

FINANCIAMENTO À AGRICULTURA: O IMPASSE CONTINUA

*Álvaro Antônio Garcia**

Em meados de janeiro deste ano, quando foi anunciado o Plano Verão, que congelou preços e salários, estabeleceu-se, desde logo, uma polêmica envolvendo o Governo e os produtores rurais e, indiretamente, os agentes financeiros que fornecem recursos ao setor rural. O motivo dessa controvérsia dizia respeito à correção dos preços mínimos e do saldo devedor dos empréstimos de custeio e investimento da safra 1988/89, bem como à definição da fonte de recursos e dos critérios que deveriam vigorar na comercialização da referida safra. Até então, prevalecia a correção dos preços mínimos, a cada virada de mês, pela variação da OTN, enquanto o saldo devedor dos contratos de financiamento era atualizado pela variação desse indexador acrescido de uma taxa de juros de 7% a 12% ao ano, dependendo do porte do produtor, da localização geográfica da atividade produtiva e do tipo de lavoura cultivada. Com a edição do Plano Verão, que extinguiu a OTN, eliminou-se a correção monetária dos preços mínimos e do saldo devedor dos contratos de financiamento.

Essas medidas, aparentemente, não teriam efeito sobre a rentabilidade da agricultura, uma vez que congelavam tanto a receita do produtor — preços mínimos — quanto a sua despesa — saldo devedor. No entanto a data de sua implementação (13 de janeiro) já ocasionou um problema: como os preços mínimos eram corrigidos a cada virada de mês, havia uma defasagem entre o dia da sua última atualização (1º de janeiro) e o do efetivo congelamento dos preços gerais da economia, 13 dias depois. Nesse caso, a solução veio rápida, com o Governo optando por reajustar os preços mínimos em 12,1%, uma variação próxima à da OTN fiscal nos primeiros 15 dias de janeiro.

Por outro lado, a eliminação da correção monetária deveria fazer com que as despesas financeiras dos produtores rurais se mantivessem inalteradas. Acontece que o Governo, ainda com a viva lembrança do estouro do consumo na época do Plano Cruzado e, também, para poder rolar o serviço da dívida interna e impedir a formação de estoques especulativos, decidiu manter as altas taxas das aplicações financeiras. No caso da poupança, optou por manter a taxa de juros de 6% ao ano, acrescida de uma espécie de correção monetária expressa em janeiro pela variação

* Economista da FEE e Professor da UNISINOS.

do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e, a partir de fevereiro, pela variação desse mesmo índice ou pela remuneração paga pelos títulos da dívida pública, as Letras Financeiras do Tesouro (LFTs), dependendo da que fosse mais alta. Ora, como a maior parte dos empréstimos de custeio e investimento concedidos ao setor rural — principalmente produtores de arroz irrigado e soja — era oriunda da poupança captada pelos bancos estatais — fundamentalmente o Banco do Brasil e, num segundo plano, o BNCC e o BNB —, surgiu um impasse: quem pagaria a diferença entre o custo de captação desse dinheiro pelos bancos — taxa de juros de 6% ao ano mais a variação mensal do IPC ou da LFT — e os recursos obtidos com o retorno dos empréstimos concedidos aos agricultores que, com a extinção da correção monetária, se resumia ao valor nominal dos financiamentos mais uma taxa de juros de, no máximo, 12% ao ano?

Paralelamente à tentativa de resolução desse problema, crescia um outro, cuja origem era anterior à decretação do Plano Verão, mas foi aprofundado com as medidas contidas nesse Plano. Trata-se da liberação de recursos para a comercialização da safra de verão.¹

A maior parcela desses recursos deveria provir do Orçamento Geral da União, através de uma rubrica denominada Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOC). Esse Orçamento, todavia, levou cerca de três meses para ser aprovado, porque o projeto inicial passou por algumas reformulações. Primeiro, foram os cortes da "operação desmonte", posteriormente repostos, em grande parte, pelo Congresso Nacional. Depois, em resposta a essa ação do Legislativo, veio o veto presidencial a todo o Orçamento, o que impediu o Tesouro Nacional de liberar recursos para a comercialização da safra. De outro lado, em vista do problema já referido da correção dos empréstimos concedidos, as outras possíveis fontes de financiamento à comercialização agrícola, os bancos privados, através das exigibilidades bancárias — isto é, uma parcela dos depósitos à vista que pode ser emprestada ao setor rural ao invés de ficar retida no Banco Central —, e os bancos estatais, através da "poupança verde", também apresentaram motivos para não repassarem recursos à agricultura.

Deve-se, aqui, recordar o debate em torno da definição das regras para a correção dos empréstimos já contratados — basicamente custeio e investimento — e para os futuros contratos — fundamentalmente os de comercialização. Como já foi dito, com a decretação do Plano Verão, teve

¹ Na verdade, estava em discussão não só a comercialização da safra de verão, mas também a liberação de recursos para a terceira parcela do custeio da referida safra, para o custeio da safra do Nordeste e para o custeio e a comercialização da safra.

início uma longa discussão que se estendeu até o final de março e envolveu o Executivo, os produtores rurais e os bancos oficiais e privados. Veja-se, resumido e cronologicamente, como isto aconteceu.

Primeiro, o Governo eliminou a correção monetária dos empréstimos já contratados ou a contratar com as instituições de crédito, mantendo apenas uma taxa de juros de 12% ao ano. Os bancos oficiais, liderados pelo Banco do Brasil, reclamaram: como não corrigir o saldo devedor dos empréstimos ao setor rural se os recursos para tal finalidade, os da "poupança verde", eram captados a uma taxa de juros de 6% ao ano mais a variação mensal das LFTs, que, em fevereiro, havia chegado a 18,95%? A confusão aumentou quando a diretoria financeira do Banco do Brasil — que, diga-se de passagem, é uma empresa de economia mista com ações na Bolsa de Valores — não aceitou o prejuízo e, com base numa cláusula contratual pela qual a correção dos empréstimos seria feita pelo indexador da poupança, mandou corrigir o saldo devedor dos produtores pela variação do "over". Pressionado e, de certa forma, reconhecendo a existência de uma desigualdade no tratamento aos agricultores — já que alguns teriam seus débitos atualizados pela variação do "over", enquanto outros, que haviam tomado empréstimos junto ao Tesouro Nacional ou aos bancos privados, não teriam correção alguma —, o Governo optou por uma solução conciliatória: determinou que todos os empréstimos, aqueles já realizados e os a realizar, teriam correção monetária equivalente à variação do IPC².

Depois disso, ainda ocorreram alguns conflitos: os produtores rurais, alegando o congelamento dos preços mínimos, tentaram resistir à correção monetária de seus débitos, mesmo sendo ela atualizada pelo IPC; os bancos privados, devido a um problema criado pelo próprio Governo — que inicialmente não esclareceu se o IPC a ser utilizado como indexador seria o do mês do vencimento do contrato, o do mês anterior ou o "pro rata" nos contratos que venciam no meio do mês —, demoraram aproximadamente 30 dias para liberar os financiamentos; os bancos estatais, por sua vez, continuaram negando-se a assumir o "rombo" ocasionado pela diferença entre a variação do "over" e a do IPC.

No final de março, as controvérsias estavam praticamente "resolvidas": foi mantido o IPC como indexador dos contratos, foi devidamente esclarecido qual o IPC a ser utilizado e, no caso do Banco do Brasil, tudo indicava que pelo menos uma parte do "rombo" seria assumida pelo Tesouro Nacional. Por outro lado, nessa mesma época também, graças a um

² Registre-se, aqui, que a variação do IPC foi de cerca de 3,5% em fevereiro e 6% em março, enquanto o outro indexador passível de utilização, a LFT, teve uma variação próxima de 20% em cada um desses meses.

acordo entre o Executivo e o Congresso, foi aprovado o Orçamento Geral da União e liberado para o crédito rural um volume de recursos oficiais da ordem de NCz\$ 7,9 bilhões, dos quais NCz\$ 4,47 bilhões se destinavam ao financiamento da comercialização agrícola.³

Essas modificações na política agrícola trouxeram consigo resultados diversos para os agentes econômicos nela envolvidos. De um lado, os bancos privados, com custo de captação praticamente nulo, não tiveram perdas à medida que continuaram emprestando à agricultura — com correção pelo IPC e taxa de juros de 12% ao ano — um volume de recursos que, de outra maneira, teria de ficar retido no Banco Central. Já o setor rural como um todo foi onerado, uma vez que os agricultores tiveram os preços mínimos de seus produtos congelados e o saldo devedor de seus empréstimos foi acrescido de juros e da correção monetária calculada pela variação do IPC. Muitos produtores, todavia, principalmente os grandes, vêm-se beneficiando das atuais regras da política agrícola, porque, ao captarem recursos para a comercialização da safra, não os utilizam para amortizar os empréstimos de custeio, preferindo, em troca, aplicá-los no mercado financeiro, o que lhes assegura um ganho de cerca de 20% ao mês.⁴ O setor público, de outro lado, seguramente foi prejudicado. O que ainda não está bem definido é quem vai assumir o ônus do "rombo" ocasionado pela diferença entre o custo de captação do dinheiro da "poupança verde" (variação mensal das LFTs mais taxas de juros de 6% ao ano) e a remuneração auferida pelos empréstimos concedidos ao setor rural (variação mensal do IPC mais taxas de juros de 12% ao ano). Técnicos do Governo admitem que essa diferença é da ordem de NCz\$ 2,5 bilhões, ou seja, o equivalente a dois meses da folha de pagamento do funcionalismo público federal (DCI, 31.3.89, p. 7). Tudo indica que a maior parcela desse ônus será assumida pelo Tesouro Nacional, visto que transita no Congresso, com boas chances de ser aprovado, um projeto de lei

³ Desse total de recursos para a comercialização, NCz\$ 2,2 bilhões vão para os Empréstimos do Governo Federal (EGF), NCz\$ 773 milhões para as Aquisições do Governo Federal (AGF) e NCz\$ 1,5 bilhão para a compra de trigo pelo Governo. Destinou-se, ainda, NCz\$ 1,9 bilhão para os financiamentos de custeio, e NCz\$ 1,2 bilhão, para os de investimento.

⁴ "(...) os bancos privados têm afirmado que vários produtores rurais, que contrataram financiamentos para o custeio do plantio estão, em vez de saldar tais compromissos, captando empréstimos para a comercialização da safra (EGF's) em outras instituições e aplicando esses recursos no mercado financeiro. Como o crédito rural prevê correção pelo IPC mais juros de até 12% ao ano (portanto, 1% ao mês) e o mercado financeiro está pagando em torno de 25% ao mês (taxa do 'over'), o lucro obtido pelo produtor rural com essa operação é de 20,4%. Isso porque ele deixou de pagar uma dívida que lhe custava 3,6% (correção pelo IPC neste mês) mais 1% ao mês de juros, o que totaliza 4,6%, para ganhar, utilizando recursos que nem ao menos lhe são próprios, a diferença entre as dívidas e a taxa do 'over'." (DCI, 18/20.3.89, p. 9).

que autoriza a emissão de NCz\$ 1,8 bilhão em títulos da dívida pública para atenuar o prejuízo imposto pelo Executivo ao Banco do Brasil (DCI, 31.3.89, p. 7). Assim, um dos desdobramentos do Plano Verão pode ser, ao contrário do que foi apregoado, o crescimento da dívida interna.

Mas, independentemente de novas alterações nas regras da política de financiamento à agricultura e de quais setores se beneficiariam com isso, é relevante que se tenha presente, ainda que em linhas bastante gerais, a evolução dessa política no Brasil e a crescente dificuldade que o Estado Nacional vem enfrentando para levá-la a cabo.

A história "moderna" do crédito rural no Brasil começa no final da década de 60 com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tendo o volume de recursos subsidiados colocados à disposição dos agricultores crescido consideravelmente no decorrer dos anos 70. Esses recursos eram oriundos basicamente de três fontes: saldo dos depósitos à vista do Banco do Brasil; saldo dos depósitos à vista dos bancos privados (exigibilidades bancárias); e recursos dos fundos e programas agrícolas administrados pelo Banco Central - advindos da receita fiscal, como o imposto de exportação, e do financiamento obtido junto à organismos internacionais, como o BID e o Banco Mundial.

Até meados dos anos 70, a liquidez no mercado internacional, associada ao crescimento vertiginoso da economia brasileira e a uma taxa de inflação relativamente baixa - que garantia o crescimento dos depósitos à vista -, assegurou o suprimento da demanda por crédito rural.⁵ A partir daí, no entanto, começaram a aparecer os primeiros sintomas de uma crise que aumentou consideravelmente no decorrer dos anos 80. Veja-se porque.

A liquidez no mercado externo reduziu-se com o correr dos anos, e, em 1979, os juros dos empréstimos internacionais, cuja média histórica se situava em torno de 7% ao ano, chegaram a atingir cerca de 20% ao ano. Essa escassez de recursos externos, aliada ao crescimento do serviço da dívida que já atingia proporções alarmantes, obrigou o Governo a elevar a taxa de juros interna. Ou seja, era preciso que o custo do dinheiro internamente fosse mais elevado que o seu custo no Exterior, porque, só assim, as empresas, tanto estatais quanto privadas, ficariam condiciona-

⁵ Embora não seja o objeto de estudo, é bom lembrar que a distribuição do crédito foi extremamente seletiva, não chegando a atingir 25% dos produtores rurais. Além disso, pelo baixo custo desses recursos devido à política de subsídios, em algumas oportunidades surgiram denúncias sobre o desvio na aplicação desse dinheiro que estaria sendo deslocado para outros mercados, como o financeiro e o imobiliário.

das a obter recursos no mercado internacional, tão necessários ao pagamento do serviço da dívida externa. Com o aumento da remuneração dos títulos da dívida pública, todavia, cresce a dívida interna. Dessa forma, inicia-se um processo que teve um desenvolvimento parecido com o da dívida externa: a partir de um determinado momento, no começo dos anos 80, o Governo viu-se na contingência de manter elevadas as remunerações de seus títulos apenas para poder saldar o serviço da dívida interna. É a conhecida ciranda financeira.

Toda essa política, que decorreu em última instância do estrangulamento externo, repercutiu fortemente sobre a economia brasileira e, naquilo que nos interessa, sobre as fontes de financiamento à agricultura. A atração exercida pelo mercado financeiro teve como efeito um deslocamento constante e crescente dos recursos dos depósitos à vista para aquele mercado. Ademais, a própria opção pelos títulos da dívida pública reduziu os investimentos produtivos, o que colaborou para o recrudescimento do processo inflacionário. Deparou-se, então, o Governo com uma situação extremamente difícil: por um lado, via reduzir-se gradativamente as suas fontes não inflacionárias de financiamento; por outro, se diminuísse o volume real do crédito ou o subsídio implícito nessas operações, correria o risco de gerar uma crise num setor cujo volume de produção era fundamental para a contenção do processo inflacionário e para a obtenção de divisas no Exterior.

Até o final da década de 70, entretanto, foi possível levar essa situação relativamente sob controle. Tentou-se compensar a redução dos depósitos à vista com o aumento do percentual das aplicações compulsórias dos bancos privados no crédito rural. De outro lado, as emissões de moeda para cobrir a defasagem existente quando do retorno desvalorizado dos empréstimos — devido à política de subsídios — não eram inflacionárias, porque, nesse período, a economia ainda crescia a taxas relativamente altas (Delgado, 1985, p. 66 e segs.).

A crise realmente inicia no limiar dos anos 80. Pelo agravamento dos problemas acima apontados — dívida externa, dívida interna e inflação —, o Governo, cedendo às pressões do FMI, passou a praticar uma política de arrocho creditício. Alguns dos efeitos dessa política sobre o financiamento à agricultura são conhecidos, cabendo destacar que, entre 1979 e 1986, o crédito se reduziu, em termos reais, em 55%, e houve uma retirada gradual dos subsídios entre 1980 e 1984. Daí em diante os contratos de empréstimos já previam a correção monetária plena. Manteve-se apenas uma taxa de juros inferior às estabelecidas para outros tipos de financiamento. Ademais, a participação dos depósitos à vista no total dos haveres financeiros dos bancos — que incluem também os depósitos em poupança e a prazo fixo — caiu de 59,3% em 1967 para menos de 10% no final de 1985 (GM, 31.10.85, p. 29). Assim, de nada adiantou o aumento gradativo do per-

centual das aplicações compulsórias dos bancos privados no crédito rural, que passou de 10% em 1967 para até 60% 20 anos depois.⁶

Com o intuito de ao menos amenizar toda essa situação de arrocho creditício, e já desesperançoso com os resultados do Plano Cruzado, o Governo criou, no final de 1986, a "poupança verde", que se constitui hoje na maior fonte de financiamento à agricultura. Era uma nova tentativa de carrear recursos para o setor rural, dadas as limitações do Tesouro Nacional e dos bancos privados em cumprir esse papel — restrições à emissão de moeda para cobrir os "rombos" do Orçamento e queda dos depósitos à vista respectivamente.

Mas há um elemento novo e significativo nesse mecanismo: ao vincular a liberação desses empréstimos à captação de recursos pela aludida poupança, o Governo atrelou, de vez, a agricultura ao sistema financeiro de "mercado". A novidade é que, se antes as duas fontes de financiamento tinham um custo de captação praticamente nulo, agora essa terceira fonte tem o seu custo dado pela remuneração paga aos aplicadores em poupança. Desse momento em diante, qualquer política que vise a segurar os preços dos produtos agrícolas entra em contradição com o custo financeiro dos empréstimos à agricultura. Isto porque poupança e "over" funcionam, de certo modo, como aplicações alternativas, ou seja, se a diferença nas remunerações for significativa, os recursos tendem a se deslocar de uma para outra. Para evitar que isso ocorra, faz-se necessário manter níveis semelhantes de remuneração para ambas. Por outro lado, quando de uma política de congelamento de preços, devem-se manter elevadas as remunerações do "over", porque, nesse momento, à necessidade da rolagem da dívida interna somam-se a exigência de impedir a formação de estoques especulativos e a "explosão" do consumo. Assim sendo, comprova-se uma contradição entre, por um lado, segurar os preços dos produtos agrícolas e, por outro, ver-se na contingência de sustentar em níveis elevados as remunerações do "over" e, por conseguinte, da poupança, ou seja, de onde saem os empréstimos para a agricultura.

Como é fácil verificar, foi exatamente isso que aconteceu quando da edição do Plano Verão. Congelaram-se preços e salários, mas não foi possível estender esse "congelamento" ao mercado financeiro. No caso, o ônus dessa política foi dividido. Uma pequena parte — equivalente à variação do IPC — recaiu sobre os agricultores. Sobre o restante, representado pelo montante da diferença entre a variação do IPC e a do "over", o Gover-

⁶ Registre-se, aqui, que a participação relativa dos depósitos à vista nos haveres financeiros dos bancos apresentou um crescimento no início dos Planos Cruzados e Bresser, mas logo depois retornou ao nível dos últimos anos.

no ainda está indeciso. De qualquer forma, ou vai enfraquecer um banco estatal, o Banco do Brasil, ou, o mais provável, terá de emitir títulos para cobrir o rombo de NCz\$ 2,5 bilhões, o que, por sua vez, trará mais problemas a já delicada questão da dívida interna.

Resumindo, então: a partir do final da década de 60, foi montado um esquema de financiamento à agricultura, cujas fontes de recursos não eram inflacionárias. Isto permitiu o crescimento do crédito rural subsidiado até quase o final da década seguinte. A partir daí, por uma série de problemas cuja origem foi, "grosso modo", o pagamento do serviço da dívida externa, o Governo começou, pouco a pouco, a atrelar a obtenção de empréstimos pelo setor rural à realidade do mercado financeiro, processo que se consolidou com a criação da "poupança verde". Iniciou-se, assim, um círculo vicioso, onde toda a política de contenção de preços agrícolas tende a repercutir no aumento da dívida interna. Isto porque, ao se congelar a receita dos produtores, não se pode fazer o mesmo com a principal fonte supridora dos empréstimos à agricultura. Para sustentar o pagamento dos aplicadores em poupança e, ao mesmo tempo, manter o congelamento de preços sem aumentar o custo financeiro dos empréstimos, o Governo vê-se compelido a emitir títulos, o que eleva a dívida interna e, indiretamente, faz escassear o volume de recursos das outras fontes de financiamento, quais sejam, o Tesouro Nacional e os depósitos à vista nos bancos. Assim, o impasse continua.

Bibliografia

- DIÁRIO COMÉRCIO & INDÚSTRIA (18/20.3.89). São Paulo. p. 9.
 ___ (31.3.89). São Paulo. p. 7.
- DELGADO, Guilherme C. (1985). **Capital financeiro e agricultura no Brasil 1965-1985**. São Paulo, Ícone/UNICAMP. p. 66 e seg.
- GAZETA MERCANTIL (31.10.85). Lavoura tem mais crédito neste ano. São Paulo. p. 29.