

Estimativas de apoio à agricultura brasileira pela OCDE

Antonio Luiz Machado de Moraes¹

Resumo: Em 2005, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) realizou estudo sobre a política agrícola brasileira e estimou o apoio ao produtor rural, denominado PSE, situando o Brasil entre os países que menos subsidiam a agricultura. A atualização da estimativa desse apoio, para 2006, revelou elevação em seu nível. O presente estudo tem por objetivo identificar os principais fatores determinantes desse aumento e examinar a composição das políticas de apoio consideradas pela OCDE e a metodologia de cálculo do PSE. Consta-se que o apoio concedido pelo Brasil à agricultura, expresso em termos de gastos do governo, não tem o mesmo significado que o PSE calculado pela OCDE em função de sua metodologia, razão pela qual o valor desse indicador é acentuadamente mais elevado do que aqueles gastos. Em 2005, o aumento do PSE do Brasil é explicado, principalmente, por mudanças na metodologia de cálculo da OCDE e pela maior utilização dos instrumentos de política agrícola em apoio aos agricultores, devido à queda de preços no mercado internacional e ocorrência de estiagem em importantes regiões produtoras do País. Essa elevação do apoio aos produtores teve um caráter emergencial e transitório e não sinaliza uma tendência de crescimento ou retomada do protecionismo.

Palavras-chave: OCDE; Política agrícola; Subsídio; Apoio ao produtor; e PSE.

Abstract: In 2005, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) published a country study on Brazilian agriculture in which it estimates rural producer's support, named PSE. It classifies Brazil among the countries for which agricultural subsidies are the lowest. Updated calculations for 2006 reveal an increase on Brazil PSE. The purpose of this paper is to identify the main explaining factors for that increase and examine the contents of support policies considered by OECD and PSE methodology. This analysis reveals that Brazil agricultural support, in terms of governmental expenditures, has not the same meaning as considered by OECD due to its methodology. For that reason, producers support thus calculated is much higher than the value of those expenditures. Brazil PSE increase in 2005 results mainly from adjustments on OECD methodology, the use of new agricultural policy support instruments, world market price fall, and drought in important Brazilian agricultural producing regions. The nature of that increase on Brazil agricultural support leads to the conclusion that it does not indicate a tendency of growth or the return of protectionism.

Key words: OCDC; Agricultural policy; Support to the producer; and PSE.

¹ Assessor do secretário de Política Agrícola SPA – Mapa. E-mail: moraes@agricultura.gov.br

Introdução

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem por missão contribuir para o fortalecimento das economias de seus países membros, promover a economia de mercado, o livre comércio e o desenvolvimento econômico mundial. Sua atuação não tem se restringido àqueles países, ampliando continuamente seu escopo com o objetivo de acumular experiência e conhecimento em relação a outras economias de mercado e abrangendo mais de 70 países emergentes ou em desenvolvimento.

Desde então, a OCDE faculta aos países não membros a possibilidade de participarem de seus fóruns mundiais, comitês e grupos de trabalho, seja na condição de observadores ou membros plenos, tendo o Brasil se tornado um de seus parceiros, sobretudo a partir de 1998, quando ela lançou um programa de trabalho voltado para o País. Desde então, temos participado de reuniões ministeriais e dos comitês de Agricultura, Investimento, Concorrência, Comércio e Gestão Pública, além de ser membro do Conselho de Administração do Centro de Desenvolvimento da OCDE.

Uma das principais atividades daquela organização é a realização de análise econômica, inclusive de países não membros, dentre os quais Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul, inicialmente selecionados para a realização de estudos aprofundados sobre suas economias, notadamente em relação à agricultura. Esses estudos, juntamente com os da Romênia, Bulgária e Ucrânia foram recentemente atualizados pela OCDE (OECD, 2007), como parte de suas atividades de monitoramento dos países não-membros.

No caso do Brasil, sua política agrícola foi objeto de estudo publicado pela OCDE (2005), no qual foram analisadas as transformações havidas na agricultura brasileira ao longo dos últimos 15 anos, em termos de sua estrutura produtiva e comercial e da modernização da política agrícola, como parte de um esforço de ajustamento a uma nova ordem econômica liberal ditada pelo esgotamento do modelo de substituição de importações, e pelas condições do mercado internacional. Foram destacados os avanços alcançados em rela-

ção à liberalização econômica e comercial, e aos seus efeitos positivos no desempenho interno e externo do setor agropecuário.

Assim, o estudo reconhece que esses resultados foram alcançados sem a intervenção do governo, cujo apoio concedido aos produtores se situa em nível acentuadamente baixo. Esse apoio, medido pela OCDE por meio do chamado PSE *Producer Support Estimate*, se situou em 3 % no período 2002-2004, o segundo nível de apoio mais baixo entre todos os países membros e não membros estudados por essa organização, sendo que em anos anteriores prevaleceram níveis ainda mais baixos desde 1995, quando se passou a dispor dessa informação.

O grande mérito do referido estudo foi não só o de atestar que a agricultura brasileira não é subsidiada, mas também avaliar o acerto da política agrícola caracterizada por sua orientação voltada para a acentuada liberalização dos mercados interno e externo de produtos agropecuários, bem como o satisfatório desempenho do setor em termos de produção, produtividade e expansão das exportações, em cumprimento às suas funções tradicionais no processo de desenvolvimento da economia.

As estimativas do nível de apoio à agricultura pelo Brasil, em 2005, foram divulgadas em dezembro de 2006, por ocasião da reunião do Fórum Mundial de Agricultura, que teve por objetivo analisar a evolução da política agrícola nas economias dos países não membros. Nesse ano de 2005, o PSE do Brasil foi de 6 %, o que representou um aumento de dois pontos percentuais em relação a 2004. Esse resultado afigura-se surpreendedor, mesmo tendo em conta as medidas emergenciais adotadas naquele ano, em decorrência da crise enfrentada pela agricultura nos últimos 2 anos, e desperta a atenção dos produtores e dos formuladores da política agrícola.

Assim, o presente estudo pretende identificar os principais fatores determinantes do referido aumento do PSE em 2005, examinando seu significado, composição e estimativas, segundo a metodologia da OCDE.

Metodologia

Os indicadores de apoio à agricultura são identificados pelas siglas PSE² (Estimativa de Apoio ao Produtor), CPE³ (Estimativa de Apoio ao Consumidor), GSSE⁴ (Estimativa de Apoio a Serviços Gerais) e TPE⁵ (Estimativa Total de Apoio), que corresponde ao valor total das transferências monetárias, resultantes da política agrícola.

Dentre os diversos indicadores de apoio, o PSE, objeto deste estudo, é o que apresenta maior interesse do ponto de vista da política agrícola pelo fato de se referir ao produtor.

O PSE é calculado pela OCDE desde 1987, e significava *Producer Subsidy Equivalent*, ou seja, o equivalente em subsídio ao produtor. Tratava-se de medir o subsídio necessário à substituição das políticas agrícolas vigentes sem alterar a renda do produtor, mas a partir de 1998, aquela sigla passou a significar “Estimativa de Apoio ao Produtor”. Essa mudança decorreu do aumento no número e complexidade das políticas adotadas pelos países da OCDE. Não se trata apenas de uma mudança de nome, mas especialmente de conteúdo, pois o conceito de apoio é mais abrangente que o de subsídio e teve por objetivo torná-lo mais consistente, transparente, útil para fins de política agrícola e de fácil compreensão e cálculo. Assim, é importante destacar que o apoio ao produtor medido pelo PSE difere, em magnitude e significado, do apoio ou subsídio estimado segundo outros critérios (WTO, 2006, p. 47), cuja abrangência e objetivos são diferentes, como é o caso das Medidas Agregadas de Apoio da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A OCDE define o PSE⁶ como

“(...) indicador do valor monetário anual das transferências brutas, implícitas e explícitas, dos consumidores e dos contribuintes para os produtores agrícolas, medidas em nível de propriedade, decorrentes de medidas de política de apoio, qualquer que seja sua nature-

za, seu objetivo ou efeitos para a renda do produtor. (OECD, 2006a, p. 6, tradução nossa)”.

Essas transferências são brutas, pelo fato de não serem deduzidos os custos incorridos pelos produtores em decorrência dessa política de apoio, como, por exemplo, a exigência de produzir determinado produto ou utilizar determinado insumo para que o produtor possa receber recursos do governo.

As transferências ao produtor também podem ser implícitas ou explícitas, sendo estas consideradas por Tangerman (2005, p. 12,13) como o resultado direto das orientações de políticas fixadas pelo governo, tais como o estabelecimento de preços de apoio. E as transferências implícitas ocorrem quando os instrumentos de política não se ajustam às mudanças nas condições de mercado, tal como, por exemplo, quando ocorre uma queda de preço no mercado internacional. Essa situação ocorreu no Brasil, nos períodos 2004-2005 e 2005-2006.

As medidas de política de apoio, baseadas nos chamados pagamentos orçamentários, abrangem renúncia de receita orçamentária por meio da garantia de menores níveis de preço aos insumos, e pagamentos baseados:

- Na produção.
- Na área plantada ou número de animais.
- No uso de insumos.
- Em restrições ao uso de insumos.
- Em historical entitlements.
- Na renda agrícola e noutros critérios.

Dentre essas medidas, somente as políticas de sustentação de preços e os pagamentos baseados na produção⁷, e no uso de insumos, se aplicam ao caso brasileiro, cujas medidas vigentes de 2000 a 2005 – e os correspondentes gastos do

² Producer Support Estimate.

³ Consumer Support Estimate.

⁴ General Services Support Estimate. Exemplos desses serviços gerais são as atividades de inspeção e de pesquisa e desenvolvimento.

⁵ Total Support Estimate.

⁶ O PSE também pode ser expresso em termos relativos em relação à renda bruta da agricultura na porteira da fazenda.

⁷ A equalização de taxas de juro no Programa EGF é considerada como pagamentos baseados na produção pelo fato de estarem relacionados a produtos específicos e suas quantidades.

governo – inclusive na sustentação de preços a cargo do Tesouro Nacional, cujos valores estão indicados na Tabela 1, têm a seguinte composição:

- Transferências implícitas nas taxas de juro dos créditos de custeio e investimento, inclusive as do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf).
- Transferências implícitas em descontos concedidos na amortização dos empréstimos reestruturados pela securitização (bons pagadores).
- Pagamentos destinados à compensação parcial dos juros dos empréstimos reestruturados no âmbito do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa).
- Pagamentos destinados à compensação parcial de juros e descontos nos empréstimos do Pronaf, do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera) e do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).
- Pagamentos do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).
- Pagamentos do Programa de Garantia de Safra.

- Pagamentos do Programa de Seguro da Agricultura Familiar.

Os referidos gastos do governo em apoio ao produtor agropecuário, por meio dos mencionados instrumentos de política, não constituem uma medida do PSE estimado pela OCDE, cuja metodologia leva em consideração transferências explícitas e implícitas de recursos aos produtores, baseadas no diferencial entre as taxas de juro preferenciais e as de mercado, e entre os preços internos e externos.

A sustentação de preços, identificada pela sigla MPS⁸ (Medidas de Apoio a Preços) é definida pela OCDE como sendo um

“(…) indicador do valor monetário das transferências anuais dos consumidores e contribuintes para os produtores, em decorrência de medidas de política que provocam uma defasagem entre os preços internos e externos (border price) de um produto agrícola específico na porteira da fazenda”. (OECD, 2006a, p. 6, tradução do autor).

E a soma do apoio assim obtido para todos os produtos corresponde ao MPS total, que com os referidos pagamentos orçamentários correspondem à estimativa de apoio ao produtor ou PSE.

Tabela 1. Pagamentos e dispêndios do Tesouro Nacional com programas e políticas agropecuárias contabilizadas nas OOC¹ – 2000 a 2006 (em R\$ milhões).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1) Dívidas Rurais	1.377,95	1.047,79	1.097,18	565,82	1.377,45	1.163,09	663,45
1.1) Pesa (equalização)	11,32	22,13	48,73	137,41	135,68	300,87	197,20
1.2) Securitização da dívida agrícola ⁽²⁾	1.366,63	1.025,66	1.048,45	428,41	1.241,77	862,22	466,25
2) Equalização invest. Rural e Agroindústria	12,88	88,10	147,60	259,19	347,13	267,54	381,61
3) Equalização de Custeio Agropecuário	123,33	180,80	186,46	356,22	111,37	204,22	341,56
4) Política de Preços Agrícolas	157,00	260,91	250,35	48,97	88,51	297,51	988,70
4.1) Equalização emprést. gov. federal	3,20	2,41	13,45	16,97	5,41	6,71	3,29
4.2) Garantia e sustentação de preços e equalização (AGF)	153,80	258,50	236,90	32,00	83,10	290,80	985,41
5) Cacau	-	-	-	0,59	1,13	1,18	1,10
6) Pronaf (Equalização Custeio/Invest.)	324,46	496,56	615,65	549,28	609,21	762,29	1.049,71
7) Proagro	27,94	60,00	160,78	30,00	20,00	836,10	563,00
Total	2.023,56	2.134,16	2.458,02	1.810,07	2.554,80	3.531,93	3.989,13

⁽¹⁾ Operações Oficiais de Crédito

⁽²⁾ Pagamentos de juros e principal da dívida agrícola securitizada sob responsabilidade da STN

Elaboração: Mapa/Deagri - atualizada em 25/01/2006.

Fontes: MF/STN/Codiv/Geest; MF/STN/Cofis; MF/STN/Copec/Gecap

⁸ Market Price Support.

Por sua vez, o MPS tem a seguinte composição:

- Transferências⁹, dos consumidores e dos contribuintes, aos produtores decorrentes de medidas de apoio destinadas a manter os preços agrícolas domésticos acima dos preços de fronteira (border price). Esse apoio é medido pela diferença entre os preços internos e externos, multiplicada pela quantidade consumida ou produzida.
- Transferências orçamentárias sob a forma de pagamentos aos produtores e receitas públicas não recebidas (foregone revenue) por meio de redução no custo dos insumos agrícolas.
- Tarifas, quotas e outras restrições às importações, subsídios à exportação e intervenções governamentais destinadas a elevar os preços internos, criando assim uma diferença entre esses preços medidos na fronteira e os preços externos.
- Transferências implícitas decorrentes do não ajustamento das políticas às mudanças nas condições de mercado. Como exemplo, se o preço de apoio de um produto permanece constante e o preço internacional desse produto diminui, o produtor será beneficiado, pois estará recebendo maior nível efetivo de apoio¹⁰.

A estimativa do MPS é baseada no diferencial entre os preços interno e externo e reflete todas as políticas de intervenção nos preços de mercado, inclusive as que não provocam distorções, bem como as deficiências de infra-estrutura de mercado e a instabilidade macroeconômica. Seu cálculo assume as hipóteses de mercados competitivos e de país pequeno, porque não exerce qualquer influência sobre os preços no mercado internacional. Isso para efeito de comparação entre o preço de um produto (P_d), em nível de produtor (na porteira da fazenda), com o chamado preço de referência (P_r) desse mesmo produto, conforme a seguir indicado, caso se trate de bem importável ou exportável.

Bem importável

$$P_{mm} = P_m + C_{t1} - C_{t2}, \text{ onde}^{11};$$

$$P_{mm} = \text{Preço de referência do bem importável}^{12}$$

$$P_m = \text{Preço do bem importável no porto do país exportador}$$

$$C_{t1} = \text{Custo de transporte do porto do país exportador para o mercado interno atacadista}$$

$$C_{t2} = \text{Custo de transporte da fazenda para o mercado interno atacadista}$$

Bem exportável

$$P_{rx} = P_x - C_{t3} - C_{t4}, \text{ onde:}$$

$$P_{rx} = \text{Preço de referência do bem exportável}^{13}$$

$$P_x = \text{Preço do bem exportável no porto}$$

$$C_{t3} = \text{Custo de transporte do mercado interno atacadista para o porto}$$

$$C_{t4} = \text{Custo de transporte da fazenda para o mercado interno atacadista}$$

A diferença entre o preço interno (P_d) e o preço de referência do bem importável (P_{mm}) é uma medida da transferência unitária ao produtor, resultante das políticas de sustentação de preços, cujo valor total depende da quantidade produzida. Assim, o valor do MPS é igual a $(P_d - P_{mm})$ multiplicado pela quantidade produzida. Analogamente, tem-se que o valor do MPS de um bem exportável é igual a $(P_d - P_{rx})$ multiplicado pela quantidade produzida.

Resultados

A Tabela 2 apresenta os cálculos do PSE feitos pela OCDE a partir de 1995, os quais revelam que o Brasil praticamente não subsidia sua agri-

⁹ As transferências aos produtores podem ser negativas, como ocorreu em 2005, em relação às carnes bovina e suína, leite e aves, cujo preço interno foi menor do que o externo internalizado.

¹⁰ No Brasil, ao longo de 2004-2005 e de 2005-2006, os preços mínimos de diversos produtos foram mantidos constantes ao mesmo tempo em que houve declínio em seus preços de mercado, resultando em aumento no nível de apoio a esses produtos.

¹¹ Aos custos internos de transporte são acrescidas as despesas referentes a manejo e comercialização, e são considerados também ajustes referentes à qualidade do produto, quer se trate de bens importáveis ou exportáveis.

¹² Preço de importação CIF, incluindo seguro e frete.

¹³ Preço de exportação FOB.

cultura. De 2002 a 2004, seu PSE foi de 3%, situando-o em segundo lugar entre os países para os quais esse indicador é divulgado. Embora essa cifra tenha aumentado para 4% em 2004, e 6% em 2005, o Brasil permaneceu entre os países que menos subsidiam a agricultura.

Os maiores níveis de subsídio são observados no Japão e entre os países integrantes da União Européia e da OCDE, que em sua maior parte são desenvolvidos. A magnitude do PSE para cada um desses países pouco tem se alterado ao longo do período 2002-2005, se situando entre 30% e 59%, o que contrasta fortemente com a maioria dos países em desenvolvimento. Merecem destaque os baixos níveis de apoio concedido por Austrália e Nova Zelândia, cujos PSEs têm se mantido, respectivamente, em 5% e em 2%.

A disparidade entre o PSE do Brasil e os dos países que mais subsidiam, mostrada na Fig. 1, pode melhor ser avaliada considerando-se também a magnitude do apoio monetário por eles concedido à agricultura em 2005 (OECD, 2006b, p. 18-19). Enquanto o apoio ao produtor brasileiro nesse ano foi de R\$ 10,6 bilhões, ou seja, US\$ 4,3 bilhões ao câmbio de US\$ 2,43, tem-se que essa cifra foi de US\$ 279,8 bilhões para a OCDE, US\$ 133,7 bilhões para a União Européia, US\$ 47,4 bilhões para o Japão e US\$ 42,6 para os Estados Unidos. Isso equivale a dizer que os subsídios

concedidos por esses dois últimos países foram da ordem de dez vezes maiores que o subsídio brasileiro.

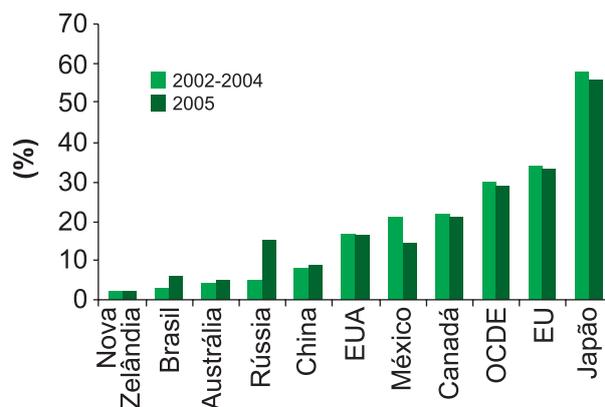


Fig. 1. PSE por país, média da OCDE e da União Européia.

Fonte: OCDE (2006b)

Um dos argumentos que têm sido utilizados para explicar o elevado subsídio praticado pelos países desenvolvidos é a necessidade de assegurar a melhoria do meio ambiente e a prosperidade do meio rural, o que constitui um meio ineficaz para assegurar tais objetivos, porque os principais beneficiários dos subsídios são os grandes produtores e a políticas ambientais acabam tendo que compensar as pressões que o aumento da produ-

Tabela 2. Estimativas de apoio ao produtor (PSE) por país (em %).

País	2002-2004	2003-2005	2003	2004	2005
Brasil	3	5	5	4	6
China	8	9	10	7	9
Rússia	5	17	16	19	15
África do Sul	-	8	7	8	9
Romênia	-	27	24	28	29
Bulgária	-	8	9	11	6
Nova Zelândia	2	2	2	2	2
Austrália	4	5	5	5	5
Estados Unidos	17	16	15	16	16
México	21	15	19	12	14
Canadá	22	22	25	21	21
OCDE	30	30	30	29	29
União Europeia (UE)	34	34	36	34	33
Japão	58	58	59	58	56

Fonte: OCDE.

ção estimulada pelo subsídio exerce sobre os recursos naturais. E o desenvolvimento rural seria alcançado com maior eficácia por meio de investimentos em infra-estrutura, educação e serviços sociais.

Com exceção do Brasil, os países em desenvolvimento constantes da Tabela 1 apresentam PSE elevado pelo fato de se tratar de economias ainda controladas pelo governo e cujas forças de mercado ainda não operam livremente, como ocorre nas economias tipicamente de mercado, exceção feita à África do Sul. O destaque conferido pela OCDE a esses países se deve à importância de sua agricultura (China, Rússia e África do Sul) ou ao fato de terem ingressado na União Européia (Romênia e Bulgária).

Conforme revela a Fig. 2, até 2000, o apoio do Brasil ao produtor rural era concedido principalmente por meio da sustentação de preços e, a partir de então, esse tipo de apoio perde importância, cedendo espaço para as transferências

diretas e indiretas de recursos, implícitas nas operações de crédito. Assim, é que em 2005, dois terços do apoio total aos produtores foi concedido na forma de crédito subsidiado e um terço por meio da sustentação de preços, o que constitui uma tendência predominante entre os países pesquisados pela OCDE. Esse fenômeno no Brasil é explicado pelas reformas liberalizantes introduzidas na política agrícola, especialmente na sustentação de preços, cujos instrumentos foram amplamente revistos de modo a reduzir a intervenção do governo e fortalecer as forças de mercado. Dentre esses instrumentos, o Programa de Escoamento de Produto PEP¹⁴ é o que tem sido mais amplamente utilizado.

No caso da OCDE, tem-se que 59 % do apoio concedido ao produtor rural ocorreram por meio de medidas destinadas a elevar os preços agrícolas, as quais incluem tarifas de importação e subsídios à exportação e à produção interna.

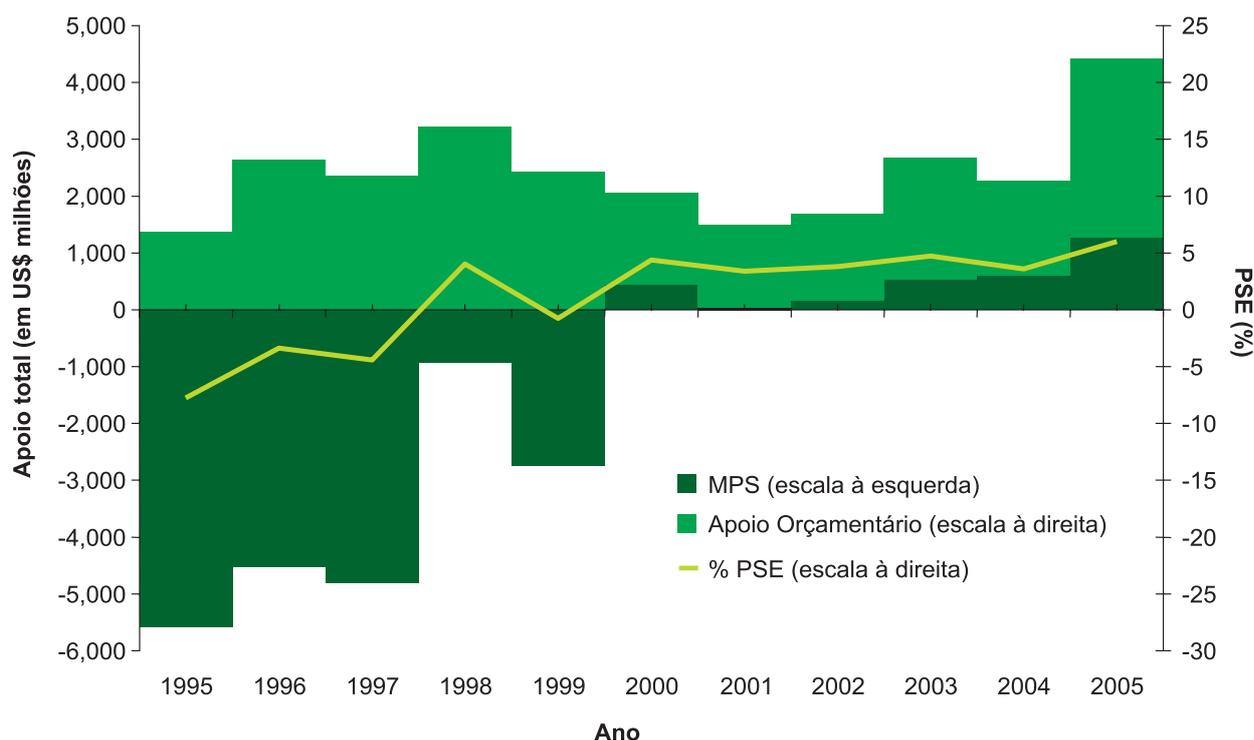


Fig. 2. Composição da Estimativa de Apoio ao Produtor, 1995 - 2005.

Fonte: OCDE (2007)

¹⁴ O pagamento de prêmio aos Processadores é considerado como transferência dos contribuintes aos consumidores e faz parte do cálculo do CPS – *consumer price support*.

A reforma da política de sustentação de preços buscou ampliar o uso de medidas que estimulam o setor privado a comprar produtos junto ao agricultor por preço mínimo, em substituição às Aquisições do Governo Federal (AGF), cujo uso ficou restrito a determinadas regiões e sujeito às dotações de recursos orçamentários fixadas para esse fim.

O volume das aquisições realizadas em 2005, sob o amparo dos vários programas de sustentação de preços, foi de 10,9 milhões de toneladas, sendo que o milho e a soja respondem pela quase totalidade dessa cifra, com aquisições da ordem de 4,5 milhões de toneladas, equivalendo a 11 % e 8 % de sua respectiva produção.

No que se refere ao apoio ao produtor, representado pela transferência de recursos, implícita na concessão de crédito, cabe destacar que a política agrícola também experimentou avanços ao minimizar a intervenção do governo. Assim, a maioria dos empréstimos ao setor rural provém de fontes privadas não bancárias, nos mercados interno e externo. Para isso, foram criados novos instrumentos de financiamento do agronegócio, baseados no lançamento de diferentes títulos de crédito por meio dos quais são captados recursos privados dentro e fora do setor.

O valor absoluto do PSE estimado pela OCDE para o Brasil, em 2005, foi de R\$ 10.018 milhões,

sendo R\$ 3.081 milhões referentes ao MPS, equivalente a 30,7% do apoio total, R\$ 6.757 milhões em pagamentos baseados no uso de insumos e R\$ 180 milhões em pagamentos baseados em outras formas de transferência.

O apoio médio concedido pelo Brasil aos produtores sob a forma de sustentação de preços (MPS) de 2002 a 2004, medido por produto, apresentou níveis elevados para arroz (17,2 %) e algodão (12,3 %), seguidos de trigo (6,1 %) e milho (5,8 %), e níveis iguais ou inferiores a 3 % para os demais produtos. Em 2005, o apoio concedido por meio da sustentação de preços (MPS) foi elevado para arroz (43,8 %) e milho (25,5 %), seguido de trigo (9,2 %) e cana-de-açúcar (0,9 %), o que em termos absolutos equivale a dizer que o milho e o arroz respondem pela quase totalidade desse apoio, conforme indicado na Tabela 3.

A ocorrência de níveis negativos de apoio a preços, tal como no caso das carnes bovina e suína, leite e aves, pode ser atribuída ao fato de que em seu cálculo foi deduzido o apoio contido no milho, principal insumo utilizado na sua produção, para que este não seja contado em duplicidade. Esse apoio negativo revela que seus produtores foram taxados, ou seja, que a transferência de recursos para os produtores de milho se deu em detrimento de seus produtos.

Em 2005, o aumento nos níveis de apoio, divulgados pela OCDE, suscitou certa apreensão pelo fato

Tabela 3. Composição do *commodity* MPS¹ (em R\$ milhões).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trigo	0	0	0	31	0	1	0	0	0	36	130
Milho	0	0	48	754	0	1,369	0	0	163	0	2,411
Arroz	572	0	0	0	0	237	38	372	1,024	1,193	2,194
Soja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cana-de-açúcar	-5,358	-3,780	-4,196	-1,515	-3,697	0	0	0	0	0	113
Algodão	0	0	4	0	0	30	0	0	204	195	0
Café	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Leite	1,111	438	427	427	0	-121	0	0	-22	0	-173
Carne bovina	0	0	-13	-201	0	-295	0	0	-33	0	-259
Carne suína	0	0	-5	-97	0	-249	0	0	-21	0	-622
Aves	0	0	-9	-171	0	-350	0	0	-36	0	-1,307
MPS total	-3,675	-3,342	-3,744	-772	-3,697	621	38	372	1,280	1,424	2,486

⁽¹⁾ Os dados da Tabela 3 referente aos 12 produtos nela constantes correspondem a 70 % do total de apoio de preços conferido ao produtor rural. Os 30 % restantes foram obtidos por extrapolação baseada no valor da produção.
Fonte: OCDE (2005).

de contrastar com a magnitude dos dispêndios referentes ao Pesa, à política de preços agrícolas e à securitização da dívida agrícola, dando ensejo à elaboração deste trabalho. Entretanto, essa relação entre gastos do governo e níveis de apoio é improcedente pelo fato da metodologia de cálculo do PSE considerar, conforme mencionado anteriormente, o valor das transferências aos produtores com base nos diferenciais entre os preços internos e externos, e entre as taxas de juro de mercado e as aplicadas nos financiamentos à agricultura. Assim, tem-se que apesar dos recursos do crédito rural oriundos das exigibilidades¹⁵ não implicarem em gastos para o governo, os benefícios implícitos nesses créditos aos produtores são devidamente incluídos no cálculo do apoio a eles concedido, o que reforça ainda mais a impropriedade de se avaliar, ainda que de forma aproximada, o apoio ao produtor com base nos gastos do governo.

A explicação¹⁶ para o aumento do PSE de 4 % em 2004, para 6 % em 2005, está baseada nos seguintes elementos:

a) Na safra 2005-2006 ocorreu uma elevação substancial na utilização do PEP, beneficiando uma produção de 10,9 milhões de toneladas, principalmente milho e soja, sendo esta a primeira vez que esse apoio foi concedido para a soja.

b) mudança nos critérios de cálculo do PSE:

- A taxa de juro de referência nos créditos de investimento do BNDES (TJLP + 5%) foi substituída pela Selic¹⁷.
- A distribuição temporal dos créditos de comercialização e de capital de giro foi revista, passando a levar em consideração dados mensais ao invés de anuais.
- Algumas medidas da política de reforma agrária e do Pronaf passaram a ser incluídas no cálculo do PSE.

- Os gastos em extensão rural (R\$ 378 milhões) que faziam parte de outro indicador de apoio, o General Services Support Estimate (GSSE), também passaram a ser incluídos no cálculo do PSE.

c) Valorização do Real, cujo efeito foi diminuir o preço externo em Real, aumentando assim sua diferença em relação ao preço interno e, conseqüentemente, o valor das transferências ao produtor. No cálculo do PSE de 2005, foi utilizada a taxa de câmbio de R\$ 2,43, enquanto em 2004, essa taxa foi de R\$ 2,93.

d) Redução de aproximadamente 6 % no valor da receita bruta dos produtores em 2005 (R\$ 181,7 bilhões), relativamente a 2004 (R\$ 170,9 bilhões), o que afeta negativamente a magnitude do PSE relativo.

Conclusão

As estimativas de apoio ao produtor rural feitas pela OCDE têm significado mais amplo do que o atribuído ao subsídio, segundo diferentes conceituações, como é o caso da OMC, e obedecem a critérios metodológicos identificados com a realidade de seus países membros. Esse fato suscita questionamentos quando aplicados aos países em desenvolvimento devido às suas especificidades em termos de política agrícola, deficiências de infra-estrutura e ambiente macroeconômico.

O apoio concedido pelo Brasil à agricultura, expresso em termos de gastos do governo, não tem o mesmo significado que o PSE calculado pela OCDE em função de sua metodologia, razão pela qual o valor desse indicador é acentuadamente mais elevado do que aqueles gastos¹⁸, porque na política de subsídio ao crédito, os gastos do governo correspondem aos desembolsos na equalização de juros, enquanto a OCDE estima o

¹⁵ Referem-se à parcela dos depósitos à vista nos bancos comerciais destinados obrigatoriamente ao financiamento da agricultura, cujo montante corresponde a 8,4 % do crédito rural.

¹⁶ Para muitos países e produtos da OCDE as estimativas de MPS e PSE, segundo Tangerman (2005) flutuam acentuadamente ao longo do tempo como reflexo de variações de taxa de câmbio e de preço no mercado internacional.

¹⁷ Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

¹⁸ Em 2005, o PSE foi estimado em R\$ 10 bilhões enquanto os pagamentos e dispêndios do Tesouro Nacional com programas e políticas agropecuárias foram de R\$ 3,5 bilhões.

apoio com base nas transferências ao produtor implícitas no diferencial entre as taxas de mercado e as efetivamente pagas pelos produtores. Analogamente, em relação à política de sustentação de preços, os gastos do governo correspondem aos desembolsos na equalização de preços, sendo que a OCDE considera o valor das transferências ao produtor implícitas no diferencial entre os preços internos e externos.

A partir do início da década 1990, as reformas liberalizantes empreendidas pelo Brasil, em sua política agrícola, fizeram com que se situasse entre os países que menos subsidiam a agricultura, conforme atestado pela OCDE em seu referido estudo sobre a agricultura brasileira. De 2002 a 2004, o PSE do Brasil foi 3 %, o segundo mais baixo entre os países estudados pela OCDE, aumentando para 6 % em 2005. Contudo, sua posição relativa entre esses países continua praticamente inalterada. Essas cifras contrastam com as dos países desenvolvidos, como é o caso de Estados Unidos (16 %), OCDE (29 %), União Européia (33 %) e Japão (56 %).

Em 200, o apoio concedido pelo Brasil aos produtores, por meio da sustentação de preços (MPS), foi estimado em R\$ 3,1 bilhões e ficou limitado praticamente ao milho e ao arroz, cujos níveis relativos de apoio foram 25,5 % e 43,8 %, respectivamente. Esse apoio foi negativo para as carnes bovina e suína, leite e aves, pois em seus cálculos foi subtraído o apoio contido no milho utilizado como insumo na sua produção.

O aumento do PSE do Brasil em 2005 é explicado principalmente por mudanças em sua metodologia de cálculo por parte da OCDE e pela maior utilização dos instrumentos de política agrícola em apoio aos agricultores, devido à queda de preços no mercado internacional e ocorrência de estiagem em importantes regiões produtoras. Assim, essa elevação do apoio aos produtores teve um

caráter emergencial e transitório e não sinaliza uma tendência de crescimento ou retomada do protecionismo, havendo inclusive a expectativa de que ocorresse uma diminuição no valor do PSE de 2006.

A divulgação dos níveis de apoio à agricultura brasileira pela OCDE, assim como o faz para seus países membros e outros países não membros, é extremamente importante para o Brasil, na medida em que constitui um aval ao seu baixo nível de subsídio agrícola, e ao caráter liberalizante de sua política agrícola, além de dar transparência quanto à composição das medidas adotadas por essa política. Assim, contribui também para consolidar a imagem da agricultura brasileira e a posição vantajosa do País em relação aos seus principais parceiros comerciais no esforço de liberalização comercial empreendido no âmbito das negociações multilaterais e regionais.

Referências

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Análise das Políticas Agrícolas do Brasil. [São Paulo], 2005.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Agricultural Policies in non-OECD Countries: monitoring and evaluation.[Paris], 2007.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Producer and consumer support estimates: user's guide.[Paris], 2006a.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Agricultural Policies in OECD Countries: at a glance: 2006 edition.Paris, 2006b.

TANGERMANN, S. Is the concept of the producer support estimate in need of revision? Paris: OECD, 2005. 22 p. (OECD Food, Agriculture and Fisheries. Working Papers, 1).

WTO. World Trade Organization. WORLD Trade report 2006: subsidies, trade and the WTO. World Trade Report, Geneva, 2006. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/world_trade_report_e.htm>. Acesso em: 9 dez. 2006.