

# Política agrícola

## A reforma necessária

Pedro Abel Vieira<sup>1</sup>  
Antônio Márcio Buainain<sup>2</sup>

Em junho, o governo federal anunciou o Plano Safra 2018/2019<sup>3</sup>. Foram disponibilizados R\$ 194,4 bilhões para a agricultura empresarial e R\$ 31 bilhões para a agricultura familiar, volume 3% maior do que o do período anterior. Além disso, mais do que dobrou o valor destinado ao seguro rural, que alcança a cifra de R\$ 1 bilhão. Entre as principais novidades desta edição do plano, destaca-se a priorização dos pequenos e médios produtores – os pequenos vão poder usar recursos do Plano Safra para construir ou reformar suas casas.

Embora haja uma mudança em favor da gestão do risco agrícola, mais uma vez a política agrícola do Brasil está calcada no crédito. A política de crédito rural, principal pilar de apoio aos produtores rurais, tem sido objeto de questionamentos, acompanhados de medidas de ajustes nas condições de financiamento, relacionados principalmente às taxas de juros, em decorrência de limitações no *funding* e de restrições do orçamento público. Um dos problemas relacionados ao crédito rural consiste na tendência declinante dos recursos oriundos dos depósitos à vista, a partir do fim de 2013, e da Poupança Rural, a partir do início de

2016, os quais são obrigatoriamente destinados ao crédito rural. Outro problema é o fato de os recursos do BNDES, e parte dos recursos da Poupança Rural, serem objeto de equalização de taxas de juros pelo Tesouro Nacional, o que implica a transferência de recursos públicos ao BNDES, aos bancos públicos federais e aos bancos cooperativos, únicos beneficiários da medida, no equivalente à diferença entre as taxas de juros do crédito rural e a taxa Selic, ou taxa TJLP no caso do BNDES, acrescidas dos respectivos custos administrativos e tributários, definidos pelo próprio Tesouro.

[...] a agricultura brasileira dependerá, cada vez mais, de fontes de financiamento rural alternativas, minimizando assim a participação de recursos públicos e das mencionadas exigibilidades impostas aos agentes financeiros.

O crescimento das contratações de crédito rural, superior à expansão da poupança rural e dos depósitos à vista nos bancos comerciais, e a contenção do orçamento do Tesouro Nacional, decorrentes das restrições fiscais, revelam que em futuro próximo a agricultura brasileira dependerá, cada vez mais, de fontes de financiamento rural alternativas, minimizando assim a participação de recursos públicos e das mencionadas exigibilidades impostas aos agentes financeiros. Nesse sentido, a legislação dos títulos do agronegócio, criada em 2004, foi

<sup>1</sup> Pesquisador da Embrapa. E-mail: pedroabelvieira@gmail.com

<sup>2</sup> Professor do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: buainain@gmail.com

<sup>3</sup> Plano Agrícola e Pecuário 2018/2019. Brasília: Mapa, 2018.

revista para ampliar a captação de recursos livres no mercado interno de capitais e de investidores estrangeiros. A partir de julho de 2015, os agentes financeiros foram obrigados a destinar, para o crédito rural, 35% do valor de suas emissões de Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs).

Os principais agentes do financiamento agropecuário são: i) os bancos públicos e privados, que integram o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), abrangendo bancos comerciais, cooperativas de crédito e o BNDES; e ii) as empresas privadas inseridas nos sistemas agroindustriais, como as produtoras de insumos, processadoras e *traders*. Do ponto de vista estratégico, diversos fatores contribuem para explicar a presença e relevância da fonte de financiamento representada pelos agentes não financeiros, compostos por empresas dos sistemas agroindustriais. Estes focam seus esforços em diminuir ou eliminar os riscos relacionados ao suprimento de matéria-prima, criando uma interdependência com o produtor, relação que, por sua vez, aumenta a probabilidade de continuação contratual nas próximas safras. Tal estrutura de financiamento resulta na divisão de riscos entre o credor e o tomador, o que é atrativo para ambas as partes. Nos Estados Unidos, a participação de tais agentes na agricultura é substancial (mais de 20%) e vem crescendo desde a década de 1990.

São inúmeros os motivos para o Brasil rever sua política de crédito rural. Embora o desempenho da agricultura brasileira destoe do conjunto da economia, que vive há anos situação de estagnação e crise, ela está na mesma encruzilhada que os demais setores e enfrenta desafios e riscos, cuja maneira de encará-los certamente será determinante do sucesso nos próximos anos. Sustentabilidade, no sentido abrangente, talvez seja a melhor palavra para representar as várias dimensões dos desafios econômicos, ambientais, sociais e tecnológicos que temos pela frente.

Nessa encruzilhada, cabe ao Estado contribuir para o aperfeiçoamento institucional e para a criação de condições sistêmicas e ambiente adequado para o desenvolvimento do setor. Em

particular, a política agrícola deveria: i) assegurar o apoio básico para que os produtores rurais possam fazer os investimentos necessários para manter a competitividade e a trajetória de ajustes conforme as exigências institucionais e de mercado, presentes e futuras; e ii) proteger dos riscos específicos associados à produção agropecuária, notadamente aqueles derivados das condições climáticas e da elevada volatilidade dos mercados. No passado, a intervenção do Estado se materializou em financiamentos generosos, com elevados subsídios, que contribuíram para a transformação estrutural da agricultura, mas geraram também muitas distorções econômicas, ambientais e sociais que hoje não seriam aceitáveis. Essa cultura da subvenção ainda persiste, tanto no crédito rural quanto na agenda política do setor, concentrada em renegociações de dívidas, isenções de tributos e medidas compensatórias com elevado custo para o Tesouro. O fato é que, independentemente da validade de muitas das demandas, o Estado brasileiro já não tem condições de apoiar e financiar a agricultura nos termos do passado, o que suscita duas questões fundamentais: quem financiará o setor agrícola e qual seria o papel do financiamento público?

Estima-se que hoje a agricultura brasileira esteja sendo financiada, em partes iguais, pelos produtores rurais, com recursos próprios, pelos agentes financeiros e pelos fornecedores de insumos e empresas comerciais em associação com as *trading*s. Diante das dificuldades fiscais do País e da reconhecida insustentabilidade do modelo atual de financiamento público, baseado nas exigibilidades impostas aos agentes financeiros e com elevado custo para o Tesouro, a participação do governo tende a cair, e o financiamento da agricultura dependerá, cada vez mais, da poupança dos próprios produtores e do financiamento via mercado, bancário ou da cadeia produtiva. A capacidade de financiamento dos produtores depende, diretamente, da renda líquida das safras anteriores, que na ausência de mecanismos adequados de gestão de risco tem sofrido grandes oscilações. Já o financiamento privado, historicamente travado pelo nível da taxa de juros de mercado e por

um marco regulatório e institucional anacrônico, também depende da capacidade de pagamento dos produtores, diretamente associada à renda líquida e às garantias reais. Com a redução da taxa de juro, já é possível antever que os principais obstáculos serão os entraves regulatórios e a elevada exposição dos agricultores aos riscos.

É impossível eliminar o risco da atividade agropecuária, mas é possível tanto reduzi-lo quanto mitigar seus impactos negativos. A construção de um Sistema de Gestão Integrada de Risco Agropecuário – hoje um objetivo explícito prioritário do Ministério da Agricultura – é, portanto, condição necessária para a sustentabilidade tanto do autofinanciamento como do financiamento privado e passa necessariamente pela ação coerente do Estado regulador e pelo uso de recursos públicos subvencionados para viabilizar o seguro rural, cujo custo-benefício é reconhecidamente favorável à sociedade. Entretanto, a despeito das intenções de elevar a subvenção para R\$ 1 bilhão, o exame da Lei de Diretrizes Orçamentárias indica que no curto prazo essa meta é irrealista e que sua viabilidade precisará ser construída, politicamente, tendo como base a revisão global da política agrícola para reduzir as subvenções embutidas no financiamento em geral e no tratamento dos passivos tributários e abrir espaço para a realocação dos recursos onde são de realmente necessários. Reconhece-se que o “desmame”, para usar as palavras da Ministra Tereza Cristina, não pode ser feito do dia para a noite, sob pena de desorganizar um dos poucos segmentos que está funcionando bem no Brasil. Mas a reforma da política tam-

É impossível eliminar o risco da atividade agropecuária, mas é possível tanto reduzi-lo quanto mitigar seus impactos negativos.

pouco pode ser adiada, sob nenhum pretexto, e o trabalho exigirá avaliações técnicas objetivas e uma base política consistente para aprová-la e implementá-la.

À medida que os recursos públicos se tornam mais escassos e os desafios mais complexos, os recursos tornam-se mais nobres e deixa de fazer sentido usá-los para apoiar a produção corrente, que poderia ser financiada pelo setor privado. É preciso abrir espaço para realocá-los onde são mais estratégicos, essenciais e indispensáveis. Nesse contexto, o financiamento da agricultura brasileira deverá, cada vez mais, ser feito pelo setor privado. Mas cabe ao Estado criar as condições para que o setor privado lidere o financiamento do agronegócio em geral e apoiar o segmento mais fragilizado da agricultura familiar – seja com investimentos que os viabilizem como produtores, seja com políticas públicas de natureza social. Finalmente, é preciso financiar a adequação da agricultura brasileira às exigências institucionais e dos mercados, e sua transição para a Economia Verde, assegurando recursos complementares para expandir a agricultura de baixo carbono, para que os produtores possam atender às avançadas regras definidas pelo Código Florestal<sup>4</sup> e para pagar pelo menos parte dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela agricultura e que são cada vez mais necessários para garantir não apenas a segurança alimentar, mas também a água e a energia necessárias para o desenvolvimento e bem-estar e para reduzir os eventos climáticos, cada vez mais catastróficos.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 maio 2012. Seção 1, p.1-8.