

### RELATÓRIO OUTLOOK FÓRUM 2001<sup>(1)</sup>

*Carlos Nayro Coelho<sup>(2)</sup>*

#### 1. Sessão Plenária

##### 1.1. "Highligths" da Palestra da Secretária do USDA, Ann M. Veneman.

###### -Prioridades da nova administração:

a) perseguir uma política comercial agressiva que inclua nova autorização para negociar (Fast Track) uma nova rodada na OMC e a conclusão da ALCA;

b) trabalhar com o Congresso no sentido de fornecer aos agricultores uma rede de proteção (**safety net**) que represente um movimento na direção de uma economia (agrícola) mais baseada no mercado;

c) apoiar a pesquisa e o desenvolvimento para encontrar novas soluções para temas relacionados a segurança nos alimentos (**food safety**), meio ambiente, energia e outros novos usos e

d) avançar em políticas tributárias pró-agricultura e

implementar regulamentos do tipo *senso comum* baseados em evidências científicas.

-Em 1993 muito dos temas que nós debatemos hoje estavam ou apenas emergindo ou não eram ainda vistos na tela do radar; nós entramos na NAFTA e a NAFTA se tornou a maior área de livre comércio do mundo; nós agora somos membros da OMC e adotamos as reformas sem precedentes da Uruguai; a lei agrícola de 1996 alterou os termos do debate sobre os programas de apoio à agricultura; o uso e o impacto das novas tecnologias na informação e na biotecnologia estão transformando muitos setores, incluindo agricultura; a segurança nos alimentos e a BSE estão na mente da maioria dos consumidores em formas não visualizadas poucos anos atrás; a consolidação e as fusões no setor de alimentos estão forçando novas estratégias de produção operações em todas os setores da cadeia alimentar; preços crescentes de energia – a necessidade de uma política nacional de energia – é uma nova preocupação financeira para os produtores, sendo que existe uma crescente viabilidade dos produtos agrícolas tornarem-se uma fonte de energia;

-A economia agrícola americana hoje: a) a economia agrícola americana tem uma história de otimismo temperado com constantes sinais de fraqueza; b) o USDA acaba de liberar as previsões de exportações agrícolas para o ano fiscal de 2001, que devem atingir US\$ 53 bilhões, contra US\$ 49 bilhões obtidos dois anos atrás, mas ainda abaixo de recorde de US\$ 60 bilhões obtidos em 1996; b) existem alguns sinais encorajadores no mercado global de commodities, depois das safras recordes do final dos anos 90, com um melhor equilíbrio oferta/demanda, o que está ajudando na recuperação dos preços; c) a economia mundial está se recuperando depois da crise 1998/99, o que também está ajudando os mercados agrícolas.

(1) Realizado em Washington DC em 23.2 e 24.02.01, sob patrocínio do USDA.

(2) PhD em Economia pela Universidade de Missouri - Columbia e Pesquisador da Secretaria da Política Agrícola do MA.

- A Agricultura americana opera em uma economia globalizada, com alta tecnologia e dirigida para os interesses dos consumidores. Em virtude da atual fraqueza do mercado é importante que em Washington seja feito um trabalho conjunto, nos assuntos importantes para os agricultores e pecuaristas. As taxas de juros e taxas de câmbio flutuam em resposta ao fluxo internacional de capitais e afetam os centros vitais das companhias, independentemente se elas operam internacionalmente. As comunicações via internet estão criando acessos a novas informações em formas que não eram imaginadas poucos anos atrás. E, mudanças na escala de preferência dos consumidores estão criando novos desafios para as instituições de "marketing" existentes e para as formas tradicionais de fazer negócios. As empresas varejistas estão exigindo cada vez mais produtos com características específicas e consistentes, com entrega garantida no prazo definido nos contratos. Essas empresas estão, cada vez mais, assinando contratos de fornecimento diretamente com produtores, para atender aos desejos dos consumidores e para reduzir os custos de comercialização. O potencial da biotecnologia irá trazer mudanças na cadeia alimentar, através de produtos que farão os agricultores mais produtivos e os consumidores mais saudáveis e mais satisfeitos. E, a tecnologia está fornecendo novos instrumentos para reduzir os custos e para proteger o meio ambiente.

-A combinação de globalização, tecnologia e consumidores mais exigentes significa uma integração maior na cadeia alimentar, com ligações mais fortes entre produtores, processadores e varejistas. A evolução do novo sistema alimentar pode ser vista de forma diferente, mas, em última instância, requer novos tipos de relacionamento e novos conceitos. Por outro lado, com a crescente consolidação, os varejistas estão exigindo grandes volumes de produtos "de marca" com alta qualidade. Os processadores estão expandindo as operações com novas linhas de produtos e fazendo fusões para atender às necessidades dos varejistas. Essas forças estão em plena operação no setor de empacotamento de carnes ("meatpacking") e no setor de grãos.

-Ao mesmo tempo, muitos agricultores estão encontrando formas de participar dessas mudanças, melhorando sua estrutura de operação, procurando sincronizar a produção com a demanda do mercado, através do reconhecimento de produtos de maior valor específico e a importância dos produtos de maior valor agregado para a indústria de processamento. Em alguns casos, grandes produtores já têm escala e capital necessários para executar essas mudanças. Em outros, os agricultores estão se juntando em parcerias para criar escala. Por exemplo, pequenos produtores, através de todo o País, estão produzindo com sucesso produtos orgânicos e produtos especiais para atender a nichos de mercado e restaurantes especializados. Na Califórnia existem muitos exemplos de agricultores tirando vantagem de oportunidades de mercado para produtos como "baby carrots" (minicenouras), saladas empacotadas e sanduíches de frutas prontos para consumo.

-Atualmente, os interesses de toda a cadeia de alimentos estão mais alinhados de que nunca. Os varejistas estão conscientes que não podem sobreviver sem os processadores e sem os produtores. Da mesma forma, os agricultores não podem sobreviver sem os processadores e sem os varejistas. Não existe dúvida de que o papel do USDA é executar suas funções tradicionais: proteger vigorosamente os produtores americanos contra competição desleal, garantir a segurança dos alimentos, prevenir e erradicar pestes e doenças e fornecer uma rede de proteção ("safety net") básica para os agricultores.

-Quando se tem em vista a próxima lei agrícola, devemos ter em mente novos enfoques para o desenvolvimento da política. Tradicionalmente, grupos de interesse têm apresentado, de forma independente, sua visão perante o Congresso, freqüentemente com interesses divergentes. O presidente do comitê de agricultura da Câmara dos Deputados, Larry Combest, deu um passo importante através do estabelecimento de um sistema que encoraja grupos de interesse a trabalharem juntos para apresentar propostas para a nova lei agrícola. O próximo passo será trazer grupos de produtores, processadores, atacadistas, varejistas e consumidores para encontrar a melhor proposta para atender ao novo sistema alimentar, dirigido pelos consumidores. A interdependência é a força que deve colocar todos os participantes juntos. Exemplos disso foi o desenvolvimento coletivo das políticas referentes à biotecnologia e a posição do Comitê de Agricultura para a Rodada de Seattle, que refletiu um largo espectro de interesses comuns de produtores, processadores e outros grupos, adotado pelos negociadores americanos.

-Concentraremos nossos esforços, nos meses vindouros, em algumas áreas "chave": a) procurar oportunidades para expandir o comércio, sendo vital para isso a autoridade negociadora ("fast track") para as negociações da ALCA e da OMC; b) o desenvolvimento de novas tecnologias e sua adoção através de pesquisa, extensão e educação estão conduzindo a novos produtos, maior produtividade e melhor meio ambiente; c) nosso sistema de regulamentos não pode ser um fardo adicional na economia agrícola. Por essa razão, os regulamentos devem ser baseados em métodos verdadeiramente científicos, com soluções locais, na medida do possível e d) é importante que os agricultores tenham uma rede de proteção ("safety net"), a qual deve ser, na medida do possível, orientada para o mercado. "Precisamos reconhecer nosso interesse comum na obtenção de uma agricultura e um sistema alimentar saudável e crescente. E, para isso, precisamos trabalhar juntos, se quisermos atender aos desafios do novo milênio".

## **1.2. "Highlights" da Palestra de Mike Moore, Diretor Geral da OMC.**

-As negociações agrícolas que estão acontecendo em Genebra, junto com o comércio de serviços, cobrem a maior parte da atividade econômica do mundo e do emprego. Elas con-

*templam os setores mais tradicionais e os mais inovadores. Em todas essas áreas essas negociações irão moldar o comércio internacional nos próximos anos.*

*-As negociações na área da agricultura e na área de serviços estão indo bem, e, na realidade, muito melhor de que muitos estavam prevendo. Até o momento, 36 propostas foram feitas, cobrindo todo o espectro de assuntos específicos. Nas reuniões mais recentes de negociações foi apresentado um rico conjunto de propostas e nos estimulou positivamente com vistas ao ponto de partida em março. Não há dúvida de que os governos estão seriamente e intensivamente envolvidos – dois terços dos 140 membros da OMC fizeram propostas – e essa negociação, da importância vital, está fazendo todos os progressos que poderíamos esperar dentro das condições atuais.*

*-Essas palavras (condições atuais) são o x da questão. Eu penso que quase todo mundo envolvido aceita a idéia de, mesmo com grande esforço e dedicação, não vai ser possível conseguir um ótimo resultado nessas negociações se não pudermos a uma agenda de negociação mais ampla, ou seja, à nova Rodada. O próximo estágio de negociações está destinado a ser muito difícil, na medida em que se torna necessário que as decisões políticas reduzam as grandes divergências entre as posições. Os argumentos dos diversos países envolvidos falam por eles mesmos, mas a lógica política, por trás da maioria dos participantes, exige a possibilidade de “tradeoffs” mais amplos.*

*-Acredito que qualquer um que deseje que as negociações agrícolas produzam o melhor resultado possível, em um espaço de tempo razoável, tem um forte interesse no lançamento, o mais rápido possível, da nova Rodada da OMC. Na realidade, isso deve ser feito numa base aceitável pelos altamente diversificados membros da OMC. Isso exige flexibilidade e realismo de todos os membros e demanda a visão e a liderança que os EUA deram às negociações passadas. Estou confiante que essa liderança surgirá novamente no futuro.*

*-É difícil enfatizar demais o que está em jogo aqui. Para a economia agrícola americana, os fatos falam por eles mesmos. Os EUA são os maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, contribuindo com 12% do total e 10% das exportações totais do país, sendo que 40% vão para a Ásia. Isto faz com as negociações agrícolas multilaterais sejam tão importantes para os EUA. Para esse país e para outros países orientados para as exportações, as negociações da OMC podem abrir aos mercados em bases mais seguras e previsíveis e assegurar um melhor acesso aos mercados mais dinâmicos no futuro, incluindo os dos países em desenvolvimento, de renda mais elevada.*

*-A Rodada Uruguai lançou as fundações de um sistema de comércio mais orientado para o mercado. Ela estabeleceu um conjunto de novas regras relacionadas com o subsídio à*

*produção e ao comércio, tornou ilegal barreiras não tarifárias e iniciou a redução das políticas de apoio doméstico que causam distorções ao comércio, dos subsídios às exportações e das tarifas. As atuais negociações estão sendo estruturadas nessas boas fundações.*

*-É na área de políticas domésticas de suporte que muito trabalho ainda precisa ser feito. As regras e os compromissos da Rodada Uruguai nessa área são exclusivas para o setor agrícola. Em nenhum outro setor foram acordados compromissos de redução nos programas não cobertos pela caixa verde.*

*-Muitos países fizeram progressos consideráveis na reforma de suas políticas agrícolas domésticas. Os EUA estão trabalhando em reformas adicionais para serem incluídas na nova Lei Agrícola. Outros membros fizeram progressos menores. Para todos os membros da OMC, a Rodada Uruguai mostrou como as políticas domésticas devem ser colocadas em um contexto de um comércio agrícola orientado para o mercado.*

*-Os acordos bilaterais ou regionais não são substitutos. Muito freqüentemente eles deixam a agricultura de fora, por ser muito difícil. E, de nenhuma forma, eles podem fornecer uma estrutura de regras e disciplinas aplicáveis em subsídios ou acesso a mercado além das fronteiras. Somente o sistema da OMC pode fazer isto.*

*-O escopo e a importância do comércio futuro será grandemente expandido com a entrada da China na OMC. A agricultura tem sido um assunto difícil nessas negociações, como usualmente o é. No entanto, o resultado, trazendo o imenso mercado chinês para os direitos e obrigações de um sistema multilateral de comércio, deve valer todos os esforços.*

## **2. Resumo de outras palestras**

### **2.1. Rede de Proteção (“Safety Net”)**

*-As reformas da política agrícola americana ocorreram como efeito das mudanças dramáticas na produção de alimentos, na renda e no emprego do setor agrícola. A mudança básica de direção ocorreu quando a política deixou de utilizar como instrumento básico o controle de área plantada combinada com preços mínimos acima dos preços de mercado para utilizar transferência direta de renda (e, portanto, menos controle de oferta), no mínimo para os produtos de exportação.*

*-Essa evolução na direção de pagamentos diretos ocorreu nos meados da década de 60, quando se reduziram os níveis de preços mínimos de milho, trigo e algodão para estimular a competição dos EUA e, em contrapartida, ofereceu-se pagamentos diretos aos produtores. Um avanço substancial ocorreu em meados dos anos 80, quando os preços mínimos foram fixados em níveis muito elevados (em função de previ*

são de inflação alta e dólar fraco) e, em seguida, foram rebaixados em mais de 25%, com pagamentos diretos novamente oferecidos para os produtores.

-A Lei Agrícola de 1996 ("Fair Act") trouxe mais recursos federais para os produtores do que se não ocorresse mudança na lei, aumentando consideravelmente o número de produtores recebendo cheques do Governo. Esse fato representou o prenúncio de alguns eventos. Uma transição para menores pagamentos, tendo em vista maior disciplina fiscal, foi parte da lei, e veio acompanhada de uma ampla desregulamentação da agricultura, dentro de um cenário muito otimista. Ao invés disso, a política agrícola ficou muito mais custosa em função dos seguintes fatos:

a) O preço mínimo nominal ("loan rate") tem estado muito acima dos preços de mercado, provocando pagamentos nos empréstimos de comercialização (marketing loan payments) de US\$ 1,8 bilhão em 1998, US\$ 5,9 bilhões em 1999 e US\$ 7,6 bilhões em 2000. Antes do Fair Act, os preços mínimos foram rebaixados (lei agrícola de 1985) e mantidos abaixo dos preços de mercado, ainda que com controle de área ("set aside"). Após o Fair Act, os preços mínimos nominais têm sido mantidos fixos, devido a provisões existentes na lei que impedem mudanças nos preços mínimos quando os preços de mercado estão elevados e porque o Secretário de Agricultura usou seu poder discricionário para não rebaixar os preços baseado na regra da média móvel dos preços de mercado;

b) Sob o regime de transferências diretas, os pagamentos aumentaram em 1998 e dobraram nos dois anos subsequentes, renda suficiente para manter a renda média líquida dos produtores no período 1998-2000, acima do período 1991-1995 (US\$ 55,1 bilhões comparado com US\$ 53,7 bilhões), ainda que os mercados tenham sinalizado um período de rendas mais baixas. Diferentemente dos preços mínimos acima do mercado, os pagamentos diretos não estimulam a produção, mas sabe-se que um aumento no nível de liquidez dos produtores (em função dos pagamentos) pode ter algum efeito secundário na produção. Na realidade, menores transferências governamentais teriam sido suficientes para estabilizar a renda dos agricultores, juntos com outros programas em vigor.

c) Os pagamentos de desastre e outros pagamentos foram aumentados nos orçamentos anuais e os subsídios ao seguro agrícola, elevados consideravelmente, pelo Agricultural Risk Protection Act of 2000,

-A longa e vagarosa evolução da política de controle de oferta para alguns produtos não deve parar. Todavia, a política agrícola pós Fair Act é sujeita a desconroles. O atual sistema pode oferecer excesso de suporte, o que deve conduzir a um nível de produção acima das necessidades do

mercado. Com demanda inelástica no curto prazo, isso diminui mais ainda a possibilidade de renda derivada do mercado, reduzindo alguns efeitos da política de suporte e anulando outros. Novos mecanismos precisam ser estudados para colocar certos limites na participação de produtores nos programas de "safety net". Há também a necessidade de reformas no sistema de controle de oferta para aumentar preços, que ainda existe, como no caso do açúcar.

#### -Estimativas de efeitos da "safety net" na produção:

Instrumento	Efeito Estimado(%)
Pagamentos Diretos(AMTA)	0,15-0,25
Subsídios no Seguro Agrícola	0,28-4,10
Pagamentos do Loan Rate	0,68-1,38
Total	1,11-5,73

Como mostra o quadro acima, estima-se que os programas de "safety net" tenham tido um impacto, no período 1998-2000 de 1,1 a 5,7 (dependendo do produto). Embora seja um impacto modesto, considerando a inelasticidade da demanda, estima-se que os aumentos na produção tenham, no curto prazo, acarretado uma perda entre US\$ 3 e US\$ 15 bilhões na renda bruta proveniente do mercado. Nos pagamentos do **loan rates**, 1/3, das transferências foram compensadas por perdas no mercado. Como os custos de produção geralmente aumentam com a produção, a renda líquida foi mais afetada do que a bruta.

## 2.2. Administração de Risco

-Os produtores americanos têm um conjunto de instrumentos, com os quais eles podem gerenciar o risco. A flexibilidade de plantio adquirida com o Fair Act foi largamente utilizada como um instrumento para administrar o risco. Entre os outros instrumentos estão o seguro agrícola (**crop insurance**), o seguro de renda (**revenue insurance**), contratos de produção, contratos de venda antecipada (comercialização), **hedging** no mercado futuro, contrato de opções, integração vertical, diversificação, aluguel de inputs (como terra e maquinaria), liquidez, renda fora da fazenda (**off-farm income**) e produção e práticas culturais.

-Os programas atuais para ajudar os produtores a administrar o risco inclui o Programa Federal de Seguro Agrícola, os pagamentos diretos do Agricultural Market Transition Act (AMTA), os programas educacionais administrados pelo USDA, e programas estaduais. Além disso, o que ajuda suplementar dada pelo Congresso, na forma de pagamentos **ad hoc** para aliviar desastres naturais, fornece **ex-post** é uma forma de reduzir o risco.

-Depois de cerca de um ano de debate o Agricultural Risk Protection Act of 2000 virou lei, em 22 de junho de 2000. O ARPA é um pacote de US\$ 15,3 bilhões para o período 2001

a 2005 que inclui US\$ 8,2 bilhões para serem aplicados em várias modificações nos atuais programas administrados pela Federal Crop Insurance Corporation (FCIC). O ARPA reformou a fórmula de cálculo do subsídio do seguro agrícola e do seguro de renda, aumentando os incentivos “buy up” para todos os níveis de cobertura. Os subsídios nos “premiums” para os níveis de proteção mais elevados foram aumentados de 55/13 para 67/38. A cobertura “meta” passou de 65% para 75%. A partir de 2001, fixou um piso em termos de produtividade passada e futura, de forma que a produtividade, em qualquer ano, não pode ser menor que 60% de que a produtividade daquele produto levada em conta na transição. Essa regra assegura que mesmo que um produtor tenha perda total em um ano, a produtividade usada para aquele ano, para calcular a produtividade histórica, não pode ser menor que 60% da produtividade histórica da região.

**-Novos níveis de subsídios aos premiums:**

Nível de Cobertura	Atual APH(1)	Atual CRC(2)	Nova lei(ARPA)
50/100	55%	42%	67%
55/100	46%	35%	64%
65/100	42%	32%	59%
70/100	32%	25%	59%
75/100	24%	18%	55%
85/100	13%	10%	38%

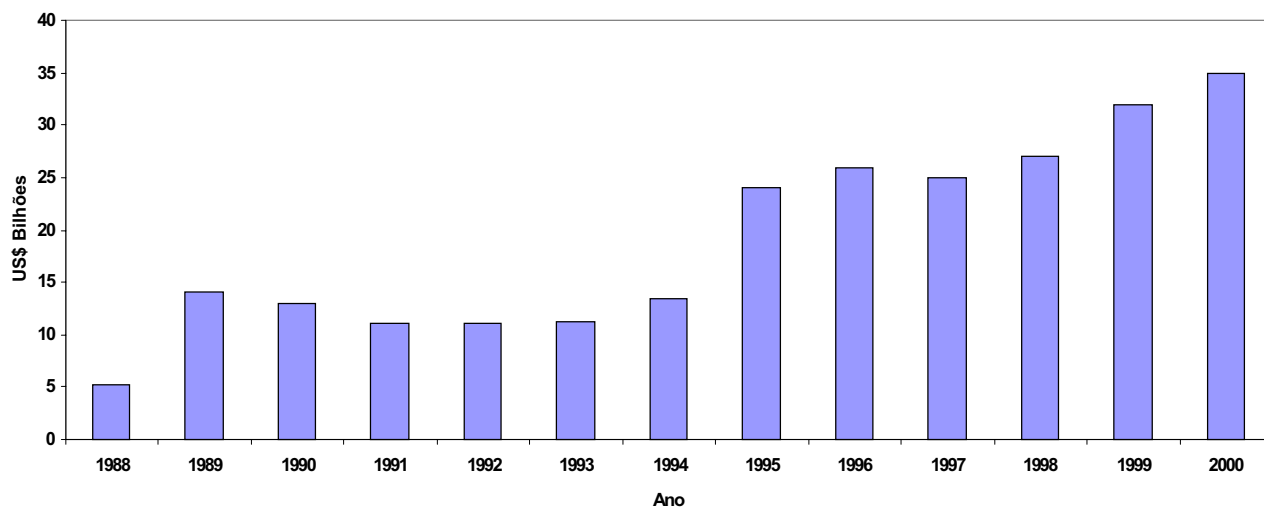
- (1) Actual Production History
- (2) Crop Revenue Coverage

Como pode ser observado no Gráfico, de pouco mais de US\$ 5 bilhões em 1988, os valores cobertos pelo seguro passaram para mais de US\$ 35 bilhões em 2000, sendo o maior salto a partir de 1995, quando ocorreram várias mudanças na legislação e foi introduzido o seguro de renda.

-As Companhias de seguro oferecem uma grande variedade de seguros agrícolas e níveis de cobertura. O básico e tradicional Multiple-Peril Crop Insurance (MPCI) protege contra quedas na produtividade provocadas por desastres naturais. O nível de proteção pode ser selecionado como uma porcentagem da produtividade histórica do produtor. O Crop Revenue Coverage(CRC) protege o produtor contra perdas na produtividade e nos preços.É presentemente oferecido para o milho, soja, sorgo, algodão e trigo em alguns estados e municípios selecionados. A combinação de seguro de produtividade e preço garante que o produtor receberá uma renda mínima, que foi segurada no contrato. A garantia de produtividade é fixada usando-se a Actual Production History (APH), que é a produtividade histórica observada de cada produtor. O Group Risk Protection (GRP) é similar ao básico MPCI, exceto no fato de que a produtividade garantida e as indenizações são baseadas na produtividade do município. Esse programa é atraente para produtores cuja produtividade acompanha de perto a produtividade do município e que operam onde os desastres naturais afetam grandes áreas. Outros programas como o Income Protection (IP) e Revenue Assurance (RA) são oferecidos em algumas regiões. Os premiums para todos esses programas são subsidiados pelo Governo Federal. Todos esses contratos de seguro são privados. O Catastrophic Risk Protection (CAT) é o menor nível de cobertura do MPCI. A parte do premium correspondente ao CAT de todas as apólices do seguro completamente subsidiada pelo Governo, ainda que a maior parte dos produtores paguem uma taxa de administração. Os produtores mais carentes, são dispensados dessa taxa do CAT.

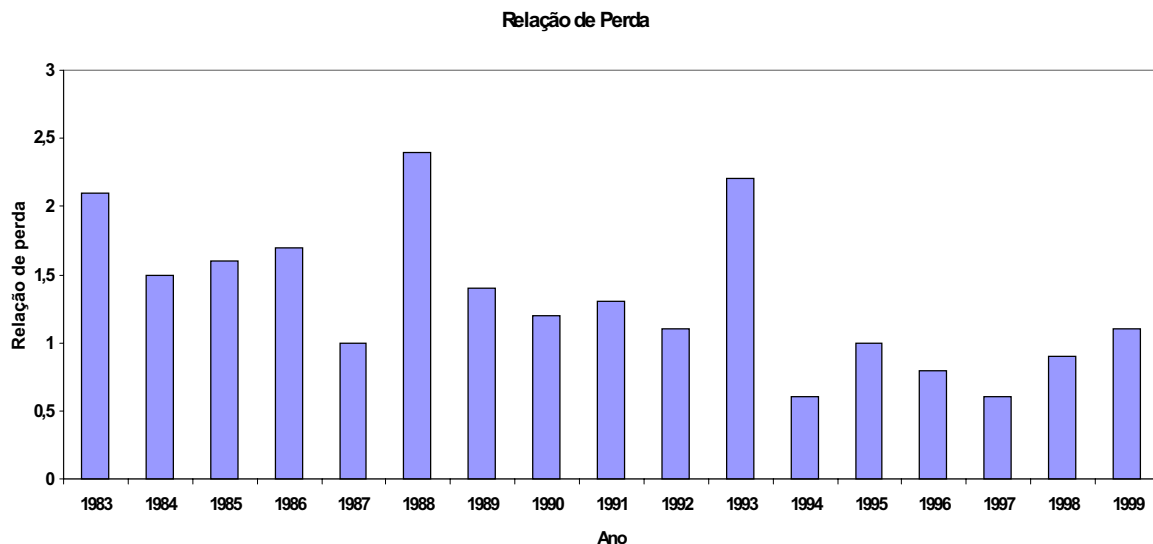
-O seguro agrícola, em suas diversas modalidades, está disponível para mais de 60 produtos. Para os produtos ou áreas não cobertas pelo seguro, os produtores podem aplicar antes do plantio para o **Non Insured Program(NAP)**, que for-

**VALORES COBERTOS COM O SEGURO AGRÍCOLA**



nece uma cobertura similar ao CAT, ainda que não exija taxa administrativa.

-O ARPA alocou US\$ 5 milhões anualmente para treinamento e educação dos produtores em administração de risco.



-Melhoria no Cálculo Atuarial. Com a ampliação e a criação de novas modalidades de seguro observa-se a partir da metade da década de noventa.

-Principais preocupações da Agricultural Risk Protection Act (2000):

- a) numero de produtores usando o seguro agrícola ainda abaixo do esperado;
- b) os níveis mais altos de proteção muito custosos;
- c) muitos produtos não cobertos;
- d) muitas regiões do país mal atendidas;
- e) problemas com perdas seqüenciais;
- f) preocupações com a integridade do programa;
- g) o Noninsured Assistance Program (NAP) não estava funcionando bem;
- h) muitos produtores não estavam lançando mão dos meca-

### 2.3. Comércio Agrícola Mundial

-Somente os subsídios concedidos pela União Européia causam um prejuízo para as demais nações no valor de US\$ 75 bilhões de dólares anuais. Na realidade, apenas três países UE, EUA e Japão – transferem US\$ 120 bilhões de programas de apoio à agricultura. Se forem considerados os outros tipos de transferências (como as pagas pelos consumidores), todas as nações da OECD transferem anualmente mais de US\$ 360 bilhões. Isso é o dobro do valor das exportações dos países não membros da OECD. Os programas de suporte nos países pertencentes a essa organização representam 40% do valor da produção. O custo para os países em desenvolvimento chega a quase US\$ 20 bilhões ao ano. Chegou-se a um ponto em que as nações da OECD não podem mais suportar o custo dessas políticas, nem as nações em desenvolvimento podem mais suportar essas perdas no comércio. O gráfico a seguir mostra o teto da **Aggregate Measurement of Support(AMS)** da UE, Japão e EUA.

-É evidente que os subsídios domésticos à agricultura foram a grande causa do atraso do comércio agrícola, em comparação com o comércio de manufaturados. A recente redução do nível de crescimento da economia mundial torna mais evidente a necessidade vital de uma nova Rodada. As tarifas de importação dos produtos manufaturados. As tarifas médias dos manufaturados caiu de 40%, em meados do século XX, para 4%. No mesmo período, o comércio mundial cresceu 17 vezes, o que certamente contribuiu para o crescimento do PIB mundial em 6 vezes. No mesmo período, o comércio agrícola cresceu apenas seis vezes. Vale notar que a tarifa média nos produtos agrícolas, em torno de 50%, é a mesma que incidia sobre os produtos industriais 50 anos atrás. O gráfico a seguir mostra as tarifas médias da OMC da União Européia e dos EUA depois da Rodada Uruguai.

	MILHO		SOJA	
		Custo/acre		Custo/acre
CRC	160x0,75x2,05=\$246	\$7,53/3,1%	52x0,75x4,80=\$187	\$4,9/2,6%
CRC	160x0,85x2,05=\$279	\$18,7/6,7%	52x0,85x4,80=\$212	\$12,1/5,7%
APH	160x0,75x2,05=\$246	\$5,1/2,1%	52x0,75x4,80=\$187	\$3,3/1,8%
APH	160x0,85x2,05=\$279	\$12,6/4,5%	52x0,85x4,80=\$212	\$8,3/3,9%

160 bushels/acre=Produtividade histórica do milho(APH)  
52 =Produtividade histórica da soja (APH)  
0,75 e 0,85=níveis de cobertura  
\$2,05/bushels e 4,80/bushels= preços assumidos do milho e da soja.

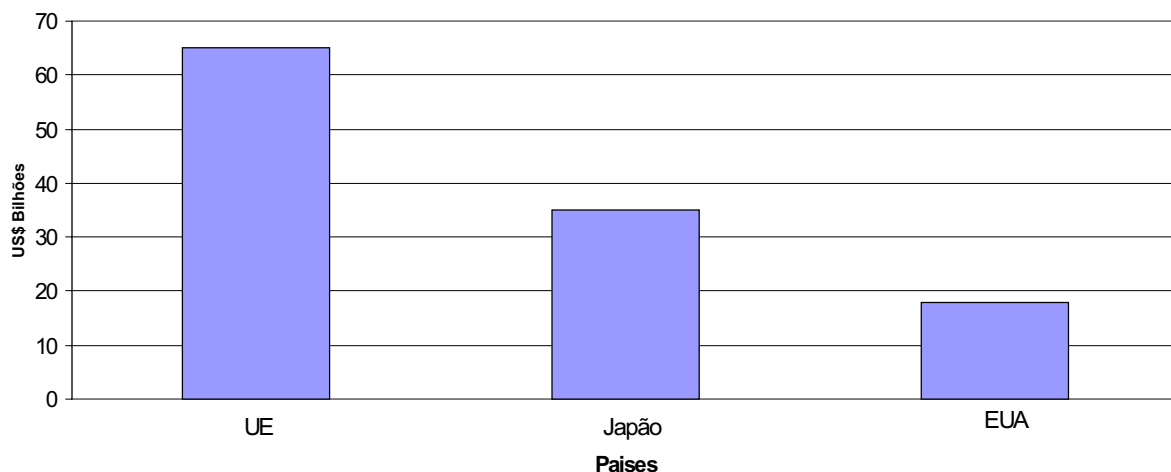
nismos de seguro oferecidos pelo USDA/RMA.

-Exemplo de cálculo do custo de cobertura

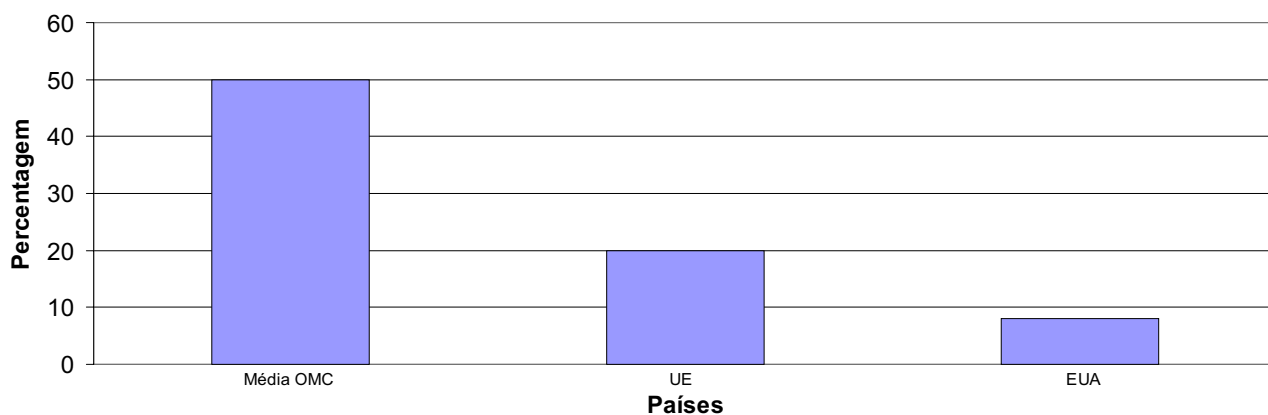
-Principais causas de perdas no Multi-Peril Crop Insurance(MPCI).

- a) seca-37%;
- b) excesso de chuva-33%;
- c) granizo-13%;
- d) geadas-5%;
- e) outros-12%.

### Tetos da AMS



### Média de Tarifas



-A despeito dos compromissos de redução, os subsídios às exportações continuam sendo utilizados em grande escala por alguns países em alguns produtos. No último ano de notificação à OMC, em que os dados estão disponíveis (1998), o valor total desses subsídios concedidos pelos países da OECD totalizaram US\$ 6,6 bilhões. Desse total, US\$ 6 bilhões foram concedidos pela UE, US\$ 300 milhões pela Suíça e US\$ 132 milhões pelos EUA. Dos países da OECD, apenas o Canadá, o Japão, a Coreia, a Nova Zelândia e a Finlândia não notificaram subsídios. Isso, todavia, não reflete a decisão da OMC, de 1998, que definiu o sistema de fixação dos preços do leite no Canadá como sendo inconsistente com as regras da Rodada Uruguai, nem com a decisão de 1999, que considerou também inconsistentes algumas vendas de companhias americanas. O gráfico a seguir mostra quais os produtos que receberam os subsídios.

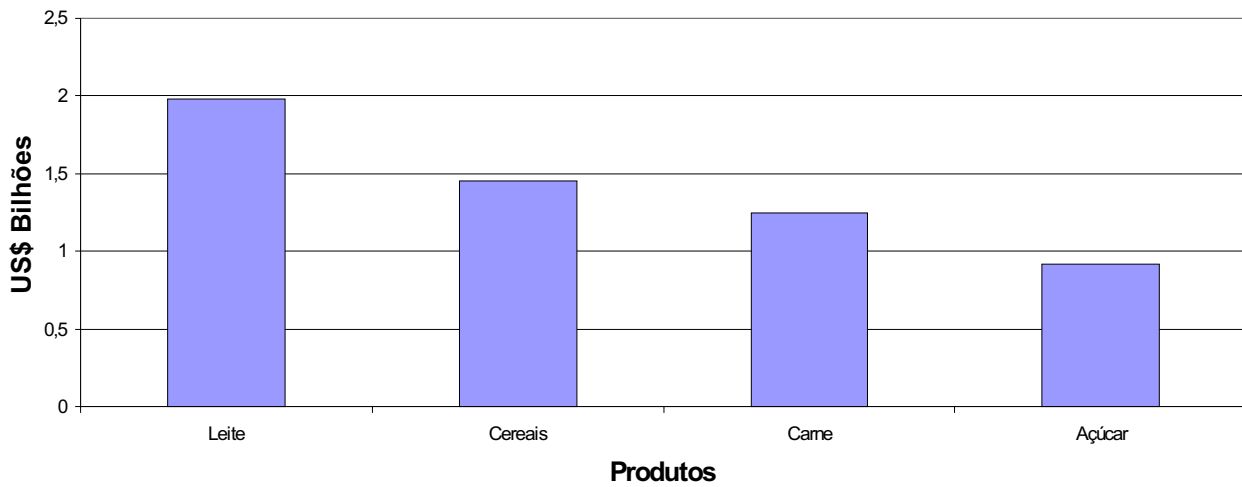
Como pode ser observado, os maiores subsídios às exportações são dirigidos aos produtos lácteos. Os subsídios notificados em 1998 representaram 25% do comércio global de manteiga e queijo e mais de 40% do leite em pó desnatado. Perto de 30% do comércio de carne suína e 13% da

bovina foram afetadas pelo subsídios às exportações, enquanto, no caso do trigo e dos grãos forrageiros, os percentuais chegaram a 10% e 14%.

-Embora os subsídios às exportações tenham sido considerados na Rodada Uruguai como o instrumento de política, que causa distorção ao comércio, mais usado, existem outras medidas que os países adotam para adquirir vantagem competitiva, como o crédito às exportações. Oficialmente, esse crédito pode ser distorcivo porque o país exportador pode oferecer aos importadores condições financeiras favoráveis, que reduzem o preço do produto abaixo dos custos privados do mercado. Embora a Rodada Uruguai não tenha disciplinado o uso do crédito à exportação, os países concordaram em continuar as negociações para se chegar a um acordo sobre o seu uso. Entre 1995 e 1998, o volume de financiamento às exportações dos países da OECD cresceu de US\$5,5 bilhões para US\$ 7,9 bilhões.

-A existência e mesmo o tamanho dos créditos às exportações não são suficientes para se tirar conclusões sobre o seu impacto no comércio. O que determina o impacto nos mer-

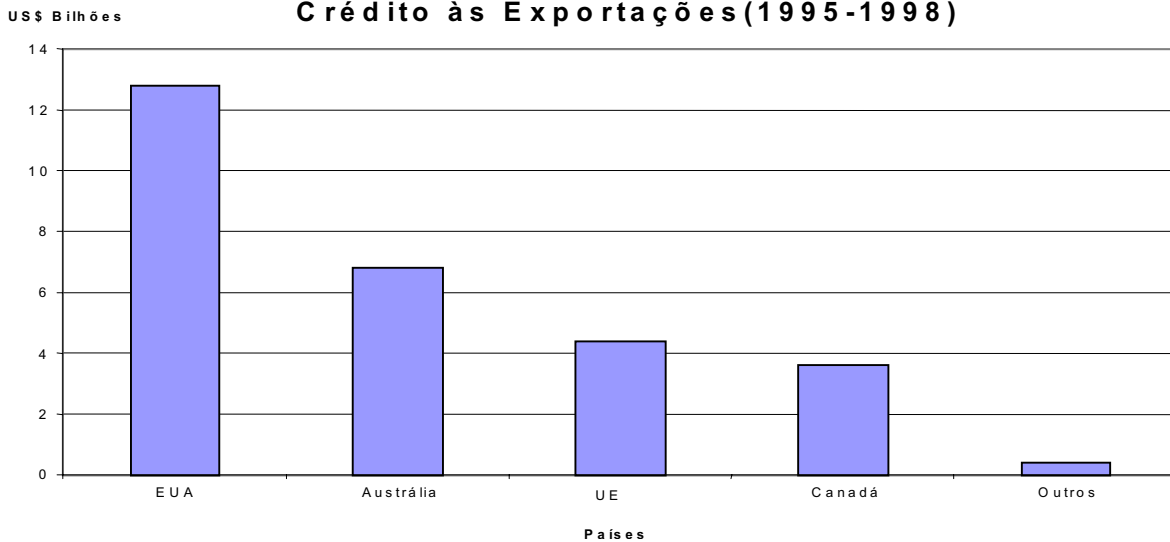
### Subsídios às Exportações



cados não é a sua existência, mas o seu efeito no processo de decisão. Se os programas de créditos governamentais oferecessem os mesmos termos do crédito privado, o crédito oficial não teria efeitos distorcivos no comércio mundial. Nesse sentido o volume de subsídio contido no crédito às exportações (conforme metodologia da OECD) é apenas uma pe-

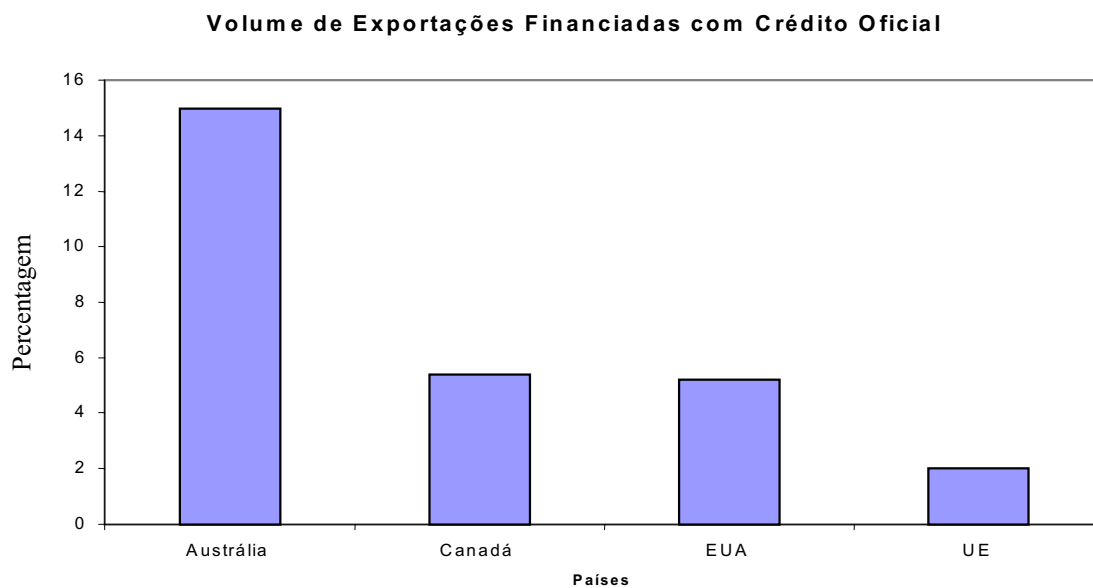
quena porção do valor total do crédito oficial às exportações. Em 1998 ele chegou a US\$ 300 milhões, ou 3,6 por cento do total. Os subsídios concedidos pelos EUA chegaram a US\$ 258 milhões. Dessa forma, os EUA contribuem com menos de 50% do total do crédito e com 85% do subsídio equivalente.

### Crédito às Exportações (1995-1998)





O país cujo maior volume de exportações é financiado com crédito oficial é a Austrália, com 15%, seguido do Canadá, com 5,4%; EUA, com 5,2% e União Européia, com 2,0%.



---

## RELATÓRIO OUTLOOK FORUM 2001

---

Sávio Pereira<sup>(1)</sup>

### 1. Como a Estrutura Agrícola dos EUA Afetaria a Futura Política Agrícola

A estrutura do setor agrícola dos EUA tem mudado através da história. Particularmente importante de uma perspectiva da política agrícola, esta evolução levou-nos a uma estrutura significativamente diferente da existente em 1930, quando a maior parte dos fundamentos da atual política foi estabelecida. O número de produtores estabilizou-se em pouco mais de 2 milhões. A maior parte dos produtores são pequenos e com uma modesta participação na produção anual, mas constituem 75% das terras. Os grandes produtores que constituem os restantes 25% das terras produzem mais de 60% da agricultura comercial. Quase 65% de todos os produtores em operação não têm na agricultura sua principal ocupação, ou são aposentados ou adotaram o estilo de vida rural. A tipologia do USDA é uma das formas de caracterizar a estrutura agrícola dos EUA, hoje.

A tipologia do USDA identifica 5 grupos de pequenos produtores familiares (vendas abaixo de US\$ 250 mil ao ano) e dois grupos de grandes produtores familiares, mais os produtores não familiares:

- **MINIPRODUTOR:** qualquer propriedade com vendas inferiores a US\$ 100 mil, com ativos totais menores que US\$ 150 mil e chefes de família rural com renda inferior a US\$ 20 mil;
- **APOSENTADOS:** pequena propriedade cujo operador é um aposentado
- **ESTILO DE VIDA:** pequena propriedade cuja principal ocupação do operador não é a produção agropecuária;
- **PEQUENO PRODUTOR / BAIXA RECEITA:** pequenos produtores com outra atividade cujas vendas são inferiores a US\$ 100 mil;
- **PEQUENO PRODUTOR / ALTA RECEITA:** pequenos produtores com outra atividade cujas vendas se situam entre US\$ 100 e 250 mil;
- **MÉDIO PRODUTOR:** com vendas entre US\$ 250 e 500 mil;

- **GRANDE PRODUTOR:** com vendas superiores a US\$ 500 mil
- **EMPRESAS RURAIS:** produção não familiar ou em cooperativas.

Tradicionalmente, os produtores mais ativos no debate de política agrícola são aqueles que produzem as conhecidas “commodities” dos “programas” (trigo, forrageiras, algodão, arroz, açúcar, lácteos, amendoim) iniciados pela legislação do New Deal e que é a base da legislação atual. Examinando os produtores sugeridos pela tipologia do USDA, observa-se que os pequenos produtores familiares são provavelmente mais especializados na produção de produtos fora dos programas, particularmente gado de corte, que freqüentemente necessita menos mão-de-obra, e é mais compatível com os aposentados e com os que têm outros trabalho. Produtores com o maior cacife no debate sobre política agrícola são aquelas famílias que se dedicam exclusivamente à agricultura e não são aposentados, de limitados recursos e nem têm a atividade como estilo de vida. Empresas rurais podem participar dos programas federais, mas são em torno de 40 mil e representam somente 2% de todos os produtores.

Produtores que se dedicam profissionalmente à agropecuária são, aproximadamente, um terço do total de 2,1 milhões. Enquanto a maior parte destes 750 mil produtores têm seu interesse focado nos programas de commodities, existem diferenças entre eles, que são a chave para entender suas preferências em termos de política agrícola. É significativo que, dentro de uma mesma categoria da tipologia do USDA, os produtores incorram em diferentes custos de produção. Os mais competitivos em termos de custo são o maior suporte para a atual política agrícola. As preferências por diferentes tipos de políticas estão relacionadas com o seu impacto sobre as operações dos produtores.

Uma análise dos diferentes custos de produção do trigo nos dá uma boa ilustração das diferentes posições financeiras entre os produtores. Considera-se aqui somente os produtores especializados no trigo e que respondem por um terço da produção americana. Os custos incluem os desembolsos na produção anual mais uma depreciação, além do gerenciamento e a mão-de-obra familiar. Com uma visão de longo prazo na sua viabilidade econômica, existem claramente três posições diferentes entre os 35.000 mil produtores de trigo nos EUA. Supondo um índice 100 de receita

---

<sup>(1)</sup> Técnico da Secretaria de Política Agrícola do MA.

do produtor, temos a seguinte situação: (I) os mais eficientes cobrem seus custos de produção, isto é, seu custo é menor do que 100; eles são 35% de todos os produtores de trigo e produzem 50% das lavouras especializadas e recebem perto de 50% dos pagamentos federais; (II) no outro extremo estão os de baixa eficiência, que tem seus custos em 150 ou mais; eles são 33% dos produtores e respondem por 14% da produção; outras fontes de renda ou pagamentos são necessários para sua viabilidade; (III) os produtores de média eficiência têm seus custos entre 100 e 150, representam um terço dos produtores e da produção e estão próximos da viabilidade financeira.

Essas diferentes estruturas de produção têm uma significativa importância na política agrícola, freqüentemente negligenciada. A maioria das análises são feitas a partir dos dados agregados, como se todos tivessem o mesmo custo. Produtores eficientes tendem a ser favoráveis a políticas que não limitem sua produção. Os pagamentos diretos permitem retornos que excedem seus custos marginais, induzindo-os a uma produção além daquela que seria maximizada pelo mercado. Produtores com altos custos de produção, os ineficientes, tendem a preferir os controles de oferta. Esses produtores poupam proporcionalmente mais que seus vizinhos de baixo custo por acre não plantado, simplesmente porque seus custos são muito elevados. E quando existe restrição na oferta, os preços tendem a subir, cobrindo seus custos de produção. Os pagamentos diretos sem controle da produção penaliza-os, relativamente aos de baixo custo, porque seus custos são rígidos, além de os preços de mercado tenderem a baixa, com os eficientes produzindo mais. O pagamento do governo podem ou não compensar seus altos custos.

Essas diferenças de custo são particularmente importantes para o debate que está emergindo sobre a nova lei agrícola. Existe a expectativa de que os produtores de baixo custo prefiram o enfoque dado pela Lei Agrícola de 96, enquanto os de alto custo preferem o retorno ao controle de oferta das leis anteriores.

No caso do Programa de Conservação de Reservas, a experiência nos EUA tem sido de que os grandes produtores profissionais deixarem pouco de sua área dentro do CRP. Por outro lado, os fazendeiros que são aposentados ou não têm a agricultura como sua principal ocupação, respondem por 40% da área no programa.

Os EUA não estão sozinhos neste dilema sobre as diferentes preferências por políticas agrí-

colas. Os países da União Européia têm o mesmo dilema entre os mais e os menos eficientes economicamente. Essas diferenças podem explicar um sentimento europeu em favor da “multifuncionalidade”, que é uma noção segundo a qual os produtores poderiam ser compensados por produzir algo além de grãos ou carnes, mesmo que seja difícil qualificar a natureza desses bens (valores culturais, vida campestre etc.). Presumivelmente, se esses pagamentos forem suficientemente altos, os produtores, de alto custo podem ser isolados do problema, quando os preços caírem abaixo de seu custo de produção. Algum suporte desta natureza, conhecido aqui com pagamentos “verdes”, pode estar sendo pensado.

## **2. Até que Ponto a Lei Agrícola de 1996 Funcionou bem?**

### **Olhando Através da Penumbra**

. Facções políticas dominaram o ambiente econômico desde a aprovação da Lei Agrícola de 1996

. A percepção pública da lei foi quase totalmente moldada pelos políticos

. Criticada fortemente por alguns – baixos preços e outras dificuldades do setor rural – mas com muitos pontos de vista bastante populares, alguns propõem sua continuação

. A questão de hoje: como explicar esta disparidade? Respostas encontram-se na economia do setor

### **Reverendo a Performance Econômica dos anos 90**

. Período prolongado de crescimento econômico mundial – persistente aumento na demanda de alimentos

. Raras adversidades climáticas reduziram a oferta

. Resultado: bolso cheio – recorde de preços

. A Lei Agrícola passou neste ambiente de “boom” – continuou-se uma evolução iniciada em 1985

- Fim dos velhos programas
- Iniciam-se os pagamentos garantidos
- Continuam os “loans”

. Produtores em todo o mundo respondem aos altos preços – oferta cresce rápido – 1996, 1997, 1998

. Ao mesmo tempo, ocorre um choque econômico – colapso de economias regionais – sua expansão para outras regiões – estoques crescem, preços caem

. Pressões políticas aumentam antes das eleições de 1998

- Discurso sobre “crise” agrícola começa
- Primeira ajuda “ad hoc” – us\$ 5,9 bilhões
- E em 1999, mais us\$ 9,3 bilhões e 2000 mais

US\$ 7,1 bilhões

- . Uma “disconexão” entre a lei e a realidade torna-se aparente;
  - Preços baixos persistem – crítica à lei intensifica
  - Área/produção cresce – seca em algumas áreas
  - Preço de terra/rentabilidade cresce
  - Balanço financeiro sobre pressão

. O que explica isto?

- LDP e a estrutura do setor agrícola
- O nível dos “loans rates” relativo ao custos variáveis dos produtores comerciais
- Pagamentos extras de us\$ 22 bilhões

. Produtores comerciais (vendas acima de us\$ 250 mil)

- Altas produtividades – baixos custos unitários
- Bons preços
- Boas margens
- Pressão para aumentar produção

. Preços baixos usados como justificativa para mais subsídios – círculo vicioso

. Dilema – como terminar o ciclo? como definir a futura política?

. Até que ponto a lei agrícola de 1996 funcionou bem?

- Depende do seu conceito de lei
  - . Pagamentos diretos – flexibilidade total
  - . Garantia de preços – sem controle da oferta
- Performance explicada pela economia em geral
- Lembremos que uma lei agrícola como uma média para todos não reflete a realidade do setor
- Provavelmente, devemos nos posicionar para **uma definição e separação de política agrícola para a produção comercial de alimentos “vis-à-vis” uma política de desenvolvimento rural**