

SUBSÍDIOS E PROTEÇÃO COMERCIAL AGRÍCOLAS NO JAPÃO^{1,2}

Rogério Eivaldo Freitas³

1 INTRODUÇÃO

A temática dos subsídios e da proteção comercial agrícolas tem sido um dos pontos delicados nas negociações comerciais desde o final da Segunda Guerra Mundial. Não por acaso, essa questão foi em regra posta de lado nas rodadas multilaterais de negociação, e são conhecidas as dificuldades de um acordo abrangente contemplando os produtos alimentícios.

Nesse aspecto, porém, a Rodada do Uruguai (1986-1994) (Lampreia, 1995) foi certamente um claro passo à frente, seja no intuito de regradar subsídios – à produção e/ou à exportação –, seja como uma carta de intenções com vistas à gradativa redução de intervenções nos mercados agrícolas.

Conquanto tais avanços sejam uma realidade, a ausência de um acordo amplo de países no âmbito da Rodada de Doha, iniciada em 2000, abriu margem e foi parte de um processo de proliferação de acordos bilaterais de comércio, não raro radicado na estratégia comercial de *players* como Estados Unidos, União Europeia (UE), Japão e China.

Ao mesmo tempo sabe-se que a prática de menores níveis de apoio por parte dos países desenvolvidos é vital para reduzir as distorções causadas nos mercados alimentares globais e para criar condições mais mercado orientadas, em tese, melhores para os países em desenvolvimento, que têm nas exportações de alimentos uma atividade produtiva relevante.

Isto posto, este trabalho objetiva analisar a trajetória do suporte agropecuário do Japão no médio prazo recente, isto é, no período 2000-2020, e também qualificar a proteção comercial hoje exercida por esse país 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 tal, este artigo contempla ainda quatro seções adicionais a esta introdução. A seção 2 apresenta a importância japonesa no contexto agropecuário mundial e sua relevância

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua28art7>

2. O autor agradece às sugestões feitas por parecerista anônimo à versão original do trabalho. Quanto aos erros eventualmente remanescentes, estes 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).

e potencial para o Brasil. Já a seção 3 apresenta a metodologia proposta e a base de dados utilizada. A seção 4 reporta e analisa os resultados obtidos. Por fim, a seção 5 encerra o trabalho com considerações finais.

2 O JAPÃO NO CONTEXTO AGROPECUÁRIO MUNDIAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL

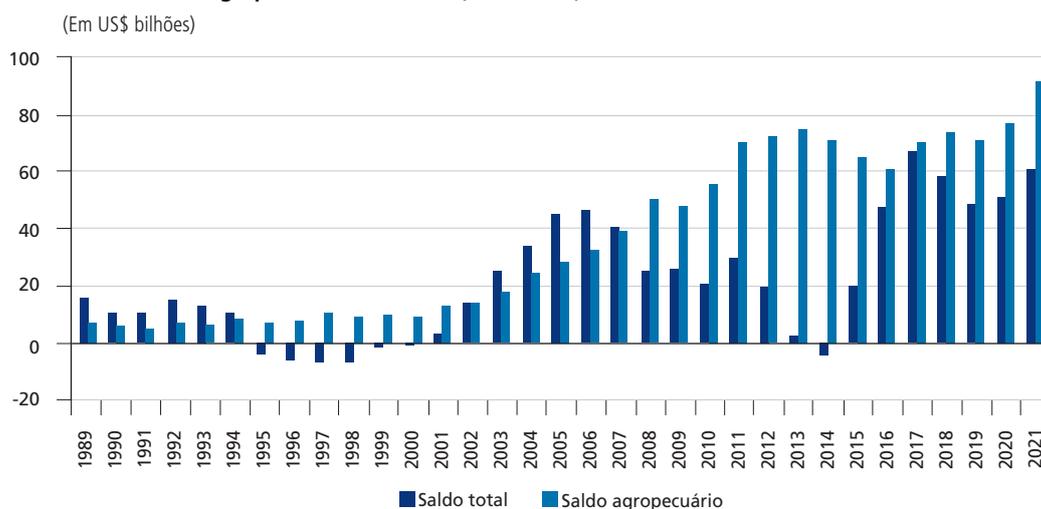
O Japão, um dos maiores destaques econômicos na segunda metade do século XX, experimentou momento de expressiva recuperação econômica depois da Segunda Guerra Mundial e se tornou uma economia avançada, notabilizando-se principalmente a partir da década de 1970. Desde então, vivenciou redução em seu desempenho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

Ao mesmo tempo, sua reduzida dimensão territorial e a presença de montanhas e aclives de difícil aproveitamento para fins agropecuários limitam seu potencial de abastecimento interno por meio de produção doméstica. Segundo Nojosa e Souza (2011), o país tem tamanho equivalente ao de Mato Grosso, e somente 12,30% de terras agriculturáveis, 93% das quais já cultivadas. Essas características geram um esforço de política pública interna com foco na autossuficiência alimentar. Entretanto, dadas as inescapáveis importações de alimentos, fica notória a importância do mercado japonês para os grandes exportadores agrícolas.

Paralelamente, vários estudos (Bruinsma, 2009; Freitas, Mendonça e Lopes, 2014) mostram que o Brasil ainda possui condições de expandir áreas de agropecuária. E o país, na condição de grande produtor e exportador de bens alimentares, tem obtido resultados comerciais positivos nesses itens desde o final da década de 1980.

Conforme o gráfico 1, tomando por base o ano de 1989, observa-se que o setor agropecuário brasileiro foi superavitário em suas trocas comerciais⁴ em todo o período 1989-2021, contribuindo de forma clara para a saúde financeira do setor externo da economia brasileira em todo o período.

GRÁFICO 1
Saldos total e agropecuário brasileiros (1989-2021)



Fonte: MDIC, 2022. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Elaboração do autor.

4. Definição de produtos agropecuários conforme o Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai.

Se, de um lado, a agropecuária brasileira tem sido credora nas trocas comerciais, por outro, a obtenção de resultados positivos na balança de comércio é atualmente imprescindível, dadas as severas restrições macroeconômicas da economia nacional. Tais restrições já haviam sido detectadas em análises precedentes, a exemplo de Barros e Goldenstein (1997), Giambiagi (2002) e Bonelli e Fontes (2013).

Num contexto de tal limitação revigora-se o argumento de Bonelli e Malan (1976), segundo o qual gerar receitas cambiais pelo canal exportador é tão importante quanto poupar divisas substituindo importações por oferta local. Assim, considerando-se a inelasticidade das importações japonesas de alimentos, é importante melhor conhecer e explorar as potencialidades daquele mercado em termos da respectiva oferta brasileira.

A título de exemplo, em 2021, as receitas de exportações agropecuárias brasileiras com destino Japão representaram 41% das receitas de exportações totais para aquele país e 2% das receitas de exportações agropecuárias totais do Brasil. Os dados da tabela 1 ilustram as exportações agropecuárias totais Brasil-Japão em 2021, desagregando também os cinco principais itens adquiridos por aquele parceiro comercial junto ao Brasil no mesmo exercício.

TABELA 1

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

| Grupo de produtos (SH2) | Valor (US\$) | % |
|---|----------------------|------------|
| Carnes e miudezas (2) | 894.930.419 | 39,4 |
| Café e mates (9) | 403.655.172 | 17,8 |
| Cereais (10) | 324.628.609 | 14,3 |
| Sementes e oleaginosos (12) | 221.014.298 | 9,7 |
| Resíduos de indústrias alimentares (23) | 163.398.731 | 7,2 |
| Total | 2.272.515.882 | 100 |

Fonte: MDIC, 2022. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

Elaboração do autor.

Obs.: SH – sistema harmonizado de categorização de produtos.

3 METODOLOGIA E BASES DE DADOS

Esta seção subdivide-se em duas fases, uma etapa quantitativa e uma qualitativa. A primeira voltada à questão dos subsídios; e a segunda dedicada à análise da proteção comercial agrícola japonesa.

A base de dados de subsídios usada neste trabalho é derivada de OECD (2016; 2022) e congrega informações anuais do período 2000-2020. 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 do Japão.

A ESP compreende o valor monetário anual bruto das transferências de consumidores e contribuintes aos produtores agropecuários, mensurado em nível de unidade (fazenda, granja etc.) e derivado de medidas de política que sustentam a agropecuária, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre o produto ou renda da unidade produtora.⁵

Já a ESC compreende o valor monetário anual bruto das transferências para consumidores de produtos agropecuários, mensurado em nível de unidade (fazenda, granja etc.)

5. Nessa definição, a ESP contabiliza estimativas do valor das transferências proporcionadas por medidas de acesso a mercados, como tarifas e quotas tarifárias, e também subsídios e pagamentos diretos atrelados a preço ou volume produzido, bem como pagamentos diretos descasados de preços e volumes praticados (OECD, 2014).

e derivado de medidas de suporte à agropecuária, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre o consumo de produtos agropecuários.

De maneira a analisar a trajetória tendencial do suporte agropecuário japonês total 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).⁶

O teste do coeficiente de correlação de Spearman 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, refere-se ao cálculo do coeficiente de correlação das ordens (*ranks*) dos respectivos níveis de subsídio (*S*, isto é, ESP ou ESC) e do transcurso do tempo. Algebricamente o coeficiente de Spearman é dado pela equação:

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

Em que:

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

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

Caso o teste identifique a existência de uma tendência ao longo do tempo, estima-se o coeficiente temporal propriamente dito. Nesse caso, emprega-se a abordagem linear,⁷ 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.

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

No contexto da equação (3), conforme Sartoris (2003), pode-se decompor a variância total observada (SQT) em variância devida ao modelo linear simples (SQReg) e variância devida aos resíduos da equação (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 a tabela Anova (tabela 2), cujo F calculado possibilita avaliar a significância estatística dos coeficientes da equação (3).

6. Os dados utilizados referem-se aos níveis de apoio no total de receitas do setor (incluído o suporte), vale dizer, porcentagens de ESP e de ESC.

7. Com uma série mais extensa de dados seria possível empregar abordagens mais sofisticadas, com a inclusão de componentes de sazonalidade e/ou estrutura não linear.

TABELA 2
Análise de variância (Anova)

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

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 japoneses, suavizando-se oscilações associadas a movimentos de curto prazo na economia mundial ou na política interna nipônica.

Quanto à análise qualitativa da estrutura de proteção comercial vigente no Japão, utilizaram-se as avaliações de Freitas (2019), WTO (2020), MAFF (2020) e Freitas (2021).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Subsídios ESP e ESC

Os cálculos referem-se à porcentagem de ESP – como parcela das receitas brutas da propriedade agropecuária, incluído o suporte – (OECD, 2016, p. 111) e à porcentagem de ESC – ESC como parcela dos gastos⁸ de consumo em bens alimentares, em nível de propriedade agropecuária (OECD, 2016, p. 139).

Os resultados para o coeficiente de correlação de Spearman foram de -0,869 para a porcentagem de ESP e de 0,853 para a porcentagem de ESC. Em ambos os casos, os valores calculados sugerem a existência de tendência nas séries de medidas de suporte no caso japonês.

Já os coeficientes de tendência temporal resultaram nos valores estimados de -0,688 para a porcentagem de ESP e de 0,617 para a porcentagem de ESC. Tanto os coeficientes de correlação de Spearman quanto os coeficientes de tendência temporal estimados apresentaram-se significativos estatisticamente em nível de 1%. Resultados similares haviam já sido obtidos por Freitas (2021).

Conquanto os resultados sinalizem um menor nível de apoio direto ao produtor ao longo do tempo, há estudos (WTO, 2020; MAFF, 2020) que identificam uma focalização de gastos em finalidades prioritárias do ponto de vista das políticas agrícolas e comerciais agrícolas do Japão, a exemplo da busca por autossuficiência na produção (arroz, ovos, batata doce, fungos, tangerina, vegetais e tubérculos); pagamentos diretos por agricultura ambientalmente sustentável e sob requisitos de multifuncionalidade da produção agrícola; e mecanismos dedicados nos casos de arroz, frutas e vegetais, tabaco, pecuária, lácteos, açúcar de beterraba, fécula de batata, trigo sarraceno e canola.

Ademais, os valores calculados parecem sugerir um espelhamento entre os subsídios ao produtor e ao consumidor praticados pelo Japão entre 2000 e 2020. Com base nas estimativas de tendência obtidas, observe-se o gráfico 2, que contempla a série estimada de valores para a porcentagem de ESP e a de ESC no Japão para o intervalo de tempo avaliado.

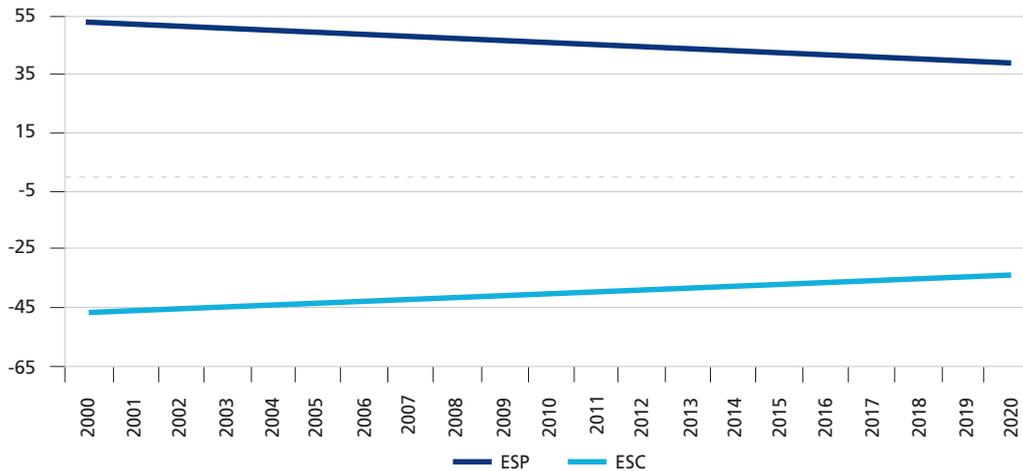
8. Valores líquidos das transferências de contribuintes a consumidores.

Em seguida, calculou-se a média móvel trianual das séries originais, cujos resultados são apresentados no gráfico 3. A representação gráfica das médias móveis trianuais dos indicadores de suporte ratificam o argumento de uma razoável simetria entre os valores positivos – e em declínio – da porcentagem de ESP e negativos – mas de menor inclinação – da porcentagem de ESC.

GRÁFICO 2

Estimativas de tendência linear da porcentagem de ESP e da porcentagem de ESC (2000-2020)

(Em %)

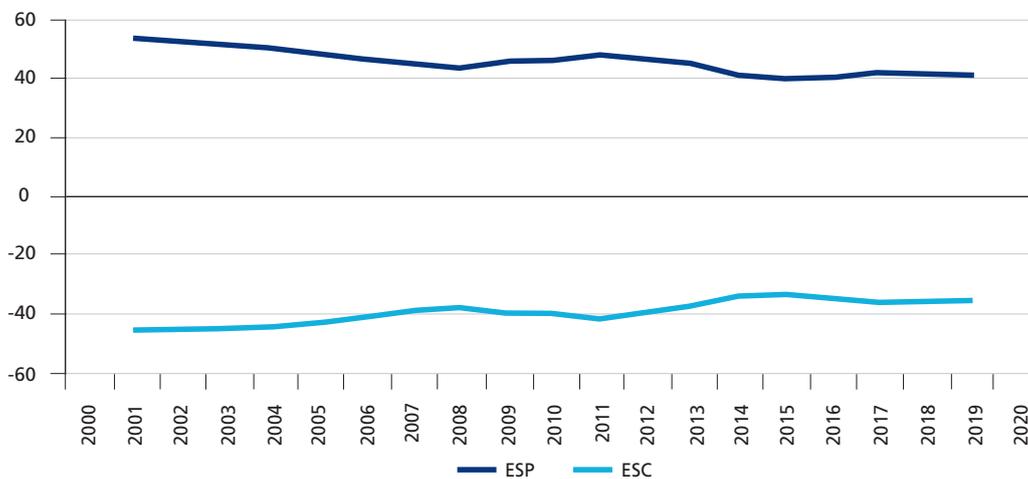


Fonte: OECD (2016; 2022).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Média móvel trianual dos níveis de suporte agrícola no Japão (2000-2020)

(Em %)



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

Dessa maneira, o que se observa é uma redução das inversões em favor das atividades de produção com menor oneração da ponta do consumo, sobretudo entre 2000 e 2008. A contar deste último ano, contudo, nota-se um aplainamento seja para a porcentagem de ESP, seja para a porcentagem de ESC, o que pode significar uma estabilização dos níveis e distribuição de apoio no seio das políticas de suporte agrícolas japonesas, sobretudo durante a década de 2010.

Tomando-se por corte o ano de 2008, que se notabilizou pela crise *subprime*,⁹ há um suave achatamento dos níveis de apoio tanto na ponta do consumidor (ESC) quanto na ponta da produção (ESP), consoante a tabela 3. Esse fenômeno parece sugerir uma certa rigidez ou inelasticidade recentes do nível de suporte agrícola nipônico.

Ainda conforme a tabela 3, na ponta da produção, o nível de suporte do período 2009-2020 foi 6,44 pontos percentuais (p.p.) inferior àquela do período 2000-2008. Ao mesmo tempo, os subsídios negativos na ponta do consumo tornaram-se menores, mas também em ritmo brando, de modo que a estimativa do nível de suporte ao consumo subiu dos -43,27% do período 2000-2008 para -37,16% no período 2009-2020. Em linha com Freitas (2021), esses movimentos presenciados no caso japonês são menos expressivos do que os verificados em outros mercados desenvolvidos, como a UE, por exemplo.¹⁰

TABELA 3
Valores médios das porcentagens da ESP e da ESC (2000-2008 e 2009-2020)
(Em %)

| Período | ESP | ESC |
|-----------------|-------|--------|
| Média 2000-2008 | 49,55 | -43,27 |
| Média 2009-2020 | 43,11 | -37,16 |
| Variação (p.p.) | -6,44 | 6,11 |

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

4.2 Análise da política comercial agrícola do Japão¹¹

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

Isto posto, serão essas as subseções componentes da análise da política comercial agrícola do Japão, antecedidas por uma breve caracterização da produção e do comércio agrícolas daquele país.

4.2.1 Produção e comércio agrícolas no Japão

Segundo WTO (2020), em 2017, 1,2% do produto interno bruto (PIB) japonês foi devido ao agregado agropecuária, floresta e pesca. Isso mostra o diminuto peso econômico da agropecuária no conjunto da produção econômica nipônica. Contudo, o segmento continua a ser crucial por razões históricas e culturais, conforme será exposto a seguir.

Os estabelecimentos produtores são usualmente pequenos, em torno de 2,46 ha em média. O arroz é a cultura dominante, respondendo por cerca de metade das terras cultivadas. Ainda assim, atividades como a produção de vegetais e a pecuária têm produto superior ao da rizicultura.

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

10. No caso da UE, os valores estimados para a ESP foram de 27,75 para a média 2000-2008 e 19,27 para a média 2009-2020, enquanto que para a ESC os resultados estimados foram de -12,38 e de -3,89, respectivamente. Destarte, no caso europeu, a ESC decresceu 8,49 p.p. entre os subperíodos, enquanto a ESC cresceu de 8,49 p.p. na mesma comparação.

11. Salvo observação em contrário, baseia-se em WTO (2020) e em MAFF (2020).

Em termos agregados, o Japão é deficitário nas transações comerciais agropecuárias. Inúmeros itens são importados pelo país, com destaque para os dez principais produtos em valor,¹² que respondem por 41% das importações agropecuárias totais do país.

4.2.2 Política agrícola japonesa

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

A ênfase das ações do MAFP é a busca por autossuficiência na produção de bens alimentares.¹³ Nesse ínterim, as taxas de autossuficiência são oscilantes de ano a ano, mas têm sido consistentemente altas (em 70% ou acima) para inúmeros produtos, a saber, tangerina, arroz, ovos, batata doce, fungos, vegetais e tubérculos.

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

Há também em vigor um pacote de medidas projetadas para aprimorar a competitividade da agricultura nipônica, destacando-se treze ações chave: i) redução do preço de insumos agropecuários; ii) reforma da estrutura de distribuição e processamento; iii) desenvolvimento de mão de obra; iv) desenvolvimento de um sistema de exportação estratégico; v) indicação de país de origem dos ingredientes; vi) um estudo para a introdução de programas de marcadores; vii) introdução de um sistema de seguro-receitas; viii) revisão do sistema de melhoria de terras; ix) melhorias nas estruturas de emprego nas vilas rurais; x) promoção do arroz alimentar; xi) reforço da estrutura de produção para bovinos e lácteos; xii) assegurar estabilidade do sistema de preços de alimentos; e xiii) reforma do sistema de distribuição de leite *in natura*.

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

4.2.3 Estruturas legal e institucional

O Ministério da Agricultura no Japão é responsável pela política agrícola e pela política comercial agrícola, na qual se situam as negociações comerciais envolvendo bens alimentícios; administração de cotas de importação nesses produtos; estatísticas de comércio; supervisão do mercado interno; políticas de seguro agrícola; medidas sanitárias e fitossanitárias e técnicas relacionadas a alimentos; e também promoção e supervisão de pesquisa e desenvolvimento (P&D)

12. Na designação do SH a quatro dígitos (SH04): 0203 (carne suína resfriada ou congelada); 1005 (milho); 1602 (outras carnes preparadas ou preservadas e seus miúdos); 2403 (outros tabacos manufaturados e substitutos de tabacos manufaturados); 2402 (cigarros, cigarrilhas e charutos); 0201 (carne de bovinos, fresca ou resfriada); 2204 (vinho de uvas frescas); 1001 (trigo e trigo com centeio); 1201 (grãos de soja); e 0202 (carne de bovinos congelada).

13. Conforme MAFF (2020), no período 2020-2030, a busca pela autossuficiência continua orientando as ações governamentais quanto à atividade agropecuária no país, além da ênfase em diretrizes de desenvolvimento sustentável, resposta às condições climáticas dinâmicas, e o incentivo ao uso da tecnologia digital no campo.

no âmbito do Conselho de Pesquisas Agropecuárias, Florestais e de Pesca. Além disso, o órgão também administra um dos principais fundos de investimento público-privado (A-5) que investe no setor.

Outra norma basilar que governa o setor agrícola no país é o Plano Básico sobre Alimentos, Agricultura e Áreas Rurais, a qual obriga o governo a estabelecer um plano base para alimentos, agricultura e áreas rurais.

Na mesma tônica, outra norma central no aparelho legal japonês de suporte à agricultura é o Ato de Apoio ao Fortalecimento da Competitividade Agrícola (AAFCA),¹⁴ que entrou em vigor em 2017 e se refere a inúmeras políticas voltadas à produção vegetal e animal, a saber, promoção de colaboração entre as agências, universidades e empresas privadas de P&D; políticas para racionalizar a distribuição do produto agropecuário; e medidas para promover a reestruturação dos negócios no setor.

4.2.4 Proteção comercial e medidas de fronteira

O Japão estruturou, desde 2017, o chamado Centro de Promoção dos Produtos Alimentares Japoneses no Exterior, órgão ligado à tradicional Japan External Trade Organization (Jetro), a organização de comércio exterior japonesa. Esse esforço visa aumentar globalmente o grau de conhecimento dos produtos japoneses, estabelecer uma “marca Japão”, e mapear futuras oportunidades de exportação para os produtos alimentares nipônicos.

No âmbito do acesso a esse mercado, a tarifa média simples sobre produtos agrícolas – definição da Organização Mundial do Comércio (OMC) – encontra-se na casa dos 17,9% (dados de 2019), substancialmente acima da mesma tarifa para o caso dos produtos não agrícolas, que se situou no patamar de 3,5%.

Além do nível tarifário médio, relativamente alto no caso dos produtos agrícolas, o acesso ao mercado do Japão enfrenta outros complicadores, como a elevada variabilidade do perfil de tarifas entre os produtos – indicador da presença de picos tarifários –, a presença de quotas tarifárias em muitos itens alimentares e também a incidência de tarifas não *ad valorem*, as quais tornam mais difícil precisar o nível de proteção de fato exercida pela pauta tarifária japonesa entre os produtos alimentares.

Paralelamente, o comércio de produtos como carnes bovinas e de suínos e lácteos com destino Japão deve se tornar mais difícil para o Brasil ao longo do tempo, pois o país estruturou acordos bilaterais regionais de comércio junto à UE (bovinos e lácteos) e junto à Parceria Transpacífico¹⁵ (bovinos, suínos e lácteos), com favorecimentos comerciais nos referidos produtos.

Outro aspecto a ser ressaltado é a estruturação de 147 linhas tarifárias com previsão de salvaguardas especiais.¹⁶ Desse modo, o Japão tem se utilizado dessa ferramenta para limitar o acesso de produtos com preços menores ou volumes maiores no caso de uma série de

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

15. Trata-se de um acordo englobando Canadá, Austrália, Japão, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, sendo projetada a inclusão de Brunei, Chile e Malásia. Para mais informações, ver o *site* oficial do governo do Canadá. Disponível em: <<https://bit.ly/3irh0RU>>.

16. 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 tido como muito baixo e prejudicial à produção doméstica.

alimentos, a saber: lácteos (volume e/ou preço); feijão frade (preço); feijão guandu (preço); arroz (preço); outras féculas (preço); inulina (preço); preparações alimentícias de itens do capítulo 4 (leite e derivados) contendo subprodutos lácteos (preço); preparações alimentícias do capítulo 21 (preço); farinha de trigo ou de centeio (preço); fécula de milho (volume); outras féculas ou amidos (exceto amido de sagu) (preço); e preparações alimentícias do capítulo 19 (preparações de cereais) (volume).¹⁷

Conforme se observa, o uso de salvaguardas especiais agrícolas está fundamentalmente direcionado a produtos dos capítulos 4 (lácteos), 7 (produtos hortícolas), 10 (cereais), 11 (malte, amidos e féculas), 19 (preparações de cereais) e 21 (preparações alimentícias).

A WTO (2020) identificou dezoito quotas tarifárias no Japão, abarcando um universo de 101 linhas na definição SH06, dentro das quais há grande variabilidade de níveis de preenchimento. As quotas tarifárias vigentes (com ou sem preenchimento) na estrutura de proteção comercial agrícola japonesa referem-se a bens dos capítulos 4 (lácteos); 7 (produtos hortícolas); 10 (cereais); 11 (malte, amidos e féculas); 12 (sementes e oleaginosas); 18 (cacau e preparações); 19 (preparações de cereais); 20 (preparações de hortícolas); 21 (preparações alimentícias); 41 (peles e couros); e 50 (seda).¹⁸

Deve também ser ressaltada a presença de dois sistemas especiais de compras na estrutura japonesa de importação de alimentos. Esses sistemas estão voltados a compras de arroz e trigo. O primeiro deles, considerado ordinário, destinado à importação de grandes volumes; e um segundo, específico, reservado para necessidades pontuais e suprimento de pequenos volumes.¹⁹

4.2.5 Instrumentos específicos de suporte interno

No contexto japonês, programas de suporte interno são exercidos em nível geral e dos produtos específicos. No primeiro caso, enquadram-se as linhas de apoio interno à infraestrutura, aos serviços de extensão e aqueles de socorro em situações de desastre ou programas de seguro.

Em termos de estrutura legal, o Ato para Compensação de Desastres Agrícolas (ACDA) dá lastro para o sistema de apoio mútuo agrícola (Sama), o qual prevê compensações para perdas originadas de desastres agrícolas – inclusive condições climáticas extremas –, doenças e outros eventos.

Em 2018, o ACDA foi revisado e renomeado para Ato de Seguro Agrícola, vindo a introduzir procedimentos novos bem como o Programa de Seguro de Renda (PSR). Esse programa, operacional a partir de 2019, funciona juntamente com o Sama e é acessível a todos os produtores agrícolas e também para certos produtores pecuários. Trata-se de um sistema de seguro voluntário, projetado para socorrer produtores em momentos de queda de receita. Os produtores amparados por essas políticas são compensados em até 90% de suas perdas quando os prejuízos estimados ultrapassam 10% de suas receitas.

17. Os capítulos aqui referidos são aqueles integrantes do sistema harmonizado de classificação de mercadorias.

18. Leite em pó desnatado (para merenda escolar); leite em pó desnatado (para outros fins); leite evaporado; soro de leite e soro de leite modificado (para fins alimentares); soro de leite preparado (fórmula infantil); manteiga e óleo de manteiga; soro de leite concentrado mineral; gordura comestível preparada; outros produtos lácteos de uso geral; vegetais leguminosos desidratados; trigo, trigo com centeio, triticale e seus processados; cevada e seus processados; arroz e seus preparados; amidos, inulina, e suas preparações; amendoins; tubérculos de konnyaku; casulos de bicho da seda e seda em bruto; milho (exceto para semente); malte; preparações de chocolate; extrato de tomate; abacaxis preparados; preparações à base de café; preparações à base de chá ou mate; peles e couros crus.

19. Limitado a 100 mil toneladas no caso do arroz.

Em termos de pagamentos diretos,²⁰ os programas de apoio pertencem ao Ato de Multifuncionalidade da Agricultura (AMA), abrangendo pagamentos diretos por agricultura ambientalmente sustentável; pagamentos diretos para produtores em áreas montanhosas ou de colinas, a depender da declividade do solo e de fatores produtivos; e pagamentos diretos para a multifuncionalidade da produção agrícola para fins de conservar ou aprimorar os recursos locais, quando seus preços dependem do tipo de uso da terra e atividade.

No nível de produtos específicos, os indicadores da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ressaltam o suporte a preço de mercado como principal instrumento de intervenção, notabilizando-se nos mercados de arroz, carne suína e leite (WTO, 2020, p. 137). Esse apoio, hoje, centra-se em pagamentos baseados em área e nível de renda da propriedade/produtor, embora em patamares declinantes no caso da rizicultura.

A mensuração do conceito da ESP em nível de produtor/produto específico pode ser aproximada pela Transferência Produto Específica (TPE)²¹ (OECD, 2016, p. 21) e evidencia, no período 2012-2018, valores por produto mais elevados, no caso de arroz (acima de 50%), trigo (perto de 50%), cevada (acima de 50%), soja (perto de 50%), leite (acima de 50%), bovinos (em torno de 30%), suínos (acima de 50%) e açúcar refinado (acima de 50%).

Adicionalmente, devem-se ressaltar mecanismos adicionais de intervenção nos casos de arroz, frutas e vegetais, tabaco, pecuária, lácteos e também outros cereais, açúcar de beterraba, fécula de batata, trigo sarraceno e canola.

No caso do arroz, deve-se registrar o emprego do mecanismo de salvaguardas especiais no âmbito das importações (salvaguarda de preços em quinze alíneas de produtos em nível SH06), além da incidência de um orçamento de apoio às exportações²² e derivados com destino a mercados-chave (China, Taipei, Hong Kong, Macau, Singapura, Tailândia, Vietnã, Malásia, Mongólia, Estados Unidos, Canadá, UE, Suíça, Austrália, Rússia, Oriente Médio e Índia).

Para as frutas e vegetais vigora a Política Básica para a Promoção da Indústria de Frutas, que inclui assistência financeira para a produção de frutas de maior valor (frutas de maior lucratividade ou variedades de mais alto valor) e para melhorias na unidade produtiva. Esse suporte pode se traduzir em programas de produção de frutas e programas de processamento de frutas frescas. No caso pontual dos vegetais, os pagamentos de suporte de preço ao produtor são feitos com base na quantidade de produção predefinida em contratos.

Em relação ao tabaco e seus processados, observa-se a presença ativa da empresa Japan Tobacco, que é parcialmente estatal e exerce opções de contratos de compra do item junto aos produtores locais, sob o amparo das determinações do Ato de Negócios do Tabaco. A empresa detém o monopólio sobre o processamento doméstico do tabaco bem como sobre a importação das folhas em bruto.

20. De acordo com Takayama, Hashizume e Nakatani (2020), os pagamentos diretos assumem formato único e são destinados a comunidades rurais em áreas menos favorecidas e/ou com problemas de declividade.

21. Refere-se ao valor monetário anual das transferências brutas de consumidores e contribuintes para produtores agrícolas, medido em nível de porteira (fazenda, granja etc.), originário de políticas atreladas à produção de um produto específico, de modo que o produtor deve produzir o item específico para se qualificar a receber o apoio (OECD, 2016).

22. Voltado para mitigar o impacto do consumo interno declinante do cereal sobre a renda dos produtores nipônicos. Inclui apoio para feiras internacionais de promoção do arroz japonês.

Já em relação à produção pecuária, há um plano em curso para facilitar a modernização da produção láctea e de pecuária bovina. O plano é revisado quinzenalmente e fornece diretrizes para o desenvolvimento da produção láctea e pecuária e para a estabilidade da oferta de leite, lácteos e carne bovina. Ele se ampara no Ato de Promoção e Produção de Leite e Pecuária Bovina e sua operacionalização é de alçada do MAFP. Em paralelo, deve-se anotar a presença de preços administrados no mercado de bezerros, sob intervenção da Corporação de Indústrias da Pecuária e Agricultura (Cipa).

O mercado de produção suína é também objeto de apoio aos produtores locais, por meio do chamado sistema de pagamentos Marukin, voltado a cobrir pressões de custos sobre os produtores japoneses. Nesse mesmo diapasão, observa-se também a incidência de um sistema de pagamentos sob contrato para os produtores de ovos, lastreado no Fundo para Estabilização do Preço dos Ovos e que cobre 90% da diferença entre um preço base predefinido e o preço médio vigente.

Ainda no contexto da produção pecuária, há o Programa de Estabilização do Preço de Ração, o qual contempla grãos importados como matéria-prima de qualidade e sob tarifa reduzida, condicionado o seu uso para fim diverso do consumo humano. O governo local impõe medidas para aprovar a planta de processamento dos grãos, penalidades para o desvio de uso e métodos de processamento. Adicionalmente, o MAFP mantém um plano de importação e venda de grãos para arraçamento (cevada e trigo) com vistas a estabilizar o preço, a oferta e a demanda das rações, sem prejuízo do setor privado que pode realizar suas importações em paralelo. Essas importações de grãos do MAFP baseiam-se em registros históricos, em tendências de oferta e demanda e em perspectivas comerciais.

Também em termos dos produtos lácteos, os produtores japoneses beneficiam-se de diversos mecanismos de apoio. Destacam-se os vários itens lácteos incluídos no sistema de salvaguardas especiais e as quotas tarifárias incidentes para itens como leite em pó desnatado, soro preparado (para fórmula infantil) e manteiga e óleo de manteiga. Para os produtos lácteos de uso geral, as quotas tarifárias estão alocadas à Cipa, que não exerce importações extraquotas.

O mercado de lácteos é igualmente manejado por um sistema operado pelo MAFP, em que o ministério determina o limite máximo de leite *in natura* passível de pagamentos em compensação, sistema que é acessível a todos os produtores de leite *in natura*. O principal objetivo do mecanismo é assegurar a contínua e estável coleta do produto em áreas menos favorecidas, nas quais os captadores do produto são elegíveis para os pagamentos.

Ademais, trigo, trigo com centeio, triticale, cevada, e seus processados compreendem trinta linhas tarifárias sob quotas tarifárias no nível SH06, com percentuais de preenchimento intraquota particularmente baixos para cevada. Ao mesmo tempo, os produtores de trigo, cevada, grão de soja, açúcar de beterraba, fécula de batata, trigo sarraceno e canola são elegíveis para pagamentos baseados em área plantada, e em qualidade e quantidade do produto.

Por fim, no caso do açúcar, há o objetivo de assegurar, pelo Ato de Ajustamento de Preço do Açúcar e do Amido, uma oferta estável do produto e da fécula de batata, entre outros itens, de modo a assegurar renda para os respectivos produtores, estabilizar a produção interna e dar apoio ao desenvolvimento das indústrias a jusante. Nesse cenário, a Cipa intercede por meio de compras no mercado de importações de açúcar, amido e xarope de milho de alta frutose, revendendo-os aos importadores a um preço mais alto escalonado.

Destarte, o quadro 1 sintetiza a estrutura de proteção/suporte à agropecuária no Japão.

QUADRO 1

Estrutura de proteção e suporte à agropecuária no Japão

| Política agrícola | Estrutura legal e institucional |
|---|---|
| Busca por autossuficiência na produção de bens alimentares, com resultados destacáveis em tangerina, arroz, ovos, batata doce, fungos, vegetais e tubérculos. Estratégias para promover a exportação de itens derivados da agropecuária. Pacote de medidas para aprimorar a competitividade da agricultura (treze ações-chave). | O Ministério da Agricultura no Japão é responsável pela política agrícola e pela política comercial agrícola. O órgão também administra um dos principais fundos de investimento público-privado (A-5) que investe no setor. Duas normas centrais no aparelho legal japonês: o Plano Básico sobre Alimentos, Agricultura e Áreas Rurais e o AAFCA. |
| Proteção comercial e medidas de fronteira | Instrumentos específicos de suporte interno |
| Tarifa média sobre produtos agrícolas de 17,9%, com elevada variabilidade e tarifas não <i>ad valorem</i> . Acordos bilaterais regionais junto à UE (bovinos e lácteos) e à Parceria Transpacífico (bovinos, suínos e lácteos). Salvaguardas especiais em: lácteos, produtos hortícolas, cereais, malte, amidos e féculas, preparações de cereais e preparações alimentícias. Quotas tarifárias em: lácteos, produtos hortícolas, cereais, malte, amidos e féculas, sementes e oleaginosas, cacau e preparações, preparações de cereais, preparações de hortícolas, preparações alimentícias, peles e couros e seda. | Pagamentos diretos por agricultura ambientalmente sustentável; pagamentos diretos para produtores em áreas montanhosas; e pagamentos diretos para a multifuncionalidade da produção agrícola. Suporte interno expressivo para arroz, trigo, cevada, soja, leite, bovinos, suínos e açúcar refinado. Mecanismos dedicados de intervenção nos casos de arroz, frutas e vegetais, tabaco, pecuária, lácteos, e também outros cereais, açúcar de beterraba, fécula de batata, trigo sarraceno e canola. |

Fonte: WTO (2020) e MAFF (2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato reconhecido que a ausência de um acordo amplo de países no âmbito da Rodada de Doha se deu simultaneamente a um processo de proliferação de acordos bilaterais de comércio, não raro ancorado na estratégia comercial de *players* como o Japão. Igualmente, sabe-se que a prática de menores níveis de apoio por parte dos países desenvolvidos é central para reduzir as correspondentes distorções causadas nos mercados alimentares globais e para criar condições mais mercado orientadas.

Nesse contexto, o este artigo buscou mensurar a trajetória do suporte agropecuário do Japão no período 2000-2020 e também qualificar a proteção comercial hoje exercida pelo país quanto às importações de alimentos.

Os resultados demonstraram uma queda nos níveis de apoio ao setor agropecuário seja no âmbito da produção e menor oneração na ponta do consumo. Ademais, nos dois casos, observou-se uma relativa estabilização dos níveis de apoio no seio das políticas de suporte agrícolas japonesas, sobretudo se considerada a década de 2010. Entre os pagamentos diretos feitos aos produtores destacam-se os pagamentos ambientais, por multifuncionalidade da agricultura e para produtores em áreas montanhosas.

Dada a complexidade dos mecanismos de apoio e proteção comercial agrícolas do país, a análise dos níveis de apoio deve ser observada em conjunto com as medidas de proteção comercial japonesas. Nesse âmbito, detectou-se uma sofisticada engrenagem político-institucional de apoio e de resguardo ao setor agropecuário.

O país possui ampla teia de normas legais que regulam e preveem suporte financeiro e operacional aos seus produtores, incluindo-se salvaguardas especiais (lácteos; produtos hortícolas; cereais; malte, amidos e féculas; preparações de cereais; e preparações alimentícias), tarifas não *ad valorem*, quotas tarifárias (lácteos; produtos hortícolas; cereais; malte, amidos e féculas; sementes e oleaginosas; cacau e preparações; preparações de cereais; preparações de hortícolas; preparações alimentícias; peles e couros; e seda) e mecanismos dedicados de intervenção nos casos de arroz, frutas e vegetais, tabaco, pecuária, lácteos, açúcar de beterraba, fécula de batata, trigo sarraceno e canola.

O Japão, por suas características de amplo comprador de itens alimentares, inclusive itens alimentares de valor agregado (cortes de carnes, vinhos e frutas processadas), pode representar um mercado mais atraente para o Brasil, sobretudo em termos das estruturas produtiva e competitiva da agropecuária brasileira.

Melhorias nas respectivas cadeias agroindustriais e processadoras podem gerar novos resultados positivos dos produtos agropecuários brasileiros no mercado nipônico. Assim, aprimoramentos nas estruturas logísticas brasileiras seriam bem-vindos. Na mesma tônica, as regulações fitossanitárias e de rotulagem e embalagem japonesas são elemento inescapável, dado o alto padrão médio de exigência para o ingresso de produtos agropecuários naquele mercado. Por fim, na ausência de um acordo Brasil-Japão ou Mercosul-Japão, esse se torna um tópico relevante em futuras negociações comerciais com o mercado japonês, em especial tendo-se em vista a presença de acordos preferenciais já em operação com nações da orla do Pacífico e da Ásia.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, H.; HOWLAND, F. M. **Introductory econometrics**: using Monte Carlo simulation with Microsoft Excel. New York: Cambridge University Press, 2006.
- BARROS, J. R. M. de; GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 17, p. 11-31, 1997.
- BONELLI, R.; FONTES, J. **Desafios brasileiros no longo prazo**. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2013. (Texto para Discussão).
- BONELLI, R.; MALAN, P. S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 6, p. 353-406, 1976.
- BRUINSMA, J. **The resource outlook to 2050**: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? Rome: FAO, 2009.
- CONOVER, W. J. **Practical nonparametric statistics**. 2nd. ed. New York: Wiley, 1999.
- FREITAS, R. E. O Japão nas exportações agropecuárias brasileiras. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, n. 2, 2019.
- _____. Agricultural support in OECD-reported countries from 2000 to 2019. **International Journal of Agricultural Economics**, v. 6, n. 5, p. 218-226, 2021.
- FREITAS, R. E.; MENDONÇA, M. A. A. de; LOPES, G. O. Rota de expansão de área agrícola no Brasil: 1994-2013. **Revista de Economia Agrícola**, v. 61, p. 5-16, 2014.
- GIAMBIAGI, F. Restrições ao crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo. **Revista do BNDES**, v. 9, p. 117-152, 2002.

- LAMPREIA, L. F. P. Resultados da rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 247-260, 1995.
- MAFF – MINISTRY OF AGRICULTURE, FORESTRY AND FISHERIES. **Basic plan for food, agriculture and rural areas**. [s.l.]: Maff, 2020. Disponível em: <https://www.maff.go.jp/e/policies/law_plan/attach/pdf/index-11.pdf>.
- MORETTIN, P. A.; TOLOI, C. M. C. **Análise de séries temporais**. 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.
- NOJOSA, G. B. A.; SOUZA, E. T. Japão: crise e oportunidade. **Agroanalysis**, v. 31, p. 14-15, 2011.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The size and sectoral distribution of SOEs in OECD and partner countries**. Paris: OECD Publishing, 2014.
- _____. **OECD’S producer support estimate and related indicators of agricultural support: concepts, calculations, interpretation and use (The PSE Manual)**. OECD: Paris, 2016.
- _____. **Agricultural policy monitoring and evaluation**. OECD: Paris, 2022.
- SARTORIS, A. **Estatística e introdução à econometria**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- TAKAYAMA, T.; HASHIZUME, N.; NAKATANI, T. Impact of direct payments on agricultural land use in less-favoured areas: evidence from Japan. **European Review of Agricultural Economics**, v. 47, n. 1, p. 157-177, 2020.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review: report by the secretariat**. [s.l.]: WTO, 2020. (Trade Policy Review, n. 397). Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s397_e.pdf>.

