Perspectivas de abastecimento e preços no Real

Até que ponto o conjunto de medidas para a safra 1994/95 poderá impulsionar o plantio de uma grande safra?

MAURO DE REZENDE LOPES

Um momento técnica e politicamente delicado

A nenhum setor da economia pode interessar uma ameaça, por mais remota que seja, ao Plano Real. Além disso, politicamente, como atestam as declarações de todos os envolvidos no recente aumento dos militares, nenhum setor aceita ser responsabilizado pelo fracasso do Plano. Assim, estrategicamente, a agricultura não deve contribuir para desestabilizar a disciplina fiscal, essencial ao sucesso do Real. Ainda por cima, o setor tem razões, mais do que qualquer outro, para querer a estabilidade macroeconômica: esse é o único setor que imobiliza recursos próprios ou de terceiros por 180 dias para plantar e por outros 180 dias para comercializar a produção.

Desta vez, o governo está sendo sincero com a agricultura: os recursos serão compatíveis com as disciplinas de redução dos gastos fiscais e com a indispensável contração do crédito líquido (controlado por regulamentação) das autoridades monetárias. Diz mais ainda: não há condições de garantia de correção no preço mínimo, exceto se julgada "indispensável".

Está claro que sempre será julgado dispensável o ajuste dos preços mínimos, pois, no passado, toda vez que isso foi pleiteado, venceu (à força) o argumento de que os preços agrícolas estavam "muito altos" e um ajuste nos preços de garantia empurraria a inflação e demandaria recursos de comercialização inexistentes. Chegou-se a dizer que "promoveria a especulação com recursos do governo" (leia-se com recursos do EGF). O mais grave é que, se os preços mínimos acumularem uma necessidade de correção pela inflação da ordem de 20% até março de 1995, como poderá o governo corrigi-los, de uma só vez, nesse montante? Seria consistente anunciar uma correção que embutisse toda a inflação passada de uma só vez? Em todo caso, a agricultura deverá se programar para a longa dieta de recursos, acompanhada de juros elevados, falta de seguro de preços e câmbio defasado. O que não seria tão mau assim (exceto no caso do câmbio, é claro) se as reformas fossem mais profundas e estruturais no sentido da desregulamentação definitiva do setor.

Não há mudanças prospectivas nas importações. Em 1995, espera-se importar 10 milhões de toneladas. Não se deveria, por erro de política, adicionar a esse montante volume extra, decorrente de uma eventual redução da safra 1994/95.

Pena que a agricultura — que fez tantos e tão importantes ajustes estruturais, como na redução drástica de gastos públicos de assistência ao setor e a extinção dos institutos de comercialização (Citrin, IAA e IBC) — não disponha nesse momento de uma proposta consistente de implementação de reformas indispensáveis à competitividade e à eficiência no uso de seus recursos, para se compensar da perda de instrumentos como ocorre nessa safra. A agricultura não sabe exercer seus direitos de credora dos ajustes feitos, reivindicando uma política de liberação de seus mercados de insumos (crédito inclusive) e produtos.

Paralelamente às medidas de estabilização, seria de todo conveniente que se adotassem novas medidas de desregulamentação do setor agrícola — tão indispensáveis ao crescimento de um setor composto de bens transacionados no mercado externo, que pode liderar o crescimento do país. Desregulamentação quer dizer sobretudo a redução do papel do Estado na regulamentação e na oferta de bens privados. Nesse sentido, faltam propostas de aumentar a eficiência da pesquisa, de reduzir custos de transportes, de privatizar a comercialização em definitivo e muitas outras reformas.[1]

Assim, em uma posição difícil, com os débitos rurais pendentes, pressionada pelo atraso na compra de insumos para essa safra e premida pela expectativa das novas medidas, a agricultura perde seus instrumentos tradicionais de "compensação". Pior ainda, permanece com o seu grave problema de ter os subsídios aparentes e as taxações escondidas. E, finalmente, não consegue fazer um grande negócio: trocar as compensações do passado (dispensáveis e que não mais existem) por uma desregulamentação e por uma eliminação das tributações diretas e indiretas que gravam o setor (a agricultura ainda exporta impostos e importa subsídios!).

O contexto das medidas

As decisões de plantio estão sendo tomadas em um contexto marcado por uma expectativa de melhora na demanda, antecipada como muito provável nos meses que restam no ano de 1994 e em 1995. Assim, se a área e a produção crescerem as boas notícias correrão muito menos por virtude das medidas anunciadas e muito mais por razões de que os produtores antecipam condições prospectivas de mercado muito promissoras. O pacote não garante recursos para uma nova grande safra e não há correção possível para o preço mínimo. Assim, recursos escas-

Gostaria de agradecer os comentários e sugestões feitos a esse artigo por colegas de trabalho na FGV e na CNA e Conab em Brasília. Os erros remanescentes são da exclusiva responsabilidade do Autor. Este artigo foi escrito em 11-8-94.

sos e caros e sem garantia de retorno podem não ser uma boa combinação para a primeira safra do Real. Só haverá outra safra em março de 1996, horizonte extenso demais para se permitir um erro nas medidas de estímulo desta safra.

Por outro lado, os condicionamentos das novas disciplinas fiscal e de crédito e a indispensável coragem que deve cercar um plano como o do Real envolvem, em conjunto, assumir riscos. Não há como evitá-los quando se faz política agrícola. Tudo o que se pode fazer, com as discussões dos dados, é mostrar a incerteza do velho debate em torno de expansão do crédito agora ou inflação no futuro — dilema velho conhecido de todos nós há muitos anos.

As políticas estão sendo discutidas sem se atentar para o fato de que vivemos um quadro de suprimento muito apertado. Verificando os dados disponíveis, há que ressaltar que não há mudanças prospectivas nos quadros de importações (exceto uma pequena redução das compras para o Nordeste, que teve uma boa safra). Elas deverão, no ano de 1994, apesar da safra recorde, atingir 6,4 milhões de toneladas, de acordo com as estimativas da Conab (e mais 320 mil toneladas de algodão). As importações de grãos atingiram no ano passado 7,1 milhões de toneladas (de arroz, feijão, milho e trigo, além de 495 mil toneladas de algodão em pluma). O Brasil é hoje um grande importador no mercado mundial, com dispêndios da ordem de US$1,6 bilhão em 1993.

O mercado estima que podemos atingir a casa dos 10 milhões de toneladas de produtos importados em 1995, mesmo assumindo-se uma produção recorde. Não se deveria, por erro de política, adicionar a este montante volume extra decorrente de uma eventual redução da safra 1994/95. Há que se advertir sobre este risco.

Em condições normais, um crescimento maior da agricultura, combinado com um crescimento moderado (ou melhor, reduzido) nos demais setores é precondição para a estabilidade de preços. Se a agricultura não crescer e a economia se recuperar, as coisas podem se complicar. E o problema é que podemos não estar em condições normais de crescimento na agricultura na safra 1994/95.

Estoques reduzidos

Além do problema da dependência de importações e dos preços externos, há também a questão do esgotamento dos estoques públicos. É preciso atentar para o fato de que esses estoques, que podem arrefecer um rápido aquecimento nos preços, neste ano de 1994, estão quase zerados: um estoque de milho suficiente para 15 dias de consumo (1,79 milhão de toneladas) e de arroz suficiente para 30 dias de consumo (1,24 milhão de toneladas, base casca), de acordo com dados do Banco do Brasil. Os estoques de feijão montam à inexpressiva soma de 6,3 mil toneladas; isto é, zero!

Os estoques de passagem, de acordo com as estimativas da Conab, em 1994, provenientes da safra 1993/94, estarão mais ou menos nos mesmos níveis do ano passado, em cerca de 443 mil toneladas de feijão (contra 200 no ano passado); em 2,773 milhões de toneladas de milho (contra 3,058 no ano passado); em 1,002 milhão de toneladas de soja grão (contra 1,189 no ano passado); em 1,289 milhão de toneladas de trigo (contra 1,936 no ano passado); e em 1,200 milhão de toneladas de arroz em casca (contra 1,053 no ano passado). Vale ressaltar que estes estoques estão em mãos privadas, carregados com juros elevados, e não passíveis de venda sem a cobertura de seus custos.

Em condições normais, um crescimento maior da agricultura, combinado com um crescimento moderado (ou melhor, reduzido) nos demais setores é precondição para a estabilidade de preços. Se a agricultura não crescer e a economia se recuperar, as coisas podem se complicar.

Seria de todo conveniente que o governo se prevenisse contra a conjugação de escassez interna com preços ainda elevados no mercado externo em 1995, tanto mais considerando-se os volumes que o Brasil importa. Um choque de oferta é um risco desnecessário — há que se enfatizar.

Taxas de juros surpreendentes no crédito rural

O pacote anunciado fixa as taxas de juros em 6% a.a., sem a correção pela TR, para os miniprodutores (com renda bruta até R$ 6 mil); a metade da TR + 6% a.a. para os pequenos produtores (com renda bruta de R$ 6 mil a 18 mil); e TR + 11% a.a. para os grandes produtores (mais de R$ 18 mil de renda bruta). As medidas não fazem menção específica às despesas acessórias adicionais (taxas, comissões, emolumentos etc.), que são um grave complicador para os custos dos empréstimos, em uma economia estabilizada.

Recomenda-se prudência: os produtores deverão ser cautelosos em decorrência da falta de menção ao montante das despesas acessórias, que agora, com preços estáveis, podem gravar muito os débitos. A proposta do governo é incompleta ao não mencionar as despesas acessórias incidentes sobre os pequenos e os grandes contratos de crédito. Ou, pelo menos, o governo deveria obrigar os agentes financeiros a divulgarem tudo o que for cobrado nos contratos de crédito e debitado nas contas gráficas dos mutuários.

Com relação ao estímulo às culturas de consumo interno — para as quais se esperava uma medida mais corajosa dentro da sistemática das operações de equivalência-produto —, verifica-se que as condições de limites de operações na modalidade não sofreram um ajuste compatível com a necessidade de aumento de produção nos produtos da cesta básica. Os limites de financiamento, anteriormente restritos a cerca de R$ 200 mil (960 mil Uref), foram ampliados para R$ 240 mil (1 milhão de Uref) por produtor: um aumento de 4%.

O problema das taxas de juros dos mutuários de grande porte é que os níveis propostos são excessivamente elevados para a atividade agrícola. Para resolver este problema, uma solução seria fixar taxas compatíveis com as expectativas do próprio governo de juros cadentes ao longo do ano em curso e no ano vindouro.[2] Se a meta é estabilizar logo a economia, um juro de 12% a.a., fixo e como teto máximo (naturalmente redutível, se as taxas de mercado se comportassem abaixo desse nível), seria o admissível, apesar de ser, por si só, uma taxa elevadíssima, em

uma economia aberta, com concorrência feroz na área de alimentos importados.

Essa proposta seria eventualmente difícil de ser aceita pelo governo, que quer manter flexibilidade de ajustes na TR, pois se as expectativas não se confirmassem, seria necessário elevar a TR. Nesse caso, o crédito rural ficaria muito subsidiado (se fosse necessário aumentar o juro para conter a demanda e este estivesse fixo para a agricultura). Mas ocorre que não se poderá manobrar com a TR além de certo limite e por muito tempo, pois isso inviabilizaria o setor real da economia.

A política fiscal deveria ser também usada para conter a demanda, ao invés de deixar todo o peso desse controle sobre a TR (apesar de se dizer que a reforma da política fiscal ficaria postergada para o ano que vem). Seria indispensável fixar um horizonte para a TR, pois sem isso ela inviabilizaria a produção agrícola. Esta parte do pacote, de juros vencendo TR + 11%, sem qualquer limite, é incompatível com a atividade de produção de alimentos, com o abastecimento e com a estabilidade dos preço.[3]

Deve-se destacar, logo de início, que o sentido da estabilização é justamente a retirada do governo dos mercados e, sobretudo, da fixação de juros e montantes de recursos. O mercado financeiro rural permanece excessivamente regulamentado. Sem concorrência, os custos do crédito podem ser muito elevados, com os excessivos *spreads* dos mercados financeiros nacionais. A regulamentação dos recursos e dos juros impede a concorrência; e, o que é pior, o governo sanciona tudo isso, com regulamentação. Essa parte do conjunto de medidas referente a juros e recursos é a parte que apresenta o maior retrocesso em relação às necessidades de avanços na política agrícola.

Com esse retrocesso cada vez fica mais distante completar as reformas do financiamento rural no Brasil. Já se podia partir logo para uma eliminação da fixação institucional dos juros rurais. Por que não deixar os juros livres, logo de uma vez? Nesse caso, se os juros caíssem, os produtores poderiam pagar taxas menores do que a TR + 11%. Uma primeira reforma de transição, antes da meta final de liberação total de juros e recursos, seria manter as exigibilidades e liberar os juros, para negociação direta dos produtores com os agentes financeiros. Essa liberação traria mais competitividade na ponta dos empréstimos. E a agricultura é o setor mais dependente de juros competitivos.[4]

Finalmente, é preciso não esquecer que nada foi feito no caso dos sobre-encargos fixados para um produtor que, além das taxas de juros, tem que pagar, nada menos nada mais, do que 11,7% de Proagro e 3% de despesas acessórias. Nestas condições, o crédito rural brasileiro é o crédito mais caro do mundo. Juros mais encargos nestas proporções são incompatíveis com os objetivos de estabilização de preços.

Pode-se dar um exemplo: em julho, a TR ficou em cerca de 5,3%; logo, tomando-se a inflação de ponta a ponta em julho, da ordem de 2,96%, os juros embutidos na TR ficaram em 2,34%; ou seja, uma taxa anualizada de 32%. Adicionando-se os juros reais, de 11%, a taxa total de juros seria de 47% a.a. Os encargos financeiros adicionais são ainda de 11,7% (Proagro) e 3% (despesas acessórias). No final, as taxas totais de encargos financeiros e juros somariam 68,6%. Não há precedente de taxas reais tão elevadas no Brasil.

Pode-se dar um exemplo: em julho, a TR ficou em cerca de 5,3%; logo, tomando-se a inflação de ponta a ponta em julho, da ordem de 2,96%, os juros embutidos na TR ficaram em 2,34%; ou seja, uma taxa anualizada de 32%. Adicionando-se os juros reais, de 11%, a taxa total de juros seria de 47% a.a. Com os encargos adicionais de 11,7% de Proagro e 3% de despesas acessórias, as taxas totais de juros somariam 68,6%. Não há precedente de taxas reais tão elevadas no Brasil.

Riscos do pacote

O importante a assinalar, para que o governo tenha consciência desse risco de abastecimento, é que não é o setor rural que arcará com os custos do ajuste da demanda via taxas de juros e, sim, o abastecimento. Pode-se até aceitar uma postura de fazer política de produção pensando no abastecimento — o que é um erro em si, porque a produção vem antes do abastecimento. Agora, com essas medidas, não se está fazendo política de produção pensando em abastecimento. Estas taxas de encargos financeiros são incompatíveis com o abastecimento. Como o setor agrícola poderá repassar, na sua "data-base", isto é, na colheita, esses custos para os preços?

Aí vem o risco do pacote: os produtores poderão ajustar a demanda de crédito aos juros cobrados nesta safra, e de uma só vez. A área, ao invés de crescer os esperados 6,4%, poderá cair. Até hoje os produtores não fizeram um ajuste mais radical na demanda por crédito (e na área), acumulando, em conseqüência, um débito pendente de US$ 2 bilhões. Não poderão insistir nessa situação. Um ajuste na demanda por financiamento e na área poderá criar graves dificuldades ao Real, considerando-se os níveis de importações recordes do ano passado e deste ano.

Poderão pensar alguns analistas: há um atenuante se se repetir o "efeito Plano Cruzado", em que os produtores, que padeciam de ilusão monetária, entenderam que os juros (nominais) haviam caído drasticamente e plantaram uma grande safra. Animados, ainda, por algo que não está ocorrendo agora: uma explosão de preços de alimentos. Mesmo assim, este raciocínio está errado porque, à época, armou-se uma armadilha de juros baixos em agosto, para atrair os incautos, sendo em novembro e dezembro de 1986 celebradas elevações unilaterais dos juros (quando a safra já havia sido plantada). Agora, pelo menos, o governo não iludе a classe rural — e tudo é muito diferente. O ajuste de área pode não vir, contudo. As perspectivas do mercado, com salários mais estáveis e fim da recessão são favoráveis. Mas se vier será em má hora.

Estas taxas de encargos financeiros da proposta do governo embutem uma expectativa de descasamento entre passivos e ativos, porquanto a expectativa é de que os preços de mercado não deverão variar a ponto de cobrir custos financeiros tão elevados. O descasamento criou problemas suficientemente graves para o crédito rural em programas passados.

Preços mínimos fixos e irreajustáveis

Os preços mínimos deverão permanecer congelados até fevereiro de 1995, quando então há uma promessa de revisão. Essa postura conflita com a disposição de mobilizar recursos privados para o crédito rural. O preço mínimo representa não só liquidez para os bancos no momento da colheita — função hoje muito limitada pela indisponibilidade de recursos para EGF e, sobretudo, para AGF —, mas também garantia dos empréstimos. Sem a correção dos preços mínimos é possível que os bancos tenham que adotar racionamento de crédito em produtos com elevados riscos de preços (que são justamente os da cesta básica).

Ficou adiado o resgate da credibilidade da política de preços mínimos. Não sei se o instrumento, como compensação pela tributação do setor, é tão necessário assim em uma economia aberta. Podia até ser trocado por reformas estruturais que libertassem a agricultura da tributação e do poder regulador (e sancionador de privilégios) do Estado. Mas, o que não tem lógica nenhuma é a velha questão: por que ter um instrumento pouco eficaz, se, com isso, atrasa-se a reforma da política agrícola? Hoje, adiciona-se mais uma forma de hiato de credibilidade: não se estabelece a correção do preço de garantia e tampouco se implementam as reformas ainda necessárias para o setor. E o mais interessante é procurar saber por que a agricultura se deixa levar por essas promessas.

Os preços mínimos perdem a sua função de antecipar um nível mínimo, abaixo do qual os preços não cairiam, e de garantia de última instância. Até mesmo esta última função está suspensa nesta safra. Este é, portanto, um conjunto de medidas circunstancial. Não se fez nenhum progresso de reformas estruturais (que é o maior problema da agricultura). Há um limite dos ajustes conjunturais que se pode fazer com os instrumentos tradicionais: chega um ponto que é melhor fazer logo o ajuste estrutural e implementar as políticas que permitem um *phasing out* (retirada gradual) dos instrumentos tradicionais.

Está claro que, sem a correção dos preços mínimos, o peso dos estímulos ficará por conta das equalizações — de resto, uma promessa difícil de ser cumprida. Já se sabe, desde o início, que não é consistente com o Real e não é factível. Por que então prometer e anunciar? Não é esta uma postura recomendável em termos da primeira safra do Real.

Fixados os preços de garantia

Ficaram fixados, na proposta do governo, os mesmos preços mínimos do ano passado, com apenas duas exceções (soja e algodão). Ora, os preços mínimos sofreram um ajuste médio da ordem de -2,7% na última safra (com exceção do feijão). De acordo com informações da Conab, os preços mínimos, em dólares nominais, do arroz e da mandioca foram reduzidos em 2,7% e do milho e do sorgo em 2,6%. O preço de garantia do feijão foi reduzido em 12,6% (de resto, um produto sem comércio internacional). Só o algodão teve um acréscimo: +2,8%. A este último aumento, deve-se adicionar a promessa de um ágio de 10% nos preços desse produto.

Aí vem o risco do pacote: os produtores poderão ajustar a demanda de crédito aos juros cobrados nesta safra, e de uma só vez. A área, ao invés de crescer os esperados 6,4%, poderá cair. Um ajuste na demanda por financiamento e na área poderá criar graves dificuldades ao Real, considerando-se os níveis de importações recordes do ano passado e deste ano.

A novidade dessa proposta do governo corre por conta da soja, que retorna à pauta de produtos amparados com preço mínimo. Na safra 94/95 o preço mínimo para a oleaginosa será de R$ 8,14/60kg no Centro-Sul, com exceção do Mato Grosso; para esse estado, Pará, Tocantins e os estados do Nordeste o preço terá um deságio de 5% (R$7,73/60kg), enquanto que para Rondônia e Acre o preço será 10% inferior (R$ 7,32/60kg).

A soja é um produto que tem canais de comercialização desenvolvidos no país e no exterior e não precisaria de preço mínimo. No caso deste produto, o que deveria ser implementado era um sistema de informação, comercialização e *hedging* dos riscos de preços, tudo feito pelo setor privado. Estas são as reformas essenciais do sistema de comercialização que vêm sendo sugeridas por quem estuda a política agrícola há 10 anos e muito pouco foi feito nesse sentido.

Entretanto, não se pode subestimar o poder que a soja tem como fator de "pacificação" da classe rural. Ao incluir a soja nesse pacote, com crédito, preço mínimo e equivalência-produto, foi possível tranqüilizar toda a classe rural. Os produtores não resistiriam a um pacote que tenha um bom componente de soja.

Recursos insuficientes

Na atual conjuntura, a classe agrícola reclama, mais do que do nível, o cumprimento dos preços mínimos através do EGF e do AGF; o que faz certo sentido. Os EGFs — instrumentos por excelência de garantia indireta de preços e renda — foram sucessivamente prorrogados, sem recursos para AGF, nestas últimas safras. Mas, ambos estão desgastados. Melhor teria sido anunciar os instrumentos que substituiriam (com vantagens, aliás) esses dois, logo de uma vez. Esses fatos desestimulam os produtores. E podem resultar no ajuste, a menor, nas áreas de plantio.

A menção aos recursos para a PGPM é muito pouco precisa no conjunto de medidas. Este menciona que a expectativa é de que os gastos totais com subsídios na comercialização poderão atingir R$ 700 milhões (quanto a agricultura paga em tributos?). Falta, assim, garantia mais específica e firme de recursos para EGF e AGF. Estes instrumentos são parte integrante da garantia de preços e não têm sido nem acionados nem substituídos por instrumentos privados.

Na verdade, como o AGF é uma intervenção (indesejável) do governo no mercado, restaria o EGF como recurso para a garantia de preço. Na verdade, esse é o instrumento mais apropriado para ser anunciado; com a vantagem que é um instrumento privado. Pode ser ainda inteiramente privatizado, com a adoção dos instrumentos de crédito lastreados por mercadorias admitidas em depósito (outra reforma que não caminha). Teria sido preferível anunciar logo medidas de reformas nos

instrumentos de crédito de comercialização.

É preciso não esquecer que por ocasião da discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1994 (LDO), ficou a promessa de que o governo emitiria títulos para honrar os compromissos da política de preços mínimos. Quando a lei foi à sanção do Executivo, o próprio presidente vetou o Inciso V do Artigo 37, que cumpriria o compromisso assumido. Reiteradas vezes, os compromissos assumidos com a agricultura são descumpridos. Vale assinalar que na LDO de 1995 — que não foi ainda aprovada, diga-se de passagem — não consta uma fonte autônoma para o OOC (Orçamento das Operações de Crédito, do Tesouro), que daria lastro às operações da PGPM.

A pergunta é: se não pode e se não há recursos, por que então fazer estes acenos? Seria melhor reconhecer que o crédito rural tem que mudar e fazer logo as reformas necessárias.

Recursos incertos para o plantio da safra

Foi aprovado um aporte de recursos nos seguintes termos: recursos do Tesouro, fixados em R$ 250 milhões; cerca de R$ 600 milhões das exigibilidades bancárias — além de R$ 240 milhões adicionais, contingenciados nos bancos privados; R$ 700 milhões dos Depósitos Especiais Remunerados (DER); R$ 1 bilhão da poupança rural; R$ 300 milhões do Fundo de Commodities; R$ 560 milhões de recursos livres, com juros livremente pactuados; R$ 2 bilhões que serão alavancados no sistema financeiro, também "equalizáveis" pelo Tesouro Nacional. Estes recursos montam a R$ 5,65 bilhões.

Para se atingir a meta adicional de R$ 240 milhões por parte dos bancos particulares na rubrica recursos livres, foi flexibilizada a utilização das exigibilidades: dos R$ 600 milhões das exigibilidades, 50% terão contingenciamento de aplicação no financiamento dos pequenos produtores; e os restantes 50% poderão ser aplicados junto às demais categorias de produtores, desde que a cada R$ 1 das exigibilidades sejam agregados R$ 0,80 captados livremente pelos bancos (ou seja, 80% de R$ 300 milhões são R$ 240 milhões).

Custos elevados

Os recursos do DER são caros e vencem TR + 8%. Estes montantes, da ordem de R$ 700 milhões, consumirão recursos de equalização.

Quanto às exigibilidades, há que se verificar que os montantes propostos contêm uma diminuição em relação aos níveis praticados em 1993. Como se sabe, os montantes aplicados dentro da sistemática das exigibilidades foram da ordem de US$ 1,8 bilhão em 1991, US$ 1,0 bilhão em 1992, US$ 831 milhões em 1993. Ora, os R$ 600 milhões propostos para a safra 1994/95, nesta rubrica, são inferiores às aplicações de 1993 (mesmo com a diferença de US$ para R$). Há espaço para melhor nível de mobilização de recursos nessa rubrica, pois os depósitos à vista em julho estiveram em R$ 6,64 bilhões. Com isso, poder-se-ia aplicar os mesmos 25% do passado — o que soma R$ 1,66 bilhão em agosto —, e a partir daquele mês girar os recursos e aplicá-los de acordo com a flutuação dos depósitos à vista. Ao invés disso, foi fixado o limite de R$ 600 milhões.

O mais grave é que, se os preços mínimos acumularem uma necessidade de correção pela inflação da ordem de 20% até março de 1995, como poderá o governo corrigi-los, de uma só vez, nesse montante? Seria consistente anunciar uma correção que embutisse toda a inflação passada de uma só vez?

Esperava-se que, com a revogação da Resolução nº 2.086 de 30 de junho de 1994, que congelou as aplicações das exigibilidades em crédito rural nos valores apurados para o seu cumprimento no mês de julho de 1994 (níveis praticados em 30 de junho), haveria um aporte maior de recursos nessa rubrica. Poderia, perfeitamente, ser feita uma proposta de transição, mantendo-se o contingenciamento dos recursos, liberando-se, porém, o juro. Assim era a lógica, pois tais recursos demandam relativamente menos fundos do Tesouro para equalização. Contrariamente à logica, o pacote não adotou essa postura.

Podem-se argüir razões de política monetária para a contenção do crédito líquido das autoridades monetárias, mas procedeu-se a uma restrição de montantes que afetam as disponibilidades tidas como certas para o crédito rural. Na verdade se fez controle de crédito em cima das aplicações na agricultura — o que não deixa de ser um risco.

O governo pretende alavancar recursos da ordem de R$ 2 bilhões com juros "equalizáveis" (eventualmente) pelo Tesouro. Seria mais tarde encontrada uma solução, seja através de MP, seja através de medida não especificada, para a utilização de recursos para a equalização das taxas de juros. Essa alternativa é difícil de ser implementada no quadro atual do Orçamento, considerando-se a indispensável disciplina fiscal que deverá permear o Plano Real nesse final de ano e no ano vindouro.

Já os recursos do OOC, orçados no Orçamento da União em R$ 2,56 bilhões, estão comprometidos, em R$ 500 milhões com equalizações passadas e subvenções econômicas, e por operações pendentes passadas, inclusive com o "débito rural" e as operações de EGF e AGF dessa safra (1993/94). O nível de comprometimento de recursos do OOC, inclusive de pendências de EGF das safras passadas, de 1991 a 1993, atinge US$ 520 milhões (1,26 milhão de toneladas de arroz e 1,18 milhão de toneladas de milho). Com tanta pendência, não sobra muita coisa. O OOC, assim como todos os fundos do crédito rural, acaba virtualmente exaurido. Quanto mais cedo estudarmos o esgotamento desse modelo e propormos novas reformas definitivas, tanto melhor.

Diante deste quadro, o governo fixou o montante de recursos para a equalização em R$ 250 milhões, dentro do Orçamento da União para o próximo ano. Este montante é absolutamente insuficiente para fazer face a tanta demanda por recursos na equalização, sem falar nos R$ 2 bilhões que deverão ser "equalizados". Equalização não é uma grande idéia e não é também viável, principalmente dentro da inarredável disciplina fiscal do Real.

Assim, em conclusão, diante do quadro de incerteza quanto à alavancagem dos recursos "equalizáveis", pode-se

trabalhar com valores não superiores a R$ 3,2 bilhões. Não é conveniente contar com valores mais elevados sob a ameaça de demanda substancial por equalização.

A soja pressionará por recursos

Os recursos do tipo "Soja Verde" deverão ser substancialmente menores do que os que foram aplicados no ano passado, devido aos prejuízos financeiros dos financiadores, diante da não-entrega do produto nos termos dos contratos pactuados. Hoje, de forma cautelosa, as empresas que estão fazendo contratos nessa modalidade oferecem crédito com base em R$ 6,00 a saca, muito abaixo dos preços internacionais e do preço mínimo de R$ 8,16 (sendo que no Centro-Oeste, onde o contrato é forte, o preço mínimo será de R$ 7,74).

Logo, o produtor vai preferir o crédito rural. Hoje ele pode ser enquadrado nos créditos da espécie, dependendo do seu tamanho, com juros mais baixos do que os embutidos nos contratos de "Soja Verde". Vale lembrar que a soja foi incluída no programa equivalência-produto. Nesses termos, haverá uma maior pressão de demanda por crédito rural, que deverá ser ainda mais escasso.

Conclusão: recursos insuficientes e o risco de cortes futuros

Quanto mais escassos são os recursos tanto mais necessárias são a transparência e a rigidez dos critérios de aplicação. Os recursos do crédito rural são uma caixa preta e as contas opacas. Nestas condições, a eficiência na aplicação de recursos públicos é questionável. No momento que se precisa mais de um conhecimento exato do valor, este dado falha.

Vale recordar que o corte de recursos (sem a necessária desregulamentação do crédito rural) no início do governo Collor causou graves problemas de abastecimento ao plano de estabilização de então. O efeito do corte de recursos deixou o país sem alimentos.[5]

Algumas fontes, como a Conab e a CNA, por exemplo, estimam que o mínimo de recursos necessários à próxima safra será de R$ 2,5 bilhões para EGF, R$ 1,8 bilhão para AGF (sem as despesas adicionais, orçadas em R$ 1,6 bilhão adicional) e de R$ 3,5 bilhões para o custeio. As necessidades mínimas são superiores ao volume aplicado na safra 1993/94, da ordem de US$ 4,7 bilhões (somando-se todas as rubricas). Os recursos são insuficientes.

Uma das razões para esta escassez de capital, que coloca o peso do provimento dos recursos de capital nos empréstimos, são os baixos níveis de autofinanciamento dos cultivos herdados da safra passada (ou seja, os baixos níveis de capacidade de os produtores se autofinanciarem). Se os produtores estivessem capitalizados, não haveria tanta necessidade assim de recursos externos.

A agricultura deverá se programar para a longa dieta de recursos, acompanhada de juros elevados, falta de seguro de preços e câmbio defasado. O que não seria tão mau assim (exceto no caso do câmbio) se as reformas fossem mais profundas e estruturais no sentido da desregulamentação definitiva do setor.

Em termos de autofinanciamento, para o algodão, a capacidade de autofinanciamento (ou seja, o quanto da renda líquida obtida na safra passada pode cobrir o Valor Básico de Custeio — VBC da nova safra) situa-se em 39%; para o arroz de sequeiro, 9%; para o arroz irrigado, 67%; para o feijão, 100%; para o milho, 33%; e para a soja, 27%. Isto indica que, do VBC total, serão necessários créditos de custeio, para o plantio da mesma safra do ano passado, em um montante de aproximadamente 70%.

Os recursos porventura disponíveis, por parte de apenas um reduzido grupo de produtores, foram comprometidos com a compra de máquinas, para recuperar a capacidade de plantio. Não há mais tantas sobras disponíveis assim. As vendas de colheitadeiras aumentaram, de janeiro a maio deste ano, em 44%; de tratores, em 118%; e de máquinas em geral, em 93%. Ainda assim, faltaram recursos para a aplicação de calcário, para a compra de fertilizantes (cujas vendas aumentaram apenas 10,7% em relação ao ano passado) e de sementes (com negócios paralisados por falta de recursos e definições das taxas de juros).

Em suma, o governo acredita que fez o possível no pacote agrícola. Mas ele não garante uma grande safra. Há risco de redução na produção. No pacote, há equívocos, por uso de fontes alternativas mais onerosas em termos de necessidade de equalização das taxas de juros. Os recursos aprovados não parecem suficientes para a expansão da oferta agrícola. Resta esperar que os estímulos do mercado incentivem o produtor, pois são promissoras as tendências do consumo e dos preços.

[1] *Sobre esse assunto, ver Lopes, M. R. Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais. Conjuntura Econômica, 48(7): 25-9, jul. 1994. Para a questão dos efeitos do câmbio defasado sobre a agricultura, ver Lopes, M. R. O câmbio real, o setor exportador e a agricultura. Conjuntura Econômica, 48 (8): 184-7, ago. 1994.*

[2] *Esta era a expectativa. Inclusive, este tipo de juros máximos, fixos e decrescentes teria mais sentido que fixar juros reais baixos agora, deixar flutuar a TR, e cobrir diferenças no futuro com equalização. A TR excessivamente flexível e com componente de juros muito elevado pode inviabilizar o setor real da economia ou o Tesouro, ou ambos.*

[3] *Quais as razões para se protelar a implantação dos juros-meta de acordo com as expectativas do governo? O Plano Real já dá provas de maturidade e consolidação e a sociedade já adquiriu confiança no plano, no dizer de um membro da equipe econômica. Não houve explosão do consumo. Portanto, um instrumento como os juros, excessivamente elevado, é inconsistente com o Plano Real.*

[4] *É preciso considerar que os demais setores da economia podem, em um mês ou dois (porque necessitam de crédito por prazo menor) mudar de posições de endividamento e suspender os financiamentos. A agricultura não pode assim proceder, pois as decisões tomadas em setembro, por ocasião da contratação dos créditos, permanecem inalteradas até março do ano seguinte. As condições pactuadas permanecem vigendo por 180 dias, sem alternativas para o produtor. Além do mais, depois da colheita, o produtor não pode mudar suas condições de financiamento ou abandonar o crédito, porquanto nesta época os preços são muito baixos. Deve o produtor seguir financiando-se por mais 180 dias.*

[5] *Na safra de 1990/91, a ministra da Economia reduziu os recursos do crédito rural em US$ 1 bilhão. A safra foi de 56 milhões de toneladas e cerca de US$ 2 bilhões foram gastos com importações. Mas, o efeito pior foi um descolamento dos preços internos dos níveis de valores FOB para custos CIF, com efeitos negativos sobre a inflação.*