Farm Bill 2014

MAIS RETROCESSOS DO QUE AVANÇOS

Luiz Claudio Carmona*

NO DIA 7 de fevereiro último, foi sancionada a nova Lei Agrícola Americana, mais conhecida como Farm Bill. A primeira Lei Agrícola Americana foi aprovada em 1933, durante a Grande Depressão, como forma de apoiar os produtores frente aos baixos preços dos alimentos.

Em 1996, ocorreram mudanças importantes na lei, com a substituição das políticas de formação de estoques governamentais por programas de garantia de renda aos produtores. A mudança foi um avanço do ponto de vista orçamentário, mas a concessão de subsídios aos produtores alcançou níveis recordes entre 1999 e 2001. Como resposta às distorções causadas por estes subsídios, o Brasil iniciou, em 2002, o vitorioso painel do algodão contra os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Na Farm Bill, os gastos anuais previstos chegam a US$ 95 bilhões, sendo que 79% deste total correspondem ao programa social de ajuda alimentar e 14%, às políticas de apoio para as *commodities*.

A seguir, são apresentadas as principais mudanças ocorridas na nova lei e seus possíveis impactos na agricultura brasileira.

Pagamentos diretos

O programa de pagamentos diretos foi criado em 1996, como forma de indenizar parcialmente os produtores pela diminuição da concessão de subsídios após a extinção de outro programa de apoio. No entanto, os pagamentos diretos perderam apoio político nos últimos anos, porque os produtores recebiam os pagamentos mesmo com o setor agrícola passando por um período de grande prosperidade. Em 2012, o total repassado aos produtores agrícolas com este programa foi de US$ 4,1 bilhões.

Assim, a nova lei eliminou este programa para todas as *commodities*, exceto para o algodão, no qual estão previstos pagamentos transitórios por mais dois anos nos condados onde o novo programa de seguro de receita para o produto ainda não estiver disponível. Apesar da perda de apoio político, os pagamentos diretos tinham a vantagem de ter baixo potencial distorcivo, pois não estavam vinculados à produção corrente.

Programa de garantia de preço mínimo

Foi aprovada a manutenção do programa de garantia de preços mínimos, conhecido como Marketing Loans. Todos os preços mínimos foram mantidos, com exceção do algodão, cujo preço mínimo será reduzido até certo limite caso o preço médio de mercado do produto nos dois anos anteriores fique abaixo deste valor.

O programa encontra-se praticamente inoperante atualmente, já que os preços agrícolas atuais estão em patamares muito acima dos preços mínimos. Apesar de ter sido condenado no painel do algodão, o programa não tem o poder de distorcer o mercado no cenário atual, mas pode tornar-se muito nocivo se os preços do mercado caírem significativamente. Em 2012, o total repassado aos produtores pelo programa foi de US$ 115 milhões, enquanto o seu recorde deu-se em 2000, com US$ 6,5 bilhões.

Programas contracíclicos

Até a lei anterior, os produtores podiam optar por um dos dois programas de pagamentos contracíclicos em vigor, o de Counter-cyclical Payments (pagamentos contracíclicos, em tradução livre), baseado em preço, e o de Average Crop Revenue Election (eleição da receita agrícola média, em tradução livre), baseado na receita do produtor. Ambos os programas concediam pagamentos quando o preço de mercado ficava abaixo de um preço de referência, chamado *target price* (preço-alvo, em tradução livre). Os preços de referência destes programas eram, em média, 35% superiores aos do programa de garantia de preços mínimos. Os pagamentos eram feitos com base em 85% da área histórica plantada pelo produtor, como forma de minimizar a sua influência na decisão de plantio.

Para substitui-los, foram criados dois programas (o Price Loss Coverage ou cobertura contra prejuízo de preço, em tradução livre; e o Agricultural Risk Coverage ou cobertura de risco agrícola, em tradução livre) muito semelhantes aos anteriores, mas que passam a deixar de fora o algodão. Para os demais produtos, foram estabelecidos preços de referência mais elevados do que na versão anterior. O aumento médio foi de 36% para os principais produtos. Em 2012, o total de gastos com estes dois programas somados foi de US$ 1,4 bilhão, enquanto o seu recorde foi em 1999, com US$ 4,1 bilhões.

Com exceção do algodão, as mudanças em relação a esse tipo de pagamento são negativas, já que um dos programas eliminados já havia sido condenado pelo painel do algodão; e já que, agora, pode ter seus efeitos distorcivos acentuados pela elevação geral dos preços de referência. Esses programas ficam com o poder de distorção limitado somente se os preços das *commodities* estiverem em níveis bem elevados.

Programas de seguro

Os produtores americanos têm à sua disposição diferentes modalidades de seguro de proteção contra perdas de produção ou receita. Praticamente qualquer produto agrícola pode ser segurado nos

TABELA 1: SUBSÍDIO GOVERNAMENTAL AO PRÊMIO DO SEGURO

Nível de cobertura (%)	< 50[1]	50	55	60	65	70	75	80	85
Subsídio ao prêmio (%)	100	67	64	64	59	59	55	48	38

1 Referente ao seguro contra catástrofes naturais (Catastrophic Risk Protection Endorsement – CAT), com o qual o produtor não paga pelo prêmio, mas apenas uma taxa administrativa de US$ 300,00 por contrato

TABELA 2: COMPARAÇÃO ENTRE OS GASTOS COM SEGURO E OS CUSTOS OPERACIONAIS (DADOS DE 2012)

Commodities	Gasto médio com seguro (US$/ha)	Subsídio médio (%)	Cobertura implícita[1] (%)	Custo operacional (US$/ha)	Participação do seguro no custo (%)
Algodão	61,02	66	52	1.255,67	**4,9**
Milho	49,77	62	63	867,19	**5,7**
Soja	33,26	63	61	367,48	**9,1**
Trigo	35,83	62	63	317,10	**11,3**

1 Estimativa da cobertura média do seguro contratado com base no subsídio total concedido pelo governo
Fonte: elaborado a partir de dados da Rain and Hail Insurance Society e do USDA's Economic Research Service

Estados Unidos. Os níveis de cobertura variam de menos de 50% até 85% da média histórica da produtividade ou da receita esperada, e o subsídio governamental ao prêmio (custo do seguro) varia de 38% até 100% (Tabela 1).

No caso das *commodities*, o preço do produto segurado é definido previamente, com base no mercado futuro, para que os produtores saibam suas garantias e para que as seguradoras possam calcular a sua exposição ao risco.

O subsídio concedido pelos programas de seguro chegou a US$ 7,3 bilhões em 2013, praticamente quatro vezes mais do que o concedido há dez anos. Para se ter uma ideia do avanço do seguro rural nos Estados Unidos, entre 1994 e 2012, a área segurada subiu de 33% para 74% da área total cultivada. O seguro baseado em receita triplicou nos últimos cinco anos, chegando a representar 82% do valor total segurado em 2012.

A seca ocorrida nos Estados Unidos em 2012 teve como consequência uma importante queda na safra, principalmente no caso do milho. No entanto, diferentemente dos desastres naturais ocorridos anteriormente, dessa vez, o Congresso americano não aprovou nenhum programa emergencial. Isso pode ter sido consequência direta da consolidação desses programas de seguro rural.

A nova lei criou dois novos programas de seguros, além de aumentar a alocação de recursos. Um deles, o STAX (Stacked Income Protection Plan, em inglês), para uso exclusivo dos produtores de algodão, indeniza o produtor a partir de perdas de 10% da receita, com base no resultado médio do condado em que ele está. Similarmente, para as demais *commodities*, foi criado a Supplemental Coverage Option (opção de cobertura suplementar, em tradução livre), que prevê indenizações baseadas em perdas a partir de 14% da produção ou receita esperada para o condado do produtor. Os programas terão subsídios ao prêmio de 80% e 65%, respectivamente.

Avaliar o potencial de distorção do conjunto dos programas de seguro de receita, talvez, seja a tarefa mais complexa dessa nova Farm Bill. O grau de distorção de um seguro de receita está estreitamente vinculado ao subsídio governamental a ele concedido. Como o seguro é operado por agentes privados, a exposição ao risco destes agentes em apólices com altas coberturas é extremamente elevada, o que encarece significativamente o seu preço. Portanto, trata-se de um tipo de seguro muito caro com altas coberturas, mas que conta com pesados subsídios do governo.

A avaliação do impacto distorcivo desse tipo de subsídio no mercado pode ser feita pela comparação entre os gastos com seguro e os custos operacionais de produção de algumas das principais *commodities* produzidas nos Estados Unidos. A Tabela 2 apresenta esta comparação, com base em dados de 2012.

Segundo o exercício apresentado, quando o seguro contratado tem coberturas acima de 60%, a participação do prêmio estimado passa a ter uma maior importância em relação ao custo de produção, podendo chegar a valores acima de 10%. Se essa tendência for confirmada, parece pouco provável que, mesmo com elevados subsídios, os produtores passem a contratar apólices com coberturas muito acima de 60%, pois a parte do prêmio que caberá a eles pesará muito sobre seus custos. Ademais, num eventual cenário futuro de preços mais baixos, parece pouco provável que os produtores optem por elevar ainda mais o custo de produção contratando seguros que não irão garantir remunerações tão atrativas assim.

Conclusões

As modificações na Farm Bill parecem ter elevado, em certo grau, o potencial de distorção da política agrícola americana, fundamentalmente pela elevação dos preços de referência dos programas contracíclicos. Este potencial continua muito elevado em cenários de preços baixos, mas limitado em cenários de preços elevados. As alterações relacionadas aos programas de seguro de receita parecem não ter o potencial de influenciar significativamente a decisão de plantio dos produtores. Isso porque os custos para a contratação de seguros com grandes coberturas são elevados, o que pode comprometer a rentabilidade dos produtores. Sendo assim, é importante que se mantenha um acompanhamento constante dos impactos destes programas no mercado internacional e seus reflexos sobre a produção, principalmente em relação aos produtos que competem com as exportações brasileiras. ■

* Coordenador-geral de Assuntos Multilaterais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)