

# DEVE SUBSIDIAR-SE A AGRICULTURA?

## **ANTÓNIO CIPRIANO PINHEIRO**

PROFESSOR EMÉRITO DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA

## **JOSÉ PIMENTEL DE CASTRO COELHO**

PROFESSOR ASSOCIADO COM AGREGAÇÃO DO INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

Os subsídios agrícolas podem, genericamente, ser definidos como apoios que são concedidos aos agricultores pelos governos (contribuintes) e/ou pelos consumidores, para incentivar ou suportar a produção de bens alimentares, fibras, energias, etc. Os objectivos principais visados com estes apoios são os de controlar os preços e gerir a oferta daqueles produtos, assegurando um rendimento estável e equitativo aos agricultores e consequentemente limitar a dependência externa de alimentos.

Quando nos referimos aos subsídios agrícolas estamos a falar de uma gama de medidas muito distintas no seu alcance e consequências. Simplificadamente, podemos agrupar os subsídios agrícolas em três grandes categorias:

- a) Medidas de Suporte de Preços de Mercado (SPM) são formas de manter os preços mais altos do que os que se formariam sem intervenção do Estado (através, por exemplo, de medidas de protecção na fronteira e de intervenção no mercado – preços mínimos garantidos) e o seu efeito pode ser medido pela diferença entre os preços que se formam no mercado interno e os preços mundiais dos mesmos produtos. O SPM corresponde a uma transferência de rendimentos dos consumidores para os produtores e foi a forma dominante, quase exclusiva, de apoio na PAC até 1992.
  
- a) Pagamentos directos (do Estado aos agricultores) ligados à produção – nesta categoria incorporam-se os pagamentos baseados na quantidade produzida, os pagamentos baseados no

uso de factores de produção e os pagamentos baseados na área semeada/número de animais. Com este tipo de pagamentos a política de apoio aos agricultores deixa de ser paga pelos consumidores e passa a ser paga pelo estado, logo pelos contribuintes. É um modo mais transparente de suportar os rendimentos agrícolas do que o SPM, no sentido em que se sabe agora exactamente quanto se está a transferir, em cada ano, e para quem (agricultores, regiões, sectores da produção agrícola, etc.).

- c) Pagamentos directos desligados da produção – nesta categoria incluem-se os pagamentos baseados no histórico de ajudas, os pagamentos baseados em restrições ao uso de factores de produção e os pagamentos baseados no nível global de rendimento da exploração. Este tipo de pagamentos permitem-nos não só alcançar uma separação relativamente à quantidade produzida (diferença face ao SPM e aos pagamentos baseados na quantidade produzida), mas também relativamente tipo de produção a que o agricultor se dedica (diferença face aos pagamentos baseados na área semeada/número de animais). O produtor fica assim livre de tomar as suas decisões de produção tendo em conta apenas o preço de mercado dos diversos produtos. Os efeitos ambientais por via da pressão para a intensificação também desaparecem. Todavia aparecem outros, relacionados com o potencial abandono de terras marginais, em que a melhor opção (quando desaparece a obrigação de produzir ou pelo menos de semear como contrapartida da ajuda) é a do abandono. No sentido de evitar alguns efeitos negativos deste tipo de pagamentos, desenvolveram-se algumas regras de condicionalidade na atribuição das ajudas, relacionadas com a obrigação do agricultor manter a terra em boas condições agrícolas e ambientais.

Os sucessivos acordos na Organização Mundial do Comércio (OMC) têm vindo a acelerar as reformas das políticas agrícolas dos diversos Estados signatários, no sentido de:

- Reduzir o nível de apoio.
- Alterar a composição do apoio, passando das formas mais distorcedoras do mercado (SPM, pagamentos baseados na quantidade produzida ou baseados na utilização de factores de produção) para as menos distorcedoras (pagamentos baseados no histórico de ajudas, em restrições ao uso de factores de produção, ou no nível global de rendimento da exploração), passando pelas intermédias (pagamentos baseados na área semeada/n.º de animais). Estes três tipos correspondem, no vocabulário da OMC, a três “caixas”: a caixa amarela, a caixa verde e a caixa azul, respectivamente. Os pagamentos da caixa verde têm sido excluídos do cálculo do nível de apoio para efeitos da definição de compromissos em matéria de redução do nível de apoio.

Para muitos, é uma heterodoxia colocar a pergunta se se deve ou não subsidiar a agricultura. Mas, por alguns instantes imaginemos que seria possível abolir toda a espécie de subsídios directos e indirectos à produção e à exportação de produtos agrícolas e abolir todas as barreiras alfandegárias ao comércio destes produtos, em todos os países do mundo. Haveria mais ou menos produção? Os recursos naturais seriam melhor, ou pior, aproveitados? Quem ganharia e quem perderia?

Nesse mundo idealizado cada agricultor produziria, apenas, os produtos para os quais teria vantagens comparativas, o mundo tenderia a especializar-se, produzindo-se em cada região em conformidade com as suas condições edafo-climáticas, isto é, produzir-se-ia aquilo que o solo e o clima permitiriam que se produzisse com o mínimo sacrifício dos recursos naturais. Nestas condições os preços internacionais dos produtos

## É óbvio que os subsídios

são bons para, pelo menos, quem os recebe.

Quando estava no início, a PAC conseguiu alcançar uma estabilidade nos mercados europeus no período do pós-guerra.

Muitos afirmam que isso criou uma plataforma de crescimento por todo o continente e pelo resto do mundo.

tenderiam a reflectir os custos reais em recursos humanos e naturais. Assim, os consumidores pagariam o custo real dos recursos e, no limite, os preços nos países importadores e exportadores difeririam apenas pelo custo de transporte.

Certamente que nesse mundo ideal quem perderia seriam os países ricos, os que têm possibilidades de dar subsídios fazendo com que os seus agricultores produzam produtos em regiões onde têm custos de tal modo elevados que não poderiam, sem ajudas, competir em mercados totalmente abertos. Por outro lado, os países que hoje são pobres não seriam tão pobres se tivessem podido exportar os produtos para os quais têm vantagens comparativas naturais.

Na ronda negocial de Doha da Organização Mundial do Comércio, OMC, em 2001, muitos países em desenvolvimento mostraram-se contra os subsídios agrícolas da União Europeia e dos Estados Unidos da América, argumentando que os elevados subsídios faziam baixar artificialmente os preços agrícolas, deprimindo injustamente os pequenos agricultores e contribuindo para a manutenção da pobreza em muitos países em desenvolvimento. Os subsídios à agricultura fazem diminuir os custos relativos nos países subsidiados, tendo como efeito principal a descida dos preços internacionais dos produtos agrícolas.

Por outro lado, um pequeno número de grandes empresas no ramo do agro-negócio tem aumentado o seu domínio no comércio e distribuição de alimentos. A especulação no mercado de futuros das *commodities* tem feito aumentar a volatilidade dos preços. Isto tem prejudicado os pequenos agricultores que, em geral, não ganham com o aumento dos preços e perdem quando eles baixam devido às importações. As regras da OMC não parecem consequentes com o objectivo de reduzir a fome. Se na verdade o objectivo é diminuir a fome, então não deve permitir-se que existam regras de

mercado que impeçam que os países em desenvolvimento tirem proveito das oportunidades que têm para se desenvolver.

Concordamos com os que afirmam que *os subsídios à agricultura podem ser impeditivos do progresso e abrandar o crescimento económico se forem usados sem um objectivo específico e sem uma data para terminar*. Sendo os recursos naturais cada vez mais escassos é importante que os agentes económicos sejam, cada vez mais, estimulados a produzir mais com menos recursos. Alguns subsídios tendem, objectivamente, a desincentivar os produtores de aumentar a eficiência desviando a atenção da melhor afectação dos recursos para a melhor maneira de captar subsídios. Deste modo, muitos acabam produzindo menos usando mais recursos. Por exemplo, se um fertilizante for subsidiado, os agricultores podem usar mais adubo do que o necessário, gerando, para além do desperdício de adubo externalidades negativas pela poluição que o excesso de adubo, vai causar.

Há muitas razões de ordem económica, social e estratégica, pelas quais os países subsidiam a agricultura, mas a mais invocada e defendida é porque é a principal fonte de subsistência dos povos.

Para uma melhor avaliação, do papel dos subsídios, parece-nos útil fazer uma listagem dos benefícios e dos malefícios mais frequentemente apontados aos subsídios.

### OS PRÓS (BENEFÍCIOS)

- 1) Sistemas agrícolas evoluídos e estáveis – os subsídios podem ajudar os agricultores a manterem as suas explorações/empresas modernas e viáveis, incentivando o uso dos últimos equipamentos e tecnologias existentes no mercado.
- 2) Estabilização de preços e rendimentos – os subsídios podem ajudar a eliminar ou mitigar os picos de

preços em anos de baixa ou excessiva produção, mantendo um preço estável para um cabaz alimentar básico.

- 3) Minimizações do risco – tratando-se de actividades ao ar livre, com elevado grau de risco, os subsídios aos seguros agrícolas, são uma forma eficaz de minimizar os riscos das actividades agro-pecuárias.
- 4) Contribuição para o avanço da ciência e a preservação da biodiversidade – os subsídios estão na génese do desenvolvimento e da exploração de muitas produções novas ou alternativas, como as culturas energéticas destinadas à produção de bioetanol, biodiesel, etc., ou as culturas biológicas, bem como da preservação do cultivo e/ou exploração de espécies e raças autóctones.
- 5) Reserva estratégica e segurança alimentar – os subsídios podem ajudar a manter um nível mínimo de auto-suficiência alimentar.

### OS CONTRAS (MALEFÍCIOS)

Alguns dos malefícios primários normalmente associados à ideia de eliminação dos subsídios agrícolas são:

- 1) Fardo orçamental – os subsídios são pagos pelos contribuintes, que também são consumidores, pelo que no final da conta não é claro se a “refeição” foi cara ou barata.
- 2) Iniquidade económica e social – nos países mais desenvolvidos o sector agrícola representa cerca de 3-5% do PIB e 5-10% do emprego, sendo que, por via dos subsídios, se apropria de uma fatia claramente superior do bolo orçamental dos respectivos Estados. Acresce que nesses mesmos países, mais de 80% do total dos subsídios agrícolas é destinado a menos de 20% das explorações agrícolas.

- 3) Não são amigos do ambiente – os subsídios, particularmente quando são directamente ligados à quantidade produzida, podem induzir a adopção de práticas (monocultura, fertilização, protecção das culturas, rega, etc.) antagónicas à protecção ambiental e à eficiência de utilização e conservação de recursos.
- 4) Distorcem os mercados e a economia mundiais – é claro que os subsídios não podem ser dados a todos. Assim sendo, há os que deles beneficiam e os que não. Há uma convicção mais ou menos generalizada de que os subsídios atribuídos aos agricultores europeus e americanos penalizam os agricultores africanos e asiáticos. A grandeza destes impactos negativos sobre os agricultores dos países importadores é tanto mais sentida quanto mais livre e aberto for o comércio, maior for a diferença técnico-económica relativa face aos produtores exportadores e maior for o peso económico e social do sector agrícola no respectivo país. Em muitos países africanos, o peso do sector agrícola na economia e no emprego situa-se entre os 50% e os 80%.
- 5) Não incentivam a eficiência – preços artificialmente elevados e/ou factores de produção subsidiados tendem a desincentivar a eficiência dos agricultores.

## CONCLUSÃO

Muitos países ricos concordam que o ganho dos seus produtores agrícolas representa um prejuízo para os consumidores e contribuintes internos, bem como para os produtores agrícolas dos países pobres, na medida em que eles não só são capazes de abastecer o seu próprio mercado, como ainda lançam os seus excedentes nos mercados dos países pobres a preços muito baixos, com os quais os produtores locais não podem competir. Além disso, quando os produtores dos países em desenvolvimento tentam exportar para os países ricos, eles estão, na verdade, competindo com agro-indústrias subsidiadas. A ministra do Comércio britânica, Patricia Hewitt, disse que a Europa "deve acabar com os nossos espantosos subsídios agrícolas que distorcem o comércio e fazem com que seja impossível que os produtores dos países em desenvolvimento sobrevivam". Ela disse que "acabar com os subsídios ajudaria a tirar centenas de milhares de pessoas da pobreza".

Todavia, no plano contrário, é óbvio que os subsídios são bons para, pelo menos, quem os recebe. Quando estava no início, a PAC conseguiu alcançar uma estabilidade nos mercados europeus no período do pós-guerra. Muitos afirmam que isso criou uma plataforma de crescimento por todo o continente e pelo resto do mundo. A ser assim, muitos são os que pensam que os países pobres devem ter o "direito de proteger" suas indústrias novas: "os países ricos não chegavam onde estão hoje sem barreiras ao comércio. Não é nada razoável e altamente destrutivo esperar que os países em desenvolvimento operem sem nenhuma protecção contra indústrias estrangeiras fortes".

Em síntese, é impossível saber como estaria o mundo, hoje, se a agricultura não tivesse recebido subsídios de qualquer espécie, mas fica a interrogação: será que no cômputo geral estaria pior?

&gt;&lt;