

OBSERVAÇÕES SOBRE O PACOTE AGRÍCOLA DE JULHO DE 1993

Alívio de Almeida¹
José Luiz Teixeira M. Vieira¹

1 - INTRODUÇÃO

À semelhança de anos anteriores, o Governo Federal editou um "pacote" de medidas, direcionado para o setor agrícola, às vésperas do início da produção de uma nova safra de verão. Trata-se de um conjunto de determinações que abordam o financiamento rural, a comercialização via bolsas, as tarifas de importação, a reforma agrária e os sistemas de previsão de safras, dentre outros pontos.

Antes, porém, de comentar as medidas, cabe uma observação sobre a época de lançamento do pacote. Na produção agrícola, as operações têm momento certo para serem realizadas e o atraso em uma operação pode complicar todo o resultado da produção. A esta altura do ano, o agricultor com intenções de produzir a safra de verão precisa estar iniciando o preparo do solo e necessita de recursos para cobrir as despesas dele decorrentes. Levando em consideração esse aspecto e a possível demora na operacionalização das determinações, seria importante que o Governo tivesse tido o cuidado de editá-las com maior antecedência em relação à safra.

Outro fato grave é que, novamente, as medidas têm um caráter conjuntural, visando a resolução dos problemas dessa safra. Não há indicadores de atuação a médio ou longo prazos que possam orientar a tomada de decisão por parte dos produtores. Posto isso, pode-se passar à análise do plano.

2 - O FINANCIAMENTO RURAL

2.1 - A Equivalência-Produto

Dentre as medidas específicas está a adoção do pagamento por equivalência em produto nos

créditos de custeio e de investimento. Aliás, a discussão sobre a adoção desse sistema tornou-se muito intensa, principalmente após o Plano Eliseu.

O sistema permite a equivalência-produto no custeio de arroz, milho, feijão, mandioca, algodão e trigo para todos os tipos de produtores. Ademais, o Governo garante a compra da produção de mini e pequenos produtores, sem a necessidade de realização de um EGF-COV ou, ainda, de médios e grandes produtores que realizarem o EGF-COV. Nesse sistema, o produtor contrata o empréstimo tendo por base de conversão e de atualização o preço mínimo. No vencimento do empréstimo, ou do EGF, o Governo compra a produção pelo preço mínimo atualizado, caso o produtor não consiga melhor preço no mercado. Dessa maneira, a dívida é quitada pela entrega da quantidade contratada inicialmente, não havendo resíduos financeiros.

Observando mais acuradamente, percebe-se que essa sistemática nada mais é do que a garantia de compra da produção pelo preço mínimo. Aliás, no caso do pequeno produtor isso já havia sido assegurado pela Lei nº 8.174, de 30/01/91². Inclusive, uma das diferenças entre o sistema atual e aquela Lei está nas culturas abrangidas. Na equivalência foi incluído o algodão e excluída a soja.

Vale notar que a autorização para a emissão de títulos públicos, a serem utilizados na captação de recursos para a PGPM, pode garantir o cumprimento da sistemática proposta.

No tocante ao mecanismo de obtenção do equivalente-produto, deve ser ressaltado que a escolha do preço mínimo como parâmetro de referência pode ser questionada, dada a possibilidade de administração desses preços por parte do Governo. Ao invés disso, os preços de mercado, representados por uma média histórica móvel ou pelos preços

¹Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

²Decreto nº 235, de 23/10/91, regulamentando o artigo 4º da Lei nº 8.174, de 30/01/91.

futuros, seriam um parâmetro mais independente, além de refletirem as condições de mercado. Entretanto, a sua utilização implicaria a necessidade de um fundo-suporte para cobrir eventuais saldos negativos entre a evolução dos preços e dos custos financeiros dos empréstimos (GATTI et alii, 1992). Os recursos para esse fundo precisariam originar-se ou de um prêmio cobrado dos próprios produtores ou, então, de fontes governamentais. A dificuldade na definição da origem desses recursos acabou por direcionar a escolha dos preços mínimos como preço de referência.

Uma vez que os preços mínimos, a partir desta safra, passam a ser utilizados também como indexador dos financiamentos de custeio e, eventualmente, de investimento, torna-se de suma importância a relação entre os preços-base propostos no início de cada safra e os preços mínimos que vigoravam na safra anterior.

É, pois, fundamental que a fixação dos preços mínimos se dê, não apenas em bases realistas (principalmente em relação aos preços de mercado), mas também em caráter plurianual, isto é, em uma perspectiva de mais longo prazo, com critérios de correção estáveis, na medida em que passam a balizar, também, os créditos de investimento.

É possível, contudo, que esta nova função atribuída aos preços mínimos seja conflitante com a sua utilização no ajuste da nova safra em decorrência de flutuações (para mais ou para menos) dos volumes de produção e dos preços de mercado de safras anteriores.

Comparando-se os preços-base, lançados pelo pacote agrícola de julho de 1993, com os preços mínimos que já estavam em vigor, observa-se que, em geral, os novos preços dos produtos-alvo do sistema de equivalência são idênticos aos que estavam vigorando naquele mês e que passam, a partir de então, a ser corrigidos pela TR. As exceções ficaram por conta do algodão em caroço, cujo preço teve um acréscimo real de 5,5% em relação ao de julho, e do feijão de cores produzido nas regiões Norte-Nordeste (com uma redução real de 10,0%), por força de reclassificação que unificou os preços para essas variedades de produto em todo o território nacional.

Outro complicador no uso dos preços

mínimos é o fato de que estes têm sido reajustados apenas uma vez por mês, o que os torna defasados frente a uma inflação de mais de 30% ao mês. Se mantido esse mecanismo, poderá haver problemas na comercialização dos produtos. Para corrigir essa distorção, o Governo chegou a admitir a atualização quinzenal desses preços. Não se pode esquecer, também, que a base de correção dos preços mínimos é a UREF que é corrigida pela TR que, por sua vez, tem ficado abaixo da inflação mensal.

Acreditando que o sistema de equivalência-produto possa induzir a um aumento exacerbado na demanda por crédito, foi estipulado um limite de 960.883 UREFs ou cerca de US\$200 mil por produtor e cultura. Considerando esse limite e os custos em dólar por hectare no Estado de São Paulo, pode-se estimar o número máximo de hectares e de quantidade de produto, passível de financiamento para as culturas abrangidas pela equivalência (Tabela 1).

Deve-se realçar que, apesar de ter sido estendida a todos os tipos de produtores, a limitação quanto aos produtos básicos pode evitar problemas na operacionalização do sistema devido a um crescimento descontrolado no número de usuários. Um outro aspecto importante é que o elevado custo do dinheiro também não estimula a tomada de crédito.

Quanto ao sistema de equivalência-produto no crédito de investimento estão estabelecidos os beneficiários, os itens financiáveis, as fontes de recursos, os encargos financeiros e a correção mensal do financiamento com base na TR ou no IPR (Índice de Preços Recebidos pelo Produtor), o que for menor.

Entretanto, a operacionalização do sistema não está clara e, no caso do crédito de investimento, isso é fundamental. Vale observar que esse tipo de crédito tem características peculiares (valores elevados, prazos longos, carências e amortizações de dívida) que devem ser consideradas no cálculo do equivalente-produto. Enquanto as regras não estiverem definidas, torna-se arriscado tomar crédito para essa finalidade.

Apesar disso, a preocupação em viabilizar o crédito de investimento é louvável, dado o tratamento secundário que essa importante finalidade recebeu nas últimas duas décadas (ALMEIDA, 1993).

TABELA 1 - Limites Superiores por Cultura para Tomada de Crédito pelo Sistema de Equivalência-Produto

Produto	Custo operacional (US\$/hectare ¹)	Número de hectare	Quantidade de produto
Algodão	739,3	270,5	43.009 @
Arroz irrigado	637,7	313,6	21.952 sc. 25 kg
Arroz de sequeiro	291,1	687,1	18.552 sc. 25 kg
Feijão das águas	392,0	510,2	13.775 sc. 60 kg
Mandioca	481,2	415,6	7.480 t
Milho	281,6	710,2	56.816 sc. 60 kg
Trigo	207,7	962,9	25.998 sc. 60 kg

¹Estimativas de custo operacional de produção no Estado de São Paulo, segundo o Instituto de Economia Agrícola.

Fonte: Dados da pesquisa.

2.2 - O Refinanciamento das Dívidas

Aproveitando a idéia da equivalência-produto, o Governo determinou o refinanciamento das dívidas atrasadas junto ao Banco do Brasil (US\$1,5 bilhão) através da chamada "equivalência-produto com resíduo".

Esse sistema estabelece que se a quantidade contratada, convertida em valores pelo preço do produto na data de vencimento do empréstimo, não for suficiente para quitar a dívida financeira deverá ocorrer o refinanciamento automático do débito, também pelo sistema de equivalência-produto com resíduo.

O BANESPA tem utilizado esse método em seus financiamentos rurais desde setembro de 1991.

Observe-se que, apesar de utilizar a idéia, esse sistema não é propriamente a equivalência-produto, pois existe o compromisso com o resíduo financeiro por parte do produtor. Ressalte-se, porém, que o refinanciamento automático da dívida evita a declaração de completa inadimplência do produtor e possíveis execuções de penhora de produto ou imobiliária (ALMEIDA & FRANCA, 1993).

No pacote, a vantagem para o produtor-mutuário em atraso é a exclusão das multas e taxas de inadimplência do saldo devedor, além da possibilidade de tomada de novos empréstimos junto ao agente financeiro. Contudo, segundo o Banco do

Brasil, haverá uma redução de 30% (US\$450 milhões) no valor a receber. Deve ser lembrado que o acerto será feito caso a caso, entre Banco e devedor.

2.3 - Os Recursos

Quanto aos recursos, a dotação de US\$5,6 bilhões, anunciada para o custeio da próxima safra, mostra um acréscimo de 13,1% em relação ao desembolso efetivo de custeio da safra de 1992/93.

Comparado à oferta efetiva de recursos (desembolsos) para a finalidade de custeio nos últimos três anos - período reconhecidamente difícil - o orçamento ora anunciado parece restritivo, principalmente considerando-se a meta de produzir 80 milhões de toneladas na safra 1993/94. Vale observar que os resultados das últimas safras ficaram bem distantes desse valor (Tabela 2).

A despeito do alto custo dos recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, que tem desestimulado a tomada de empréstimo bancário, os recursos destinados para a safra 1993/94 podem ser insuficientes. Isso, se houver continuidade no processo de retomada do crescimento econômico do País com declínio da taxa de juros, somado à recuperação dos preços internacionais de alguns produtos e ao impacto do próprio pacote agrícola.

TABELA 2 - Desembolsos de Recursos no Crédito Rural e Resultados das Safras de Grãos

Ano	Custeio	Investimento	Safra
	(US\$ bilhão)		(milhão de tonelada)
1990/91	7,68	1,33	57,8
1991/92	5,58	0,82	68,4
1992/93	4,95	0,84	68,7
1993/94 ¹	5,60	1,40	80,0

¹Valores propostos.

Fonte: BACEN, relatório interno - 1992.

Em relação ao crédito de investimento, o valor anunciado de US\$1,4 bilhão, uma vez concretizado, representará um aumento significativo (quase 70%) em relação aos volumes ofertados nos últimos anos.

Inclusive, seria positivo se fosse facilitado o acesso imediato aos anunciados US\$200 milhões destinados à correção de solos e aos US\$600 milhões para a compra de máquinas e implementos via FINAME Rural. Fica a dúvida quanto à destinação dos demais recursos (US\$600 milhões).

Novamente, cabe realçar que a demora na definição e operacionalização das medidas depreciará mais ainda os valores, diante da persistente inflação de cerca de 30% ao mês.

2.4 - O PROAGRO

Dentre as definições do pacote está, também, a regularização das dívidas do PROAGRO "velho" (operações firmadas até julho de 1991, no total de US\$19 milhões) e da parcela do PROAGRO junto ao sistema financeiro (US\$171 milhões).

Entretanto, apesar da definição, apenas US\$4 milhões estão efetivamente disponíveis para pagamento imediato do PROAGRO velho. Os US\$15 milhões restantes ficarão dependentes de aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional. Considerando a política de contenção de gastos

desenvolvida pelo Governo, talvez essa aprovação não seja tão simples e rápida.

Para os US\$171 milhões, o Governo propõe a securitização, ou seja, a conversão da dívida em títulos do governo. Esses papéis poderão ser utilizados como moeda no processo de privatização das estatais ou, ainda, comercializados no mercado secundário de títulos. Isso deve alimentar a discussão sobre o uso das chamadas "moedas podres" no processo de privatização.

3 - A COMERCIALIZAÇÃO VIA BOLSAS

No pacote, foi abordada, também, a questão da modernização do sistema de comercialização, principalmente, através das bolsas de mercadorias e de futuros. Nesse sentido, há a proposta de lançamento de um título de venda para entrega futura, com o aval do Banco do Brasil. O objetivo é captar recursos junto ao mercado para a aplicação no custeio da produção. Inicialmente, tem-se apenas a informação de que esse título será direcionado para a soja, uma vez que essa cultura tem participação estabelecida nos mercados doméstico e externo.

Esse mecanismo de arrecadação direta no mercado, através das bolsas, é bastante saudável. Nesse sentido, inclusive, foi lançado recentemente em São Paulo o Certificado de Mercadorias com Entrega Garantida (CM-G), cujo objetivo é servir de

instrumento de captação de recursos para a agricultura, lastreado em produto físico (ALMEIDA & FRANCA, 1993).

4 - TARIFAS DE IMPORTAÇÃO

Uma outra determinação do pacote diz respeito às tarifas de importação de alguns produtos agrícolas. Foi autorizada a elevação da tarifa de importação do trigo, que passou de 5% para 10% e do arroz, cuja alíquota passou de 10% para 15%. Em princípio, essas tarifas têm validade estabelecida até 1º de janeiro de 1995, quando deverá entrar em vigor a Tarifa Externa Comum (TEC), no âmbito do MERCOSUL.

Esses ajustes eram reivindicações do setor produtivo. No caso do trigo havia a alegação de que os moinhos estavam importando grandes quantidades a preços fortemente subsidiados. O mercado internacional do arroz, da mesma forma, encontra-se francamente vendedor, devido aos fartos excedentes dos produtores asiáticos. Inclusive, os produtores gaúchos de arroz demandam uma alíquota de importação de 35%, bastante superior à nova taxa em vigor.

5 - A REFORMA AGRÁRIA

Um ponto também abrangido no pacote foi a aceleração do processo de reforma agrária. Além da destinação de recursos para o assentamento emergencial de famílias de trabalhadores rurais, o Governo Federal mostrou intenções de envolver os governos estaduais e municipais na implantação dos assentamentos. Vale salientar que a questão agrária no Brasil é extremamente delicada e vem sendo discutida há muito tempo. É importante que o Governo procure acompanhar e aproveitar os pontos positivos dessas discussões para orientar suas determinações.

6 - A PREVISÃO DE SAFRAS

Está também presente no plano a informação sobre a modernização do sistema de previsão de safras que o Ministério da Agricultura está desenvolvendo. Essa é uma preocupação não apenas do

MAARA mas de várias instituições ligadas à agricultura, como é o caso do Instituto de Economia Agrícola, que vem trabalhando no aperfeiçoamento do seu sistema de previsão de safras do Estado de São Paulo.

7 - COMENTÁRIO FINAL

A análise do pacote revela que ele não é inovador, aliás, como o próprio Governo admitiu que não seria. As medidas são originárias de reivindicações do setor e, por isso, podem surtir efeito positivo na produção. É possível, contudo, que esse impacto não seja suficiente para alcançar os 80 milhões de toneladas desejados. Principalmente ao se considerar o nível atual dos encargos financeiros do crédito rural.

Quanto ao sistema de equivalência-produto adotado no plano, pode-se dizer que esse sistema apenas ratifica o fato de que se a Política de Garantia de Preços Mínimos for efetivamente aplicada, não há a necessidade da equivalência.

LITERATURA CITADA

- AGROPECUÁRIA. *Gazeta Mercantil*, SP, 22/23, jul., 1993.
- ALMEIDA, Alivínio. Financiamentos na agricultura. *O Estado de São Paulo*, SP, 26 maio, 1993.
- _____, & FRANCA, Terezinha J. F. Mercadões financeiros rurais: alternativas para a agricultura. *Informações Econômicas*, SP, 23(4):25-38, abr., 1993.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. *Política para o ano agrícola, 93/94*. Brasília, MARA, 1993. (mimeo).
- GATTI, Elcio U. et alii. Uma proposta de sistema de equivalência-produto no crédito rural. *Informações Econômicas*, SP, 22(1):11-17, jan., 1992.