
A CPR E O FINANCIAMENTO À AGRICULTURA

O crédito rural patrocinado pelo Estado continua sendo mundialmente um forte instrumento de estímulo e apoio à atividade agrícola. No Brasil, apesar das fortes mudanças ocorridas na década de noventa, ele continua sendo a espinha dorsal do sistema de financiamento à agricultura comercial.

Todavia, a tendência é que cada vez mais os recursos oficiais sejam canalizados para a pequena agricultura definida em termos de política pública como agricultura familiar.

Como se sabe, o atual Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi criado em 1965 com o objetivo de fortalecer e sistematizar o apoio governamental ao setor agrícola brasileiro, como parte da estratégia de utilizar a imensa base agrícola brasileira na produção de grãos e em consequência do desenvolvimento, em alta escala, do agronegócio nacional, a exemplo de alguns países, como os EUA, Austrália, Nova Zelândia e França.

Até 1973, o subsídio embutido no crédito (medido pela diferença entre a taxa cobrada e a taxa da inflação) era pequeno (em torno de -2,6% naquele ano). Com o aumento da inflação, contudo, ele foi crescendo gradativamente, já que a taxa de juros era fixa, até atingir o ponto máximo em 1980 (-38,8%).

Tomando a relação volume total de crédito oficial/ produção de grãos como uma medida de eficiência, pode-se dizer que o crescimento geométrico do volume de crédito e do subsídio na década de setenta se fez acompanhar da perda de eficiência do crédito oficial. Em 1970, por exemplo, quando se aplicou US\$ 3,9 bilhões, foram necessários US\$ 132,9(1998=100) para gerar uma tonelada de grãos, enquanto em 1979, quando se atingiu o máximo histórico nas aplicações, foram necessários US\$ 494,2.

Além disso, devido ao formato administrativo e operacional dos empréstimos, poucos agricultores tinham acesso ao crédito (portanto, poucos se apropriavam do subsídio), o que, sem dúvida, contribuiu para aumentar as disparidades regionais e a concentração de renda no campo.

Com o recrudescimento do processo inflacionário no final da década de 70, e que persistiu durante toda a década seguinte, os depósitos a vista tornaram-se cada vez mais escassos e esgotou-se a principal fonte de financiamento subsidiado à produção. Com isso, o SNCR entrou em fase de turbulência e mudanças, observando-se a partir desse período uma redução gradativa do volume de crédito oficial e dos níveis de subsídios à produção agrícola.

A partir de 1990, com o agravamento da crise fiscal do Estado brasileiro, a estrutura de financiamento da agricultura passou a sofrer transformações importantes, com o estímulo ao autofinanciamento, e ao uso de fontes alternativas de crédito, ligadas ao setor privado.

Nesse ano o volume total financiado pelo SNCR caiu para US\$ 8,4 bilhões, cerca de 38,9% a menos que no ano anterior. Nos anos seguintes, com exceção de 1994 (quando o total financiado pelo sistema chegou a US\$ 9,9 bilhões), a tendência de queda continuou, tendo, em 1996, atingido ape-

nas US\$ 4,9 bilhões, o menor valor desde 1972.

A mudança na estrutura de aplicações, permitiu que a queda nos desembolsos oficiais não fosse acompanhada de quedas proporcionais na produção de grãos. Em 1996, por exemplo, quando apenas US\$ 4,9 bilhões foram utilizados para financiar a safra colhida em 1997 (78,4 milhões de toneladas), essa cresceu 6,3% em relação à safra anterior. Com relação à produção de 1990 (56,5 milhões de toneladas), que foi financiada com US\$ 13,4 bilhões em 1989, a safra colhida em 1997 superou os 39%.

Para financiar a safra 1999/2000, estimada em 82,6 milhões de toneladas de grãos, calcula-se que foram necessários R\$ 15,6 bilhões.

Tomando esse número como base, o volume necessário para financiar por exemplo uma produção de 93 milhões de toneladas de grãos em 2000/2001 e 102 milhões em 2001/2002, seriam necessários, R\$ 17,6 bilhões em 2000 e R\$ 19,3 bilhões em 2001.

Atualmente existem três grandes “constraints” à expansão da escala de financiamento ao setor rural (tanto das fontes privadas como das oficiais) para atingir essas metas acima: a) o endividamento do setor rural como um todo; b) excesso de centralização dos financiamentos rurais no Banco do Brasil e c) variância muito grande nos encargos financeiros do crédito rural.

O problema do endividamento talvez seja, de longe, o mais sério, devido aos seus desdobramentos e às suas implicações de curto e longo prazos. Estima-se que mais de R\$ 17,3 bilhões do total de R\$ 21,2 bilhões das principais fontes oficiais potenciais do crédito rural (poupança rural, exigibilidades etc.) estejam engessados pelo programa de refinanciamento da dívida. Além disso, um largo segmento do setor com elevado potencial produtivo em termos de estrutura, conhecimento técnico e empresarial etc., está sem condições de acesso a novos financiamentos e, portanto, sem condições de operar com plena capacidade, de modo a atender um programa amplo de expansão da produção nos moldes delineados pelo Governo, devido a problemas cadastrais e a indisponibilidade de garantias para contrair novos empréstimos.

Sinteticamente, pode-se dizer que o endividamento é um “imbróglio” financeiro de difícil solução que está impedindo a agricultura brasileira de deslanchar e aproveitar de forma mais eficiente o seu amplo potencial produtivo e tudo que isso representa em termos de agronegócio no contexto internacional. E o pior é que, dentro do atual modelo de renegociação, o impasse do “encontro de contas” não foi resolvido, o que certamente levará à situação anterior, na época dos vencimentos.

A exemplo de situações semelhantes observadas em outros países, o tratamento do endividamento deixou de ser uma questão meramente financeira, para tornar-se uma questão política. Na verdade, o prejuízo econômico-financeiro

para o País, causado pela demora em se encontrar uma solução definitiva para o problema, talvez já extrapole em muito o próprio valor total da dívida, pois a produção brasileira de grãos já poderia estar em patamares bem mais elevados.

Depois de alcançar 72,2 milhões de toneladas de grãos em 1989 (onze anos atrás), logo nos anos seguintes a produção caiu em função, largamente, de queda na área plantada, para a casa dos 50 milhões e 60 milhões. Somente a partir de 1994 ela voltou novamente para o patamar dos setenta milhões, onde permaneceu até a safra colhida em 1998 (75,4 milhões de toneladas). A barreira dos oitenta milhões só foi rompida na atual safra, cujas estimativas do IBGE indicam perto de 83 milhões.

Com isso o Brasil deixou, por exemplo, de aproveitar a conjuntura altamente favorável (que, por sinal, foi integralmente aproveitada pelos EUA e Argentina) do mercado de commodities agrícolas, que vigorou em meados da década de noventa e, de forma mais marcante, da própria de abertura do comércio mundial de produtos agrícolas obtida após a Rodada Uruguai. Entre 1993 e 1997 (anos em que o efeito sinérgico da Rodada foi mais notável), esse comércio cresceu US\$ 126,6 bilhões. O Brasil contribuiu com US\$ 9,3 bilhões.

No momento em que os principais analistas do mercado de commodities apontam uma conjuntura bastante favorável para os próximos anos, devido principalmente à rápida recuperação das economias do sudeste da Ásia, à situação climática dos EUA e à entrada da China na OMC, o Brasil corre novamente o risco de não tirar maior proveito devido aos entraves causados pelo endividamento.

Para reforçar a conotação política do processo, basta observar que o grosso da dívida é resultado de medidas macroeconômicas tomadas fora do setor agrícola, como a elevação significativa da taxa real de juros, como parte da estratégia de combate à inflação. Nas regiões mais distantes, a situação foi agravada mais ainda pela retirada do subsídio ao transporte via política de preços mínimos.

Além disso, houve alguns anos em que um grande volume de recursos foi colocado à disposição do setor rural, o que de certa forma induziu os agricultores a aumentar a escala de endividamento, apesar do juro real crescente (em 1989 ultrapassou 12% ao ano).

A partir de 1990, com a manutenção da política de juros reais elevados e com as mudanças nos mecanismos de indexação das dívidas rurais adotadas no Plano Collor, o setor começou a entrar em ebulição até entrar em colapso em 1995.

O colapso acabou trazendo à tona algumas “mazelas” do sistema como um todo, como o elevado grau de concentração, o excesso de interferência política tanto na rotina de concessão de alguns empréstimos como na pró-

pria administração do crédito oficial (principalmente no que se refere à anistia de dívidas e prorrogações).

Existem várias propostas para a solução do problema. A maioria defende descontos percentuais “flat” sobre o total da dívida, sendo que a vertente mais radical defende anistia de 100%. O problema dessas propostas é que nenhuma mostra de forma consistente como chegar aos percentuais.

No atual contexto o importante é uma solução de “compromise” em que cada um dos participantes (Governo, agentes financeiros e produtores) contribuiria com uma parcela de sacrifício, já que o importante é encontrar um meio que represente um rompimento definitivo com o passado altamente problemático de inflação elevada, de improvisos financeiros e de desarranjos macroeconômicos de diferentes naturezas, que estão em sua raiz.

Nos meios técnicos e acadêmicos circulam atualmente três propostas, todas praticamente em processo de gestação e, portanto, sem detalhamento operacional. O importante, todavia, é que todas apresentam um critério básico para solucionar o impasse do “encontro das contas” sem colocar toda a carga em cima do Tesouro, ou seja, sem acabar com a dívida, já que o sistema precisa, de alguma forma, ser realimentado. Sinteticamente, as propostas são as seguintes:

a) Transformação da dívida em dólar com base na taxa de câmbio vigente no dia da liberação de cada parcela, acrescida dos juros internacionais e, posteriormente, parcelada. A grande vantagem é que seriam eliminadas todas as polêmicas com relação ao valor real da dívida, já que a parafernália de índices, taxas, multas etc. que vigoraram no período de superinflação impedem isso. A desvantagem seria o risco cambial.

b) Criação de um fundo formado de títulos públicos, que “compraria” dos agentes financeiros o estoque da dívida rural pelo seu valor de mercado, ou seja, com uma taxa de desconto calculada em cima dos prazos dos contratos. O “valor presente”, que seria transferido para os bancos pelo fundo, incluiria também um componente de mercado. Os produtores passariam a dever ao governo. A proposta também prevê que esse mecanismo seria apenas parte da transição para um novo modelo de crédito rural. A grande vantagem é que os produtores ficariam zerados e que os agentes financeiros limpariam suas respectivas carteiras. Em princípio, a principal desvantagem seria o excessivo envolvimento do Governo (com os interesses políticos inerentes), na administração do fundo, e o próprio processo de definição do “valor presente”, que ao que tudo indica será o novo estoque da dívida.

c) Fixar o saldo devedor de cada mutuário com base no valor atual de mercado dos bens dados em garantia. A principal vantagem é que além de resolver o impasse do encontro de contas, se o mutuário não pagar a dívida, o agente financeiro vai receber, de qualquer maneira, apenas o valor de mercado do colateral, só que por meio de longa e custosa disputa judicial. E, se o mutuário não aceitar pagar o novo valor proposto, pelo menos terá o incentivo de limpar o seu cadastro, entregando de imediato a garantia ao agente financeiro, sem as custosas demandas judiciais que envolvem os processos dessa natureza. A desvantagem é a definição do valor de mercado dos bens, com os bancos tentando aumentar e os produtores diminuir, ao contrário do que normalmente acontece.

O segundo “constraint” refere-se ao virtual monopólio que o Banco do Brasil exerce nas aplicações do crédito. Esse fato ocorre em função do pouco interesse que os bancos privados têm nos financiamentos agrícolas, devido ao elevado coeficiente de risco e aos altos custos administrativos envolvidos. Como qualquer esquema monopolista isto tem implicações bastante negativas para o sistema, que vão desde o atendimento até as exigências absurdas de contrapartidas.

Embora sejam obrigados a aplicar no crédito rural, os bancos privados têm sempre atuado como organismos periféricos, evitando na maioria das vezes atuar de forma mais dispersa e menos concentrada como a natureza da atividade agrícola exige.

Uma maneira de tornar o crédito agrícola mais atraente para esses bancos seria ampliar e fortalecer o programa de seguro rural privado, com o Governo entrando como co-participante, para manter o valor do premium, compatível com a capacidade de pagamento dos produtores. A cobertura dos principais riscos que afetam a atividade agrícola será, sem dúvida, o grande passo na direção do aumento no fluxo de recursos privados para o setor.

Com relação ao terceiro “constraint”, no seu atual formato o sistema de financiamento à agricultura tem uma “variância” muito grande nos custos financeiros ao produtor, com as taxas variando entre 8,75% no crédito oficial, mais 15% nas CPR do Banco do Brasil e mais de 24% nas chamadas CPR “de gaveta”.

O racionamento do crédito oficial conjugado com os problemas cadastrais mencionados antes estão fazendo com que uma grande massa de produtores esteja cada vez mais dependentes das fontes privadas (empresas do “agribusiness”), que cobram as taxas mais elevadas do mercado, além de muitas vezes vincular o financiamento à compra de insumos, com preços administrados.

O grande desafio para o Governo é então reduzir

a variância nos custos dos financiamentos à agricultura comercial, trazendo os juros de todo o sistema para um nível mais próximo possível dos níveis do crédito oficial, tendo em vista que o sistema tem que operar basicamente com recursos do setor privado, já que a política governamental é de cada vez mais utilizar recursos oficiais apenas na agricultura “social” ou familiar e um juro de mais de 20% ao ano inviabiliza totalmente a atividade agrícola. Os agricultores dos grandes blocos agrícolas mundiais pagam em torno de 4%.

Para que isso ocorra torna-se necessária uma reformulação geral no sistema de apoio à agricultura, com a utilização de recursos oficiais, na alavancagem da CPR. A grande vantagem da CPR é que ela reúne dois instrumentos em sua operacionalização: fornece liquidez e um seguro de preços. Com a CPR Financeira, o seguro de preços ficou ainda mais amplo, pois o produtor não deixa de ganhar se os preços na época do vencimento estiverem acima dos contratados.

Portanto ao alavancar a CPR, o Governo pode abrir mão (ou reduzir significativamente o espectro) de outros mecanismos de seguro de preços e concentrar o esforço financeiro na CPR e no Seguro Agrícola, para garantir a produtividade.

Em princípio, uma sugestão seria o governo “atuar na margem” e lançar mão de um mecanismo que, sem dívida, teria um grande poder de alavancagem em termos da “atração” de recursos privados para financiar a agricultura via CPR: a criação de um “Bônus CPR” que seria leiloado em períodos e locais predeterminados, sendo o vencedor dos “lotes” oferecidos aquele que no intervalo de 8,75% a 25%, por exemplo, oferecesse a menor taxa de juros ao produtor e pagasse o maior preço pelo “bônus”. Ou seja, aquele que representasse o menor custo para o Governo e o menor juro ao produtor.

É evidente que na definição de suas taxas de equilíbrio, as empresas irão distribuir no seu “spread” o “cus-

to” de todos os riscos inerentes. Em princípio esse “custo” seria em grande parte coberto pelo “bônus”, mas, na realidade, o seu impacto nas operações só poderá ser avaliado, em termos de mercado, nos leilões.

Embora seja extremamente difícil estimar-se exatamente o poder de alavancagem do “Bônus CPR”, pode-se fazer alguns exercícios. Supondo, por exemplo, que a demanda por crédito rural seja infinitamente elástica a uma taxa, digamos de 10%, próxima da atual taxa de juros do crédito oficial⁽¹⁾ e que a necessidade total de crédito seja de R\$ 20 bilhões, se o Governo desejar reduzir o juro médio de 20% para 10%, cerca de R\$ 1 bilhão em “bônus” alavancariam R\$ 10 bilhões em recursos do setor privado.

É importante notar três pontos: a) essa relação poderia ser bem menor em função da competitividade dos leilões; b) os desembolsos com o “bônus” cobririam também o custo do seguro de preço e c) não existiria mais a necessidade do crédito rural oficial para a agricultura comercial no desenho atual, pois os recursos oficiais seriam usados apenas no sistema de transferências, via “bônus”, para alavancar recursos privados para financiar totalmente o setor.

Os leilões dos “Bônus CPR” seriam feitos dentro do mesmo universo e dentro dos mesmos parâmetros, em termos produtos, volumes, prazos, administração de risco etc. que regulam as emissões de CPR física. Ou seja, mesmo com a liquidação financeira, a CPR e, portanto, o “bônus” continuam vinculados à produção.

Paralelamente, o Governo continuaria a adotar medidas para reduzir alguns custos administrativos, como o custo de registro, simplificações burocráticas etc.

Carlos Nayro Coelho

Wilson Araújo

Secretaria de Política Agrícola

(1) Trata-se de uma hipótese razoável porque o mercado estima que existem mais de R\$ 5 bilhões de CPR “de gaveta” emitidas as taxas de até 28% ao ano.