



RESUMO DE POLÍTICAS

Novas Abordagens para os Subsídios aos Insumos Agrícolas

Os subsídios aos insumos podem assumir os riscos da adoção prematura das novas tecnologias e podem ajudar os distribuidores de insumos a penetrarem nas economias de escala que, por seu turno, permitem-nos reduzir os preços cobrados aos agricultores. Mas o interesse renovado em relação aos subsídios para os fertilizantes na região da África Subsaariana precisa de ter o seu enfoque em soluções sustentáveis para as falhas de mercado. Os subsídios “ajustados ao mercado” – disponibilizados, por exemplo, através de cupões específicos e de subvenções – podem ser utilizados para impulsionar o início dos mercados de insumos agrícolas. Tais subsídios podem estimular a procura em mercados privados e podem assumir custos específicos de início de actividades de distribuidores privados que estão a entrar no mercado de insumos agrícolas. Tal como quaisquer outros subsídios, eles devem ser utilizados com cuidado devido aos seus elevados custos de oportunidade para os bens públicos produtivos e para as despesas sociais. Correm também o risco de apropriação política e, uma vez implementados, pode ser quase impossível a sua reversão.

A produtividade agrícola cresceu rapidamente onde foram adoptadas variedades melhoradas e fertilizantes, mas não nos casos em que a adopção foi encoberta. Especialmente na região da África Subsaariana, continuam a existir quebras de estoques de sementes e fertilizantes devido aos elevados custos de transacção, aos riscos significativos e à pequena dimensão dos mercados (o que impede a materialização de economias de escala). Como consequência, a reduzida utilização de sementes melhoradas e de fertilizantes constitui um dos maiores constrangimentos para o aumento da produtividade agrícola na África Subsaariana. O recente interesse renovado em relação aos subsídios aos insumos agrícolas com vista à superar as falhas do mercado precisa de ter o seu enfoque em soluções sustentáveis para as falhas de mercado.

Os subsídios aos insumos agrícolas foram testados em muitos países em desenvolvimento durante os anos 60 e 70. Mas, após o fracasso em relação às expectativas, eles foram, em geral, gradualmente retirados como parte das reformas de privatização e liberalização iniciadas durante os anos 80. Sempre que foram utilizados subsídios de preços directos para promover sementes e fertilizantes, os resultados foram quase sempre desencorajadores. O custo dos subsídios sempre foi elevado e insustentável, e os modestos benefícios gerados foram apropriados pelos grandes agricultores. Apesar deste registo, os subsídios aos insumos agrícolas continuam a merecer grande apoio tanto por parte dos agricultores bem como dos políticos, os quais vêem nos agricultores um importante grupo de eleitores. Nos últimos anos, os países têm testado novas formas de atribuição de subsídios que ajudem a estimular o desenvolvimento do mercado. Estes subsídios “ajustados ao mercado” podem ser justificados em certos casos para implantar as bases de mercado de insumos liderado pelo sector privado.

Qual é o fundamento para os subsídios aos insumos agrícolas?

São citados vários benefícios para justificar os subsídios aos insumos agrícolas: *económicos* (os benefícios económicos superam os benefícios privados), *ambientais* (os subsídios compensam os factores externos negativos), e *sociais* (os subsídios reduzem a pobreza e providenciam redes de apoio social). Duas questões têm de ser resolvidas pelas entidades responsáveis pela elaboração de políticas quando se coloca a questão de

saber se os subsídios são um instrumento adequado para a promoção de uma maior utilização dos insumos agrícolas:

1. Será que os benefícios à sociedade gerados pelos subsídios aos insumos agrícolas são maiores do que os custos dos subsídios? Os subsídios aos insumos agrícolas podem gerar benefícios económicos à sociedade de várias formas:

- Podem impulsionar o desenvolvimento do mercado de insumos agrícolas mediante a cobertura dos elevados custos iniciais de distribuição até à expansão do mercado, a materialização das economias de escala e a diminuição dos preços.
- Podem encorajar a adopção e divulgação de tecnologias mediante a redução dos riscos iniciais e dos custos de aprendizagem de uma nova tecnologia.
- Podem ajudar a superar a ausência ou imperfeição do mercado de empréstimos e seguros para os agricultores, ausência que geraria limitações de capital para a utilização de montantes acima da média para os insumos agrícolas.
- Podem compensar os impostos ou o controlo de preços dos produtos, que tornariam a utilização dos insumos agrícolas comprados aos preços de mercado financeiramente inviáveis.
- Podem gerar externalidades ambientais positivas associadas ao aumento da fertilidade dos solos e conservação dos mesmos – resultando na redução da erosão dos solos, do desflorestamento e das emissões de carbono.

2. Existirão circunstâncias nas quais os subsídios aos insumos agrícolas são mais justificados por motivos sociais do que económicos?

A utilização dos subsídios aos insumos agrícolas com vista a atingir objectivos não económicos pode apenas ser justificada caso os subsídios representem a opção mais rentável para o alcance do objectivo social desejado comparado com os instrumentos alternativos tais como a assistência alimentar e transferências monetárias. A questão de saber se os subsídios aos insumos agrícolas são menos onerosos do que a assistência alimentar depende dos custos relativos para o governo em adquirir insumos agrícolas ou alimentos para depois entregar aos agregados familiares necessitados. A rentabilidade dos subsídios também depende da colheita de alimentos adicionais com probabilidade de ser produzida por dólar



americano de insumo agrícola distribuído e utilizado pelos agricultores. Para além disso, confiam noutras poupanças em termos de custos associados à ajuda através dos insumos, tais como não criando condições para o transporte do campo de cultivo para o mercado e os custos de manuseamento incorridos quando os agricultores devem vender uma parte das suas culturas para o reembolso dos empréstimos para a compra de insumos.

Quando os mercados alimentares funcionam mal, a distribuição de insumos subsidiados ou de ajuda alimentar pode ser adequada para salvaguardar a segurança alimentar dos agregados familiares rurais pobres que dependem da agricultura para a sua subsistência. Mas quando os mercados alimentares funcionam bem, as transferências monetárias que permitem aos agregados comprarem alimentos podem ser mais apropriadas, particularmente em zonas marginais onde os reembolsos pela produção alimentar baseada na utilização de insumos melhorados é arriscada.

Os subsídios aos insumos agrícolas devem ser redesenhados como subsídios “ajustados ao mercado”.

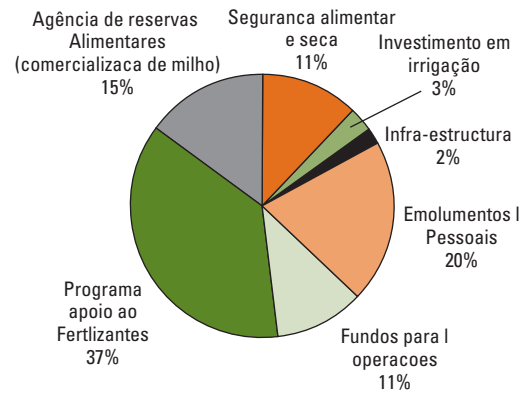
As estratégias para a promoção de uma maior utilização de insumos agrícolas melhorados deveriam basear-se nas lições do passado. Na prática, tem sido difícil implementar esquemas de subsídios aos insumos agrícolas sem expor os governos a custos extremamente elevados e sem o surgimento de efeitos indesejados para o mercado e para a distribuição. Por exemplo, na Zâmbia, 37 por cento do orçamento público para o sector da agricultura em 2004/5 foi dedicado aos subsídios com fertilizantes (figura 1). Muitos destes subsídios foram atribuídos a agricultores relativamente abastados em detrimento do pequenos agricultores para quem os subsídios se destinavam. Entretanto, o investimento nos principais sectores públicos tais como a investigação e a extensão rural, necessário para aumentar a produtividade não foi bem sucedido.

Embora o objectivo a longo prazo dos órgãos responsáveis pela elaboração de políticas deva ser no sentido de criar condições para a emergência de um mercado de insumos agrícolas liderado pelo sector privado, os subsídios podem ser justificáveis num regime temporário para estimular uma maior utilização de sementes e fertilizantes. Caso os órgãos responsáveis pela elaboração de políticas utilizem os subsídios aos insumos agrícolas, eles devem implementar os subsídios de forma que se encoraje a utilização eficiente dos insumos agrícolas como parte de um pacote integrado de tecnologias melhoradas de produção de culturas. Por outro lado, não devem distorcer os preços relativos dos vários insumos utilizados pelos agricultores de forma a encorajar uma utilização economicamente ineficiente.

Quando utilizada como parte de uma estratégia mais ampla com vista a resolver os problemas da oferta e da demanda, os subsídios aos insumos agrícolas bem desenhados podem ajudar a superar as falhas temporárias do mercado. Os subsídios devem ser, acima de tudo, ser “ajustados ao mercado”. Os subsídios deveriam contribuir para o desenvolvimento de um mercado de insumos agrícolas viável e competitivo liderado pelo sector privado, ao invés de destruí-lo. Os subsídios ajustados ao mercado devem ser destinados aos agricultores pobres com vista a encorajar uma maior utilização dos insumos por aqueles que, de outro modo, não teriam a possibilidade de o fazer. Estes subsídios não devem, também, substituir as vendas comerciais existentes. Devem sempre ser introduzidos por um período de tempo limitado, com um calendário claro para a sua retirada quando o objectivo tiver sido atingido. À medida que os volumes aumentam, os preços de mercado das sementes melhoradas e dos fertilizantes baixam para os verdadeiros preços económicos e reduzem a necessidade de subsídios.

Cupões ou senhas de insumos, pequenas subvenções e garantias parciais aos empréstimos são instrumentos que podem ser utilizados com vista a disponibilizar subsídios ajustados ao mercado. No Malawi, no âmbito de um programa denominado Insumos para Bens Públicos (Inputs for Assets),

Figura 1. Alocação de Recursos do Orçamento do Estado ao Sector da Agricultura na Zâmbia em 2004/5



Fonte: Jayne, T. S., J. Govereh, Z. Xu, J. Ariga, and E. Mghenyi. 2006a. "Factors Affecting Small Farmers' Use of Improved Maize Technologies: Evidence from Kenya and Zambia." Paper presented at the Annual Meeting of the International Association of Agricultural Economists (IAAE), August 12a. Gold Coast, Queensland, Australia.

foram distribuídos cupões de alimentos para as pessoas que participaram no projecto de obras públicas. Essa abordagem providenciou alguma auto-determinação do público alvo porque os grandes agricultores tinham menos probabilidade de participar nestes programas. Os cupões de alimentos eram trocados com os comerciantes agrícolas, os quais fortaleceram a demanda efectiva dos insumos e aumentaram as vendas – e os lucros – dos distribuidores privados. Mais recentemente, o governo do Malawi tencionava aumentar a demanda de forma significativa através da distribuição em grande escala de cupões de insumos (cerca de 3,5 milhões em 2006/07). Espera-se que os agricultores paguem um valor monetário quando estiverem a proceder à troca do cupão. O preço é equivalente a cerca de um terço do preço de retalho dos fertilizantes. Devido à grande escala do programa, foi difícil controlar os seus custos orçamentais e a variação das vendas de fertilizantes aos pequenos agricultores comerciais foi elevada.

No Malawi e Nigéria, foram concedidas pequenas subvenções a organizações de produtores numa fase inicial para serem utilizadas na compra, testagem e aprendizagem de novas tecnologias. No Malawi e Quénia, as garantias parciais aos empréstimos foram utilizadas de maneira eficaz com vista a apoiar a implantação de uma rede de distribuidores de insumos.

Os subsídios aos insumos agrícolas devem constituir parte integrante de uma estratégia global de melhoramento da produtividade.

Para que os esquemas de promoção de insumos sejam bem sucedidos, é necessário que sejam abrangentes e multifacetados. Devem incluir não apenas medidas com vista a aumentar o fornecimento de insumos (por exemplo, a eliminação de impostos e direitos aduaneiros, a melhoria das infra-estruturas rodoviárias, o apoio a parcerias entre o sector público e privado com vista a criar infra-estruturas regionais de aquisição e distribuição, a melhoria das redes de distribuidores de insumos, financiando os fornecedores de insumos), mas também através de medidas destinadas a fortalecer a demanda dos insumos (por exemplo, aumentando os conhecimentos e as capacidades dos agricultores, promovendo a disponibilidade e a utilização de práticas complementares tais como as questões relacionadas com a irrigação e com os solos orgânicos, a melhoria do desempenho dos mercados de produtos para aumentar os preços e reduzir os riscos). Por isso, a edificação de mercados de insumos deve ser acompanhada pela edificação de mercados de produtores e pela ligação destes a esses mercados.

O presente resumo de políticas foi extraído do Relatório de Desenvolvimento Mundial para 2008 do Banco Mundial intitulado, *Agricultura para o Desenvolvimento*. No Relatório encontram-se disponíveis mais informações de fontes detalhadas. O Relatório utiliza uma tipologia simples de países, tendo por base a contribuição da agricultura para o crescimento global entre 1990 e 2005 e a porção de pobres rurais no número total de pobres (2 USD por dia, 2002). Nos países onde a agricultura é a base da economia (a maioria dos quais em África), a agricultura contribui com uma quota significativa do crescimento global (acima de 20%). Nas economias emergentes (a maioria das quais na Ásia), os sectores não agrícolas dominam o crescimento mas uma grande maioria dos pobres encontram-se nas zonas rurais. Nos países urbanizados (grande parte dos quais na América Latina, Europa e Ásia Central), o número mais elevado de pessoas pobres encontra-se nas zonas urbanas, embora as taxas de pobreza sejam normalmente mais elevadas nas zonas rurais.