

Bispo, Scarlett Queen Almeida

Working Paper

Subsídios agrícolas da China: Desafios entre a demanda doméstica e os compromissos com a Organização Mundial do Comércio (OMC)

Texto para Discussão, No. 2659

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Bispo, Scarlett Queen Almeida (2021) : Subsídios agrícolas da China: Desafios entre a demanda doméstica e os compromissos com a Organização Mundial do Comércio (OMC), Texto para Discussão, No. 2659, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2659>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240853>

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.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2659

**SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS DA CHINA:
DESAFIOS ENTRE A DEMANDA
DOMÉSTICA E OS COMPROMISSOS
COM A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO
COMÉRCIO (OMC)**

Scarlett Queen Almeida Bispo



SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS DA CHINA: DESAFIOS ENTRE A DEMANDA DOMÉSTICA E OS COMPROMISSOS COM A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

Scarlett Queen Almeida Bispo¹

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <scarlett.bispo@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://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** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 da Economia.

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

JEL: H71; Q17; Q18; Q11.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2659>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AS PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES NO MEIO RURAL DA CHINA.....	8
3 SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E A ADESÃO DA CHINA À OMC.....	9
4 CAIXA VERDE	12
5 CAIXA AMARELA OU ÂMBAR.....	15
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS	41

SINOPSE

A sociedade chinesa percorreu grandes transformações nas últimas décadas, passando de um país predominantemente agrícola para uma das maiores economias do mundo. Entretanto, o processo de industrialização e urbanização acelerado, criou lacunas consideráveis entre a zona rural e a zona urbana e o custo de oportunidade de continuar no campo se tornou muito alto, fazendo-se necessárias intervenções mediante políticas de subsídios que estimulassem a produção agrícola, principalmente de grãos, que foram adotadas de diversas formas até o fim da década de 1990. Com a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, o apoio doméstico precisou estar de acordo com os limites estabelecidos a todos os países membros. Portanto, é importante saber de que forma o país asiático lidou com uma crescente demanda doméstica por alimentos e ao mesmo tempo buscou regular os subsídios de acordo com as normas da OMC. Para isso, foram analisados os dados de 2011 a 2016 a respeito das notificações da China, que revelaram certa dificuldade em manter-se dentro dos limites, bem como abriu oportunidades de curto prazo para diversos países fornecedores de grãos, inclusive o Brasil, aumentarem as suas exportações à própria China.

Palavras-chave: China; política agrícola; apoio doméstico; subsídios.

ABSTRACT

Chinese society has transformed in recent decades, moving from a predominantly agricultural country to one of the largest economies in the world. However, the accelerated industrialization and urbanization process has created considerable gaps between the rural and urban areas and the opportunity cost of continuing in the countryside has become very high, making it necessary to intervene through subsidy policies that stimulate agricultural production, mainly grains, which were adopted in different ways until the end of the 90s. When China joined the World Trade Organization in 2001, its domestic support had to be within the limits set for all member countries. So, it is important to know how the Asian country faced the growing domestic demand for food and at the same time, how did regulated subsidies according to WTO rules. To this end, data from 2011 to 2016 on Notifications from China were analyzed, which revealed some difficulty in staying within the limits as well as opening up short-term opportunities for several grain supply countries, including Brazil, to increase their exports to China.

Keywords: China; domestic support; agricultural policy; subsidies.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os subsídios agrícolas adotados pela China de 2011 a 2016,¹ levando em consideração os limites estabelecidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC), e verificar de que maneira eles impactaram a oferta e demanda doméstica das principais *commodities* no período e suas respectivas distorções no comércio internacional. As informações são baseadas principalmente nas notificações da China na OMC, o Escritório Nacional de Estatísticas da China (NBS), banco de dados das Estatísticas do Comércio Internacional das Nações Unidas (UN Comtrade), Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento do Brasil (Mapa).

A China tem um histórico surpreendente de industrialização. Desenvolveu-se em um curto espaço de tempo e precisava integrar-se ao comércio global. Com sua adesão à OMC, houve a necessidade de eliminar intervenções diretas, principalmente no setor agrícola, já que a organização estabelece que os seus países membros mantenham as suas políticas de subsídios em conformidade com os limites, de acordo com nível de distorção no comércio internacional. Segundo o Acordo de Agricultura da OMC, os subsídios agrícolas enquadrados no apoio doméstico são divididos em três categorias, denominadas de caixas. A primeira é a *caixa verde*, em que os subsídios têm efeitos mínimos ou nulos de distorção e são isentos de redução. Na *caixa amarela* estão pagamentos diretos vinculados a suportes de preços e produção, acarretando distorções, tornando-se proibidos se superarem os limites estabelecidos de porcentagem do valor da produção, logo, não são isentos de redução. Por fim, a *caixa azul* que consiste em medidas de caixa amarela que têm como base limites de área e produção que podem ser isentos de redução.

Levando em consideração a elevada demanda por alimentos na China e o seu papel crucial no comércio internacional de produtos agrícolas, este trabalho propõe uma abordagem quantitativa, com o intuito de demonstrar como os subsídios implementados por esse país superaram os limites impostos pela OMC, de que forma impactaram a oferta e demanda domésticas de determinadas *commodities*, e como o Brasil e demais fornecedores foram afetados durante o período analisado.

1. Os dados foram analisados a partir de 2011, quando a China começou a extrapolar o limite imposto pela OMC, e vai até 2016 por ser o ano mais recente com dados de subsídios adotados pela China tendo como base a OMC. Essa defasagem é justificada pela metodologia, já que a disponibilidade depende de cada país enviar a notificação com os dados referentes ao ano.

Portanto, este artigo contará com cinco seções, incluindo esta breve introdução. A segunda e a terceira tratarão da contextualização das transformações ocorridas no meio rural e da implementação de subsídios agrícolas na China. As próximas seções foram organizadas de acordo com as categorias da OMC, segundo o nível de distorção. Iniciando com a caixa verde e seus possíveis efeitos sobre a zona rural, seguido da caixa amarela com os suportes adotados para cada *commodity* e os efeitos na oferta e demanda doméstica chinesa e, conseqüentemente, nas importações, com algumas informações sobre o único ano em que a China implementou apoio “caixa azul”, além das considerações finais.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AS PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES NO MEIO RURAL DA CHINA

Quando se trata de transformações agrícolas na China, é importante ressaltar o seu passado íntimo com a fome e de que forma as decisões políticas influenciaram a produção interna de alimentos. A China lidou com diversos problemas crônicos de fome, segundo Belik (2019) pelo menos uma ocorrência por ano foi registrada até o fim do Império em 1911. Durante a República (1941-1949), a fome perseverou devido a invasões e guerras. Com a Revolução Comunista (1949), Mao Tsé-Tung lançou o I Plano Quinquenal (1952-1957) baseado na União Soviética, o qual visava ao desenvolvimento da produção agrícola e industrial, e, apesar de conseguir coletivizar grande parte das terras agrícolas por meio da reforma agrária, o volume da produção, que era concentrada em grãos, ainda não era suficiente para suprir a necessidades da população.

Em seguida, foi lançado um plano mais ousado, conhecido como “grande salto para frente” (1958-1962), em que buscou-se acelerar a produção agrícola e industrial mediante comunas em todas as regiões da China com o intuito de descentralizar as atividades produtivas. Porém a população não foi capaz de expandir a produção sem uma coordenação adequada, acarretando um colapso. Cabe ressaltar que a ideia de industrialização acabou se tornando mais imponente e, considerando a ausência de capital e tecnologia, o povo chinês também foi responsável pelo desenvolvimento da produção de aço, tendo que alocar recursos da produção agrícola. Esses fatos contribuíram para a grande fome chinesa, sobretudo decorrente da ampliação da escassez de alimentos e pobreza rural. A posterior Revolução Cultural, repercutiu na agricultura desacelerando o crescimento do setor até a década de 1970, quando os reformadores tomaram o poder (Chang-Sheng, 2004; Pagotto, 2006; Huang e Rozelle, 2018).

Medidas focadas no aumento da renda na zona rural precisavam ser adotadas, então, sobre o poder de Deng Xiaoping, de 1978 a 1984, aconteceu a reforma rural da China com a implementação do Sistema de Responsabilidade Domiciliar (HSR), que alterou a coletivização em comunas para famílias individuais. Foi um momento muito importante para o aumento da produtividade agrícola, pois ao proporcionar independência no controle e direitos das rendas obtidas, estimulou a transferência de terra entre os agricultores, o investimento, a produção em maior escala e o aumento da renda. De acordo com Oliveira (2005), uma das reformas mais importantes do período foi a liberdade concedida ao camponês de transacionar livremente no mercado sua parcela da produção, após a separação da quota do Estado e da sua própria subsistência. Com isso, a produção de grãos aumentou em 34% e os agricultores, ao cumprir suas cotas de produção, puderam alocar mais terra, mão de obra e capital para produção de outras culturas de maior valor e para pecuária, iniciando assim o processo de desenvolvimento da zona rural com a diversificação da agricultura chinesa (Huang e Rozelle, 2018).

Ao mesmo tempo em que os grãos possuíam muita relevância para o consumo doméstico, a sua produção necessita de grandes quantidades de terra e recursos hídricos, e, como se sabe, a China possui relativa escassez de ambos se comparado à quantidade ideal que seria necessária para atender a demanda alimentar da sua população. Além disso, os retornos líquidos obtidos na produção de grãos estão diretamente relacionados ao volume produzido, diferentemente de frutas e legumes que possuem um maior valor agregado. Diante disso, para manter a estabilidade da produção de grãos e buscar autossuficiência, a China precisou intervir mediante subsídios para essas *commodities*, de maneira que buscasse aumentar a renda dos produtores, e paralelamente precisariam ser adaptados após a sua adesão à OMC.

3 SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS E A ADESÃO DA CHINA À OMC

Os subsídios agrícolas são uma forma administrativa de intervenção governamental nas transferências de recursos e apoio ao desenvolvimento da agricultura de um país. No caso da China, a implementação de subsídios agrícolas ocorre desde o final de 1950, através do “subsídio para perda de cotas agrícolas mecânicas”. Esses subsídios foram estendidos para medidas que abarcassem praticamente todas as etapas do processo produtivo, sem um foco, tendo como resultado um efeito ínfimo na renda os produtores.

Já na década de 1990 foram instaurados subsídios de “compensação oculta”, ou seja, eram indiretamente subsidiados pelos canais de circulação, também com pouco impacto positivo para os produtores. Assim como as intervenções no preço de circulação para controle de inflação (curto prazo), que depois acabou migrando para os principais produtos agrícolas com o intuito de protegê-los da queda dos preços, que não necessariamente aumentavam a renda dos agricultores. Por fim, esses subsídios acabaram sobrecarregando muito as finanças do governo, como anunciado sobre os apoios domésticos precedentes, “o escopo dos subsídios é amplo e a eficiência dos subsídios é baixa” (China, 2002, tradução nossa).²

Posteriormente, uma nova fase para o setor agrícola foi iniciada, marcada pela adesão da China à OMC em 2001. Com a abertura do mercado decorrente da sua integração, a internacionalização do mercado interno dos produtos agrícolas acelerou-se. Com isso, havia uma preocupação em relação a concorrência, já que agora se tratava de países com grandes vantagens de preço, tecnologia e qualidade que poderiam impactar de forma significativa a produção de grãos doméstica. Então, com o intuito de salvaguardar a estabilidade rural e a renda dos agricultores, subsídios agrícolas precisavam ser implementados, os quais deviam corresponder aos requisitos da OMC (China, 2002).

A medida inicial adotada pela China foi a retirada gradual dos impostos agrícolas, até serem totalmente abolidos em 2006. Ao mesmo tempo, subsídios também foram paulatinamente estabelecidos – como os subsídios diretos para o plantio de grãos, em 2002; subsídios para sementes e variedades melhoradas, em 2004; e subsídios para a compra de máquinas e equipamentos agrícolas, também em 2004 (Shuai, Hai e Hui, 2012). Esses subsídios, a princípio, eram dissociados das decisões de produção de grãos e funcionavam como um simples direito rural, focados no acréscimo à renda de subsistência dos produtores, devido à forte pobreza rural.

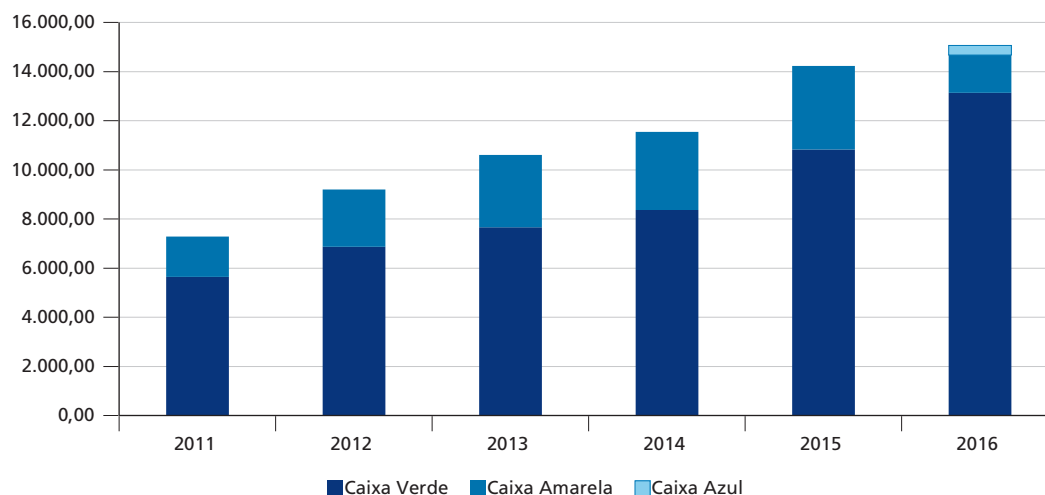
2. No original: “那就是补充范围广·补贴效率低”.

À medida que a China se tornava mais urbanizada e industrializada, preocupações em torno dos hiatos de renda, infraestrutura e oportunidades de trabalho criadas entre as zonas urbanas e rurais se tornaram cada vez mais intensos. O custo de oportunidade de continuar trabalhando no campo se tornou muito elevado, tanto pela falta de infraestrutura rural, que desestimulava a permanência, quanto pelo baixo rendimento do trabalho familiar na fazenda se comparado às cidades. Ou seja, esse esvaziamento para as zonas urbanas, além de acarretar em escassez de mão de obra e aumento no custo de produção por maiores salários, também elevou a demanda doméstica por alimentos, com a formação de um novo mercado consumidor urbano, com maior renda. Esses fatores pressionaram o governo a instaurar mais medidas de proteção à produção agrícola, segurança alimentar e garantir maiores retornos líquidos aos produtores como forma de estímulos a produção contínua (Huang e Rozelle, 2018; Gale, 2013).

Dentre as medidas realizadas, pode-se citar o *mecanismo de ajuste dinâmico* descrito pelo governo central em 2009, o qual definia o valor do subsídio com base no aumento dos preços dos insumos, para salvaguardar os retornos líquidos dos produtores. Já o plano de cinco anos da China 2011-2015 começa a introduzir uma ideia de reforma estrutural com um conceito de “agricultura moderna”. Em 2013, cinco províncias foram selecionadas para testar um robusto subsídio agrícola em grandes fazendas de grãos, utilizado para suprir os custos com investimento em irrigação, armazenamento e secagem de grãos (Gale, 2013). No mesmo ano, houve o lançamento do *documento número 1*, que trata justamente de transferir as despesas de apoio à renda destinado a pequenas fazendas para o aumento da produção de fazendas e cooperativas de maior escala, ou seja, de acordo com a área plantada, com ênfase na produção de grãos.

Em suma, é possível notar que a China introduziu medidas que buscassem tanto aumentar a renda do produtor quanto se inserir competitivamente no mercado internacional. Entretanto é importante analisar como essas medidas foram alocadas de acordo com os compromissos impostos pela OMC. Ao analisar estritamente os subsídios implementados pela China, no período específico de 2011 a 2016, de um modo geral, o país buscou estabelecer seus gastos dentro dos padrões exigidos pela OMC, concentrando a maior parte dos recursos em medidas de apoio enquadrados nas políticas de caixa verde, como pode ser visto no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Gastos da China de acordo com as categorias de grau de distorção da OMC
 (Em ¥ 100 milhões)



Fonte: WTO (2018).
 Elaboração da autora.

Por outro lado, pode-se observar que as medidas enquadradas na caixa amarela também possuem papel de destaque. Em 2013 e 2014, chegaram a quase 28% do apoio total; enquanto, em 2016, a apenas 10%, decorrente dos compromissos de redução. Como a maior parte dessas medidas trata de suportes específicos, é importante analisar se os limites para os subsídios de determinadas *commodities* foram respeitados. Por isso, nas próximas seções, cada caixa será analisada separadamente de acordo com as terminologias e recomendações da OMC.

4 CAIXA VERDE

De acordo com a terminologia da OMC para subsídios agrícolas, as medidas de apoio da política de caixa verde possuem pequeno ou nenhum efeito de distorção do comércio internacional. Isto porque os subsídios devem ser fornecidos por meio de um programa governamental, sendo suportados pelo contribuinte e não são transferidos aos consumidores. Dessa forma, devem possuir um baixo impacto na produção e não oferecer suporte de preço aos produtores, se tornando isentos das obrigações de redução e podendo ser aumentadas sem qualquer limitação financeira no âmbito da OMC. Essas medidas podem ser caracterizadas como um subsídio no sentido amplo, na forma

de um investimento ou apoio governamental para o setor agrícola (WTO, 2020). As medidas que se enquadram na política de caixa verde adotadas pela China podem ser observadas na tabela 1.

TABELA 1
Despesas da China com medidas enquadradas na Caixa Verde
(Em ¥ 100 milhões)

Medidas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2. Serviços Gerais	3.268,14	4.166,60	4.620,73	4.934,06	5.968,97	6.065,41
i) Pesquisa	138,51	141,16	162,52	176,89	170,93	223,51
ii) Controle de pragas e doenças	121,00	116,83	133,95	144,14	148,27	140,87
iii) Serviços de treinamento	12,75	13,47	14,02	14,82	15,90	16,56
iv) Serviços de extensão e assessoria	483,34	588,17	617,35	704,03	726,19	698,10
v) Serviços de inspeção	61,34	94,15	88,93	77,90	83,53	80,23
vi) Serviços de <i>marketing</i> e promoção	34,47	43,62	47,73	38,05	43,39	33,27
vii) Serviços de infraestrutura	1.138,73	1.403,91	1.402,10	1.509,77	1.791,54	1.602,09
viii) Outros serviços gerais	1.278,00	1.765,00	2.154,13	2.268,46	2.989,22	3.270,78
3. Estoque público para fins de segurança alimentar	358,03	419,78	569,15	780,74	1.515,34	1.149,19
4. Auxílio alimentar doméstico	0,43	0,61	0,71	0,64	0,96	0,62
6. Apoio de renda dissociado	181,47	180,92	183,86	262,24	217,01	1.632,59
8. Pagamentos para alívio de desastres naturais	428,80	474,92	461,92	402,97	703,27	806,46
10. Programas de aposentadoria de recursos	40,79	30,69	38,17	34,68	31,06	38,84
12. Programas ambientais	854,33	933,58	982,44	1.044,24	1.216,96	1.234,63
13. Programas de assistência regional	516,2	659,57	805,34	904,25	1.178,57	2.203,78
Total caixa verde	5.648,19	6.866,67	7.662,32	8.363,82	10.832,14	13.131,52

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

As medidas de caixa verde se tornaram mais robustas, havendo um aumento do valor desembolsado de 132% comparando o ano inicial e o final no período analisado. Todas as medidas são de suma importância para o desenvolvimento agrícola nacional, mas vale a pena destacar os serviços de infraestrutura, que, com exceção de 2016, não tiveram nenhuma redução significativa. Essa medida engloba os programas de desenvolvimento integral agrícola, engenharia de controle de enchentes, instalações de drenagem e irrigação, estradas rurais, reticulação de eletricidade rural e conservação do solo e da água. O aumento desse subsídio contribui para a melhora das condições e produção e do potencial de desenvolvimento agrícola. Por exemplo, sabe-se que na China há escassez de água doce e esse subsídio contribuiu para uma ampliação de quase 10% da área irrigada no período (NBS, 2019).

Os estoques públicos para fins de segurança alimentar englobam o trigo, milho, arroz, óleos vegetais e açúcar. Apesar de ter semelhança com reservas temporárias, o seu objetivo principal é de garantir a soberania alimentar da população. Como pode ser visto na tabela 1, o valor destinado a esse subsídio em 2011 foi bem modesto e em 2015 esse valor já tinha quadruplicado. Este dado é importante porque, de certa forma, essa medida contribui para o aumento da renda dos produtores fornecedores, mesmo que esse não seja o intuito.

A medida de apoio de renda dissociado consiste em pagamentos diretos ao produtor agrícola, porém eles não estão relacionados ao tipo ou volume do que será produzido, ou seja, às decisões de produção. O valor destinado a esse subsídio deu um grande salto no ano de 2016, chegando a quase nove vezes o valor destinado no primeiro ano da análise. Segundo as autoridades chinesas, esse aumento no último ano se deu pela elevação dos pagamentos diretos em “programas de assistência regional”, com a justificativa de erradicar a pobreza até 2020, tendo a quantia alocada para apoiar o desenvolvimento da agricultura em regiões assoladas pela pobreza, onde a produção agropecuária é a principal fonte de subsistência. De acordo com os dados do NBS (2019), a renda disponível *per capita* das famílias rurais cresceu quase 70% de 2013 a 2019, entretanto não seguiu o mesmo movimento do subsídio, tendo um crescimento maior de 2013 a 2014 (11,23%) do que de 2015 a 2016 (8,9%), ano de elevação significativa da medida. Isso pode indicar que o apoio à renda dissociado contribuiu para o aumento da renda *per capita* das famílias rurais, mas esta não se mostrou tão sensível a ele.

É importante ressaltar também, os programas ambientais caracterizados pelos gastos com o programa de meio ambiente agrícola, desde florestas e proteção florestal natural a controle e prevenção de desertos que se tornaram cada vez mais relevantes – principalmente, levando em consideração a importância da proteção do ambiente rural e da ecologia para um desenvolvimento agrícola sustentável, o qual está entre os principais objetivos do processo necessário de revitalização da zona rural chinesa. Portanto, os subsídios de caixa verde podem funcionar como uma medida de transformação estrutural e quanto mais os recursos são alocados para esta categoria, mais a China se enquadrará nos padrões da OMC.

5 CAIXA AMARELA OU ÂMBAR

As medidas de apoio da política de caixa amarela possuem efeitos de distorção na produção e no comércio, podendo haver a necessidade de redução e corte. Isso se deve pela ocorrência de pagamentos diretos vinculados a suportes de preços e produção. A OMC requer os dados do apoio abrangente, que não são nada mais do que o valor monetário do apoio anual concedido à produção agrícola, tanto para produção de produtos específicos quanto para não específicos e, a partir de então, medir o apoio doméstico (WTO, 2020). O nível de suporte máximo que pode ser adotado pela China está no nível de *minimis*, e esse nível para cada *commodity* específica definido no Acordo de Adesão³ foi de 8,5%, uma média entre os 10% de países em desenvolvimento e os 5% de países desenvolvidos. Os subsídios da caixa amarela podem ser classificados em suporte específico e suporte não específico, e para a China, entre 2011 e 2016, foram alocados da forma apresentada na tabela 2.

TABELA 2
Alocação monetária para política de caixa amarela da China
(Em ¥ 100 milhões)

Ano	Suporte específico	Suporte não específico
2011	599,56	1.036,97
2012	1.010,98	1.324,49
2013	1.613,65	1.333,46
2014	1.831,97	1.345,92
2015	2.064,44	1.335,32
2016	1.290,02	257,59
Total	8.410,62	6.633,75

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Os suportes não específicos, como já foi dito, são os valores destinados a todos os produtores à produção de *commodities* não específicas. Neste caso, se mostraram inferiores aos suportes específicos e o montante se concentrou nos subsídios gerais para o abastecimento agrícola e nos subsídios para compras de máquinas e ferramentas agrícolas, como ilustrado na tabela 3.

3. WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Report of the working party on the accession of China*. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3uBITbo>>.

TABELA 3
Subsídios incluídos nos suportes não específicos da China
 (Em ¥ 100 milhões)

Ano	Subsídios gerais para o abastecimento agrícola	Subsídios para compras de máquinas e ferramentas agrícolas
2011	845,96	191,01
2012	1.091,46	233,03
2013	1.091,24	242,22
2014	1.091,10	254,82
2015	1.079,96	255,36
2016	0,97	256,62

Fonte: WTO (2018).
 Elaboração da autora.

Os subsídios gerais para o abastecimento agrícola são superiores pois envolvem contribuições aos produtores para várias etapas da produção. Por outro lado, os subsídios para compras de máquinas e ferramentas agrícolas estão fortemente atrelados à modernização da agricultura e ao constante aumento da produtividade, os quais são requisitos fundamentais, já que a demanda por alimentos é crescente. De acordo com dados da NBS (2019), houve um aumento de 46% no número de tratores agrícolas de grande e médio porte, assim como uma elevação de 78% do número de colheitadeiras e 6% de debulhadoras motorizadas no período de 2011 a 2016. Entretanto, como visto na tabela 2, os valores dos suportes específicos superaram os não específicos na maioria dos anos, isto por conta de maiores volumes de produção elegível e preços mais elevados de referência externo de determinadas *commodities*.

Quando se mede o nível de distorção dos subsídios específicos, chamado de Medição Agregada do Suporte (MAS), no caso da China, são levados em consideração os valores destinados a três tipos de suporte: i) aos específicos do produto, que dizem respeito aos subsídios de sementes ou de criação de suínos, gados e ovelhas mais produtivas; ii) aos de preço de mercado, em que agregam-se os valores para reserva temporária, compra de preço mínimo e preço mínimo de aquisição; e, por fim, iii) aos pagamentos diretos não isentos, referentes à medida de preço alvo. Para melhor compreensão, o suporte específico foi aqui categorizado por *commodities* em ordem de maior valor destinado, para analisar quais medidas foram adotadas e como se comportaram ao longo do período, por exemplo, se a China manteve-se dentro dos limites estabelecidos e quais são os impactos na produção e importação de cada produto – milho, algodão, arroz, trigo, colza, soja, açúcar, suínos (estoques vivos e carne), bovinos (estoques vivos e carne), amendoim, culturas radiculares e ovelhas.

5.1 Milho

O milho foi a *commodity* que mais recebeu apoio no período, chegando a cerca de 37% de toda a MAS de 2011 a 2016. Nos dois primeiros anos de análise, o subsídio ao milho ficou bem abaixo do seu limite de *minimis*, com a maior parte do dispêndio concentrado nos suportes específicos do produto, através dos subsídios para melhores variedades de culturas e sementes, como pode ser visto na tabela 4.

TABELA 4
Cálculo da medição total do suporte do milho da China

Ano	Suportes específicos do produto (Em ¥ 100 milhões)	Suporte preço de mercado (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	68,22	5,02	73,24	1,95
2012	64,98	26,11	91,09	2,06
2013	67,45	452,25	519,7	10,93
2014	74,11	676,66	750,77	15,67
2015	72,91	1.004,10	1.077,01	24,96
2016	0,05	571,61	571,66	13,18

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Entretanto, a partir de 2013, o suporte ao preço de mercado, na forma de reserva temporária, começa a tomar proporções muito maiores, principalmente em 2015. Isto porque essa medida temporária consiste em compras governamentais abertas do produto para armazenamento, inclusive do excedente dos produtores a um preço administrado, desde que obedeam aos critérios de qualidade, disponíveis pelo menos nas três principais províncias produtoras de milho. Com isso, o aumento dos preços administrados, bem como a elevação da produção elegível ao suporte resultaram nesses valores, tal como esboçado na tabela 5.

TABELA 5
Detalhamento dos gastos com o programa reserva temporária de milho da China

Ano	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)
2011	1.985	1.199	639	5,02
2012	2.125	1.199	2.820	26,11
2013	2.245	1.199	43.236	452,25
2014	2.245	1.199	64.690	676,66
2015	2.000	1.199	125.356	1.004,1
2016	2.000	1.199	71.362	571,61

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Em 2011 o preço administrado aplicado foi 65% maior que o preço de referência externo, porém a produção elegível foi baixa. De 2012 a 2014 foi registrado o maior preço administrado do período, chegando a ser 77% do preço de referência internacional, que, aliado ao aumento da produção elegível, resultou na extrapolação do *minimis* desde 2013. Em 2015, o suporte como porcentagem da produção chegou a quase 25%, isso levando em consideração que o preço administrado sofreu uma redução de 11% comparado ao ano anterior, sendo resultado do aumento significativo da produção elegível. Observa-se que, em 2016, a produção elegível foi reduzida em mais de 40%, graças ao encerramento do programa, sendo esse valor decorrente da política de safra 2015, antes de abril de 2016.

O programa de reserva temporária acarretou em um constante aumento da produção e dos estoques finais de milho, que em 2016 já eram 415% maiores que em 2010, como pode ser observado na tabela 6. Os preços administrados elevados e a garantia do escoamento cumpriram o seu papel ao estimular a produção do grão, que em 2015 foi 39% superior ao primeiro ano, demonstrando impacto sobre as decisões de produção.

TABELA 6
Oferta e demanda doméstica de milho da China
(1 mil toneladas métricas)

Atributo	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	42.624	43.244	55.700	80.880	123.588	172.855	212.017	223.017	222.525	210.163	200.922
Produção	190.752	211.316	229.559	248.453	249.764	264.992	263.613	259.071	257.174	260.779	260.000
Importações	979	5.231	2.702	3.277	5.516	3.174	2.464	3.456	4.483	7.000	7.000
Exportações	111	91	81	22	13	4	77	19	19	20	20
Consumo doméstico	191.000	204.000	207.000	209.000	206.000	229.000	255.000	263.000	274.000	277.000	279.000
Estoque final	43.244	55.700	80.880	123.588	172.855	212.017	223.017	222.525	210.163	200.922	188.902

Fonte: USDA (2020).
Elaboração da autora.

Por outro lado, a demanda de milho pelos fabricantes de ração, puxada pelos produtores que a utilizam como insumo, elevou-se muito rapidamente, fazendo com que procurassem alternativas mais baratas, já que os preços domésticos estavam elevados. De acordo com dados da NBS (2019), em todo o período do programa, o índice de preço do produtor para o milho esteve elevado nos mesmos anos em que as importações estiveram em alta, com exceção de 2013. Nesse ano houve a primeira intensificação

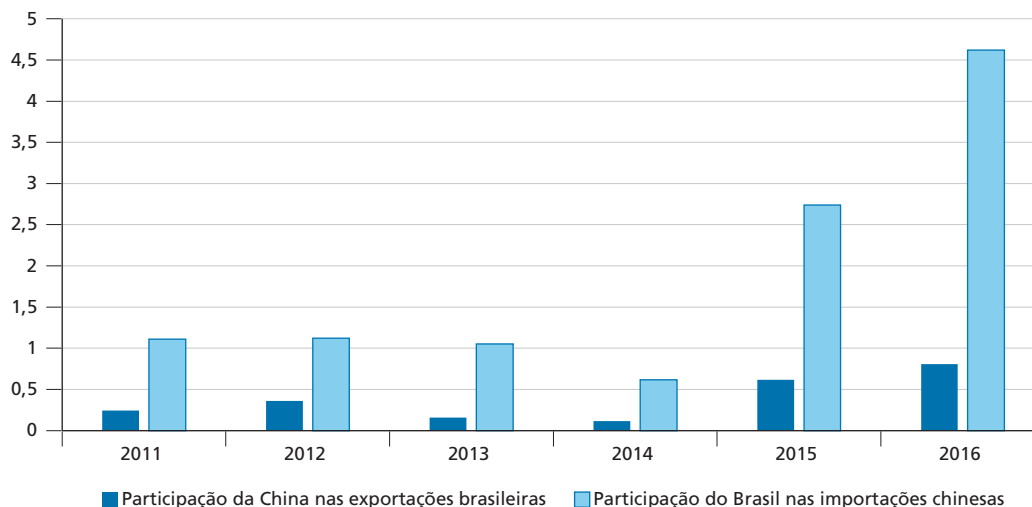
no programa de reserva temporária, com um aumento tanto nos preços administrados quanto nas produções elegíveis, aumentando os estoques, que passaram a ser utilizados a partir de 2017.

Portanto, os impactos no preço, na produção e na oferta doméstica decorrentes do programa de reserva temporária podem ter aberto oportunidades para que os países fornecedores de milho intensificassem as suas exportações, mesmo com aumento da produção doméstica chinesa. No caso do Brasil, apesar de ser um importante parceiro comercial da China, durante o período analisado, as importações chinesas do milho não chegaram a 5% das importações totais, como demonstra o gráfico 2.

GRÁFICO 2

Market-share de valor das importações e exportações de milho sino-brasileiras

(Em %)



Fontes: UN Comtrade (2018) e Agrostat (2020).
Elaboração da autora.

Segundo a UN Comtrade (2018), nos primeiros anos, os Estados Unidos foram responsáveis por fornecer mais de 90% do milho importado pela China; já, a partir de 2015, a Ucrânia tomou o seu lugar; e, em 2015 e 2016, o *market-share* estadunidense foi de quase 80%. A partir do gráfico 2, nota-se que em 2015 a China começou a aumentar a importação do milho brasileiro, mas os valores foram praticamente irrelevantes. Dentre os fatores que não tornam o Brasil um dos principais fornecedores do grão estão as barreiras não tarifárias, desde regulamentos e padrões fitossanitários impostos pela China, que deveriam tomar uma atenção especial, já que os grãos são considerados essenciais para garantir a soberania alimentar da população chinesa.

5.2 Algodão

O algodão foi o segundo produto que mais recebeu apoio doméstico, sendo incorporados os três tipos de medidas no decorrer do período analisado, correspondendo a 21% do valor dos suportes específicos adotados pela China. Os suportes específicos do produto, que dizem respeito aos subsídios para melhores variedades de culturas e sementes e subsídio de custo para o transporte de algodão para fora da região autônoma de Xinjiang Uigur, apesar de serem utilizados todos os anos, detêm a menor fração do cálculo da MAS, correspondendo apenas a aproximadamente 9% dos gastos.

TABELA 7
Cálculo da medição total do suporte de algodão da China

Ano	Suportes específicos do produto (Em ¥ 100 milhões)	Suporte de preço de mercado (Em ¥ 100 milhões)	Pagamentos diretos não isentos (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte valor de produção (Em %)
2011	19,72	168,48	0	188,2	11,95
2012	21,07	385,02	0	406,09	27,48
2013	21,71	382,69	0	404,4	28,44
2014	24,77	0	287,35	312,12	23,84
2015	24,64	0	280,64	305,28	29,31
2016	14,23	0	154,21	168,44	13,18

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

A tabela 7 demonstra que o suporte de preço de mercado, com o programa de reserva temporária, foi responsável pela extrapolação do *minimis* em todos os anos de adoção, tanto pela determinação dos preços administrados superiores ao preço de referência externo, quanto pelo aumento da produção elegível, podendo ser visto na tabela 8.

TABELA 8
Detalhamento dos gastos com o programa de reserva temporária de algodão da China

Ano	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)
2011	19.800	14.584	3.230	168,48
2012	20.400	14.584	6.620	385,02
2013	20.400	14.584	6.580	382,69

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Em 2011 os preços administrados foram 35% superiores aos preços de referência externos que, multiplicados pela produção elegível, resultaram na superação do nível

de *minimis*. Essa extrapolação do *minimis* se repetiu tanto em 2012 quanto em 2013, porém com proporções ainda maiores, já que os preços administrados foram quase 40% superiores, assim como houve aumento da produção elegível.

O programa de reserva temporária para o algodão foi encerrado em 2014, dando lugar aos pagamentos diretos não isentos, através da política de preço-alvo. Então, ao invés de comprar a *commodity* com preços administrados, determina-se um preço-alvo com base no custo somado à renda básica e, quando os preços de mercado interno estiverem abaixo dele, os produtores de algodão recebem pagamento compensatório, realizado em Xinjiang e em nove províncias onde foram dados subsídios diretos por tonelada vendida. Essa medida contribui para salvaguardar os rendimentos líquidos dos produtores, entretanto não proporciona uma ampla garantia de escoamento a preços mínimos como o programa de reserva temporária, o que pode ter influenciado, entre outros motivos, as decisões de produção. A tabela 9 ilustra isso.

TABELA 9
Oferta e demanda doméstica de algodão da China
(1 mil fardos de £ 480 libras)

Atributo	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	14.246	10.603	31.081	50.361	62.707	66.420	56.698	45.919	37.993	35.670	36.899
Produção	30.500	34.000	35.000	32.750	30.000	22.000	22.750	27.500	277.500	272.500	272.500
Importações	11.979	24.533	20.327	14.122	8.284	4.406	5.032	5.710	9.640	7.136	9.500
Exportações	122	55	47	26	71	128	61	136	213	157	125
Consumo doméstico	46.000	38.000	36.000	34.500	34.500	36.000	38.500	41.000	39.500	33.000	37.500
Estoque final	10.603	31.081	50.361	62.707	66.420	56.698	45.919	37.993	35.670	36.899	36.024

Fonte: USDA (2020).
Elaboração da autora.

No período de implementação do programa de reserva temporária, a produção doméstica, os estoques e as importações se mantiveram mais elevadas do que durante no preço-alvo, mesmo que os custos para implementação do subsídio de preço-alvo ainda tenham sido muito elevados e que a China, durante o período de vigência analisado, extrapoulo o *minimis*.

Com a instauração do preço-alvo, houve uma desaceleração da produção doméstica por se concentrar na região autônoma de Xinjiang Uigur, a mais importante produtora de algodão; logo, os produtores de algodão de outras regiões não tinham direito

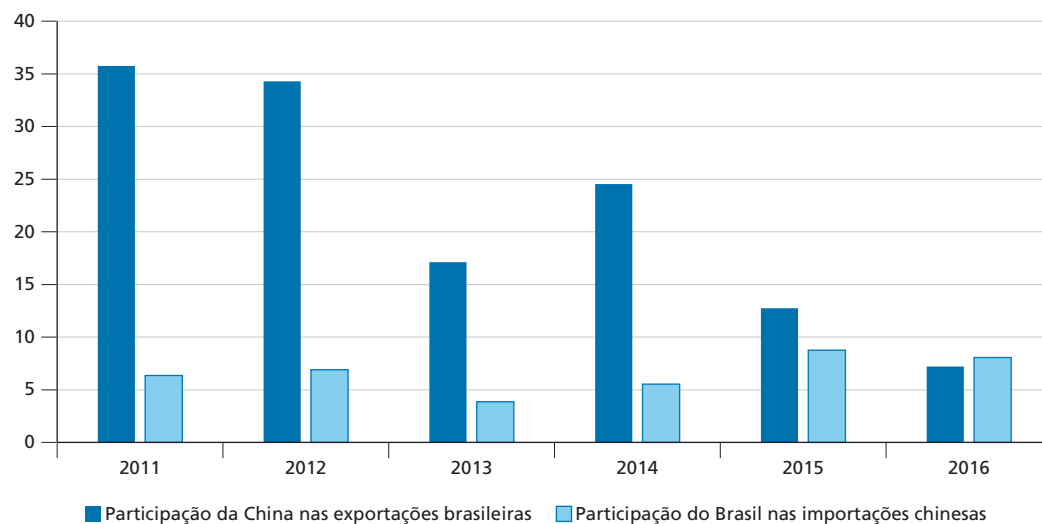
a esse subsídio, apenas pagamentos diretos por toneladas, o que estimulou a alocação para outras culturas. Assim, a partir de 2015, a demanda doméstica foi suprida com a introdução mais forte das vendas das reservas no mercado interno, já que a produção e as importações reduziram.

De acordo com os dados da UN Comtrade (2018), os principais fornecedores de algodão em 2011 eram Índia, Estados Unidos, Austrália e Paquistão, que aumentaram suas exportações no período em que o programa de reserva temporária estava ativo. Posteriormente, com a medida de preço-alvo, começaram a reduzir sua participação, sendo substituídos pelo Vietnã. No caso brasileiro, o gráfico 4 mostra que a participação do Brasil nas importações chinesas foi declinando ao longo do período.

GRÁFICO 3

Market-share de valor das importações e exportações de algodão sino-brasileiras

(Em %)



Fonte: UN Comtrade (2018) e Agrostat (2020).
Elaboração da autora.

A participação das exportações brasileiras na China ainda é relativamente pequena. De 2011 a 2013, enquanto o programa de reserva temporária estava sendo adotado, o cenário ficou mais favorável aos países fornecedores de algodão para a China, inclusive o Brasil, mesmo que em alguns anos essas exportações poderiam ter sido maiores. Com a medida de preço-alvo, ambas participações caíram, devido à redução das importações chinesas.

5.3 Arroz

O arroz é considerado o alimento mais importante da mesa dos chineses, cabendo a ele cerca de 20% de todo o suporte específico no período de análise considerado. O suporte específico do produto caracterizado pelos subsídios para melhores variedades de culturas e sementes manteve-se relativamente elevado até 2015, sendo o maior dentre todas as *commodities*, com aproximadamente 31% só para o arroz. Enquanto esse subsídio se manteve majoritário, o suporte específico não chegou a 2% do valor da produção, como mostra a tabela 10.

TABELA 10
Cálculo da medição total do suporte do arroz da China

Ano	Suportes específicos do produto (Em ¥ 100 milhões)	Suporte de preço de mercado (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	81,03	0	81,03	1,54
2012	85,97	20,31	106,28	1,86
2013	124,67	292,78	417,45	6,94
2014	80,88	298,47	379,35	6,13
2015	77,05	306,45	383,50	6,23
2016	0,66	277,27	277,93	4,43

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

A partir de 2012, o suporte de preço de mercado foi inserido na forma de preço mínimo de aquisição, em que diferentemente do programa de reserva temporária, a aquisição dos grãos é realizada por empresas filiadas financiadas através de empréstimos realizados pelo Banco de Desenvolvimento Agrícola da China (ADBC), no qual os depósitos das compras estão localizados. Com isso, o direito de propriedade pertence ao Estado e toda a transação tem que ser aprovada por ele. Os grãos são vendidos em momentos propícios em leilões ou online.

No entanto, existe um programa anual para compra de arroz nas principais províncias produtoras quando o preço de mercado é inferior ao preço administrado. Os preços mínimos altos tendem a estimular a produção do grão, assim como contribui para garantir retornos líquidos aos produtores ao elevar os preços e evitar oscilações.

A tabela 11 mostra que os valores destinados ao preço mínimo de aquisição foram crescentes até 2015 e divididos em duas variedades de arroz com preços administrados e de referência externos diferentes.

TABELA 11
Detalhamento dos gastos com o programa de preço mínimo de aquisição do arroz da China

Ano	Variedade do arroz	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)
2012	Arroz índica	3.517	2.343	553	0,65
	Arroz japónica	4.000	3.291	2.773,4	19,66
2013	Arroz índica	3.831	2.343	13.337,8	198,47
	Arroz japónica	4.286	3.291	9.478,7	94,31
2014	Arroz índica	3.917	2.343	9.746,1	153,4
	Arroz japónica	4.429	3.291	12.747,7	145,07
2015	Arroz índica	3.923	2.343	9.242,8	146,04
	Arroz japónica	4.429	3.291	14.095,6	160,41
2016	Arroz índica	3.906	2.343	7.042,7	110,08
	Arroz japónica	4.429	3.291	14.692	167,19

Fonte: WTO (2018).
 Elaboração da autora.

Os preços administrados do arroz índica foram o dobro dos preços de referência externos em 2011, chegando a 67% nos três últimos anos. Já o arroz japónica teve os seus preços administrados em, no máximo, 35% em 2015 e 2016. As produções elegíveis de ambos foram alocadas de modo que o suporte não chegasse a 7% do valor da produção. O volume produzido de arroz dependia de qual valor o preço mínimo era estipulado e do volume de produção elegível, mas pelo fato de ser fixado bem acima do preço de referência internacional, verificou-se um aumento constante nas importações ao analisar a tabela 12.

TABELA 12
Oferta e demanda doméstica de arroz moído da China
 (1 mil toneladas métricas)

Atributo	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	44.500	50.000	58.000	66.000	76.000	88.000	98.500	109.000	115.000	116.500
Produção	142.018	144.572	144.400	146.726	148.499	147.766	148.873	148.490	146.730	147.000
Importações	1.790	3.150	4.000	4.700	4.800	5.300	5.500	3.200	2.400	2.200
Exportações	441	341	260	426	271	805	1.364	2.770	2.600	2.900
Consumo doméstico	137.867	139.381	140.140	141.000	141.028	141.71	142.509	142.920	145.030	146.300
Estoque final	50.000	58.000	66.000	76.000	88.000	98.500	109.000	115.000	116.500	116.500

Fonte: USDA (2020).
 Elaboração da autora.

A produção doméstica é muito elevada e esteve sempre um pouco acima do consumo doméstico, ou seja, o montante importado pode indicar que tenha sido mais vantajoso importar do que adquirir no mercado interno, principalmente se levar em consideração a quantidade e o impacto causado pelo programa de preço mínimo de aquisição. A China acumula um grande volume de estoques, que foram aumentando ao longo dos anos, o quais podem ser explicados tanto pela importância do arroz para o mercado consumidor da China e a necessidade de manter constante a sua produção “dentro de casa”, quanto pelos suportes específicos implementados, ao menos durante o período analisado.

O arroz não está entre as principais *commodities* da pauta exportadora brasileira, durante o período estudado o Brasil exportou apenas R\$ 3,9 bilhões de reais e não teve como destino o país asiático. Na verdade, a China possui cotas tarifárias para importação do arroz, milho e trigo e durante esse intervalo, conforme os dados da UN Comtrade (2018), os fornecedores de arroz foram basicamente Vietnã, Tailândia e Paquistão.

5.4 Trigo

O trigo possui muita relevância para o setor agrícola chinês, sendo uma das culturas com maior produção, tendo recebido cerca de 11% de todo o suporte específico durante o período de 2011 a 2016, divididos em suportes específicos do produto, na forma de subsídios para melhores variedades de culturas e sementes, e em suporte de preço de mercado, segmentado em reserva temporária e compra de preço mínimo, como pode ser notado na tabela 13.

TABELA 13
Cálculo da medição total do suporte do trigo da China

Ano	Suportes específicos do produto (Em ¥ 100 milhões)	Suporte de preço de mercado (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	50,13	0,36	50,49	2,03
2012	50,54	79,36	129,9	4,92
2013	51	45,44	96,44	3,34
2014	51,27	171,71	222,98	7,25
2015	47,43	142,82	190,25	6,08
2016	0,18	195,21	195,39	6,50

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

O suporte ao preço de mercado começou sendo menor que os subsídios de semente, e posteriormente foi dominante no cálculo da MAS, e, apesar de ter sido maior em 2016, o suporte total foi mais elevado em 2014, graças ao subsídio de semente ainda estar ativo. Os subsídios ao trigo foram divididos em duas medidas, com os gastos mais focados nas compras de preço mínimo a partir de 2012. Essa medida é muito similar à do preço mínimo de aquisição utilizada para o arroz, no qual o ADBC financia empresas diretamente filiadas, obtendo direito e autorização sobre os grãos armazenados nos depósitos, assim como as compras governamentais em seis províncias produtoras de trigo a preço administrado, quando o preço doméstico estiver abaixo. As medidas foram divididas conforme descrito na tabela 14.

TABELA 14
Detalhamento dos gastos com os suportes de preço de mercado para o trigo da China

Ano	Medida	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)
2011	Compra de preço mínimo	1.873	1.698	0	0
	Reserva temporária	1.860	1.698	220	0,36
2012	Compra de preço mínimo	2.040	1.698	23.172	79,25
	Reserva temporária	2.040	1.698	33	0,11
2013	Compra de preço mínimo	2.240	1.698	8182	44,35
	Reserva temporária	2.240	1.698	202	1,09
2014	Compra de preço mínimo	2.360	1.698	25.345	167,78
	Reserva temporária	2.360	1.698	594	3,93
2015	Compra de preço mínimo	2.360	1.698	20.784	137,59
	Reserva temporária	2.360	1.698	790	5,23
2016	Compra de preço mínimo	2.360	1.698	28.510,50	188,74
	Reserva temporária	2.360	1.698	977	6,47

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

A cada ano havia aumento dos preços administrados. Em 2012, eram 20% maiores que o preço de referência externo, chegando ser cerca de 39% superior a partir de 2014. Mesmo assim as medidas de suporte ao preço de mercado não superaram os limites para caixa amarela. A produção do trigo aumentou ano a ano durante o período analisado. A tabela 15 ilustra que em 2011 e 2012 a demanda doméstica foi superior à produção, principalmente puxada pelos produtores de rações que davam preferência ao trigo por conta dos preços de milho mais elevados – que, em busca de trigos mais baratos e de menor qualidade, por ser destinado ao consumo animal, recorreram às importações.

TABELA 15
Oferta e demanda doméstica de trigo da China
(1 mil toneladas métricas)

Atributo	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	54.834	59.461	56.541	55.072	67.166	79.110	96.996	114.929	131.196	139.765	151.682
Produção	116.141	118.625	122.540	123.710	128.321	132.639	133.271	134.334	131.430	133.590	136.000
Importações	927	2.933	2.960	6.773	1.926	3.476	4.410	3.937	3.145	5.376	7.500
Exportações	941	978	969	889	803	729	748	1.004	1.006	1.049	1.000
Consumo doméstico	111.500	123.500	126.000	117.500	117.500	117.500	119.000	121.000	125.000	126.000	130.000
Estoque final	59.461	56.541	55.072	67.166	79.110	96.996	114.929	131.196	139.765	151.682	164.182

Fonte: USDA (2020).
Elaboração da autora.

Até 2012, à medida que o consumo doméstico aumentava e se tornava superior à produção, as importações também seguiram elevadas. Em 2013, apesar da redução do consumo interno, as importações foram puxadas pelo aumento do preço doméstico, que no ano seguinte caíram assim como as importações. Já em 2015 e 2016, a alta nas importações podem ter sido influenciadas pelo aumento do consumo doméstico e o elevado valor destinado aos suportes de preço de mercado. Devido à relevância do trigo no consumo doméstico chinês, o governo pode ter adotado estratégias para elevar os estoques do trigo, visto que o aumento dos estoques vai além dos anos de implementação dos suportes de preço, mesmo com a produção sendo superior ao consumo.

Dentre os países que se beneficiaram com o suporte de preço de mercado chinês, segundo a UN Comtrade (2018) podem se destacar, Austrália, Estados Unidos e Canadá – os três representaram mais de 80% do total de importações chinesas em todo o período. O trigo não possui papel relevante na pauta exportadora brasileira, o Brasil importa um volume maior do que ele exporta. O último ano em que o Brasil exportou essa *comodity* para a China foi em 2011, cerca de R\$ 5,1 milhões de reais, o que representou menos de 1% do total brasileiro exportado nesse ano (Agrostat, 2020).

5.5 Colza

Foram destinados à colza pouco mais de 4% do valor dos suportes específicos, por meio tanto dos suportes específicos do produto com os subsídios para melhores variedades de culturas e sementes, quanto dos suportes de preço de mercado com o programa de reserva temporária. A tabela 16 demonstra que os suportes específicos do produto foram reduzindo ao longo do período, enquanto o suporte de preço de mercado, só a partir de 2014.

TABELA 16
Cálculo da medição total do suporte de colza da China

Ano	Suportes específicos do produto (Em ¥ 100 milhões)	Suporte de preço de mercado (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	13,72	56,91	70,63	10,88
2012	11,02	77,32	88,34	10,91
2013	10,54	109,86	120,4	14,50
2014	10,3	57,82	68,12	7,94
2015	9,63	10,38	20,01	2,49
2016	0,02	0	0,02	0,00

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Como esperado, os maiores gastos foram com a reserva temporária, que foi essencial para a extrapolação do *minimis* nos três primeiros anos. Em 2011, o preço administrado aplicado foi aproximadamente 60% superior aos preços de referência externos – valor inferior aos anos seguintes, que chegaram a ser 77% maiores. Porém, mesmo assim, desde 2014 o valor máximo do suporte não foi ultrapassado, decorrente da redução da produção elegível e dos subsídios de sementes. Os preços administrados e a produção elegível estão ilustrados na tabela 17.

TABELA 17
Detalhamento dos gastos com o programa de reserva temporária de colza da China

Ano	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)
2011	4.600	2.877	3.303	56,91
2012	5.000	2.877	3.642	77,32
2013	5.100	2.877	4.942	109,86
2014	5.100	2.877	2.601	57,82
2015	5.100	2.877	467	10,38

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

O programa de reserva temporária contribuiu suavemente para o aumento da produção, resultado esperado devido à baixa produção elegível se comparado às outras *commodities* supracitadas. Seu consumo doméstico se mostrou superior à produção ao longo dos anos, fazendo-se necessária a adoção de importações, que não necessariamente foram viesadas pelo aumento dos preços, mas em maior grau, pela necessidade de suprir a demanda doméstica, como mostra a tabela 18.

TABELA 18
Oferta e demanda doméstica de colza da China
(1 mil toneladas métricas)

Atributo	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	2.784	1.952	1.361	1.233	1.252	1.207	1.076	1.164	1.353	1.195	1.195
Produção	12.788	13.137	13.401	13.523	13.914	13.859	13.128	13.274	13.281	13.485	13.200
Importações	930	2.622	3.421	5.046	4.591	4.011	4.260	4.715	3.486	2.500	2.500
Exportações	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Consumo doméstico	14.550	16.350	16.950	18.550	18.550	18.000	17.300	17.800	16.925	15.985	15.750
Estoque final	1.952	1.361	1.233	1.252	1.207	1.076	1.164	1.353	1.195	1.195	1.145

Fonte: USDA (2020).
Elaboração da autora.

A adoção de preços administrados para todas as *commodities* teve como principal justificativa o estímulo da produção, de forma a assegurar o interesse dos produtores, que acabaram contribuindo para o aumento considerável dos estoques. No caso da colza, o consumo doméstico se mostrou notavelmente superior à produção, fazendo a elevação da produção ser realmente necessária. Portanto, o movimento das importações aqui observado não tem como principal motivo a adoção de suportes de preço de mercado, mas o abastecimento da demanda doméstica, não anulando a preferência pelas importações em decorrência do aumento nos preços domésticos.

Os países que mais exportaram colza para China durante esse período foram Canadá, Austrália e Mongólia (UN Comtrade, 2018). Já o Brasil não possui colza na sua pauta exportadora, apenas na forma de sementes e produtos manufaturados, os quais além de não possuírem papel relevante na pauta exportadora brasileira, não tiveram como destino a China.

5.6 Soja

Para soja, *commodity* mais relevante da pauta importadora de produtos agrícolas da China, foram destinados cerca de 4% do valor total dos suportes específicos. Sendo este distribuído entre suportes específicos do produto com os subsídios para melhores variedades de culturas e sementes, suporte de preço de mercado através do programa de reserva temporária e os pagamentos não isentos por meio do programa de preço alvo. Foram as mesmas medidas utilizadas para o algodão, porém com valor inferior, discriminados na tabela 19.

TABELA 19
Cálculo da medição total do suporte de soja da China

Ano	Suportes específicos do produto (Em ¥ 100 milhões)	Suporte de preço de mercado (Em ¥ 100 milhões)	Pagamentos diretos não isentos (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	8,95	26,86	0	35,81	5,48
2012	8,88	49,01	0	57,89	9,03
2013	7,61	18,99	0	26,6	4,31
2014	5,94	37,38	32,51	75,83	12,59
2015	5,69	0	60,11	65,8	12,24
2016	0	0	73,47	73,47	13,76

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Os subsídios de sementes tiveram pouco impacto no cálculo da MAS. Em 2012 o aumento do dispêndio com o programa de reserva temporária foi crucial para superar o limite de suporte específico permitido para a soja, que foi reduzido temporariamente no ano seguinte, retomando em 2014 o aumento e a extrapolação do *minimis*, que pode ser melhor compreendido ao analisar a tabela 20.

TABELA 20
Detalhamento dos gastos com o programa de reserva temporária de soja da China

Ano	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)
2011	4.000	3.076	2.907	26,86
2012	4.600	3.076	3.216	49,01
2013	4.600	3.076	1.246	18,99
2014	4.600	3.076	2.453	37,38

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

No primeiro ano os preços administrados foram 30% maiores que o preço de referência externo e, a partir de 2012, chegou a ser determinado em quase o dobro do preço. Em 2014, além da elevação do valor destinado à reserva temporária, foi implementado o programa de preço-alvo em quatro províncias (Heilongjiang, Jilin, Liaoning e Mongólia Interior), para compensar o preço de mercado registrado no outono de 2014, na forma de pagamentos por unidade de terra. O programa de preço-alvo teve seus valores ampliados nos anos seguintes, levando à extrapolação do limite de *minimis*, como pode ser observado na tabela 19 na categoria pagamentos diretos não isentos.

Diante disso, os efeitos causados pelo programa de reserva temporária durante o período analisado no mercado consumidor chinês da soja podem ser melhor observados ao analisar a tabela 21.

TABELA 21
Oferta e demanda doméstica soja da China
(1 mil toneladas métricas)

Atributo	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	12.982	14.541	16.076	12.411	13.967	17.060	16.643	20.120	23.064	19.455	25.663
Produção	15.410	14.879	13.436	12.407	12.686	12.367	13.596	15.283	15.967	18.100	17.500
Importações	52.339	59.231	59.865	70.364	78.350	83.230	93.495	94.095	82.540	97.400	100.000
Exportações	190	275	266	215	143	114	114	134	116	92	100
Consumo doméstico	66.000	72.300	76.700	81.000	87.800	95.900	103.500	106.300	102.000	109.200	117.400
Estoque final	14.541	16.076	12.411	13.967	17.060	16.643	20.120	23.064	19.455	25.663	25.663

Fonte: USDA (2020).
Elaboração da autora.

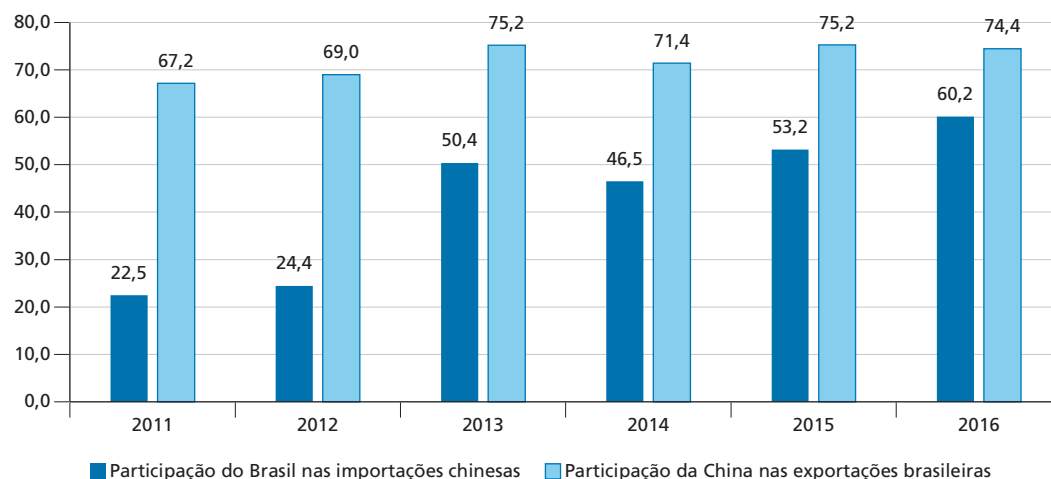
Apesar da implementação de suportes de preço de mercado, a produção de soja apresentou certa redução. É possível considerar, para além do fato de a produção de soja ser mais concentrada no Nordeste da China – onde também são produzidas milho e arroz e esses suportes de preço foram muito mais rentáveis para essas culturas –, que a produção de soja chama a atenção pela elevada demanda de água, recurso escasso na China. Logo, se grande parte da soja é destinada à alimentação animal e se importar a soja poupa os recursos hídricos destinados à sua produção, essa limitação acaba superando o desejo de autossuficiência da produção de grãos, inclusive se considerar as decisões de produção do próprio produtor agrícola. Dessa forma, como a importação de soja em grãos sempre foi muito aquecida, durante o período de 2011 a 2016, a produção interna de soja foi mais destinada aos programas, fazendo com que o governo comprasse e estocasse a soja mais cara e o consumo doméstico fosse suprido pelas importações.

Em 2011 e 2012, os Estados Unidos foram o principal fornecedor de soja em grãos para o mercado consumidor chinês, chegando a 26% de *market-share*, seguido pelo Brasil, que logo o ultrapassou e se manteve como maior parceiro comercial de soja em grão durante o período analisado, chegando a 60% em 2016, como pode ser notado no gráfico 5.

GRÁFICO 4

Market-share de valor das importações e exportações de soja sino-brasileiras

(Em %)



Fonte: UN Comtrade (2018) e Agrostat (2020).
Elaboração da autora.

A China, por outro lado, desde o primeiro ano foi o principal destino das exportações brasileiras, chegando a 75% de participação em 2013 e 2015. Isso demonstra uma relação sólida e duradoura, pois, a não ser que a China encontre outros programas que estimulem a produção, demandem menos recursos hídrico e não aumentem os preços domésticos, a importação dessa *commodity* continuará super aquecida.

5.7 Açúcar

O açúcar, diferentemente das outras culturas, teve seus valores destinados somente ao suporte de preço de mercado e por apenas dois anos, o que contribuiu para que esse valor correspondesse a 1,24% do total.

TABELA 22

Detalhamento dos gastos com o programa de reserva temporária do açúcar da China

Ano	Preço administrado aplicado (RMB/toneladas)	Preço de referência externo (RMB/toneladas)	Produção elegível (1 mil toneladas)	Suporte total de preço (Em ¥ 100 milhões)	Total de MAS (Em ¥ 100 milhões)	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	6.550	2.465	500	20,43	39,11	6,06
	6.200	2.465	500	18,68		
2012	6.100	2.465	1.800	65,43	65,43	9,54

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Os suportes de preço de mercado foram estabelecidos através do programa de reserva temporária, como visto na tabela 22, na qual 2011 foi dividido em dois com preços administrados diferentes, 157% e 165% superiores ao preço de referência externo, por conta de designações locais. Em 2012, apesar de o preço administrado ter correspondido a 147% dos preços de referência internacional, a produção elegível teve um aumento de 80%, resultando na extrapolação do *minimis*. Nesse curto período, ao analisar a tabela 23, pode-se dizer que o programa de reserva temporária estimulou a produção de açúcar.

TABELA 23
Oferta e demanda doméstica de açúcar centrífugo da China

Atributo	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Estoque inicial	2.355	1.621	4.140	6.793	9.977	10.390	9.591	7.811	6.567	5.427	4.347
Produção	11.199	12.341	14.001	14.263	11.000	9.050	9.300	10.300	10.760	10.200	10.700
Importações	2.143	4.430	3.802	4.275	5.058	6.116	4.600	4.350	4.100	4.100	4.200
Exportações	76	52	50	54	45	165	80	194	200	180	200
Consumo doméstico	14.000	14.200	15.100	15.300	15.600	15.800	15.600	15.700	15.800	15.200	15.200
Estoque final	1.621	4.140	6.793	9.977	10.390	9.591	7.811	6.567	5.427	4.347	3.847

Fonte: USDA (2020).
Elaboração da autora.

Ao observar o primeiro ano de implementação do programa de reserva temporária, além do aumento na produção, há também uma elevação nas importações. É importante destacar que, de acordo com dados da NBS (2019), o índice de preço do produtor para o açúcar em 2011 foi substancialmente maior do que no restante do período. Logo, as importações foram influenciadas, tanto pelo programa e seu respectivo aumento nos preços quanto pela demanda doméstica. No segundo ano, a resposta da produção ao programa foi maior, e os preços domésticos também diminuíram reduzindo as importações.

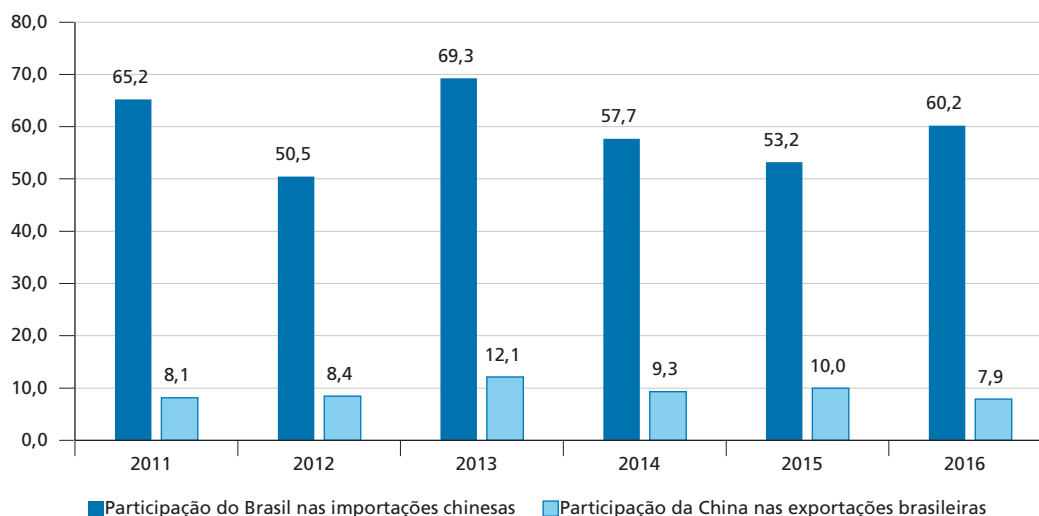
Com o encerramento do programa de reserva temporária, foi percebido uma queda da produção já em 2014, atribuindo às importações papel fundamental. A partir de 2016, apesar de não ter havido um aumento considerável da produção, os estoques passaram a ser utilizados, apresentando uma queda contínua.

O Brasil, durante esse período, foi o principal fornecedor de açúcar para a China, com o seu *market-share* sempre superior a 50%, chegando a 69% em 2013, como indica o gráfico 5.

GRÁFICO 5

Market-share de valor das importações e exportações de açúcar sino-brasileiras

(Em %)



Fonte: UN Comtrade (2018) e Agrostat (2020).
Elaboração da autora.

A participação da China nas exportações brasileiras, no entanto, chegou no máximo a 12,1% em 2013. Isso se deve ao fato de que o açúcar, além de não ser considerado essencial para o mercado consumidor chinês, representa para o Brasil uma grande vantagem competitiva, sendo o maior exportador da *commodity* no período.

5.8 Demais produtos

As *commodities* carne suína, carne bovina, amendoim, demais culturas radiculares, assim como os estoques vivos de suínos, bovinos e ovelhas não receberam suporte de preço de mercado, somente suportes específicos do produto, através de subsídios para aquisição de melhores variedades de culturas e sementes e de subsídios para criação de animais produtivos, ilustrados na tabela 24.

TABELA 24
Suportes específicos do produto das demais commodities que receberam suportes específicos

Ano	Commodity	Suportes específicos do produto	Suporte como valor de produção (Em %)
2011	Suíños	45,98	0,38
	Bovinos	4,74	0,21
	Ovelhas	2,55	0,15
	Culturas radiculares	3,63	0,27
	Amendoim	4,15	0,43
2012	Suíños	50,88	0,41
	Bovinos	4,6	0,17
	Ovelhas	2,59	0,13
	Culturas radiculares	3,74	0,27
	Amendoim	4,15	0,37
2013	Suíños	10,37	0,08
	Bovinos	4,62	0,15
	Ovelhas	5,47	0,24
	Culturas radiculares	4,04	0,29
	Amendoim	4,16	0,37
2014	Suíños	7,7	0,06
	Bovinos	4,68	0,13
	Ovelhas	2,61	0,11
	Culturas radiculares	3,65	0,25
	Amendoim	4,16	0,39
2015	Suíños	7,65	0,06
	Bovinos	4,71	0,13
	Ovelhas	2,61	0,13
	Culturas radiculares	3,46	0,22
	Amendoim	4,16	0,39
2016	Suíños	0,73	0,01
	Bovinos	1,19	0,04
	Ovelhas	0,6	0,03
	Culturas radiculares	0,59	0,04

Fonte: WTO (2018).
Elaboração da autora.

Os suportes específicos para todos esses produtos não chegaram a 1% do valor de produção em nenhum ano estudado. O maior subsídio foi para suínos, que permaneceram relativamente altos somente até 2012. Segundo dados da USDA (2020), de oferta e demanda doméstica no período de 2011 a 2016, e levando em consideração os

critérios aqui utilizados, essas medidas não foram suficientes para influenciar a produção doméstica nesse intervalo, no preço interno ou nas importações da China, sendo esta determinada pelo consumo doméstico e pelo custo de importação.

Diante disso, é importante levar em consideração o efeito que o aumento nos preços dos grãos causaram no custo de produção dos produtores de carnes chineses, tornando o preço das importações mais competitivos. Para realizar uma análise mínima, buscou-se inserir a discussão o Índice de Preços do Produtor (IPP) da China para a carne suína e averiguar se a elevação do índice corrobora com o aumento nas importações de determinado ano.

TABELA 25
Oferta e demanda doméstica de carne suína da China
(1 mil toneladas métricas/peso da carcaça equivalente)

Atributo	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estoque inicial	0	0	0	0	0	0
Produção	51.316	54.435	56.183	58.208	56.454	54.255
Importações	710	683	728	720	955	2.021
Exportações	241	233	243	276	229	190
Consumo doméstico	51.785	54.885	56.668	58.652	57.180	56.086
Estoque final	0	0	0	0	0	0
Índice de preços do produtor	137,0	95,9	99,3	92,2	108,8	119,4

Fonte: USDA (2020) e NBS (2019).
Elaboração da autora.

Ao analisar a tabela 25, é possível observar que, nos anos em que houve aumento no IPP, as importações também aumentaram, e vice-versa. Isso mostra que o aumento do custo de produção de carne suína, decorrente do aumento dos preços dos grãos utilizados como insumos devido à adoção de suportes de preços de mercado anteriormente analisados, além de ter impactado a elevação das importações do próprio grão, pode ter influenciado na elevação das importações de produtos que utilizam o grão como insumo. Os dados da tabela 25 demonstram que as importações foram puxadas pela forte demanda doméstica, mas o aumento no preço dos insumos é um fator importante a se analisar. Segundo os dados da UN Comtrade (2018), dentre os principais países de onde a China importa carne suína, estão Estados Unidos, Alemanha e Canadá. O *market-share* do Brasil nas importações chinesas foi de 3% somente em 2016 e nos anos precedentes não chegaram a 1%.

No caso da carne bovina, nos dois primeiros anos as importações foram baixas, equiparando-se às exportações, notadas na tabela 26.

TABELA 26
Oferta e demanda doméstica de carne bovina da China
(1 mil toneladas métricas/peso da carcaça equivalente)

Atributo	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estoque inicial	0	0	0	0	0	0
Produção	6.107	6.147	6.131	6.157	6.169	6.169
Importações	27	92	378	370	613	761
Exportações	61	49	36	36	28	27
Consumo doméstico	6.073	6.190	6.473	6.491	6.754	6.873
Estoque final	0	0	0	0	0	30
Índices de preços do produtor	108,1	116,8	113,1	104,4	99,1	98,7

Fonte: USDA (2020) e NBS (2019).
Elaboração da autora.

Em suma, houve um aumento superior a 2.700% do volume das importações em 2016, se comparado a 2011. Se, por um lado, os preços dos grãos mais elevados decorrentes dos suportes de preços de mercado podem ter contribuído para aumentar o preço da carne, como consequência da expansão do custo de produção, também podem influenciar na desaceleração da produção da mesma, a medida que as importações se tornam mais aquecidas. Os dados da UN Comtrade (2018) indicam que, no início do intervalo analisado, o Brasil não tinha muita relevância nas importações chinesas de carne bovina, em 2015 sua participação chegou a 11%, atrás apenas de Austrália, Uruguai e Nova Zelândia, e no ano seguinte já detinha o maior *market-share*, com cerca de 30%. Por outro lado, a participação da China nas exportações brasileiras chegou a 13,2% em 2016 (Agrostat, 2020).

A carne de frango não faz parte das *commodities* que conta com suportes específicos, mas alguns dos grãos necessários para sua produção recebem o auxílio. Porém, durante esse período o produto não sofreu muitas alterações, o consumo doméstico foi quase constante, a produção sempre supriu o consumo, com exceção de 2016, e as exportações que sempre foram superiores às importações, em 2016 foram menores. Nesse ano também foi registrado o maior volume de importações (USDA, 2020). O *market-share* brasileiro nas importações da China foram superiores a 52% e chegaram a 85% em 2016, ao contrário da participação da chinesa nas exportações brasileiras, que teve seu maior valor também em 2016, porém de 13% (UN Comtrade, 2018; Agrostat, 2020)

5.9 Caixa azul

A política de caixa azul são algumas medidas de caixa amarela que podem ser isentas de compromissos, entretanto precisam ser subsídios que tenham como base áreas ou produções fixas de animais; os pagamentos terão que ser feitos em até 85% do nível de produção médio no período de base (1968-1988). A China foi o primeiro país em desenvolvimento a implementar a política de caixa azul. Após o encerramento do programa de reserva temporária para o milho, a China destinou, em 2016, um montante de ¥ 39 bilhões de yuanes a *commodity* através dos subsídios ao produtor de milho, na forma de pagamentos baseados em área fixa e rendimentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou descrever de que forma a China implementou os subsídios agrícolas e como eles impactaram a oferta e demanda interna chinesa das *commodities* beneficiadas, bem como o volume exportado pelos seus principais fornecedores, em especial o Brasil. Os subsídios são um dos pilares de ajuste do acordo agrícola da OMC, e a depender da forma na qual os países adotam as medidas de apoio doméstico, as mesmas podem ser altamente distorcivas ao comércio internacional. Desta forma, é de extrema relevância analisar de maneira mais aprofundada como e para quais *commodities* o principal parceiro comercial do Brasil adota subsídios, e seus respectivos efeitos na produção e, conseqüentemente, nas importações.

A implementação de subsídios agrícolas na China ocorre desde a década de 1950, quando havia um interesse em aumentar as rendas dos agricultores devido à alta pobreza rural. Com uma série de transformações ocorrendo no meio rural e, concomitantemente, um processo acelerado de urbanização e industrialização, grandes lacunas de infraestrutura e oportunidades foram criadas entre essas duas áreas. Se, por um lado, haviam produtores agrícolas carentes de revitalização no meio rural, de outro nascia um novo mercado consumidor com rendas mais elevadas que pressionavam esses produtores a ofertar mais alimentos.

Com a adesão da China à OMC em 2001, houve uma preocupação muito grande com a internacionalização dos seus produtos agrícolas. Sabendo das suas limitações, a China continuou implementando subsídios, porém estes teriam que estar de acordo com

as normas estabelecidas pela OMC. Nos primeiros anos, não houve muita dificuldade para se manter dentro dos limites de *minimis*, principalmente relacionado aos suportes de preço de mercado, que funcionaram de fato como um apoio de preço para quando os preços domésticos estivessem muito baixos.

Porém, desde a última década, houve uma intensificação dos suportes específicos, medida enquadrada nas categorias com efeito de distorção, principalmente através dos programas de reserva temporária, preço mínimo de aquisição, compras de preço mínimo e preço-alvo. Durante o período de 2011 a 2016, esses programas foram adotados em sete *commodities* – milho, algodão, arroz, trigo, colza, soja e açúcar –, e os suportes específicos do produto que possuem menor proporção no cálculo da MAS foram implementados nessas *commodities* e, ainda, em suínos, bovinos, ovelhas, amendoim e culturas radiculares.

O programa de reserva temporária demonstrou um estímulo às importações em todas as *commodities*, com exceção da colza. Foi percebido um movimento em que o governo compra as *commodities* mais caras no mercado interno e as estoca. O programa de preço mínimo de aquisição foi implementado para o arroz, de 2011 a 2016, e demonstrou o mesmo movimento da reserva temporária – as importações aumentaram mesmo com a produção interna superior ao consumo doméstico, aumentando os estoques. Já a compra de preço mínimo, que foi implementada para trigo em paralelo à reserva temporária, também contribuiu para um aumento nas importações. Por fim, o preço-alvo adotado para a soja e para o algodão não impactou a quantidade produzida, o que também contribuiu para o aumento das importações.

Em resumo, as políticas de suporte de preço de mercado adotadas pela China resultaram na extrapolação do limite de suportes específicos, em gastos elevados, estímulos moderados, baixos ou nulos na produção interna e aumento das importações. Muitos países com preços mais competitivos se favoreceram dessa política, inclusive o Brasil no caso de algumas *commodities*, como soja, açúcar, algodão, no milho e até a carne bovina, decorrente do aumento no preço dos grãos.

A China precisa de uma mudança estrutural no meio rural, com investimento em infraestrutura e tecnologia, que proporcione o aumento da produtividade e da renda dos produtores, visto que demonstrou fragilidades na produção de algumas *commodities* agrícolas essenciais, constatadas pela forte pressão da demanda interna. Apesar de alcançar

a autossuficiência em algumas *commodities* beneficiadas pelo suporte específico, nota-se que houveram consequências, como gastos muito elevados, perda de bem-estar dos consumidores e a extrapolação dos limites estabelecidos pela OMC. Por isso, são produtos que possuem grande potencial para exportação, inclusive se levar em consideração a necessidade de redução e eliminação dos programas distorcidos aqui analisados.

Embora a OMC seja a principal instância para administrar o sistema multilateral de comércio, as informações disponíveis em sua base são consideradas assimétricas. É importante levar em consideração que as notificações dos países enviadas à OMC possuem algumas fragilidades, como notificações incompletas, não cumprimento de prazos e divergências conceituais, já que cada país é responsável por sua notificação. Portanto, é possível que as informações notificadas não demonstrem a realidade dos apoios internos adotados pelo país, entretanto as notificações da OMC não deixam de ser um importante instrumento de avaliação.

Este trabalho contribuiu para a percepção de que os efeitos dos subsídios no mercado podem variar muito, tanto em decorrências de questões estruturais do país, quanto por variáveis exógenas. Não podendo assumir, portanto, que gastos elevados com apoios domésticos distorcivos terão como principal resultado o aumento da produção e redução das importações do país, mesmo que esse seja o seu pressuposto geral que obriga a sua redução. Logo, uma análise mais minuciosa dos subsídios adotados por países terceiros é importante, tanto para avaliar se suas exportações para determinados países serão mais sólidas ou são oportunidades conjunturais, quanto para analisar se a adoção de subsídios agrícolas por países concorrentes podem impactar negativamente o volume das suas exportações.

Portanto, os dados descritos nesse artigo podem contribuir para compreensão das decisões de alocação de subsídios na China, inclusive nas decisões futuras, já que ressaltam algumas fragilidades estruturais do país, colaborando para as estratégias de exportação e acesso a outros mercados potenciais. Ademais, auxilia no entendimento de como os subsídios agrícolas adotados por países parceiros e concorrentes podem impactar as exportações brasileiras, que são influenciadas por fatores que ultrapassam a capacidade produtiva nacional. Assim, dando espaço para incorporação de outras variáveis que impactam o acesso a mercados que cooperem para cognição das barreiras impostas para os produtos exportados pelo Brasil, como as medidas tarifárias e não tarifárias.

REFERÊNCIAS

- AGROSTAT. **Estatística de comércio exterior e agronegócio brasileiro**. 2020. Disponível em: <<http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em: 1 set. 2020.
- ADBC – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DA CHINA. **Análise econômica de subsídios agrícolas na China**. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3a67exm>>. Acesso em: 3 set. 2020.
- BELIK, W. Segurança alimentar e nutricional na China: aspectos históricos e atuais desafios. *In: Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva*. Recife: FASA, 2019. p. 37-55.
- CHANG-SHENG, S. Do grande salto para frente à grande fome: china de 1958-1962. **Diálogos**, v. 8, n. 1, p. 107-129, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3u4tCP2>>. Acesso em: 10 out. 2020.
- CHINA. Ministério da Agricultura. **Ajuste da política de subsídios agrícolas da China de acordo com as regras da OMC**. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3mlOxL0>>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- _____. **Diversas opiniões do Comitê Central do Partido Comunista da China e do Conselho de Estado sobre a implementação de novos conceitos de desenvolvimento, aceleração da modernização agrícola e realização do objetivo de uma sociedade rica em todas as partes**. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2R5IwXy>>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- GALE, F. **Growth and Evolution in China's Agricultural Support Policies**. USDA, Aug. 2013. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/155385/2/err153.pdf>> Acesso em: 12 ago. 2020. (Economic Research Report, n. 153).
- GALE, F; LOHMAR, B; TUAN, F. **China's new farm subsidies**. USDA, Feb. 2005. (Economic Research Service, n. 0501). Disponível em: <<https://bit.ly/31xZH5V>>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- HOUKAI, W. **Structural Contradiction and Policy Transformation of Agricultural Development in China**. 2017. Disponível em: <http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotalZNNJ201705001.htm>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- HUANG, J. *et al.* Subsidies and distortions in China's agriculture: evidence from producer-level data. **Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**, v. 55, p. 53-71, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3cNFC1E>>. Acesso em: 17 ago. 2020.
- HUANG, J.; ROZELLE, S. China's 40 years of agricultural development and reform. *In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Anu Press, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3um6QlT>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LOPES, H. F. S. **O grande salto no abismo. Relações Internacionais**, Lisboa, n. 34, p. 133-137, jun. 2012. Disponível em <<https://bit.ly/3wsewFd>>. Acesso em: 2 out. 2020.

NBS – NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **National Data**. 2019. Disponível em: <<https://data.stats.gov.cn/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NONNENBERG, M. J. B. China: estabilidade e crescimento econômico. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 2, 2010.

OLIVEIRA, C. A. B. Reformas Econômicas na China. **Economia Política Internacional**, Campinas, n. 5, p. 3-8, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/31MSuih>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

PAGOTTO, C. Apontamentos acerca das principais formas de cooperação na China entre 1950 e 1966. **Novos Rumos**, n. 46, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2Op3rDK>>. Acesso em: 18 set. 2020.

SHUAI, C.; HAI, L.; HUI, C. **Análise sobre a tendência e o impacto da política de subsídios agrícolas da China**. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/39Myelx>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

UM COMTRADE. **UN Comtrade Database**. 2018. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Production, supply and distribution**. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2RwiBbu>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

WORLD BANK. **Data Bank**. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Notifications from China**. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/39FrRA3>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

_____. **Domestic support in agriculture: the boxes**. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yQ3TNw>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

