

Visão de futuro da política de crédito rural

Antônio Luiz Machado de Moraes¹

O crédito rural no Brasil, desde sua criação, em meados da década de 1960, tem-se mantido como o principal instrumento de política de apoio ao produtor rural, tendo por fundamento (i) os riscos imponderáveis inerentes à atividade agropecuária, (ii) a ausência ou insuficiência de instrumentos de gestão de risco, (iii) o predomínio de indicadores econômicos acentuadamente desfavoráveis relativamente aos dos países concorrentes, notadamente taxas de câmbio e taxas de juros, bem como (iv) a existência de falhas de mercado, decorrentes das deficiências de infraestrutura de transporte e logística, (v) falta de competitividade no mercado de insumos e (vi) volatilidade de preços agrícolas.

Não obstante a preponderância do mérito do produtor rural, pelo seu empreendedorismo, a abundante disponibilidade de recursos naturais e os ganhos de produtividade, a política de crédito rural contribuiu de forma relevante para o desenvolvimento e consolidação da agropecuária brasileira como uma das mais eficientes, destacando-se por sua competitividade e por situar o País entre os principais produtores e exportadores agrícolas mundiais.

Embora essa contribuição seja inquestionável², questiona-se a prática de taxas de juros do crédito rural inferiores às de mercado, sobretudo quando os recursos de financiamento são equalizáveis, resultando em ônus para o Tesouro. Esse fato reflete a atual orientação liberal da

política econômica e as medidas de contenção dos gastos públicos, num ambiente de retração econômica doméstica e internacional.

Questiona-se, também, se o crédito rural favorecido distorce o funcionamento do mercado, já que assegura ao produtor rural, previamente à tomada de decisão, benefício que independe do resultado de sua atividade e das condições de mercado, influenciando, conseqüentemente, nos níveis de produção e de preço. Assim, argumenta-se que os recursos públicos alocados no apoio creditício deveriam migrar para outras políticas neutras, dissociadas da produção, conhecidas como *decoupled*, ou menos distorcivas, principalmente a de seguro rural.

Esses questionamentos são pertinentes como “ideal” de longo prazo e se traduzem no objetivo de liberalização da política de crédito rural, ou seja, que o financiamento da agricultura deve ser crescentemente realizado pelo livre mercado, sem a interferência do governo, salvo marginalmente no caso dos pequenos produtores, enquadrados no Pronaf, para os quais as políticas públicas incorporam objetivos de natureza social. Entretanto, há de se ter muita cautela na incorporação desse propósito, sob pena de comprometer o necessário apoio ao produtor rural, sua estrutura produtiva e o bom desempenho do setor.

¹ Coordenador-Geral de Crédito Rural – Secretaria de Política Agrícola (SPA/Mapa). E-mail: antonioluiz.moraes@agricultura.gov.br

² Estudos realizados por Gasques et al. (2018) revelam que o aumento de 1% no crédito rural causa a variação positiva de 0,40% no Valor Bruto da Produção, e que cada real gasto com equalização de juros gera crescimento no PIB equivalente a 1,75 vez o montante gasto com a equalização da taxa de juros para a agricultura familiar e 3,57 vezes o gasto com a equalização para a agricultura comercial.

Não só permanecem, grosso modo, válidos os fundamentos do crédito rural favorecido, em diferentes níveis de importância entre diferentes segmentos produtivos e regiões do País, mas também há incertezas quanto aos cenários econômicos interno e externo, não se podendo agir no pressuposto de que a atual conjuntura econômica prevaleça.

Há de se considerar, também, que o total de gastos do governo com a política de crédito rural (equalização de taxas de juros) é baixo, em relação à magnitude do crédito rural oficial, e decrescente, passando de R\$ 20,3 bilhões na safra 2014–2015 para R\$ 9,9 bilhões, conforme previsto para a safra 2018–2019 (Vescovi, 2018). E o nível de apoio aos produtores rurais, medido pelo benefício monetário por eles recebido, relativamente ao VBP, decorrentes de políticas públicas, inclusive a de crédito rural, foi de 2,0% em 2017 e de 2,7% no período 2015–2017, quando o nível desse apoio foi de 9,3% nos EUA e de 19,3% na União Europeia (OECD, 2018).

O governo brasileiro tem persistentemente se empenhado no aprimoramento dessa política, no sentido de ampliar sua eficácia, desburocratizar as normas operacionais e ampliar a participação de recursos livres – com taxas de juros de mercado –, privilegiando os programas prioritários de investimento, direcionados à implementação de práticas sustentáveis e de inovação tecnológica, e à ampliação da capacidade instalada de armazenagem.

Entre as principais medidas implementadas naquele sentido, destacam-se: (i) o direcionamento, para a agricultura, de recursos oriundos da emissão de Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs) (Bacen, 2015); (ii) a não equalização de juros no âmbito dos programas de investimento ProRenova, ProcapAgro e BNDES-Agro (Bacen, 2017); (iii) a elevação das taxas reais de juros, que nas quatro safras anteriores a 2016–2017 foram negativas, situando-se em 6,3% e 4,3%, respectivamente, nas safras 2016–2017 e 2017–2018 (Brasil, 2016, 2017); e (iv) a adoção, na safra 2018–2019, de metodologias de cálculo das taxas de juros do

crédito rural pré e pós-fixadas, conferindo a elas transparência e previsibilidade (Bacen, 2018).

Referente à diversificação das fontes de financiamento para o aumento do *funding* do crédito rural, é possível avançar ainda mais nessa direção a curto prazo, sem comprometimento algum do atual nível de apoio ao produtor rural. Trata-se do aprimoramento da legislação dos títulos do agronegócio, sobretudo CRA, CDCA e CPR, quanto à sua atratividade e eficácia, ampliando seu alcance quanto aos seus emissores, incluindo os distribuidores de insumos agropecuários, e quanto aos seus investidores, notadamente os estrangeiros.

A adoção de medidas estruturantes, no sentido de reduzir o nível de apoio creditício aos produtores rurais, ainda que de forma gradual, a começar pelos grandes, secundados pelos médios, enquadrados no Pronamp, requer a consideração de alguns pressupostos e qualificações.

Pressupõe-se o esgotamento dos Recursos Obrigatórios (RO), decorrente da tendência de redução da magnitude dos depósitos à vista, e a necessidade de contenção dos gastos do Tesouro com equalização de juros, a serem direcionados para o fortalecimento do seguro rural, bem como o objetivo de aumentar a eficácia alocativa dos recursos do crédito rural favorecido, direcionando-os para produtores sem condição de se financiarem no livre mercado, excluindo, assim, parcialmente, os grandes produtores.

O referido esgotamento de RO, caso sua tendência se confirme, ocorrerá a médio ou longo prazos, cujo impacto dependerá de sua cadência e magnitude, em que os recursos da Poupança Rural não apresentam tendência de declínio. E a almejada eficiência alocativa, pela gradual exclusão do apoio aos grandes produtores, tem por desafio sua identificação. Seriam eles os de renda superior a R\$ 2,0 milhões? Que critério considerar?

No que se refere ao remanejamento de recursos orçamentários do crédito rural para o seguro, ainda que realizado de forma eficaz, cabe avaliar a magnitude desse benefício diante

da alternativa de seu direcionamento, ainda que parcial, para o próprio crédito rural, contemplando o financiamento de investimentos para finalidades consideradas prioritárias. Trata-se de considerar os respectivos impactos dessas medidas, sem perder de vista o fato de que o apoio ao produtor rural, por meio do crédito rural e demais políticas que causam distorções de mercado, conforme mencionado, é da ordem de 1,5% do valor bruto da produção – isso situa o Brasil entre os países de menor apoio ao produtor rural (OECD, 2019).

A gradual e cautelosa revisão da política agrícola requer consideração quanto ao predomínio de fatores adversos, alheios à ação dos produtores rurais, que oneram seus custos e subtraem sua competitividade.

As taxas de juros no Brasil ainda estão entre as mais elevadas entre nossos principais concorrentes no mercado agrícola internacional, bem como o *spread* bancário, cuja redução requer que o ajustamento da política econômica na agricultura seja concomitante ao realizado nos demais setores (TheGlobalEconomy.com, 2019; World Bank, 2019). Esse é um dos fundamentos para o predomínio do crédito rural favorecido, cujas taxas de juros, embora inferiores às de mercado, nas últimas safras estiveram acima da taxa Selic e em níveis reais superiores à sua média histórica.

As deficiências de infraestrutura permanecem acentuadas, exigindo que as políticas de crédito rural e de apoio à comercialização exerçam papel compensatório ineficaz e mais custoso relativamente à alocação alternativa de recursos de investimento na superação dessas deficiências.

O alcance do seguro rural, em substituição ao apoio creditício com recursos controlados, é limitado no curto e médio prazos, relativamente à dimensão do setor agropecuário, mesmo considerando a continuidade da ampliação dos recursos para a subvenção do prêmio, iniciada em 2019. Esse é um processo de longo prazo, a ser implementado gradualmente.

Há de se considerar, também, que o programa de ajuste da economia brasileira ainda

não foi consolidado, e a retomada do crescimento econômico é incipiente.

Assim, entende-se que a revisão da política agrícola deva ser implementada com base nestes princípios norteadores:

- 1) Redução gradual das margens de subvenção creditícia aos grandes produtores.
- 2) Manutenção dos níveis de apoio aos produtores enquadrados nos programas Pronaf e Pronamp.
- 3) Não comprometimento do desempenho das atividades agropecuárias, preservando suas estruturas produtivas.
- 4) Progressivo aumento da participação de recursos livres no *funding* do crédito rural.
- 5) Manutenção das prioridades atribuídas aos financiamentos de investimentos em estruturas de armazenagem, inovação tecnológica na propriedade rural, agricultura irrigada e agricultura ambientalmente sustentável.
- 6) Migração do Proagro “tradicional” para o PSR.
- 7) Não comprometimento do objetivo de garantir renda mínima ao produtor rural.
- 8) Tratamento especial e diferenciado para as regiões Norte e Nordeste.
- 9) Revisão das normas operacionais do crédito rural, com foco na sua desburocratização.
- 10) Adoção de medidas compensatórias às assimetrias existentes no âmbito do Mercosul, que comprometem atividades produtivas de difícil reconversão, notadamente nos estados do Sul.

A implementação da política de crédito rural, assim concebida, devidamente ajustada à conjuntura econômica do País e em conformidade com os resultados alcançados, deve evoluir cedendo espaço não só para o seguro rural, mas também para outras políticas igualmente neutras relativamente à decisão do produtor quanto à

magnitude da produção, como as de proteção da renda e de pesquisa e de assistência técnica e extensão rural.

Referências

BACEN. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.415, de 2 de junho de 2015. Dispõe sobre o direcionamento dos recursos captados por meio da emissão de Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) lastreada em direitos creditórios originados de operações sujeitas aos direcionamentos de que tratam o MCR 6-2 e 6-4 ou contratadas com recursos de que trata o MCR 6-1-2 e veda gravame em duplicidade na emissão desse título. **Diário Oficial da União**, 3 jun. 2015. Seção1, p.33.

BACEN. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.577, de 7 de junho de 2017. Ajusta normas dos programas de investimento agropecuários amparados por recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir de 1º de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, 9 jun. 2017. Seção1, p.21.

BACEN. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.664, de 6 de junho de 2018. Dispõe sobre metodologia de cálculo das taxas de juros aplicáveis às operações de crédito rural com recursos controlados, com exceção das operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. **Diário Oficial da União**, 7 jun. 2018. Seção1, p.22-23.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017**. Brasília, 2016. 44p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018**. Brasília, 2017. 46p.

GASQUES, J.G.; BACCHI, M.R.P.; BASTOS, E.T. Produtividade da agricultura brasileira – impactos de políticas. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 56., 2018, Campinas. **Transformações recentes na agropecuária brasileira: desafios em gestão, inovação, sustentabilidade e inclusão social: anais**. Brasília, DF: SOBER, 2018. Não paginado. Sober 2018.

OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2018**. Paris, 2018. (OECD. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en.

OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2019**. Paris, 2019. (OECD. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation). DOI: <https://doi.org/10.1787/39bfe6f3-en>.

THEGLOBALECONOMY.COM. Disponível em: <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/lending_interes_rate/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

VESCOVI, A.P. Uma visão da Política Agrícola Brasileira. In: SEMINÁRIO AGRO EM QUESTÃO, 2018, Brasília. **Financiamento para o agronegócio: desafios e alternativas para garantir o crescimento do setor**. Brasília: CNA, 2018. Painel 2: Visão do Governo sobre o financiamento para o agronegócio.

WORLD BANK. **Interest rate spread (lending rate minus deposit rate, %)**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/fr.inr.lndp>>. Acesso em: 19 nov. 2019.