

II.

Crédito Rural: Uma Nota Adicional

Guilherme L. S. Dias
Paulo T. P. L. Soares(*)

1 INTRODUÇÃO

A preocupação básica desta nota é com a integração de análises da política agrícola recente (particularmente o crédito rural) com análises de conjuntura da economia brasileira como um todo.

Argumentamos que o crédito rural evoluiu de maneira consistente com o processo de especulação financeira em toda a economia e que à exceção de dois anos, ao invés de acelerar, simplesmente acompanhou o crescimento do total de empréstimos ao setor privado. A preocupação exagerada com o crédito rural subsidiado pode levar à tentativa de reduzir a expansão creditícia às custas apenas do setor rural com repercussões sobre o crescimento do produto agrícola e sérios efeitos redistributivos. Além do mais, transformações estruturais como a formação de empresas agroindustriais, assalariamento da mão-de-obra e adoção de insumos modernos, podem justificar um crescimento acentuado das necessidades de capital de giro em relação ao produto agrícola.

Chamamos à atenção para o fato de que o tamanho do setor rural e sua natureza de produto primário, faz com que a política para ele definida deva ser feita em função daquela pertinente ao setor não rural. Daí que a simples substituição do crédito subsidiado por melhores preços não pode ser uma medida isolada.

(*) Os autores são pesquisadores da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Mesmo porque, por exemplo, o crédito subsidiado para comercialização concedido ao produtor, contra a apresentação do produto assemelha-se a um subsídio no preço do produto. Desta forma ele não está sujeito a uma das principais críticas à concessão de crédito subsidiado, qual seja, a da possibilidade de transferência de recursos.

2. CARACTERÍSTICAS DA CONJUNTURA ATUAL

O crédito rural subsidiado tem recebido uma atenção especial nos últimos anos. O seu crescimento é considerado exagerado porque o saldo dos empréstimos já atinge uma porcentagem crescente e elevada do valor da produção agrícola. As explicações para este fato estão baseadas no alto subsídio da taxa de juros, o que torna sua demanda quase infinita. Na ausência de mecanismos eficientes de racionamento, sua expansão é acelerada e as distorções na sua distribuição também seriam grandes. Existem estudos apontando sistematicamente para a concentração dos empréstimos nas mãos dos grandes tomadores⁽¹⁾, ineficiência na alocação dos empréstimos para investimentos capital-intensivos e um elevado vazamento destes empréstimos para aplicações de capital fixo e financeiro em outros setores.

Esta ênfase, para nós exagerada, nos fatores alocativos do crédito rural parecem ter afastado a atenção dos analistas de alguns aspectos recentes da economia brasileira muito relevantes para a formulação de políticas alternativas para o setor rural.

O primeiro deles é que toda a nossa economia convergiu para um imenso processo de especulação financeira. O nosso mercado de capitais privado, depois de sucessivas alterações institucionais, financia essencialmente operações de curto e médio prazo, onde os riscos do processo inflacionário podem ser acomodados com um sistema de correção monetária *a priori*⁽²⁾.

(1) Vejam-se os trabalhos de João Sayad — «Crédito Rural no Brasil: Avaliação e Críticas», Relatório de Pesquisa, mimeo., FIPE, 1976 e «Planejamento, Crédito e Distribuição de Renda», in *Revista Estudos Econômicos*, Volume 7, Número 3, 1977.

(2) O trabalho de Adroaldo Moura da Silva — «Evolução Recente da Economia Brasileira», Relatório de Pesquisa, mimeo., FIPE, 1978.

Os investimentos em capital fixo de longo prazo são subsidiados em todos os setores e não apenas na agricultura. Entre incentivos fiscais, correção monetária limitada e juros diretamente controlados e limitados, o volume de subsídios é elevado. Este mercado de capitais é essencialmente público; o governo central é o único agente que pode garantir riscos de um sistema de remuneração da poupança com correção monetária *a posteriori* e aplicações de longo prazo do outro lado.

O Quadro 1 abaixo procura ilustrar esses pontos. Os empréstimos bancários à agropecuária (coluna 1) cresceram um pouco mais que o empréstimo bancário total (coluna 2) e apenas em 1973, 1974 e 1975. Este fato não é nada excepcional quando se leva em conta o fato de que o setor agropecuário só tem acesso aos empréstimos ao setor privado como um todo (incluindo o sistema público: Caixas Econômicas, BNDE, Sistema Financeiro Habitacional etc.), não há mais diferença aparente entre o crescimento acumulado nos últimos dez anos entre empréstimos ao setor rural e o total (coluna 3). Para finalizar, podemos chamar a atenção para o fato de que algumas linhas de crédito rural subsidiado com elevada expansão, como os empréstimos para aquisição de insumos modernos, maquinário e empréstimos de comercialização de produtos agrícolas fornecidos a beneficiadores, não podem ser interpretados como transferências de rendas líquidas para o setor rural, muito pelo contrário, podem estar beneficiando exatamente o setor de intermediação comercial e o secundário produtor de insumos para o setor agrícola. A palavra final só poderia ser dada depois de uma análise exaustiva da evolução da rentabilidade de cada um desses setores e da acumulação de renda verificada em cada um deles.

O objetivo desta apreciação dos empréstimos ao setor privado em geral é o de chamar a atenção para a inconveniência de se separar a análise do setor agrícola do resto da economia. Se a especulação financeira invade o setor agrícola é porque ela gera um grande volume de incerteza nas aplicações de giro rápido no mercado financeiro privado e porque existe a possibilidade de ganhos elevados na arbitragem entre taxas de juros subsidiadas e aplicações seguras de curto prazo, com títulos do governo.

A especulação com estoques de produtos agrícolas de safras anuais será sempre uma alternativa para especulação financeira de curto e médio prazo, enquanto que a aquisição de terras será uma aplicação segura para os aversos à especulação financeira e,

QUADRO 1

SALDOS DE EMPRÉSTIMOS EM FIM DE ANO E TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL, DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS À AGROPECUÁRIA E DO TOTAL DE EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS E DO TOTAL DE EMPRÉSTIMOS DO SETOR FINANCEIRO

Ano	Agro- pecuária (1)	Saldos Bancários (2)	Taxas de Crescimento Anual			
			Sistema Financeiro (3)	Agro- pecuária (4)	Bancá- rios (5)	Sistema Finan- ceiro (6)
1968	6.151	19.208	29.846			
1969	8.633	28.620	44.755	40,35	49,00	49,95
1970	11.593	39.007	66.835	34,29	36,29	49,34
1971	16.455	57.604	100.670	41,94	47,68	50,62
1972	22.819	81.560	153.375	38,68	41,59	52,35
1973	34.055	119.324	238.462	49,24	46,30	55,48
1974	58.237	189.663	370.809	71,01	58,95	55,50
1975	98.123	297.278	579.580	68,49	56,74	56,30
1976	146.851	461.347	915.299	49,66	55,19	57,92
1977	215.036	695.113	1.382.635	46,43	50,67	51,06

Fonte: Col. (1) Anuário Estatístico do IBGE inclui as contas:

- empréstimos à produção agrícola
- empréstimos à produção animal
- empréstimos ao comércio de produtos agrícolas
- empréstimos ao comércio de produtos animais

Os empréstimos às cooperativas de produtos agrícolas não foram incluídos devido ao fato de não ser possível a identificação dos saldos para antes de 1971. No entanto, isto não causa grandes problemas pois, em nenhum ano, estes empréstimos chegaram a representar 10% daqueles aqui anotados.

Inclui o Banco do Brasil, os bancos privados, os bancos oficiais estaduais, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia.

O ano de 1977 foi tirado do Boletim do Banco Central do Brasil, de setembro de 1978; inclui as mesmas contas acima citadas para as Autoridades Monetárias e para os bancos comerciais.

Col. (2) Boletim do Banco Central, de agosto de 1976 para os anos de 1968 a 1971 e o de setembro de 1978 para os anos de 1972 a 1977. Corresponde ao total de empréstimos do Sistema Monetário.

Col. (3) Boletim do Banco Central, de agosto de 1976 para os anos de 1968 a 1971 e o de setembro de 1978 para os anos de 1972 a 1977. Corresponde ao total de empréstimos do Sistema Monetário e do Não-Monetário.

ao mesmo tempo, um colateral de grande valor na obtenção do crédito rural subsidiado para aqueles interessados na especulação financeira. Era inevitável, portanto, que o processo atingisse o setor agrícola.

Se, concomitantemente, dá-se estímulos especiais na organização de um mercado de produtos de exportação e para a adoção de técnicas de produção que utilizam mais intensivamente insumos modernos produzidos pelo setor industrial, não devemos estranhar que o efeito conjugado com os fatores anteriormente analisados estejam elevando as necessidades de capital de giro do setor agropecuário. O sistema de produção que está se transformando necessita de um maior volume real de empréstimos em relação ao valor do produto final.

Outras duas transformações estruturais têm relevância para o tema em discussão. Existem sinais (como por exemplo a participação crescente de empresas agropecuárias nas listas das maiores empresas do país) de um processo de integração agroindustrial, que vai além de uma alteração no sistema de produção e diz respeito principalmente ao fato de que o setor urbano investe seu excedente no setor agrícola. A integração agroindustrial tem o papel fundamental de substituir o sistema tradicional de apropriação e transferência do excedente por um que faz uso da intermediação financeira e da adoção dos novos insumos. O outro processo, já em franco desenvolvimento no sul do país, é o assalariamento da mão-de-obra que evidentemente contribuiu para uma maior necessidade de capital de giro e intermediação financeira no processo produtivo.

Com estas observações queremos indicar que as taxas elevadas de expansão do crédito rural não podem ser interpretadas apenas como sintomas das distorções provocadas pelos juros subsidiados do crédito rural e mais ainda, que com as atenções concentradas nas deficiências do sistema de distribuição de crédito deixou-se de avaliar acuradamente a importância crescente deste instrumento nas transformações que estão ocorrendo na economia. Concentrar nossa atenção nas peculiaridades do impacto alocativo do instrumento, leva ao risco de propormos mudanças no seu uso inconscientes com o papel do setor agrícola no desenvolvimento futuro da economia provocando, então, um custo social mais elevado em termos de escassez do produto e maior desemprego rural.

Neste sentido, os tópicos mais relevantes para a identificação de uma nova política agrícola (e, então, a do crédito rural) seriam dois: (a) a definição dos subsetores na economia que receberiam a maior parcela dos investimentos futuros e uma nova estrutura de preços e financiamentos que permitiriam uma redistribuição do excedente compatível com a maturação daqueles investimentos, ou seja, o papel do setor público, privado nacional e estrangeiro tem de ser definido de modo mais claro; e (b) criação de novas instituições no mercado de capitais e/ou de uma estratégia que conduza à eliminação do atual círculo vicioso da especulação financeira com dívida interna e externa crescentes. A viabilidade de tal estratégia poder conviver com um processo inflacionário deverá merecer a atenção de muitos trabalhos apresentados neste Encontro; o importante aqui é relembrar a observação feita anteriormente de que o mercado de capital a que o setor agrícola tem acesso não é independente daquele do resto da economia e deverá ser cada vez mais integrado pela presença de agroindústrias e da solução que se venha dar ao endividamento interno e externo.

O crescimento da dívida pública interna nos últimos anos é, para alguns, provocado pela sua própria dinâmica devido à necessidade de tomar o capital a juros reais e por existirem muitas aplicações das autoridades monetárias a juros subsidiados. Vital e Bulhões Filho, em artigo recente⁽³⁾, chegam inclusive a responsabilizar estas aplicações como fator fundamental. O argumento é válido no sentido de que existindo uma dívida elevada e os tomadores pagam menos do que se tem de pagar os poupadores, a dívida tem de crescer para não se suspender os resgates dos títulos vencidos. Neste aspecto, o argumento sobre o subsídio ao crédito rural pode ser estendido às operações de socorro financeiro e contas cambiais das autoridades monetárias, são todas forças que movem a bola de neve. Qualquer estratégia de desacelerar o crescimento da dívida interna deverá distribuir o custo de reduzir essas forças, considerando as funções de cada instrumento e não o valor contábil das transferências diretas. Todavia, o insucesso de qualquer estratégia já estará garantido antecipadamente se continuar existindo no mercado formas de aplicação de capital a juros reais elevados garantidos pelo governo enquanto subsiste uma grande incerteza sobre a viabilidade das novas oportunidades de investimento.

(3) Sebastião Marcos Vital e Otávio Gouvêa de Bulhões Filho — «Subsídio e Dívida Pública Interna», *O Estado de São Paulo*, 15 de Outubro de 1978, página 73.

Devemos dedicar um pouco mais de atenção ao primeiro tópico acima porque aí estão importantes restrições para a formulação de políticas alternativas de crédito rural. Na medida em que o setor privado e empresas estatais recebam a incumbência de levar adiante o programa de substituição de importação de bens de capital e insumos intermediários, ou um novo programa com ênfase na produção de "bens de salário", terão de ser definidos, de modo consistente, novos preços relativos (inclusive uma nova política cambial e de salários). É a partir desses elementos que teremos um quadro de referência para definir a política agrícola com maior ou menor ênfase em problemas distributivos dentro do setor, como a incorporação de novas terras de fronteira, a adoção de insumos modernos e a absorção de mão-de-obra.

O setor agrícola pela sua natureza de produtor primário, e sua já pequena participação no produto interno, deve tomar a definição da política econômica para os outros setores como restrição e não o inverso, isto é, a política para o setor agrícola não pode ser definida em função dos seus interesses próprios e colocada como restrição para o resto da economia. Assim é que a proposta de substituir os subsídios nos juros de financiamento agrícola por maiores preços reais para os produtos agropecuários só é viável em um contexto em que sejam permitidos aumentos proporcionais nos salários reais no setor urbano e que o setor industrial de transformação de produtos agropecuários possa absorver este aumento de custos.

3. CARACTERÍSTICAS DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CREDITÍCIA

Nosso propósito ao fazer estas colocações é o de lançar um alerta com relação a uma possível tomada de posição política favorável à eliminação do atual sistema de crédito rural. A conveniência de sua manutenção é justificada muito menos pelos seus próprios méritos e sim pelo fato de que as distorções apontadas são sintomas de um desajustamento maior no sistema econômico, qual seja, a crise de crescimento depois de 1974 e a especulação financeira por toda a economia.

Existem, no entanto, algumas características intrínsecas ao sistema de crédito que devem ser salientadas. A superioridade

do incentivo a um sistema de produção via preços⁽⁴⁾ decorre de sua neutralidade em relação à substituição de fatores de produção, a generalidade do estímulo em relação a todos os produtores independente de seu tamanho e de que a apropriação do benefício é diretamente proporcional à quantidade produzida.

A ineficácia do crédito subsidiado estaria exatamente na forma em que se realiza a apropriação deste benefício. Isto ocorre pelo maior uso de determinado insumo moderno, fomentando uma maior substituição entre fatores ou pela simples substituição de capital próprio de giro pelo bancário sem qualquer estímulo a um maior volume de produção. No caso do crédito para investimento, o inconveniente principal está no fato de que a apropriação dos ganhos de capital implícitos nos juros subsidiados ocorrem imediatamente após a realização do gasto não representando um estímulo para a utilização mais eficiente do bem de capital durante sua vida útil.

O que tem passado despercebido por muitos analistas é que o crédito para comercialização oferecido ao produtor parece fugir a muitos desses inconvenientes apontados. Primeiro, porque ele depende da existência prévia da produção para ser concedido; portanto, ele é apropriado por quem já produziu, não provocando vazamentos de fundos para outros setores. Segundo, porque sua função básica é complementar o capital circulante do produtor permitindo a venda da safra depois da época de colheita, na entressafra, quando o produtor obtém um maior preço médio pelo seu produto. O crédito para comercialização é um substituto muito próximo do incentivo via preço, quando este último é apropriado pelo produtor⁽⁵⁾ e como ele é utilizado na fase final do ciclo de produção, é muito pouco provável que seja um substituto para o capital de giro próprio do produtor como no crédito para custeio e investimento.

O crédito de custeio (particularmente as aplicações em insumos modernos) tem sido um instrumento importante para via-

(4) Para uma boa exposição e discussão de outros motivos para a superioridade do incentivo via preço, veja-se Paulo Rabello de Castro — «Agropecuária — Exame de Algumas Políticas de Produção e Abastecimento 1967/1976», in **Brasil: Dilemas da Política Econômica**, Editora Campus, 1977.

(5) Esta argumentação está melhor exposta no Relatório de Pesquisa intitulado «A CFP e o Orçamento Monetário», mimeo, FIPE, de nossa autoria.

bilizar uma relação de troca favorável ao setor industrial depois de 1974, quando alguns produtos agrícolas de exportação perderam sua posição relativa. O crédito rural de investimento inclusive os fundos especiais como SUDAM, PROTERRA, suas novas versões regionais e os programas de reflorestamento são instrumentos importantes para a integração agroindustrial, permitindo a transferência de excedente e apropriação de ganhos de capital na posse de terra por grupos não tradicionais do setor rural. O mesmo se pode dizer das linhas de crédito para comercialização quando fornecidas diretamente aos beneficiadores de produtos agrícolas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eliminação pura e simplesmente dos juros subsidiados no crédito rural não pode ser compensada por maiores preços aos produtores porque não há garantias de que eles se apropriarão de fato desses novos preços, sem que ocorram alterações mais profundas na economia. Uma elevação nos preços mínimos como instrumento para atingir aquele objetivo pode provocar um acréscimo exagerado nas operações de aquisição de estoques pelo governo, acarretando do ponto-de-vista das autoridades monetárias a necessidade de maiores aumentos na dívida pública ou de expansões indesejadas na base monetária. Enquanto não existir condições que viabilizem uma relação de trocas mais favorável para o setor agrícola não há segurança de que a eliminação do crédito rural subsidiado não provoque uma queda significativa no produto agrícola de curto e médio prazo.