

Como estabilizar o rendimento agrícola

JOSÉ CASTRO COELHO

PROFESSOR ASSOCIADO COM AGREGAÇÃO

DO INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

ANTÓNIO CIPRIANO PINHEIRO

PROFESSOR EMÉRITO DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA

CAUSAS DE RISCO E INCERTEZA NA ACTIVIDADE AGRÍCOLA

A actividade agrícola sendo baseada na domesticação de plantas e animais e na manipulação dos respectivos processos biológicos, está fortemente condicionada por muitos factores, entre os quais se destacam: solo, clima, mercado e genética.

O solo e o clima condicionam a natureza dos bens e serviços produzidos e introduzem riscos e incerteza na quantidade e qualidade das produções.

O mercado introduz incerteza nos preços dos bens e serviços (preços dos produtos e dos factores de produção) e no custo de oportunidade do capital (taxas de juro).

A variabilidade inerente aos seres vivos, entre os quais os inimigos dos animais e das plantas, introduz, também, incerteza na qualidade e quantidade do que se produz.

A conjugação de todas estas fontes de risco e incerteza faz com que a rendibilidade do investimento em empresas agropecuárias seja bastante mais variável e incerta do que em empresas de outros sectores económicos. No limite, a incerteza quanto aos rendimentos desincentiva, sobretudo, o investimento e a inovação e pode mesmo pôr em causa a viabilidade económica das explorações. Além disso, a variabilidade da produção agrícola concorre para o aumento da volatilidade dos preços nos mercados agrícolas. Ora, uma volatilidade excessiva é prejudicial para os produtores (alterando os sinais do mercado e tornando os rendimentos aleatórios), e interfere nas escolhas e bem-estar dos consumidores.

É muito provável que, no futuro, se assista a um aumento da incerteza e da volatilidade dos preços agrícolas, bem como dos riscos económicos e climáticos. A crescente globalização do comércio agrícola

comporta riscos sanitários, riscos financeiros e riscos de choques exógenos a nível da oferta ou da procura, associados às políticas externas dos diferentes países, ou blocos económicos, em matéria comercial, diplomática ou de cooperação para o desenvolvimento.

DOIS MODELOS PARA MINIMIZAR A VARIABILIDADE DO RENDIMENTO AGRÍCOLA

Tomemos como exemplos duas políticas agrícolas bem conhecidas e com grande impacto: a "Farm Bill 2014" (a política agrícola dos Estados Unidos da América - EUA), que abrange o período de 2014-2018, e a "PAC 2013" (a Política Agrícola Comunitária da União Europeia - UE), que abrange o período de 2014-2020¹⁹.

No caso da "Farm Bill 2014" as medidas têm como principal objectivo a gestão dos riscos com incidência no rendimento dos produtores agrícolas, sendo que o apoio directo assume muito pouca importância. Pelo contrário, no caso da "PAC 2013", o apoio directo ao rendimento dos agricultores continua a constituir o principal objectivo das medidas agrícolas, não passando as medidas de gestão de riscos de mera proposta de aplicação facultativa pelos diferentes Estados Membros.

As diferenças entre estas duas políticas agrícolas podem ser melhor e mais facilmente apercebidas, através da comparação das diferentes parcelas dos respectivos orçamentos plurianuais (quadro 1).

Da leitura do quadro 1, podemos destacar o seguinte:

- A "Farm Bill 2014" atribui um peso orçamental às medidas de gestão de risco de 47%, às redes de segurança de 23% e às medidas de apoio directo ao rendimento de 0%.
- A "PAC 2013" atribui um peso orçamental às medidas de apoio directo ao rendimento de 72%, às redes de segurança de 5% e às medidas de gestão de risco de 1%.

A grande questão que se coloca a partir destes dois modelos tão distintos é a de saber qual deles será o mais capaz de estabilizar os rendimentos e de assegurar a competitividade futura dos sistemas de agricultura num quadro, que se prevê, de crescente globalização dos mercados agrícolas e de maior volatilidade dos preços.

Para os que, como nós, acreditam que o modelo americano tem mais virtudes do que o modelo europeu, importa começar, desde já, a debater a forma como podemos transformar a PAC no sentido de a reforçar nas medidas de gestão de risco.

É claro que esta eventual transformação da PAC terá de ser feita num quadro de equilíbrio e estabilidade orçamental, pelo que não será possível manter os actuais níveis de apoio ao rendimento dos produtores em simultâneo com políticas de gestão de riscos minimamente abrangentes e eficientes.

Quadro 1
PESO ORÇAMENTAL DAS MEDIDAS EM PERCENTAGEM

Tipo de medidas	"PAC 2013"	"Farm Bill 2014"
Medidas de risco	1	47
Redes de segurança	5	23
Apoio ao rendimento	72	0
Outras medidas	22	30
Total	100	100

Fonte: Parlamento Europeu

QUE FUTURO PARA OS PAGAMENTOS DIRECTOS?

O futuro dos pagamentos directos é hoje uma questão central no debate sobre o futuro da PAC²⁰, devido à sua importância no apoio total recebido pelos agricultores e no orçamento da PAC. As transferências orçamentais constituem a principal componente do apoio aos rendimentos agrícolas da UE. Os pagamentos directos

representaram cerca de 72% do orçamento da PAC e um pouco menos de 30% do orçamento total da UE no período de 2013-2015.

No entanto, são muitos os que hoje se questionam sobre se o novo regime de pagamentos directos está a alcançar os seus objectivos e se é adequado para o efeito?

Pelo lado da resposta positiva, temos o facto dos rendimentos agrícolas continuarem fortemente dependentes destes pagamentos. Tendo por base os dados da RICA relativos ao período de 2004-2013, a contribuição dos pagamentos directos para o rendimento agrícola líquido foi de 47%, a das outras transferências públicas foi de 15% e a dos rendimentos de mercado foi de 38%. Por outro lado, os valores da taxa média de pagamentos directos são muito variáveis de acordo com a Orientação Técnico-Económica (OTE) das explorações, verificando-se que, no período de 2004-2013, não ultrapassaram os 7% nas explorações com OTE horticultura, enquanto ascenderam a 101% nas explorações com OTE outras explorações de animais herbívoros.

Todavia, podemos encontrar muitos argumentos para sustentar uma resposta negativa, tais como:

- a grande maioria dos pagamentos directos, no actual período de programação, continuará a ir para explorações grandes e muito grandes;
- os efeitos de capitalização decorrentes dos pagamentos directos beneficiam os agricultores existentes e aumentam os custos da entrada e crescimento para os agricultores mais jovens e em expansão;
- os pagamentos directos têm retardado a saída de alguns agricultores ineficientes do sector e, consequentemente, a reafectação de terras a explorações mais eficientes;

- apesar dos pagamentos directos contribuírem para estabilizar os rendimentos agrícolas, não estão bem direcionados, pois não se encontram focados nas explorações que enfrentam os níveis mais elevados de instabilidade nos rendimentos;
- à medida que o tempo avança e se aproxima o debate decisivo acerca da configuração da nova PAC pós 2020, todos discutem sobre qual deve ser o papel dos governos na agricultura. Entre as questões fundamentais desse debate, incluem-se as seguintes:
 - devem os governos suportar continuadamente os rendimentos dos agricultores?
 - devem os governos suportar apenas pontualmente (em tempos difíceis) os rendimentos dos agricultores através da criação duma "rede de segurança"?
 - ou, devem os governos limitar o seu envolvimento na agricultura à facilitação do desenvolvimento privado de produtos/serviços de provisão e gestão dos riscos?

Estas questões emergem, directamente, da comparação do nível e, sobretudo, do tipo de suporte das políticas agrícolas actualmente praticadas nos EUA e na UE. De uma forma simples, e de acordo com o que já antes apresentámos, podemos dizer que a política dominante na UE é a de suporte ao rendimento dos agricultores via transferências de dinheiros públicos e privados, enquanto nos EUA predominam as políticas de prevenção e redução do risco e não de aumento do rendimento.

>

GESTÃO DO RISCO VS. SUPORTE AO RENDIMENTO

O problema fundamental dos agricultores, como de quaisquer outros empresários, é o de as suas receitas não serem suficientes para cobrir as despesas em que já incorreram. Ora, um programa de gestão do risco serve, exatamente, para cobrir este tipo de situações. Exemplos deste tipo de produtos incluem:

- seguros de colheitas, que pagam quando as produtividades são baixas;
- contratos de futuros, que pagam quando os preços são baixos;
- seguros de rendimentos, que pagam quando o rendimento proporcionado pelo mercado é baixo.

O objectivo central duma política de suporte ao rendimento é transferir rendimento para os agricultores mesmo quando eles não estão numa situação de stress financeiro. Provavelmente o melhor exemplo deste tipo de política é o *deficiency payment* tal como era gerido nos anos 80 do século XX. Para a maior parte dos programas, o preço garantia (*target price*) do produto era estabelecido bastante acima do preço médio de mercado pelo que os pagamentos eram feitos mesmo em anos bons. Adicionalmente, o número de toneladas sobre as quais incidia o pagamento era fixado com base num histórico por exploração. Em resultado de tudo isto os agricultores acabavam por receber largos montantes de pagamentos mesmo nos anos em que os preços e as produções se situavam acima da média.

Uma questão pertinente é a de saber se um seguro de rendimento, que indemniza quer quando a produtividade é baixa quer quando o preço é baixo, é mais simples e, sobretudo, mais eficaz do que a alternativa de ter dois seguros: um de colheita e outro de preço.

Dados de um estudo de Babcock (2015)³ demonstram

que por menos 10% a 20% de dinheiro, o seguro de rendimento é capaz de providenciar o mesmo grau de benefícios para o produtor do que a combinação de seguro de colheitas mais seguro de preço. Os ganhos de eficiência devem-se ao facto de que a combinação dos seguros de preço e de colheita pagam mesmo quando um agricultor não está em verdadeiras dificuldades. Os pagamentos desnecessários acontecem quando as produtividades são baixas, mas os preços são altos, ou quando as produtividades são altas e os preços são baixos. O seguro de rendimento apenas paga em anos em que o produto do preço pela quantidade é baixo. São, por isso, muito mais selectivos, justos e eficazes.

Em resumo, antes de se decidir o futuro da PAC, é fundamental ponderar bem sobre os custos e benefícios da sua implementação e nos seus impactos sobre o potencial produtivo agrícola da Europa, e sua competitividade internacional, e, não menos importante, sobre o tipo de empresas agrícolas que irá beneficiar e prejudicar.

><

NOTAS

- 1) CORDIER, Jean (2015). *Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-2020. Study requested by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- 2) MATTHEWS, Alan, et al. (2016). *Research for Agricommitee CAP reform post-2020 – Challenges in Agriculture*. Document requested by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- 3) BABCOCK, B. A. (2015). "Income Support or Subsidized Risk Management? Two Agricultural Policy Approaches". *Iowa Ag Review*: Vol. 1; Iss. 4, Article 7. Available at: <http://lib.dr.iastate.edu/iowaaagreview/vol1/iss4/7>