

## AGRICULTURA BRASILEIRA SEM SUBSÍDIO<sup>1</sup>

PAULO FERNANDO CIDADE DE ARAÚJO<sup>2</sup>

RESUMO - Este trabalho procura, em sua primeira parte, caracterizar e discutir questões da política agrícola – especialmente do crédito – na década de 1970. Em seguida, apresenta algumas perspectivas e dúvidas decorrentes dos ajustamentos que deverão ocorrer na agricultura brasileira, em função de recentes mudanças na política econômica. A década de 1970 se caracterizou por uma forte expansão dos créditos subsidiados, por um crescente endividamento da agricultura e por algumas distorções nos mercados financeiros. O subsídio de crédito funcionou como um mecanismo de compensação às políticas que discriminaram a agricultura. A partir de 1980, alteram-se as normas do crédito rural, reduzindo-se a oferta de financiamentos e os subsídios implícitos nas taxas de juros. Ademais, deterioram-se as relações de troca para a agricultura. Para facilitar os ajustamentos necessários ao desenvolvimento agrícola, é sugerida uma política agrícola abrangente, em que os preços, o comércio, a pesquisa e o crédito são instrumentos essenciais.

Termos para indexação: subsídios agrícolas, crédito, comércio, inovações tecnológicas, política agrícola, preços agrícolas.

## BRAZILIAN AGRICULTURE WITHOUT SUBSIDIES

ABSTRACT - This paper attempts first to discuss major issues related to agricultural policies in Brazil with an emphasis on subsidized credit. Second, some perspectives and issues are presented resulting from the adjustments that will occur in the Brazilian agriculture, as a consequence of the recent changes in economic policies. The last decade was strongly characterized by an expansion of subsidized loans to farmers, by a growing farm debt and by some distortions in financial markets. The credit policy was considered to be a major instrument for stimulating agricultural production, while other policies discriminated against farmer's income. Since 1980, the rural credit policy has been changed. A considerable reduction in the supply of farm loans, and a rapid increase in interest rates (i.e., declining credit subsidies) have been features of the current frame of reference. In addition, the terms of trade to agriculture have been worsened. To

<sup>1</sup> Recebido em 25 de julho de 1983.

Aceito para publicação em 06 de setembro de 1983.

Conferência apresentada no XXI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural da SOBER. Em apêndice, são reunidas algumas estatísticas essenciais para o desenvolvimento do tema.

<sup>2</sup> Professor-Titular da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" da Universidade de São Paulo, Diretor-Presidente da Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz e Vice-Presidente da International Association of Agricultural Economists. ESALQ/USP, Caixa Postal 9 - CEP 13400 - Piracicaba, SP.

facilitate agricultural development, a more effective and comprehensive policy is proposed. The key issues to be considered are: prices, trade and credit programs and technological innovations resulting from research.

**Index terms:** agricultural subsidies, credit programs, agricultural trade, technological innovations, agricultural policies, agricultural prices.

## INTRODUÇÃO

Neste difícil momento da vida nacional, a agricultura se vê diante de uma nova proposta de política econômica, na qual, na busca de diminuição das pressões inflacionárias, são previstas reduções cada vez maiores nos subsídios implícitos no crédito rural, até então, o carro-chefe dos estímulos econômicos à produção agrícola.

Com o objetivo central de suscitar os debates neste XXI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, gostaria de apresentar, resumidamente, alguns pontos que considero essenciais para a reflexão dos estudiosos dos problemas econômicos da agricultura.

De início, são discutidas questões relativas à década de 1970, quando foram crescentes os estímulos à agricultura, via crédito subsidiado. Em seguida, isto é, a partir de 1980, são apontadas algumas preocupações decorrentes das recentes medidas de política econômica, reduzindo sensivelmente aqueles estímulos à produção.

Finalmente, são submetidas à consideração dos participantes deste Congresso algumas recomendações de política que poderão facilitar os ajustamentos de curto prazo em nossa agricultura.

E, desde já, registro a preocupação de que sobre a agricultura possa recair ônus excessivo, cujos efeitos sejam dificilmente recuperáveis.

## AGRICULTURA COM SUBSÍDIO DE CRÉDITO, 1970-79

A política de crédito à agricultura brasileira pode ser caracterizada como uma política de créditos seletivos, administrada de perto pelas autoridades monetárias. A partir da institucionalização do crédito rural no governo Castelo Branco, com a Lei n.º 4.829 de 1965, iniciou-se uma profícua ação reformista na concepção, organização e distribuição dos créditos rurais. Estabeleceu-se, então, um ambiente institucional propício à expansão e diversificação do Sistema Nacional de Crédito Rural, cujo propósito é o de promover efetiva assistência financeira à agricultura nacional. Convém lembrar, porém, que aquele instrumento legal integrou um elenco de leis e medidas que visavam corporificar a intermediação financeira do País.

Com as reformas institucionais implantadas na segunda metade dos

anos 60, os mercados financeiros e suas atividades de intermediação registraram substantiva expansão nos anos de 1970.

O crescimento da intermediação financeira fez-se acompanhar do aumento da taxa interna de poupança, estimulada pela correção monetária "a posteriori", e de uma vigorosa entrada de recursos financeiros obtidos no mercado internacional, principalmente para financiar os grandes projetos de investimento do setor público. Devido, em parte, à opção estratégica de controle gradualista da inflação e, em parte, às dificuldades em desenvolver uma política monetária austera num sistema financeiro segmentado, o Brasil caracterizou-se, em período recente, por uma política expansionista de créditos.

Paradoxalmente ao princípio de que uma política monetária austera (ou moderada) é incompatível com o ideal utópico de crédito abundante e barato, a análise dos mercados financeiros conduz à conclusão geral de não ter havido, entre nós, racionamento de capital externo no período de 1967-80.

Em termos agregados, a agricultura e a indústria foram induzidas a uma estrutura de capital em que os recursos externos passaram a desempenhar papel essencial, financiando parcelas crescentes da produção.

Relativamente ao produto líquido, o nível de financiamento mais elevado parece ter sido o da agricultura. Em anos de calamidades climáticas ou de crédito abundante, o saldo dos créditos recebidos superou, inclusive, o produto social do setor. Na indústria, observou-se uma firme tendência para a maior participação do capital externo, especialmente no final dos anos 70, quando os saldos estimados por unidade de produto industrial se aproximam dos atribuídos à agricultura. Tomado em seu conjunto, o setor privado apresentou-se também com saldos devedores crescentes, por se tratar de um fenômeno generalizado na economia brasileira, e, ademais, pelos estímulos da política monetária no que se refere à taxa de juros. A coexistência de linhas de crédito a juros favorecidos com linhas de crédito a juros reais positivos, foi um estímulo muito forte para que os empresários procurassem nos financiamentos diferenciados e, se possível, subsidiados, uma alternativa racional para investir em atividades produtivas, sobressaindo-se, naturalmente, entre as opções de investimento, aquelas definidas como prioritárias pelo Governo. Este, por seu turno, passou a ser o grande e maior agente do sistema econômico.

Teve-se, de um lado, a pronta resposta dos empresários aos programas de Governo e, de outro, uma procura infinitamente elástica pelo crédito barato. Daí, também, chega-se a uma eventual explicação para a prioridade conferida à política de crédito e, nesta, aos programas especiais de investimento. Neste particular, os agricultores com acesso ao

crédito não constituíam exceção à regra. Ao contrário, eles souberam agir de acordo com os princípios da teoria econômica.

É possível que a natureza altamente seletiva da política financeira do País que, por motivos sociais e econômicos tenta estimular setores, como agricultura, exportações e pequenas empresas industriais, possa ser responsabilizada por algumas das dificuldades em tomar medidas necessárias à contenção da expansão monetária.

Na medida em que aumentava o volume dos créditos subsidiados, o que sem dúvida aconteceu, diminuía a oferta dos créditos não-subsidiados e, também, maior era o seu custo. Nestas circunstâncias, teria que prevalecer um maior rigor na distribuição do crédito subsidiado, pois as instituições financeiras sentiam-se cada vez menos propensas a operar nas linhas seletivas de financiamento. O grande diferencial preva- lecente nos níveis das taxas de juros, ora nominais e negativas, ora sujei- tas à correção monetária, era um indicador adicional de que as distor- ções existentes no sistema financeiro deveriam ser corrigidas globalmen- te, e não apenas no crédito rural.

Recomendável seria também uma flexibilidade maior nas taxas de ju- ros, de forma que elas pudessem refletir melhor as condições de oferta e procura, pois o crédito subsidiado acabou se transformando em crédito racionado.

Da análise dos fluxos de crédito à agricultura, pode-se perceber que, em nível nacional, foi dos mais significativos o impulso dado à oferta de empréstimos rurais, sobretudo nos destinados ao custeio da produção agrícola. Entre 1970 e 1979, os empréstimos para custeio e investimen- to passaram de 0,38 para 0,74 do produto líquido setorial.

Apesar de formidável expansão do crédito, um grande número de agricultores permaneceu à margem dos mercados financeiros, a julgar pelos dados censitários. Apenas 15% dos estabelecimentos rurais exis- tentes no País obtiveram algum tipo de financiamento de fontes insti- tucionais ou não, em meados da década de 1970. Na melhor das hipó- teses, manteve-se o padrão distributivo já apontado e criticado, de for- ma tão veemente, por alguns economistas agrícolas, na década de 1960.

O subsídio implícito nas taxas de juros do crédito rural elevou-se com a retomada do processo inflacionário e a rigidez das taxas de juros, o que ocorreu entre 1974 e 1979. Neste ano, considerando apenas cus- teio e investimento, o subsídio era estimado em Cr\$ 0,14 por cruzeiro de crédito contratado, valor esse que atingia Cr\$ 0,16 ao se incluírem os empréstimos de comercialização. Em relação ao produto líquido da agricultura, o subsídio total implícito seria também da ordem de Cr\$ 0,14 por unidade de produto.

No período em análise, a política de crédito rural funcionou como mecanismo de compensação no quadro geral das políticas econômicas do País, a maioria delas voltada para a aceleração do crescimento industrial e controle da inflação. Esse mecanismo pode ser explicado como segue.

O controle dos preços agrícolas (assim como a supervalorização da taxa de câmbio) induzia uma menor rentabilidade dos investimentos na agricultura. Em outras palavras, diminuía a eficiência marginal do capital e, a uma dada taxa de juros, deveria cair o nível dos investimentos no setor. Se, porém, o Governo fixasse uma taxa de juros, mais barata e subsidiada, os investimentos poderiam retornar ao nível que teriam à taxa anterior, de mercado. Isto significando que tudo trabalharia como se não houvesse controle de preços dos produtos. Entretanto, esse mecanismo é sujeito a vários pontos críticos. Um deles é que os mutuários do crédito rural procuram realizar investimento onde for maior a rentabilidade do capital. Assim, quando diminui o retorno ao capital na agricultura é muito provável que a taxa subsidiada de juros não leve, necessariamente, à expansão dos investimentos no setor. Os agricultores tomarão o máximo de créditos baratos que puderem e, por certo, aplicarão esses recursos em fins produtivos. Mas, é de se esperar, também, que usem os recursos internos disponíveis nas melhores alternativas de investimento. Chegar-se-ia, então, a uma situação em que a agricultura passaria a depender fortemente do crédito rural para financiar suas atividades e, cada vez menos, seriam essas atividades financiadas com recursos próprios dos agricultores. Esta relação seria mais evidente com a elevação do custo de oportunidade do capital.

Outros pontos controvertidos da política de juros subsidiados, seriam:

- a. Os agricultores de baixa renda são, de fato, incapazes de poupar ou de responder positivamente às oportunidades de crédito?
- b. Até que ponto o crédito barato induz um incremento da eficiência econômica no processo de produção?
- c. Os créditos dirigidos para certos insumos estratégicos são sempre aplicados nos fins estabelecidos por contrato?
- d. O crédito institucional é um instrumento capaz de melhorar a posição econômica dos mini e pequenos produtores, bem como das regiões mais pobres do País?

Em que pese a essas possíveis distorções nos mercados de crédito rural e, por conseqüência, de fatores de produção, foi neste quadro de subsídio, via crédito, que a agricultura brasileira realizou, no agregado, ganhos não desprezíveis de produção. É verdade, porém, que mesmo revelando sensíveis acréscimos na demanda de certos insumos associa-

dos a ganhos de produtividade, a principal variável a explicar o crescimento da produção agrícola continuou sendo a intensificação no uso dos fatores tradicionais.

### AGRICULTURA COM PERSPECTIVA DE REDUÇÃO DO SUBSÍDIO DE CRÉDITO

O início da década de 1980 é marcado pela resistência dos preços em geral à queda, com a inflação se firmando num patamar de 100% ao ano, e por extremas dificuldades no relacionamento do País com o Exterior, além da erosão das reservas de divisas internacionais. Esses aspectos se conjugam, apesar de um conjunto de políticas recessivas adotadas pelo Governo, especialmente em 1981 e, mais recentemente, em 1983.

O desempenho global da economia brasileira e do mercado internacional de "commodities" refletiu-se numa queda acentuada dos preços dos produtos agrícolas brasileiros, cujo crescimento — de 1977 até 1982 — situou-se em torno de apenas 47% do aumento registrado pelos preços dos produtos industriais. Apesar disso e das próprias adversidades climáticas, a produção agrícola vem crescendo continuamente, em termos físicos. Entretanto, esse crescimento foi praticamente todo ele absorvido pela queda real dos preços agrícolas. Por isso, a renda da agricultura (produtos agrícolas apenas) só teve um aumento acumulado de 2,4% no período de 1977 a 1982.

Quanto ao crédito às atividades agrícolas, já se observa uma queda no seu valor real dos contratos, a partir de 1980, decorrente das sucessivas elevações de juros e, é claro, das mudanças nas normas de financiamento. Também, a própria relação crédito rural-valor da produção agrícola mostra sinais de razoável redução, apenas atenuada pela substancial queda dos preços reais agrícolas. Só para exemplificar, em 1982, essa relação seria de 0,56 considerando-se a queda havida nos preços reais da agricultura, e de 0,26 se essa queda não tivesse acontecido.

Tendência semelhante de queda vem sendo observada no valor do subsídio por unidade de produto agrícola; em 1982 uma estimativa conservadora seria de Cr\$ 0,08 por unidade de produto, considerando custeio e comercialização.

Além dessa constatação, percebe-se ainda uma evolução desfavorável na relação preços recebidos-preços pagos pelos agricultores. Entre 1977 e 1982, essa relação sofreu a significativa queda de mais de 50%.

É, portanto, nesse quadro de sucessivas perdas relativas na renda da agricultura que deve ser considerada a proposta de redução no subsídio

via crédito rural. Aliás, esta proposta tem sido aceita por importantes líderes do setor agrícola, desde que associada a uma política de recuperação dos níveis de preços dos produtos agrícolas.

Todavia, vários aspectos relacionados a essa proposta precisam ser seriamente considerados:

- a. Que efeito teria sobre a produção e a produtividade agrícola uma retirada (ou redução) pura e simples do subsídio ao crédito?
- b. Quais os benefícios decorrentes da substituição — ainda que parcial — do subsídio de crédito por uma política mais agressiva de preços mínimos?
- c. Quais as perspectivas de sucesso (ou de viabilidade) de uma política de preços ascendentes em curto prazo?

A retirada do subsídio ao crédito mediante atrelamento dos juros à correção monetária esbarra na evolução desfavorável dos preços agrícolas em relação aos preços dos demais setores da economia. Uma retirada completa do subsídio poderá reduzir drasticamente a demanda de crédito com efeitos, possivelmente, perversos sobre o uso — já em decréscimo — dos fatores modernos (fertilizantes e tratores), com reflexos negativos sobre a produtividade de vários produtos — especificamente as chamadas culturas modernas, que utilizam intensivamente o fator capital.

Essa colocação leva ao reconhecimento de que a viabilidade da retirada ou brusca redução do subsídio depende da melhoria de preços agrícolas, em geral, a começar pelos preços mínimos, por exemplo. Tal medida teria a vantagem de tornar os estímulos à agricultura menos seletivos em termos de seus beneficiários. Entretanto, tem sido também, questionada, nos países em desenvolvimento, a capacidade de operacionalizar um sistema ou programa de preços mínimos abrangente e não discriminador.

Quanto às perspectivas de sucesso de uma política de preços mínimos, deve-se lembrar que o distanciamento para cima desses preços, daqueles de mercado, pode comprometer a viabilidade do programa. Assim, um firme movimento ascendente dos preços reais agrícolas não dispensa uma evolução favorável da renda nacional e, em especial, do emprego e dos salários, determinantes fundamentais que são do consumo de produtos agrícolas. O conhecimento das elasticidades-renda da procura de produtos agrícolas e, em particular, dos alimentos, associado à recente medida de contenção salarial e desindexação, levanta dúvidas quanto à existência de espaço suficiente para o tão esperado reajustamento dos preços reais agrícolas vis-à-vis à redução dos subsídios de crédito. Evidentemente, esse ajustamento seria facilitado por uma rápida reação da demanda nos mercados internacionais.

### COMENTÁRIOS FINAIS

Concluindo esse quadro de preocupações, gostaria de realçar algumas idéias que, mais do que nunca, parecem relevantes para que a política agrícola viabilize os ajustamentos, até certo ponto imprevisíveis, mas que certamente ocorrerão na agricultura brasileira.

No âmbito geral, a medida mais aguda seria definir uma nova estratégia de desenvolvimento agrícola, em que se procurasse priorizar claramente os objetivos das políticas econômicas frente aos grandes desafios hoje colocados diante da agricultura. Esta nova estratégia repousaria numa ênfase progressivamente maior à política de preços de produtos e insumos, à política de comércio e à política de pesquisa. Gradualmente também seria a política de crédito ajustada ao objetivo geral de torná-la mais um instrumento de apoio financeiro ao agricultor — provendo-o de liquidez adicional — e muito menos um instrumento de planejamento agrícola. Sobre isso, é sempre oportuno lembrar a característica fungível do dinheiro.

Ainda neste contexto, diversas questões poderiam ser examinadas. Uma delas é a revisão da forma dos subsídios concedidos. Quando for absolutamente indispensável, o subsídio deve ser mais objetivamente caracterizado e dirigido aos seus beneficiários diretos.

Como ingrediente indispensável, a política de crédito seria tão somente composta de três programas básicos — custeio, investimento e preços mínimos — para que o mercado financeiro fosse mais estável e transparente.

Ao invés de orientar a oferta de crédito segundo objetivos conjunturais, dever-se-ia ter linhas bem definidas e, na medida do possível, generalizadas de crédito. A decisão de investir, como lembra o Prof. Schultz, deve ficar a cargo de quem produz e não de quem planeja. Aquele, mais do que este, saberá identificar as melhores oportunidades de investimento na agricultura.

**APÊNDICE 1. Estimativa do subsídio implícito no crédito rural, por categoria de financiamento, Brasil, 1970-1982\* (Cr\$ milhão).**

Ano	Custeio	Investimento	Comerc.	Total
1970	561,8	79,6	30,7	672,1
1971	608,4	97,0	33,9	739,3
1972	128,9	-	-	128,9
1973	111,1	-	-	111,1
1974	5.288,0	2.376,7	677,9	8.342,6
1975	5.060,5	2.758,5	186,9	8.005,9
1976	10.726,3	6.006,3	1.660,9	18.393,5
1977	8.799,5	3.877,1	1.300,8	13.977,4
1978	9.377,5	3.821,5	1.257,7	14.456,7
1979	17.145,9	5.965,0	2.125,8	25.236,7
1980	30.115,8	5.608,3	3.430,3	30.154,4
1981	17.957,6	1.420,7	2.422,0	21.800,3
1982**	17.143,1	-	1.254,9	18.398,0

\* Deflacionados pelo IGP-DI/FGV (em Cr\$ de 1977).

\*\* Estimativas feitas a partir de valores preliminares do BACEN.

Fonte: Estatísticas do BACEN e FGV.

**APÊNDICE 2. Valor da produção agrícola (VPA) e sua relação com crédito rural agrícola (CR) Brasil, 1970 - 1982 (em Cr\$ milhão).**

Ano	VPA corrente	CR/VPA*	VPA real**	CR/VPA**
1970	17.406,3	0,38	235.220,3	0,23
1971	23.951,8	0,39	252.124,2	0,25
1972	31.972,3	0,42	280.458,7	0,26
1973	45.319,3	0,47	283.245,6	0,33
1974	71.146,0	0,49	329.379,6	0,27
1975	94.936,6	0,67	320.731,8	0,36
1976	135.283,8	0,69	246.418,6	0,56
1977	225.806,4	0,57	225.806,4	0,57
1978	270.800,0	0,63	246.630,2	0,50
1979	443.547,0	0,74	288.204,7	0,52
1980	942.968,5	0,74	314.952,7	0,46
1981	2.139.559,8	0,63	419.768,5	0,32
1982	4.056.146,8	0,56	478.714,4	0,26

\* Em valores nominais.

\*\* Valores da produção agrícola deflacionado pelo índice de preços recebidos, crédito rural deflacionado pelo índice de preços pagos. Base - 1977.

Fonte: Estatísticas do BACEN, SUPLAN/MA e FGV.