

As políticas agrícolas desacopladas são neutras quanto aos impactos na produção?

Alexandre Bragança Coelho¹
Erly Cardoso Teixeira²

Introdução

As políticas de apoio à produção agrícola têm sido alvos de ataques nos últimos anos, pela sua capacidade em distorcer os preços nos mercados internacionais, subvalorizando o investimento agrícola, principalmente nos países em desenvolvimento. Pelo acordo da rodada Uruguai do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), em 1994, os países signatários concordaram em diminuir as medidas de apoio à agricultura. No caso dos países desenvolvidos, houve o compromisso de, num período de seis anos, reduzir o valor agregado das medidas de apoio em 20%. Em relação aos países em desenvolvimento, esse compromisso de redução foi estipulado em 14% em dez anos (TEIXEIRA, 2000).

Entretanto, algumas políticas de apoio foram isentas de redução, constituindo o que se denominou "caixa-verde" (green box). O que caracteriza essas políticas são os impactos mínimos na produção, preços e comércio internacional. O interesse deste trabalho está nas políticas "desacopladas" (decoupled) da produção e/ou preços correntes, ou seja, pagamentos a agricultores que não dependem da produção corrente ou dos preços atuais. Forçados a diminuir as políticas distorcivas de

suporte de preços pelo compromisso da Rodada Uruguai, os países desenvolvidos têm aumentado o montante destinado aos agricultores via políticas "desacopladas", especialmente os pagamentos diretos. Do total de auxílio aos agricultores nos países da OECD, o montante transferido via suporte de preço caiu de 78% em 1986-88 para 68% em 1999 (OECD, 2001). Grande parte dessa queda diz respeito ao crescimento do papel das políticas desacopladas no conjunto de medidas direcionadas à agricultura.

O argumento é de que essas políticas têm efeitos mínimos na produção atual, pois não influenciam os retornos marginais da cultura, já que seus pagamentos independem da produção corrente. Assim, a decisão de produzir mais, na margem, depende apenas da expectativa dos preços correntes, ou seja, são os sinais de mercado que influenciam a produção e não o auxílio governamental.

Entretanto, essa análise desconsidera os efeitos das políticas desacopladas sobre o risco enfrentado pelos produtores e o conseqüente efeito sobre a produção. Se os produtores são avessos ao risco, uma redução na variância da receita certamente influenciará tanto no total produzido quanto no mix de produtos escolhidos. Além disso, mesmo no caso de

¹ Doutorando em Economia Aplicada, (Bolsista da CAPES), Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV), Viçosa, MG, CEP 3657-000. alexandrebc@yahoo.com

² Professor titular do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV). teixeira@ufv.br

pagamentos diretos que não influenciam na variância da receita, o efeito-renda ligado às transferências pode determinar alterações importantes no total produzido. Poucos trabalhos têm verificado essa possibilidade, mesmo em nível teórico.

O objetivo deste artigo é examinar os efeitos das políticas desacopladas, especialmente em relação aos efeitos indiretos do risco nas decisões de produção.

Efeito das políticas desacopladas sobre o risco e a produção

Os pagamentos diretos são conceitualmente diferentes dos tradicionais programas de suporte à agricultura usados anteriormente. Sua característica principal é ser desacoplado das decisões correntes de produção e dos preços correntes, ou seja, o montante recebido pelos agricultores não muda com variações no preço ou na quantidade produzida.

No caso dos programas de suporte de preço, ao contrário, os subsídios afetam diretamente as decisões de produção, pois modificam os preços recebidos pelos agricultores, influenciando assim os retornos marginais da produção. Dessa forma, retornos marginais mais altos estimulam o aumento da produção e acabam determinando muitas vezes quedas nos preços internacionais das commodities.

Entretanto, apesar de desacopladas, muitas políticas podem ter efeitos sobre a produção mediante efeitos indiretos. Esses efeitos podem ser derivados de três causas principais:

- Efeito-renda causando redução da aversão absoluta ao risco dos produtores: as transferências de renda podem causar uma diminuição da aversão ao risco nos produtores que apresentam aversão absoluta ao risco decrescente com a renda. Isto significa que, após a transferência de renda, os produtores estarão dispostos a assumir riscos maiores, aumentando a área plantada ou transferindo a produção para culturas mais arriscadas e com maior retorno.

- Efeito-segurança: este efeito é observado em políticas desacopladas da produção, mas não dos preços correntes. O programa governamental pode afetar o risco enfrentado pelos agricultores. Isso ocorre sempre que o montante varia com a fonte de incerteza do produtor (na maioria das vezes, o preço na colheita). A lógica é que uma política que diminua o risco ou a variância da receita esperada tenha efeitos positivos na produção dos produtores avessos ao risco.

- Efeito-investimento: muitos agricultores apresentam restrições à tomada de crédito no que se refere ao montante obtido ou às taxas de juros oferecidas. Isso muitas vezes resulta num nível de investimento na propriedade abaixo do nível ótimo, significando que os retornos marginais dos investimentos adicionais seriam maiores que seus custos. As transferências de renda podem diminuir esse problema, permitindo um maior investimento, seja via capital próprio, seja devido à maior disponibilidade de crédito (e também ao menor custo) advinda do oferecimento de melhores garantias ou de um fluxo mais estável da receita. Este maior investimento certamente tem efeitos na produção, pois permite a adoção de tecnologias mais produtivas disponíveis para os agricultores mais capitalizados.

Conclusão

Nos últimos anos, esforços têm sido feitos com o propósito de modificar as políticas de apoio à agricultura, de forma a minimizar as políticas distorcivas sobre a produção e o comércio internacional. Ênfase tem sido dada às políticas de transferências diretas de renda aos agricultores, consideradas neutras em relação às decisões de produção corrente. Essa pressuposição está implícita até nas resoluções da Rodada Uruguaia do GATT, que considerou esse tipo de política de apoio isenta de qualquer compromisso de redução, incluindo-a no que se denominou 'caixa-verde'.

Este estudo mostra que, ao contrário, as decisões de produção correntes são afetadas pelas políticas de transferência de renda, especialmente através dos efeitos diretos sobre a percepção de risco dos agricultores. Estes efeitos, divididos em efeito-renda e efeito-segurança, estimulam o aumento da área plantada e assim, têm efeitos sobre a produção e os preços das commodities.

As implicações destes resultados são muito importantes. Nos últimos dez anos, os países desenvolvidos têm modificado de forma gradual sua política agrícola, transferindo recursos dos programas de suporte de preços para as transferências diretas. Essa mudança tem sido defendida à medida que, aparentemente, reduz o impacto distorcivo sobre produção, preços e comércio internacional, ao mesmo tempo em que permite a continuação de políticas de garantia de renda para o setor rural. Entretanto, considerando o papel da redução do risco na tomada de decisão dos agricultores, o papel distorcivo das

transferências diretas não pode ser descartado. É necessário, assim, avaliar até que ponto a magnitude desses efeitos se compara àqueles derivados das políticas de suporte de preços e se é possível aperfeiçoar o mecanismo de transferência de forma a minimizar os efeitos sobre a produção.

De qualquer forma, a suposta neutralidade das políticas desacopladas da produção e dos preços pode ser descartada. À medida que os países desenvolvidos subsidiam seus agricultores, seja via suporte de preços, seja via transferências diretas, os impactos sobre os preços e o comércio internacional continuarão a existir.

Referências

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development. **Decoupling: A Conceptual Overview**. Paris, 2001. (OECD papers, 10) .

TEIXEIRA, E. C. Política de garantia de renda. In: SANTOS, M. L.; VIEIRA, W. C. (Ed.) **A Agricultura na virada do milênio: velhos e novos desafios**. Visconde do Rio Branco, MG: Superma, 2000.