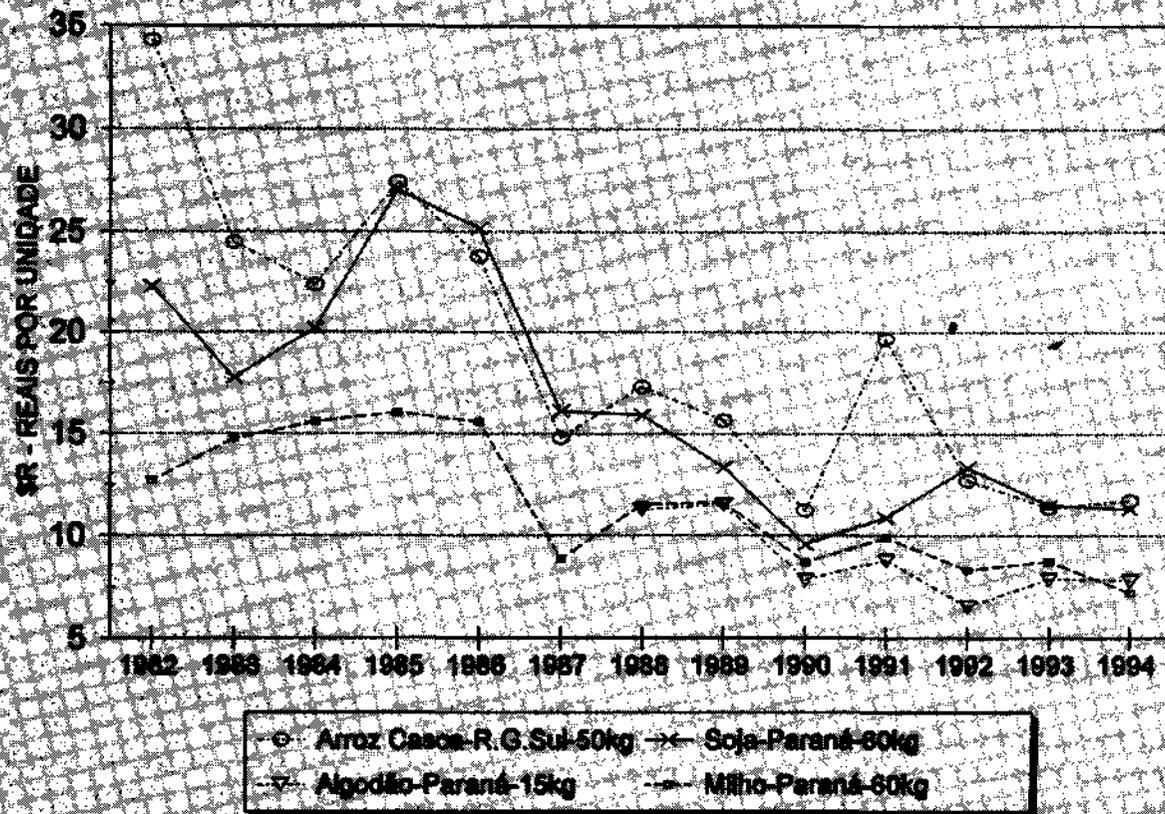


Gráfico 5
PREÇO REAL MÉDIO RECEBIDO PRODUTORES
 Período Março/Agosto. Base Mar/95=100



O Financiamento dos Estoques Governamentais

Angelo Bressan Filho⁽¹⁾

ANTECEDENTES

Em decorrência das peculiaridades da atividade agrícola, a política oficial de crédito estabelece a obrigatori-

dade de aplicação de recursos bancários privados na concessão de financiamentos para as diversas fases do processo produtivo. Com o propósito de proteger os produtores e ordenar a dis-

tribuição desses empréstimos ao longo daquele processo, as normas em vigor impõem um vínculo formal entre o financiamento de custeio à comercialização e as Aquisições do Governo Federal.⁽²⁾ O empréstimo original para o plantio pode ser convertido em empréstimo para comercialização (EGF) e, finalmente, se for do interesse do produtor, em venda para o programa oficial de garantia de preços mínimos (AGF).

O resultado final dessas políticas está em reduzir a um mínimo aceitável o risco comercial da atividade agrícola, assegurando a regularidade da comercialização dos produtos básicos de abastecimento. Essa "cadeia de segurança" garante aos agricultores, pelo

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

(2) A contratação do crédito de custeio não é uma condição obrigatória para o acesso aos demais instrumentos. Os agricultores podem se habilitar a qualquer fase do processo de forma independente.

menos, os preços mínimos oficiais porque, como mutuário do sistema de crédito, ele pode converter seu financiamento de custeio em um financiamento para comercialização com o conseqüente alongamento do prazo de vencimento de sua dívida para um momento quando os preços se revelarem mais convenientes. Por ocasião do novo vencimento, se o nível dos preços oficiais estiver acima do praticado pelo mercado, o Governo Federal deveria cumprir sua parte e liquidar o processo através de uma operação de compra (AGF).

Nesse modelo de política creditícia e de estabilização de preços, a ação final de assumir a propriedade do produto, mesmo que, em geral, ocorra em pequena escala, é fundamental para assegurar seu funcionamento e garantir os preços mínimos ao mutuário. Somente que por falta de recursos financeiros, o Governo Federal não tem sido capaz de arrematar a produção excedente no momento oportuno, criando um elevado grau de incerteza no processo.

Essa "perna quebrada" da política gera um conjunto de conseqüências com efeitos desastrosos para o sistema econômico como um todo:

1. A inoperância da política oficial, ao deixar de atender a demanda de AGF, perde sua capacidade de regular a pressão baixista dos preços (especialmente no período pós-colheita), terminando por prejudicar os segmentos que estão fora do sistema de crédito na medida em que tiverem que vender parte de sua produção por preços abaixo dos níveis oficiais.

No geral, é possível identificar dois grupos de produtores que são diretamente penalizados por esse mau funcionamento: a) aqueles que têm poucas garantias reais e não mantêm um relacionamento fluente com os agentes financeiros. Para esse grupo o acesso ao crédito para custeio e/ou comercialização é muito mais difícil e termina por ser aliado dos benefícios que a política deveria gerar pois, via de regra, não encontra o amparo de preço

que deveria ser oferecido pela AGF; b) os produtores que optam por auto-financiar seu custeio têm uma enorme dificuldade em entrar no processo pois os agentes financeiros nem sempre se dispõem a colocar recursos novos no sistema no período pós-colheita.

2. Compromete o funcionamento do sistema financeiro associado à política de crédito rural e dificulta a consolidação desse importante segmento do mercado de capitais. A impossibilidade de liquidar a operação de financiamento quando de seu vencimento cria um impasse na medida em que o produtor passa sua responsabilidade ao Governo Federal - que teria a obrigação de assumir a dívida e os estoques a ela associados - mas que, por falta de meios, tem postergado sistematicamente o desfecho dessas operações. Tem sido freqüente a existência de dívidas vencidas sem que seja possível fechar as posições.

3. Reduz o aporte privado de recursos financeiros para o setor agrícola ao mínimo exigido pelas regras em vigor na medida em que aquela indefinição acentua o risco financeiro associado a uma atividade que, pela sua própria natureza, incorpora um elevado nível de risco. Da mesma forma cria um óbice adicional ao desenvolvimento de mecanismos alternativos ao mercado formal de crédito.

4. O elevado nível de incerteza sobre os resultados da produção e comercialização agrícola tem uma considerável influência nas decisões dos produtores.

Como a importância da política oficial é diferente para os diversos mercados e produtos, sua inoperância tende a aumentar de forma desigual os riscos econômicos associados a cada lavoura, induzindo os agricultores a direcionarem suas atividades para culturas de menores riscos. Assim, a composição final da produção ao término da colheita não estará, necessariamente, associada às necessidades de consumo, fato que pode criar uma tensão adicional na regularidade do abastecimen-

to interno.

Nesse caso, não apenas a política oficial perde sua importante função de fomento à produção, pois torna-se incapaz de operar como mecanismo indutor das decisões dos agricultores, como também permite que se acentue o comportamento do ciclo de preços de alguns produtos básicos de alimentação nos períodos de safra e entressafra.

5. O sistema, tal como vem funcionando, tem patrocinado dois tipos de fraudes. Em primeiro lugar, o impasse criado com a não liquidação dos financiamentos no seu vencimento, que deixa uma dívida sobre a propriedade e a responsabilidade pela conservação dos estoques, gera uma espécie de descompromisso geral com a qualidade/quantidade dos produtos componentes da garantia dos empréstimos, propiciando várias formas de apropriação indébita do produto, impondo perdas incontornáveis sobre os estoques. Em segundo, em face da reconhecida incapacidade do programa oficial liquidar as operações vencidas, os produtores, mesmo que os preços de mercado recomendem o resgate dos produtos em EGF, negam-se a fazê-lo diante da impotência do Governo. Tal comportamento implica uma manipulação altista de preços provocada pela própria política oficial que teria a função de regularizar preços.

A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

A incapacidade do Governo Federal em cumprir suas obrigações formais no funcionamento da política agrícola é uma decorrência direta da crise econômico-financeira do Estado brasileiro que não mais consegue administrar seus gastos públicos e seu endividamento interno.

A profundidade da crise não autoriza a que se vislumbre, para um futuro próximo, qualquer alternativa que permita ao poder público disponibilizar recursos orçamentário-financeiros que lhe permita reassumir suas funções regulatórias nos mercados agrícolas.

Desde 1987 os recursos oficiais

destinados aos programas agrícolas originam-se nos retornos dos próprios programas que patrocina, tendo, portanto, características de um fundo. Esse fundo não tem qualquer fonte autônoma de receita, devendo sobreviver com os saldos disponíveis.

Todavia, como esse fundo deve arcar não apenas com as aplicações de capital, mas também com as despesas correntes de execução da política de estoques públicos e subsídio ao crédito de custeio, ele apresenta uma tendência inexorável de consumir-se até desaparecer.

Presentemente os saldos aplicados representam apenas uma fração do total disponível no passado recente, não lhe permitindo cumprir com eficácia o papel a que se destina, pondo em causa o funcionamento da política oficial na produção agrícola e no abastecimento público.

UMA SUGESTÃO DE MUDANÇA

Dentro das atuais condições é essencial que se busque meios alternativos de manter a capacidade de ação do poder público na regulação da produção e comercialização agrícola e no abastecimento público, assegurando que todas as fases do processo sejam cumpridas.

Possivelmente existem vários caminhos para superar as presentes dificuldades (modificando o modelo de política agrícola; aporte de recursos novos através de endividamento público etc.) mas, em nossa opinião, no curto prazo o caminho mais fácil, rápido e seguro para equacionar o assunto está na utilização de recursos dos próprios agentes financeiros de aplicação obrigatória na carteira agrícola na administração da política de estoques públicos. Essa medida teria vários efeitos imediatos, tais como:

- 1º) permitir a regularização permanente das relações jurídicas entre produtor/agente financeiro facultando a que, quando fosse o caso, os EGF seriam transformados em AGF;

- 2º) adicionar uma nova fonte de recursos para operações de AGF e estoques estratégicos;

- 3º) permitir que o Governo Federal direcione os recursos orçamentários para outras operações essenciais, como as seguintes:

- a) regularizar o pagamento das subvenções econômicas exigidas pela administração da política agrícola;
- b) aumentar o fluxo de recursos para investimentos no setor rural;
- c) fazer aquisições para garantir preços ou para formar estoques estratégicos em áreas e/ou produtores desatendidos pelo sistema bancário.

- 4º) reduzir o papel do Governo Federal como administrador de recursos de capital de giro (matéria inerente ao sistema financeiro) concentrando suas intervenções em papéis que lhe são característicos e garantindo o funcionamento dos programas agrícolas.

Mecânica Operacional

Em termos de seu funcionamento o novo sistema operaria praticamente da mesma forma como vem sendo feito desde 1991:

- a) a CONAB contrataria com o agente financeiro um empréstimo para aquisição de produto para a política de estoques públicos;
- b) as aquisições sujeitar-se-iam às regras gerais que disciplinam a matéria;
- c) os estoques ficariam vinculados ao agente financeiro através de um penhor mercantil;
- d) os agentes financeiros responsáveis encarregar-se-iam de liquidar regularmente todas as despesas que viessem a onerar os estoques (armaze-

namento, transporte, taxas etc.);

- e) os estoques, em garantia, seriam valorados mensalmente e as eventuais diferenças entre seu valor e o valor da dívida seriam equalizados de imediato pelo Tesouro Nacional através da CONAB;

- f) os empréstimos seriam automaticamente liquidados no momento da venda do produto;

- g) os saldos apurados na venda dos estoques, se negativos, seriam regularizados pelo Tesouro Nacional e, se positivos, seriam utilizados pela CONAB para cobertura de outros déficits no mesmo programa.

Condições Acessórias

- a) a CONAB assumiria a tarefa de controlar a quantidade e as condições fitossanitárias dos produtos em estoque responsabilizando-se pelas ações necessárias para recuperação de eventuais desvios. Teria que manter também um programa de renovação de estoques de modo a prevenir sua armazenagem por períodos excessivamente longos;

- b) teria de haver um entendimento prévio entre as autoridades federais e os agentes financeiros que integram o sistema para definição das regras gerais de funcionamento do programa;

- c) os custos do programa em termos das despesas financeiras, operacionais e administrativas não poderiam superar aquelas incorridas na administração do EGF;

- d) todas as operações de AGF nessa modalidade seriam precedidas de autorização do Ministério da Agricultura, cabendo ao agente financeiro indicar seu interesse;

- e) dar-se-ia preferência para operações em armazéns da própria CONAB, sendo as operações com terceiros armazenadores somente autorizadas para aqueles com contrato de "quebra-zero";

- f) estabelecer-se-iam praças preferenciais para as operações, com

ênfase naquelas com grande movimento comercial e que forem "formadoras de preço";

g) as conversões não teriam um caráter indiscriminado mas obedeceriam a um programa que maximizasse os efeitos das operações sobre os preços.

BENEFÍCIOS E VANTAGENS

1º) Restaurar, em cooperação com o sistema financeiro, a credibilidade da Política de Garantia de Preços Mínimos. Esse passo é essencial para recuperar a funcionalidade de um instrumento de política de baixo custo e reconhecida eficácia. Vários de seus efeitos podem ser listados:

a) para vários mercados a garantia oficial de preço (e renda) aos agricultores permite regularizar a oferta de produtos e, conseqüentemente, a estabilidade dos preços e do abastecimento;

b) recoloca nas mãos do planejamento oficial um poderoso instrumento indutor do crescimento da produção agrícola;

c) a garantia de preço (e renda) reduz o risco da atividade e torna a agricultura um negócio seguro para operações creditícias. A regularidade do funcionamento dessa política é condição essencial para o desenvolvimento de um mercado privado de crédito agrícola, inclusive de instru-

mentos alternativos.

2º) a garantia efetiva de acesso aos preços mínimos nos mercados mais organizados retira do comércio os excedentes de safra. O efeito preço gerado irradia-se para o conjunto dos mercados garantindo os níveis de preços oficiais mesmo àqueles agricultores que estão fora do sistema de crédito;

3º) devolver aos agentes financeiros e agricultores a capacidade de liquidar os contratos em seu vencimento, prevenindo situações indefinidas onde contratos vencidos não podem ser cobrados;

4º) reduzir a pressão sobre o orçamento público com inúmeros pleitos propondo a destinação de recursos novos para atendimento da demanda de capital de giro dos programas agrícolas;

5º) definir com mais clareza o papel do Tesouro Nacional e do sistema financeiro na execução das políticas agrícolas;

6º) proporcionar um controle mais cuidadoso das condições de armazenamento e conservação dos estoques vinculados ao penhor mercantil do EGF.

CONCLUSÕES

Em nosso entendimento, estender os financiamentos agrícolas para operações de compra de estoques (especialmente através de AGF), que atualmente é um instrumento de ação exclusivo do Governo Federal, para os

agentes financeiros privados é um passo necessário para fazer voltar a funcionar, com plenitude, a Política de Garantia de Preços Mínimos. Resta saber, entretanto, se será possível oferecer garantias suficientes para tais agentes de modo a tornar atraente sua adesão à proposta.

Todavia, é preciso observar que essa adesão, que será feita com a utilização de recursos financeiros de aplicação obrigatória, não tem a virtude de introduzir, de imediato, recursos novos nos programas agrícolas, mas tão-somente regularizar o fluxo financeiro para o setor rural, que começa no plantio e pode terminar na venda ao programa oficial. O volume total dos saldos ativos continuaria nos mesmo níveis atuais.

O aumento espontâneo do volume de aplicações privadas naquele setor tenderia a aumentar apenas na medida em que a garantia formal de preços mínimos de comércio fosse transformada em garantia efetiva. Um agricultor com nível de renda assegurado é um negócio seguro.

Observe-se, também, que essa nova modalidade de atuação não deve interferir com instrumentos que têm efeitos semelhantes como o EGF-Especial e o Prêmio de Liquidação. Mesmo porque a AGF, como instrumento de política econômica, tem características que a tornam muito menos eficiente do que o EGF. Assim, sua utilização deve restringir-se exclusivamente a situações onde outros instrumentos menos intervencionistas não são operacionalizáveis, como é o caso de safras agrícolas com excedentes estruturais sobre o consumo e que têm que ser estocadas para anos futuros e em pequenos mercados locais onde a escala de operações não viabiliza a utilização do EGF.