Novas formas de financiar a agricultura



Maílson Ferreira da Nóbrega

Maílson Ferreira da Nóbrega comandou, com rédea curta, a economia brasileira no conturbado período 1988/90, depois de exercer uma longa carreira no Banco do Brasil e no setor agrícola.

Dirigiu as assessorias econômicas do Ministério da Indústria e do Comércio e do Ministério da Fazenda, onde também foi secretário-geral. Foi diretor do European Brazilian Bank, na Inglaterra, e membro do Board *de Governadores do Banco Mundial, do FMI e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.*

Maílson realizou diversas viagens de Estado ao exterior, algumas delas para examinar os mecanismos de financiamento da agricultura empregados nos EUA, Canadá, Austrália, França e Japão.

O economista Maílson da Nóbrega, que dirige atualmente uma das mais conceituadas empresas de consultoria empresarial em atividade no país, concedeu esta entrevista exclusiva à equipe da Agroanalysis.

■ *Por que o senhor tem sido um crítico da política de crédito rural?*

— Primeiro, uma repassada na história recente da política agrícola no Brasil. Tenho firme convicção de que o Brasil é o primeiro caso no mundo de país que construiu uma agricultura razoavelmente diversificada e complexa a partir de um único instrumento de política agrícola — o crédito rural. O crédito subsidiado consumia todas as energias do Estado e os primos pobres da política agrícola não ganhavam nada. Era baixa ou nenhuma a prioridade atribuída ao ensino, à pesquisa, à extensão rural, ao seguro agrícola, às obras de infra-estrutura, enfim, às ações estruturais que fariam aumentar a competitividade e a produtividade da agricultura.

Mais grave do que usar o crédito rural para substituir outras políticas foi o primitivismo institucional em que se baseou o funcionamento do crédito rural, durante uns 40 anos no Brasil, com o uso da chamada conta movimento. Mais tarde, criou-se o orçamento sem limite, o que era uma contradição. O Banco do Brasil podia expandir, junto com o Banco Central, suas operações de custeio agrícola e comercialização sem qualquer limite. O limite era a capacidade do Banco do Brasil de atender à demanda dos agricultores junto às agências espalhadas pelo território nacional.

■ *Em que sentido o crédito rural funcionava como uma política compensatória?*

— Bom, durante o período em que as taxas eram subsidiadas, o crédito rural funcionou como mecanismo de compensação de custos da agricultura brasileira. A agricultura era penalizada pela política de substituição de importações, pela defasagem cambial, pelo controle de preços e tudo isso se compensava através do financiamento subsidiado. Tudo se compensava com o mecanismo de crédito rural que serviu, inclusive, para a sustentação de políticas de estabilização de renda no longo prazo, como é a política de preços mínimos.

■ *Qual foi o legado da política de crédito rural subsidiado?*

— O sistema de crédito rural produziu, inegavelmente, uma agricultura diversificada, sem mencionar a expansão da fronteira agrícola. Suspeito que isso se conseguiu a um custo social elevadíssimo e pode-se dizer que o crédito rural colaborou com uma partezinha, para não dizer outra coisa, do processo de concentração de renda no Brasil. Por outro lado, também gerou enormes distorções. Além da concentração de renda, foi responsável pela dependência perigosa que a agricultura passou a ter do governo. No entanto, é preciso reconhecer que isso não deixa de ser um reflexo da própria crise, da descapitalização do setor e dos controles de preço exercidos sobre a agricultura. Foi reflexo também da inflação que, como se sabe, atinge particularmente dois segmentos da sociedade, que são os trabalhadores e a agricultura. Isso porque a agricultura tem poucos mecanismos de convivência com a inflação, sobretudo diante desse processo de inflação elevada que vigorou nos últimos 15 anos.

■ *Como se pode corrigir o sistema de financiamento à agricultura?*

— A maneira de corrigir é gerar a consciência de que o modelo precisa mudar. Esse foi um trabalho iniciado pela Comissão de Financiamento da Produção (hoje Conab). Nós fizemos um grande seminário no Rio de Ja-

neiro, do qual participou a FGV. Naquela época — me lembro até que o Tito Ryff estava lá —, trouxemos gente de todo o mundo para mostrar como era o sistema de crédito rural em outras partes. É impressionante como esse trabalho produziu pouquíssimos resultados e até hoje, passados cerca de 15 anos, grande parte das lideranças do setor rural, particularmente a UDR, continua achando que a solução é a recriação do sistema de crédito rural que prevalecia naquela época. Faço ressalva à Sociedade Rural Brasileira e outras lideranças do setor que têm uma posição diferente, alinhada com a mudança.

Para consertar o sistema, é preciso coibir esse desejo de volta ao passado. Houve até um ministro da Agricultura que colocou isso como uma coisa do seu período. Ele se realizaria se conseguisse construir dois pilares dentro do Ministério da Agricultura: a restauração da conta de movimentos do Banco Central no Banco do Brasil e a equivalência em produto, outra praguinha que começou a nascer a partir de dois, três anos atrás.

■ *Qual a sua opinião sobre a equivalência-produto?*

— A equivalência-produto nada mais é do que uma demanda que nasce na agricultura com o objetivo de conviver com o processo inflacionário. É a indexação dos agricultores. Eu acho que os líderes modernos da agricultura não podem se deixar contaminar por esse vírus. Eu sou radicalmente contra essa história de equivalência-produto, e ela é tão interessante para os políticos que tem até candidato a governador usando isso como instrumento de campanha. É sinal de que dá voto. Ora, na verdade, estamos vivendo uma longa agonia desse processo, essa longa agonia que já dura 15 anos. Nesse período o governo usou de tudo para esticar a vida do instrumento: criou a correção monetária parcial nos empréstimos agrícolas, depois a correção monetária integral e, em seguida, passamos ao racionamento do crédito. É impressionante como todos esses processos de convivência com essa falência do sistema não conseguem convencer gente importante de que o sistema tem que ser reconstruído. Todos os anos ainda se espera que o governo baixe o pacote agrícola, dizendo quanto é que vai ter de crédito. As pressões são tão grandes que o governo agora cometeu um grande retrocesso nesse atual pacote agrícola. Tenho razões de sobra para ser contra a equivalência-produto e lamentei profundamente quando li todo esse pacote agrícola, porque a equipe econômica que está no Ministério da Fazenda busca mostrar que abraçou as teses de mercado, que se convenceu de que o modelo intervencionista se extinguiu, mas, de repente, eles voltam com o que tinha de pior nos pacotes agrícolas — a questão da equivalência-produto. O subsídio implícito desse pacote agrícola é imenso. Eu acho que foi um equívoco.

... passados cerca de 15 anos, grande parte das lideranças rurais continua achando que a solução é a recriação do sistema de crédito rural que prevalecia naquela época.

■ *Quais devem ser no futuro as prioridades de inversão do governo na agricultura?*

— Os recursos disponíveis no governo federal são escassos e devem ser aplicados em atividades mais nobres dentro da própria agricultura. É muito importante voltar a prestigiar a pesquisa agrícola, que anda à míngua de recursos. Isso é mais importante do que criar um mecanismo de equalização de juros que pode gerar R$1 bilhão de prejuízo, como é a estimativa mais recente do pacote agrícola. Será que isso é justo? Não é, até porque há um aspecto que vale realçar, e que permeia todo o processo, que é a limitação do crédito rural como instrumento de subsídio. Por suas limitações, o próprio sistema concentra o benefício nos agricultores que têm acesso ao banco, e esses são poucos. Além disso, o crédito tem um potencial enorme de distorção no processo alocativo e cria um clima de atitudes pró-ineficiência e assim por diante. Então, por todas as razões alocativas, sociais, distributivas, de eficiência, de integração competitiva da agricultura brasileira nos mercados mundiais, por tudo isso, não dá mais para prolongar essa agonia.

Acho que todos temos de nos convencer que os escassos recursos de que ainda dispõe o governo federal depois do vendaval da Constituição devem ser reservados a finalidades nobres: o financiamento ao agricultor de pequeno porte, que não tem acesso ao banco, e sobretudo o financiamento, que eu espero generoso, de atividades ligadas ao ensino, à pesquisa, à extensão rural, além de políticas de estabilização da renda do agricultor no longo prazo.

■ *Como a estabilidade econômica pode contribuir para a mudança do sistema?*

— Acho que agora, com o real e a perspectiva de uma estabilidade duradoura da economia e, ainda mais, com a possibilidade de se articular o apoio político para produzir as reformas que darão sustentação ao plano no médio e longo prazos, chegou a hora de mudar. Mudar para valer. Reconstruir um sistema de crédito rural no Brasil que não dependa ou dependa muito pouco do governo, como já estão querendo as lideranças autênticas da agricultura.

■ *Quais os fatores de mudança que estão no horizonte?*

— Tenho a sensação de que estamos no limiar da construção de um poderoso mercado de capitais no Brasil. Depois de várias tentativas artificiais, estamos indo para ele, o mercado que resultará da reforma da previdência social, com a geração dos poderosos investidores institucionais representados pelos fundos de pensão. Os fundos de pensão no Brasil hoje montam a US$345 bilhões, ou 8% do PIB. No Chile eles já representam 60% do PIB. Imaginemos que os fundos de pensão cheguem no Brasil, no espaço de 10 anos, à metade da proporção relativa que eles alcançaram no Chile. Estamos falando de um conjunto de investidores institucionais que disporia de um patrimônio da ordem de US$200 bilhões a serem investidos em papéis do mercado financeiro, incluindo os da agricultura. Essa é uma saída inevitável, porque o Brasil não tem ou-

tra saída, senão reformar sua previdência social, e a reforma da previdência social privilegiará o instrumento fundo de pensão para gerar não só aposentadorias condignas para o futuro, como fontes estáveis de financiamento da economia e também da agricultura. Na minha percepção, a reconstrução de um novo modelo de crédito rural terá que considerar algumas fontes, a principal delas o mercado de capitais.

■ *Que outros mecanismos podem ser desenvolvidos?*

— Tenho a impressão de que se deve explorar mais a idéia do incentivo fiscal, não o incentivo fiscal do passado, mas o incentivo fiscal moderno, destinado a fomentar a poupança na agricultura. Nesses estudos que fizemos no início da década de 80, examinamos o sistema australiano, que é o *income equalization deposit*, pelo qual o agricultor paga tanto menos imposto de renda quanto maior for sua taxa de poupança financeira. Isso é colocado num fundo, que na Austrália serve ao financiamento a longo prazo no Primary Industry Bank of Australia. Depois de longa discussão interna no governo brasileiro, essa idéia deu origem a um projeto de lei que foi para o Congresso Nacional criando a caderneta de poupança incentivada, vinculada ao imposto de renda. Infelizmente, esse projeto esbarrou no Congresso em visões corporativistas e antigas do crédito rural, mas acabou se transformando em lei no governo Collor. Há pouco me disseram que foi uma lei que não pegou. Ela foi regulamentada de tal maneira que não nasceu o sistema. Eu acho que é hora de revisitar esse tema e verificar a possibilidade de reativar a idéia da caderneta incentivada via imposto de renda. Tenho a impressão de que a própria estabilidade econômica vai desempenhar importante papel na geração do novo modelo de crédito rural para a agricultura.

Acho que o sistema financeiro deve ser uma área a se engajar na agricultura não mais de forma compulsória — esse é outro equívoco que temos que corrigir. Acho que temos que pensar alto nesse ponto, pensar em quais seriam os mecanismos de financiamento da agricultura que poderiam nascer no mercado de capitais vitalizados pela reforma da previdência social.

■ *Não seria indispensável o investimento do governo em atividades como a irrigação?*

— Deixa eu citar aqui uma experiência minha. Em 1984 eu fui com um grupo de governadores do Nordeste e outros funcionários do governo ao Oeste americano para visitar projetos de irrigação. Voltei de lá deprimido, porque sentia que tínhamos condições de fazer algo muito parecido e não podíamos, exatamente pelas distorções de nosso sistema. Mas me chamaram a atenção duas coisas: primeiro, que o distrito de água lá no Oeste americano é uma cooperativa de agricultores. Os distritos de água aqui são gerenciados por funcionários públicos que levam 50 anos e não conseguem emancipar os participantes. Segundo, que o governo não financia esse tipo de atividade lá. Só a Califórnia, naquela época, irrigava 4,5 milhões de hectares — quatro vezes a área irrigada do Brasil nos idos de 1984. Na agricultura irrigada dos EUA, o governo fornece os aquedutos e os canais centrais, e as partes de irrigação em cada distrito foram financiadas nos mercados de capitais. Cada distrito daqueles lançou papéis de 25 anos que foram adquiridos com algum incentivo fiscal e isso financiou os projetos de irrigação, sem nenhuma dependência do governo, apenas com o trabalho de orientação do Bureau of Reclamation, que foi o órgão orientador de todo aquele processo de irrigação impressionante do Oeste americano, envolvendo 17 estados da região.

... estamos falando de um conjunto de investidores institucionais que disporia de um patrimônio de U$S200 bilhões a serem investidos em papéis do mercado financeiro, incluindo os da agricultura.

■ *O senhor é otimista com relação à possibilidade de a agricultura se tornar independente do financiamento oficial?*

— Tenho esperança de que vamos reconstruir ou construir um modelo novo de crédito rural no Brasil e isso será um passo fundamental para a recriação ou o revigoramento de outros instrumentos de política agrícola no país. O Brasil está mudando. A agricultura moderna no Brasil é aquela que não depende do crédito rural. Basta ver que com apenas 20% das ofertas de crédito rural oficial de 10 anos atrás o Brasil vem produzindo grandes safras. O setor privado encontrou maneiras de se autofinanciar com os fornecedores de insumo, com a agroindústria, com os bancos que pré-financiam a exportação. Estamos vendo surgir no Brasil um agribusiness vigoroso, competitivo, que será um elemento adicional de estímulo não só ao crescimento da agricultura, mas à criação de mecanismos saudáveis, permanentes, não-oficiais de financiamento. E por que não dizer, a visão moderna dos modernos líderes da agricultura. Há um trabalho intenso a fazer ainda dentro do governo e no Congresso Nacional, mas tenho a impressão de que essa onda de modernização crescente vai terminar se impondo na agricultura. Já vemos sinais disso: um segmento moderno, competitivo, que se financia sem sobressaltos, sem precisar pedir a políticos, num sistema competitivo dentro do próprio setor privado, com um mínimo de dependência, de preferência nenhuma do governo federal. Estou convencido de que estamos nessa direção.

■ *Neste setor de agricultura mais comercial como é que o senhor vê hoje o papel das bolsas de mercadorias?*

— Na minha percepção, as bolsas não têm se expandido no Brasil. Acho que há uma razão básica — a instabilidade macroeconômica que tem caracterizado os últimos 15 anos. É muito difícil operar futuros em commodities num regime instável de políticas de câmbio erráticas como tem sido o caso brasileiro. Em segundo lugar, a tributação. A maneira como o ICMS incide nas transações de bolsa de mercadorias, o grande potencial de sonegação que ainda persiste, a existência de alíquotas interestaduais diferenciadas, tudo isso dificulta muito o funcionamento das bolsas de mercadorias. Em terceiro lugar, o governo ainda não despertou para as vantagens das bolsas, mesmo porque até bem pouco tempo o governo cumpria a função das bolsas de

mercadorias, com sua generosa política de preços mínimos, que comprava e financiava sem limites. Hoje, com estabilidade e com a percepção crescente de que o modelo tem que ser reconstruído, minha sensação é de que as operações em bolsa vão se expandir. Creio que não seria interessante para o Brasil se integrar mais nas bolsas internacionais, e sim fortalecer uma bolsa nacional; acho que há espaço na agricultura brasileira, na economia brasileira, para a existência de uma bolsa brasileira. O Brasil hoje é um dos países mais adiantados, senão o mais adiantado dos países em desenvolvimento em mercados futuros de toda natureza. É isso que tem permitido a criação de um mercado interbancário crescentemente sofisticado e a sofisticação também crescente dos mercados de derivativos no Brasil. Portanto, temos nível de sofisticação, profissionalismo e capacidade técnica para desenvolver uma bolsa de futuros no Brasil. O papel dela é atuar como sinalizadora de preços e como instrumento de *hedge*, além de permitir um conforto maior para os bancos no financiamento da atividade agrícola.

Em resumo, acho que o setor rural brasileiro, ao invés de ficar tentando reconstruir o mecanismo antigo, deve exercer o *lobby*, no bom sentido, sobre os governos estaduais para que eles busquem uma tributação adequada para a agricultura, especialmente para viabilizar os mercados futuros. Em certa ocasião, demos algumas sugestões à Bolsa de Mercadorias & Futuros para a criação de um crédito que funcionaria como prêmio à realização de operações na BM&F. Quando o contrato fosse liquidado no físico, o adquirente teria um crédito presumido que seria um prêmio, e provamos que, através desse mecanismo, seria possível, inclusive, reduzir o potencial de sonegação.

Tenho a impressão de que, da mesma forma que está havendo a integração das bolsas de mercadorias no Mercosul, vai ocorrer um movimento de integração das operações de futuros de commodities. Pensando alto é até possível que as operações de futuros sejam centralizadas no Brasil, por que não em São Paulo?

■ *O que pode ser feito em relação ao pequeno produtor?*

— Quanto ao pequeno produtor, vi um artigo outro dia, criticando o programa do Fernando Henrique, não me lembro de quem, mas é um artigo com o qual concordo porque mostra que o programa do Fernando Henrique apresenta um dualismo inexistente na agricultura brasileira. De um lado, uma agricultura atrasadíssima e do outro uma agricultura modernísima. Não, eu acho que não há esse dualismo na agricultura brasileira e que as políticas agrícolas têm que levar em conta os vários segmentos que compõem nossa agricultura. Há segmentos que já se modernizaram do tipo laranja, soja, avicultura, cafeicultura, fruticultura, inclusive no Nordeste. Hoje o Nordeste fez a primeira exportação de aspargos para a Europa, de 50t, é um sinal de que há saída para a região nordestina, especialmente na agricultura e na agricultura intensiva de capital, como é o caso da fruticultura e dos hortigranjeiros. Acho que tem que haver campo para esses segmentos. No caso do pequeno produtor, tenho a impressão de que durante algum tempo a política deverá ter caráter assistencial e social. Isso existe em qualquer lugar. Se você chegar hoje nos EUA, verá uma instituição conhecida como Farmer's Home Administration (FrHA), que cuida exatamente dos segmentos menos favorecidos da agricultura americana. Para o pequeno agricultor o que conta mesmo é o orçamento da União, e creio que ainda durante muito tempo, especialmente na região nordestina.

Acho que é hora de revisitar esse tema e verificar a possibilidade de reativar a idéia da caderneta incentivada via imposto de renda.

■ *Qual o papel do Banco do Brasil no novo modelo?*

— O Banco do Brasil tem um papel inegável nesse novo modelo. Ninguém pode jogar fora a experiência secular do Banco do Brasil na agricultura. Nem a capilaridade proporcionada por sua rede de agências para a disseminação do crédito rural, e até uma certa mística que se criou em torno do Banco do Brasil sobre seu papel no financiamento da agricultura. A caderneta de poupança rural (a caderneta verde) foi uma das compensações do Banco do Brasil pela perda da conta de movimento. Não fosse esse instrumento, a situação do financiamento da agricultura teria sido caótica após 1986/87, quando o sistema do crédito subsidiado entrou em colapso. O Banco do Brasil continuou sendo um importante financiador da agricultura. É claro que tem que rever uma série de práticas operacionais. Seu papel inclusive pode ser inovador. Exemplo disso é a cédula de produto rural, criada pelo banco.

■ *O senhor acredita no sucesso da cédula de produto rural do Banco do Brasil e de outros mecanismos semelhantes que estão surgindo por iniciativa do setor privado?*

— Acho que a cédula é um mecanismo engenhoso e que agora tem campo para colocação: primeiro nos fundos de commodities e, mais à frente, no novo mercado de capitais. Ela pode exercer o papel que o *warrant* nunca conseguiu exercer no Brasil. Enfim, eu não conheço a fundo como funciona a cedula. Andei examinando a idéia no seu início, mas o importante é que é uma demonstração de que é possível criar um instrumento de dívida para financiar a agricultura, com sua colocação a custos competitivos no mercado financeiro e de capitais. É uma demonstração de que a agricultura pode gerar dentro de si própria, em associação com sistemas financeiros e organizações como os mercados futuros, fontes estáveis de financiamento a custos compatíveis. É claro que os custos são altos hoje para todo mundo, mas estamos numa fase de transição. Qualquer pessoa de bom senso sabe que as taxas de juros praticadas hoje no Brasil se justificam neste momento particular da vida nacional. Elas não podem ser uma coisa permanente.