

# A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS E OS VALORES BÁSICOS DE CUSTEIO

Lino Luis Colsera<sup>(1)</sup>

## a) Introdução

A produção brasileira de grãos apresentou nos últimos trinta anos um salto bastante expressivo, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Neste período, verifica-se que as despesas de custeio das lavouras de grãos foram financiadas basicamente pelo Governo Federal, com recursos oriundos do Tesouro Nacional. Somente a partir de anos recentes surgiram outras fontes de recursos como, por exemplo, a caderneta de poupança rural. Mais recentemente ainda, começaram a ser tentadas outras alternativas que não os agentes financeiros, tais como bolsa de mercados futuros, sistema de troca-troca, dentre outras.

Entretanto, a questão do financiamento do custeio agrícola sempre foi um assunto que suscitou polêmicas. Neste sentido, é importante registrar que o setor agrícola apresenta características específicas que o diferenciam dos outros setores da economia, quanto as suas necessidades de recursos para o financiamento do seu custeio.

Assim, em função da natureza da atividade agrícola, observa-se uma grande concentração da demanda pelo crédito em determinados períodos do ano, os empréstimos concedidos são de prazos relativamente longos (no mínimo 6 meses), além da existência de uma taxa de risco na atividade, que é mais elevada do que na maioria das outras atividades econômicas do País. Sob o ponto de vista operacional, verifica-se um complicador que é o elevado número de pequenos e mé-

dios produtores, o que implica um grande volume de contratos muitas vezes referentes a operações de baixos valores, fato que pode onerar substancialmente os custos administrativos dos agentes financeiros.

Cabe destacar, também, a existência de culturas que, devido aos mais diferentes motivos, que não cabem aqui serem discutidos, já têm condições de acessar mecanismos mais sofisticados de crédito, tais como mercado futuro, bolsa de mercadorias, etc. Por outro lado, existem aquelas culturas que não conseguem reunir condições para acessar diferentes mecanismos de crédito de financiamento.

Por outro lado, vale lembrar que o surgimento de novas opções de fontes de financiamento é fato recente e decorrência do estágio de desenvolvimento a que chegou o setor agrícola brasileiro, além do esgotamento das fontes até então existentes. Não se pode esquecer também da importância que teve, até o final dos anos oitenta, o mecanismo tradicional de financiamento, responsável pelo aporte de recursos que viabilizaram a produção agrícola nacional chegar à casa dos 70 milhões de toneladas de grãos.

Assim, o objetivo do presente artigo é descrever e analisar como funcionaram estes mecanismos de financiamento ao longo das duas últimas décadas. Basicamente, este período divide-se em duas fases: a primeira, em que o crédito concedido era atrelado ao preço mínimo de garantia, e a posterior, que se estende até hoje, quando foi insti-

tuído o Valor Básico de Custeio - VBC.

## b) Primeira fase

Esta primeira fase, que vai até 1979, caracterizou-se por uma certa uniformidade e imobilismo nos critérios do financiamento de custeio. Neste período, para se chegar ao valor do financiamento, utilizava-se a seguinte fórmula:

$$VF = A \times Pd \times 60\% \times P$$

onde,

VF = valor a ser financiado

A = área a ser cultivada

Pd = produtividade média esperada

P = preço mínimo do produto

Uma das primeiras críticas surgidas residia na própria fórmula, qual seja, que das variáveis existentes apenas o "p" tinha maior grau de liberdade de ser alterado com o objetivo de se fazer variar o "VF", pois as demais apresentavam certa rigidez, principalmente porque eram determinadas ou com base na média histórica (Pd) ou na vontade do agricultor (A).

Pode-se verificar da análise dos documentos existentes sobre este período que o critério acima mencionado apresentava um inconveniente - não permitia a plena utilização do preço mínimo como instrumento de política agrícola e nem permitia o funcionamento eficiente de uma política de crédito. Em outras palavras, diferenças de natureza e de objetivos dos dois instrumentos não recomendavam tal vinculação.

É fácil perceber que o critério de se estabelecer o montante do financiamento como 60% do valor da produção gera distorções no sentido de super/subvalorizar o verdadeiro montante de recursos que o agricultor precisaria. Assim sendo, incorrer-se-ia em um quadro de ineficiência na alocação dos recursos, tanto no sentido da escassez de crédito que desestimularia a lavoura, quanto do excesso que induziria

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

a aplicações dos recursos em finalidades outras que não a da produção agrícola, objeto do financiamento. Além do mais, a natureza do preço mínimo – garantia de preço ao agricultor – e os aspectos que são considerados na sua fixação – influência do mercado externo, oscilações do mercado interno, dentre outros – determinam que o preço mínimo não se constitua em uma boa base de referência para determinação de montante de recursos para o financiamento de custeio.

Secundariamente, este processo de fixação de crédito dificulta bastante que se leve em consideração as diversas nuances existentes no meio agrícola, isto é: os diferentes níveis de tecnologia utilizados para a mesma lavoura em uma mesma região; as diferenças de tecnologias em função do cultivo se dar em regiões diferentes; e as mudanças tecnológicas que, porventura, venham a se processar em uma dada lavoura.

Finalmente, vale destacar que o grupo de trabalho Banco do Brasil/Comissão de Financiamento da Produção, criado para estudar o assunto, já registrava, em seu relatório de 09/05/78, "... a existência de dificuldades operacionais na concessão de financiamento para o custeio das lavouras amparadas pela política de preços mínimos...", identificando que "... tais dificuldades são geradas pela utilização de critério que define o limite financiável como função de uma percentagem (em geral 60%) do preço mínimo..."

### c) Segunda fase

Configurada a situação descrita no item anterior, concluiu-se pela necessidade da desvinculação dos dois instrumentos, passando o crédito de custeio a ser determinado com base nas despesas efetivamente incorridas pelo produtor para implantação/condição de sua lavoura.

Desta forma, o Conselho Monetário Nacional, em sua reunião de 23/05/79, aprovou o Voto CMN nº 155/79, o qual criou os Valores Básicos de Custeio – VBC. Pode-se observar que isto já vinha se fa-

zendo necessário, visto que o crescimento e a modernização da agricultura brasileira, com o conseqüente aumento do seu grau de complexidade, passava a exigir, cada dia mais, instrumentos de financiamentos mais sofisticados que o critério então vigente.

Definiu-se, assim, o VBC – ou Preço de Custeio Agrícola, como foi inicialmente denominado – como sendo o valor que traduzia o total de gastos incorridos pelo agricultor, no período relativo ao ciclo de cultivo, em uma dada lavoura, a um dado nível tecnológico e em uma dada região. Assim, "... o VBC não tem a preocupação de "remunerar" os fatores de produção, sim o de prover os recursos financeiros para obtenção destas quantidades ótimas. Em última análise, seu desembolso..." conforme afirma um dos documentos elaborados pela ex-CFP, que serviram de base para a criação deste.

Desta forma, o VBC foi designado como um quantificador dos gastos totais despendidos pelo agricultor na condução de sua lavoura. Por outro lado, a adequação destes ao volume de recursos disponíveis e/ou aos objetivos da política agrícola do Governo seria feita por intermédio dos "limites de financiamento". Em outras palavras, estes "limites" seriam o recurso disponível do Governo para poder atuar através da política de crédito junto ao setor agrícola, na medida em que, sendo o VBC um número técnico, deve procurar refletir o máximo possível a realidade existente no mercado de insumos e serviços agrícolas.

Durante este período, dois fatores influenciaram significativamente no funcionamento deste mecanismo de crédito, a saber: a eliminação do subsídio ao crédito e a crise financeira do Estado, com a conseqüente redução de sua participação na oferta de recursos.

Até 1983, inclusive, o crédito era concedido com cobrança apenas parcial da correção monetária incidente sobre a dívida. Somente a partir de 1984 passou-se a cobrar integralmente a correção monetária nos financiamentos, eliminando-se, assim, a existência de subsídios,

embora se possa falar ainda de subsídio implícito à taxa de juro real, uma vez que a taxa cobrada no crédito rural oficial pode se distanciar das taxas praticadas no mercado. O fim deste subsídio ao crédito marca profundamente uma mudança de papel do VBC, ainda que a sua natureza permaneça inalterada.

Em outras palavras, quando em meio ao regime de subsídio, o VBC funcionava como instrumento racionador e disciplinador do uso do mesmo, na medida em que o dinheiro era "barato" e a demanda por ele seria superior à sua oferta. Neste sentido, ainda, o VBC procurava democratizar o acesso ao crédito, isto é, permitia que todas as classes de agricultores tivessem acesso aos recursos que necessitavam.

Com a eliminação do subsídio, o VBC revestiu-se de outras funções. Passou, então, a ser um instrumento que procura facilitar e agilizar a negociação entre o mutuário e o agente financeiro, pois a existência de orçamentos padrões previamente definidos facilita a contratação dos financiamentos. Isto se justifica quando se leva em conta o fato do setor agrícola se caracterizar por uma pulverização muito grande de seus agentes econômicos, o que pode ser observado no elevado número de contratos bancários (acima de 1 milhão) dentro do crédito rural institucional, além de continuar a garantir o acesso de todo e qualquer agricultor aos mecanismos de financiamento.

Sob a ótica do planejamento da política agrícola, a existência do VBC permite fazer estimativas do montante a ser gasto com o custeio de determinada cultura e/ou safra, possibilitando a adoção de medidas necessárias para viabilizar o referido plantio. Além disso, a análise de séries históricas de VBC é fonte de informações para estudos relativos ao comportamento dos mercados de insumos agrícolas (fertilizantes, defensivos, mão-de-obra etc.).

A crise financeira do Estado, por sua vez, diminuiu os graus de liberdade do Governo em poder

manusear a política de crédito rural da forma mais adequada, na medida em que este tem de recorrer a outras fontes de recursos que não são totalmente controláveis e, portanto, não perfeitamente enquadráveis nos mecanismos de controle e exercício da política agrícola.

#### **d) Conclusões**

A análise da situação do crédito de custeio agrícola nos últimos anos deixa clara a situação de relativo impasse entre manter uma maior participação do governo na distribuição e gerenciamento do mesmo nos anos futuros ou deixar que estas questões, cada vez mais, passem a ser decididas pelo próprio setor interessado. Tal ponto torna-se mais complexo uma vez que não pode ser dissociado de variáveis como: a crise financeira do Estado, o processo de desregulamentação da economia, o processo de abertura da economia brasileira ao mercado internacional e aos processos de integração regional, particularmente o MERCOSUL.

Em termos concretos, a questão é examinar a eficácia de

um mecanismo de intervenção tipo VBC e o grau de organização e desenvolvimento atual do setor agrícola (pelo menos a parcela de usuários do crédito), para poder se equacionar a situação do impasse, sem que sejam criados problemas para o financiamento agrícola e, em última instância, comprometer a própria política de produção e abastecimento do país.

Nesta análise, antes de tudo é preciso questionar se é conveniente deixar a cargo do mercado financeiro a decisão sobre a destinação de recursos de crédito ao setor agrícola. Mesmo porque deve-se levar em conta as já referidas peculiaridades do empréstimo de custeio agrícola — como prazos relativamente longos, concentração temporal da demanda, baixa rotatividade dos recursos aplicados, custos administrativos relativamente altos etc. — que não torna esse tipo de empréstimo uma opção especialmente atrativa para este mercado.

Como primeira impressão pode-se antever que, se viesse a ocorrer dificuldades de liquidez no sistema financeiro, não haveria nenhuma garantia de que os interesses

econômicos destes agentes coincidiriam com as necessidades dos agricultores e tampouco com os interesses do resto da sociedade. Dependendo da reação do setor agrícola e das decisões de milhares de produtores, com precária capacidade de ação coletiva e da forma como seria superado o problema, haveria o risco de se gerar uma situação de crise de produção e abastecimento, pela limitação de acesso ao crédito, além de afetar o desempenho dos demais instrumentos de políticas econômicas em mãos do governo.

A nosso ver, o VBC tem tido um papel positivo na administração da política oficial de crédito. Porém, esse fato não é suficiente para credenciá-lo a continuar existindo no futuro, se as transformações em processo no âmbito da sociedade, que incluem a privatização crescente do mercado de crédito agrícola, colocarem em dúvida sua eficácia. Nesta época de mudanças, qualquer instrumento de política econômica que deixe de cumprir seu papel deve ser atualizado ou extinto.

---

## **A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS E OS PROGRAMAS SOCIAIS DE ABASTECIMENTO**

---

*Joracy M. Lima dos Reis(1)  
Luiz Antonio Andrade(1)*

Os Programas Sociais de Abastecimento constituem intervenções do Estado através de agên-

cias específicas, visando distribuir alimentos gratuitamente ou subsidiados a grupos sociais carentes ou

de risco e, também, em casos de calamidades, geralmente provocadas por secas prolongadas ou por enchentes e inundações.

O marco inicial de atuação direta do Estado no abastecimento, data de 1940, com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), vinculado ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

O SAPS foi criado objetivando assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, através da instalação e funcionamento de restaurantes, tipo "bandejão", bem

(1) Técnicos da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.