

As políticas agrícolas nos países mais desenvolvidos: os casos da UE e dos EUA

Francisco Avillez

Professor Emérito do ISA, UL e Coordenador científico da AGRO.GES

1. Introdução

As políticas agrícolas em geral e as dos países mais desenvolvidos em particular têm tido uma influência determinante no comportamento económico, ambiental e territorial das respectivas agriculturas.

Os diferentes tipos de medidas de política ao influenciarem o processo de formação dos preços dos produtos agrícolas e alimentares no produtor e no consumidor, ao alterarem os preços de alguns dos factores de produção, ao apoiarem diferentemente os rendimentos dos produtores através de pagamentos directos ligados ou desligados da produção, têm contribuído de forma decisiva para a evolução, quer dos sistemas de ocupação e uso dos solos e respectiva opções produtivas e não produtivas, quer das tecnologias de produção adoptadas, quer do meio ambiente, quer do ordenamento do território e dos respectivos fluxos demográficos e de capital.

O objectivo desta minha intervenção é o de analisar a evolução ocorrida nas políticas agrícolas dos países mais desenvolvidos nestas últimas décadas, assim como as suas perspectivas de evolução futura, tomando como referência as políticas agrícolas da UE e dos EUA e baseando-me nos dados da OCDE.

2. Evolução nas últimas décadas

A OCDE publica todos os anos um relatório intitulado “*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*” (<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>), que abrange as agriculturas de 76 países sendo, no entanto, os resultados dos 28 Estados Membros (EM) da União Europeia (UE) apresentados conjuntamente.

Trata-se de um conjunto de agriculturas que representam, actualmente, cerca de 88% do valor acrescentado agrícola mundial e que se encontram localizadas:

- na Europa, o conjunto dos EM da UE, a Islândia, a Noruega, a Rússia, a Suíça, a Turquia e a Ucrânia;
- na América, o Brasil, o Canadá, o Chile, a Colômbia, o México e os Estados Unidos da América (EUA);
- na Ásia, o Cazaquistão, a China, a Coreia, a Indonésia, Israel e o Japão;
- em África, a África do Sul;

- na Oceânia, a Austrália e a Nova Zelândia.

De acordo com os dados publicados em Junho deste ano, cerca de 42% do valor acrescentado agrícola gerado pelos países em causa é da responsabilidade da China, representando as contribuições das agriculturas da UE, EUA, Brasil e Indonésia, respectivamente, 13%, 10%, 6% e 6%

O principal objectivo destas publicações anuais da OCDE é o da avaliação e acompanhamento das políticas públicas agrícolas em vigor, com base na análise do comportamento de um conjunto diversificado de indicadores de suporte das respectivas agriculturas.

Para o efeito, as políticas agrícolas são classificadas em três grandes grupos de acordo com os destinatários das transferências de rendimento por elas geradas:

- produtores agrícolas tomados individualmente;
- produtores agrícolas tomados colectivamente;
- consumidores de produtos agrícolas e agroalimentares.

São os seguintes os principais indicadores de suporte utilizados nesta avaliação das políticas agrícolas:

- Estimativa de suporte aos produtores (ESP)
- Estimativa de suporte aos serviços gerais agrícolas (ESSGA)
- Estimativa de suporte aos consumidores (ESC)
- Estimativa de suporte total (EST = ESP + ESSGA + ESC)

2.1. Estimativa de suporte total

A estimativa do suporte total (EST) mede a totalidade das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas as quais têm vindo a sofrer, em média, uma redução do seu peso no conjunto dos países analisados, tendo o seu valor passado de 1,5% para 0,7% do PIB, entre os triénios de 1995-97 e 2013-15.

A China e a Indonésia foram os únicos países que viram o seu EST em percentagem do PIB crescer de forma significativa, sendo aqueles em que este valor é o mais elevado (4% na Indonésia e 3,5% na China) no triénio 2013-15.

Nos casos da UE e dos EUA, as respectivas EST em percentagem do PIB reduziram-se, entre os triénios em causa de, respectivamente, 1,5 para 0,7% e de 0,6 para 0,5%.

Analisando mais detalhadamente o que sucedeu com as transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas da UE nas últimas décadas, podem-se retirar as seguintes principais conclusões (Quadro 1).

Quadro 1 – Transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas da UE

Preços reais de 2013-15

Transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas	1995-97		2013-15	
	mM de €	%	mM de €	%
Transferências para os produtores tomados individualmente	131,1	90	84,6	87
dos consumidores	74,0	51	20,3	21
dos contribuintes	57,1	39	64,3	66
Transferências dos contribuintes para os produtores tomados colectivamente	11,8	8	11,8	12
Transferências dos contribuintes para os consumidores de produtos agrícolas e alimentares	2,6	2	1,00	1
Estimativa do Suporte Total (EST)	145,5	100	97,4	100
EST em % do PIB	1,5	-	0,7	-

Fonte: OCDE

Primeiro, que o valor a preços reais do EST decresceu 1/3, tendo passado de 145,5 mil milhões de euros, em 1995-97, para 97,4 mil milhões de euros, em 2013-15.

Segundo, que esse decréscimo se deveu exclusivamente à redução verificada nas transferências de rendimento dos consumidores para os produtores tomados individualmente, que passou de 74 mil milhões de euros para 20,3 mil milhões de euros entre os triénios em causa.

Terceiro, que o peso das transferências de rendimento dos contribuintes para os produtores cresceu, ao longo do período analisado de 47 para 78%, representando, actualmente, 2/3 da respectiva EST.

No caso das políticas agrícolas dos EUA a análise do comportamento das respectivas transferências de rendimento, permite-nos retirar as seguintes principais conclusões (Quadro 2).

Quadro 2 – Transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas da UE

Preços reais de 2013-15

Transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas	1995-97		2013-15	
	B de USD	%	B de USD	%
Transferências para os produtores tomados individualmente	36,2	54	37,1	42
dos consumidores	17,4	26	9,9	11
dos contribuintes	18,8	28	27,2	31
Transferências dos contribuintes para os produtores tomados colectivamente	5,9	8	9,0	11
Transferências dos contribuintes para os consumidores de produtos agrícolas e alimentares	26,2	38	41,5	47
Estimativa do Suporte Total (EST)	68,3	100	87,6	100
EST em % do PIB	0,6	-	0,5	-

Fonte: OCDE

Em primeiro lugar, que o valor da EST dos EUA cresceu, a preços reais, entre os triénios 1995-97 e 2013-15, cerca de 28%, mas apesar de tal aumento, este atinge, actualmente, um valor de 87,6 biliões de USD, muito inferior ao da EST da UE (97,4 mil milhões de euros).

Em segundo lugar, que o acréscimo verificado no valor da EST se ficou a dever, quase exclusivamente, ao aumento nas transferências de rendimento dos contribuintes para os consumidores de produtos agrícolas e alimentares, decorrentes dos programas de apoio à alimentação das famílias menos favorecidas.

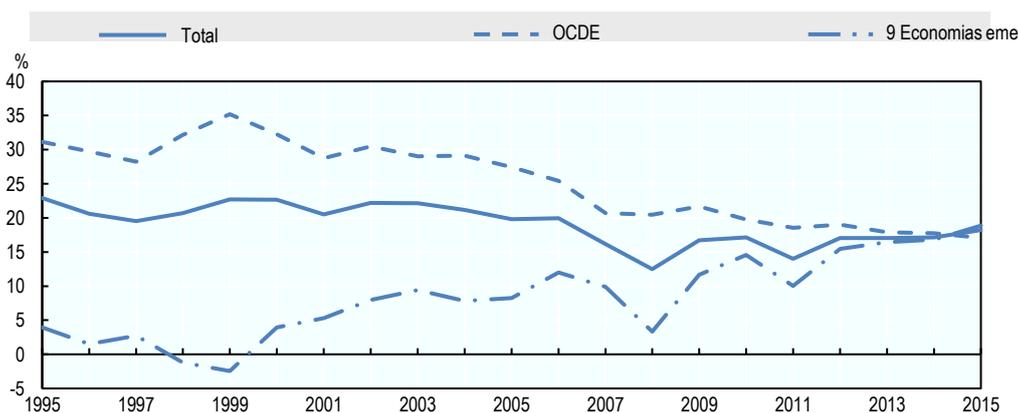
Em terceiro lugar, que no contexto da evolução das transferências de rendimento para os produtores, o peso daquelas que têm origem nos consumidores se reduziu de 26 para 11% e o das que têm origem nos contribuintes cresceu de 36 para 42% do valor total das respectivas EST.

2.2 Estimativa de suporte aos produtores

A estimativa do suporte aos produtores tomados individualmente (ESP) mede as transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas, as quais representaram, nos últimos anos, mais de 70% do valor da EST do conjunto dos países abrangidos pela análise da OCDE.

O valor médio do ESP (%) do conjunto dos países abrangidos pela análise apresentou uma tendência decrescente a qual esconde, no entanto, diferenças muito significativas entre a evolução do ESP (%) dos países da OCDE e dos países com economias emergentes (Figura 1).

Figura 1 – Evolução da estimativa de suporte aos produtores em % do rendimento bruto do conjunto dos países OCDE e das economias emergentes



Fonte: OCDE

De facto, para os países da OCDE no seu conjunto o valor em causa reduziu-se para metade entre 1995 e 2015, enquanto que no caso das economias emergentes verificou-se um seu crescimento desde valores quase nulos, ou mesmo negativos, há duas décadas atrás, até valores que, em média, ultrapassaram em 2015 a ESP (%) dos países da OCDE.

Em média, o suporte aos produtores tomados individualmente atingiu, no triénio 2013-2015, cerca de 17% do valor do respectivo rendimento bruto total (valor das produções + ESP), nível de suporte este que variou de forma muito significativa para os diferentes países analisados:

- sete países (Ucrânia, Vietnam, Nova Zelândia, Austrália, Brasil, Chile e África do Sul) com valores de ESP (%) inferiores a 3%;
- seis países (México, Canadá, EUA, Israel, Colômbia e Cazaquistão) com valores de ESP (%) entre 10 e 13%;
- quatro países (UE, Turquia, China e Indonésia) com valores de ESP (%) entre 19 e 25%;
- cinco países (Japão, Coreia do Sul, Islândia, Noruega e Suíça) com valores de ESP (%) entre 48 e 56%.

A OCDE utiliza, hoje em dia, na sua análise do suporte aos produtores agrícolas tomados individualmente, os seguintes principais grupos de medidas de política agrícola:

- Medidas de suporte de preços, que são aquelas que influenciam o processo de formação dos preços nos mercados agrícolas internos de cada país;
- Pagamentos directos aos produtores que incidem sobre o volume de produção de um dado produto agrícola específico;
- Pagamentos directos aos produtores que incidem sobre os factores da produção com origem exterior às explorações agrícolas (factores intermédios, capital e serviços agrícolas);
- Pagamentos directos aos produtores baseados nas áreas cultivadas, no número de animais e nos rendimentos correntes ou históricos que requerem a existência de produção vegetal ou animal;
- Pagamentos directos aos produtores que não requerem a existência de produção e que são baseados ou não nas áreas cultivadas, número de animais e rendimentos correntes ou históricos.

Tomando como exemplo as políticas agrícolas da UE e dos EUA, os dados publicados recentemente pela OCDE, permitem-nos retirar as seguintes principais conclusões.

O nível de suporte assegurado pela PAC aos produtores agrícolas tomados individualmente reduziu-se nas últimas décadas (Quadro 3), quer em valor absoluto (de 128,3 para 84,6 mil milhões de euros), quer em valor relativo (de uma ESP em % do rendimento bruto agrícola de 53,8 para 19%).

Este decréscimo resultou predominantemente da redução do valor das transferências geradas pelas medidas de suporte de preços (de 73,7 mil milhões de euros, no triénio 1995-97, para 19,9 mil milhões de euros, no triénio 2013-15) e pelos pagamentos directos aos produtores que requerem a existência de produção (de 40,6 mil milhões de euros para 13,3 mil milhões de euros), as quais só parcialmente foram compensadas pelos aumentos verificados nos pagamentos directos aos produtores que não requerem produção (de 0,4 para 39,2 mil milhões de euros).

Quadro 3 – Transferências de rendimento para os produtores agrícolas da UE geradas pelos diferentes grupos de políticas públicas

Preços reais de 2013-15

Políticas agrícolas	1995-97		2013-15	
	mM de €	%	mM de €	%
Medidas de suporte de preços	73,7	57	189,9	24
Pagamentos baseados nos produtos	4,8	4	0,6	1
Pagamentos baseados nos factores de produção	8,8	7	11,6	14
Outros pagamentos directos que requerem produção	40,6	32	13,3	16
Pagamentos directos que não requerem produção	0,4	vd	39,2	45
Suporte total aos produtores	128,3	100	84,6	100
ESP (em % do RB)	33,8	-	19,0	-
CPN	1,33	-	1,06	-
CAN	1,51	-	1,24	-

Fonte: OCDE

Em consequência destas alterações:

- o peso das medidas de suporte de preços reduziu-se, entre os triénios 1995-97 e 2013-15, de 57 para 24%;
- o peso dos pagamentos desligados da produção aumentou de um valor pouco superior a zero em 1995-97 para 45% em 2013-15;
- o coeficiente de protecção nominal (CPN) reduziu-se de 1,33 para 1,06;
- o coeficiente de assistência nominal (CAN) sofreu um decréscimo de 1,51 para 1,24%.

No caso das políticas agrícolas dos EUA, o nível de suporte gerado pelas políticas que incidem sobre os produtores tomados individualmente aumentou ligeiramente em valor absoluto (de 36,2 para 37,1 biliões de USD) entre os triénios 1995-97 e 201-15, mas reduziu-se em valor relativo (de uma ESP em percentagem do RB de 11,9 para 8,8%) durante igual período (Quadro 4).

Esta evolução resultou, no essencial, de um decréscimo das transferências de rendimento resultantes das medidas de suporte de preços (de 16,10 para 9,0 biliões de USD) que foi integralmente compensado por um aumento nos pagamentos directos aos produtores que requerem produção (de 2,6 para 8,3 biliões de USD), ou não (de 7,9 para 10,7 biliões de USD).

Quadro 4 – Transferências de rendimento para os produtores agrícolas dos EUA geradas pelos diferentes grupos de políticas públicas (a preços reais 2013-15)

Preços reais de 2013-15

Políticas agrícolas	1995-97		2013-15	
	B USD	%	B USD	%
Medidas de suporte de preços	16,1	45	9,0	24
Pagamentos baseados nos produtos	0,3	vd	0,4	1
Pagamentos baseados nos factores de produção	9,3	26	8,7	24
Outros pagamentos directos que requerem produção	2,6	7	8,3	22
Pagamentos directos que não requerem produção	7,9	22	10,7	29
Suporte total aos produtores	36,2	100	37,1	100
ESP (em % do RB)	11,9	-	8,8	-
CPN	1,06	-	1,02	-
CAN	1,14	-	1,10	-

Fonte: OCDE

Em consequência destas alterações:

- o peso das medidas de suporte de preços no ESP total passou de 45 para 24% entre os triénios em causa;
- o peso dos pagamentos directos aos produtores requerendo ou não a existência de produção aumentou de 29 para 51% do ESP;
- o coeficiente de protecção nominal (CPN) decresceu de 1,06 para 1,02;
- o coeficiente de assistência nominal (CAN) passou de 1,14 para 1,10.

Estes cinco grupos de políticas agrícolas têm impactos bastante distintos do ponto de vista quer da maior ou menor protecção que exercem sobre a produção nacional, quer da maior ou menor eficiência económica das respectivas decisões de produção e de consumo dos produtos agrícolas e alimentares, quer da maior ou menor sustentabilidade com que são utilizados os recursos naturais pelas actividades de produção (Quadro 5).

Quadro 5 – Impactos potenciais dos diferentes grupos de políticas agrícolas em que se baseia o cálculo da ESP proposto pela OCDE

Políticas agrícolas	Impacto da política agrícola sobre:		
	Protecção dos mercados internos	Eficiência económica	Sustentabilidade ambiental
Medidas de suporte de preços	++++	---	---
Pagamentos baseados nos produtos	+++	--	--
Pagamentos baseados nos factores de produção	++	- / +	- / +
Outros pagamentos directos que requerem produção	+	- / +	+ / -
Pagamentos directos que não requerem produção	0	0	++

Neste contexto, a principal conclusão a retirar da análise da evolução do suporte aos produtores gerados pelas políticas agrícolas da UE e dos EUA, é que esta tem contribuído para uma redução

dos níveis de proteção de que beneficiam as respectivas agriculturas mas, simultaneamente, para a obtenção de ganhos quer de eficiência económica, quer de sustentabilidade ambiental.

3. Perspectivas de evolução futura

É hoje em dia consensual que o principal desafio com que a agricultura irá ser confrontada à escala mundial será o de fazer crescer a produção de bens alimentares de modo a responder adequadamente aos aumentos esperados da população e dos rendimentos disponíveis e às mudanças na respectiva dieta alimentar, crescimento este que se pretende que seja alcançado de forma economicamente eficiente, ambientalmente sustentável e territorialmente equilibrada.

Neste contexto, vai ser indispensável, em minha opinião, que as políticas agrícolas sejam orientadas prioritariamente, para:

- promover a eficiência económica dos sistemas e das estruturas de produção agrícola capazes de virem a ser competitivos e ambientalmente sustentáveis no contexto de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais e de consumidores cada vez mais exigentes;
- assegurar a competitividade económica dos sistemas e das estruturas de produção agrícola que, não podendo vir a ser economicamente competitivos, possam vir a contribuir de forma decisiva quer para um uso sustentável dos recursos naturais, para a biodiversidade e para o combate às alterações climáticas, quer para o reforço do tecido económico e social dos territórios rurais.

Nesta perspectiva considero, de acordo com as recomendações mais recentes da OCDE, que se torna desejável uma reorientação das políticas agrícolas dos países mais desenvolvidos, baseados nos seguintes princípios:

- a eficiência dos pagamentos directos aos produtores deve ser melhorada através de uma definição dos objectivos específicos a atingir (ambientais, sociais e rurais) e de uma mais precisa identificação dos respectivos beneficiários;
- as medidas de suporte de preços de mercado deverão ser progressivamente eliminadas;
- os pagamentos directos baseados nos produtores e nos factores de produção agrícolas deverão ser gradualmente eliminados, ou então, mais claramente associados com objectivos específicos e beneficiários bem identificados;
- as políticas agrícolas devem-se centrar na promoção do crescimento da produtividade, de um uso mais sustentável dos recursos naturais, de uma maior resiliência das famílias dos produtores agrícolas, com base, principalmente, em investimentos nas pessoas, nas infraestruturas estratégicas e nos sistemas de inovação agrícola;
- as medidas de política de gestão de risco devem ser classificadas de forma a diferenciar os riscos normais de actividade económica, dos riscos que podem ser tratados com base em instrumentos baseados nos mercados e dos riscos de natureza catastrófica.

Tomando, mais uma vez, como exemplo as perspectivas de evolução futura das políticas agrícolas da UE e dos EUA, pode-se constatar que as opções futuras poderão vir a ser significativamente diferentes. No caso da UE os pagamentos aos produtores desligados da produção continuarão a ter uma posição dominante no contexto da PAC 2014-2020, enquanto que praticamente desaparecerão

no contexto da *Farm Bill* para o período 2014-18, dando lugar a um peso crescente das medidas de gestão de risco e de estabilização dos preços e dos rendimentos dos produtores agrícolas.

No caso dos EUA as políticas agrícolas passarão a ter como principal objetivo a gestão dos riscos com incidência no rendimento dos produtores agrícolas e cujo apoio direto assume muito pouca importância.

No caso da UE, o apoio direto ao rendimento dos agricultores continuará a constituir o principal objetivo das medidas agrícolas recentemente aprovadas, não passando os instrumentos de gestão de riscos de meras propostas de aplicação facultativa pelos diferentes Estados Membros.

Estas diferenças entre as duas políticas agrícolas em causa podem ser avaliadas com base na comparação quer da legislação produzida, quer dos orçamentos aprovados em relação a estes diferentes tipos de medidas (“Comparative Analysis of Risk Management Tools Supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-2020”)

De facto, se procedermos à comparação da “dimensão” dos textos legislativos referentes às principais componentes das duas políticas agrícolas pode-se constatar que (Quadro 6):

- as medidas de gestão de risco representam na Farm Bill e na PAC, respetivamente, 60 e 1% da legislação aprovada;
- as redes de segurança correspondem a 40 e a 39% dos textos legislativos agrícolas dos EUA e da UE, respetivamente;
- as medidas de apoio direto ao rendimento dos produtores agrícolas, que representa 60% da legislação da PAC 2014-2020, não tem qualquer expressão na Farm Bill.

Quadro 6 - Dimensão dos textos legislativos (%)

	PAC	Farm Bill
Medidas de gestão de risco	1	60
Redes de segurança	39	40
Apoio ao rendimento	60	0

Fonte: Parlamento Europeu

Se esta comparação incidir sobre os orçamentos plurianuais aprovados para os próximos anos no âmbito das políticas agrícolas dos EUA e da UE, as diferenças ainda são mais notórias (Quadro 7):

- a “2014 Farm Bill” com um peso orçamental das medidas de gestão de risco de 47%, das redes de segurança de 23% e das medidas de apoio direto ao rendimento de 0%;
- a PAC 2014-2020 com um peso orçamental das medidas de apoio direto ao rendimento de 72%, das redes de segurança de 5% e as medidas de gestão de risco de 1%.

Quadro 7 - Peso orçamental das Medidas (%)

	PAC	Farm Bill
Medidas de gestão de risco	1	47
Redes de segurança	5	23
Apoio ao rendimento	72	0

Outras medidas	22	30
Total	100	70

Fonte: Parlamento Europeu

Em minha opinião, a “*Farm Bill 2014*” reúne condições muito mais favoráveis do que a PAC 2020 para responder a uma crescente globalização dos mercados agrícolas, uma vez que, dada a volatilidade dos preços e a variabilidade dos rendimentos agrícolas decorrentes de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais, a competitividade futura dos sistemas de agricultura praticados vai depender muito mais das medidas de estabilização de rendimentos e de gestão de risco do que dos apoios ao rendimento ligados ou desligados da produção.

Neste contexto, parece-me urgente que iniciemos desde já um debate sobre esta problemática para que na próxima reforma da PAC se venha a proceder a uma transformação das atuais muito tímidas orientações no âmbito da gestão de riscos, de forma a aproximá-las das que já estão em vigor na política agrícola dos EUA.

Importa, no entanto, sublinhar que, de um ponto de vista orçamental, não vai ser possível manter os atuais níveis de apoio ao rendimento dos produtores em simultâneo com políticas de gestão de riscos em geral e de estabilização dos rendimentos em particular minimamente eficientes.

Significa isto que uma introdução, mesmo gradual, de medidas de gestão de risco capazes de responder de forma eficiente a futuras flutuações nos mercados agrícolas irá necessariamente implicar uma redução nos níveis de apoio aos rendimentos dos produtores atualmente em vigor na UE.

O principal desafio a enfrentar, neste contexto, vai ser o de se proceder à necessária redução no valor dos pagamentos directos aos produtores em vigor sem pôr em causa os apoios públicos indispensáveis para a viabilização dos sistemas de produção e das explorações agrícolas que, não sendo potencialmente competitivas, possam ter um papel decisivo, quer para a sustentabilidade ambiental, quer para a coesão social dos territórios rurais.