

As Novas Medidas de Política Econômica Afetando o Setor Agropecuário - 3

SONIA ROCHA

EM concordância com as prioridades setoriais fixadas desde a indicação do nome do *General Figueiredo* para a Presidência da República, a agricultura apareceu, neste primeiro período do novo governo, como a atividade sobre a qual centrou-se a maioria das medidas de política econômica visando a minorar os dois problemas considerados prementes a curto prazo: o da inflação e o de balanço de pagamentos.

De fato, a evolução da produção do setor agropecuário nos últimos anos tem evidenciado falhas na política conduzida, na medida em que não tem sido possível garantir a regularidade do abastecimento do mercado interno e a competitividade dos produtos no mercado externo. Embora fenômenos climáticos tenham tido papel importante no desempenho do setor, parece que a oscilação da produção de alguns produtos (o arroz e o feijão, por exemplo), assim como os problemas da pecuária de corte e de leite, têm resultado fundamentalmente de uma utilização pouco hábil dos diferentes mecanismos de política econômica afetando o setor.

Por outro lado, a redescoberta do setor agropecuário como bandeira desenvolvimentista é susceptível de gerar grandes dividendos em termos de apoio político, na medida em que pode aparecer como solução de melhoria sócio-econômica para importantes grupos da opinião pública. Além daqueles ligados à própria atividade agropecuária, a promessa de apoio e estímulo à agricultura sensibiliza profundamente as populações urbanas para as quais se acena com perspectivas de melhor abastecimento e menores preços dos produtos alimentares.

Em fins do mês de maio o Ministério da Agricultura anunciou a intenção de reformular alguns mecanismos da política agrícola. Na reunião do dia 27 de junho o Conselho Monetário Nacional aprovou o novo

sistema de concessão de financiamentos de custeio agrícola, que pode ser considerado como o item mais importante do *pacote* de medidas. Em relação ao sistema em vigor anteriormente, as modificações foram as seguintes:

1.º) O financiamento de custeio deixou de estar atrelado aos preços mínimos, passando a vincular-se às despesas de custeio realizadas em função do tipo de cultivo e da faixa de produtividade na qual opere o produtor.

2.º) O financiamento de custeio passa a cobrir 100% das despesas totais realizadas (preparo do solo, sementes, defensivos, fertilizantes, tratos culturais, colheita, transporte, etc.) em todas as lavouras, exceto a da soja, cujas despesas serão cobertas em 80%.¹

A criação do valor básico de custeio (VBC) para 22 produtos que passam a ter financiamento cobrindo 100% destas despesas implica na utilização de recursos adicionais da ordem de Cr\$ 23 bilhões. Destes, Cr\$ 4 bilhões são oriundos de aplicações de depósitos à vista dos bancos comerciais, tendo passado de 15%² para 17% o percentual a ser aplicado em crédito rural. Os restantes Cr\$ 19 bilhões provêm de repasse ao Banco do Brasil de recursos liberados pelo Tesouro Nacional ou resultantes do remanejamento do orçamento monetário. Assim, o financiamento para o custeio agrícola atingirá cerca de Cr\$ 100 bilhões este ano, representando uma expansão nominal de 70% sobre o montante liberado em 1978.

Em princípio, o novo sistema tem a vantagem de estimular os aumentos de produtividade na medida em que o valor do financiamento concedido é tanto mais elevado quanto maior for a produtividade. O problema que se coloca, aliás, como no sistema anterior, é obtenção de uma boa avaliação da produtividade para a operacionalização da política de crédito para custeio.

Uma outra vantagem do novo sistema é permitir que os preços mínimos sejam fixados a níveis julgados capazes de estimular a produção agropecuária sem repercutir diretamente na execução do orçamento monetário via concessão de crédito para custeio. Agora, de fato, são os VBC que comandam a fixação dos preços mínimos, e não o inverso como se dava anteriormente. É óbvio que os novos preços mínimos, que serão anunciados somente após a reunião do CMN de 18 de julho, terão que se situar acima dos VC.

Visando a tranquilizar os produtores quanto ao nível de fixação dos preços mínimos, o Ministério da Agricultura anunciou a intenção de que estes se situem pelo menos 66% acima do montante das despesas de custeio. As oscilações para mais privilegiariam os cultivos que o Governo decida estimular particularmente. É difícil, no entanto, conceber como será possível conciliar a fixação de um preço mínimo único por produto, agora que as despesas de custeio por hectare são consideradas explicitamente como variáveis em função da faixa de produtividade na qual opera cada produtor.

Apesar da desvinculação parcial entre financiamento de custeio e preços mínimos, estes continuarão a desempenhar, como não podia deixar de ser, papel fundamental na política agrícola. É evidente a relação entre preços fixados a níveis julgados estimulantes pelos pro-

1 O caso da lavoura de café, outra exceção, passa a ter financiamento de custeio de 60% sobre o preço mínimo de garantia.

2 Resolução 69 do Banco do Brasil.

dutores, a política do governo de formação de estoques e os preços dos produtos agropecuários para o consumidor. Embora o governo tenha como objetivo, já na próxima safra, o aumento da produção visando a aliviar os problemas de abastecimento interno e balanço de pagamentos, via redução de importação de gêneros alimentícios (em particular arroz, feijão e carne) e expansão dos excedentes exportáveis, o primeiro impacto do pacote é inevitavelmente inflacionista³.

O governo não anunciou a intenção de implementar políticas específicas (subsídios ao consumo, programa nutricional visando a minorar o impacto sobre o custo de vida e o nível de bem-estar da população, em particular as faixas que percebem mais baixa renda, da melhoria dos preços pagos ao produtor. Caso estas medidas não sejam anunciadas paralelamente à fixação dos preços mínimos, é possível que se repita, desta vez de modo generalizado, crises de *superprodução*, como a verificada em dezembro/janeiro último em relação ao setor leiteiro.⁴ É claro que tratando-se de produtos menos perecíveis e vinculados à política de preços mínimos, a dificuldade de colocação no mercado se revestiria de características diversas, implicando na formação de estoques crescentes e despesas elevadas de armazenamento a serem cobertas pelo governo.

Na ausência de políticas complementares, o efeito do pacote sobre o índice do custo de vida será ainda agravado pela suspensão da política de tabelamento de gêneros de primeira necessidade. A repercussão sobre os preços ao consumidor será função basicamente da política de preços mínimos, da resposta do produtor em termos de aumento da quantidade produzida e das características dos circuitos de comercialização. Em relação a este último fator, mercados concentrados da produção e de intermediação tendem a ter o poder de manipular os preços, impedindo que aumentos de quantidade produzida e produtividade beneficiem o consumidor.

Por outro lado, a decisão de suspensão do tabelamento, em harmonia com outras medidas visando a restabelecer a *verdade de preços*,⁵ parece em contradição com a manutenção de um crédito rural altamente subsidiado. De fato, a questão das baixas taxas de juros cobradas (15% a.a.), embora tenha suscitado amplo debate desde o ano passado, não foi praticamente alterada no atual pacote. Tanto os juros de financiamentos para investimento como os de custeio continuam a ser fortemente negativos, estimulando o uso pouco racional de recursos a nível macroeconômico e desviando o capital próprio dos produtores agropecuários para atividades mais lucrativas, inclusive aplicações no mercado financeiro.

No que se refere, em particular, às taxas de juros de financiamentos para investimento, elas são tanto mais elevadas quanto maior o valor do financiamento e menor a participação de recursos próprios. Por exemplo, para os créditos cujo valor se situe acima de 5 mil MVR (maior valor de referência, fixado em Cr\$ 1.591,40), os juros chegam

3 O impacto inflacionário é, no caso, função do grau possível do remanejamento a ser realizado no orçamento monetário e, conseqüentemente, da necessidade de recursos adicionais provenientes do Tesouro Nacional.

4 Como resposta a uma evolução favorável dos preços pagos aos produtores de leite nos últimos anos verificou-se um aumento contínuo da produção sem contrapartida em termos de expansão do consumo do leite *in natura*. Cf. Rocha, Sonia, "A expansão da produção e a crise do setor leiteiro", in Notas sobre os principais acontecimentos na agricultura brasileira no trimestre outubro/dezembro de 1979, DEGEQ/SUEGE/IBGE, janeiro 1979, mimeo.

5 Como, por exemplo, as decisões tomadas quanto à eliminação progressiva do crédito fiscal às exportações de produtos industrializados.

a 30% para financiar 75% do valor do projeto, isto é, ainda bem abaixo dos juros cobrados no mercado financeiro. Cabe notar que os créditos concedidos no âmbito de projetos especiais (POLOCENTRO, POLONORDESTE, etc.) não estão sujeitos às normas gerais, sendo ainda mais baixos. É, pois, duvidoso que o estabelecimento de taxas de juros progressivas em função da parte de recursos próprios desembolsada venha a solucionar o problema de desvio dos recursos próprios para aplicações fora do setor, já que mesmo a taxas mais elevadas os juros continuam subsidiados.

Algumas medidas foram tomadas visando a beneficiar o pequeno e mini-produtor⁶, reduzindo os obstáculos institucionais ao seu acesso ao crédito rural. Dentre estas medidas destacam-se o crédito rotativo, que permite a obtenção automática de novo financiamento, uma vez liquidado o débito anterior.

É pouco provável, no entanto, que medidas deste tipo sejam capazes de corrigir as distorções na alocação dos recursos vinculados ao crédito rural segundo tamanho de estabelecimento e condição do produtor. Embora se reconheça que são os produtores proprietários de estabelecimentos maiores os que tem melhor acesso ao crédito subsidiado,⁷ agravando os problemas de desigualdade na distribuição de renda entre os setores urbano/rural, e dentro do próprio setor rural, os bancos continuarão operando prioritariamente com os clientes que apresentam melhores garantias e que têm condições de absorver maiores financiamentos, reduzindo os custos operacionais dos agentes financeiros.

O Governo pretende ainda introduzir ou modificar alguns mecanismos que afetam diretamente o setor agropecuário. Em termos de medida concreta há o projeto de lei que torna o PROAGRO compulsório, proporcionando ainda, em caso de perda da colheita, a cobertura de 100% das despesas efetuadas, seja com recursos próprios ou de crédito rural. Quanto à utilização do imposto territorial rural para alterar o uso da terra, e a dinamização do INCRA na sua atuação de órgão executor da reforma agrária, nenhuma informação foi divulgada que permita avaliar os efeitos eventuais sobre o setor.

Considerando as medidas tomadas até o momento que se relacionam basicamente ao crédito, em particular ao crédito de custeio, nada indica que tenha ocorrido reviravolta fundamental da política agrícola. Concretamente houve apenas um aumento dos recursos alocados à agropecuária, de modo que a repercussão eufórica dos porta-vozes do setor e da opinião pública em geral está mais ligada à própria idéia de atribuir prioridade política à agricultura do que às medidas anunciadas. Falta, inclusive, uma visão harmônica de um conjunto de medidas a se-

6 A categoria de miniprodutor foi criada de modo a permitir estabelecer mecanismos específicos de proteção aos produtores de estabelecimentos agropecuários muito pequenos. Por exemplo, os produtores desta categoria não estão sujeitos à taxa de juros progressiva em função da proporção de aplicação de recursos próprios.

7 Alguns dados evidenciam o problema de distribuição dos recursos destinados ao crédito rural. Em 1970, 51% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros tinham área inferior a 10 ha, sendo que destes somente 5% recorreram ao crédito rural, absorvendo 5,5% dos recursos totais disponíveis. Por outro lado, dos estabelecimentos com mais de 500 ha, representando 1,7% do número total de estabelecimentos, 25,6% recorreram ao crédito, obtendo 30,5% dos recursos disponíveis. Tal situação é especialmente grave em algumas unidades da federação, onde predominam as pequenas propriedades. Dados de 1975 revelam que dos estabelecimentos agropecuários em Alagoas 78% têm menos de 10 ha, sendo que somente 2,4% recorreram ao crédito rural naquele ano, absorvendo 3,3% do total de recursos.

Fontes: IBGE, Censo Agropecuário, 1970 e 1975.

rem aplicadas, com ênfase nas respostas em termos de aumento da produção que passa ser obtida já na próxima safra. É sintomática, por exemplo, a ausência total de referência a medidas ligadas à pesquisa tecnológica aplicada à agricultura, que são susceptíveis de gerar elevados dividendos a médio e longo prazo.

De toda evidência, a política agrícola está fortemente atrelada à fixação dos preços mínimos. A definição de outras medidas político-econômicas para o setor virá provavelmente vinculada à reação dos produtores em termos de quantidades produzidas e à evolução dos preços para o consumidor.