: esquema de pagamento baseado em área única e esquema básico de pagamento;[11] pagamentos verdes (*greening*);[12] pagamentos para jovens produtores;[13] pagamentos redistributivos;[14] pagamentos para áreas com restrições naturais;[15] esquema de pagamentos para pequenos produtores; e suporte associado voluntário.[16]

11. Tal categoria é também a de maior peso, representando entre 39% e 69% dos pagamentos diretos a depender do Estado-membro.

12. Até 2022, os Estados-membros precisavam alocar 30% dos seus tetos nacionais da PAC em pagamentos diretos para práticas agropecuárias ambientais e de clima orientadas.

13. Pagamentos adicionais para produtores com quarenta ou menos anos de idade e que estão pela primeira vez exercendo a atividade agropecuária.

14. Permite aportes adicionais para um certo número de hectares por estabelecimento, de modo que pequenos produtores recebam um pagamento relativamente maior por hectare.

15. Cada Estado-membro tem a opção de reservar até 5% de seus recursos de pagamentos diretos para suporte a áreas com restrições naturais, além dos recursos já eventualmente alocados nos programas de desenvolvimento rural.

16. Exceto para o caso alemão, todos os Estados-membros podem impor esquemas de limites de produção aplicando pagamentos baseados em área ou produção fixas ou, ainda, em número fixo de animais. Os setores mais regulados neste contexto têm sido bovinos, produtos lácteos, ovinos e caprinos, açúcar de beterraba, frutas e vegetais, e culturas proteaginosas.

Paralelamente aos pagamentos diretos, há as medidas de suporte interno. Estas medidas compreendem intervenções de mercado e suporte à estocagem privada, esquemas de apoio a produtos específicos, padrões de comercialização e regras para certos produtos, além de medidas excepcionais.

No caso das intervenções de mercado e suporte à estocagem privada são definidos limites quantitativos de referência para intervenção ou intervenções públicas de preços por período, tendo sido aplicados recentemente para trigo comum, manteiga, leite em pó desnatado, cereais, açúcar, bovinos, suínos, óleo de oliva e arroz.

Além disso, existem também os esquemas de apoio para setores agropecuários determinados, contexto que inclui programas operacionais de apoio para frutas e vegetais, socorro temporário excepcional para os produtores bovinos e suporte ao setor apícola, cofinanciado pela União e pelos programas nacionais.

Outros tipos de suporte não são centrados no setor agropecuário diretamente, mas de forma indireta, como no caso de distribuição ou oferta de frutas, vegetais e leite para as escolas, o Fundo para Ajuda Europeia aos Mais Necessitados, o Programa de Apoio às Áreas Remotas e Isoladas, e igualmente regulações de apoio à produção e rotulagem de orgânicos – que normatizam os produtos e substâncias autorizadas para proteção de plantas, fertilizantes e aditivos alimentares.

Já no caso das medidas de apoio na frente de desenvolvimento rural, os Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) são cofinanciados por recursos nacionais e pelo Feoga – Desenvolvimento Rural. Neste âmbito, no período 2014-2022, a maior parte dos recursos da União (46%) foi alocada em ações de restauração, preservação e aprimoramento da biodiversidade.

A estrutura de suporte agrícola da UE também foi investigada por Neuenfeldt *et al.* (2019), que inferiram que esta explicava cerca de 36% das variações na estrutura fazendária nas regiões da UE. Ainda neste ponto, Louhichi *et al.* (2018) concluíram que, embora as proporções de fazendas e de área agrícola sujeitas às políticas *verdes* da PAC sejam consideráveis (55% das fazendas e 86% da área agrícola) no nível dos países signatários da UE, a área realocada como resultado de tais políticas representou apenas 4,5% da área agrícola utilizada.

De fato, além de seus impactos sobre preços e variáveis de curto prazo, a PAC impacta o emprego de tecnologias nas fazendas. Exemplarmente, em determinadas

fazendas francesas, o processo de adoção tecnológica guiado pela PAC está relacionado ao tipo de pagamento (associado ou não à produção) concedido (Boussemart *et al.*, 2019).

Além disso, deve-se registrar que cada programa estabelece metas para as prioridades predefinidas pela UE e ao menos 30% dos fundos precisam ser destinados para medidas relacionadas a meio ambiente e mudanças climáticas, e 5% para um programa líder, com prioridade de ações em inclusão social, redução da pobreza e desenvolvimento de áreas rurais.

Acerca deste aspecto, Erjavec e Lovec (2017) detectaram que, ao longo do tempo, a PAC da UE tem se deslocado de medidas de apoio que distorcem mercados para questões sociais mais amplas, como segurança alimentar, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Tal mudança de foco alinha-se com a crescente importância de questões relacionadas à sustentabilidade e às externalidades das atividades agrícolas, tanto doméstica quanto globalmente.

Acesso a mercados

Na questão de acesso a mercados, a tarifa da Nação Mais Favorecida (NMF) média aplicada em 2022 situou-se na casa dos 14,9%, e a pauta tarifária de bens agropecuários incluía pequena proporção de tarifas específicas,[17] incidindo sobretudo em produtos animais e derivados e em lácteos. Ao mesmo tempo, deve-se observar que as tarifas consolidadas aplicadas a bens agropecuários permanecem mais de três vezes o valor correspondente para os bens não agropecuários, ainda que os países de menor desenvolvimento gozem de acesso à tarifa zero ou sejam isentos de quotas tarifárias.

Outro ponto a ser observado é a presença de ampla preferência tarifária concedida aos países menos desenvolvidos e àqueles contemplados pelo sistema geral de preferências da UE, ressaltando-se que a oferta brasileira não se enquadra em quaisquer desses sistemas de preferências comerciais.

Além da estrutura tarifária convencional para cada alínea de produto agropecuário vigoram igualmente ajustes tarifários disponíveis para alguns cereais[18] (dependentes

17. Euros por tonelada (ou unidade importada), o que, em regra, torna a operação de importação mais onerosa e menos transparente.

18. Trigo comum e de alta qualidade, trigo duro (alta, média e baixa qualidades), milho, milho duro, sorgo e centeio.

dos preços de importação vigentes) e sistemas de preços de entrada[19] para determinados vegetais e frutas.

Tarifas sazonais com componentes tarifários específicos (não *ad valorem*) ocorrem em frutas e vegetais, consorciadas com mecanismos de gatilhos de preços (WTO, 2023b). Ademais, 124 quotas tarifárias sobre produtos agropecuários seguem em operação, das quais 41 com alocações em países designados.

Igualmente, o mecanismo de salvaguardas agrícolas especiais segue ativo, com ênfase em salvaguardas de preços para carne de frango e ovos e salvaguardas de volumes para frutas e vegetais. As salvaguardas especiais caracterizam-se como um mecanismo de exceção, implicando proteção de mercado, sendo permitidas nos casos em que o volume de importações seja considerado excessivo ou o preço de ingresso dessas importações seja tido como muito baixo e prejudicial à produção doméstica (Freitas, 2004).

Em termos de subsídios às exportações, embora não haja programas de financiamento às exportações no nível da UE no momento, alguns Estados-membros ainda detêm programas que podem cobrir produtos agrícolas. Devem igualmente ser citadas as novas regulamentações acerca da produção e da rotulagem de orgânicos, que da mesma forma precisam ser observadas por produtores externos que vendem aos mercados da UE.

Por fim, em nível das políticas agrícolas notificadas à OMC, os recursos concentram-se em políticas internas de ajustamento estrutural, políticas ambientais e de assistência regional – enquadradas como políticas de Caixa Verde. Já na mensuração da OCDE,[20] os setores agropecuários com os mais elevados coeficientes de proteção nominal foram carne de aves, arroz e bovinos.

Segundo Freitas (2016), além das questões comerciais elencadas, as exportações agropecuárias brasileiras ganhariam competitividade nos mercados europeus

19. Grosso modo, constitui-se num sistema de modulação tarifária que é acionado conforme o preço de entrada no mercado da UE fique abaixo de certos parâmetros preestabelecidos e cuja incidência tarifária pode variar de acordo com o período do ano ou sazonalidade (Freitas, 2004).

20. Os indicadores de suporte da OMC e da OCDE não são diretamente comparáveis. No primeiro caso, estão as políticas de Caixa Verde, Caixa Azul e Caixa Amarela, com níveis de distorção distintos sobre o comércio agrícola mundial. Já a OCDE estima o suporte global à agropecuária em termos de resultados de mercado, ao ponderar as transferências efetivas totais aos produtores como um reflexo das intervenções sobre o preço de mercado (incluídas as restrições comerciais), subsídios e pagamentos diretos, e levando em conta ainda os serviços gerais de apoio ao segmento fornecidos pelo governo (como infraestrutura de transportes e armazenagem).

com a implementação de estratégias de agregação de valor, o que depende não só de ajustes das respectivas cadeias agroindustriais, mas também da solução de restrições de entorno, como infraestrutura, defesa sanitária e melhor articulação das cadeias de fertilizantes.

O quadro 1 sumariza os resultados para o caso da UE.

QUADRO 1
Estrutura de proteção e suporte à agropecuária na UE

Proteção comercial	
Tarifas	Quotas e mecanismos associados
Na questão de acesso a mercados, a tarifa NMF média aplicada em 2022 situou-se na casa dos 14,9%, e a pauta tarifária de bens agropecuários incluía pequena proporção de tarifas específicas, incidindo sobretudo em produtos animais e derivados e em lácteos.	Tarifas sazonais com componentes tarifários específicos (não *ad valorem*) ocorrem em frutas e vegetais, consorciadas com mecanismos de gatilhos de preços. Ademais, 124 quotas tarifárias sobre produtos agropecuários seguem em operação, das quais 41 com alocações para países designados.
Medidas de suporte	
Medidas afetando importações	Medidas de suporte doméstico
Ampla preferência tarifária concedida aos países menos desenvolvidos e àqueles contemplados pelo sistema geral de preferências da UE, ressaltando-se que a oferta brasileira não se enquadra em quaisquer desses sistemas de preferências comerciais. Vigoram também sistemas de preços de entrada e mecanismos de salvaguardas agrícolas especiais.	No conjunto dos desembolsos da PAC, há sete categorias de pagamentos diretos, a saber: esquema de pagamento baseado em área única e esquema básico de pagamento; pagamentos verdes (*greening*); pagamentos para jovens produtores; pagamentos redistributivos; pagamentos para áreas com restrições naturais; esquema de pagamentos para pequenos produtores; e suporte associado voluntário.

Fonte: WTO (2017; 2019; 2023a; 2023b) e Freitas (2021).
Elaboração do autor.

4.2.2 Subsídios e políticas comerciais agrícolas na China

De uma perspectiva ampla, a relação da China com segundos países, seja no âmbito bilateral seja no multilateral, é marcada por três aspectos críticos que devem ser mencionados, conforme WTO (2021). Em primeiro plano, há um objetivo implícito chinês em remover restrições ao investimento externo na aquisição e na comercialização de arroz, trigo e milho, bem como em suspender a proibição de investimento externo para o desenvolvimento de recursos vegetais e vida animal selvagem.

Em segundo lugar, o país tem implementado medidas práticas com vistas a uma maior cooperação Sul-Sul, sobretudo por meio do aprofundamento de cooperações no

campo agropecuário e da partilha de experiências de conservação em atividades agrícolas e florestais. E, por fim, observa-se uma certa transição do sistema de suporte agropecuário chinês em favor de mecanismos de sustentabilidade ambiental, com ênfase na promoção de uso racional dos recursos agropecuários e proteção do meio ambiente (WTO, 2021).

As principais atividades agropecuárias na China em termos de valor de produção são arroz, trigo, milho, suínos, aves, frutas e vegetais e algodão. Não obstante, o país segue como um grande importador líquido de alimentos, com ênfase para os grãos de soja, carnes de suínos (frescas, resfriadas ou congeladas), cortes de bovinos congelados, preparações alimentícias de cereais, farinha ou leite e óleo de palmeira e suas frações.

No que tange à estrutura institucional-legal de apoio à agropecuária, o governo central é responsável por estabelecer a estrutura geral da política agrícola (agropecuária, na verdade), e operacionalmente o Ministério da Agricultura e Assuntos Rurais (Maar) é o principal órgão executor, em conjunto com o Ministério das Finanças e o Ministério do Comércio.

A estrutura de suporte ao setor faz parte de um arranjo maior, o Plano Quinquenal para Desenvolvimento Econômico e Social, sendo macro-objetivos da política agrícola implementar estratégias de revitalização rural, fortalecer o uso da indústria em apoio às atividades agropecuárias, e promover um novo tipo de relação rural-urbana.

Medidas de fronteira

No âmbito das medidas de fronteira, a tarifa NMF média para bens agropecuários está em torno de 12,7%, mas ela é sensivelmente superior nos casos de açúcares e confeitaria (30,6%), algodão (22%), cereais e preparações (19,7%), bebidas, refrigerantes e tabaco (14,9%) e café e chás (13%). Ademais, cabe mencionar a presença de tarifas específicas em alguns produtos animais.[21]

O sistema comercial de proteção agropecuária conta ainda com quotas tarifárias incidentes sobre algodão, trigo, milho, arroz, açúcar e lã. Boa parte dessas quotas tarifárias funcionam no regime de licenças de importação[22] e podem incluir tarifação

21. Sobretudo carnes e preparações congeladas de aves.

22. Muitos produtos, a exemplo de grãos, algodão e açúcar, estão sujeitos a empresas estatais de importação. Nestes casos, uma parte da quota tarifária é alocada em tais empresas estatais, e a outra parte, em terceiros.

específica (não *ad valorem*) combinada com mecanismos de gatilhos para preços de importação, quando estes se situarem abaixo de valores de referência.

Espírito Santo (2010) enfatizara em especial as elevadas tarifas chinesas sobre produtos lácteos, que são tidos como nicho potencial na perspectiva de fortalecimento das relações bilaterais Brasil-China (Miranda, Jank e Soendergaard, 2020). Ademais, de um prisma geral, há uma desvantagem adicional para as exportações agropecuárias brasileiras. A China já possui diversos acordos de livre-comércio no âmbito Ásia-Pacífico, abarcando concorrentes da oferta brasileira, como Canadá, Indonésia, Tailândia, Austrália, Nova Zelândia e Índia.

Essa concorrência adicional pode se concretizar em função do papel protagonista de alguns destes países enquanto ofertantes em nível mundial, e assim potenciais competidores (adicionalmente em condições favorecidas) da oferta brasileira. Como exemplo, de acordo com OECD (2022) a Índia é relevante na oferta global de algodão e de carne bovina; o Canadá, nos mercados de trigo e de carne suína; a Austrália, na oferta global de trigo e de carne bovina; a Nova Zelândia, nos mercados de carne bovina; e a Tailândia, na oferta mundial de carne de frango. Todos esses produtos pertencem ao leque de itens relevantes para o comércio agropecuário brasileiro.

Não obstante, de acordo com WTO (2018b), a China continua a ser uma importadora líquida de alimentos, conquanto situe-se entre os maiores exportadores desses artigos. A soja é o item protagonista na importação chinesa de alimentos. Nesse sentido, Moretto *et al.* (2017) enfatizaram os efeitos positivos, especialmente para a agropecuária brasileira, de uma simulação de área de tarifa livre entre China e Brasil.

Em termos de subsídios e da política comercial chinesa três tópicos adicionais merecem destaque, a saber, as medidas afetando exportações, medidas internas de apoio e políticas de controle e sustentação de preços de mercado.[23]

Em relação às medidas afetando as exportações, a China não mantém e não tem introduzido subsídios à exportação propriamente ditos, mas pratica programas de financiamento às exportações (crédito às exportações, garantia de crédito às exportações e programas de garantia de operações) que podem cobrir itens agropecuários, inclusive.

23. As decisões neste aspecto são, em regra, pertencentes ao Ministério da Agricultura, à Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional, ao Ministério das Finanças e ao Ministério das Relações Exteriores e Comércio (WTO, 2018b).

Na mesma tônica, exportações de produtos como algodão, arroz, milho e tabaco sujeitam-se a empresas estatais. Com exceção ao tabaco, observam-se quotas de exportação administradas pela Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional, e alocadas não apenas às empresas estatais. Políticas de quotas de destinação específica existem da mesma forma, em particular para exportações de bovinos, suínos e frangos vivos para Hong Kong e Macao, com distribuição por meio de um sistema de licenciamento de exportações.

Medidas de apoio interno

Já no que se relaciona às medidas de suporte doméstico, há na China subsídios para promover sementes e linhagens agrícolas superiores, e subsídios diretos aos produtores de arroz, trigo e milho, além de abrangente subsídio para insumos agrícolas. Os montantes de subsídios estão vinculados, em regra, à área cultivada, antes do que às variedades específicas.

Em 2017, uma série de novos programas foi estabelecida e experimentada em zonas ou províncias agrícolas predeterminadas, com destaque para: o Plano de Exploração e Implementação de Ensaios de Rotação e Sistemas de Descanso de Culturas, um projeto-piloto de desenvolvimento integrado das atividades primárias, secundárias e terciárias em áreas rurais; nova etapa do subsídio de conservação de pastagem e políticas de remuneração; fundo de subsídios para conservação de solo e águas; e implementação de políticas fiscais para um novo esforço de conversão de terras cultivadas em florestas e pradarias.

Um quarto elemento a ser mencionado são as políticas de controles de preços e sistemas de sustentação de preços de mercado, as quais podem ser encontradas no caso de grãos, algodão, óleo vegetal comestível, açúcar e seda. No caso específico do tabaco, embora tais controles tenham sido eliminados, o Estado mantém o monopólio da administração do direito de produzir, processar, vender, transportar, importar e exportar tabaco e seus derivados, cabendo a empresas privadas o direito de importar ou exportar tais itens sob licença do Estado.

Medidas adicionais vigoram também nas políticas de preços mínimos de compra aplicadas aos segmentos de arroz e trigo, entendidos como os dois principais grãos em termos de segurança alimentar. Tais recursos são acionados apenas quando os preços de mercado do trigo e do arroz caem abaixo de preços mínimos de procura, os quais (bem como os volumes totais pertinentes) são definidos em bases anuais pelas

autoridades competentes. Nesta mesma linha de raciocínio, estoques de reserva são mantidos pelo governo central nos mercados de milho, arroz, soja e trigo, tendo-se em vista volumes de salvaguarda na ocorrência de desastres naturais e outras emergências.

No caso pontual do algodão, por sua vez, vigora um mecanismo de preço meta (ou gatilho). Neste programa, se o preço de mercado cai abaixo do preço meta, o governo central provê um subsídio para os respectivos produtores, alternativa acionável para 85% da produção nacional de algodão.

O funcionamento conjunto de níveis relativamente altos de produção interna, importações e a operação de preços mínimos de compra tem resultado em estoques elevados para produtos como o trigo e o arroz moído, de modo que para tais itens os preços mínimos de suporte têm sido reduzidos.

Em termos das políticas de seguro agrícola, há um esquema geral no qual os prêmios de seguro são subsidiados pelo governo central e por governos locais, direcionado à cobertura de desastres naturais como tempestades, inundações e secas, mas não atrelado à renda ou a volumes de produção. Paralelamente, todos os bancos têm autorização para oferecer financiamento a projetos agropecuários em condições comerciais, ainda que o Banco do Povo da China proporcione acesso a financiamento em áreas rurais, sob taxas ligeiramente menores do que as de seu uso corrente, para cooperativas de crédito rural e bancos locais.

Outra observação importante é a incidência de inúmeros mecanismos legais de incentivos fiscais ao setor agropecuário bem como de apropriações fiscais do governo central. No primeiro caso, as medidas governamentais têm por objetivo encorajar os agentes e as empresas do setor a alocarem ou pouparem recursos ao reduzirem o total de taxas que eles precisam pagar em suas atividades. Já na segunda situação, existe uma autorização legal para o uso ou direcionamento de recursos de fundos governamentais sob condições específicas. Em determinados casos, tais regulamentações estão atreladas a programas de sustentabilidade ambiental, como em projetos de conservação de solos, proteção ecológica ou em retorno a áreas cultivadas com florestas ou pastagens.

Por fim, em termos dos indicadores de suporte agropecuários calculados pela OCDE (WTO, 2022a), a maior parte do apoio na China deriva de suporte a preços de mercado, com base sobretudo em proteção tarifária e em compras governamentais, sendo que os produtos comparativamente mais guarnecidos são trigo, milho e lácteos.

Segundo Freitas e Vinholis (2019), vários destes elementos delineados na política comercial chinesa, como perfil tarifário, políticas de quotas, sistemas de licenciamento em acesso a mercado e preferências comerciais de terceiros países, por certo, são fatores relacionados aos produtos brasileiros com menor presença identificada no mercado chinês.

Enquanto síntese, o quadro 2 sumariza os resultados para o caso chinês.

QUADRO 2
Estrutura de proteção e suporte à agropecuária na China

Proteção comercial	
Tarifas	Quotas e mecanismos associados
No âmbito das medidas de fronteira, a tarifa NMF média para bens agropecuários está em torno de 12,7%, mas ela é sensivelmente superior nos casos de açúcares e confeitaria (30,6%), algodão (22%), cereais e preparações (19,7%), bebidas, refrigerantes e tabaco (14,9%) e café e chás (13%). Ademais, cabe mencionar a presença de tarifas específicas em alguns produtos animais.	Quotas tarifárias incidentes sobre algodão, trigo, milho, arroz, açúcar e lã. Boa parte dessas quotas tarifárias funcionam no regime de licenças de importação e podem incluir tarifação específica (não *ad valorem*) combinada com mecanismos de gatilhos para preços de importação, quando estes se situarem abaixo de valores de referência.
Medidas de suporte	
Medidas afetando importações	Medidas de suporte doméstico
De um prisma geral, há uma desvantagem adicional para as exportações agropecuárias brasileiras. A China já possui diversos acordos de livre-comércio no âmbito Ásia-Pacífico, abarcando concorrentes da oferta brasileira, como Canadá, Indonésia, Tailândia, Austrália e Índia.	Subsídios para promover sementes e linhagens agrícolas superiores, e subsídios diretos aos produtores de arroz, trigo e milho, além de abrangente subsídio para insumos agrícolas. Políticas de preços mínimos de compra aplicadas aos segmentos de arroz e trigo. Já estoques de reserva são mantidos pelo governo central nos mercados de milho, arroz, soja e trigo.[1]

Fonte: WTO (2018a; 2018b; 2021; 2022a); Freitas e Vinholis (2019); e Miranda, Jank e Soendergaard (2020).
Elaboração do autor.
Nota: [1] Esses quatro produtos são citados frequentemente nas iniciativas de suporte à produção interna na China. Para eles, os estoques de reserva são considerados prioritários e são usados para suprir desastres naturais maiores e outras situações de emergência (WTO, 2022a, p. 130). Acerca desse ponto, é válido ressaltar que, segundo Bispo, Martins e Cechin (2023), a contar da década de 1950 houve falhas das políticas agrícolas iniciais da China, as quais teriam sido responsáveis por episódios de insegurança alimentar no país. Então, o Estado chinês teria passado a dedicar seus principais documentos de política ao desenvolvimento das áreas agrícolas (combate à pobreza e garantia da soberania alimentar).

4.2.3 Subsídios e políticas comerciais agrícolas nos Estados Unidos

O apoio ao produtor agropecuário nos Estados Unidos tem sua estrutura ancorada nas chamadas Farm Bills, que orientam amplo espectro de programas alimentares e de produção agropecuária no país, e têm coberto quinquênios no passado recente. O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Daeu) também fornece assistência para o caso de desastres que ocorram em território nacional, a exemplo de furacões, secas, incêndios, nevadas, tornados e tempestades.

No caso da Farm Bill 2018, a maioria dos programas com fundos disponíveis estende-se até 2023 e os valores de 2022 refletem a continuidade dos recursos do ano-base de 2018 (United States of America, 2022a), sendo as áreas prioritárias o suporte à produção, políticas de conservação ambiental,[24] programas dedicados a produtos, produção florestal, assistência à nutrição, desenvolvimento rural,[25] pesquisa,[26] segurança alimentar e comercialização e aspectos regulatórios.

Em nível de programas de apoio ao segmento, a ênfase atual está em suporte à mitigação de riscos de preços e de renda. Tal apoio não cobre todas as eventuais perdas incidentes, e os produtores são chamados a arcar com parte dos riscos e também dos custos dos respectivos programas.

A maioria das propriedades agropecuárias do país é multiproduto e em 2020 o valor de produção agrícola foi superior ao valor de produção pecuário, com destaque para milho, soja, feno (incluindo alfafa) e também bovinos, aves, ovos e suínos. Ademais, o país figura entre os maiores produtores mundiais de soja, milho, carne bovina, de frangos e de peru, além de suínos e de algodão.

24. De acordo com United States of America (2022a), os novos investimentos propostos focalizarão pesquisa, medição e monitoramento de mudanças climáticas, esforços para atenuar as emissões de gases de efeito estufa e promover o aumento do sequestro de carbono, além de disponibilizar outros recursos para evitar os impactos domésticos e globais das mudanças climáticas. Da mesma maneira, os investimentos sugeridos em energia limpa darão ênfase às atividades que acelerem o desenvolvimento e o emprego de tecnologias limpas. Tais iniciativas totalizam um montante de investimentos em tecnologias ambientalmente sustentáveis da ordem de US$ 1,48 bilhão (United States of America, 2022a, p. 19).

25. O Daeu continua a incentivar a melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento econômico nas comunidades rurais por meio de ações dedicadas a áreas rurais menos assistidas, sobretudo com financiamentos (US$ 6,5 bilhões), voltadas à eletrificação rural, suporte à energia limpa, estocagem de energia e projetos de transmissão de energia (United States of America, 2022a, p. 9).

26. Conforme United States of America (2022a, p. 6), o orçamento neste âmbito (US$ 4 bilhões) centra-se em pesquisas para a melhoria da competitividade da agricultura dos Estados Unidos, promoção da segurança alimentar e, novamente, aumento das pesquisas sobre mudanças climáticas.

Da produção agropecuária do país, cerca de 20% são destinados às exportações, notadamente nos casos de algodão, trigo e soja. Em termos de mercados parceiros, Europa e Japão mantêm-se como importadores tradicionais das exportações de alimentos dos Estados Unidos; contudo, os aumentos mais significativos de exportações têm sido registrados nos embarques com destino à China e ao Sudeste Asiático. Já do lado das importações agropecuárias dos Estados Unidos, merecem destaque as bebidas alcoólicas, queijos e carnes e derivados, bem como demandas sazonais firmes para frutas e vegetais, café não torrado, cortes de flores e especiarias.

Programas centrais de suporte à agropecuária

Do ponto de vista de estrutura, as Leis Agrícolas (Farm Bills) dão a estrutura básica legal para continuar, cessar, alterar ou criar políticas e programas voltados à agropecuária, em bases quinquenais. Nestas bases, há alguns programas centrais no caso dos Estados Unidos, a saber: o Cobertura de Risco Agrícola (CRA), o Cobertura de Perda de Preços (CPP), o Cobertura de Margens de Lácteos (CML), que substituiu o Programa de Proteção de Margens de Produtores de Lácteos, o Programa de Assistência à Nutrição Suplementar (Pans) e o Programa de Reservas de Conservação (PRC). Além destas iniciativas, programas adicionais existem para produtos específicos, para produtos orgânicos, para mercados locais e regionais e para subgrupos de produtores (iniciantes, militares e minoritários).

Na operação do CRA, há um programa de suporte à renda atrelado a garantias de referência,[27] e o apoio pode ser efetivado, em nível de fazenda (multiproduto, na opção individual[28]), ou em suporte produto a produto, em nível do município.[29] As produções aqui contempladas são as mesmas da CPP e incluem trigo, grãos para arraçoamento, soja, amendoim, outras oleaginosas, arroz e sementes de algodão. De acordo com WTO (2023c), os maiores desembolsos no âmbito do programa têm sido registrados para soja, milho e trigo.

Já no caso da CPP, os pagamentos são feitos sobre 85% da área base histórica multiplicada pela produção para cada item produzido em bases regulares da propriedade

27. Os parâmetros de referência são atualizados pela produção municipal média dos últimos cinco anos.

28. Cobre a área base da propriedade e os pagamentos são acionados quando a receita total da fazenda para as produções cobertas cai abaixo dos patamares garantidos de 86% da receita de referência.

29. Aqui os pagamentos são atrelados à área histórica de produção e nenhuma produção é requerida. Os pagamentos são proporcionados quando a renda correspondente em âmbito de município é inferior ao nível de garantia, estabelecido no patamar de 86% da receita de referência para a produção em tela.

quando o preço nacional é inferior ao preço de referência para aquela produção. Essa modalidade de apoio tem coberto as safras de milho, soja, trigo, outros grãos para arraçoamento, outras oleaginosas, amendoim, arroz e semente de algodão.

Além disso, inúmeros produtos são cobertos por empréstimos de assistência, que proporcionam financiamento que permite aos produtores retardar a venda de suas safras quando as condições de mercado são pouco favoráveis, em torno do período de colheita, de modo a aguardar o melhor momento de comercialização. As taxas cobradas nesses empréstimos, em regra, estão abaixo das taxas de mercado, e esse mecanismo de apoio alcança atualmente 23 itens agrícolas do país.

Uma parte importante da política agrícola dos Estados Unidos tem se dedicado aos programas de seguro de safras.[30] Aqui, um aspecto geral contempla os contratos entre produtores e Provedores de Seguros Aprovados (PSA) que negociam apólices privadas de seguros, ao passo que a Corporação Federal de Seguros de Safras (CFSS) oferece resseguros aos PSAs.

As políticas de seguro garantidas pela CFSS cobrem cerca de 130 safras agrícolas, com maiores volumes negociados para milho, soja, trigo e algodão e ainda prevalência dos seguros de proteção à renda. Operacionalmente, os prêmios de seguros pagos pelos fazendeiros são também subsidiados[31] e há um esforço comum de produtores e do governo federal no sentido de que os prêmios de seguro arrecadados sejam superiores às reivindicações de pagamentos com vistas a manter os programas de seguro sustentáveis no aspecto atuarial.

Além dos elementos citados, dois setores têm lugar destacado em termos de políticas específicas a eles dedicadas: o de lácteos e o de açúcar.

Em termos dos produtos lácteos, evidencia-se o CML, programa de administração de risco voluntário que concede pagamentos aos produtores participantes com base em produção histórica média quando a diferença entre o preço mensal do setor em nível nacional e o custo mensal médio nacional de arraçoamento cai abaixo de um nível de cobertura de margem previamente selecionado. Para o momento, os produtores ainda detêm a flexibilidade de modificar os níveis de cobertura de produção histórica

30. Há inclusive um mecanismo de seguro para furacões desenhado pela Agência de Administração de Riscos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, em parceria com a Agência Nacional da Administração Oceânica e Atmosférica.

31. Nos anos safras de 2018 a 2020, em torno de 63% dos prêmios de seguros foram pagos pelo governo federal, ainda que os níveis de subsídio oscilem entre os tipos de programas e níveis de risco respectivos.

e de margem aplicados ao longo dos anos. Porém, aqueles que fixam seus níveis de cobertura para o período de cinco anos recebem descontos da ordem de 25% nas respectivas taxas de prêmios de seguro.

Outros três programas ocorrem em paralelo ou podem ser acionados junto com o CML, a saber: o Programa de Produtores Lácteos para Margens Brutas de Pecuária (PPLMBP); o Proteção de Receita de Lácteos (PRL); e as Compras Federais do Mercado de Leite (CFML). Além destes, há um programa nacional de doação de leite e derivados, desenhado para evitar o desperdício do produto.

No primeiro exemplo, PPLMBP, há políticas de seguro contra a perda de margem bruta (valor de mercado do leite menos custos de arraçoamento) sobre o leite produzido de rebanhos leiteiros e vendido para uso comercial ou primariamente para consumo final humano. No segundo caso, a política destina-se a resguardar o setor de quedas inesperadas nas receitas quadrimestrais de vendas de leite em relação a um nível de cobertura garantido. Por fim, as CFMLs são feitas com o friso de regular os processadores de leite fluido, e estima-se que cubram atualmente 75% da produção total de leite do país.

Em relação às intervenções no mercado de açúcar, sabe-se que as políticas domésticas voltadas ao segmento têm consistentemente atuado para manter os preços de açúcar domésticos acima dos preços futuros do mercado mundial do produto.

Nessa mesma tônica, a Companha de Crédito de Produtos (CCP) atua por meio de empréstimos de mercado aos processadores de açúcar, que a seu turno pagam aos produtores de açúcar (de cana e de beterraba) uma taxa proporcional do empréstimo. Tais empréstimos são usados para reter estoques do produto em momentos de preços baixos, no aguardo de preços mais elevados, quando então os estoques podem ser negociados e com vantagens inclusive para o reembolso dos empréstimos contraídos.

Outras iniciativas atinentes ao setor açucareiro nos Estados Unidos são o Programa de Flexibilidade de Matérias-Primas (PFMP), por meio do qual os produtores participantes podem redirecionar uma parcela de sua produção para a fabricação de etanol; o programa Quantidade de Distribuição Global (QDG), que regula lotes de comercialização dos processadores de açúcar no caso de consumo humano; dois programas que afetam as vendas externas de açúcar do país – o Programa de Reexportação de Açúcar Refinado (Prear) e o Programa de Reexportação de Produtos Contendo Açúcar (Prepca); além do Programa de Álcool Poli-hídrico (PAP).

Outro aspecto importante de intervenção no mercado de açúcar nos Estados Unidos refere-se ao emprego de quotas tarifárias para a importação da mercadoria, com alocações específicas para quarenta países, destacando-se República Dominicana, Brasil, Filipinas e Austrália, todas no âmbito da OMC. Ademais, há igualmente quotas tarifárias originárias de acordos bilaterais com Colômbia, Panamá, Peru, Chile, Marrocos, Canadá e México, conforme diferentes especificações de açúcares. Essa arquitetura bilateral e multilateral de quotas tarifárias é acompanhada por tarifas NMF extra quota relativamente altas e que desencorajam importações dos produtos fora das quotas tarifárias.

Outro programa que deve ser enfatizado é o Pans, voltado a fornecer assistência a indivíduos e famílias de baixa renda a partir de critérios de elegibilidade e em vigor desde 1969. Igualmente destacável é o Programa de Reservas de Conservação (PRC), que oferece uma renda anual aos produtores que resguardam áreas ambientalmente sensíveis da produção agropecuária e que plantam espécies, de modo a aprimorar a qualidade ambiental das respectivas áreas.

Além do PRC, há inúmeros outros programas[32] com o objetivo de melhorar as práticas de administração de solos, como o Programa de Incentivos à Qualidade do Meio Ambiente (Piqma) e o Programa de Gerenciamento de Conservação (PGC). Igualmente, há iniciativas voltadas a compensar os produtores por conta de desastres naturais em situações de indisponibilidade momentânea ou não contratação de seguros de safras, como no caso da incidência de furacões.

Especificamente na frente de mercados de exportação há iniciativas de suporte *ad hoc*[33] em contexto de perda de mercados tradicionais alhures. Os três principais programas neste quesito são o Programa de Facilitação de Mercado (PFM), que oferece apoio a produtores que tenham sofrido aumentos de custos em função de descasamentos de mercado; o Programa de Distribuição e Compra de Alimentos (PDCA), que adquire e distribui produtos domesticamente por meio de programas de assistência nutricional; e o Programa de Promoção de Comércio Agrícola (PPCA), que visa adentrar

32. Deve-se registrar que há no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Daeu) um Serviço de Conservação de Recursos Naturais, que gerencia muitos dos citados programas.

33. Também nesse formato (e com maior incidência em 2021) precisam ser citadas as medidas de socorro deflagradas pela pandemia de covid-19, durante a qual os produtos elegíveis incluíam produtos pecuários, lácteos, lã, cevada para malte, canola, milho, algodão de terras altas, milheto, aveia, sorgo, semente de girassol e determinadas variedades de trigo.

mercados externos alternativos. Em todos os casos, o conceito subjacente é conceder suporte a produtores em face de dificuldades por conta de ações retaliatórias externas.[34]

Medidas de política comercial agrícola dos Estados Unidos

Já do ponto de vista das medidas comerciais *stricto sensu*, a tarifa média incidente sobre importações agropecuárias nos Estados Unidos está na casa dos 9,1% (2021), mas deve-se registrar que existem linhas tarifárias agropecuárias com a presença de tarifas específicas ou de tarifas compostas (*ad valorem* mais específica), sendo que os grupos com médias tarifárias mais elevadas são os lácteos (27,0%) e as bebidas, refrigerantes e tabaco (22,7%).

Existem também quotas tarifárias incidentes sobre 178 linhas tarifárias agropecuárias ativas, sobretudo nos casos de produtos lácteos, açúcares e confeitarias, carne bovina, carne ovina, tabaco e algodão. Procedimentos específicos estão presentes em lácteos e em açúcares e confeitarias, sendo que, no último caso, como já citado, vigoram alocações para determinadas nações com base em critérios históricos e ajuste dos mecanismos de importação e de alocação de quotas em função de mudanças nas condições de mercado interno dos Estados Unidos.

Outro mecanismo protetor de fronteira são as salvaguardas especiais agrícolas, com predominância dos critérios de volume em relação ao de preços. Aplicam-se a 194 linhas tarifárias agropecuárias, notadamente nos segmentos lácteo, de açúcares e confeitaria, e de algodão.

Do lado dos incentivos às exportações agropecuárias do país, quatro programas merecem ser citados: o Programa de Acesso a Mercados (PAM); o Programa de Desenvolvimento de Mercados Externos (PDME); o Programa de Mercados Emergentes (PME); e o Programa de Assistência Técnica para Safras Especializadas (Patse).

O PAM proporciona assistência na cobertura de custos para atividades promocionais alhures e é acessível a associações e cooperativas de comércio agrícolas sem fins lucrativos, tendo por foco os produtos agropecuários do país. Já o PDME destina-se sobretudo às produções de grãos, oleaginosas e algodão, e contribui com custos de

34. O PFM tem sido acionado para as produções de amêndoas, cerejas, milho, algodão, leite, soja, sorgo, trigo, macadâmia, pistache, nozes e suínos. Já o PDCA tem direcionado recursos para os segmentos de carnes, lácteos, frutas, vegetais, frutos secos e alimentos processados, enquanto o PPCA tem sido ativo no suporte a todas as organizações elegíveis nos setores agropecuário, pesqueiro e florestal.

assistência técnica (estudos de viabilidade e pesquisas de mercado, por exemplo) a fim de promover tais itens em mercados emergentes.

Em relação ao Patse, trata-se de um mecanismo de apoio para projetos dedicados à questão de barreiras sanitárias e fitossanitárias ou de barreiras técnicas em mercados internacionais, e que resultem em restrição ao comércio de safras especializadas dos Estados Unidos.

Ainda na frente exportadora, o Daeu administra o Programa de Garantia de Crédito de Exportação (PGCE),[35] que oferece cartas de crédito de exportação a exportadores aprovados para vendas a países elegíveis, sobretudo países em desenvolvimento. Este tipo de apoio fornece suporte principalmente para milho amarelo, soja, trigo, farinhas de soja, arroz e óleo de soja, mas pode também ser direcionado a outros produtos a granel, bens intermediários (tiras e massas de madeira) e itens processados de maior valor agregado.

Além dos programas mencionados, há dois outros que oferecem garantia de créditos de exportação. É possível a obtenção de garantia de créditos de exportação por parte de instituições financeiras internacionais previamente aprovadas para a compra de produtos agropecuários do país ou a conquista de garantias de pagamentos que estimularão a comercialização de bens agropecuários do país em mercados externos com restrições por questões de distribuição e armazenagem.

Paralelamente, há o Programa de Acesso a Mercados (PAM),[36] que proporciona cofinanciamento para atividades promocionais alhures e pode ser acessado por vários agentes comerciais do país, como associações comerciais agrícolas, cooperativas, empresas comerciais estatais regionais e pequenos negócios.

Mesmo perante toda essa estrutura de apoio e proteção à produção agropecuária local,[37] os níveis de suporte dos Estados Unidos estão abaixo dos níveis médios da OCDE (WTO, 2023c). Segundo tal análise, as sucessivas reformas da política agrícola do país têm direcionado o suporte agrícola para políticas menos distorcivas[38] da produção e do comércio externo.

35. Duas iniciativas adicionais constam da Farm Bill 2018, o Programa Borlaug de Bolsa 2019 e o Programa de Aquisições de Ajuda Alimentar Regional e Local. Disponível em: https://www.usda.gov/farmbill. Acesso em: 27 jul. 2022.

36. Conforme United States of America (2022b), o programa seguiu em vigor na Farm Bill 2018.

37. Os Estados Unidos ainda apresentam em paralelo três programas de assistência alimentar internacional.

38. Todavia, esse argumento não se aplica a lácteos, açúcares e derivados e carne ovina, casos nos quais o suporte a preços e medidas de fronteira colocam os preços internos acima dos preços de fronteira.

Nessa mesma tônica, o país tem enfatizado o aprimoramento de programas de administração de risco agrícola – incluindo mitigação de efeitos de desastres –, ao lado de inúmeras iniciativas de cunho ambiental, cujos recursos são alocados com múltiplas finalidades – manejo de recursos hídricos e programas de conservação ambiental, tipicamente (WTO, 2023c).

Em termos de níveis de suporte agrícola, o apoio ao produtor nos Estados Unidos tem sido declinante nos últimos vinte anos e situa-se claramente abaixo do patamar verificado em outros mercados desenvolvidos, como Japão, UE, Coreia do Sul, Noruega e Suíça (Freitas, 2021).

Neste âmbito, os preços agrícolas nos Estados Unidos estão em regra alinhados aos preços internacionais. Porém, conforme WTO (2018), evidenciam-se transferências específicas mais intensas nos casos de açúcar, lácteos e algodão, e um direcionamento das políticas internas para a administração de riscos da propriedade e dos programas de seguro à produção agropecuária, em linha com as preocupações associadas aos eventos climáticos extremos.

Acordos dos Estados Unidos com incidência em agropecuária

Por fim, uma observação crucial em termos dos Estados Unidos refere-se ao claro e estratégico esforço do país na construção de acordos de livre-comércio. Tais acordos são costurados em diferentes níveis de complexidade e profundidade, e distinguem-se entre si quanto aos estágios de implementação em que se encontram.

Aqui, é amplo o leque de parceiros comerciais com que o país tem estruturado acordos comerciais em produtos agropecuários, conforme a seguir descrito.

- América Central e República Dominicana: prevê a ampliação das quotas tarifárias para produtos agrícolas sensíveis e gradual eliminação destas até 2025.
- Austrália: tem concessão de livre acesso às exportações dos Estados Unidos.
- Bahrein: dispõe de comércio livre de tarifas sob o acordo.
- Colômbia: mais da metade dos produtos agropecuários originários dos Estados Unidos são livres de tarifas e as tarifas remanescentes sobre itens alimentares de solo norte-americano serão eliminadas até 2026.
- Israel: em 1996 o acordo inicial já contemplava produtos agropecuários e desde 2020 é feita negociação permanente em torno desse conjunto de itens.

- Jordânia: o acordo centra-se em promover maior acesso a mercados de produtos agropecuários em termos bilaterais e inclui aspectos técnicos e regulações de medidas de segurança em alimentos.
- Coreia do Sul: tarifas sobre virtualmente todos os produtos foram eliminadas em 2022.
- México-Canadá: mantém tarifa zero entre os três países do Nafta, e busca criar novas oportunidades de acesso a mercados para as exportações Estados Unidos-Canadá de lácteos, suínos, ovos, processados de amendoim e açúcar e derivados.
- Marrocos: iniciativas em especial no tocante às questões sanitárias e fitossanitárias.
- Omã: objetiva promover reformas econômicas e maior abertura na região.
- Panamá: a maior parte das exportações agropecuárias Estados Unidos-Panamá já é livre de tarifação, e as tarifas restantes encontram-se sujeitas a um cronograma de zeragem.
- Peru: foram eliminadas as tarifas e removidas barreiras comerciais às exportações dos Estados Unidos.
- Cooperação Econômica Ásia-Pacífico:[39] há um cronograma estabelecido de encontros com vistas a aprofundar as relações comerciais e de investimentos entre os membros da Cooperação.
- Japão: iniciativas entre os dois países com a finalidade de aprofundar o acesso ao mercado e o comércio digital entre ambos.
- Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean):[40] contempla também iniciativas específicas no campo da biotecnologia agropecuária.

39. O esforço de construção da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico iniciou-se em 1989, e atualmente são membros os seguintes países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Singapura, Taipei, Tailândia e Vietnã, além dos Estados Unidos. Disponível em: https://www.apec.org/glossary. Acesso em: 28 fev. 2024.

40. A Asean foi fundada em 1967 na Tailândia, e conta hoje com as seguintes nações integrantes: Brunei, Camboja, Indonésia, Mianmar, Laos, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã. Disponível em: https://asean.org/about-asean. Acesso em: 28 fev. 2024. Com base em informações de OECD (2022), a Tailândia é um competidor da oferta brasileira nas exportações de carne de frango, enquanto outros países da associação podem ser mercados potenciais para o Brasil, a saber, para algodão (Vietnã) e para carne de frango (Filipinas).

- Oriente Médio e Norte da África: embora as negociações estejam ainda em estágio inicial, alcançam diversos países, a saber, Bahrein, Israel, Jordânia, Marrocos, Omã, Argélia e Emirados Árabes Unidos.
- China: ainda na sua primeira fase, o acordo encontra-se em estágio embrionário e com diversos pontos de entrave nas negociações e compromissos.
- Área de Livre-Comércio da África Continental: enfatiza aspectos de transferência de assistência técnica.
- Brasil: o acordo abrange um protocolo de regras de comércio e transparência, mas ainda está em estágio embrionário.
- Equador: compreende um protocolo de regras de comércio e transparência.
- Reino Unido: envolve tratativas iniciais para um incremento futuro dos fluxos comerciais atlânticos entre os Estados Unidos e o Reino Unido.
- Indo-Pacífico: arranjo econômico envolvendo países que são estratégicos para os interesses dos Estados Unidos, isto é, Austrália, Brunei, Fiji, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Nova Zelândia, Singapura, Tailândia e Vietnã, abarcando inúmeras frentes, inclusive a agricultura.

O quadro 3 sumariza os resultados para o caso dos Estados Unidos.

QUADRO 3
Estrutura de proteção e suporte à agropecuária nos Estados Unidos

Proteção comercial	
Tarifas	Quotas e mecanismos associados
A tarifa média incidente sobre importações agropecuárias nos Estados Unidos está na casa dos 9,1% (2021), mas deve-se registrar que existem linhas tarifárias agropecuárias com a presença de tarifas específicas ou de tarifas compostas (*ad valorem* mais específica), sendo que as médias tarifárias mais elevadas são de lácteos (27,0%) e de bebidas, refrigerantes e tabaco (22,7%).	Abrange 178 linhas tarifárias agropecuárias ativas, sobretudo nos casos de produtos lácteos, açúcares e confeitarias, carne bovina, carne ovina, tabaco e algodão. Procedimentos específicos estão presentes em lácteos e em açúcares e confeitarias, sendo que no último caso há alocações para determinadas nações com base em critérios históricos.

(Continua)

(Continuação)

Medidas de suporte	
Medidas afetando importações	Medidas de suporte doméstico
Claro e estratégico esforço do país na construção de acordos de livre-comércio. Tais acordos são costurados em diferentes níveis de complexidade e profundidade, e distinguem-se entre si quanto aos estágios de implementação em que se encontram.	Programas centrais no caso dos Estados Unidos: Cobertura de Risco Agrícola, Cobertura de Perda de Preços, Cobertura de Margens de Lácteos, Programa de Assistência à Nutrição Suplementar e Programa de Reservas de Conservação. Além disso, uma parte importante da política agrícola tem se dedicado aos programas de seguro de safras e administração de risco agrícola. Há, ainda, medidas específicas para lácteos, açúcar e algodão.

Fonte: WTO (2018c; 2022b; 2023c) e United States of America (2022a; 2022b).
Elaboração do autor.

4.2.4 Subsídios e políticas comerciais agrícolas no Japão

A política comercial agrícola japonesa tem laços profundos com a estrutura doméstica de suporte agrícola e tal conexão expressa-se em várias frentes, vale dizer: na estrutura legal e institucional do país; na política agrícola em si; nas medidas de fronteira e políticas comerciais; e em instrumentos específicos de suporte interno.

No âmbito de produtos, os mais importantes itens no valor de produção nipônico são a pecuária, de modo geral, a produção de legumes e hortaliças e a produção de arroz. O país é deficitário em seu comércio agropecuário e inúmeros itens são importados pelo país, com destaque para os dez principais[41] produtos em valor, que respondem por 41% das importações agropecuárias totais do país.

Segundo WTO (2020), 1,2% do PIB japonês foi devido ao agregado agropecuária, floresta e pesca em 2017. Isso mostra o diminuto peso econômico da agropecuária no conjunto da produção econômica nipônica. Contudo, o segmento continua a ser crucial por razões históricas e culturais. Os estabelecimentos produtores são usualmente pequenos, em torno de 2,46 ha em média, e o arroz é a cultura dominante, respondendo por cerca de metade das terras cultivadas. Ainda assim, atividades como a produção de vegetais e a pecuária têm produto superior ao da rizicultura.

41. A saber: SH 0203 (carne suína resfriada ou congelada); SH 1005 (milho); SH 1602 (outras carnes preparadas ou preservadas e seus miúdos); SH 2403 (outros tabacos manufaturados e substitutos de tabacos manufaturados); SH 2402 (cigarros, cigarrilhas e charutos); SH 0201 (carne de bovinos, fresca ou resfriada); SH 2204 (vinho de uvas frescas); SH 1001 (trigo e trigo com centeio); SH 1201 (grãos de soja); e SH 0202 (carne de bovinos congelada).

Política agrícola japonesa

O Ministério da Agricultura no Japão é responsável pela política agrícola e pela política comercial agrícola, na qual se situam as negociações comerciais envolvendo bens alimentícios, a administração de cotas de importação nesses produtos, estatísticas de comércio, supervisão do mercado interno, políticas de seguro agrícola, medidas sanitárias e fitossanitárias e técnicas relacionadas a alimentos, além da promoção e da supervisão de pesquisa e desenvolvimento no âmbito do Conselho de Pesquisas Agropecuárias, Florestais e de Pesca. O órgão ainda administra um dos principais fundos de investimento público-privado (A5) que aplicam recursos no setor.

Isto posto, o objetivo amplo da política agrícola japonesa é promover o crescimento do setor. O órgão máximo nesta seara é o Ministério de Agricultura, Florestas e Pesca (MAFP) e seu documento-base de operação é o Plano Básico de Áreas Rurais Agrícolas e Alimentares (PBARAA), revisado a cada cinco anos.

Outra norma central no aparelho legal japonês de suporte à agricultura é o Ato de Apoio ao Fortalecimento da Competitividade Agrícola (AAFCA),[42] que entrou em vigor em 2017, e que se refere a inúmeras políticas voltadas à produção vegetal e animal, a saber: promoção de colaboração entre as agências, universidades e empresas privadas de P&D; políticas para racionalizar a distribuição do produto agropecuário; além de medidas para promover a reestruturação dos negócios no setor.

A ênfase das ações do MAFP é a busca por autossuficiência na produção de bens alimentares.[43] Nesse ínterim, as taxas de autossuficiência são oscilantes de ano a ano, mas têm sido consistentemente altas (em 70% ou acima) para inúmeros produtos, a saber: tangerina, arroz, ovos, batata doce, fungos, vegetais e tubérculos.

Estratégias para promover a exportação de itens derivados da agropecuária incluem informação das tendências de mercado para os produtores, compatibilização entre produtores e exportadores, e a participação em feiras e eventos de exposição de alimentos.

Há também em vigor um pacote de medidas projetadas para aprimorar a competitividade da agricultura nipônica, destacando-se treze ações-chave: i) redução do preço

42. Deve também ser citado o Ato de Facilitação de Arrendamento de Propriedade em Área Urbana, elaborado com o intuito de dar assistência aos produtores que desejam atuar no meio urbano.

43. Conforme Japan (2020), no período 2020-2030, esse continua sendo um orientador de ações governamentais quanto à atividade agropecuária no país, além da ênfase em diretrizes de desenvolvimento sustentável, resposta às condições climáticas dinâmicas e incentivo ao uso da tecnologia digital no campo.

de insumos agropecuários; ii) reforma da estrutura de distribuição e processamento; iii) desenvolvimento de mão de obra; iv) desenvolvimento de um sistema de exportação estratégico; v) indicação de país de origem dos ingredientes; vi) estudo para a introdução de programas de marcadores; vii) introdução de um sistema de seguro-receitas; viii) revisão do sistema de melhoria de terras; ix) melhorias nas estruturas de emprego nas vilas rurais; x) promoção do arroz alimentar; xi) reforço da estrutura de produção para bovinos e lácteos; xii) garantia de estabilidade do sistema de preços de alimentos; e xiii) reforma do sistema de distribuição de leite *in natura*.

Ademais, no passado recente, mudanças importantes na política agrícola do país foram efetivadas. Entre elas merecem ser citadas a abolição do pagamento direto na produção de arroz e das metas de produção de arroz via alocação administrada; a introdução de um novo programa de seguro-receitas aplicável à grande maioria dos produtores; uma revisão do sistema de socorro agrícola mútuo; a abolição de preços administrados para bovinos e suínos; e uma elevação do suporte concedido a produtores domésticos de bovinos e de suínos.

Proteção comercial e medidas de fronteira

O Japão estruturou desde 2017 um Centro de Promoção dos Produtos Alimentares Japoneses no Exterior, órgão ligado à tradicional Japan External Trade Organization (Jetro), a Organização de Comércio Exterior do Japão. Esse esforço objetiva aumentar globalmente o grau de conhecimento dos produtos nipônicos, estabelecer uma *marca Japão* e mapear futuras oportunidades de exportação para seus produtos alimentares.

Em particular no que se relaciona às políticas comerciais agrícolas e de fronteira, a tarifa média simples sobre produtos agropecuários situa-se na casa dos 18%, substancialmente acima dos 3,4% médios incidentes sobre a pauta não agropecuária, podendo chegar a 428,80% na tarifa extra-quota para certas importações de grãos ou feijões. Além disso, quase 20% das alíneas agropecuárias têm presença de tarifas não *ad valorem*, o que reduz a transparência do perfil tarifário japonês agrícola.

Paralelamente, o comércio de produtos como carnes bovinas e de suínos e lácteos com destino ao Japão deve se tornar mais difícil para o Brasil ao longo do tempo, pois o país estruturou acordos bilaterais regionais de comércio junto à UE (bovinos e lácteos)

e junto ao Acordo de Parceria Transpacífico[44] (bovinos, suínos e lácteos), com favorecimentos comerciais nos referidos produtos.

Na mesma direção, há acordos de cooperação econômica que podem impactar o comércio de produtos agropecuários de parceiros como o Brasil, a exemplo de acordos já em vigor com Singapura, México (cooperação no campo agropecuário, especificamente), Malásia (contempla a negociação de regras sanitárias e fitossanitárias), Chile, Tailândia (contém iniciativas no campo da agropecuária), Indonésia, Brunei, Asean, Filipinas, Suíça, Índia (detalha negociações em normas técnicas), Vietnã, Peru, Austrália, Mongólia, Acordo de Parceria Transpacífico, UE e Reino Unido, além de acordos em negociação com a Coreia do Sul, o Conselho de Cooperação do Golfo, Canadá, Colômbia, China e Turquia.

O país compõe também acordos regionais, como a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico e o Acordo para Prosperidade Econômica Indo-Pacífico, bem como é ativo na frente bilateral, com iniciativas junto aos Estados Unidos – grande competidor da oferta agropecuária brasileira; UE – grande produtora e importadora de alimentos; Reino Unido; China – país grande importador da agropecuária brasileira e com o qual o Japão tem estabelecido acordos de cooperação na frente agrícola; Coreia do Sul; Índia; África; e Mercosul – o que pode ser uma válvula de inclusão dos interesses brasileiros.

Além disso, devem ser citadas iniciativas japonesas voltadas à implementação de acesso livre de tarifas e de quotas tarifárias para os países menos desenvolvidos, o que exclui a oferta brasileira de produtos agropecuários (WTO, 2023d).

Outros mecanismos de proteção comercial agrícola estão presentes, a saber, salvaguardas especiais de preços e de volumes e quotas tarifárias agrícolas. Neste último caso, são 20 quotas tarifárias contemplando 112 linhas tarifárias no nível de desagregação SH06, recaindo principalmente sobre leite em pó desnatado, vegetais desidratados e amendoins, tubérculos Konnyaku, casulos de bicho da seda e seda em estado bruto.

Deve também ser ressaltada a presença de dois sistemas especiais de compras na estrutura japonesa de importação de alimentos. Estes sistemas estão voltados a compras de arroz e trigo. O primeiro deles (considerado ordinário), destinado à importação de grandes volumes, e um segundo (específico), reservado para necessidades pontuais e o suprimento de pequenos volumes.

44. Trata-se de um acordo englobando Canadá, Austrália, Japão, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, sendo projetada a inclusão de Brunei, Chile e Malásia. Disponível em: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/about_cptpp-propos_ptpgp.aspx?lang=eng. Acesso em: 25 maio 2022.

Instrumentos específicos de suporte interno

Ademais, observa-se uma tendência de redirecionar os programas internos de apoio para ações em resposta às mudanças climáticas, com ênfase na redução do uso de combustíveis fósseis e de pesticidas ou fertilizantes e suporte à adoção de novas tecnologias de uso agropecuário, como manejo integrado de pragas, manejo de dados de solo e técnicas para redução de perdas ou desperdícios.

Em termos de execução, os programas de suporte dividem-se em três grandes grupos,[45] isto é, os pagamentos diretos com finalidades ambientais, os pagamentos diretos para produtores em áreas montanhosas ou de elevado aclive, e os pagamentos diretos com vistas à multifuncionalidade da propriedade agropecuária, como produção de alimentos, geração de serviços ambientais, turismo, entre outros.

Ademais, é importante registrar que muitos recursos aplicados na provisão e no desenvolvimento de serviços de infraestrutura em áreas rurais são cogeridos pelas autoridades federais e pelas prefeituras locais. O mesmo se dá com projetos de apoio à melhoria de produtividade e de rentabilidade nos subsetores de trigo, cevada e soja.

Em termos gerais, contemplando-se as medidas de fronteira e as de suporte a preços de mercado, ressaltam-se algumas medidas de apoio em itens específicos, como arroz; outros cereais, açúcar de beterraba, batatas, trigo sarraceno, e colza; frutas e vegetais; carnes e subprodutos; lácteos; e tabaco.

O arroz é um produto de apoio característico, com pagamentos diretos em variados formatos e muitas vezes coadministrados com o apoio das prefeituras locais. Para outros cereais, açúcar de beterraba, batatas, trigo sarraceno, e colza vigoram critérios de elegibilidade com vistas a reduzir a distância entre os preços dos itens domésticos e os das importações.

Em relação às frutas e vegetais, o Plano para Promoção da Indústria Frutícula prevê ações de promoção de replantios e desenvolvimento dos pomares, além de pagamentos em suporte a preço para produções vegetais específicas em condições determinadas. Já no âmbito das carnes e subprodutos, vigora um programa dedicado à suinocultura (Pig Marukin), que cobre 90% da diferença de custo entre o custo-padrão de produção

45. Do ponto de vista de custeio e orçamento, há cerca de 49 fundos dedicados à agropecuária no Japão, além de um fundo de investimento público-privado (A5) que é de responsabilidade do MAFP. Segundo WTO (2023d), tal esquema de suporte à agropecuária faz com que a ESP japonesa esteja mais de duas vezes acima do indicador médio da OCDE, com maior concentração nos casos de arroz, suínos e lácteos.

e o preço-padrão de venda, só acionado quando os preços de venda se situam abaixo dos correspondentes custos de produção.

Para os mercados de lácteos o MAFP continua a impor limites superiores para o total de pagamentos de compensação para a produção de leite cru, sendo que todo produtor de leite cru para produtos processados é elegível aos pagamentos. De modo a assegurar uma captação contínua e estável do produto em áreas menos favorecidas, operadores de coleta designados são também elegíveis para pagamentos de ajuste.

Por fim, mas não menos significativos, há também os pagamentos do Fundo de Estabilização de Preços de Ovos e o Programa de Estabilização de Preços de Ração. Trata-se de dois programas dedicados e bem especificados, claramente inseridos na estratégia líder do Plano Básico de melhor guarnecer as condições de segurança alimentar interna (WTO, 2023e).

Enquanto síntese, o quadro 4 sumariza os resultados para o caso japonês.

QUADRO 4
Estrutura de proteção e suporte à agropecuária no Japão

Proteção comercial	
Tarifas	Quotas e mecanismos associados
A tarifa média simples sobre produtos agropecuários situa-se na casa dos 18,00%, podendo chegar a 428,80% na tarifa extra-quota para certas importações de grãos ou feijões. Além disso, quase 20,00% das alíneas agropecuárias têm presença de tarifas não *ad valorem*, o que reduz a transparência do perfil tarifário japonês agrícola.	Salvaguardas especiais de preços e de volumes, e quotas tarifárias agrícolas. Neste último caso, são vinte quotas tarifárias contemplando 112 linhas tarifárias no nível de desagregação SH06, recaindo principalmente sobre leite em pó desnatado, vegetais desidratados e amendoins, tubérculos Konnyaku, casulos de bicho da seda e seda em bruto.
Medidas de suporte	
Medidas afetando importações	Medidas de suporte doméstico
Acordos de cooperação econômica que podem impactar o comércio de produtos agropecuários de fornecedores como o Brasil. Iniciativas japonesas com o objetivo de implementação de acesso livre de tarifas e de quotas tarifárias para os países menos desenvolvidos (exclui Brasil). Deve também ser ressaltada a presença de dois sistemas especiais de compras na importação de alimentos, voltados para arroz e trigo.	No geral vigoram pagamentos diretos com finalidades ambientais, os pagamentos diretos para produtores em áreas montanhosas ou de elevado aclive e os pagamentos diretos que buscam a multifuncionalidade da propriedade agropecuária (produção de alimentos, geração de serviços ambientais, turismo, entre outros). Tendência de redirecionar os programas internos de apoio para ações em resposta às mudanças climáticas.

Fonte: WTO (2020b; 2023d; 2023e), Japan (2020) e Freitas (2021).
Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo-chave deste trabalho foi analisar a trajetória do suporte agropecuário nos mercados da UE, China, Estados Unidos e Japão no médio prazo recente, isto é, no período 2000-2022, e também qualificar a proteção comercial hoje exercida por aqueles parceiros comerciais quanto às importações de alimentos. Para tal, empregaram-se duas análises, uma qualitativa e outra qualitativa.

No âmbito da avaliação quantitativa, em termos dos indicadores de suporte ESC e ESP da OCDE, os resultados obtidos indicam que o suporte à agricultura nos casos da UE, dos Estados Unidos e do Japão está se reduzindo na ponta da produção e se tornando mais incisivo nos processos de consumo de alimentos. Em contrapartida, no caso chinês observa-se o processo inverso, ou seja, o aumento dos níveis de apoio ao produtor simultâneo a um menor suporte incidente do lado do consumidor de bens alimentícios.

Já em termos qualitativos, foi possível detectar que em todos os quatro grandes mercados há uma arquitetura de apoio e proteção estrategicamente desenhada, contemplando-se como arcabouços principais as medidas de fronteira (tarifas, salvaguardas, tarifas sazonais, sistemas de licenciamento, quotas tarifárias, entre outros), os programas de suporte doméstico (pagamentos diretos, seleção de produtos ou de grupos de produtores prioritários, instrumentos de seguro, pagamentos ambientais) e extenso e profundo esforço de articulação de acordos bilaterais de comércio na frente agropecuária. Neste último quesito, devem ser particularmente citados os casos dos Estados Unidos e da China.

Ressalta-se que nos quatro parceiros aferidos há direcionamento de esforços no sentido de fortalecimento dos mecanismos de seguros agrícolas e de investimentos em pesquisas e em novas tecnologias de manejo no contexto de restrições ambientais e de iminente aumento dos níveis de instabilidade das condições climáticas em futuro nada distante.

Sob a perspectiva dos interesses brasileiros, a mensagem fundamental é a premência de estudos de acompanhamento das condições de oferta e de demanda e das políticas de apoio interno e comerciais (incluindo acordos bilaterais ou multilaterais) daqueles grandes *players* com terceiros países ou grupos de países.

Na mesma frente, são bem-vindas iniciativas brasileiras de aperfeiçoamento das questões sanitárias, fitossanitárias e de medidas técnicas atinentes às condições de

produção e de infraestrutura (de armazenagem e de transporte) dos produtos agropecuários brasileiros, tendo-se em vista o potencial de bloqueio ou desvio de comércio em decorrência das respectivas barreiras no médio e longo prazos.

REFERÊNCIAS

ANTONIOLLI, D.; OZAKI, V. A.; MIRANDA, S. H. G. Exigências dos Estados Unidos na importação de carne: avaliação das inspeções. **Revista de Política Agrícola**, v. 16, n. 1, p. 60-74, jan./mar. 2007.

BARRETO, H.; HOWLAND, F. M. **Introductory Econometrics**: using Monte Carlo simulation with Microsoft Excel. New York: Cambridge University Press, 2006.

BARROS, G. S. C.; BACCHI, M. R. P.; BURNQUIST, H. L. **Estimação de equações de oferta de exportação de produtos agropecuários para o Brasil (1992-2000)**. Brasília: Ipea, 2002. 53 p. (Texto para Discussão, n. 875).

BISPO, S. Q. A.; MARTINS, M. M. V.; CECHIN, A. Políticas agrícolas chinesas: fome, transformações e perspectivas. **Revista de Política Agrícola**, v. 32, n. 1, jan./mar. 2023.

BOUSSEMART, J. P. *et al*. Technical catching-up and decoupled payments in a selection of French farms. **European Review of Agricultural Economics**, v. 46, n. 2, p. 215-235, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1093/erae/jby023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio comercial do agronegócio**: principais mercados de destino. Brasília: Mapa, 2013. 496 p.

BRUINSMA, J. **The Resource Outlook to 2050**: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? – Expert Meeting on How to Feed the World in 2050. Rome: FAO, 2009. 33 p.

CÂMARA, G. *et al*. **Modelling land use change in Brazil**: 2000-2050. São José dos Campos; Brasília; Luxemburgo; Cambridge: Inpe; Ipea; IIASA; UNEPWCMC, 2015. 105 p.

CASTILHO, M. R. O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu. *In*: XXIX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Salvador. **Anais**... Salvador: Anpec, 2001.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Desafios à competitividade das exportações brasileiras**. Brasília: CNI; Easpe; FGV, 2016. 144 p.

COHEN, J. P.; PAUL, C. J. M. Agglomeration economies and industry location decisions: the impacts of spatial and industrial spillovers. **Regional Science and Urban Economics**, v. 35, n. 3, p. 215-237, May 2005.

CONOVER, W. J. **Practical Nonparametric Statistics**. 2nd ed. New York: Wiley, 1999.

ERJAVEC, E.; LOVEC, M. Research of European Union's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond. **European Review of Agricultural Economics**, v. 44, n. 4, p. 732-754, Sept. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1093/erae/jbx008.

ESPÍRITO SANTO, B. R. Brazil in the world dairy market. **Revista de Política Agrícola**, v. 19, n. 1, p. 63-70, jan./mar. 2010.

ESPÍRITO SANTO, B. R.; LIMA, M. L. F. N.; SOUZA, C. B. S. Os vinte principais mercados para exportação agrícola no futuro. **Revista de Política Agrícola**, v. 21, n. 1, p. 76-91, jan./mar. 2012.

FONSECA, H. V. P.; XAVIER, L. F.; COSTA, E. F. Análise das exportações de uvas frescas. **Revista de Economia Agrícola**, v. 57, n. 2, p. 81-98, jul./dez. 2010.

FREITAS, R. E. **Barreiras comerciais sobre os produtos agroindustriais brasileiros na União Europeia**. 2004. 174 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2004.

_____. Exportações agropecuárias brasileiras: concentração europeia? **Revista de Economia Agrícola**, v. 63, n. 1, p. 35-50, jan./jun. 2016.

_____. Agricultural support in OECD-reported countries from 2000 to 2019. **International Journal of Agricultural Economics**, v. 6, n. 5, p. 218-226, Oct. 2021.

_____. Temporary crops in the Brazilian agricultural frontier. **Agricultural Sciences**, v. 13, n. 2, p. 244-267, Feb. 2022.

FREITAS, R. E.; VINHOLIS, M. M. B. Há concentração das exportações agropecuárias brasileiras com destino China? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 21, n. 1-3, p. 36-51, 2019.

FUKASE, E.; MARTIN, W. Who will feed China in the 21st century? Income growth and food demand and supply in China. **Journal of Agricultural Economics**, v. 67, n. 1, p. 3-23, Feb. 2016.

GARRONE, M. *et al*. Subsidies and agricultural productivity in the EU. **Agricultural Economics**, v. 50, n. 6, p. 803-817, Nov. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1111/agec.12526.

HIRSCH, C.; OBERHOFER, H. Bilateral trade agreements and price distortions in agricultural markets. **European Review of Agricultural Economics**, v. 47, n. 3, p. 1009-1044, July 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1093/erae/jbz004.

JAPAN. Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. **Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas (March 2020)**. Tokyo: MAFF, 2020.

LOUHICHI, K. *et al*. Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP). **European Review of Agricultural Economics**, v. 45, n. 2, p. 205-238, Apr. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1093/erae/jbx029.

LU, Z.; FLEGG, A. T.; DENG, X. **Regional specialization**: a measure method and the trends in China. München: LMU Munich, 2011. (MPRA Paper, No. 33867). Disponível em: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/33867/. Acesso em: 30 set. 2015.

MARTINS, M. M. V. *et al*. **Os subsídios afetam as exportações agrícolas brasileiras?** Análise a partir de modelos gravitacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2739).

MATA, D.; FREITAS, R. E. Produtos agropecuários: para quem exportar? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 46, n. 2, p. 257-290, abr./jun. 2008.

MIRANDA, S. H. G.; JANK, M. S.; SOENDERGAARD, N. Opportunities and challenges to strengthen bilateral agri-food trade: the Brazilian perspective. *In*: JANK, M. S.; GUO, P.; MIRANDA, S. H. G. (Eds.). **China-Brazil partnership on agriculture and food security**. Piracicaba: Esalq/USP, 2020. cap. 10, p. 326-364.

MORETTIN, P. A.; TOLOI, C. M. C. **Análise de séries temporais**. 2 ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

MORETTO, L. G. *et al*. Integração comercial entre Brasil e China. **Revista de Política Agrícola**, v. 26, n. 4, p. 7-21, out./dez. 2017.

NEUENFELDT, S. *et al*. Explaining farm structural change in the European agriculture: a novel analytical framework. **European Review of Agricultural Economics**, v. 46, n. 5, p. 713-768, Dec. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1093/erae/jby037.

NOJOSA, G. B. A.; SOUZA, E. T. Japão: crise e oportunidade. **Agroanalysis**, v. 31, n. 9, p. 14-15, set. 2011.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD'S Producer Support Estimate and related indicators of agricultural support**: concepts, calculations, interpretation and use (The PSE Manual). Paris: OECD, 2016. 194 p.

_____. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2020**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2020_928181a8-en.html. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. **Agricultural policy monitoring and evaluation**. Paris: OECD [s.d.]. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/. Acesso em: 18 jan. 2024.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC AND COOPERATION DEVELOPMENT; FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Agricultural outlook 2014**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-em. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. **Agricultural outlook 2022-2031**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1787/f1b0b29c-en. Acesso em: 12 jan. 2023.

PELAEZ, V.; FUCK, M. P. Custos de produção de commodities nos EUA. **Revista de Política Agrícola**, v. 23, n. 3, p. 65-80, jul./set. 2014.

RIZOV, M.; DAVIDOVA, S.; BAILEY, A. Employment effects of CAP payments in the UK non-farm economy. **European Review of Agricultural Economics**, v. 45, n. 5, p. 723-748, Dec. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1093/erae/jby008.

ŠEVELA, M., Gravity-type model of Czech agricultural export. **Agricultural Economics**, v. 48, n. 10, p. 463-466, 2002.

SILVA, C. R. Falta terra no mundo? **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 9, p. 45, set. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. United States Department of Agriculture. **United States Department of Agriculture**: FY 2022 – budget summary. Washington D.C.: Usda, 2022a. Disponível em: https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/2022-budget-summary.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

_____. United States Department of Agriculture. **Agricultural projections to 2031**. Washington D.C.: Usda, 2022b. 106 p. Disponível em: https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/USDA-Agricultural-Projections-to-2031.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review**: report by the Secretariat – The European Union (WT/TPR/S/357). Geneva: WTO, 2017. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s357_e.pdf. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. **Trade Policy Review**: report by The Secretariat – China (WT/TPR/S/375). Geneva: WTO, 2018a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s375_e.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Trade Policy Review**: report by the Secretariat – China (WT/TPR/S/375/Rev.1). Geneva: WTO, 2018b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S375R1.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Trade Policy Review**: report by the Secretariat – United States (WT/TPR/S/382). Geneva: WTO, 2018c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S382.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. **Trade Policy Review**: report by The Secretariat – European Union (WT/TPR/S/395). Geneva: WTO, 2019a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s395_e.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. **Trade Policy Review**: report by The Secretariat – United States (WT/TPR/S/382/Rev.1). Geneva: WTO, 2019b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S382R1.pdf. Acesso em: 4 jul. 2022.

_____. **World Trade Statistical Review 2020**. Geneva: WTO, 2020a. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts20_toc_e.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **Trade Policy Review**: report by The Secretariat – Japan (WT/TPR/S/397). Geneva: WTO, 2020b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s397_e.pdf. Acesso em: 4 maio 2022.

_____. **Trade Policy Review**: report by China (WT/TPR/G/415). Geneva: WTO, 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g415_e.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by the Secretariat – China (WT/TPR/S/415/Rev.1). Geneva: WTO, 2022a. Disponível em: https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S415R1.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by United States (WT/TPR/G/434). Geneva: WTO, 2022b. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/G434.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by European Union (WT/TPR/G/442). Geneva: WTO, 2023a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g442_e.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by The Secretariat – European Union (WT/TPR/S/442/Rev.1). Geneva: WTO, 2023b. Disponível em: https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S442R1.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by The Secretariat – United States (WT/TPR/S/434/Rev.1). Geneva: WTO, 2023c. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S434R1.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by Japan (WT/TPR/G/438). Geneva: WTO, 2023d. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/G438.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. **Trade Policy Review**: report by the Secretariat – Japan (WT/TPR/S/438/Rev.1). Geneva: WTO, 2023e. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/S438R1.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

ZAHNISER, S. *et al*. Regionalism in the western hemisphere and its impact on U.S. agricultural exports: a gravity-model analysis. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 84, n. 3, p. 791-797, 2002.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO