Medidas recentes reduzem efeitos, não causas dos problemas agrícolas

As recentes medidas de saneamento financeiro da agricultura aliviam alguns efeitos das políticas erradas adotadas no passado, principalmente os problemas de descapitalização do setor. Mas estão longe de atacar os problemas das políticas setoriais e eliminar as reais causas do empobrecimento da agricultura.

Melhorias substanciais nos financiamentos rurais

A principal medida tomada pelo governo para o saneamento das finanças do setor rural é a securitização da dívida rural, que acabou saindo e deve produzir efeito de grande alcance e notável importância para a agricultura.[1] Foi acordada a securitização com um limite de R$200 mil por mutuário devedor. Dos saldos consolidados de operações originárias de crédito rural, serão feitas deduções de encargos adicionais de inadimplência e demais encargos não-previstos para a situação de normalidade da operação e crédito. Por outras palavras, os montantes dos débitos pendentes serão reduzidos, com as referidas deduções de encargos adicionais de inadimplência. O que exceder o valor de R$200 mil será negociado com o banco, sendo a dívida repactuada para pagamento posterior. O valor securitizado será utilizado para amortizar as prestações iniciais. Serão incluídas nesta categoria de composição das dívidas todas as operações da espécie no sistema financeiro rural (inclusive bancos privados).

Este sistema poderá atingir uma meta de atendimento de 70% das dívidas pendentes e 90% dos produtores devedores, o que permitiria alcançar cerca de 252 mil produtores (de acordo com as estimativas do Banco do Brasil). Uma vez aprovado o voto que propõe a prorrogação automática dos débitos para 2 de janeiro de 1996, os produtores poderão, ainda nesta safra, tomar crédito, evitando-se que os procedimentos de apuração e composição das dívidas levem mais 60 dias, o que poria os produtores fora do alcance do custeio da atual safra 1995/96.

A segunda medida são as operações com a cédula de produto rural (CPR), que montam a R$13 milhões, com o fechamento de 107 negócios e a venda antecipada de 91 mil toneladas de soja. As operações no Centro-Oeste, em algumas áreas mais distantes, estão sendo feitas por valores acima dos preços mínimos de garantia do governo. A princípio em escala piloto e de teste, tais operações deslancharam e atingem um volume promissor. Esta modalidade de financiamento irá crescer no futuro com a experiência dos produtores e dos compradores.

As CPR são um novo alento. As medidas de refinanciamento das dívidas aliviaram muito o setor. Mas, na verdade, neste último caso, foram atacadas mais as conseqüências dos erros de política agrícola, não tanto as causas da descapitalização do setor produtivo primário. Antes de discutir as necessidades de definições permanentes na política agrícola, convém abordar um pouco o preço que foi pago pela crise de liquidez e pela queda de preços na safra 1994/95, com relação ao plantio da nova safra 1995/96.

As perspectivas para a próxima safra não são tão favoráveis

As primeiras estimativas de área plantada da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) não confirmam as expectativas mais pessimistas. Ainda assim, as previsões de redução de área são muito elevadas. De acordo com essas primeiras estimativas (limites máximos de queda de área a ser plantada), a área de algodão diminuiu 11,6%, a de arroz 8,4%, a de feijão 10,1% (1ª safra), a de milho 7,9% e a de soja 10,7%. A área total destes cultivos apresentou redução de 9,5%. Sondagens realizadas pela equipe de *Agroanalysis* sugerem que os limites máximos de queda da área estimados pela Conab devem ser confirmados em razão dos seguintes fatores: a) atraso na solução da dívida agrícola com a securitização; b) reduzida disponibilidade de insumos (fertilizantes); c) atraso nas decisões de concessão de crédito (que virtualmente desapareceu); d) atraso na solução do parcelamento dos débitos de custeio da safra 1994/95; e) elevados juros no crédito de custeio, para empréstimos superiores a R$150 mil (parte complementar).

Esses níveis de redução das áreas de cultivo representam um fato novo na tendência do comportamento recente das safras brasileiras. Há muito tempo não se observa um comportamento tão desfavorável para o conjunto da produção dos principais cultivos.

[1] Acerca deste ponto, discutimos a necessidade do refinanciamento da dívida a juros compatíveis, como uma saída para o problema da maior crise rural dos tempos recentes (ver *Agroanalysis*, *15* (6), jun. 1995). Apesar desta solução não ter sido aceita como possível àquela época, deveria ter sido antecipada, pois era a solução natural.

Com as estimativas de produtividade da Conab, baseadas em uma média dos últimos cinco anos, tomando-se ainda os limites superiores das quedas de área, a produção deverá ser 5,8% menor no caso do algodão, 8,5% no caso do arroz, 10,8% no do milho e 10,4% no da soja. Somente no caso do feijão (1ª safra) está previsto um aumento de produção, da ordem de 3,1%.

Com relação ao algodão, surpreendem as estimativas de queda de área de 20% na região Sudeste, de 12% na região Sul e uma queda global no Centro-Sul da ordem de 11,6%. Esta cultura vem apresentado quedas acentuadas de área desde a abertura comercial que permitiu a internalização de importações com subsídios.

Na lavoura do arroz, no Rio Grande do Sul, a redução esperada de área poderá atingir 15%. Na região Sul como um todo, a queda esperada é de 12,5%. Na região Sudeste, ela é mais acentuada, atingindo estimativamente 15,4%. Estas quedas de área sem dúvida não serão compensadas, pelo incremento de área de 3,3% previsto para o Centro-Oeste. A área global no Centro-Sul poderá ter uma queda estimada em 8,4%.

No milho, a maior queda é na região Sudeste, com 11,4%, seguida da região Sul com 6,6% e, finalmente, da região Centro-Oeste, com uma queda prospectiva de 6,4%. O maior estado produtor, o Paraná, deverá apresentar uma queda de área de 10%, segundo os dados da Conab.

O governo dispõe de estoques, em EGF e AGF, de 5,1 milhões de toneladas de arroz, 10,8 milhões de toneladas de milho, 2,6 milhões de toneladas de soja e 125,8 mil toneladas de feijão. De acordo com as estimativas do mercado, a venda do arroz atingirá no máximo 2 milhões de toneladas até a nova safra (sobrando, para o próximo ano, 3,1 milhões de toneladas em estoque). No caso do milho, das 10,8 milhões de toneladas em estoques públicos, as vendas não atingirão 3 milhões de toneladas, sobrando para a próxima safra 7,8 milhões de toneladas. Não fossem estas reservas, o quadro de suprimento no Brasil estaria seriamente ameaçado. O Brasil depende virtualmente de uma evolução favorável do clima para não haver uma ameaça à estabilidade do real.

As reais causas da crise da agricultura permanecem sem solução

As causas da crise por que passou a agricultura são características. Em primeiro lugar, falta uma sintonia entre a administração das tarifas e a administração dos instrumentos de política setorial. Reconheceu-se, por ocasião da fixação de preços mínimos (proposta da equipe técnica do governo), que seria necessário um conjunto de medidas nas áreas de tarifas. No caso do algodão, essas medidas incluiriam a redução dos prazos de financiamento das importações (hoje com prazo em aberto) para 30 dias e o estabelecimento imediato da alíquota da tarifa externa comum, de 6%, já na próxima safra; para o arroz, a manutenção da alíquota de 20% até julho de 1996 e a manutenção do pagamento à vista das importações; para o feijão, o retorno da alíquota de 10%, após o início da primeira safra (1º de dezembro de 1995); para o milho, a manutenção do pagamento à vista das importações para a região Centro-Sul. Apesar de propostas, estas medidas não foram adotadas — como, aliás, previmos, no último número de *Agroanalysis* . O que se faz com os dispendiosos instrumentos de política setorial, com o crédito rural, com os empréstimos de custeio e EGF, com as AGF, se desfaz com as políticas de tarifas.

Mais grave ainda: o Brasil tem praticado reduções tarifárias de alimentos. No Decreto nº 1.453, de 11 de abril de 1995, as tarifas do milho foram zeradas (quando o país colhia a maior safra de milho de sua história), e no Decreto nº 1.471, de 27 de abril de 1995, as tarifas de carne bovina e de outros produtos agrícolas foram reduzidas para 2%. O argumento alegado — quando da edição dos decretos que diminuíram as tarifas de produtos agrícolas — foi a necessidade (não inteiramente comprovada) de importação, para proteger os programas de estabilização. Não se pode fazer isso. Os instrumentos de comércio que restaram, na Rodada Uruguai, foram somente as tarifas. Reduzi-las de modo drástico pode ser um grave equívoco.

As medidas de refinanciamento das dívidas aliviaram muito o setor. Mas, na verdade, foram atacadas mais as conseqüências dos erros de política agrícola, não tanto as causas da descapitalização do setor produtivo primário.

Em segundo lugar, não foi, até hoje, equacionado o problema das importações de produtos agrícolas com subsídios. A aplicação de direitos compensatórios, desde a edição da Resolução do Concex de 1989 (Resolução nº 155), que já previa os danos causados por estas importações nos mercados brasileiros, permaneceu seguramente como a maior letra morta da política agrícola brasileira. Há seis anos que estas importações sofrem petições, investigações, provas cabais de danos ao setor produtor nacional, em todos os produtos mais importantes, sem que nenhum direito tenha sido imposto, em termos definitivos.

Em terceiro lugar, estão as assimetrias tributárias no Mercosul. As discriminações tributárias setoriais constituem distorções que afetam preços e sinais de

mercado, e que comprometem a eficiência dos mercados e dos setores agroindustriais na alocação de recursos. Devem ser eliminadas, porquanto impedem o uso eficiente dos recursos produtivos e a busca de atividades que possam compensar as perdas em setores menos competitivos. Estão nesta categoria as políticas tributárias internas (não harmonizadas até agora, e com grandes assimetrias). A Argentina e o Uruguai já fizeram reformas tributárias profundas, a partir de 1992. No Brasil, a situação continua exatamente onde sempre esteve.

Em quarto lugar, permanece ainda um forte viés antiexportação no setor de produtos agrícolas no Brasil. O câmbio é o maior de todos os vieses, agravado pela permanência dos impostos de exportação. Na Argentina, a sobrevalorização cambial foi compensada, para o setor agrícola, com uma combinação da eliminação das *retenciones* (impostos à exportação), da elevação da taxa de estatística para 10% e do estabelecimento do *reintegro* (indenização dos tributos pagos no setor interno, no momento das exportações).

No caso do algodão, surpreendem as estimativas de queda de área de 20% na região Sudeste, de 12% na região Sul e uma queda global no Centro-Sul da ordem de 11,6%. Esta cultura vem apresentado quedas acentuadas de área desde a abertura comercial que permitiu a internalização de importações com subsídios.

Em quinto lugar, há o problema da tarifa externa comum (TEC). Na prática, a TEC contém uma forma de discriminação setorial em termos da utilização de uma política tarifária diferente para produtos agrícolas *vis-à-vis* produtos não-agrícolas e para produtos agrícolas *vis-à-vis* insumos usados nas explorações agrícolas. Como conseqüência, esta discriminação resultou em uma proteção efetiva maior para produtos industriais em relação aos produtos agrícolas. A TEC utilizou o critério de escalada tarifária de acordo com o valor adicionado. Este tipo de discriminação, em um regime de abertura, afeta negativamente a alocação de recursos e a eficiência da competição da agricultura. O viés protecionista do capital e do emprego na indústria contrasta com a desproteção do emprego rural e dos investimentos na agricultura. A TEC não corrigiu a distorção secular dos regimes tarifários brasileiros.

Assim, em uma economia aberta, não se pode proteger em excesso os insumos e desproteger os produtos, porquanto, neste caso, a médio prazo, a produção tende a uma redução inteiramente desnecessária. Perde também a indústria de insumos, que depende da demanda do setor produtor. Dentro de um conceito de agribusiness, não se pode discriminar o setor de produção *in natura*; portanto, não há que conferir proteção ao produto processado e estimular a importação de commodities. Discriminação e subsídios são distorções desnecessárias que caracterizam uma política equivocada. Em uma economia aberta, a tarifa tem que ser neutra em relação à proteção efetiva. Senão a abertura se torna um pesadelo para quem quer competir na economia. Não se justifica gravar produtos de exportação com proteção efetiva insuficiente (em relação a outros setores da economia) ou negativa, sobretudo na presença de concorrência desleal nos mercados internos, causada por importações subsidiadas: a combinação de ambos os fatores pode ser enormemente prejudicial à agricultura.

Vale assinalar, contudo, que os presidentes dos países do Mercosul haviam acordado, anteriormente, um tratamento especial para os produtos agrícolas, conforme expresso, como mandato negociador, no "Comunicado de los Presidentes del Mercosur", de 29 de dezembro de 1992. No seu parágrafo 7 determinou-se:

"§ 7. Los Presidentes decidieron que, a partir de junio de 1993, conforme a lo previsto en el Cronograma de Las Leñas, estén definidos niveles de arancel externo común entre 0 y 20%. Serán permitidas alícuotas diferentes hasta un máximo del 35% para una lista reducida de productos, entendiéndose que esa alícuota deberá reducirse a un máximo de 20% en un plazo no superior a seis años a partir del 1 de enero de 1995. ...Un régimen especial arancelario será aplicable a la importación por los países del Mercosur, de productos subsidiados por terceros países, teniéndose en cuenta los resultados de la Ronda Uruguay. Este régimen especial será definido en la primera reunión del Grupo Mercado Común posterior a la conclusión de la Ronda Uruguay."

O mandato negociador foi sumariamente descumprido, porquanto as alíquotas para produtos agrícolas no Brasil foram enquadradas dentro de critérios gerais da TEC, que não são suficientes para compensar as exportações com subsídios para o maior país importador da região. O que foi acertado pelos presidentes não foi cumprido pelos negociadores.

Em sexto e último lugar, falta uma solução permanente para a questão da taxa de juros do crédito rural, como um todo, assim como falta uma solução sustentável para o próprio financiamento rural. A falta de definição de fontes e os encargos financeiros foram os grandes responsáveis, ao lado do impasse da TR e da derrubada do veto do presidente Itamar Franco, pela crise de liquidez na agricultura que derrubou os preços de forma sem precedentes.

Estas são as causas da crise da agricultura, que até agora não foram devidamente equacionadas. A equipe econômica do governo deverá, afastados os problemas de curto prazo, debruçar-se sobre a política do futuro, de forma definitiva.

MAURO DE REZENDE LOPES