

ALGUNS ASPECTOS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE EQUIVALÊNCIA EM PRODUTO

*Paulo Roberto Nunes da Silva**

Este texto tem por objetivo apresentar alguns aspectos da implantação do sistema de financiamento à produção agrícola, através da equivalência em produto, hoje em vigor a nível nacional. Na primeira parte, expõem-se os acontecimentos que envolveram o lançamento da proposta de sistema de equivalência, apresentada pelo Fórum de Secretários da Agricultura; na segunda, descreve-se o projeto de lei para a atualização monetária dos financiamentos agrícolas, com base em um índice representativo da equivalência em produto proposto pelo Fórum; na terceira, aborda-se a crítica a esse projeto divulgada pela Federação Brasileira das Associações de Bancos; na quarta, são analisadas as principais disposições do Banco Central do Brasil, que regem as operações de crédito rural com equivalência em produto. Finalmente, na quinta e última parte, à guisa de conclusão, retomam-se alguns pontos do texto, buscando construir uma visão global sobre o tema.

1 - Antecedentes

A idéia de que o indexador utilizado para a atualização dos financiamentos agrícolas deve acompanhar as variações dos preços dos produtos do setor, dando maior confiança aos produtores ao contraírem empréstimos rurais, não é nova na política agrícola brasileira.

Em fevereiro de 1987, através da Resolução nº 1.266, o Banco Central do Brasil estabeleceu, a nível nacional, que, a partir daquela data, a atualização monetária dos empréstimos rurais poderia ser calculada com base em um índice que espelhasse a variação das receitas do setor. Textualmente, a Resolução dispunha que o tomador do crédito poderia optar entre dois índices de atualização monetária: um que media a variação da cotação das Letras do Banco Central do Brasil (LBC) e outro que media a variação média dos preços dos produtos agrícolas — o Índice de Preços Recebidos pelos Produtores (IPR).

Tal decisão foi tomada em uma conjuntura em que se observava a retomada do processo inflacionário, após uma breve trégua durante os primeiros meses do Plano Cruzado I. Saliente-se que, tendo em vista o pressuposto de inflação tendendo a zero no início da vigência daquele plano, haviam sido tomadas medidas no sentido de eliminar a atualização monetária dos financiamentos com prazos inferiores a um ano, entre os quais se enquadravam os empréstimos de custeio agrícola.

* Economista da FEE.

Para operacionalizar a atualização monetária dos financiamentos rurais, o Governo Federal autorizou a aplicação do IPR, que já vinha sendo divulgado pela Companhia de Financiamento da Produção (CFP) desde junho de 1986. Tal índice levava em conta um conjunto de 22 produtos, visando retratar a variação média dos preços recebidos pelos produtores. Assim, ao ser decidida, em fevereiro de 1987, a possibilidade de aplicação desse índice para a atualização monetária dos empréstimos agrícolas, vinculou-se a variação dos encargos financeiros à variação da receita do setor, estabelecendo, em última análise, uma forma de equivalência entre encargos financeiros e receita agrícola. A diferença para o sistema de equivalência em produto hoje em vigor é que a sistemática atual transforma o débito do tomador em uma quantidade de produto, transformando a dívida em algo concreto e palpável, facilmente identificável pelo agricultor.

A opção pela atualização monetária dos financiamentos rurais através do IPR durou apenas uma safra. Já na safra seguinte (1987/88), os empréstimos agrícolas passaram a ser corrigidos pela variação das Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs) (Resolução nº 1.350, de 01.07.1987, do BACEN).

A reivindicação do retorno da equiparação entre a variação dos encargos financeiros e a variação da receita do setor ressurgiu como alternativa à atualização da Taxa Referencial (TR). Ante pressões do próprio setor agrícola, que estavam resultando em ações na Justiça, questionando o emprego da TR como indexador dos empréstimos,¹ o Ministro Antônio Cabrera anunciou providências no sentido da substituição dessa taxa como indexador dos preços mínimos e dos empréstimos (GM, 6.7.92, p.14). Entretanto nada foi efetivado durante o Governo Collor.

Não é objetivo deste texto discorrer sobre a existência de sistemas de equivalência a nível dos estados. Entretanto duas experiências merecem citação por sua importância. A primeira porque surgiu no Rio Grande do Sul e foi a pioneira nesse tipo de financiamento. Em janeiro de 1988, o Governo do Estado, visando promover o desenvolvimento dos pequenos estabelecimentos agrícolas, criou o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos (FEAPER). O FEAPER admite o pagamento dos financiamentos em equivalência em produto ou somente a cobertura da diferença que porventura ocorrer entre o indexador do saldo devedor e a variação do preço do produto.²

A outra experiência importante em financiamentos pela sistemática de equivalência em produto teve início em 16 de julho de 1992, quando o Governo de São Paulo lançou o Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca (FEAP). Na cerimônia de lançamento daquele fundo, foi manifestada, pelo Governador de São Paulo, a intenção de buscar o apoio do Governador de Minas Gerais, Hélio Garcia, para, juntos, montarem uma estratégia para conseguir alterações na política de crédito a nível nacional. No sistema adotado em São Paulo, o mutuário assume o compromisso de refinanciar o residuo eventualmente existente no final do contrato, resultante da diferença entre a variação do preço do produto vinculado ao contrato e a variação do índice de atualização monetária, no caso a TR.

¹ Em outubro de 1992, o Superior Tribunal Federal (STF) concedeu liminar à União Democrática Ruralista (UDR), suspendendo, até o posterior julgamento do mérito, a utilização da TR como indexador de financiamentos rurais.

² Para maiores informações, consultar a Lei nº 8.511, de 06.01.88, e o Decreto nº 32.785, de 25.03.88.

A equivalência em produto só se tornou uma proposta concreta a nível nacional a partir de 19 de abril de 1993, quando secretários da agricultura de todo o País se reuniram no Palácio dos Bandeirantes, em São Paulo, para mais um encontro do Fórum Nacional de Secretários da Agricultura. Esse encontro de abril foi articulado com o apoio do Governador de São Paulo, tendo por objetivo pressionar o Governo Federal a adotar o sistema de equivalência em produto que havia sido desenvolvido pelo Fórum e criar um grupo de oposição aos focos de resistência, que, segundo seus promotores, estariam formando-se no âmbito do Ministério da Economia e das lideranças do sistema financeiro (DCI, 17, 19.6.93, p.8).

A proposta apresentada pelo Fórum foi elaborada sob a coordenação do Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo e, posteriormente, Ministro da Agricultura, José Antônio Barros Munhoz, com a colaboração daquele que foi seu efêmero antecessor no Ministério da Agricultura, Nuri Andrauss Gassani.

Para o melhor entendimento desse processo de gestação do sistema de equivalência em produto hoje em vigor, é preciso voltar a considerar alguns acontecimentos anteriores à apresentação da proposta do Fórum em abril de 1993.

Em janeiro de 1993, o Presidente do Banco do Brasil manifestou sua preocupação com a política de financiamento agrícola em entrevista à imprensa. Naquela oportunidade, salientou que o sistema de crédito rural já não funcionava mais e, por isso, havia dado início, no Banco do Brasil, a estudos visando encontrar alternativas, dentre as quais destacava o sistema de equivalência em produto (GM, 15.1.93, p.1, 15.1.93a, p.14). O Presidente do Banco do Brasil estava convencido de que o sistema financeiro tinha de ser reestruturado para enfrentar os desafios do desenvolvimento. Em vista disso, havia autorizado estudos visando oferecer alternativas que permitissem melhorar os instrumentos da política de financiamento agrícola. Segundo ele, o sistema de equivalência em produto traria tranquilidade ao produtor e acabaria com as brigas na Justiça. Entretanto ele mesmo adiantava, na época, que a adoção desse sistema poderia representar um risco para o Banco, na medida em que estabelecia uma vinculação entre o contrato de financiamento e a quantidade de produto a ser colhido. Essa vinculação poderia trazer sérios prejuízos ao Banco por ocasião de perdas significativas de safra. Para contornar esse problema, apontava, na ocasião, a possibilidade de estabelecer um fundo de equalização, cuja origem dos recursos teria que ser definida, mas, em princípio, deveria contar com um adicional cobrado dos próprios agricultores nos contratos de financiamento. A criação do fundo era, também, uma das soluções para o impasse que fatalmente surgiria a partir dos déficits gerados pela diferença entre os encargos a serem cobrados do setor agrícola e aqueles a serem pagos para a captação dos recursos.

Simulações feitas por técnicos do Banco do Brasil para avaliar as implicações da adoção da sistemática de equivalência em produto sobre a carteira de crédito rural, entre os anos de 1987 e 1992, e projeções para todo o sistema financeiro apontavam, na época, que, se fosse adotada a proposta apresentada pelo Fórum, o Tesouro Nacional deveria despendar cerca de US\$ 1,1 bilhão em subsídios. Em contrapartida, se o sistema fosse adotado de acordo com uma hipótese por eles sugerida, os dispêndios deveriam atingir cerca de US\$ 125 milhões. A diferença expressiva entre os dois montantes devia-se a divergências entre o método de cálculo adotado pelos técnicos do Banco do Brasil e o proposto pelo Fórum. No entanto deve-se salientar que ambas simulações trabalhavam com a hipótese de que a demanda de crédito deveria permanecer estável, fato improvável diante da retomada de uma política de crédito subsidiado (GM, 28.4.93, p.15).

A título de ilustração, dados do Banco Central, utilizados pelo Fórum para argumentar sobre a redução do volume de recursos alocado para o financiamento da atividade agrícola, apontam que, na segunda metade da década de 70, o volume de recursos aplicado no setor chegou a variar entre US\$ 16,3 e US\$ 20,5 bilhões. Nos últimos dois anos, depois de ter atingido US\$ 3,7 bilhões em 1984, o volume de recursos aplicado no financiamento da atividade agrícola gira em torno de US\$ 7 a 8,5 bilhões.

A viabilidade da adoção do financiamento agrícola através do sistema de equivalência em produto foi testada, em abril de 1993, em uma reunião realizada entre o Presidente do Banco do Brasil e os Secretários de Agricultura de São Paulo e do Distrito Federal, que coordenavam o Fórum. Nessa reunião, os técnicos do Banco do Brasil apresentaram uma série de cálculos comprovando a eficiência do sistema de equivalência. De acordo com um dos participantes dessa reunião, foi usada uma fórmula básica para o cálculo do financiamento e para o do pagamento depois de colhida a safra (GM, 17, 19.4.93, p.24). Nessa fórmula, o montante do empréstimo deveria ser dividido pelo preço médio real da saca do produto nos últimos 60 meses antes da assinatura do contrato. O resultado obtido, ou seja, o equivalente em sacos do produto ao total financiado, seria a parcela da colheita destinada à quitação do financiamento. Para obter o montante a ser restituído pelo tomador na época da quitação do débito, o Banco deveria multiplicar o preço médio real, calculado à época da quitação, pelo equivalente-produto constante do contrato. A adoção do preço médio real calculado durante um período de 60 meses anteriores à assinatura do contrato buscava evitar a influência das variações sazonais dos preços agrícolas sobre a determinação dos déficits decorrentes da aplicação da sistemática, os quais teriam que ser de alguma forma cobertos.

Durante a mesma reunião, foi discutida a criação de um fundo para cobrir possíveis perdas e de um sistema de escalonamento dos pagamentos, que nunca poderiam ser feitos em período de colheita, quando os preços tendem a cair.

Finalmente, conforme se verá adiante, em 27 de julho de 1993, através da Resolução nº 2.006, o Banco Central divulgou decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), tomada em reunião ocorrida cinco dias antes, dispondo sobre normas especiais para concessão de crédito rural com equivalência em produto.

2 - A proposta do Fórum Nacional de Secretários da Agricultura³

O lançamento do projeto de lei de equivalência em produto proposto pelo Fórum Nacional de Secretários da Agricultura está fundamentado em duas premissas básicas.

A primeira explicita que o "(...) crédito rural acha-se, modelarmente, institucionalizado na Lei nº 4.829, de 21.11.65, e esse diploma exclui, conscientemente, por reserva legal, a correção monetária dos financiamentos agropecuários". Ou seja, no entender do Fórum, a atualização monetária dos financiamentos agrícolas não consta em lei e, por isso, não pode ser cobrada.

³ Projeto de lei ou de medida provisória, de maio de 1993. São Paulo. cópia xerox.

A segunda, como uma decorrência da primeira, alerta para o fato de que "(...) o Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizou, a partir de 1986, contra a Lei e fora dos limites estabelecidos pela Constituição, a cobrança da correção monetária no crédito rural, (...)". Assim sendo, o CMN, ao não recolher às reservas monetárias "(...) os valores correspondentes às ilícitas atualizações monetárias, permitiu que os bancos delas se apropriassem", significando "(...) a grosso modo que os Bancos se locupletaram em mais de 20 bilhões de dólares com esses recebimentos indevidos, (...)". Dessa forma, o Fórum propõe-se a "(...) resguardar o setor rural do brutal processo inflacionário, estabelecendo regras e normas para a criação de uma **moeda rural, o próprio produto**".

O Fórum propunha, em seu projeto, que os financiamentos rurais fossem atualizados monetariamente por um índice representativo de equivalência em produto agrícola. Textualmente, indicava que os financiamentos rurais poderiam "(...) ser atualizados monetariamente, com base, exclusivamente, em índice representativo de equivalência em especificado produto rural". A inclusão da expressão "especificado produto rural" dá a entender que, no caso dos financiamentos de custeio, não há vinculação expressa de que a equivalência deva ser calculada com base no produto cuja lavoura esteja sendo financiada.

O índice de equivalência deveria ser calculado

"(...) mediante a divisão do valor do financiamento pactuado pelo preço de mercado do produto especificado, apurado no mês precedente pelo Sistema de Informações de Mercado Agrícola, sob a coordenação do Ministério da Agricultura, (...)".

Observa-se, portanto, que, na realidade, não há o cálculo de um índice propriamente dito. Há apenas a transformação do montante financiado em seu equivalente em unidades de produto agrícola. O débito passa a ser em espécie e não em moeda corrente. No vencimento, ele deverá ser reconvertido em moeda através da aplicação do preço de mercado do mês precedente, definindo, assim, o montante a ser pago. Dessa forma, a atualização monetária do saldo devedor deveria ser feita, indiretamente, na mesma proporção da variação do preço do produto vinculado à operação.

A expressão "produto especificado", empregada no art. 1º, permite que se estabeleça uma contradição com o disposto no art. 6º, o qual prevê que os "(...) financiamentos de investimento poderão ter por indexador básico o preço do produto de maior expressão no imóvel da exploração financiada, ou outro escolhido dentre os indicados no art. 7º". O art. 7º, que se refere ao sistema de liquidação dos financiamentos, menciona apenas os seguintes produtos: milho, arroz, feijão, algodão, soja, trigo e mandioca.

Pela interpretação conjunta dos artigos 1º, 2º, 6º e 7º, o mutuário — no caso de empréstimos para investimento, o tomador do crédito — poderá escolher o produto ao qual seu financiamento será vinculado. Como não existe qualquer afirmação de que, no caso dos empréstimos de custeio, o cálculo da equivalência deva ser feito com base no preço do produto, cuja lavoura está sendo financiada, fica em aberto a oportunidade de o mutuário escolher o produto ao qual seu financiamento ficará vinculado, no caso das operações de custeio, desde que ele seja produzido no seu estabelecimento.

O método de cálculo da equivalência está definido no art. 2º. Segundo esse artigo, será empregado o preço de mercado vigente no mês precedente ao da contratação do financiamento. Essa proposição difere de duas outras que vinham sendo aventadas:

uma baseada na média de 60 meses dos preços de mercado, que teria sido discutida não oficialmente pelos técnicos do Banco do Brasil; e outra baseada nos preços mínimos, que chegou a ser apontada como a que deveria ser finalmente adotada pelo Governo. Tanto o emprego do preço mínimo como o da média de 60 meses visavam reduzir o impacto das variações sazonais dos preços agrícolas sobre a política de crédito.

Para a cobertura dos déficits criados quando o preço de liquidação fosse menor do que o preço de contratação, a proposta do Fórum sugeria, no parágrafo 3º do art. 4º, que "(...) o saldo remanescente poderá ser coberto pelo FUNDAGRO"⁴. No texto da justificativa do projeto de lei o Fórum ainda sugeria que "(...) das emissões de papel-moeda oriundas do Banco Central do Brasil, destine-se um percentual até o limite de 1% (um por cento) do PIB para assistência ao crédito rural". O Fundo de Equivalência da Agropecuária (FUNDAGRO) deveria ser gerido pelo Banco Central do Brasil e regulado pelo Conselho Nacional de Política Agrícola, de acordo com a orientação de um conselho técnico integrado pelos Secretários de Agricultura.

Finalmente, o Fórum propunha, no art. 7º que

"As liquidações dos financiamentos (...) poderão processar-se, desde que previamente ajustadas no instrumento de crédito, em até quatro parcelas mensais e sucessivas, vencendo a primeira em até 60 dias após a respectiva colheita".

3 - A crítica da Fundação Brasileira das Associações de Bancos FEBRABAN

Em resposta ao movimento pela adoção do sistema de equivalência em produto articulado pelo Fórum, a FEBRABAN explicitou sua posição sobre o assunto através de um texto elaborado por sua Comissão de Crédito Rural e divulgado pela Coordenadoria de Comunicação Social (FEBRABAN. Comis. Cred., 1993).

A FEBRABAN constrói uma crítica ao sistema de equivalência em produto, explicitando, por um lado, que "(...) não tem posição contrária à criação de um programa de empréstimos à agricultura com base na variação do custo do produto, como forma de dar maior segurança ao empresário rural", e, argumentando, por outro, que sua viabilidade dependeria "(...) fundamentalmente da existência de recursos do Tesouro ou dos próprios agricultores (...)", pois o Governo "(...) não vê possibilidade de elevar as despesas públicas nesse momento, sem aumentar ainda mais o déficit público e comprometer a política de estabilização (...)".

A crítica da FEBRABAN fundamenta-se na resposta das sete perguntas que se apresentam a seguir.

⁴ Esse Fundo deveria ser integrado pelos recursos referidos nos artigos 15 a 22 da Lei nº 4.829, de 21 de novembro de 1965, e por outros recursos que fossem liberados a partir das disponibilidades governamentais, ou consignados no Orçamento Geral da União.

Por que criar um novo subsídio?

Quem paga o subsídio?

Há necessidade de ampliar a intervenção do Governo Federal no setor rural com a criação do mecanismo de equivalência em produto?

Qual o preço que define o custo do financiamento?

Com dinheiro subsidiado, quem usará recursos próprios?

Existem formas de estimular a agricultura sem criar novos subsídios com o dinheiro público?

Como o mecanismo de equivalência em produto seria aceito pelos países parceiros do MERCOSUL ?

Ao longo das respostas a essas perguntas, a FEBRABAN argumenta que, considerando a realidade social da agricultura brasileira, a introdução de um sistema de subsídios via taxas de juros não induziria a novos ganhos de produtividade. Isto porque, segundo a entidade, foi exatamente quando começaram a ser retirados os subsídios que se notou no setor agrícola "(...) uma preocupação constante com ganhos de produtividade para garantir um melhor aproveitamento dos recursos".

Para a FEBRABAN, ao se estimular "(...) um mecanismo de crédito sem risco (...) " se desestimularia a utilização de recursos próprios do setor que hoje financiam "(...) cerca de 85% da atividade agrícola (...)", fazendo com que a demanda de crédito retornasse aos níveis já observados na década de 70.

"(...) qualquer programa de governo para implantação desse mecanismo de empréstimo implica risco de um significativo prejuízo que precisará ser coberto com recursos públicos toda vez que a variação dos preços dos produtos for inferior à taxa de captação dos recursos emprestados.

.....

"Supondo que a variação dos preços dos produtos agrícolas fosse maior do que as taxas praticadas nos financiamentos, para que o mecanismo fosse justo, os agricultores deveriam recolher o excesso para capitalização do fundo de equalização. Esse procedimento, no entanto, tornaria os encargos financeiros muito elevados. Mas, se pagassem apenas a correção pela TR quando isso ocorresse, estariam repartindo prejuízos com a sociedade quando as coisas vão mal e apropriando-se dos lucros obtidos com o uso do dinheiro público subsidiado quando tudo vai bem. Essa seria uma situação de desequilíbrio e injustiça inaceitável." (FEBRABAN, Comis. Cred., 1993).

Essa preocupação da FEBRABAN com o fato de que os agricultores estariam repartindo prejuízos com a sociedade pode ser contrastada com a posição do Fórum a respeito do comportamento do sistema financeiro. O Fórum, como se viu anteriormente, considera que os bancos ter-se-iam "locupletado" com "recebimentos indevidos", que teriam desestruturado a agropecuária e sacrificado a população brasileira. Ou seja, é possível inferir que, para o Fórum, deveria ter havido determinação específica do Banco Central, no sentido de que se exigisse do sistema financeiro que a diferença entre o custo de captação dos depósitos à vista e a correção monetária cobrada dos agricultores fosse aplicada como subsídio ao setor rural ou devolvida aos detentores dos depósitos à vista, através do pagamento de correção monetária.

A título de ilustração, o relatório da CPI do endividamento rural aponta que a cobrança de correção monetária nos empréstimos agrícolas provocou a transferência de US\$ 5,7 bilhões, nos últimos três anos, do setor agropecuário para os bancos, e nada menos que US\$ 20 bilhões, quando computadas as perdas financeiras provocadas pelos planos econômicos dos últimos anos (GM, 10.12.93, p.13).

A idéia da adoção do sistema de equivalência em produto tem por princípio básico encontrar um critério de indexação para os financiamentos agrícolas que acompanhe a variação dos preços dos produtos e, por decorrência, da receita da atividade. Isso, teoricamente, evitaria que o custo dos empréstimos disparasse, dificultando a quitação das dívidas. Para a FEBRABAN "(...) não se encontrou até o momento critério imune a distorções para avaliação das variações de preços dos produtos agrícolas e apuração do custo dos empréstimos". Segundo ela, é "(...) praticamente impossível definir um índice justo e sem distorções para os produtores e o Tesouro que bancará eventuais diferenças".

Ao final, a FEBRABAN aponta caminhos que os técnicos do setor, quase consensualmente, consideram mais eficientes para estimular a produção, tais como:

- honrar a política de preços mínimos;
- reduzir a carga tributária;
- estimular a operacionalização dos mercados futuros;
- criar um seguro rural;
- estimular a construção de armazéns nas fazendas;
- melhorar a programação das datas dos vencimentos dos empréstimos de comercialização e de custeio;
- melhorar os sistemas de informações sobre preços; e
- desenvolver mecanismos de classificação de produtos agropecuários.

A FEBRABAN ainda lembra que "(...) a implementação da equivalência coloca o Brasil na contramão dos Países do MERCOSUL e provocaria muita pressão internacional, especialmente via GATT (...)".

4 - O sistema de equivalência em produto definido pelo Banco Central

O sistema de equivalência em produto foi oficialmente estabelecido a nível nacional pela Resolução nº 2.006, de 27 de julho de 1993, do Banco Central do Brasil, cumprindo decisão anterior do Conselho Monetário Nacional. Posteriormente, após um dia de vigência, a Resolução nº 2.006 foi inteiramente revogada pela Resolução nº 2.009, que, por sua vez, foi alterada e complementada pelas Resoluções nº 2.031, de 25.11.93, e nº 2.036, de 22.12.93. Esse conjunto de normas publicadas rege, junto aos agentes financeiros, as operações de crédito rural enquadradas no sistema de equivalência em produto.

Nas discussões que antecederam a implantação desse sistema de financiamento, duas posições destacaram-se: uma que defendia a generalização dos benefícios do sistema para todo o setor agrícola, e outra que propugnava pela fixação de restrições em relação às lavouras e produtores a serem beneficiados. A segunda posição prevaleceu.

Esta última posição amparava-se no art. 4º da Lei nº 8.174, de 30.01.1991 (Lei Agrícola), que dispõe sobre princípios de política agrícola, e pode ser apontada como o primeiro passo para a implantação do sistema de equivalência. Segundo esse dispositivo legal:

"Os preços de garantia dos produtos de consumo alimentar básico da população, nas operações de financiamento e garantia de compra pelo Governo Federal, realizadas com pequenos produtores, deverão guardar equivalência com os valores dos financiamentos de custeio, de forma a evitar a defasagem entre o preço de garantia e o débito com o agente financeiro."

Apesar de esse dispositivo não se referir explicitamente a um sistema de financiamento agrícola baseado na equivalência em produto, mas, sim, à necessidade de se observar uma equivalência entre os preços de garantia e os valores dos financiamentos, deixa claro que os beneficiários são os produtos de consumo alimentar básico e as operações de financiamento e garantia de compra pelo Governo Federal, realizadas com pequenos produtores.

A Resolução nº 2.009 define que apenas cinco lavouras podem ter o custeio financiado através de operações realizadas pelo sistema de equivalência em produto: algodão, arroz, feijão, mandioca e milho. Como se pode ver, a inclusão do algodão ultrapassa o estabelecido pela Lei Agrícola, uma vez que essa lavoura não pode ser definida como de "consumo alimentar básico". Já para as operações de investimento, não há restrições quanto à atividade (lavoura ou criação) a ser beneficiada, mas, sim, quanto ao porte do produtor.⁵

Quanto às operações de investimento, cabe destacar as alterações que foram processadas nas normas, buscando ampliar o leque de itens financiáveis. A edição da Resolução nº 2.009, revogando a Resolução nº 2.006, foi feita somente para introduzir a alínea **d**, do inciso II, do art. 1º, que ampliou, pela primeira vez, o leque de itens financiáveis, ao possibilitar a realização de operações de investimento em "infra-estrutura hídrica, eletrificação rural e implantação de áreas irrigadas", para mini e pequenos produtores do Nordeste e da área mineira do polígono das secas.

Em 25 de novembro, a Resolução nº 2.031 publicou decisão do CMN ampliando, pela segunda vez, o leque de investimentos a serem financiados pelo sistema de equivalência. Ao mesmo tempo, liberou as instituições financeiras, integrantes de conglomerados financeiros oficiais estaduais, da observância das normas especiais de equivalência em produto, desde que operassem programas de equivalência plena custeados pelos respectivos governos estaduais. Ademais, além de continuar a permitir os investimentos previstos na Resolução nº 2.009, o estabelecido pela Resolução nº 2.031 passou a admitir que "(...) outras modalidades de investimentos previstas no Manual de Crédito Rural (...)" fossem contratadas com mini e pequenos produtores, ao abrigo da nova modalidade de crédito.

Posteriormente, em 22 de dezembro, através da Resolução nº 2.036, foi ampliado, pela terceira vez, o leque de itens de investimento financiáveis pelo novo sistema, deixando completamente em aberto as opções para enquadramento de operações realizadas com mini e pequenos produtores. A nova redação ratifica que são enquadráveis as operações de "(...) investimento destinado ao melhoramento integrado em propriedade rural de miniprodutor ou de pequeno produtor (...)" e altera a redação do inciso III, prevendo que pode ser enquadrada, agora sem restrições, "(...) operação de investimento formalizada com miniprodutor e pequeno produtor".

⁵ Apenas mini e pequenos produtores podem ser contemplados com crédito de investimento pelo sistema de equivalência.

Com relação à origem dos recursos, a Resolução nº 2.009 fixa que somente as operações amparadas em recursos com "(...) encargos financeiros limitados (...)", isto é, as operações de crédito agrícola beneficiadas pelas taxas de juros favorecidas, estabelecidas no Manual de Crédito Rural (MCR), de 10.04.91, (MCR 6-1-1)⁶, podem ser contratadas pelo sistema de equivalência em produto. Em decorrência, as operações contratadas com base nos chamados "recursos livres" (MCR 6-1-1, alínea f) dos agentes financeiros a taxas de juros das operações bancárias comuns não fazem parte desse sistema.

A sistemática de cálculo da equivalência está normatizada conforme o disposto nas alíneas **a** e **b**, do parágrafo 4º, do art. 2º. O parâmetro escolhido para fixação da equivalência em produto foi o preço mínimo. O cálculo da "(...) quantidade de unidades equivalentes do produto financiado, a ser apurada no ato da primeira liberação do crédito (...)" corresponde ao somatório do resultado das seguintes operações:

- divisão do valor total do financiamento, acrescido das despesas relativas ao adicional do PROAGRO e ao custo da assistência técnica, pelo preço mínimo;
- divisão do valor correspondente à aplicação da taxa efetiva de juros (6%, 9% ou 12,5% ao ano), calculada para o período de utilização do valor financiado (entre a data da liberação e a da quitação), pelo preço mínimo.

Na prática, no momento da realização da operação, o montante contratado é obtido de duas formas alternativas: ou pela multiplicação do VBC pela área de lavoura a ser financiada pelo candidato ao crédito, acrescido das despesas de PROAGRO e assistência técnica; ou com base em projeto técnico apresentado pelo tomador.

O montante a ser financiado pelo sistema de equivalência, de acordo com o parágrafo 3º do art. 2º, está limitado a um montante equivalente a 960.883 Unidades de Referência Rural e Agroindustrial (UREF) "(...) por produto/beneficiário final". Isto é, cada agricultor só pode obter financiamento, com recursos sujeitos a taxas de juros limitadas e dentro do sistema de equivalência, se o valor financiado não ultrapassar o referido limite. Esse limite já havia sido estabelecido no MCR 7-2-7 antes da emissão da Resolução nº 2.009 e servia para definir o valor limite das operações de crédito rural a serem cobertas pela garantia do PROAGRO. Essa norma tinha o seguinte enunciado: "(...) veda-se (...), em qualquer hipótese, o enquadramento de recursos que elevem o risco do PROAGRO com o mesmo beneficiário a mais de 960.883 (...) UREF".

Tomando-se o valor da UREF na segunda quinzena de janeiro de 1994 (CR\$ 89,67), o limite de 960.883 UREFs atingia uma importância equivalente a CR\$ 86.162.378,00, ou a US\$ 204.389⁷. A Tabela 1 demonstra que esse limite permite acolher uma boa parcela de produtores, pelo menos no caso da agricultura gaúcha, onde uma grande parte das lavouras financiadas deve concentrar-se abaixo dos limites de área calculados. Nesse raciocínio, está implícito que o tomador estará financiando a eventual diferença entre o valor contratado no empréstimo e o efetivo custo de produção da atividade, ou com recursos próprios, ou com recursos financiados a juros de mercado.

⁶ Os recursos beneficiados por taxas de juros favorecidas são os enunciados no MCR de 10.04.91, capítulo 6, seção 1, Disposições Gerais, item 1, alíneas **a**, **b**, **c**, **d** e **e**, a saber: recursos obrigatórios (exigibilidade dos agentes financeiros), tal como dispõe o MCR 6-2; recursos da caderneta de poupança rural; recursos da caderneta de poupança livre; recursos de fundos, programas e linhas específicas; recursos oriundos da captação de depósitos a prazo vinculados ao financiamento da atividade rural.

⁷ Valor calculado com base no valor médio da cotação de venda do dólar comercial durante a segunda quinzena de janeiro de 1994 (CR\$ 421,56).

Tabela 1

Cálculo do tamanho da lavoura beneficiada pelo sistema de equivalência em produto do arroz, do feijão, do milho e da soja na safra de verão — 1993/94

LAVOURAS	FAIXA DE PRODUTIVIDADE (1) (kg/ha)	LIMITE DE FINANCIAMENTO (%)		VBC (2) (US\$/ha)		TAMANHO DA LAVOURA BENEFICIADA (3) (ha)	
		Mini e Pequeno Produtor	Demais	Mini e Pequeno Produtor	Demais	Mini e Pequeno Produtor	Demais
Arroz irrigado							
Irrigação mecânica							
sistema DIESEL..	4 501 a 5 500	90	80	444,129	394,782	460 202	517 726
Feijão	601 a 1 000	90	80	150,987	134,210	1 353 686	1 522 904
Milho	1 501 a 2 500	90	80	135,728	120,647	1 505 872	1 694 108
Soja	1 601 a 2 200	80	60	163,543	122,657	1 249 757	1 666 346

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BACEN.

(1) Faixa de produtividade que concentra o maior número de operações de crédito no RS. (2) Calculado com base no valor da UREF da segunda quinzena de janeiro de 1994 e no valor médio da cotação de venda do dólar comercial, durante o mesmo período de tempo. (3) Cálculo efetuado dividindo-se o limite de US\$ 204.389 fixado na Resolução nº 2.009 pelo limite de financiamento em US\$/ha, considerando o porte do produtor e a faixa de produtividade.

Uma vez definido o montante a ser financiado dentro do sistema e verificado que ele não ultrapassa o limite de 960.883 UREFs, pode-se, então, calcular o equivalente em produto a constar em cláusula específica do instrumento de crédito.

O parágrafo 6º, do art. 2º, da Resolução nº 2.009 dispõe que, no momento da quitação do débito, serão calculadas "compensações físicas ou financeiras", em função da classificação do produto vinculado ao financiamento e da liberação de recursos em data não coincidente com a programada no momento do cálculo da equivalência.

O documento representativo da operação de crédito pelo sistema de equivalência deverá conter cláusula especificando que é facultado ao tomador do crédito a "(...) liquidação de seu débito até a data do vencimento, mediante entrega de documento representativo da estocagem de unidades equivalentes do produto financiado (...)". Ou seja, subentende-se que, após o vencimento, essa prerrogativa lhe poderá ser negada. O volume de produto vinculado ao financiamento será objeto de Aquisições do Governo Federal (AGF) ou Empréstimos do Governo Federal com Opção de Venda (EGF/COV). A opção por AGF fica restrita aos mini e pequenos produtores.

Ao deixar explícita a transformação de um financiamento de custeio em financiamento de comercialização, a Resolução nº 2.009, ratificando o já estabelecido pela Resolução nº 1.915, de 12.03.92, vincula, automaticamente, uma operação de custeio a uma operação de comercialização. Isso amplia as garantias do tomador do crédito no momento da colheita, concedendo-lhe maior prazo para tomar decisões sobre o melhor momento de comercializar a produção e garantindo-lhe que, se os preços não lhe forem favoráveis, a comercialização da produção vinculada à operação é de exclusiva responsabilidade do Governo Federal. Indiretamente, salvo melhor juízo, esse normativo abre espaço para a interpretação de que, no sistema de equivalência em produto, se os mutuários não estiverem satisfeitos com os patamares de preços praticados após a colheita e se o Governo não dispuser de recursos para realizar as operações de AGF ou EGF/COV, eles não poderão ser considerados inadimplentes. Isto porque o preceito legal estabelece que o tomador poderá quitar seu débito mediante a simples entrega de documento que comprove a estocagem do equivalente em

produto. O risco do tomador do crédito fica restrito, então, a uma eventual frustração de safra, quando, então, ele não disporá de produto para quitar seu débito, hipótese em que o débito estará, pelo menos juridicamente, coberto pelo PROAGRO.

Um último aspecto merece ser destacado sobre as normas de equivalência em produto. A Resolução nº 2.009, ao facultar ao tomador do crédito que a liquidação de seu empréstimo até a data de seu vencimento pode ser feita mediante a entrega de documento representativo da estocagem de unidades equivalentes do produto financiado, traz para discussão a questão da alocação dos recursos necessários à efetivação do sistema de equivalência em produto.

A implantação desse sistema só pode ser considerada completa e efetiva se, no momento da comercialização da safra, o Governo Federal dispuser de recursos suficientes para honrar o compromisso de comprar e/ou financiar a venda da produção vinculada às operações de custeio amparadas pelo sistema. Atualmente, o Governo vem garantindo que há disponibilidade de recursos para o cumprimento dos compromissos assumidos com o setor agrícola para a safra 1993/94. Entretanto, no momento em que a colheita está sendo iniciada, o setor agrícola vem reclamando que os recursos não estão aparecendo nos agentes financeiros. Um dos entraves aparentes à liberação dos recursos vem sendo a conjuntura de incertezas e indefinições causada pela implantação do Programa de Estabilização Econômica do Ministro Fernando Henrique Cardoso, anunciado em 28 de fevereiro. Os agentes financeiros têm alegado falta de instruções para realizar as operações financeiras de liberação dos recursos.

5 - Conclusão

Há, certamente, mais de um argumento para se defender o estabelecimento de instrumentos de política econômica para o setor agrícola, diferenciados em relação aos demais setores da economia, com o objetivo de promover o seu desenvolvimento sócio-econômico. A intenção de "(...) resguardar o setor rural do brutal processo inflacionário (...)", através do estabelecimento de um sistema de equivalência em produto, não pode ser defendida, de forma consistente, com argumentos do tipo: a cobrança de correção monetária sobre empréstimos agrícolas é ilegal; ou o setor financeiro foi privilegiado e agora deve ceder; ou, mesmo, que, em outros tempos, a agricultura recebeu mais do que o dobro dos recursos que hoje lhe são alocados.

O argumento da ilegalidade da cobrança da correção monetária não pode ser sustentado numa economia em que a indexação dos ativos é reconhecida pelos agentes econômicos e é utilizada para atualizar seus patrimônios. O próprio setor agrícola defende com bastante convicção a indexação dos preços de seus produtos. Sobre a validade desse argumento, cita-se o disposto no acórdão do Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul, que julgou a apelação cível nº 187042874, de 20.01.1989,

"Pagar sem a recomposição da moeda, indubitavelmente, equivale a pagar menos que o devido, a satisfazer a obrigação sem atentar à realidade atualizada da dívida, em última análise, a não cumprir o dever assumido, o que vale a um enriquecimento sem causa, o que é intolerável".

O caráter exorbitante dos ganhos do sistema financeiro com a aplicação dos recursos oriundos da exigibilidade de aplicação em crédito rural⁸ é um fato inegável. O ponto de vista exposto na citação transcrita no parágrafo anterior, se entendido de outra forma, pode também ser utilizado para o caso do sistema financeiro. Pois os bancos, ao aplicarem, na agricultura, recursos captados no mercado sem qualquer custo além do operacional, cobrando dos produtores encargos financeiros que incluem correção monetária mais juros, atribuem-se, a eles próprios, um ganho que deveria ser repassado aos detentores dos depósitos à vista.

De outra parte, ninguém que tenha estudado atentamente a política de crédito agrícola subsidiado levada a efeito durante a década de 70 defende, de forma radical, a sua eficácia. O desvio de recursos do crédito rural subsidiado foi, sem dúvida, uma realidade.⁹ Mesmo os que argumentam a favor desse instrumento de política agrícola levam em conta a possibilidade de desvio de recursos oriundos de políticas de crédito subsidiado, em função das diferenças que se estabelecem entre as taxas de juros dos programas de subsídio e as taxas normais de mercado (MUNHOZ, 1992, p.107). Ademais, é inegável que, durante a década de 80, o setor agrícola se rearticulou e apresentou resultados visíveis no aumento da produtividade, justamente em uma conjuntura de forte restrição à alocação de recursos para o setor e de adoção da atualização monetária sobre os saldos dos financiamentos, o que contribuiu para a redução da força do argumento a favor do retorno da política de subsídios.

Certamente, os segmentos menos eficientes atravessam dificuldades financeiras e vêem, no estabelecimento do sistema de equivalência, uma forma de contornar os problemas que lhes estão sendo colocados pela conjuntura. Outros, talvez os mais eficientes, vislumbram horizontes diferentes e propugnam por mudanças que permitam ampliar as potencialidades do setor. Estes preferem defender a revisão da tributação sobre os produtos agrícolas, a revisão das tarifas alfandegárias, a recuperação da infra-estrutura de transportes, etc. (GM, 3, 5.7.93).

A discussão sobre uma suposta incapacidade do setor agrícola em fazer frente aos encargos financeiros tem tomado corpo e se repetido sempre em conjunturas de retomada do processo acelerado de crescimento dos índices de inflação. Essa discussão substitui uma outra mais ampla e também recorrente: a discussão sobre a eliminação dos elevados índices de inflação da economia brasileira. Na realidade, essa discussão mais ampla, que buscaria encontrar uma solução definitiva, envolve o debate de questões direcionadas para mudanças estruturais profundas, nem sempre de interesse dos grupos hegemônicos. Assim, ela acaba substituída, de uma forma simplista, pela discussão particularizada de novas formas de cálculo de encargos financeiros ou sistemas de financiamento, os quais se relacionam com os problemas mais imediatos dos tomadores de crédito em "dificuldades financeiras".

⁸ O MCR de 10.04.91, do Banco Central do Brasil, em seu capítulo 6, seção 2, enuncia que "As instituições financeiras são obrigadas a manter saldo médio diário de aplicações em crédito rural não inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do saldo médio diário das rubricas contábeis sujeitas ao recolhimento compulsório".

⁹ SAYAD, João. (1984 p.123). "A política de crédito rural com juros subsidiados não é instrumento eficaz de incentivo à agricultura, isto é, consegue resultados pequenos relativamente aos custos que acarreta para o Governo e para a economia. Essa característica decorre do fato de o crédito ser fungível, isto é, poder ser aplicado na atividade mais rentável e não naquela atividade para a qual o prestador a destinou."

Para efeito de julgamento quanto à importância do contingente de agricultores que não quitaram seus débitos junto ao sistema financeiro, verificou-se que o número de inadimplentes alcança a casa dos 51 mil a nível nacional, atingindo um montante de US\$ 614,9 milhões, sendo que 85% dessa importância se refere a débitos de grandes produtores, e apenas 9%, a débitos de mini e pequenos produtores.¹⁰ No Rio Grande do Sul, o maior número de agricultores inadimplentes (492) é composto de produtores de soja, representando uma percentagem de apenas 1% da área financiada, vindo, a seguir, os orizicultores (448), perfazendo 2% da área financiada (ZH, 15.2.94). Isso evidencia, comparado ao número total de contratos de crédito, que a maioria dos tomadores vêm encontrando condições para quitar seus débitos.

O debate no contexto do qual se implantou o sistema de equivalência em produto está eivado por um forte conflito de interesses. Cada um dos segmentos envolvidos não quer perder os privilégios alcançados ao longo do tempo, embora, a nível do discurso, se mostrem, genericamente, a favor de mudanças que contribuam para a melhoria das condições de produção.

Algumas lideranças enfatizam argumentos que ressaltam a descapitalização e a iminente falência da atividade agrícola. Esses argumentos vêm ao encontro dos interesses dos segmentos mais atrasados e ineficientes da agricultura, pois os segmentos dinâmicos da agricultura diversificaram atividades, adaptaram-se à nova conjuntura e contribuíram para o aumento da produtividade, o que vem evitando maiores reduções na oferta de alimentos. Deve-se ter presente, entretanto, que a implantação de medidas que beneficiem os mais atrasados e ineficientes sempre permite rendas diferenciais aos produtores mais dinâmicos e eficientes, dando espaço para a cumplicidade dos mesmos na legitimação desse discurso.

Bibliografia

- DIÁRIO COMÉRCIO & INDÚSTRIA (17, 19.6.93). Agricultura faz pressão para mais recursos. São Paulo, p.8.
- FEBRABAN. Comissão de Crédito (1993). **Financiamento corrigido com base na equivalência em produto**. São Paulo.
- GAZETA MERCANTIL (10.12.93). Bancos lucram com correção monetária. São Paulo, p.13.
- GAZETA MERCANTIL (15.1.93). Juro atual inviabiliza as empresas. São Paulo, p.1.
- GAZETA MERCANTIL (15.1.93a). Presidente do BB diz que sistema de financiamento atual não funciona mais. São Paulo, p.14.
- GAZETA MERCANTIL (17, 19.4.93). BB estuda pagamento em produto. São Paulo, p.24.

¹⁰ O conceito de inadimplente considerado pelo Banco Central do Brasil inclui apenas os débitos vencidos há dois meses.

- GAZETA MERCANTIL (28.4.93). Simulações apontam necessidade de subsídios de até US\$1,1 bilhão por ano. São Paulo, p.15.
- GAZETA MERCANTIL (3, 5.7.93). Questão tributária é a principal preocupação do empresariado rural. São Paulo, p.5.
- GAZETA MERCANTIL (6.7.92). TR pode deixar de ser indexador dos preços mínimos e crédito de custeio. São Paulo, p.14.
- MANUAL DE CRÉDITO RURAL (10.4.91). Circular 1934. Brasília: BACEN.
- MUNHOZ, Dércio Garcia (1992). **Economia agrícola, agricultura: uma defesa dos subsídios.** Petrópolis: Vozes.
- SAYAD, João (1984). **Crédito rural no Brasil, avaliação das críticas e das propostas de reforma.** São Paulo: FIPE/Pioneira. p.123.
- ZERO HORA (15.2.94). Número de devedores chega a 51 mil. Porto Alegre, p.20.