



CLIMATE POLICY INITIATIVE

NÚCLEO DE AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS
PUC-Rio

Como Melhorar a Produtividade Agrícola no Brasil:

O Potencial Inexplorado da Política de Risco de Preços

Juliano Assunção
Clarissa Gandour
Pedro Hemsley

Janeiro 2015

Sumário Executivo

Palavras-Chave

Setor	Uso da terra, agricultura
Região	Brasil
Palavras-chave	Agricultura, uso da terra, preços agrícolas, risco de preços
Contato	Juliano Assunção juliano@cpirio.org

Sobre este Sumário Executivo

Este documento apresenta os principais resultados de Improving Agricultural Productivity in Brazil: The Unmet Potential of Price Risk Policy, por Assunção et al. (2015). Para uma discussão mais aprofundada, favor fazer referência ao estudo.

Agradecimentos

Marcelo Barata Ribeiro prestou excelente assistência de pesquisa. Agradecemos a Roberto Machado e Fábio Roitman pelo tempo disponibilizado. Também agradecemos a Dimitri Szerman, Elysha Rom-Povolo e Joana Chiavari pelos comentários.

Sobre o CPI

O Climate Policy Initiative (CPI) é um grupo de analistas e consultores que trabalham para aprimorar as políticas mais relevantes de energia e uso da terra em diversos países, com um foco em finanças. Nós respondemos às necessidades dos tomadores de decisão através de análise aprofundada, a fim de estabelecer o que funciona e o que não funciona. O CPI está presente em países onde as políticas podem potencialmente ter maior impacto, como no caso do Brasil, China, Europa, Índia, Indonésia e Estados Unidos. Nosso trabalho tem por objetivo ajudar no crescimento das nações abordando questões relacionadas a recursos cada vez mais escassos e riscos associados às mudanças climáticas. Esse é um desafio complexo no qual a política desempenha um papel crucial.

@ Copyright Todos os direitos reservados.

O CPI encoraja o uso deste material para fins não comerciais, tais como debates sobre políticas ou atividades educacionais, sob licença Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported License. Para uso comercial, favor entrar em contato com admin@cpi.org.



Sumário Executivo

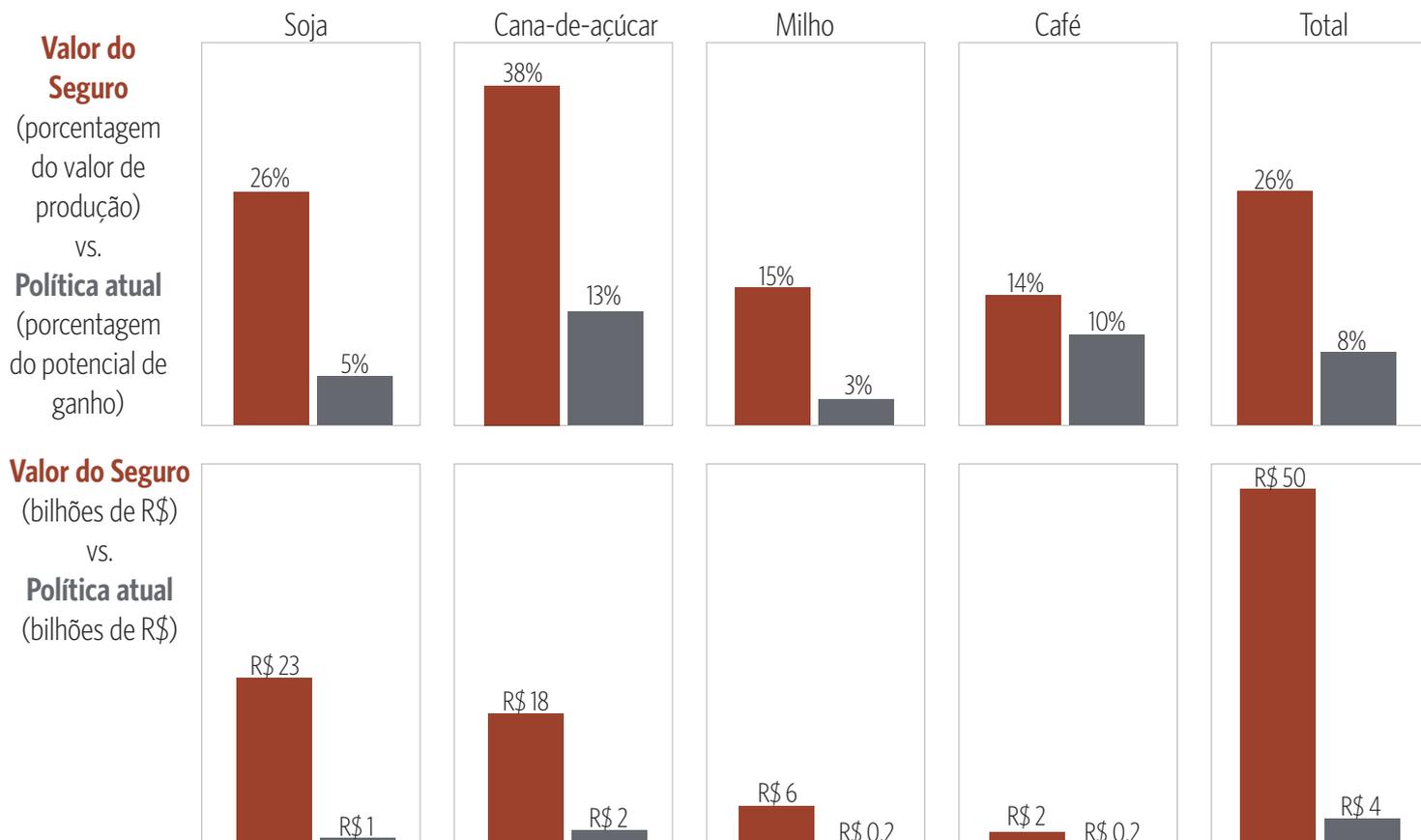
O Brasil enfrenta hoje o duplo desafio de proteger seus abundantes recursos naturais e, ao mesmo tempo, apoiar o setor agrícola, em expansão e com oportunidades para crescimento econômico. Trabalhos anteriores realizados pelo CPI/PUC-Rio mostram que, com maior eficiência no uso da terra, é possível enfrentar ambos os desafios (Assunção et al, 2013).

Um dos aspectos cruciais para maior eficiência no uso da terra é a gestão do risco agrícola, que inclui proteger agricultores de choques adversos, tais como variações climáticas e pestes, e do risco de preços, causado pela volatilidade dos preços agrícolas. Esse último é atual fonte de grande preocupação para agricultores brasileiros e formuladores de políticas. Quando mal gerenciado, o risco de preços pode resultar em menor receita para os agricultores, o que afeta a produtividade e, além do mais, restringir a obtenção de crédito, o que pode atingir o crescimento agrícola de maneira geral. Quando o risco de preços é adequadamente mitigado, os agricultores ficam menos pressionados a adotar estratégias de segurança e podem usar mais dos seus recursos financeiros para consumo ou investimento.

Historicamente, diversos países vêm lidando com o risco de preços através de uma variedade de mecanismos públicos e privados tais como seguros, política de preços mínimos e aquisições públicas diretas quando os preços caem abaixo de certo patamar. Grande porcentagem da oferta de mitigação de risco de preços no Brasil vem de intervenções públicas. Quando o preço atinge o seu mínimo, o governo desvia a produção do mercado e decide seu destino final.

O presente estudo avaliou essas políticas de mitigação de risco e concluiu que elas não estão atendendo às necessidades do mercado. As políticas atuais geram aproximadamente R\$ 4 bilhões em ganhos para os agricultores, o que equivale a 8% do total do valor de produção. Nossos resultados indicam que agricultores estariam dispostos a pagar cerca de R\$ 50 bilhões (26% do total do valor da produção) para evitar o risco de preços nos quatro cultivos que são comercialmente mais relevantes no Brasil: soja, cana-de-açúcar, milho e café.

Tabela 1: Resultado de Simulação



Os resultados mostram ainda que as atuais políticas não têm bom custo-benefício. Em 2013, o orçamento federal para a mitigação de risco de preços totalizava R\$ 5.4 bilhões, com mais de dois quintos destinados a compras do governo e despesas com armazenamento. Os ganhos, no entanto, são de somente R\$ 4 bilhões, segundo nosso modelo. Por fim, concluímos que pequenos agricultores, os mais vulneráveis ao risco de preços, seriam os mais beneficiados por medidas de melhoria nas políticas de mitigação do risco, tais como seguros.

Interpretação dos Resultados

O que poderia justificar a ineficiência da atual política brasileira? Uma das explicações pode estar no fato de que algumas das políticas em vigor foram criadas na década de 1960, quando o setor agrícola brasileiro era muito diferente do que é hoje. Essas políticas foram desenhadas primeiramente para evitar riscos extremos que poderiam levar à fome e pobreza, não para lidar com o problema central da volatilidade dos preços. Hoje há alternativas para os problemas da fome e da pobreza rural. Contudo, apesar de não serem efetivas em mitigar inteiramente a volatilidade do risco de preços, as antigas políticas foram mantidas.

O que os formuladores de políticas no Brasil podem fazer para mitigar o risco de preços no contexto atual?

O melhor candidato para implementar uma política de mitigação de risco de preços é, na verdade, não uma política, mas os mercados de capitais privados. Na teoria, agricultores podem ir para o mercado privado em busca de opções de venda para a sua produção, ou para comprar insumos. Nenhum depende de recursos públicos. No entanto, os mercados brasileiros para mitigação de risco de preços ainda são incipientes. Portanto, até que estes se desenvolvam, há um papel a ser desempenhado por políticas públicas.

Podemos aprender com o exemplo de outras regiões onde, face a mercados de capitais imperfeitos, foram usadas políticas de mitigação de risco de preços.

Em países desenvolvidos, desde 1980 a prática de aquisições públicas, assim como o apoio financeiro de governos para garantir preços mínimos, vêm decaindo substancialmente. Nos Estados Unidos, a legislação para política agrícola (conhecida como 'Farm Bill') de 1985 cortou os fundos para as aquisições públicas. Movimento similar aconteceu na Europa em 1993. Tais mudanças em políticas foram introduzidas como resposta a críticas contra altos gastos públicos,

constante superprodução, dumping em mercados internacionais e estoques desperdiçados. Essa tendência continuou e hoje a mitigação de risco de preços na maior parte do mundo se dá a partir de pagamentos diretos para os agricultores, o que evita a ineficiência.

Implicações para Políticas Públicas

Nossos resultados sugerem que a política de mitigação de riscos brasileira deve caminhar na mesma direção daquela adotada pelos Estados Unidos e pela União Europeia.

Em primeiro lugar, o governo não deveria comprar a produção de agricultores, nem decidir seu destino final, uma vez que isso cria ineficiência nos mercados. Além do mais, aquisições públicas, especialmente quando o governo compra a totalidade da produção, representam um alto peso nos gastos públicos.

Como opção, o governo deveria incentivar o uso de instrumentos de mercado tais como opções de venda, que são direcionadas especificamente para risco de preços. Isso permitiria aos agricultores adquirir seguros, garantindo um preço de venda mínimo no futuro. Formuladores de políticas poderiam oferecer subsídio a opção de vendas no mercado privado, nos moldes de programa já adotado no estado de São Paulo desde 2011. Como mostram nossos resultados, estimular este tipo de programa pode abrir espaço para significativo crescimento econômico no setor agrícola brasileiro.

Bibliografia do Sumário Executivo

Assunção, J., Gandour, C., Hemsley, P., Rocha, R. e Szerman, D. (2013). Produção e Proteção: Importantes Desafios para o Brasil. Relatório CPI. Dezembro, 2013.