

SUBSÍDIOS E PROTEÇÃO COMERCIAL AGRÍCOLAS NA UNIÃO EUROPEIA^{1,2}

Rogério Edivaldo Freitas³

1 INTRODUÇÃO

Subsídios e proteção comercial são duas faces de uma mesma moeda, em particular nos mercados mundiais de produtos agropecuários. Historicamente, as rodadas do extinto Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), embrião da atual Organização Mundial do Comércio (OMC), foram marcadores estratégicos importantes para tornar mais claras as pautas tarifárias dos países, bem como para tentar reduzir os níveis de subsídios praticados com foco em produtos alimentares.

Nesse percurso, a Rodada Uruguai (1986-1994) (Lampreia, 1995) foi, não há dúvida, tanto um avanço maior no intuito de regradar as práticas de subsídios à produção e às exportações de bens agropecuários quanto um registro de intenções com vistas à gradativa redução dessas práticas nos anos posteriores. Assim, esses esforços chegaram a 2001 com esperança renovada de que a Rodada de Doha se caracterizaria por um substancial progresso na redução da proteção tarifária e dos níveis exercidos de subsídios na seara agropecuária em nível mundial. Porém, tais expectativas não se concretizaram, haja vista que a Rodada de Doha não fechou um acordo multilateral nesses temas, e o que se tem percebido desde então é um enfraquecimento do multilateralismo e uma ênfase dos grandes *players* – União Europeia (UE), Estados Unidos e China – em torno da costura e implementação de acordos e preferências comerciais bilaterais.

Isto posto, o trabalho objetiva analisar a trajetória do suporte agropecuário da UE no médio prazo recente, isto é, no período de 2000 a 2020, e também qualificar a proteção comercial hoje exercida por esse parceiro comercial quanto às importações de alimentos. Subsidiariamente, busca-se também anotar alguns pontos que podem ser úteis aos respectivos gestores de políticas públicas ou privadas, do ponto de vista da perspectiva brasileira.

Para tanto, o trabalho contempla quatro seções adicionais a esta introdução. A seção 2 aborda a importância da UE no contexto agropecuário mundial e para o Brasil. Já a seção 3 apresenta a metodologia proposta. A seção 4 reporta e analisa os

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art2>

2. O autor agradece as observações e correções de um parecerista anônimo à versão inicial do estudo. Eventuais erros remanescentes são de responsabilidade do autor.

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

resultados decorrentes da metodologia aplicada. Por fim, a seção 5 encerra o trabalho com as considerações finais.

2 A UE NO CONTEXTO AGROPECUÁRIO MUNDIAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL

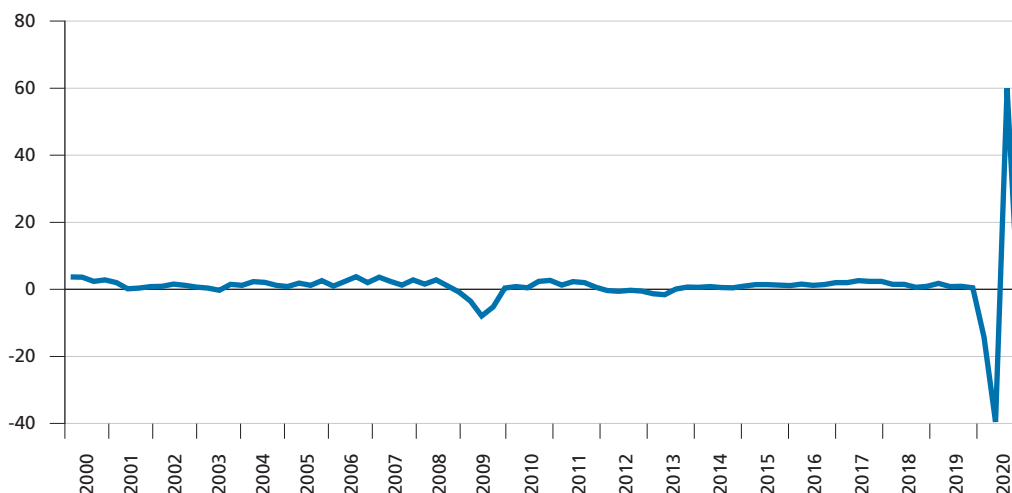
Do lado da demanda internacional, muitos são os trabalhos que destacam o tamanho econômico e o tamanho da população dos mercados importadores na explicação das exportações de bens agroindustriais, como em Mata e Freitas (2008) e Santo, Lima e Souza (2012). Além disso, outras variáveis relevantes neste contexto são a distância geográfica (Sevela, 2002; Zahniser *et al.*, 2002), 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 se trate de uma região capacitada em termos de produção agrícola, especialmente França, Alemanha, Itália e Espanha (WTO, 2017), ela é ainda uma grande importadora global de alimentos (WTO, 2020).

Nesse aspecto, 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 crescimento registrados em 2020 por conta da pandemia de covid-19, os países da zona do euro apresentaram crescimento de 1% ao ano (a.a.) em termos reais, em média, desde o início do século XXI (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Zona do euro: crescimento do produto interno bruto (PIB) – variação real trimestral anualizada (2000-2020)

(Em % a.a.)



Fonte: Ipeadata, 2022. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Elaboração do autor.

Ademais, previsões feitas por OECD-FAO (2014) até 2023 sinalizam que a UE será importadora líquida de itens nos quais o Brasil é competitivo nos mercados internacionais, a exemplo do açúcar, óleos vegetais, óleos animais e carne bovina. Conforme 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.

De acordo com WTO (2019), o Brasil é importante fonte de importações europeias para 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. Os dados da tabela 1 ilustram as exportações agropecuárias Brasil-UE em 2021, desagregando também os cinco principais itens adquiridos por aquele parceiro comercial junto ao Brasil.

TABELA 1

Total e os cinco principais itens de exportações agropecuárias Brasil-UE (2021)

Grupo de produtos (SH2)	US\$	%
Sementes e oleaginosas (12)	3.795.475.731	25,46
Resíduos de indústrias alimentares (23)	3.413.579.300	22,90
Café e mates (9)	2.902.394.178	19,47
Preparações de hortícolas (20)	1.098.867.566	7,37
Carnes e miudezas (2)	779.446.499	5,23
Demais produtos	2.917.881.473	19,57
Valor total (todos os produtos)	14.907.644.747	100,00

Fonte: Comex Stat/Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

Elaboração do autor.

Obs.: SH2 – Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias.

3 METODOLOGIA E BASES DE DADOS

A base de dados de subsídios usada no trabalho é derivada de OECD (2016; 2022) e congrega informações anuais do período de 2000 a 2020. Utilizaram-se os indicadores de percentuais da Estimativa de Suporte ao Produtor (ESP) e da Estimativa de Suporte ao Consumidor (ESC), em nível total, ou seja, para o conjunto da produção agropecuária da UE.

A ESP compreende o valor monetário anual bruto das transferências de consumidores e contribuintes aos produtores agropecuários, mensurado em nível de unidade (fazenda, granja), e derivado de medidas de política que sustentam a agropecuária, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre o produto ou renda da unidade. Já a ESC compreende o valor monetário anual bruto das transferências para consumidores de produtos agropecuários, mensurado em nível de unidade (fazenda, granja), e derivado de medidas de suporte à agropecuária, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre o consumo desses produtos.

De modo a analisar a trajetória tendencial do suporte agropecuário total da UE ao longo do período 2000-2020 e para aferir a existência de tendência, efetua-se o teste do coeficiente de correlação de Spearman das séries de subsídios (ESP e ESC). Este teste enquadra-se na categoria dos testes não paramétricos e, destarte, não exige que os dados originais obedeçam aos critérios de normalidade em sua distribuição (Conover, 1999; Morettin e Tolo, 2006). Para as variáveis em análise, trata-se de calcular o coeficiente de correlação entre o posto natural dos níveis de subsídio S e sua correspondente estrutura temporal, conforme demonstrado pelas equações (1) e (2).

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

Sendo que na equação (1):

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

Para os propósitos do teste, R_t é o posto das variáveis em cada uma de suas observações e $t = 1, 2, \dots, T$ se refere aos postos naturais dos diferentes instantes do tempo. A intuição subjacente ao procedimento é de que quanto maior a distância entre R_t (posto da variável quando ordenada crescentemente) e t (posto natural da variável), maior a probabilidade de se rejeitar a hipótese de nulidade da tendência temporal em análise.

Caso o teste identifique a existência de uma tendência ao longo do tempo, estima-se o coeficiente temporal propriamente dito. Neste caso, como aproximação inicial, emprega-se a abordagem linear, utilizando-se o tempo (T) como variável explicativa do comportamento de S (subsídio, ESP ou ESC), conforme descrito na equação (3), em que o termo u_t é assumido com as hipóteses clássicas acerca do comportamento do resíduo no modelo de regressão linear.

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

No contexto da equação (3), de acordo com Sartoris (2003), pode-se decompor a variância total observada (soma dos quadrados total – SQT) em variância devida ao modelo linear simples (soma dos quadrados da regressão – SQReg) e variância devida aos resíduos da equação (soma dos quadrados dos resíduos – SQRes), o que em termos de cada ponto da série de dados é representado pela equação (4), em que S_m é a média amostral da medida de subsídio, S_{est} é o valor estimado para cada ponto da respectiva série e e_{est} é o resíduo correspondente, ponto a ponto:

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

Conhecidas as fontes de variação e os graus de liberdade utilizados em cada termo da equação (4), pode-se estabelecer o quadro 1, no qual o F calculado possibilita avaliar a significância estatística dos coeficientes da equação (3).

QUADRO 1
Análise de variância

Fonte (A)	Graus de liberdade (B)	Quadrado médio (A)/(B)	F calculado (Fc)
<i>SQReg</i>	1	<i>SQReg</i> /1 = <i>QMReg</i>	$F_c = QMReg/QMRes$
<i>SQRes</i>	(<i>n</i> -2)	<i>SQRes</i> /(<i>n</i> -2) = <i>QMRes</i>	-
<i>SQT</i>	(<i>n</i> -1)	<i>SQT</i> /(<i>n</i> -1)	-

Fonte: Sartoris (2003) e Barreto e Howland (2006).
Elaboração do autor.

Ademais, para o caso da existência de uma tendência temporal das séries de subsídios, pode-se avaliar sua trajetória ao longo da média móvel trianual. O uso da média móvel trianual, dada uma série original de 21 anos, permite observar a trajetória de médio prazo dos subsídios agropecuários, suavizando-se oscilações associadas a movimentos de curto prazo na economia mundial ou na política doméstica da UE.

Quanto à análise qualitativa da estrutura de proteção comercial da UE, utilizaram-se as avaliações de Freitas (2016; 2021) e WTO (2019).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção subdivide-se em uma etapa quantitativa e uma etapa qualitativa. A primeira é voltada à questão dos subsídios e a segunda, dedicada à análise da proteção comercial europeia.

4.1 Subsídios ESP e ESC⁴

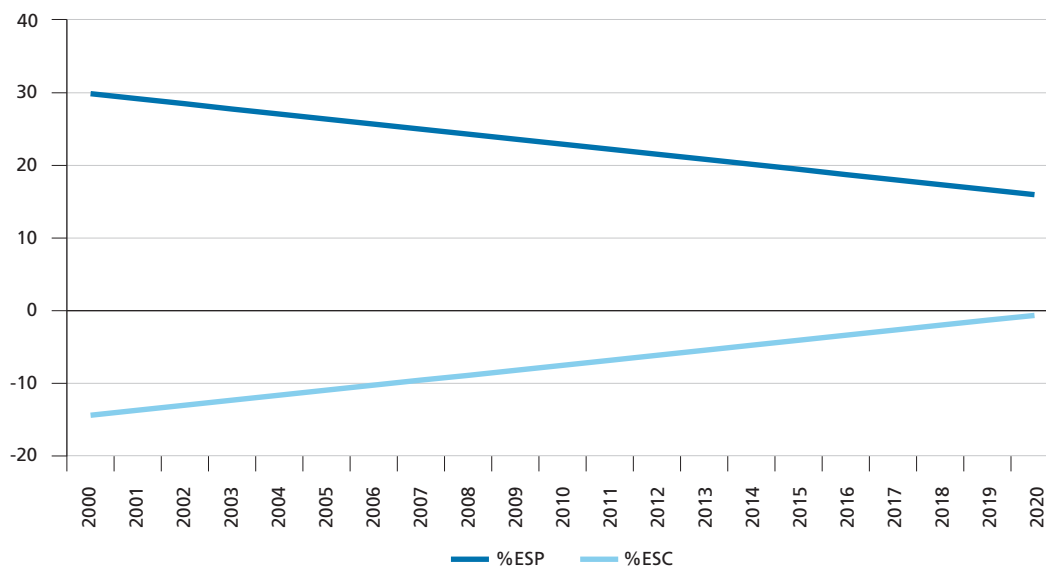
O coeficiente de correlação de Spearman foi de -0,768 para a ESP e de 0,797 para a ESC. Em ambos os casos os valores atestam a existência de tendência nas séries de medidas de suporte na UE. Isto posto, tem-se que os coeficientes de tendência temporal estimados resultaram em -0,694 para a ESP e 0,687 para a ESC.⁵ Tais valores parecem sugerir uma simetria entre os subsídios ao produtor e ao consumidor praticados na UE entre 2000 e 2020, o que se alinha com o caráter estratégico historicamente conferido às políticas de suporte agrícolas estruturadas no seio da Política Agrícola Comum (PAC) desde o pós-Segunda Guerra Mundial.

Com base nos coeficientes estimados para a equação (3) foi possível obter as estimativas de tendência para os níveis de subsídios (%ESP e %ESC), conforme representado pelo gráfico 2.

GRÁFICO 2

UE: estimativas de tendência linear da %ESP e da %ESC (2000-2020)

(Em %)



Fonte: OECD (2016; 2022).
Elaboração do autor.

Em seguida, calculou-se a média móvel trianual das séries originais, cujos resultados são exibidos no gráfico 3. A representação gráfica das médias móveis trianuais dos indicadores de suporte ratifica o argumento de um espelhamento entre os valores positivos (e decrescentes) da %ESP e negativos (mas aproximando-se da nulidade) da %ESC.

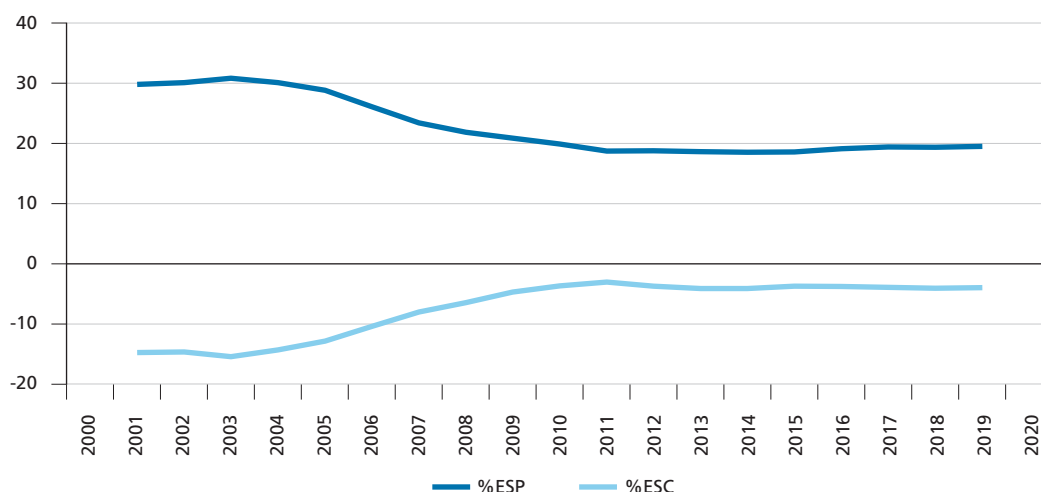
4. Aqui, os cálculos referem-se a %ESP (ESP como parcela das receitas brutas da propriedade agropecuária) e a %ESC (ESC como parcela dos gastos de consumo – em nível de propriedade agropecuária – líquidos das transferências de contribuintes a consumidores) (OECD, 2016).

5. Tanto os coeficientes de correlação de Spearman quanto os coeficientes de tendência temporal estimados apresentaram-se significativos estatisticamente em nível de 1%. Resultados similares já haviam sido obtidos por Freitas (2021).

GRÁFICO 3

UE: média móvel trianual dos níveis de suporte agrícola (2000-2020)

(Em %)



Fonte: OECD (2016; 2022).
Elaboração do autor.

Desse modo, o que se observa é uma redução das inversões em favor das atividades de produção com menor oneração da ponta do consumo, sobretudo entre 2003 e 2010. A contar de 2010 até 2020, observou-se um padrão de estabilidade tanto para a ESP quanto para a ESC no contexto das políticas de suporte agrícolas da UE.

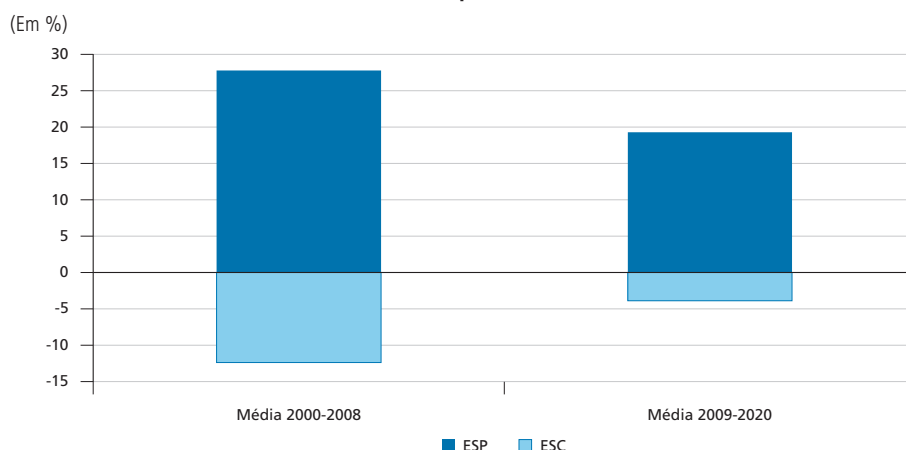
Ademais, tomando-se por corte o ano de 2008, que contemplou a eclosão da crise do *subprime*,⁶ observa-se um expressivo achatamento dos níveis de apoio, seja na ponta do consumidor (ESC), seja na ponta da produção (ESP), consoante o gráfico 3. Esse fenômeno por certo é também efeito de outros elementos que não apenas a crise do *subprime*, mas certamente contempla seus impactos sobre o padrão de crescimento econômico da UE e os consequentes alinhamentos orçamentários internos que se fizeram necessários.

De acordo com o gráfico 4, houve expressivo decréscimo do nível de subsídios agrícolas à produção na UE pós-2008. A média do período 2009-2020 foi 8,49 pontos percentuais (p.p.) inferior àquela do período 2000-2008, que registrara 27,75%. Ao mesmo tempo, os subsídios negativos à ponta do consumo tornaram-se menores, de modo que a estimativa de suporte médio ao consumo subiu de -12,38% na média do período 2000-2008 para -3,89% na média do período 2009-2020.

6. Crise financeira originada nos mercados imobiliários dos Estados Unidos que, em seguida, difundiu-se pelos setores produtivo e financeiro internacionais.

GRÁFICO 4

UE: valores médios da %ESP e da %ESC, nos períodos 2000-2008 e 2009-2020



Fonte: OECD (2016; 2022).
Elaboração do autor.

4.2 Análise da política comercial agrícola da UE⁷

A política comercial agrícola da UE tem fina sintonia com a PAC. A PAC, por sua vez, tem importância histórica e centralidade estratégica no projeto de construção de uma Europa unificada pós-Segunda Guerra Mundial.

A PAC é um elemento tão importante e estabelecido na estratégia de planejamento da UE que ela gera efeitos de transbordamento mesmo no emprego não agrícola. Ainda que a magnitude desses efeitos seja pequena, ela é economicamente significativa (Rizov, Davidova e Bailey, 2018). Nessa mesma direção, Garrone *et al.* (2019) 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 Europeu Agrícola de Garantia e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural. Paralelamente aos mecanismos de apoio financeiro atuam as políticas comerciais propriamente ditas, que se articulam em função de estratégias estabelecidas para o conjunto de países da UE, ainda com certo espaço para os países-membros atenderem suas especificidades agrícolas regionais.

Atualmente, os cereais e vegetais frescos representam 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, 2019).

4.2.1 Medidas de apoio interno

Em termos de políticas domésticas de apoio ao setor agropecuário destacam-se os pagamentos diretos, os esquemas de apoio a pequenos produtores, os pagamentos ambientais, os pagamentos para jovens produtores, os pagamentos para áreas com restrições naturais e os esquemas de suporte associados à produção limitada voluntária.⁸

7. Salvo registro em contrário, toda a discussão da subseção 4.2 baseia-se em WTO (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, o suporte ao produtor (ESP) teve um efeito negativo sobre os envios do Brasil no período 2004-2019, enquanto o suporte ao consumidor (ESC) não apresentou significância estatística.

Os pagamentos diretos por hectare têm sido orientados para uniformizar os valores pagos entre os Estados-membros, conquanto estes ainda usufruam de certa flexibilidade para transferir recursos das linhas de pagamentos diretos para as de desenvolvimento rural, e vice-versa. No caso dos pagamentos diretos (exceção feita às rubricas de apoio a pequenos produtores), os desembolsos estão sujeitos ao cumprimento de critérios de sustentabilidade ambiental, segurança alimentar e bem-estar vegetal e animal.

No âmbito dos pagamentos ambientais, cada Estado-membro é chamado a alocar 30% de seus aportes de pagamentos diretos a práticas relacionadas ao clima e à sustentabilidade ambiental, vale dizer: diversificação de safra para áreas acima de 10 ha, manutenção de áreas de pradaria permanente e, no caso de áreas com foco ecológico, preservação de ao menos 5% da área original em estabelecimentos acima de 15 ha.

Já os pagamentos para jovens produtores representam pagamentos adicionais a produtores com 40 anos de idade ou menos no ano de submissão da aplicação de apoio para os desembolsos convencionais (*basic payments* ou *single area payments*).

Em relação aos esquemas de produção limitada voluntária, os Estados-membros têm a possibilidade de rever anualmente suas decisões de suporte agrícola, e a UE têm buscado adotar medidas para evitar que os respectivos produtores sejam prejudicados por desequilíbrios dos mercados, visto que tais programas são um esquema de limitação de produção. Neste âmbito, os setores mais apoiados são os de bovinos, lácteos e caprinos, seguidos pelas proteaginosas, frutas e vegetais e pelo açúcar de beterraba.

Entre as medidas de apoio ao mercado interno⁹ devem ser destacadas aquelas incidentes sobre lácteos e pecuária, frutas e vegetais e açúcar, além de linhas dedicadas para respostas a crises sanitárias e socorro em situações climáticas adversas. Para os setores de lácteos e pecuária, várias foram as medidas excepcionais em resposta aos desajustes de mercado verificados, incluindo-se aí superprodução, baixa de preços e o banimento de importações de alguns itens agrícolas oriundos da Federação Russa. Para a pecuária em particular, medidas excepcionais de apoio originaram-se de preocupações acerca das emissões de gases de efeito estufa pelos rebanhos, reduções do consumo interno e incertezas atreladas à saída da Grã-Bretanha da UE.

No caso de frutas e vegetais, houve simplificação das regras, de modo a reduzir os requerimentos administrativos e prover maior suporte financeiro em momentos de crise, focalizando-se tais medidas nas organizações de produtores. Aqui a ênfase foi no fortalecimento das provisões existentes para as situações de retração de mercado ou não colheita. Para o açúcar, o regime de quotas de produção foi finalizado em 2017, mas permanecem em vigência as provisões existentes para acordos entre os produtores de beterraba e os processadores de açúcar, inclusive as cláusulas de partição de valor.

No caso de linhas dedicadas a respostas a crises sanitárias, medidas direcionadas ocorreram entre 2017 e 2019, com vistas a frenar as ondas altamente contagiosas de gripe aviária e de febre suína africana, com medidas de socorro emergencial nos mercados de frangos na França, suínos na Polônia, e ovos e frangos na Itália e Polônia.

Igualmente, medidas de socorro a condições climáticas adversas foram acionadas entre 2017 e 2019, resultando em pagamentos a produtores afetados por secas ou chuvas pesadas. Neste caso, as linhas de recursos de socorro cresceram-se às já tradicionalmente disponíveis,

9. Intervenção e apoio à estocagem privada foram registrados apenas para leite em pó desnatado em 2017.

que são vinculadas à administração de risco do desenvolvimento rural e à produção potencial danificada por desastres naturais.

Há também apoio financeiro na articulação entre os mercados de frutas, vegetais e lácteos e o suprimento alimentar às escolas, bem como em suporte a ações dos Estados-membros via ajuda alimentar nos programas operacionalizados pelos países da UE.

Por fim, é preciso registrar que além dos fundos constituintes do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, os Estados-membros oferecem fundos cofinanciados e que dependem do tipo de projeto e Estado-membro. Existem 118 programas de desenvolvimento rural nos Estados-membros, com vinte programas nacionais, e oito Estados-membros com dois ou mais programas regionais.

A estrutura de suporte agrícola da UE também foi investigada por Neuenfeldt *et al.* (2019), que concluíram que ela explicava cerca de 36% das variações na estrutura fazendária nas regiões da UE, seguida por condições naturais (16%), preços agrícolas (14%), variáveis macroeconômicas (9%), população (6%) e renda agrícola (6%). Em tal cenário, Louhichi *et al.* (2018) constataram que, embora as proporções de fazendas e de área agrícola sujeita às políticas “verdes” da PAC sejam consideráveis (55% das fazendas e 86% da área agrícola) no nível dos membros 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 a adoção 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, de maneira que ao menos 30% dos fundos devem 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.

Nesse diapasão, 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.

4.2.2 Acesso a mercados

No âmbito de acesso a mercados, as tarifas consolidadas da UE sobre produtos agropecuários apresentaram em 2019 um valor médio de 14,2%, superior ao valor de 4,2% para a média tarifária de bens não agropecuários. A variabilidade do patamar tarifário é também muito maior no universo de itens alimentares, o que sugere ainda a presença de picos tarifários em alíneas pontuais da estrutura de importação agropecuária da UE. Adicionalmente, há ainda produtos agrícolas sujeitos a tarifas não *ad valorem*, por exemplo no formato de tarifas específicas (euros por tonelada ou unidade importada), o que em regra torna a operação de importação mais onerosa e menos transparente.

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 qualquer desses sistemas de preferências comerciais.

Já no que se relaciona às quotas tarifárias, as últimas duas notificações da UE à OMC deram conta de 124 quotas tarifárias sobre importações de produtos agropecuários, sendo 82 de caráter geral (não especificadas a país) e 42 alocadas a países específicos. Dois são os sistemas predominantes de alocação dessas quotas, quais sejam: o primeiro a chegar é o primeiro a usufruir; e licenças permitidas ou direcionadas.

Além da estrutura tarifária convencional para cada alínea de produto agropecuário vigoram igualmente ajustes tarifários disponíveis para alguns cereais¹⁰ (dependentes dos preços de importação vigentes) e sistemas de preços de entrada¹¹ para determinados vegetais e frutas. Entre 2016 e 2019, os mercados internos de frutas e de vegetais (18 alíneas tarifárias) foram também objeto de salvaguardas especiais acionadas pela UE junto ao sistema da OMC, o mesmo verificado para 6 linhas tarifárias de frangos e ovos. As salvaguardas especiais caracterizam-se como um mecanismo de exceção, implicando proteção de mercado, permitida 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 rotulagem de orgânicos, que de igual forma devem ser observadas por produtores externos que vendem aos mercados da UE.

Isso posto, o quadro 2 sintetiza a estrutura de proteção/suporte à agropecuária na UE.

QUADRO 2

UE: estrutura de proteção e suporte à agropecuária

Proteção comercial	
Tarifas	Quotas e licenciamento
Tarifa média sobre produtos agropecuários em 2019 na casa de 14,2%. Provável presença de picos tarifários em itens alimentares. Alguns produtos agropecuários ainda sujeitos a tarifas não <i>ad valorem</i> (importação mais onerosa e menos transparente).	Existência de 124 quotas tarifárias sobre importações de produtos alimentares, sendo 82 de caráter geral e 42 alocadas a países específicos. Predominância de dois sistemas de alocação dessas quotas: o primeiro a chegar é o primeiro a usufruir; e licenças permitidas ou direcionadas.
Medidas de suporte	
Com impacto sobre importações	Suporte doméstico
Ajustes tarifários sobre alguns cereais (função dos preços de importação vigentes). Sistemas de preços de entrada para determinados vegetais e frutas. Salvaguardas especiais já acionadas para frangos e ovos e frutas e vegetais. Sistemas de preferências comerciais.	Pagamentos diretos. Linhas de apoio a pequenos produtores. Pagamentos ambientais. Pagamentos para jovens produtores. Pagamentos para áreas com restrições naturais. Linhas de apoio associadas à produção limitada voluntária.

Fonte: WTO (2019).
Elaboração do autor.

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

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

11. *Grosso modo*, constitui-se em sistema de modulação tarifária, acionado quando o preço de entrada no mercado da UE fica abaixo de certos parâmetros preestabelecidos, e cuja incidência tarifária pode variar de acordo com o período do ano (sazonalidade) (Freitas, 2004).

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 (infraestrutura, defesa sanitária e melhor articulação das cadeias de fertilizantes).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a trajetória do suporte agropecuário total da UE ao longo do período 2000-2020 e também qualificar a proteção comercial e suporte hoje exercidos quanto à compra/produção de alimentos por aquele mercado.

Os valores obtidos na análise dos indicadores de subsídio total (ESP, ESC) derivados de medidas de política que sustentam a agropecuária mostram um fluxo de recursos da ponta da produção para a ponta de consumo, com tendência temporal identificada. Nesse ínterim, observou-se declínio dos níveis de apoio (produção e consumo) no subperíodo 2009-2020 em comparação ao subperíodo 2000-2008.

A redução nos níveis de apoio, em particular na ponta de produção, viu-se acompanhada de uma mudança de perfil das linhas de subsídios, que têm se diversificado com o ganho de importância de medidas de suporte voltadas à sustentabilidade e linhas específicas para jovens produtores e também direcionadas a áreas com restrições naturais ou assoladas por problemas climáticos.

Em nível das políticas comerciais agrícolas, nota-se uma interligação entre estas e as políticas de suporte interno. A tarifa média para itens alimentares é claramente superior àquela praticada para itens não agrícolas, e sua variabilidade elevada sinaliza possíveis picos tarifários na estrutura tarifária agropecuária da UE. Deve-se também observar o uso de múltiplos instrumentos de controle de acesso aos mercados agrícolas na UE, vale dizer, tarifas específicas, quotas de importação e mecanismos identificados como salvaguardas especiais e sistemas de preços de entrada.

De modo geral, os resultados apontam para maiores níveis de proteção comercial ou entrada seletiva nos mercados europeus para cereais, frutas e vegetais e também para o grupo das carnes, além de intervenções de sustentação no mercado de açúcar de beterraba.

A UE também apresenta diversas iniciativas de maior abertura aos seus mercados via sistemas de preferências comerciais, que representam oportunidades para países concorrentes da oferta brasileira naqueles mercados. Esse fenômeno está presente na estratégia de aproximação bilateral de comércio da UE desde a estruturação da PAC, mas acentuou-se nos últimos vinte anos no contexto de enfraquecimento das iniciativas e negociações de cunho multilateral.

O mercado europeu é ainda um mercado global relevante para os produtores de alimentos, o que justifica os esforços em acessá-lo por parte dos negociadores e produtores brasileiros. Além das respectivas negociações bilaterais de interesse para o Brasil, as exportações agropecuárias brasileiras ganhariam competitividade nos mercados europeus 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 (infraestrutura, defesa sanitária e melhor articulação das cadeias de fertilizantes).

Ainda assim, conquanto se reconheça a importância dos mercados da UE no mercado de importações mundiais de alimentos, deve-se manter a negociação e prospecção em outros mercados paralelamente, como aqueles do Oriente Médio, Japão e, em alguns itens, China e Estados Unidos.

Por fim, é preciso manter um contínuo esforço de monitoramento das políticas de proteção comercial e subsídios agrícolas dos grandes *players*, sobretudo em decorrência das substanciais mudanças que podem decorrer da pandemia de covid-19 iniciada em 2020, com potencial para afetar os hábitos de consumo e padrões de renda subjacentes ao comércio global, incluídos aí os produtos alimentícios.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, H.; HOWLAND, F. M. **Introductory econometrics**: using Monte Carlo simulation with Microsoft Excel. New York: Cambridge University Press, 2006. 774 p.
- 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).
- BOUSSEMARY, 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.
- CASTILHO, M. R. O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpec, 2001. 21 p.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Desafios à competitividade das exportações brasileiras**. Brasília: Eaes/FGV; CNI, 2016. 144 p.
- 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, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/erae/jbx008>>.
- FREITAS, R. E. **Barreiras comerciais sobre os produtos agroindustriais brasileiros na União Europeia**. Piracicaba: Esalq/USP, 2004. 174 p.
- _____. Exportações agropecuárias brasileiras: concentração europeia? **Revista de Economia Agrícola**, v. 63, p. 35-50, 2016.
- _____. Agricultural support in OECD-reported countries from 2000 to 2019. **International Journal of Agricultural Economics**, v. 6, n. 5, p. 218-226, 2021.
- GARRONE, M. *et al.* Subsidies and agricultural productivity in the EU. **Agricultural Economics**, v. 50, n. 6, p. 803-817, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/agec.12526>>.
- LAMPREIA, L. F. P. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 247-260, 1995.
- 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, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/erae/jbx029>>.
- 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.
- MORETTIN, P. A.; TOLOI, C. M. C. **Análise de séries temporais**. 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.
- 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, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/erae/jby037>>.
- 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)**. OECD: Paris, 2016. 194 p.
- _____. **Agricultural policy monitoring and evaluation**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <<http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Agricultural outlook 2014-2023**. Paris: OECD Publishing; FAO, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3NtXZJY>>.
- 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, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/erae/jby008>>.
- SANTO, B. R. E.; LIMA, M. L. F. N.; SOUZA, C. B. S. Os vinte principais mercados para exportação agrícola no futuro. **Revista de Política Agrícola**, ano 21, n. 1, p. 76-91, jan./mar. 2012.
- SARTORIS, A. **Estatística e introdução à econometria**. São Paulo: Saraiva, 2003. 426 p.
- SEVELA, M. Gravity type-model of Czech agricultural export. **Agricultural Economics**, v. 48, p. 463-466, 2002.
- SILVA, C. R. Falta terra no mundo? **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 9, p. 45, set. 2011.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review: European Union**. Geneva: WTO, 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp457_e.htm>.
- _____. **Trade policy review: report by the secretariat – European Union**. [s.l.]: WTO, 2019. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s395_e.pdf>.
- _____. **World trade statistical review 2020**. Geneva: WTO, 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts20_toc_e.htm>.
- 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.

