

A recorrência de crises de endividamento agrícola e a necessidade de reforma na política de crédito¹

Gervásio Castro de Rezende²
Ana Cecília Kreter³

Resumo – Este artigo analisa o problema recorrente das crises financeiras agrícolas no Brasil. As frequentes crises financeiras da agricultura foram marcadas pela dificuldade do setor de honrar seus compromissos financeiros e pela pressão sobre o governo visando à renegociação das dívidas. Por meio da análise qualitativa e quantitativa, estudou-se a evolução do endividamento agrícola desde 1995 e as implicações da Constituição de 1988, ressaltando a responsabilidade da política trabalhista agrícola pelas mazelas do sistema financeiro agrícola. Analisa também as implicações que a reforma da política de crédito agrícola deve gerar, simultaneamente, às necessidades de uma reforma de política trabalhista agrícola. Enfatiza que a falta de inclusão da política trabalhista na reforma da política de crédito agrícola levará à perda de dinamismo da agricultura. Conclui que, em período mais recente, houve um forte crescimento do endividamento de longo prazo, decorrente de empréstimos para a compra de máquinas e equipamentos agrícolas. O endividamento atual se somou ao endividamento preexistente, e a agricultura tornou-se detentora de dívidas de longo prazo. Ao se conjugar com o endividamento de longo prazo, a instabilidade de renda agrícola torna-se um problema muito grave por elevar a sua dotação de capital físico, dando maior importância relativa do custo fixo unitário no custo unitário total, reduzindo-se a elasticidade do preço de oferta agrícola agregada de curto prazo e dilatando-se o período de queda de preços agrícolas. A pressão dos compromissos financeiros de longo prazo forçam o agricultor a continuar produzindo, gerando o efeito de dilatar, no tempo, a duração de uma crise de demanda.

Palavras-chave: Endividamento agrícola; Política de crédito agrícola; Política trabalhista; Brasil.

¹ Versões anteriores deste trabalho se beneficiaram de comentários de participantes de seminário apresentado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em Brasília, DF, e de Painel de Política Agrícola do Congresso da Sober, realizado em Londrina, PR, de 22 a 25 de julho de 2007. Agradecemos aos comentários de Eliseu Alves, Roberto Rodrigues, Evandro Fazendeiro de Miranda, Paulo Levy, Fabio Giambiagi e Paulo Faveret Filho. Somos muito gratos, ainda, à presteza com que o economista Virgílio Chevalier, do Departamento Econômico do Banco Central, tem atendido às nossas solicitações de dados e de esclarecimentos sobre esses dados, e ao estagiário Julio Cesar Barros, pelo excelente apoio prestado à pesquisa de que resultou este artigo.

² Professor voluntário da Universidade Federal Fluminense (UFF), professor titular aposentada Universidade Federal Fluminense (UFF), ex-professor visitante da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e técnico de planejamento aposentado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) gcrezende@terra.com.br

³ Assistente de pesquisa do Ipea e doutoranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). ana.kreter@ipea.gov.br.

Introdução

As freqüentes crises financeiras da agricultura brasileira, marcadas pela dificuldade do setor de honrar seus compromissos financeiros e pela pressão sobre o governo, visando à renegociação das dívidas, têm sido responsáveis não só por elevados custos fiscais como também por um desconforto político das partes envolvidas. Em face disso, cabe estudar melhor os fatores responsáveis por essas crises, visando à proposição de mudanças de política com o objetivo de se evitar que esse “fenômeno” volte a se repetir no futuro.

Limitando-se à crise atual, que teve início no final de 2004, este trabalho procurará argumentar que essa crise reflete, por um lado, o aumento do risco agrícola decorrente da maior abertura da economia e da adoção do regime de taxa de câmbio flutuante; mas, por outro lado, ela reflete, também, maior dificuldade, por parte da agricultura, de lidar com esse maior risco, devido ao fato de que, ao endividamento anterior (reescalonado de longo prazo), acrescentou-se, no período mais recente, um endividamento adicional, também de longo prazo.

Com efeito, esse endividamento adicional recente, em grande parte também de longo prazo – atrelado como foi à compra de máquinas e equipamentos agrícolas, tornou o setor agrícola menos capaz de reagir, via contração da oferta, a quedas eventuais de preços decorrentes de reduções na demanda, por duas razões:

Em primeiro lugar, porque o maior estoque de máquinas e equipamentos faz aumentar o custo fixo unitário agrícola, com o que se reduz o coeficiente de elasticidade preço da oferta agrícola de curto prazo; isso faz com que uma queda inesperada dos preços agrícolas, decorrente de uma queda temporária da demanda, passe a se estender por um período de tempo maior.

Em segundo lugar, porque a necessidade de cumprimento das obrigações financeiras, vinculadas a esses novos empréstimos de longo prazo, ao se somarem às obrigações financeiras de longo prazo decorrentes da dívida anterior (reescalonada, mas não eliminada), também fez com

que a oferta passasse a reagir menos a uma eventual queda de preços agrícolas puxada pelo lado da demanda.

Lado a lado com essa maior imobilização de capital fixo e correspondente maior endividamento de longo prazo, a agricultura tornou-se um setor mais arriscado, após a abertura da economia, ocorrida ao longo da década de 1990, mas, sobretudo, após a mudança do regime cambial, em 1999. Assim, exatamente quando cresceu a instabilidade de renda agrícola, com conseqüente aumento do risco do investimento agrícola, tornou-se a agricultura menos capaz de lidar com esse risco.

A esse respeito, é interessante mencionar que Ferreira Filho et al. (2004) em seu estudo detalhado da produção de algodão no Centro-Oeste, constataram um elevado nível de mecanização acompanhado com um correspondente nível muito elevado de endividamento setorial. Na mesma linha dos argumentos a serem defendidos neste trabalho, esses autores notaram que isso criava certa dificuldade para esse setor conviver com instabilidade de renda. Por isso, eles se perguntaram se “esse modelo pode ser considerado ótimo”, e a resposta deles obviamente foi negativa.

Incluindo-se a introdução, este artigo compreende nove itens. O item *Crescimento da dívida agrícola e o papel do crédito de investimento* apresenta a evidência de que o crédito de investimento tem sido responsável por boa parte do crescimento da dívida agrícola desde 1995. Por sua vez, o item *A ameaça das greves de 1980*, as mudanças no crédito de investimento em 1990 e os estímulos à mecanização agrícola explica que essa maior concessão de crédito de investimento reflete a importância crescente que o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) passou a assumir no financiamento do setor agrícola, em função das mudanças introduzidas na Constituição de 1988.

O item *Risco agrícola, seu agravamento e a capacidade de enfrentamento* apresenta uma evidência empírica, confirmando a expectativa de que a renda agrícola se tenha tornado mais volátil

após a abertura da economia e a adoção do regime de câmbio flutuante.

Contudo, o item O “entorpecimento” da percepção de risco dentro do sistema de crédito rural, mostra que essa maior volatilidade da renda agrícola, e mesmo as pesadas obrigações financeiras pré-existentes – fruto de reescalamentos de dívidas anteriores –, não restringiram à concessão de “nova” dívida agrícola, sobretudo de longo prazo. Como será argumentado nesse item, isso fez aumentar a dificuldade de convivência do setor agrícola com esse ambiente de maior incerteza.

Ao considerar inadequada a atual política de crédito agrícola, sobretudo em face da maneira como o risco agrícola (não) é levado em conta no âmbito do sistema financeiro agrícola, no item *Sugestões de reforma do atual sistema de crédito agrícola*, este artigo apresenta uma proposta de reforma desse sistema. Essa reforma pretende fazer com que a política de crédito agrícola passe a levar em conta, de maneira mais efetiva, os fatores de risco que têm marcado a atividade agrícola, de maneira particularmente intensa, após a maior abertura da economia e a adoção do regime de câmbio flutuante. Isso envolveria não apenas o processo de concessão do crédito, mas também a própria forma de cobrança da dívida, já que, além de estabelecer uma conexão entre o nível da renda agrícola e o valor das amortizações e mesmo dos juros devidos em cada ano como serviço da dívida, a responsabilidade pelo pagamento do crédito de longo prazo passaria a envolver, também, todos os segmentos da cadeia do agronegócio, e não apenas o agrícola. Isso seria uma mudança drástica em relação à situação atual em que, embora todo o segmento do agronegócio beneficie-se com o financiamento de longo prazo para a agricultura, é somente o setor agrícola que vem tendo de responder pelo pagamento da dívida e por todos os problemas que vêm dificultando o cumprimento das obrigações financeiras derivadas dessa dívida.

O item *Fundos públicos e os problemas da concessão de empréstimos de longo prazo* propõe a necessidade de se discutirem algumas questões que vão além do âmbito estrito da

política agrícola, e que dizem respeito à análise de custo/benefício social, uma vez que os fundos públicos hoje usados nessa política de crédito agrícola poderiam ter utilização alternativa, inclusive em benefício do próprio setor agrícola, como seria o caso, por exemplo, de investimentos em logística e em pesquisa agropecuária.

O item *Política trabalhista agrícola e suas conseqüências pelos atuais problemas do sistema de crédito agrícola*, argumenta que teria de se acoplar a essa reforma da política de crédito rural outra reforma, a de nossa política trabalhista agrícola, com o objetivo de reduzir o custo da mão-de-obra para o empregador, elevando, ao mesmo tempo, a renda dessa mão-de-obra. Como apontado neste item, a não adoção simultânea dessa reforma trabalhista agrícola inviabilizará a própria reforma da política de crédito agrícola, em face da crise que, então, eclodiria na agricultura e que, com certeza, se estenderia ao resto da economia.

O item *Conclusão* enumera as principais razões do endividamento de longo prazo, na agricultura brasileira.

Crescimento da dívida agrícola e o papel do crédito de investimento

A Tabela 1 mostra que no período 1998–2007, ocorreu não apenas um forte crescimento da dívida agrícola total, mas também que esse crescimento contou com uma expansão muito rápida do crédito de investimento. Pode-se notar que, entre 1999 e 2004, a dívida de investimento quase dobrou, passando de R\$ 17,9 bilhões para R\$ 34 bilhões, enquanto a dívida de custeio passou de R\$ 22,4 bilhões para R\$ 30,8 bilhões, portanto, um crescimento muito menor. De fato, a dívida associada ao investimento igualou-se à dívida de custeio em 2002 e a superou daí em diante.

Contudo, não se deve esquecer que, no período objeto deste trabalho, o financiamento de custeio cresceu muito mais mediante o uso de instrumentos como a cédula de produto rural (CPR), e não pelo crédito bancário propriamente

Tabela 1. Saldos devedores rurais médios anuais segundo a finalidade, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Anos | Total | Finalidades | | |
|-------|-------|----------------------|---------|-------------------|
| | | Comercia- lização | Custeio | Investi- mento |
| 1995 | 42,3 | 8,4 | 19,7 | 14,2 |
| 1996 | 39,1 | 5,8 | 20,5 | 12,8 |
| 1997 | 37,1 | 6,0 | 18,5 | 12,6 |
| 1998 | 40,2 | 6,5 | 17,7 | 16,0 |
| 1999 | 44,2 | 3,9 | 22,4 | 17,9 |
| 2000 | 48,0 | 2,9 | 24,7 | 20,3 |
| 2001 | 51,7 | 3,5 | 25,7 | 22,5 |
| 2002 | 54,5 | 3,1 | 25,8 | 25,7 |
| 2003 | 62,2 | 4,0 | 28,6 | 29,6 |
| 2004 | 68,7 | 3,9 | 30,8 | 34,0 |
| 2005 | 74,4 | 3,0 | 33,5 | 37,9 |
| 2006 | 81,5 | 4,6 | 36,2 | 40,7 |
| 2007* | 87,4 | 4,1 | 39,6 | 43,6 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

dito. Como essa nova forma de crédito de custeio, é conectada à comercialização do produto, eliminou-se, também, a interligação custeio/comercialização, que marcava o sistema de crédito rural vigente até meados da década de 1990. Até então, o crédito de comercialização, muito baseado em fundos públicos (como era o caso dos empréstimos do governo federal (EGF), acabava servindo para o agricultor liquidar o crédito de custeio. Chegou-se, inclusive, ao ponto de o crédito de custeio ser sistematicamente prorrogado até que a comercialização se processasse, de tal maneira que o prazo efetivo do empréstimo de custeio passou a ficar cada vez maior. Além do mais, novos instrumentos da política de preços mínimos, como os prêmios de equalização de preços (PEP), foram adotados pelo governo, substituindo o instrumento de crédito de comercialização e a formação de estoques públicos.⁴

⁴ Todas essas mudanças são descritas em detalhes em Rezende (2003, cap. 5).

⁵ Dias (2007) destaca a gravidade dessa inadimplência, ocorrida já em 2004, nos contratos privados de crédito com uso das CPRs. Segundo Dias (2007, p. 82), “Não existe nada de novo no processo, exceto a transferência do crédito de fornecedores de insumos e traders para o Setor Público.” Ainda segundo Dias, “Tudo somado quer dizer que estamos de volta num novo episódio de maior incerteza sobre o cumprimento de contratos (...)” Para uma análise detalhada desse problema de inadimplência nesses contratos privados lastreados com CPRs, inclusive dando os números da inadimplência segundo regiões e principais produtos, veja Pessoa (2006).

Contudo, já em 2004, a inadimplência que passou a ocorrer nesse tipo de transações financeiras envolvendo a CPR, acabou fazendo com que o crédito de custeio no sistema oficial tivesse de se expandir mais rapidamente, nesse período mais recente, como se nota na Tabela 1. De fato, recursos adicionais de custeio passaram a servir para liquidar dívidas lastreadas em CPRs. Além do mais, a inadimplência nesse segmento fora do sistema oficial de crédito rural acabou sendo, rapidamente, objeto de uma renegociação.⁵

A Tabela 2 mostra que as fontes de recursos que permitiram esse crescimento tão rápido do endividamento agrícola se concentram nos recursos obrigatórios, que consistem das exigibilidades sobre os depósitos à vista dos bancos e sobre a caderneta de poupança do Banco do Brasil, e nos recursos repassados. Como será visto em maior profundidade depois, esses recursos repassados têm esse nome porque não

Tabela 2. Saldos devedores rurais médios anuais segundo a fonte do recurso, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Anos | Total | Fontes de recursos | | |
|-------|-------|--------------------|-------------------|-----------------|
| | | Livres | Obriga- tórios | Repas- sados |
| 1995 | 42,3 | 12,0 | 17,6 | 12,7 |
| 1996 | 39,1 | 8,6 | 17,8 | 12,6 |
| 1997 | 37,1 | 5,8 | 16,9 | 14,5 |
| 1998 | 40,2 | 4,3 | 18,4 | 17,4 |
| 1999 | 44,2 | 5,1 | 21,4 | 17,7 |
| 2000 | 48,0 | 4,1 | 25,1 | 18,8 |
| 2001 | 51,7 | 3,8 | 27,5 | 20,4 |
| 2002 | 54,5 | 3,4 | 29,4 | 21,7 |
| 2003 | 62,2 | 3,3 | 33,1 | 25,8 |
| 2004 | 68,7 | 3,0 | 36,8 | 28,9 |
| 2005 | 74,4 | 3,6 | 37,3 | 33,6 |
| 2006 | 81,5 | 3,9 | 40,8 | 36,8 |
| 2007* | 87,4 | 3,8 | 44,9 | 38,7 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

se originam de captações do sistema bancário (como é o caso dos depósitos à vista ou da poupança rural do Banco do Brasil), mas sim de fundos públicos no caso, o Fundo de Assistência ao Trabalhador e os fundos constitucionais), que são, então, repassados a esses bancos, por intermédio, principalmente, do BNDES.

As Tabelas 3 e 4 mostram que esses recursos repassados têm sido aplicados, quase integralmente, em crédito de investimento, enquanto os recursos obrigatórios vêm sendo aplicados, também quase totalmente, em crédito de custeio. Assim, vale a pena notar que esses recursos obrigatórios vêm crescendo rapidamente devido ao fato de que, desde agosto de 2005, os três bancos oficiais têm tido de cumprir a exigência de 55 % do saldo da poupança, essa parcela tendo tido de subir até 65 % em 1º de julho de 2007. Sobre isso, ver Wedekin (2005, p. 19). Com o forte crescimento da cederneta de poupança nos anos recentes, isso só pode ter tornado mais generosa essa fonte de crédito rural, para desagrado, com toda a certeza, desses bancos, que poderiam estar participando mais intensamente do *boom* imobiliário recente, o que certa-

Tabela 3. Recursos repassados – Saldos devedores rurais médios anuais segundo a finalidade, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Ano | Total | Finalidade | | |
|-------|-------|----------------------|---------|-------------------|
| | | Comercia- lização | Custeio | Investi- mento |
| 1995 | 12,7 | 1,9 | 2,2 | 8,6 |
| 1996 | 12,6 | 1,8 | 3,2 | 7,6 |
| 1997 | 14,5 | 2,0 | 3,6 | 8,8 |
| 1998 | 17,4 | 2,1 | 4,4 | 11,0 |
| 1999 | 17,7 | 1,3 | 4,4 | 12,0 |
| 2000 | 18,8 | 0,5 | 4,8 | 13,5 |
| 2001 | 20,4 | 0,4 | 4,8 | 15,2 |
| 2002 | 21,7 | 0,3 | 3,8 | 17,7 |
| 2003 | 25,8 | 0,7 | 3,5 | 21,6 |
| 2004 | 28,9 | 0,5 | 2,3 | 26,0 |
| 2005 | 33,6 | 0,4 | 3,2 | 30,0 |
| 2006 | 36,8 | 0,4 | 3,2 | 33,1 |
| 2007* | 38,7 | 0,6 | 2,5 | 35,6 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

Tabela 4. Recursos obrigatórios – Saldos devedores rurais médios anuais segundo a finalidade, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Ano | Total | Finalidade | | |
|-------|-------|----------------------|---------|-------------------|
| | | Comercia- lização | Custeio | Investi- mento |
| 1995 | 17,6 | 4,2 | 10,3 | 3,1 |
| 1996 | 17,8 | 2,8 | 11,9 | 3,2 |
| 1997 | 16,9 | 3,1 | 10,9 | 2,9 |
| 1998 | 18,4 | 3,2 | 10,9 | 4,3 |
| 1999 | 21,4 | 1,7 | 14,4 | 5,3 |
| 2000 | 25,1 | 2,2 | 16,8 | 6,1 |
| 2001 | 27,5 | 2,8 | 18,4 | 6,3 |
| 2002 | 29,4 | 2,6 | 20,3 | 6,5 |
| 2003 | 33,1 | 3,1 | 23,4 | 6,6 |
| 2004 | 36,8 | 3,1 | 27,1 | 6,6 |
| 2005 | 37,3 | 2,3 | 28,7 | 6,2 |
| 2006 | 40,8 | 3,4 | 31,4 | 6,0 |
| 2007* | 44,9 | 3,3 | 35,2 | 6,3 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

mente teria sido muito mais atraente para eles. Pode-se concluir que o crescimento da dívida agrícola, que, como mostrou a Tabela 1, se deveu principalmente ao crescimento da dívida de investimento, teve por base uma fonte de recursos nova, criada pela Constituição de 1988, e implementada logo depois, como será visto depois.

Já as Tabelas 5 e 6 apresentam a composição da dívida por tipo de banco (público ou privado) e segundo a finalidade do empréstimo (comercialização, custeio ou investimento). Antes de mais nada, é de se notar o franco predomínio dos bancos públicos na concessão do crédito rural. De qualquer maneira, um fato de destaque é o crescimento das aplicações de crédito de investimento também por parte dos bancos privados, o que se deve ao acesso que esses bancos passaram a ter, também, aos recursos repassados. Isso é mostrado na Tabela 7, na qual se vê que esses recursos repassados passaram a se igualar aos recursos obrigatórios como fonte de aplicações rurais desses bancos privados.

Finalmente, a Tabela 8 mostra a importância que também assumiram, para os bancos públicos, esses recursos repassados. De 1995 a 2007, seu

Tabela 5. Bancos privados – Saldos devedores rurais médios anuais segundo a finalidade, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Ano | Total | Finalidade | | |
|-------|-------|----------------------|---------|-------------------|
| | | Comercia- lização | Custeio | Investi- mento |
| 1995 | 6,0 | 1,1 | 3,4 | 1,4 |
| 1996 | 7,3 | 1,3 | 4,5 | 1,5 |
| 1997 | 9,5 | 2,3 | 5,8 | 1,4 |
| 1998 | 10,2 | 3,0 | 4,4 | 2,8 |
| 1999 | 10,5 | 2,4 | 4,3 | 3,8 |
| 2000 | 12,0 | 1,9 | 5,2 | 5,0 |
| 2001 | 16,1 | 2,5 | 6,9 | 6,6 |
| 2002 | 16,6 | 2,2 | 6,9 | 7,5 |
| 2003 | 20,2 | 2,7 | 7,3 | 10,2 |
| 2004 | 22,1 | 2,7 | 7,1 | 12,3 |
| 2005 | 23,4 | 1,9 | 7,5 | 14,0 |
| 2006 | 26,0 | 2,7 | 8,5 | 14,8 |
| 2007* | 28,5 | 2,8 | 9,8 | 16,0 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

Tabela 7. Bancos privados – Saldos devedores rurais médios anuais segundo a fonte do recurso, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Ano | Total | Fonte de recursos | | |
|-------|-------|-------------------|-------------------|-----------------|
| | | Livres | Obriga- tórios | Repas- sados |
| 1995 | 6,0 | 4,1 | 1,4 | 0,4 |
| 1996 | 7,3 | 3,4 | 2,1 | 1,8 |
| 1997 | 9,5 | 2,5 | 4,4 | 2,6 |
| 1998 | 10,2 | 2,3 | 5,0 | 2,8 |
| 1999 | 10,5 | 2,2 | 6,1 | 2,2 |
| 2000 | 12,0 | 1,4 | 8,2 | 2,4 |
| 2001 | 16,1 | 1,3 | 10,9 | 3,9 |
| 2002 | 16,6 | 1,0 | 10,5 | 5,1 |
| 2003 | 20,2 | 1,0 | 10,9 | 8,3 |
| 2004 | 22,1 | 0,5 | 11,8 | 9,7 |
| 2005 | 23,4 | 0,7 | 11,1 | 11,5 |
| 2006 | 26,0 | 0,6 | 12,9 | 12,5 |
| 2007* | 28,5 | 1,2 | 14,3 | 13,0 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

Tabela 6. Bancos públicos – Saldos devedores rurais médios anuais segundo a finalidade, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Ano | Total | Finalidade | | |
|-------|-------|----------------------|---------|-------------------|
| | | Comercia- lização | Custeio | Investi- mento |
| 1995 | 36,3 | 7,2 | 16,3 | 12,8 |
| 1996 | 31,8 | 4,5 | 16,0 | 11,3 |
| 1997 | 27,6 | 3,7 | 12,7 | 11,2 |
| 1998 | 30,0 | 3,5 | 13,4 | 13,2 |
| 1999 | 33,7 | 1,5 | 18,1 | 14,1 |
| 2000 | 35,9 | 1,0 | 19,5 | 15,4 |
| 2001 | 35,6 | 1,0 | 18,8 | 15,9 |
| 2002 | 37,9 | 0,8 | 18,9 | 18,2 |
| 2003 | 42,0 | 1,3 | 21,3 | 19,4 |
| 2004 | 46,6 | 1,1 | 23,7 | 21,8 |
| 2005 | 51,1 | 1,2 | 26,0 | 23,9 |
| 2006 | 55,5 | 1,9 | 27,7 | 25,9 |
| 2007* | 58,8 | 1,4 | 29,8 | 27,7 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

Tabela 8. Bancos públicos – Saldos devedores rurais médios anuais segundo a fonte do recurso, 1995–2007. (Em R\$ bilhões de maio 2007, deflator: IPCA).

| Ano | Total | Fonte de recursos | | |
|-------|-------|-------------------|-------------------|-----------------|
| | | Livres | Obriga- tórios | Repas- sados |
| 1995 | 36,3 | 7,9 | 16,2 | 12,3 |
| 1996 | 31,8 | 5,2 | 15,7 | 10,9 |
| 1997 | 27,6 | 3,3 | 12,5 | 11,9 |
| 1998 | 30,0 | 1,9 | 13,4 | 14,6 |
| 1999 | 33,7 | 3,0 | 15,3 | 15,4 |
| 2000 | 35,9 | 2,6 | 16,9 | 16,4 |
| 2001 | 35,6 | 2,5 | 16,6 | 16,5 |
| 2002 | 37,9 | 2,4 | 18,9 | 16,7 |
| 2003 | 42,0 | 2,2 | 22,2 | 17,6 |
| 2004 | 46,6 | 2,5 | 25,0 | 19,1 |
| 2005 | 51,1 | 2,9 | 26,1 | 22,0 |
| 2006 | 55,5 | 3,2 | 28,0 | 24,3 |
| 2007* | 58,8 | 2,6 | 30,5 | 25,8 |

* Dados até maio de 2007.

Fonte: Dados internos do Banco Central, elaborados pelo Ipea.

crescimento foi de mais de 100 %, ultrapassando, em termos percentuais, os recursos obrigatórios.

Cabe notar, ainda, que, segundo informações obtidas no Banco Central, a importância desses recursos repassados está subestimada nessas tabelas, uma vez que elas só incluem os recursos do FAT (geridos pelo BNDES) e os do Fundo Constitucional do Centro Oeste (administrados pelo Banco do Brasil), não estão inclusas as aplicações rurais do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia com recursos dos Fundos Constitucionais do Nordeste e da Amazônia, respectivamente.⁶

As ameaças de greve em 1980, as mudanças no crédito de investimento em 1990 e os estímulos à mecanização agrícola

Esses recursos repassados são originados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, por sua vez, foi criado pela Constituição de 1988, pela vinculação do PIS/Pasep. Contudo, a Constituição de 1988 destinou ao BNDES 40 % desse Fundo, sendo essa a principal fonte dos recursos repassados no Sistema de Crédito Rural.

Para se ter uma idéia do volume de recursos gerados por essa vinculação do PIS/Pasep ao FAT, basta mencionar que o volume total arrecadado pelo PIS/Pasep, no período 1995–2005, foi de R\$ 201 bilhões, com repasse devido ao BNDES do montante de R\$ 61 bilhões, e isso considerando a desvinculação parcial do PIS/Pasep, por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU), uma das medidas adotadas pelo Plano Real.⁷ Caso não tivesse havido essa desvinculação parcial, o montante transferido para o BNDES teria sido de aproximadamente R\$ 80 bilhões. Vale a pena observar, ainda, que até 1994 não

havia essa desvinculação parcial e as transferências anuais para o BNDES eram maiores ainda.

No que tange aos fundos regionais (outra fonte de recursos aplicáveis em investimento agrícola, criada pela Constituição de 1988), trata-se da vinculação de 3 % do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) e do Imposto de Renda (IR), que são distribuídos entre o Centro-Oeste, o Nordeste e a Amazônia, com maior peso para as duas últimas regiões.

Não se pode subestimar a importância que representou para o setor agrícola essa maior disponibilidade de recursos de investimento, em franco contraste com o período anterior, encerrado na década de 1980. Como se sabe, até esse período anterior, o Tesouro Nacional era a principal fonte de recursos para crédito de investimento agrícola, e a crise fiscal que eclodiu na década de 1980 e no início da de 1990 fez com que essa concessão de crédito para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas sofresse uma descontinuidade abrupta e se tornasse muito errática. Em consequência disso, entrou também em crise a indústria cuja instalação no Brasil tinha sido estimulada no contexto do modelo de industrialização via substituição de importações. Essa indústria teve de se voltar para as exportações para amortecer a crise pela qual teve de passar.

É interessante notar que essa instabilidade do lado da oferta de fundos para a compra de máquinas e equipamentos agrícolas, junto com o consequente envelhecimento da frota, levaram Ferreira Filho e Costa (1999) a proporem a hipótese de que a adoção de plantio direto na agricultura brasileira foi muito estimulada, na década de 1980, por essa redução da frota e da potência média das máquinas, fruto dessa restrição ao crédito.⁸

⁶ Note-se, ainda, que acrescentamos aos dados originais do Banco Central, a partir de agosto de 2001, montantes estimados como equivalentes às transferências, para o Tesouro, de “dívidas podres” então existentes nos bancos públicos. Essas transferências se deveram à Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/08/2001, que procurava atender aos requisitos do Acordo de Basiléia. Portanto, a partir dessa data, esses dados não incluem todas as variações que podem ter ocorrido nessa parcela da dívida rural que foi transferida para o Tesouro.

⁷ Todas essas informações sobre os valores arrecadados pelo PIS/Pasep e os repasses para o BNDES foram obtidas em Taffner (2006).

⁸ É verdade que, como apontado aos autores por Eliseu Alves, em comentário a este artigo, o plantio direto também poupa terra, não se podendo dizer que seja uma técnica apenas poupadora de capital. Contudo, é mais provável que, na década de 1980, a necessidade de se reduzir o uso de máquinas e equipamentos agrícolas tivesse sido muito maior do que a de reduzir a quantidade de terra, e, assim, que o principal móvel da inovação representada pelo plantio direto tivesse vindo do lado do capital mesmo, como proposto por Ferreira Filho e Costa (1999).

Essa maior restrição à mecanização agrícola contribuiu, também, para a eclosão de várias greves de trabalhadores rurais, o que tornou claro para os setores agrícolas mais atingidos (como o café, a laranja e a cana-de-açúcar), que estavam perante uma situação de muito risco, pois as greves eclodiam exatamente na época da colheita.

Em face desse contexto, para fins de verificação empírica, parece razoável admitir, que tenha havido muitas iniciativas no Brasil nessa época, tanto no Setor Privado como no Setor Público, visando à invenção de novas colheitadeiras mecânicas, especialmente para a cana-de-açúcar e o café. Isso seria nada mais do que um outro exemplo da atuação do mecanismo de “inovação induzida” proposto por Hayami e Ruttan.⁹

Já na década de 1980, esse forte incentivo à geração de tecnologias “mecânicas” mais eficientes no Brasil se conjugou, na década de 1990, com um mecanismo estável de financiamento da compra de máquinas e de equipamentos agrícolas. Graças à retomada do crédito de investimento, teria havido não só a adoção massiva da tecnologia possivelmente criada na década anterior, como deve ter estimulado a geração e a adoção de novos modelos de máquinas e de equipamentos.¹⁰

Note-se que, no Brasil, o crédito de investimento em máquinas e equipamentos agrícolas tem uma importância estratégica para o desenvolvimento de nossa agricultura porque nossa legislação trabalhista agrícola, como apontado em Rezende e Kreter (2007) e ainda será mais discutido neste trabalho, inviabiliza por completo a formação de um mercado de aluguel de máquinas e equipamentos agrícolas. Isso faz com que o agricultor, para adotar a técnica mecanizada, tenha de adquirir as máquinas – e aí se

enredar no endividamento. É por isso que a adoção da técnica “mecânica” no Brasil tem um requisito de expansão do crédito agrícola de investimento que, em outros países, não tem.

Note-se, também, que o setor agrícola beneficiou-se do crescimento dos financiamentos do BNDES para a “agroindústria”, agora com recursos próprios do Banco. Assim, ao mesmo tempo em que, graças ao FAT, cresciam os recursos disponíveis para a venda financiada de máquinas e equipamentos agrícolas aos agricultores, o BNDES financiava, também, a expansão da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas (além de outros setores da agroindústria, naturalmente). Por exemplo, conforme mostrado em Rezende (2003, p. 212-214), o BNDES emprestou à agroindústria nada menos do que R\$ 18,5 bilhões no período 1995–2002.¹¹ Obviamente, uma coisa puxou a outra, ou seja, a viabilização do mercado interno dessas máquinas e equipamentos agrícolas permitiu a instalação dessas indústrias no Brasil, com aumento da demanda por financiamento do BNDES. Foi também a formação do mercado interno para essas máquinas e equipamentos agrícolas, amparado nesse novo sistema de financiamento, que fez com que essas indústrias se tornassem exportadoras, com a vantagem que isso significa em fase de crises do mercado interno.

O risco agrícola, seu agravamento e a capacidade de enfrentamento

Assim, enquanto se expandiam as fontes de recursos de investimento e as conseqüentes possibilidades de endividamento adicional de longo prazo por parte da agricultura, expandiam-se, também, as fontes de variabilidade da renda agrícola, sobretudo em razão da instituição, a partir de 1999, de novo regime cambial. Esse aumento do endividamento de longo prazo – e

⁹ Outra inovação que teria surgido, também nessa época, foi o “café adensado”, que reduz a incidência de ervas daninhas e com isso reduz a demanda de mão-de-obra. Essa inovação foi apontada a um dos autores por Manoel Antonio Soares da Cunha, ex-coordenador-geral do Censo Agropecuário. Segundo Manoel Antonio, ao poder poupar mão-de-obra, o setor cafeeiro conseguia tornar menos dramática a restrição do uso de tratores e máquinas agrícolas que ele vinha enfrentando.

¹⁰ Sobre esse papel das greves estimulando a adoção da técnica mecanizada na agricultura brasileira, ver Ricci et al. (1994, p. 108) e Moraes e Pessini (2004, p. 49 e 58). Ver também Graziano da Silva (1997), que descreve de maneira detalhada como os sindicatos tinham intensificado sua atuação junto aos “bóias-frias” ao longo da década de 1980. Com a mecanização da colheita, essa atuação simplesmente perdeu toda a força que teve antes.

¹¹ Para uma análise mais ampla da forte expansão do BNDES no financiamento da agropecuária e da agroindústria na década de 1990, ver Rezende (2003, cap. 6). Ver também Faveret et al. (2000).

o aumento da dotação de capital físico na agricultura dele decorrente – tornaram o setor agrícola menos capaz de fazer face a essas crises, já que, como se argumentou no início deste trabalho, a elasticidade/preço da oferta agrícola agregada caiu, dilatando-se no tempo o período de ajuste a uma eventual queda da demanda. Contribuiu para isso, também, a pressão pelo cumprimento das obrigações financeiras de longo prazo, tanto as provenientes das várias renegociações anteriores como as decorrentes do novo endividamento, surgido a partir do final da década de 1990.

Uma evidência interessante da forte instabilidade da renda agrícola no Brasil, sobretudo em comparação com a renda industrial, é apresentada não Fig. 1.¹² Ela mostra que o crescimento do PIB agrícola tem sido muito mais instável do que o crescimento do PIB industrial.

Nessa figura, o que mais chama a atenção é a “bolha” de crescimento do PIB agrícola a partir de 2001, e que se estendeu até o início de 2004, a partir de quando esse PIB agrícola simplesmente caiu. Na fase de crescimento rápido, a elevação dos preços agrícolas foi acompanhada de crescimento do produto agrícola, enquanto na fase de derrocada, a redução dos preços dos

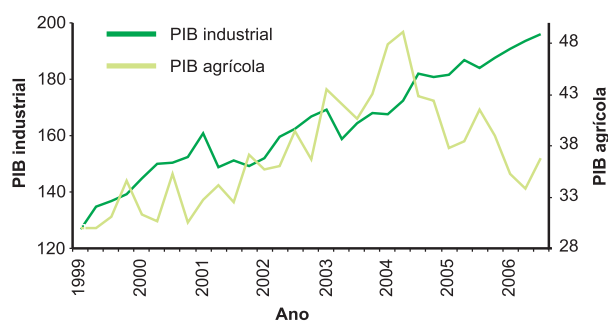


Fig. 1. Evolução do PIB agrícola e do PIB industrial (1999–2007).

Fonte: IBGE – Elaboração Dimac/Ipea.

produtos agrícolas (acompanhada como foi de alta dos preços do petróleo e dos preços dos insumos agrícolas derivados do petróleo) foi acompanhada de quebras de safra.

Como se sabe, em ambas as fases, o comportamento da taxa de câmbio foi fundamental. Assim, uma mudança na política macroeconômica (adoção do regime de taxa de câmbio flutuante) que se esperava fosse favorecer o setor agrícola (já que se acreditava piamente, entre os economistas agrícolas, que a mudança do regime cambial anterior levaria uma desvalorização cambial permanente), acabou sendo muito ruim para o setor agrícola. Aqui, a agricultura brasileira passou, mais do que em qualquer outra fase de sua história, a ter de enfrentar riscos simultâneos de preços (de produtos e de insumos) e de quantidades (produtividade). Antes da abertura da economia e da mudança do regime cambial, eventos negativos de um tipo tendiam a ser compensados por eventos positivos de outro tipo; ou seja, quando havia quebras de safra, os preços dos produtos agrícolas aumentavam compensatoriamente.

A Tabela 9 contém informações mais detalhadas e que mostram a grande flutuação que ocorreu, entre os períodos agrícolas 1995–1996 e 2005–2006, nos preços, na quantidade produzida e no valor da produção de produtos agrícolas selecionados, e que deixam ver a alternância de *boom* e de derrocada que marcou a evolução agrícola na década de 2000. Por sua vez, a Tabela 10 mostra a evolução dos preços dos insumos, que também acompanharam a alta dos preços agrícolas nos primeiros anos da década de 2000.¹³

É interessante notar que esse risco associado ao setor agrícola só poderá aumentar, nessa nova fase de expansão em direção aos biocombustíveis. No caso da cana-de-açúcar, a necessidade

¹²Note-se que o deflator usado neste trabalho para o PIB agrícola, assim como para as séries de saldos devedores agrícolas, é sempre o IPCA. O uso de um deflator muito influenciado pelos próprios preços agrícolas e até mesmo pelos preços dos insumos agrícolas, como o IPA ou o IGP, acabaria por gerar mais um índice de quantum do que de renda; para medir esta última, é necessário levar em conta os ganhos ou perdas setoriais ligados às variações dos preços dos produtos e dos insumos agrícolas, e isso só se consegue com um deflator como o IPCA.

¹³Para uma análise ainda mais detalhada dessa seqüência de *boom* e de crise que marcaram o desempenho do setor agrícola no período sob análise, veja Pessoa (2007).

Tabela 9. Evolução dos preços, das quantidades produzidas e dos índices do valor da produção de arroz, milho, soja e açúcar em estados selecionados, por ano-safra, 1995–1996 a 2005–2006. (Em R\$ bilhões de maio de 2007, deflator: IPCA).

| Anos agrícolas | Arroz (RS) | | | Milho (PR) | | | Soja (PR) | | | Soja (MT) | | | Açúcar (SP) | | |
|----------------|-------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|
| | Preço (R\$/50 kg) | Produção (mil t) | Índice do valor da produção | Preço (R\$/50 kg) | Produção (mil t) | Índice do valor da produção | Preço (R\$/60 kg) | Produção (mil t) | Índice do valor da produção | Preço (R\$/60 kg) | Produção (mil t) | Índice do valor da produção | Preço (R\$/50 kg) | Produção (mil t) | Índice do valor da produção |
| 1995/96 | 23 | 4.210 | 37 | 14 | 1.956 | 47 | 26 | 6.241 | 32 | 22 | 4.687 | 16 | – | 7.244 | – |
| 1996/97 | 22 | 4.160 | 36 | 13 | 1.651 | 37 | 30 | 6.566 | 40 | 25 | 5.721 | 22 | – | 7.926 | – |
| 1997/98 | 25 | 3.609 | 36 | 12 | 1.494 | 32 | 29 | 7.191 | 42 | 24 | 7.150 | 27 | 14 | 8.705 | 29 |
| 1998/99 | 29 | 5.605 | 63 | 14 | 1.522 | 36 | 26 | 7.723 | 40 | 21 | 7.134 | 24 | 19 | 11.788 | 52 |
| 1999/00 | 21 | 5.088 | 42 | 17 | 575 | 17 | 30 | 7.134 | 43 | 24 | 8.456 | 32 | 27 | 13.091 | 83 |
| 2000/01 | 20 | 5.191 | 40 | 14 | 1.913 | 47 | 28 | 8.623 | 49 | 23 | 9.641 | 34 | 36 | 9.675 | 84 |
| 2001/02 | 24 | 5.465 | 51 | 15 | 1.509 | 40 | 36 | 9.478 | 68 | 30 | 11.637 | 56 | 33 | 12.350 | 98 |
| 2002/03 | 33 | 4.696 | 61 | 22 | 2.954 | 113 | 50 | 10.971 | 109 | 43 | 12.949 | 87 | 49 | 14.348 | 167 |
| 2003/04* | 41 | 6.302 | 100 | 20 | 2.954 | 100 | 50 | 10.037 | 100 | 43 | 15.009 | 100 | 28 | 15.172 | 100 |
| 2004/05 | 27 | 6.205 | 66 | 17 | 3.039 | 90 | 36 | 9.541 | 68 | 29 | 17.705 | 81 | 32 | 16.516 | 124 |
| 2005/06** | 19 | 6.431 | 48 | 13 | 2.802 | 63 | 29 | 9.683 | 57 | 23 | 16.769 | 60 | 41 | 16.741 | 163 |

Nota: Para arroz, milho e soja consideraram-se os preços médios recebidos pelo produtor e para o açúcar o preço no atacado, em R\$ de abril de 2006.

* Ano-safra 2003–2004 = 100.

** Até abril de 2006.

Fonte: Conab, Unica e Esalq/USP. (Rezende; Silva, 2006).

Tabela 10. Índices de preços de insumos no âmbito do produtor (deflator: IPCA).

| Ano agrícola* | Combustíveis | Fertilizantes | Defensivos | Serviços |
|---------------|--------------|---------------|------------|----------|
| 1995–1996 | 48 | 68 | 68 | 79 |
| 1996–1997 | 45 | 70 | 66 | 74 |
| 1997–1998 | 47 | 66 | 67 | 73 |
| 1998–1999 | 47 | 65 | 69 | 73 |
| 1999–2000 | 62 | 81 | 86 | 75 |
| 2000–2001 | 68 | 78 | 86 | 74 |
| 2001–2002 | 77 | 83 | 88 | 77 |
| 2002–2003 | 95 | 95 | 100 | 87 |
| 2003–2004 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2004–2005 | 103 | 109 | 100 | 102 |
| 2005–2006** | 110 | 92 | 92 | 100 |

* Índice de preços médios relativo aos meses de plantio do respectivo ano-safra, em R\$ de abril de 2006.

** Até abril de 2006.

Fonte: FGV. Elaboração: Ipea/Dimac (Rezende; Silva, 2006).

de imobilização de capital nas usinas tornará o setor muito mais rígido, ou seja, muito menos capaz de reagir a eventos inesperados; nisso, esse setor sucroalcooleiro distingue-se radicalmente do setor de grãos que, não fosse por sua elevada imobilização de capital na forma de máquinas e equipamentos e seu alto endividamento de longo prazo, poderia ajustar-se rapidamente a uma crise reduzindo a produção de grãos, realocando os recursos para outras atividades, como a pecuária bovina.

O “entorpecimento” da percepção de risco dentro do sistema de crédito rural

Toda essa discussão a respeito do maior risco associado ao setor agrícola – sobretudo após a mudança da política cambial e ainda mais na fase atual da expansão dos biocombustíveis – levanta a seguinte questão: como conseguir que o setor agrícola conviva com essa maior instabilidade, sem ter de enfrentar crises financeiras recorrentes, afinal fontes de pressão de gastos sobre o Tesouro Nacional, como tem acontecido até aqui?

Antes de mais nada, cabe apontar que essas crises financeiras intermitentes, em parte, decor-

rem da capacidade de a agricultura se endividar usando fundos públicos – como os recursos do FAT e dos fundos regionais e mesmo de recursos próprios do BNDES. A razão é simples: em face do poderio político ostentado pelo setor agrícola, não há razão para que um agricultor qualquer se preocupe com riscos, ou seja, não há por que se esperar que o setor agrícola vá levar em conta, em suas decisões de investimento e de endividamento, a possibilidade de ocorrência de eventos adversos. Esses eventos adversos passam, então, a ser subestimados sistematicamente. Isso, que é um “fenômeno” corriqueiro em Economia, conhecido como “risco moral”, se deve à certeza, inclusive por parte dos bancos, de que cada agricultor e, assim, o setor agrícola como um todo, contará com os benefícios de uma renegociação de dívida, no caso de ocorrência de eventos desfavoráveis. Assim, dá-se um “entorpecimento” da percepção de risco na agricultura, passando a predominar apenas expectativas otimistas. Note-se que a própria OCDE (2005, p. 12) chegou à mesma conclusão acima, ao afirmar que os sucessivos reescalamentos criaram um risco moral e levaram ao não-pagamento das obrigações, que provavelmente continuará em antecipação de novas concessões. Isso pode impedir novos empréstimos e como o reescalamento da dívida envolve apoio orçamentário, pode também impedir gastos públicos mais produtivos (como o desenvolvimento de infra-estruturas).

Note-se que essa hipótese de “entorpecimento” implica que o problema da recorrência de crises financeiras agrícolas não é tanto a existência de risco na agricultura, ou mesmo a falta de medidas destinadas a reduzir as fontes desse risco – como o incentivo ao seguro contra adversidades climáticas ou a maior adoção de *hedging*, mas simplesmente o fato de que o risco agrícola simplesmente não é objeto de preocupação por parte dos agricultores, em face de expectativas de que as conseqüências de eventos adversos serão contornadas graças à intervenção do governo. Assim, o problema consiste nessas expectativas de que eventos adversos não trarão conseqüências negativas para as partes envolvidas – como, por exemplo, perda de terra

dos agricultores dada em garantia aos empréstimos –, simplesmente porque o governo intervém e não deixa que isso ocorra.

Dias (2007) aponta ainda um aspecto particular do atual sistema de crédito agrícola que contribui adicionalmente nessa direção. Trata-se do fato de que os produtores rurais, “como pessoas físicas, não precisam revelar aos agentes financeiros o quadro geral de seu endividamento patrimonial e de sua capacidade de pagamento (cada contrato realiza suas próprias garantias), induzindo um comportamento temerário dos grandes produtores”.

É interessante notar que a admissão de “bancos das montadoras” no Sistema BNDES, com as fábricas de tratores e máquinas agrícolas tornando-se capazes de financiar as vendas de seus próprios produtos com os recursos provenientes do FAT, contribui também para esse “entorpecimento” geral do risco agrícola. Com efeito, antes de mais nada, basta que uma única montadora ingresse no Sistema BNDES, para que todas as demais se vejam compelidas a seguir seu exemplo, por motivos óbvios. Por sua vez, como em contraste com um banco qualquer, o banco da montadora acopla uma operação de crédito a uma operação de venda – essa última operação sendo seu objetivo principal, e que, inclusive, lhe dá uma grande vantagem em relação aos demais bancos, de não-montadoras, é natural que esse tipo de banco tenda a subestimar o risco da operação.

Deve-se notar, a este respeito, que, embora no papel, é da montadora o risco perante o BNDES (que, por sua vez, é o responsável perante o FAT). Na prática, toda montadora sabe que o risco mais relevante, que é o sistêmico – quando a totalidade dos agricultores se torna inadimplente, como aconteceu na crise agrícola recente –, acabará não sendo acionado, até mesmo porque, se cada montadora fosse assumir a dívida de todos os agricultores que ela financiou, ela iria à falência e, naturalmente, tentaria pressionar os agricultores que são os devedores em última instância. Além do mais, como apontou Pessoa (2007), o valor das garantias oferecidas a esses bancos, que

consistem das próprias máquinas, ter-se-ia desvalorizado e, portanto, eles acabariam tendo um grande prejuízo.

Em face dessas considerações, não é à toa que, conforme mostraram Faveret Filho e Thibau (2002), esses “bancos das montadoras” passaram a predominar na concessão desses empréstimos, já em 2001.

Note-se que as próprias aplicações no crédito rural com base nas exigibilidades sobre depósitos à vista podem ser marcadas por esse “entorpecimento” da percepção de risco na agricultura, tanto por parte dos agricultores quanto dos próprios bancos. A razão é que, como os bancos são obrigados a direcionar suas aplicações para o setor agrícola, eles podem se sentir no direito de recorrer ao governo, também visando a renegociação da dívida agrícola, em épocas de crise.

Sugestões de reforma do atual sistema de crédito agrícola

Uma vez detectada a existência do problema de subestimativa sistemática do risco na agricultura no sistema de crédito agrícola – tanto por parte dos agricultores como dos bancos –, problema esse que, em última análise, é o responsável pelas recorrentes crises de endividamento, cabe, então, propor medidas que pelo menos reduzam sua incidência.

Em primeiro lugar, contribuiria para melhor avaliação de risco a inclusão, como solidárias na dívida juntamente com os agricultores, das indústrias de máquinas e equipamentos agrícolas, de maneira a ser ainda melhor estudada. Esse objetivo implicaria a exclusão imediata dos bancos das montadoras do Sistema BNDES, já que, no sistema atual, esses bancos têm razões especialmente fortes para subestimar o risco agrícola.¹⁴

Em segundo lugar, é necessário introduzir um sistema de juros e amortizações flutuantes, com redução das taxas de juros e das amortizações em fases de queda da renda agrícola e aumento das taxas de juros e das amortizações em fases de bonança agrícola. Por exemplo, na atual conjuntura de elevação dos preços agrícolas, o montante das amortizações e o valor da própria taxa de juros deveriam ser elevados, para que possam ser reduzidos em fases de queda da renda agrícola. A esse respeito, cabe aprender com a experiência da Austrália, onde um sistema desse tipo já opera há muito tempo.¹⁵

Em terceiro e último lugar, é necessário viabilizar o acesso mais livre por parte do setor agrícola ao mercado financeiro privado e ao mercado de capitais. Afinal de contas, entre o período em que a atual política de crédito agrícola foi instituída (segunda metade da década de 1960) e a atualidade, muita coisa mudou na economia brasileira e na própria agricultura, e já é tempo de se substituir o atual sistema de crédito agrícola “direcionado” por um sistema mais livre. Contudo, esse é um objetivo ambicioso, em face das reconhecidas dificuldades de fornecimento de garantias por parte da agricultura. Aliás, a própria existência do sistema atual que, ao mesmo tempo em que impõe aos bancos a obrigatoriedade de emprestar à agricultura, cria uma fonte inesgotável de recursos, como os do FAT, desestimula que o setor agrícola se torne mais equipado (leia-se: mais capaz de oferecer garantias adequadas a servirem de colateral nos empréstimos agrícolas) para um relacionamento mais livre com o mercado financeiro.

Note-se que seria especialmente interessante que o setor agrícola conseguisse passar a captar recursos no mercado acionário – o que, por sinal, vem acontecendo de forma muito mais intensa nos últimos anos no Brasil, já que são esses recursos, e não os que implicam

¹⁴ A esse respeito, é interessante notar que, em seminário no Ipea/Brasília, apresentado pelos autores, Benedito Rosa do Espírito Santo, ex-secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, informou que se tentou, de fato, quando da criação do Moderfrota, incluir uma cláusula como a proposta acima, mas a reação contrária foi muito forte.

¹⁵ Pessoa (2007) propôs, também, em detalhes, um fundo, “que contasse, na sua capitalização, com recursos do governo e dos próprios produtores. Sendo que estes últimos, nos períodos de maior rentabilidade, ampliariam suas contribuições, e nos períodos adversos, as dívidas seriam reduzidas.” Note-se que a falta de adoção de um mecanismo como esse, na renegociação das dívidas agrícolas passadas, foi criticada em Rezende (2003, p. 220-221).

endividamento, os mais adequados para um setor de elevado risco, como o setor agrícola.

A chave para entender por que o setor agrícola, mesmo sendo um setor de elevado risco possa ser atraente para aplicações de fundos de pensões, se deve ao fato de que o risco agrícola é de curto prazo, enquanto os fundos se interessam em performances de longo prazo, e a longo prazo as perspectivas da agricultura brasileira são muito atraentes.

Observa-se que esse maior acesso do setor agrícola ao mercado financeiro e ao mercado de capitais deveria incluir os pequenos agricultores, que hoje são virtualmente impedidos de terem acesso ao mercado financeiro privado pela própria Constituição de 1988. Essa exclusão dos pequenos agricultores desse mercado financeiro privado se deve à restrição que impõe à penhora da terra de propriedade dos pequenos agricultores. Não é por outra razão que esses agricultores, hoje, são totalmente dependentes do crédito oficial, como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), de elevados custos para o Tesouro Nacional e que é um tipo de crédito que não estimula a eficiência, especialmente no caso dos assentados da reforma agrária. Aliás, no caso dos assentados da reforma agrária, a situação de acesso ao crédito privado é ainda mais grave, já que os assentados estão impedidos de adquirirem o título de propriedade das terras que ocupam, o que é a mesma coisa que torná-los eternamente dependentes do governo.

Fundos públicos e os problemas da concessão de empréstimos de longo prazo

Cabe fazer referência, ainda, a outras questões que têm atraído a atenção de outros autores, a respeito do atual sistema de financiamento público que se utiliza de receita de

impostos, como é o caso do PIS/Pasep e do fundo que lhe corresponde, o FAT.

Conforme apontado por Arida (2005), caberia mencionar, em primeiro lugar, uma questão de governança, uma vez que esses fundos são administrados por conselhos curadores tripartites, compostos por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. Assim, embora se tratando de fundos provenientes de impostos, aliás, péssimos do ponto de vista dos princípios teóricos de tributação, já que são cumulativos, as aplicações desses recursos não são definidas num processo político mais amplo, o que envolveria, naturalmente, a participação do Congresso via inclusão desses fundos e de sua utilização dentro do processo orçamentário público. Com isso, as atuais decisões de aplicação desses recursos acabam passando por cima de outras necessidades públicas, provavelmente muito mais relevantes até mesmo do ponto de vista da agricultura, como seria o caso de investimentos em logística agrícola, por exemplo.¹⁶

Uma segunda questão entre as levantadas por Arida (2005), e que é objeto de uma ampla literatura, consiste do problema de “precificação”, representado pela cobrança, no Sistema BNDES, de uma taxa de juros a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) inferior à taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) que o governo paga para “rolar” a dívida própria. Uma vez que a Selic é de curto prazo e a TJLP de longo prazo, esse problema de “precificação” se tornaria ainda mais grave, segundo Arida. Além do mais, como no caso específico do crédito de investimento agrícola, freqüentemente o governo tem concedido redução do valor da dívida e prorrogações do prazo de pagamento.

Na realidade, seria o caso de essa política de crédito rural, por envolver fundos públicos com a concessão de pesados subsídios, ser objeto de uma análise mais abrangente, do tipo de

¹⁶ Note-se que esse âmbito mais restrito de tomada de decisão, sem passar pelo Congresso, deve ter facilitado a canalização de recursos para o financiamento da mecanização agrícola. Não deixa de ser contraditório, como apontado por José Sidnei Gonçalves, do Instituto de Estudos Avançados (IEA), na palestra dos atuais autores no Painel de Política Agrícola, no último Congresso da Sober, ocorrido em Londrina, PR, que um Fundo originalmente criado para gerar recursos mais estáveis para a política de seguro-desemprego acabe sendo usado para financiar uma política que não contribui, muito pelo contrário, para a geração de emprego da mão-de-obra mais pobre, que é a mão-de-obra abundante no Brasil.

análise de custo/benefício social. Infelizmente, esse tipo de análise, que no passado já esteve em grande voga no Brasil,¹⁷ atualmente deixou de ser adotada, não obstante sua importância. Essas e outras questões envolvendo o uso de fundos públicos derivados de impostos (como o PIS/Pasep, o FGTS e as parcelas do IR e do IPI, que formam os fundos regionais) foram objeto de vários artigos recém-publicados em Pinheiro e Oliveira Filho (2007), e que são extremamente relevantes para o debate sobre a atual política de crédito rural, muito dependente que ela tem sido desses fundos públicos, sobretudo no que se refere ao investimento agrícola. Em particular, cabe mencionar o artigo de Giambiagi (2007), em que o autor faz uma análise quantitativa detalhada dos impactos, tanto sobre o Tesouro quanto sobre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de uma estratégia de “desembaraque” do BNDES em relação ao Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT), ou seja, de diminuição da importância desse imposto nas atividades de empréstimo desse banco, que então passariam a ser financiadas por outros recursos – como os captados no mercado interno e externo, deixando assim de depender de fontes que, na realidade, provêm do Tesouro Nacional, já que se trata de impostos – como é o caso do PIS/Pasep e das parcelas do Imposto de Renda e do IPI, que são canalizadas para os fundos constitucionais.

Política trabalhista agrícola e suas conseqüências pelos atuais problemas do sistema de crédito agrícola

Contudo, é necessário levar em conta que a reforma do atual sistema de crédito agrícola, proposta aqui, elevará o custo da aquisição

financiada dos bens de capital na agricultura, já que, de uma forma ou outra, a taxa de juros do empréstimo deverá subir. Entretanto, tendo em vista o papel adverso que a atual política trabalhista agrícola exerce atualmente, elevando o custo da mão-de-obra para o empregador e induzindo à adoção da técnica mecanizada, cabe perguntar quais seriam as conseqüências de se elevar o custo do financiamento agrícola, mantendo-se, essa política trabalhista agrícola e todas as mazelas que decorrem dela.¹⁸

Antes de mais nada, cabe notar que, de fato, a adoção da técnica intensiva em capital na agricultura não necessariamente requer uma imobilização de capital pelo agricultor – não implicando necessariamente os problemas financeiros aqui discutidos. Isso se deve à possibilidade, muito freqüente em todo o mundo (com destaque para nossa vizinha Argentina),¹⁹ de o agricultor se valer do mercado de aluguel de máquinas. No Brasil, essa possibilidade não existe, devido, exatamente, à nossa legislação trabalhista agrícola.²⁰ Assim, pode-se dizer que essa legislação trabalhista agrícola é também responsável pelos problemas financeiros que têm atingido a agricultura.

Note-se que essa necessidade de aquisição das máquinas, já que não existe um mercado de aluguel de máquinas, acaba fazendo com que a mecanização fique restrita aos grandes produtores, uma vez que os pequenos produtores não têm acesso ao crédito necessário. Por não poderem adotar a técnica mecanizada, os pequenos produtores acabam sendo muito mais afetados, negativamente, pela atual legislação trabalhista agrícola, como argumentado em Rezende e Kreter (2007).

¹⁷ No Brasil, o trabalho pioneiro de análise custo/benefício social no e que marcou época, foi o coordenado por Edmar Lisboa Bacha (BACHA et al., 1972), um dos primeiros projetos de pesquisa realizados no Ipea. É de se lamentar que esse tipo de preocupação tenha perdido muito de seu interesse, desde então.

¹⁸ Esse efeito de nossa política trabalhista agrícola, de desestimular a absorção de mão-de-obra na agricultura e estimular a mecanização, tornou-se mais dramático ainda nos últimos anos, com a intensificação da ação fiscalizatória do governo e as acusações de uso de “trabalho escravo” por parte dos agricultores. Isso é discutido em Rezende e Kreter (2007).

¹⁹ Cabe, novamente, citar Benedito Rosa do Espírito Santo que, também no seminário apresentado pelos autores no Ipea/Brasília, deu essa informação sobre a existência, na agricultura argentina, de um sistema bem eficaz de prestação de serviços (as nossas “empreitadas”), inclusive por meio de um mercado bem eficiente de aluguel de máquinas e equipamentos agrícolas. Esse mercado de aluguel de máquinas opera ao longo de todo o ano, do plantio à colheita.

²⁰ Isso é explicado em Rezende e Kreter (2007). A razão se deve ao fato de que a mão-de-obra requerida (inclusive a do próprio tratorista) não pode ser contratada pelo proprietário das máquinas, mas apenas pelo agricultor.

É o caso, então, de se perguntar: dever-se-ia promover a reforma do crédito rural, deixando intacta a atual política trabalhista agrícola?

Naturalmente, a resposta, é não, podendo-se afirmar que uma reforma limitada à política de crédito agrícola geraria uma crise de graves proporções na agricultura, fazendo-nos voltar à década de 1980, com todas as mazelas já apontadas aqui. Em face disso, a proposta aqui defendida, de reforma do sistema de crédito agrícola no Brasil, deve vir acompanhada de uma reforma da política trabalhista agrícola, como proposto em Rezende e Kreter (2007).

Note-se que não é apenas a política trabalhista agrícola que deveria ser reformada, se o governo quiser adotar uma política econômica condizente com uma maior absorção de mão-de-obra pelo setor agrícola, sobretudo a mão-de-obra que, ao não conseguir emprego na agricultura, acaba migrando para as cidades, contribuindo, assim, para o aumento da pobreza urbana. De fato, como se apontou em Rezende (2006), nossa política fundiária também deveria ser reformada, de maneira a eliminar os vieses contrários ao arrendamento e à parceria contidos nessa legislação – especialmente quando pequenos produtores são envolvidos –, e que se estendem à atuação do Judiciário, em seu afã de fazer “justiça social”.

Finalmente, é interessante notar que, ao contrário do que comumente se pensa, não é porque a agricultura depende de uma oferta de mão-de-obra sazonal que ela tem de se mecanizar. De fato, esse mercado de trabalho sazonal apresenta muitos problemas, mas no Brasil eles são ampliados pela política trabalhista agrícola, devido a ilegalidade de atuação do “empreiteiro agrícola”. Aliás, o nome de “gato”, que se costuma dar a esse personagem tão importante do mercado de trabalho agrícola brasileiro, já é expressivo dessa estratégia sistemática de se inviabilizar a

atividade econômica desse agente. Se esse empreiteiro agrícola tivesse sua atividade legalizada – especialmente no que tange ao seu direito à contratação direta de mão-de-obra, o que hoje lhe é proibido, então isso poderia neutralizar, pelo menos parcialmente, os problemas que a sazonalidade da atividade agrícola cria para a operação do mercado de trabalho agrícola.

O problema é que, ao inviabilizar a atividade econômica desse agente, inviabiliza-se, também, o mercado de trabalho sazonal agrícola, o que impede que a agricultura possa contribuir para a redução da pobreza no Brasil. Na realidade, o ataque jurídico e ideológico ao “empreiteiro” faz parte da crença muito generalizada no Brasil de que uma maior absorção de mão-de-obra pela agricultura deve vir apenas por meio da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar, e não pelo mercado de trabalho agrícola. A razão seria que uma estratégia, como a defendida neste artigo, de viabilização do mercado de trabalho agrícola, levaria ao fortalecimento do latifúndio, uma realidade histórica que se acredita reinar ainda hoje e que, por isso, teria de ser combatida a todo o custo.²¹

Conclusão

Este trabalho procurou contribuir para a análise do problema recorrente das crises financeiras agrícolas no Brasil. Com esse objetivo, apresentou-se, inicialmente, uma análise da evolução do endividamento agrícola desde 1995, tendo-se concluído que ocorreu, no período mais recente, um forte crescimento do endividamento de longo prazo, decorrente de empréstimos para a compra de máquinas e equipamentos agrícolas. Como esse novo endividamento se somou ao endividamento de longo prazo preexistentes, vinculado às renegociações iniciadas em 1995, a consequência é que a agricultura tornou-se

²¹Essa crença na existência, ainda hoje, do velho latifúndio, manifestou-se na reação, até mesmo raivosa, de alguns de nossos principais economistas e sociólogos rurais à análise que Xico Graziano apresentou no Congresso da Sober, ocorrido em Juiz de Fora, MG. Segundo Xico, no Brasil, não existiria mais esse velho latifúndio e nisso, Xico, talvez sem o saber, fazia, então, a mesma crítica que o saudoso Ignácio Rangel, em seu tempo, e conforme conversas pessoais com o autor sênior do presente artigo, fazia aos que, em sua época, achavam que o latifúndio ainda existia no Brasil. Para Rangel, o problema era que os que acreditavam na existência, ainda, no Brasil do final do século 20, do velho latifúndio, cometiam o erro de focalizar só o que não mudava (a área física do “latifúndio”), deixando de ver o que mudava o interior das propriedades agrícolas, que tinha passado por uma verdadeira revolução, fazendo com que a grande propriedade não tivesse mais nada que ver com o velho latifúndio.

excessivamente detentora de dívidas de longo prazo, o que cria uma série de problemas, como apontado neste artigo.

De fato, ao se conjugar com um excessivo endividamento de longo prazo, a instabilidade de renda agrícola acaba tornando-se um problema muito mais grave pelas seguintes razões.

Em primeiro lugar, porque, ao elevar sua dotação de capital físico, o setor agrícola torna maior a importância relativa do custo fixo unitário no custo unitário total, reduzindo-se a elasticidade/preço de oferta agrícola agregada de curto prazo. Isso dilata o período de queda de preços agrícolas iniciado por uma eventual crise de demanda.

Em segundo lugar, a pressão dos próprios compromissos financeiros de longo prazo forçam o agricultor a continuar produzindo, gerando o mesmo efeito de dilatar, no tempo, a duração de uma eventual crise de demanda.

Este trabalho procurou ressaltar, também, a responsabilidade de nossa política trabalhista agrícola pelas mazelas de nosso sistema financeiro agrícola. Isso implica que a reforma proposta da política de crédito agrícola requer, simultaneamente, a reforma de nossa política trabalhista agrícola, um tema que é mais discutido em Rezende e Kreter (2007). Na falta de inclusão dessa política trabalhista, a reforma da política de crédito agrícola levará, em médio e em longo prazo, a uma perda de dinamismo da agricultura, com conseqüências graves para a economia como um todo.

Referências

- ALVES, E.; MANTOVANI, E. C.; OLIVEIRA, A. Benefícios da Mecanização da Agricultura. In: ALVES, E. (Ed.). **Migração rural-urbana, agricultura familiar e novas tecnologias**: coletânea de artigos revistos. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. p. 143-150.
- ARIDA, P. Mecanismos compulsórios e mercado de capitais: propostas de política econômica. In: BACHA, E.; OLIVEIRA FILHO, L. C. **Mercado de Capitais e Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2005.
- BACHA, E. L.; ARAÚJO, A. B.; MATA, M. da; MODENESI, R. L. **Análise governamental de projetos de investimento no Brasil**: procedimentos e recomendações. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 1972.
- DIAS, G. A sociedade vai pagar dobrado. **Panorama Rural**, São Paulo, SP, Ano IX, n. 104, p. 82, Set. 2007.
- FAVERET FILHO, P.; THIBAU, L. Agentes financeiros e financiamento à agropecuária. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, RJ, n. 20, p. 01-04, jan. 2002.
- FERREIRA FILHO, J. B. S.; ALVES, L. R. A.; GAMEIRO, A. H. Algodão: alta competitividade no Brasil Central. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 24-27, mar. 2004.
- FERREIRA FILHO, J. B. S.; COSTA, A. C. F. A. O crescimento da agricultura e o consumo de máquinas agrícolas no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., 1999, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Brasília, DF: Sociedade de Economia e Sociologia Rural, 1999. p. 175.
- GIAMBIAGI, F. BNDES: Exercício sobre o 'desembarque' gradual do FAT. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. **Mercado de capitais e bancos públicos**: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **De bóias-frias a empregados rurais**: as greves dos canavieiros paulistas de Guariba e de Leme. Maceió: Editora da Universidade Federal de Alagoas, 1997.
- GRAZIANO, X. **O Carma da Terra no Brasil**. São Paulo: A Girafa, 2004.
- MORAES, M. A. F. D.; PESSINI, M. **Analysis of the labor market of the Brazilian sugar industry**. Piracicaba, SP: Esalq, 2004.
- OCDE. Análise das Políticas Agrícolas do Brasil – Destaques e Recomendações de Políticas. **Revista de Economia Agrícola**, Edição Especial, p. 5-16, Out. 2005.
- PESSOA, A. A crise agrícola: saída à vista, herança a prazo. **Revista Panorama do Aço 2007**, Porto Alegre, Ano III, n. 3, p. 54-72, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.aars.com.br/panoramadoaco.php>>. Acesso em: 20 fev. 2007.
- PINHEIRO, A. P.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). **Mercado de capitais e bancos públicos**: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria Ltda., 2007.
- REZENDE, G. C. **Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Editora da UFRGS: IPEA, 2003.
- REZENDE, G. C. Políticas Trabalhista, Fundiária e de Crédito Agrícola no Brasil: Uma Avaliação Crítica. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 47-78, jan./mar 2006.

REZENDE, G. C.; KRETER, A. C. Agricultural labor market legislation and poverty in Brazil: a transaction costs approach: II. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 121-137, jul./dez. 2007. Trabalho apresentado no II Research Workshop on Institutions and Organizations, realizado na FEA-USP em setembro de 2007.

REZENDE, G. C.; SILVA, M. V. S. e. Endividamento de longo prazo. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 26 n. 6, p. 32-33, Jul. 2006.

RICCI, R.; ALVES, F. J. C.; NOVAES, J. R. P. **Mercado de Trabalho do Setor Sucro-Alcooleiro no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 1994. (Documentos de Trabalho, 15).

TAFNER, P. S. B. (Ed.). **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, Edição Especial, p. 17-32, out. 2005.