

Considerações sobre o Crédito Rural com Equivalência em Produto (*)

Ricardo Pereira Soares(**)

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Monetário Nacional homologou, em 29 de julho de 1993, o Voto CMN nº 086/93 proposto pelo Ministro da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, estabelecendo a equivalência em produto para o crédito rural. Por este sistema, os agricultores que contratarem financiamentos para o custeio das lavouras de arroz, feijão, mandioca, milho e algodão da safra de verão 93/94 e de trigo da safra 1994, restritas ao limite máximo de 960.883 UREF's (Unidade de Referência Rural e Agroindustrial), ao redor de US\$ 200.000,00, por beneficiário/produto, poderão quitar suas dívidas através do pagamento em moeda ou em produto. Além disso, o Voto estabelece que os mini e pequenos agricultores que contratarem crédito de investimento, que entre outros itens financia correção do solo, aquisição de máquinas e implementos agrícolas bem como a construção de armazéns, terão seus débitos corrigidos, mensalmente, pelo Índice de Preços Recebidos pelos Produtores - IPR ou pela Taxa Referencial - TR se sua variação for menor que o IPR.

Esta política atende reivindicação dos agricultores, os quais alegam que, na colheita, os preços

de mercado são, naturalmente, mais baixos do que no plantio, situando-se, às vezes, em nível inferior ao do preço mínimo. Por isso, necessitam vender uma percentagem maior da sua produção para quitar a dívida de custeio. Este fato gera incerteza nos produtores que não sabem, "a priori", a quantidade de produto que necessitam para quitar suas dívidas e a parcela que terão como lucro.

Com as novas regras para o custeio, os agricultores estariam estimulados a aumentar a produção de alimentos. Contudo, nada garante que a maior oferta desses bens aumente a quantidade comprada pela população. Para aumentar o consumo, a curto prazo, mantida a renda dos consumidores, há necessidade de redução do preço real. Cabe destacar que essa redução terá de ser expressiva, em virtude da inelasticidade da demanda de alimentos básicos em relação a preço.

Aparentemente, a sistemática aprovada pelo CMN não se preocupou com a redução dos custos de produção e comercialização de alimentos. Assim, a equivalência em produto poderá gerar o desequilíbrio entre o crescimento da produção e a manutenção dos níveis atuais de consumo, o que ampliará os estoques em poder do Governo e os subsídios necessários à manu-

tenção da política.

Neste quadro, esta nota analisa a sistemática de equivalência em produto com o objetivo de discutir se estimulará a produção de alimentos e se ela terá condições de provocar a queda dos preços reais que os consumidores pagam por esses bens. Para tanto, faz-se uma análise comparativa entre a política agrícola vigente antes da equivalência e após a incorporação desse mecanismo.

2. ANÁLISE DA EQUIVALÊNCIA EM PRODUTO

A equivalência não é matéria nova: foi estabelecida na Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, e regulamentada naquele mesmo ano pelo Decreto nº 235, de 23 de outubro. As safras 91/92 e 92/93 foram beneficiadas por este instrumento, especialmente os mini e pequenos produtores de alimentos básicos. A equivalência de então consistia em atualizar o preço mínimo desses bens pelo mesmo índice aplicado à correção das dívidas de custeio. Na prática, ambos eram corrigidos pela variação da Taxa Referencial de Juros - TR.

A partir da safra 93/94, em virtude do Voto CMN nº 086/93, regulamentado pela Resolução nº 2.009 do Banco Central do Brasil, os produtores de alimentos terão, adicionalmente, o direito de fixar sua dívida em unidades equivalentes de produto. Para tanto, na contratação do empréstimo, divide-se o valor total do financiamento, acrescido das despesas relativas ao PROAGRO e Assistência Técnica, pelo preço mínimo vigente. Ao resultado obtido devem ser acrescentadas as unidades de produto correspondentes aos encargos financeiros de 6%, 9% ou 12,5% a.a., segundo o porte do produtor, calculada para

(*) O autor agradece aos técnicos José Prazeres Ramalho de Castro, José Honório Accarini e Marcos Reginaldo Panariello, pelos comentários que fizeram à versão preliminar desta Nota.

(**) Técnico do IPEA cedido à SPA/SEPLAN-PR.

E13

cada liberação do crédito até o vencimento da operação.

O mecanismo da equivalência em produto foi vinculado à Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. Esta afirmação baseia-se na constatação de que, desde a contratação do empréstimo de custeio pelo agricultor até a venda dos estoques constituídos através dessa política, a mecânica operacional e as referências de valor são da PGPM.

Inicialmente, quando da contratação do empréstimo de custeio, utiliza-se o preço mínimo vigente para converter a dívida do agricultor em unidades equivalentes de produto. No vencimento, o agricultor terá duas opções: a) pagar a dívida em moeda, o que somente ocorrerá nas regiões em que o preço de mercado for superior ao preço mínimo; b) liquidar a dívida com a entrega do produto equivalente. A operacionalização desta segunda opção para os mini e pequenos produtores é imediata. Para os demais, as unidades equivalentes do produto financiado serão objeto de Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF-COV). Até o vencimento desse empréstimo, os agricultores poderão entregar o produto ao Governo quitando a dívida.

Quando o agricultor quitar sua dívida bancária com a entrega do produto, o Governo terá a obrigação de comprá-lo a fim de resarcir o banco, incorporando o produto ao seu estoque regulador. A operação de compra será realizada através da PGPM como Aquisição do Governo Federal – AGF.

Finalmente, quanto à venda dos estoques, deve-se ressaltar que nada consta sobre isso no Voto. O

entendimento dos técnicos da área é o de que a liberação desses estoques obedecerá à sistemática geral de vendas do Governo. Assim, somente ocorrerão quando o preço de mercado superar o Preço de Liberação de Estoques – PLE⁽¹⁾. As vendas dos estoques públicos serão realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, através de leilões em bolsas de mercadorias ou, diretamente, mediante licitação pública, sendo o fato tornado público no mínimo com cinco dias de antecedência⁽²⁾.

A novidade que a equivalência em produto traz em relação à PGPM é pequena. Até então, em tese, o agricultor não venderia sua produção abaixo do preço mínimo vigente, porque o Governo lhe garantiria este preço. A partir da equivalência, o agricultor passa a contar com uma garantia adicional, em nível de contrato, de que sua dívida de custeio com o Banco, convertida pelo preço mínimo da época da liberação do recurso, pode ser paga em produto.

Aparentemente, é o reconhecimento de que a PGPM não está funcionando como deveria, ou seja, os produtores de alimentos, nas últimas safras, nos meses seguintes à colheita, estariam vendendo abaixo do preço mínimo. Esta situação ocorreu no período de março a julho de 1992 com os produtores de milho nos principais estados (GO, MG, SP, PR e SC) e com os produtores de arroz do RS. Nesses cinco meses, esses agricultores receberam abaixo do preço mínimo. Outro exemplo desse fato é constatado nos estados de SC e PR, na comercialização do feijão carioca, que apresentou, por dez meses consecutivos, de novembro de 1991 a ago-

to de 1992, preços recebidos pelos produtores abaixo do mínimo⁽³⁾.

Assim, pela equivalência o Governo estaria revigorando a PGPM, uma vez que a partir dessa nova sistemática, pelo menos para o custeio, valerá o preço mínimo. Este é o estímulo adicional que os agricultores terão em relação à política vigente até então, que já corrigia o preço mínimo e as dívidas pelo mesmo índice mas não garantia que os agricultores recebessem esse preço.

O Governo, ao conceder este estímulo adicional aos produtores, estará estimulando a procura de crédito de custeio pelos agricultores que atualmente utilizam recursos próprios. Estes pleitearão financiamento para terem garantido o preço mínimo para o custeio, ao invés de aplicarem recursos próprios e correrem o risco de venderem abaixo desse preço. Nesta situação encontram-se os produtores de algodão, milho, feijão e mandioca que, na safra 1992/93, financiaram parcela pequena da área que plantaram, respectivamente, 30%, 26%, 14% e 4%.⁽⁴⁾ Além disso, ao estabelecer, em contrato, que os bancos poderão receber o valor do financiamento em produto, o Governo terá de prever uma dotação orçamentária maior para realizar as operações de compra – AGF.

Em síntese, o Governo ancorou a equivalência à PGPM, mas somente efetivará o estímulo à produção se conseguir alocar mais recursos para sustentar essa política. Como a escassez de recursos oficiais tende a aumentar, pode-se esperar que cresçam as dificuldades na administração da PGPM. Neste sentido, cabe alertar que, anterior-

(1) O Preço de Liberação de Estoques (PLE) é divulgado todo início de mês e corresponde à média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 e máxima de 60 meses consecutivos, considerada até o penúltimo mês anterior ao de cálculo do PLE, com informações coletadas no comércio atacadista da cidade de São Paulo. Após calcular o preço médio real, acrescenta-se ao mesmo uma margem de até 15% para contemplar o custo de estocagem.

(2) Os interessados podem consultar o artigo 35 da Lei nº 8.171, de 17.01.91, e o artigo 12 da Portaria Ministerial MEFP/MARA nº 657, de 10.07.91.

(3) Os preços mínimos e os preços recebidos pelos agricultores são do "Informativo CONAB", Acompanhamento de Preços.

(4) Os interessados podem consultar, "Anuário Estatístico do Crédito Rural 1992", Banco Central do Brasil e o IBGE, levantamento sistemático da produção agrícola.

mente, na falta de recursos para AGF, os agricultores assumiam os prejuízos ao venderem sua produção abaixo do mínimo. Mas, a partir da equivalência, a falta de recursos refletirá nos bancos, especialmente no Banco do Brasil, sempre que estas instituições liquidarem as dívidas de custeio dos agricultores recebendo em produto e passarem à condição de credores da União.

3. PREÇOS REAIS DOS ALIMENTOS

Quanto à análise do impacto da equivalência sobre os preços reais dos alimentos, busca-se, a partir da descrição das mudanças que provocará na operacionalização da PGPM, discutir os reflexos que trará nos preços desses bens. Atualmente, técnicos dos ministérios da Agricultura e da Fazenda, em reuniões mensais conhecidas como de programação, definem quais produtos da pauta de preços mínimos serão comprados, em que quantidade e os estados onde as compras serão realizadas. Nessas reuniões, comparam os preços recebidos pelos produtores com o preço mínimo, mas as variáveis decisivas para definir o que e quanto comprar são a disponibilidade de recursos para realizar as operações de AGF e a pressão exercida pelos produtores. As quantidades então compradas são, normalmente, armazenadas por alguns anos, até que os preços praticados no mercado atacadista sinalizem a oportunidade de retorno desses bens ao processo de comercialização.

Com as novas regras, o Governo perde essa liberdade de

atuação. A partir da safra 93/94, os produtores passam a decidir se querem ou não liquidar suas dívidas de custeio com a entrega do produto equivalente aos bancos credores. Assim, a União saberá "a posteriori" quanto comprou e sua dívida com os bancos. O aspecto positivo dessa mudança é que dará mais segurança aos produtores quanto à efetividade da PGPM. Contudo, terá conseqüências negativas, cabendo citar a própria falta de flexibilidade do Governo para executar essa política. Outro efeito é a previsível ampliação da participação governamental no processo de comercialização agrícola.

A falta de flexibilidade pode afetar a participação dos bancos na PGPM, à medida que a União atrase os pagamentos a estas instituições. Além disso, como o Governo somente conhece o limite superior que estaria comprometido a comprar, tem de aguardar a definição dos agricultores para saber quanto efetivamente comprará e onde. Por isso, diminuem as condições do Governo de, "ex-ante", programar o armazenamento, o transporte e a distribuição desses bens, o que impedirá que o custo dessas operações e as perdas de produto diminuam. Nesta situação, é previsível que os produtores de alimentos básicos, localizados em regiões distantes dos centros consumidores, sintam-se estimulados a ampliar sua produção. Isto ocorrendo, elevaria os custos dessa política pelo valor do transporte entre as regiões de produção e de consumo. Para amenizar este fato deve-se considerar uma efetiva regionalização dos preços mínimos.⁽⁵⁾

A mencionada ampliação da participação do Governo no processo de comercialização agrícola decorre do fato de que parcela da área plantada com feijão, milho, algodão, arroz e trigo da safra 92/93 tenham financiamento de custeio, respectivamente, de 14%, 26%, 30%, 46% e 81% e que o Governo é o virtual comprador da produção que equivale ao valor desses financiamentos. Preliminarmente, estimamos que o Governo estaria comprometido a comprar, no máximo, o correspondente a 6% da produção do feijão, 10% do milho, 12% do algodão, 18% do arroz e 32% do trigo.⁽⁶⁾ Nas próximas safras esse percentual tenderia a crescer, pelo interesse dos agricultores de contratarem financiamento de custeio a fim de obterem a garantia da equivalência em produto. Conseqüentemente, as compras de alimentos pelo Governo não serão somente de excedentes de produção, mas, além dessas, de parcela da produção necessária ao abastecimento do mercado interno no próprio ano safra.

Nesta nova situação, os preços dos alimentos básicos serão pressionados, principalmente, pela maior dependência que o mercado terá das vendas do Governo e pela sistemática dessas operações.

Quanto à sistemática de venda dos estoques de alimentos, é importante destacar, inicialmente, que as operações somente ocorrerão quando o preço de mercado superar o Preço de Liberação dos Estoques, ocasião em que lotes do produto em questão são ofertados em bolsa e, normalmente, arrematados por grandes comerciantes ou consumi-

(5) A idéia de regionalizar não é nova, anteriormente foi estabelecida para a safra 90/91. Mas os preços foram reunificados nas safras seguintes por solicitação dos estados do Centro-Oeste. Atualmente, consta do Voto nº 088/93 do CMN, de 29.07.93, como medida a ser implantada gradativamente no prazo de quatro anos.

(6) Para estimar a quantidade de produtos que o Governo estaria se comprometendo a comprar, utilizamos informações do Anuário Estatístico de Crédito Rural 1992 do BC. Consideramos o percentual da área financiada em relação ao total, ao nível de produtores, classificados como pequenos, médios e grandes. Admitimos, pela insuficiência de informações, que o comprometimento da produção com o custeio representa 60% da produção do pequeno produtor e 50% do médio. Admitimos, ainda, que o Governo não comprará a produção dos grandes, uma hipótese otimista, uma vez que para esses produtores o Governo fará EGF com opção de venda e, no vencimento do empréstimo, pode ter que comprar o produto.

dores.⁽⁷⁾ Além disso, a própria CONAB destaca que os leilões realizados nas bolsas de mercadorias interligadas via telefonia pública comum precisam ser atualizados, uma vez que o sistema vigente "tem funcionado de forma precária, defasada tecnologicamente, com altos custos e, o que é mais grave, com grande probabilidade de erros"⁽⁸⁾.

Na sistemática descrita cabe considerar duas questões. A primeira é que, assumindo o Governo a função de vendedor significativo de produto, o PLE passará a ser um indicador do preço a ser praticado pelo mercado. Como o PLE é calculado com base em uma série histórica do comércio atacadista, teme-se que os preços constatados no passado possam indicar o patamar de preço de comercialização a ser praticado no mercado, independentemente do possível crescimento da produção. A segunda questão é que, até os produtos leiloados chegarem aos varejistas, incorporarão custos que obviamente tenderão a ser repassados aos preços ao nível de consumidor.

CONCLUSÃO

Os produtores de alimentos, nas últimas safras, especialmente nos meses pós-colheita, venderam sua produção abaixo do preço mínimo. Esta situação ocorreu no período de março a julho de 1992 para os produtores de milho e de arroz irrigado. Já os produtores de feijão ficaram nessa desconfortável posição por dez meses consecutivos, de novembro de 1991 a agosto de 1992.

Aparentemente, os produtores e técnicos do Governo estariam tentando revigorar a Política de Garantia de Preços Mínimos através da equivalência em produto, uma vez que, a partir dessa nova regra, pelo menos para o pagamento da dívida de custeio, valerá o preço mínimo. Este é o estímulo adicional que os agricultores terão em relação à política vigente.

Contudo, a equivalência estimulará a procura de crédito de custeio pelos agricultores que atualmente utilizam recursos próprios. Eles pleitearão financiamento para terem garantido o preço mínimo para o custeio, ao invés de aplicarem recursos próprios e correrem o risco de venderem abaixo desse preço. Para operacionalizar essa garantia através das operações de AGF, o Governo terá de prever uma dotação orçamentária maior.

Porém, a reconhecida escassez de recursos oficiais aumentará as dificuldades do Governo na administração da PGPM. Até então o ônus desse problema era dos produtores que recebiam abaixo do preço mínimo e, com a equivalência, passará a ser uma questão entre o Tesouro e os bancos operadores da Política. Conseqüentemente, a médio prazo, os bancos poderão rever sua participação nos financiamentos agrícolas. Assim, a equivalência em vez de revigorar a PGPM pode fragilizá-la, o que é grave porque esta é a principal Política que o País dispõe para orientar e estimular a produção agrícola.

Além disso, o efeito da equivalência não parece compatível com a política de combate à inflação porque, mesmo que a produção aumente, os preços reais dos alimentos não diminuirão. Ao invés disso, podem subir pressionados pelos custos decorrentes da perda de flexibilidade do Governo para executar a Política de Garantia de Preços Mínimos e pela previsível ampliação de sua participação no processo de comercialização agrícola.

Neste quadro, cabe destacar que os efeitos previstos da equivalência em produto são em sentido oposto aos ajustamentos feitos nos últimos anos. Nesse período, as "mudanças ocorridas foram a redução da dependência da agropecuária em relação a recursos oficiais e a maior participação de agentes privados na comercialização das safras, ambas induzidas pelas alterações nas políticas de comercialização agrícola, crédito rural e preços mínimos, em grande parte motivadas pela escassez de recursos oficiais"⁽⁹⁾.

A principal conclusão desta Nota é que a equivalência em produto proporciona um estímulo adicional à produção de alimentos. Não deveria, contudo, ter sido ancorada na PGPM para não prejudicar a sua execução. Cabe destacar, ainda, que não atende às restrições da política econômica do Governo, referentes à escassez de recursos oficiais e à necessidade de ampliar a produção de alimentos sem

(7) A CONAB descreve o leilão da seguinte forma: "É tecnicamente inviável colocar pequenas quantidades em oferta, pois corre-se o risco de, em face do número de lotes a apregoar, ter-se um pregão que dure horas e horas. Diante disto, as quantidades ofertadas por lote não podem ser pequenas. Os lotes ofertados em Bolsas são, pois, para compradores de médio e grande porte." Relatório 1992, CONAB.

Para amenizar esta situação promulgou-se a Portaria Interministerial MEFP/MARA nº 640, de 25/09/92, que institui a sistemática de venda direta dos estoques governamentais por meio da modalidade denominada de "balcão", exclusivamente para compradores de pequeno porte. Contudo, o alcance destas vendas é limitado. Somente podem ocorrer onde a CONAB tem estrutura. Na prática, ocorreram em, aproximadamente, dez cidades. Além disso, as vendas de "balcão" estão suspensas há dois meses, para exame de possível inconsistência em relação à Lei nº 8.666, de 21/06/93, que regula as licitações públicas.

(8) Companhia Nacional de Abastecimento, Departamento de Comercialização, Relatório de 1992, op. cit. página 16.

(9) Plano Plurianual. Projeto de Lei de Revisão (1994-1995). Julho de 1993, SEPLAN, página 23

pressão inflacionária, ou seja, com redução de seus preços ao nível de consumidor.

Finalmente, como sugestão à substituição do modelo de equivalência em produto por outro, proponho que se contemple sistema mais eficiente e abrangente de comercialização privada da produção.

Para tanto, poderia ser fortalecido o mecanismo de vendas antecipadas, através das bolsas de mercadoria e de futuro. Complementarmente, deveriam ser também considerados leilões municipais de comercialização antecipada da safra, para que ocorra a efetiva participação dos pequenos produtores e comerciantes. Nesses leilões os agricultores e cooperativas levantariam os recur-

sos que necessitam para o plantio, vendendo antecipadamente parte de sua produção, enquanto os comerciantes e consumidores poderiam adquirir esses bens em melhores condições de preço. Para viabilizar este sistema há necessidade de definir algumas questões, como, por exemplo, a tributária, a garantia de entrega do produto vendido e equacionar o risco de quebra da safra.