



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 72

"A Política Agrícola e a
Diminuição do Subsídio do
Crédito Rural".

Gervásio Castro de Rezende

Janeiro de 1985

230.903
1 59
TDT 072
11 2

A Política agrícola e a diminuição do
subsídio do crédito ru



30874

IPEA - BSB

Tiragem: 95 exemplares

Trabalho elaborado em: Dezembro de 1984

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andar
20.020 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 210-2423

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA
APR 11 1985

N.º 30874

DATA 05 / 11 / 01

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretária de Planejamento da Presidência da República.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 72

"A Política Agrícola e a
Diminuição do Subsídio do
Crédito Rural".

Gervásio Castro de Rezende

Janeiro de 1985

A POLÍTICA AGRÍCOLA E A DIMINUIÇÃO DO SUBSÍDIO DO
CRÉDITO RURAL

Gervásio Castro de Rezende

INTRODUÇÃO

A retomada do crescimento econômico brasileiro requer uma política agrícola consistente com a consecução simultânea dos três objetivos: 1) expansão das exportações; 2) aumento da produção de biomassa para fins energéticos; e 3) satisfatório abastecimento interno. Essa política agrícola deve ser consistente, também, com as políticas macroeconômicas de estabilização, o que implica a necessidade de optar por instrumentos de apoio à agricultura que sejam mais compatíveis com as restrições de política fiscal e monetária.

Essas restrições de cunho macroeconômico à ação da política agrícola - como, de resto, à ação de qualquer política setorial - tornaram-se mais fortes nos últimos anos. Isso é claramente demonstrado pela decisão do Governo de diminuir os subsídios à agricultura via crédito rural. Admite-se, neste trabalho, a necessidade de manter a taxa de subsídio do crédito rural nos seus atuais (e relativamente baixos) níveis, condição sine qua non para que a expansão da oferta de fundos no sistema de crédito rural seja compatível com as referidas restrições macroeconômicas.

Uma tal definição prévia significa, na verdade, uma mudança importante na política econômica para a agricultura adotada até recentemente. Tem havido muita discussão quanto ao impacto dessa mudança sobre a produção agrícola. Concorde-se, geralmente, que deva haver uma forma de compensação à agricultura, sob pena de ficar comprometida a consecução dos objetivos inicialmente aludidos.

A proposição dessas medidas compensatórias tem de basear-se numa compreensão do papel exato que o crédito rural subsidiado vi

nha cumprindo enquanto instrumento de estímulo ao setor agrícola. Tendo isso em mente, apresentamos, na primeira seção deste trabalho, uma extensa análise do papel do crédito rural subsidiado. Uma vez esclarecido, assim, que tipo de necessidades específicas, ligadas ao crescimento agrícola, vinham sendo satisfeitas pela política econômica, através do crédito rural subsidiado, torna-se mais fácil apontar as medidas que, se adotadas, poderiam igualmente satisfazer essas necessidades. Esse é o objetivo da Seção 2, em que as duas propostas básicas de: 1) estabilização de renda e 2) manutenção dos preços agrícolas em níveis relativamente elevados são discutidas. Nessa discussão, destaque especial é dado à análise da liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas enquanto um instrumento de estímulo compensatório ao setor.

Algumas considerações finais, na Seção 3, encerram este trabalho.

1 - INCERTEZA NA AGRICULTURA E PAPEL DA POLÍTICA DE CRÉDITO AGRÍCOLA

1.1 - A eficácia da política de crédito agrícola: uma re formulação analítica

As críticas dirigidas à política de crédito rural subsidiado têm partido de três diferentes pontos de vista. Em primeiro lugar, tem-se apontado para a virtual impossibilidade de financiar o subsídio creditício via transferências do orçamento fiscal para o orçamento monetário, em função do próprio volume necessário de recursos, que exerceriam pressões expansionistas sobre as Autoridades Monetárias. Em segundo lugar, têm-se colocado dúvidas quanto à eficácia da política de crédito como instrumento de estímulo à expansão e modernização da agricultura. Finalmente, a política de crédito rural subsidiado teria sido em grande parte responsável pelos padrões concentradores do desenvolvimento agrícola recente.

O ceticismo reinante, especialmente em círculos acadêmicos,

quanto à eficácia da política de crédito agrícola atinge o instrumento em seu próprio cerne, e por isso merece uma atenção especial.¹ Veremos em seguida que esse ceticismo resulta, basicamente, de uma crítica a uma justificativa particular da concessão do subsídio creditício, e que essa crítica perde muito de sua força quando uma justificativa mais adequada é oferecida para a política de crédito.

A justificativa que foi objeto da crítica é a seguinte. A taxa de retorno na agricultura, por uma série de razões, seria baixa; portanto, o setor necessitaria ser compensado com o fornecimento de capital financeiro a uma taxa de juro também baixa. O subsídio ao crédito rural conciliaria, em outras palavras, preços e/ou rendimentos físicos baixos na agricultura com expansão quantitativa e qualitativa do setor.

Tomando essa justificativa por mira, não foi difícil à crítica apontar, então, um problema de eficácia da política de crédito agrícola. Com efeito, se a taxa de retorno na agricultura é efetivamente tida como baixa pelos possíveis tomadores do crédito, em relação a uma taxa de retorno alternativa (no mercado financeiro, por exemplo), então esses tomadores terão um forte estímulo a tomar o crédito e aplicá-lo efetivamente fora da agricultura, mesmo sem burlar as normas do SNCR. O subsídio ao crédito seria, assim, em grande parte inócuo, e sua implantação ou retirada pouco impacto teria sobre a produção ou os preços agrícolas. Segue-se também que, nessas condições, somente uma atuação direta sobre a taxa de retorno agrícola - via elevação do nível de preços e/ou aumento da produtividade - seria capaz de estimular o setor. [Ver Sayad (1984).]

Na medida, contudo, que seja outra a justificativa admitida para uma política de crédito especial para a agricultura, deixa de ser tão simples colocar esse problema de ineficácia. Toda a questão se centra na real natureza do problema da taxa de retorno

¹ Remetemos o leitor a Sayad (1984:101-110) para uma esclarecedora discussão das demais críticas.

na agricultura. Afirmar que a taxa de retorno na agricultura é baixa só faz sentido se ao mesmo tempo se supõe que essa taxa é conhecida com certeza; ora, mas isso contraria a noção estabelecida, em Economia Agrícola, de que o principal problema da agricultura reside, precisamente, na dificuldade de se prever, no momento do investimento, o nível dessa taxa. Trata-se, em suma, do velho problema da incerteza quanto à taxa de retorno, o que torna a agricultura um setor de elevado risco, ou seja, em que a taxa de retorno ex-post tanto pode ser muito alta quanto muito baixa. De acordo com a teoria econômica, devemos esperar portanto que os ativos agrícolas (de curto, médio e longo prazo) ofereçam uma elevada (e não baixa) taxa média de retorno (igual ao valor esperado da distribuição de probabilidades), relativamente à dos demais ativos da economia, para compensar a presença de maior risco.

Na hipótese de ocorrência de uma taxa muito baixa (um grande prejuízo), os agricultores sofrerão uma perda de capital próprio e/ou não poderão fazer face às obrigações financeiras (amortizações e juros) e por isso terão de liquidar extemporaneamente seus bens ou mesmo ir à falência. Procurando se precaver contra esse down-side risk, os agricultores restringem ("internamente") sua tomada de empréstimos, enquanto, por sua vez, também o sistema financeiro privado restringe ("externamente") os limites de crédito, eleva a taxa de juros, reduz os prazos, ou exige maiores garantias.

Devido a esse down-side risk, a atividade agrícola passa então a caracterizar-se por uma série de precauções no uso de capital. Entre elas: 1) os agricultores tendem a operar com elevada relação recursos próprios/recursos de terceiros, do que se segue que a renda agrícola obtida num ano agrícola passa a ser importante na determinação do nível de atividade do ano agrícola seguinte; 2) mantêm-se relativamente reduzido o tamanho (em volume de capital) dos estabelecimentos, e também o grau de especialização; 3) investe-se menos em itens como tratores (bens de capital que implicam compromissos financeiros de prazo mais longo, e por isso mais arriscados), e mais em itens como fertilizantes, de recupera

ção a mais curto prazo; 4) tende-se a usar mais mão-de-obra, cujo emprego (ao contrário de um compromisso financeiro decorrente da compra de um trator) pode sofrer solução de continuidade numa crise prolongada; 5) além disso, formas específicas de emprego dessa mão-de-obra contribuem adicionalmente para satisfazer a restrição (interna e/ou externa) de capital, e portanto a minimização do risco: além do exemplo óbvio da parceria, cite-se o caso da antiga empreitada na formação do cafezal, em que boa parte do custo (ou seja, a renda da mão-de-obra, por ela mesma produzida) não era arcada pelo fazendeiro.

Em sua essência, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), montado entre meados e o fim da década dos sessenta, consistiu de um relaxamento das restrições externas (ou seja, impostas pelo sistema financeiro privado) ao financiamento agrícola, do que resultou uma maior disponibilidade de crédito a prazos e a taxas de juro especiais. Essas novas condições de financiamento - especialmente à medida que se elevava a taxa de subsídio implícito - reduziram drasticamente as possibilidades objetivas, e também como percebidas pelos agricultores, de ocorrência do down-side risk na agricultura, o que não poderia senão relaxar as restrições internas à acumulação de capital na agricultura, via crédito.

É necessário esclarecer um ponto importante, antes de prosseguirmos. A taxa de retorno é uma grandeza determinada apenas pelo comportamento dos preços dos produtos e dos fatores, assim como pelos rendimentos físicos. A política de crédito rural subsidiado não afeta essa taxa, uma vez que o capital financeiro não é um fator de produção; ele apenas serve de meio para adquirir um fator qualquer. A única coisa que a política de crédito consegue é amortecer as conseqüências - que são financeiras por natureza - do down-side risk na agricultura. Em outras palavras, flutuações adversas de preços e/ou de rendimentos físicos não são reduzidas. Mas, do ponto de vista do empresário tomador de crédito, interessado na taxa de retorno líquido (ou no lucro empresarial), esse amortecimento das conseqüências dessas flutuações é tudo o que importa.

Se se aceita a caracterização acima de que a taxa de retorno agrícola é em média elevada, por ser também muito variável, então uma política, como do crédito rural subsidiado, que aumenta a capacidade (financeira) de os agricultores fazerem face a situações adversas, tende a estimular fortemente a aplicação de capital na agricultura, já que será nesse setor que a taxa de retorno esperada será maior. A comparação típica, portanto, não é entre uma baixa taxa de retorno agrícola esperada e uma alternativa melhor fora da agricultura; mas sim entre uma aplicação pouco arriscada, de retorno pequeno (como uma caderneta de poupança), e a aplicação na agricultura, que poderá render uma taxa de retorno muito alta, contanto que os agricultores se disponham a correr risco. Uma vez, contudo, que esse risco tenha perdido seus contornos dramáticos, o resultado deverá ser uma preferência pela aplicação de capital na agricultura. Desfaz-se, assim, o ceticismo quanto à eficácia da política de crédito rural.

1.2 - O crédito rural e a redução do risco na agricultura: uma possível evidência empírica

O processo recente de modernização agrícola no Brasil, fortemente apoiado, pelas razões acima discutidas, na política de crédito rural subsidiado, tem-se caracterizado por mudanças técnicas substanciais. A produção aumentou em escala e tornou-se mais especializada; o uso extensivo da terra, freqüentemente através da parceria (um mecanismo de redução do risco, como se sabe), deu lugar à intensificação no uso da terra (isto é, maior uso de insumos por área) e maior dependência do trabalho assalariado. A maior produtividade da terra, por sua vez, não poderia senão implicar uma elevação nos valores de aluguel da terra (a "renda da terra"), que elevaram-se significativamente entre o final dos sessenta e meados dos setenta. Mais interessante para nossos propósitos aqui, contudo, é notar que os preços de venda de terras cresceram a uma taxa duas vezes superior à dos valores de arrendamento, fazendo com que as proporções renda da terra/preço da terra caíssem à metade em todos os estados. [Ver a evidência apresentada em Rezende (1982a).] Como procuraremos argumentar em seguida, esse crescimento mais rápido do preço da terra tem que ver, mui-

to provavelmente, com a redução do down-side risk na agricultura, propiciada pela política de crédito rural subsidiado.

Nesse sentido, deve-se notar, inicialmente, que a renda da terra, sendo um item residual da renda agrícola - com exceção do caso de um contrato de arrendamento fixo (em dinheiro ou em produto), e mesmo assim apenas pelo prazo do contrato -, é um retorno do tipo variável (como o lucro), e como tal sua capitalização, de que resulta o preço da terra, leva em conta obviamente sua variabilidade, ou seja, o risco desse retorno. Por outro lado, o valor da terra representa a parcela preponderante do capital do agricultor, e normalmente é dada em garantia de empréstimos bancários; por isso, a atratividade da terra como ativo - especialmente a segurança da manutenção de riqueza na forma de terra (a terra como reserva de valor) - passa a depender estreitamente do grau de down-side risk na agricultura, que vai definir a possibilidade maior ou menor de perda total ou parcial do capital-terra.

À luz dessas considerações, torna-se fácil entender o grande aumento no preço da terra (acompanhado de queda na relação renda/preço da terra), coincidindo com a expansão do SNCR - particularmente, como veremos, com o aumento drástico na taxa de subsídio implícito no crédito rural, após 1973. A razão estaria no papel do crédito rural em reduzir o down-side risk na agricultura, e assim em tornar mais "segura" a terra como opção de investimento. Além disso, seria interessante pesquisar em que medida o SNCR se diferencia do sistema bancário convencional também no que se refere à prática de exigir a dação formal da terra em garantia dos empréstimos (hipoteca da terra). Afinal de contas, o grande peso do Governo (Banco do Brasil) nesse sistema sugere uma menor necessidade, ou um maior relaxamento - por razões óbvias - dessa prática. Se isso tiver sido verdade, o atrativo da posse da terra teria aumentado enormemente, e o crédito rural teria levado a uma alta no preço da terra não porque, como usualmente se supõe, a terra tivesse de servir de colateral dos empréstimos - mas precisamente por ter deixado de cumprir esse papel. A exigência de colateral num empréstimo, aliás, como concluem Binswanger e Sillers (1983:15), "shifts a portion of the potential capital loss from

the lender to the borrower," e por isso não é interessante para o agricultor.

A Tabela 1 mostra a grande queda ocorrida na relação renda da terra/preço da terra.² Pode-se ver que, após apresentar-se em patamares relativamente elevados, até por volta de 1972 ou 1973, essa relação sofre uma queda abrupta no triênio 1973-75, estacionando-se, de 1976 em diante, em valores praticamente constantes (ainda que desiguais) nos diferentes estados. As únicas exceções são os casos de São Paulo, onde a queda parece ter sido contínua entre 1968 e 1973, quando então a relação torna-se constante, e Goiás, em que a queda principal, ocorrida entre 1972 e 1974, sucedeu-se uma queda adicional, de dimensão secundária, entre 1978 e 1980 (provavelmente isso decorre de variabilidade amostral).

Essa tabela sugere, também, uma tendência de aumento nessa relação, a partir de 1982. Se se confirmar essa tendência, então a hipótese explicativa proposta neste trabalho ganha um reforço substancial, pois esse aumento seria consistente com as mudanças no SNCR iniciadas em 1981 e 1982, e que consistiram de: redução da taxa de subsídio, menores disponibilidades de crédito - particularmente para investimento - e menor participação relativa do Banco do Brasil.

Finalmente, dois outros aspectos dessa tabela são também consistentes com a teoria sendo proposta da formação do preço da terra no Brasil. Em primeiro lugar, pode-se notar que em todos os Estados, com a única exceção de São Paulo³ (e de Goiás, em alguns anos), o quociente entre a renda e o preço da terra é bem menor

²Ver Rezende (1982c) para uma análise sistemática da amostra utilizada pela FGV e para uma conclusão favorável quanto à adequação dessas informações para os fins de nossa discussão.

³O preço da terra para São Paulo é uma média dos preços da terra "de primeira" e "de segunda", ponderados pelas respectivas importâncias relativas no Estado. Por isso, o quociente para São Paulo não é estritamente comparável com os demais. Para maiores detalhes, ver Camargo et alii (1975).

TABELA 1

PROPORÇÃO ENTRE OS VALORES DE ARRENDAMENTO E DE VENDA DE TERRAS - 1966/1983

(%)

ANOS	MINAS GERAIS		ESPIRITO SANTO		RIO DE JANEIRO		SÃO PAULO		PARANÁ	
	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens
1966	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1967	...	...	21	11	...	...	...	...	13	15
1968	...	...	26	14	13	11	12	9	17	22
1969	22	11	28	12	14	10	11	8	16	16
1970	22	11	25	11	16	11	9	9	18	20
1971	26	12	27	12	16	14	8	6	19	24
1972	26	14	35	14	28	16	7	4	15	14
1973	20	13	29	16	26	12	5	5	14	12
1974	15	10	14	8	16	7	5	5	11	6
1975	12	9	15	6	12	6	4	5	9	8
1976	11	8	14	5	10	5	4	4	8	6
1977	10	9	11	6	9	5	4	4	8	6
1978	11	8	12	6	10	4	5	4	8	5
1979	9	8	14	6	9	4	4	4	7	4
1980	10	7	13	5	10	5	4	4	7	4
1981	10	6	14	5	11	5	5	4	7	6
1982 - Jun.	9,3	6,7	13,8	7,1	9,9	7,8	...	3,8	7,3	5,0
1982 - Dez.	9,7	7,5	11,9	6,3	9,9	6,0	5	3,9	7,2	4,5
1983 - Jun.	11,1	8,6	13,9	6,1	8,4	6,3	...	4,1	7,8	5,6
1983 - Dez.	13,8	9,5	15,4	6,2	9,3	6,3	5	5,0	8,9	5,9

(continua)

(continuação)

ANOS	SANTA CATARINA		RIO GRANDE DO SUL		GOIÁS	
	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens
1966	...	...	...	...	...	...
1967	17	11	...	...	...	...
1968	19	10	...	...	...	...
1969	17	10	12	4	35	10
1970	21	8	13	5	35	12
1971	22	9	14	4	36	15
1972	20	10	13	5	30	19
1973	24	11	10	4	23	13
1974	18	8	7	3	18	10
1975	18	7	6	3	18	9
1976	14	6	6	2	16	11
1977	12	5	5	2	18	11
1978	12	6	5	2	17	10
1979	12	6	5	2	13	10
1980	12	5	5	3	10	10
1981	12	5	6	2	10	10
1982 - Jun.	12,1	6,5	5,2	1,8	11,9	10,1
1982 - Dez.	13,2	7,0	4,8	1,9	13,6	9,9
1983 - Jun.	14,4	7,9	5,4	2,0	17,5	13,5
1983 - Dez.	17,5	8,8	6,9	2,0	13,9	12,7

FONTE: Dados básicos do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas e da Secretaria de Agricultura de São Paulo (IEA). As percentagens acima, para todos os Estados menos São Paulo, são médias simples das proporções calculadas com os valores médios, obtidos para junho e dezembro de cada ano, de arrendamento e de venda de terras. [O símbolo (...) significa inexistência da informação ou tamanho insuficiente da amostra.] Para São Paulo, para terras de lavouras, os valores de arrendamento são relativos a novembro, e os de venda de terras são relativos a janeiro (período 1968/74) e fevereiro (após 1974) do ano seguinte; para terras de pastagens, os valores de arrendamento são, até 1979, de junho, e os de venda de terras são de janeiro (até 1974), setembro (1975/78) e novembro (1979); a partir de 1980, os valores de arrendamento e de vendas de terras de pastagens são para junho e novembro de cada ano.

para terras de pastagens do que para terras de lavouras. Isso é consistente com o reconhecido fato de que é menor o risco na pecuária do que na agricultura propriamente dita. Em segundo lugar, esse quociente, para os dois tipos de terra, é bem menor em São Paulo, Paraná e no Rio Grande do Sul. Isso é consistente com a maior destinação de crédito, pelo Governo, a esses Estados, dado seu peso na oferta agrícola da maioria dos produtos.

1.3 - Explicações alternativas para a elevação no preço da terra: uma crítica

Uma vez que duas outras explicações têm sido oferecidas para a elevação no preço da terra, torna-se necessário comentá-las. A primeira, que tem sido apresentada com insistência, procura atribuir essa alta também à política de crédito agrícola, mas por um motivo completamente diferente do que foi proposto na seção anterior.⁴ Ao mesmo tempo em que formulam a crítica, discutida na subseção 1.1 anterior, a essa política - concluindo por sua inocuidade enquanto instrumento de estímulo a uma agricultura em que supostamente o investimento rende uma baixa taxa de retorno -, os autores que defendem essa explicação alternativa identificam no subsídio creditício uma renda adicional, paralela, que se somaria ao lucro e à renda da terra propriamente dita. Esse subsídio, por outro lado, seria atribuível à posse da terra, já que esta última seria um requisito para a "entrada" no SNCR. Ou seja, a terra, além de gerar um retorno como fator de produção (a renda da terra), renderia também o subsídio implícito correspondente ao montante de crédito a que ela desse direito.

Nessas condições, seguir-se-ia a conclusão de que, em virtude da capitalização do subsídio no preço da terra, este último tenderia a elevar-se mais rapidamente do que a renda da terra. A Tabela 1 corroboraria a análise, uma vez que a queda no quociente

⁴ Uma exposição extensa dessa argumentação, bem assim as principais referências, encontra-se em Rezende (1982a).

renda da terra/preço da terra ocorreu entre 1973 e 1975, coincidindo, portanto, com o aumento do subsídio a partir de 1973.

O argumento deste trabalho, ao contrário, consiste em atribuir à política de crédito agrícola - graças não só à presença do subsídio, mas também às outras características do SNCR, como a maior diluição das amortizações no tempo e a (provável) menor obrigatoriedade de hipoteca da terra em garantia do empréstimo (o que, en passant, contrariaria a premissa, fundamental ao argumento acima, de que o subsídio seria "atribuível" à terra) - o papel principal de reduzir o risco da taxa de retorno ("líquida") e do endividamento agrícola, estimulando-se assim a acumulação de capital e o desenvolvimento geral do setor. Esse menor risco, em particular, tornaria o investimento em terra mais "seguro", reduzindo-se então a taxa à qual seriam descontados os fluxos prospectivos de renda da terra.

Finalmente, cabe mencionar uma segunda explicação, exposta em Rezende (1982a e 1982b), para a queda no quociente entre a renda e o preço da terra. Parte-se da premissa de que a renda da terra seria relativamente estável nos altos e baixos do ciclo econômico, em contraste com os demais retornos da economia. Por isso, numa fase de descenso cíclico - exatamente o ocorrido após 1973 -, produzir-se-ia uma modificação nos portfolios dos investidores da economia, com aumento na demanda de terra como ativo e elevação de seu preço relativamente ao valor de aluguel. Portanto, a queda na relação entre a renda e o preço da terra refletiria tão-somente um realinhamento dessa relação ao menor nível (e, mais do que isso, à maior incerteza) das demais taxas de retorno vigentes na economia.

Conquanto seja verdade que o nível de atividade agrícola seja relativamente estável no ciclo econômico, tudo indica que o nível de renda agrícola (acompanhando o nível dos preços agrícolas), contudo, não tende a comportar-se da maneira suposta no argumento acima. [Ver Rezende 1984a.] Quanto ao comportamento do preço da terra, no máximo se poderia afirmar que o preço de longo prazo, dada a duração praticamente infinita da terra, tende a ser pouco

afetado pela queda (que é apenas temporária) da renda da terra numa recessão. Por isso, deve cair (subir) a relação entre a renda corrente e esse preço de longo prazo numa recessão (num boom). Mas nada se pode dizer quanto à relação entre a renda corrente e o preço corrente (que é a que interessa aqui), uma vez que este último, provavelmente, tende a cair numa recessão, refletindo a crise financeira e a conseqüente liquidação de ativos por parte dos agricultores endividados. Além do mais, processos especulativos normalmente intensificam esses movimentos de baixa (numa recessão) e de alta (num boom) do preço corrente da terra, podendo então fazer com que a relação entre a renda e o preço (correntes) da terra caia num boom e suba numa recessão.

As considerações acima sugerem não haver razões para se atribuir a queda no quociente entre a renda e o preço da terra, após 1973 (causada, como se viu, por uma alta "autônoma" no preço da terra), a essa hipótese de comportamento peculiarmente estável da renda da terra no ciclo. Segundo essa hipótese, aliás, aquele quociente deveria cair ainda mais a partir de 1981 - quando a recessão, de fato, se instalou -, mas, como vimos, a evidência sugere que o contrário vem acontecendo.

De qualquer maneira, o fato (verdadeiro) da queda no ritmo de crescimento econômico a partir de 1973 não deve ser ignorado totalmente na análise do fenômeno sob discussão. Com efeito, o declínio no crescimento deve ter estimulado a busca de alternativas "seguras" de aplicação de capital, já que aumentou a incerteza quanto ao futuro. Por sua "durabilidade", a terra não deixa de representar uma espécie de passaporte para o futuro - ou seja, um meio de apropriar renda "segura", e portanto de adquirir um preço compatível, no futuro - e por isso mesmo pode ter-se tornado um ativo preferido após 1973. Entretanto, pouco importa ao produtor-proprietário que a terra vá gerar uma renda futura - e que portanto vá ter um preço satisfatório no futuro -, se ele pode perdê-la total ou parcialmente hoje, devido a adversidades financeiras. A política de crédito rural, ao reduzir, pelas razões já expostas, o risco de perda total ou parcial desse ativo, tornou-o mais "seguro" ainda.

2 - DIMINUIÇÃO DO SUBSÍDIO CREDITÍCIO E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

2.1 - A necessidade de maior estabilização de renda

Pelas razões expostas anteriormente, a política de crédito especial para a agricultura, montada na segunda metade da década dos sessenta, cumpriu um papel fundamental na expansão agrícola na década dos setenta, reforçando, através da redução do risco, o estímulo associado à melhoria na relação de trocas (aumento dos preços agrícolas vis-à-vis os preços industriais), proveniente do exterior.

Nos termos da análise anterior, deve-se esperar que as mudanças recentes no SNCR (redução da taxa de subsídio e aumento da participação relativa do sistema financeiro privado) tragam como resultado um aumento do risco associado à aplicação de capital na agricultura. Conseqüentemente, se essas mudanças não forem acompanhadas de medidas compensatórias, deve-se esperar que a agricultura passe a defrontar-se com maiores restrições ("internas" e "externas") de capital, o que tenderá a reverter total ou parcialmente o ritmo de modernização agrícola.

Com o objetivo de evitar que isso aconteça, é necessário conceber uma atuação compensatória da política econômica. Nesse sentido, é possível apontar duas direções diferentes que, conquanto possam ser combinadas, devem ser analisadas separadamente. Em primeiro lugar, partindo-se do pressuposto teórico de que uma maior taxa média de retorno (no sentido anterior de valor esperado da distribuição de probabilidades da taxa de retorno) tende a induzir uma maior tomada de risco, a política econômica deveria promover uma elevação do patamar (ou nível médio de longo prazo) em torno do qual flutuam os preços agrícolas. Trata-se, em suma, de uma elevação no patamar da relação de trocas Agricultura/Indústria. Em segundo lugar, o Governo poderia atuar mais consistentemente no sentido de estabilização da renda agrícola, ou seja, no sentido de reduzir o próprio grau de incerteza na agricultura. Isso se daria, por exemplo, através da política de preços mínimos e do seguro agrícola.

A elevação do patamar de preços agrícolas, de óbvias implicações inflacionárias, é um tipo de medida que, particularmente nas condições atuais da economia brasileira, tem uma implicação social grave. Por outro lado, a agricultura já se beneficiou, recentemente, de uma elevação significativa de preços agrícolas, graças à maxidesvalorização cambial de 1983. Com efeito, fazendo o índice da relação de trocas Agricultura/Indústria (definido como a razão entre os respectivos índices de preços de atacado) igual a 100 no primeiro trimestre de 1983, verifica-se que, após atingir um valor máximo de 150 no segundo trimestre de 1984, esse índice permaneceu em um patamar estável (entre 130 e 140) a partir de junho de 1984. Em vista disso, não deve ser necessária qualquer elevação adicional de preços agrícolas, bastando que, através da manutenção da atual política cambial e de paulatina liberalização do comércio exterior - na forma a ser discutida posteriormente -, mantenha-se o atual patamar de preços agrícolas.

Não se deve esquecer, por outro lado, que a taxa de retorno na agricultura pode elevar-se sem aumento dos preços agrícolas, bastando para isso que ocorra uma redução dos preços dos fatores de produção. A este respeito, cabe à política industrial um papel de relevo. Com efeito, a expansão da agricultura deverá depender, crescentemente, de um suprimento adequado de insumos de origem industrial, refletindo uma mudança necessária no padrão de crescimento da agricultura [Dias (1984)]. Isso se deve a que novas áreas ou se encontram muito distantes ou requerem, como é o caso do cerrado e de alguns solos da região amazônica, investimentos para que possam ser efetivamente exploradas. Isso implica a necessidade de se conferir prioridade à atuação governamental na área da política industrial, visando garantir à agricultura preços de insumos cada vez mais próximos dos níveis internacionais.

De qualquer modo, é possível, como se argumentou antes, que o problema da taxa de retorno agrícola é mais de imprevisibilidade do que de nível e que, portanto, a elevação do patamar de preços agrícolas, para ser relevante, tenha de ser muito grande, o que a torna uma impossibilidade prática. Vale a pena notar, a propósito, que esquemas de estabilização de renda (acompanhados, nos paí

ses europeus e no Japão, de uma proteção à agricultura pela via de preços mais elevados que no mercado internacional) constituem a essência da política agrícola nos países desenvolvidos, as necessidades de crédito da agricultura sendo atendidas basicamente com pequena margem de subsídio. Na medida, portanto, em que a agricultura brasileira - já beneficiada com elevação recente em seus preços - passe a contar com maior garantia de renda, deve tornar-se possível, também no nosso caso, redefinir o Sistema Nacional de Crédito Rural, mantendo-se os atuais níveis, relativamente baixos, de taxa de subsídio, e garantindo-se uma disponibilidade adequada de fundos (inclusive atendendo aos maiores prazos inerentes ao financiamento agrícola), o que, por sua vez, é viabilizado pela própria redução da taxa de subsídio.

Atualmente, essa garantia de renda é o objetivo específico de dois instrumentos principais de ação do Governo, quais sejam, a política de preços mínimos e de seguro de crédito agrícola - este último visando à cobertura do risco de flutuações adversas de rendimentos físicos. A política de preços mínimos conta, para as culturas de verão, com os instrumentos previstos no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), executada pela Companhia de Financiamento da Produção e, para outras culturas (como o café e a cana-de-açúcar), com instrumentos específicos de intervenção.

Uma revisão crítica desses instrumentos - facilitada pela existência de uma razoável literatura sobre o assunto - poderá apontar as modificações necessárias a aprimorar a ação do Governo nessa área. Recomendações concretas nessa direção encontram-se em Dias e Barros (1983), por exemplo, e por isso não serão tratadas aqui. Uma conclusão básica já está, contudo, suficientemente clara para ser ressaltada. Trata-se de que a política de controle de preços e de abastecimento do mercado doméstico deve guardar coerência com essa política de estabilização de renda. Uma vez que os preços agrícolas correntes se formam a partir de expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados, a intervenção governamental visando o controle da inflação, através de tabelamentos, liberação de estoques oficiais, ou ainda importações, pode ela mes-

ma tornar-se um fator importante de risco de mercado, na medida em que, ao não se pautar por regras estáveis e preanunciadas, contribua para tornar menos previsível o comportamento futuro do mercado. Esse é um problema que se deve evitar, pois quanto mais arriscada for a estocagem de produtos agrícolas, maior tende a ser a diferença entre o preço recebido pelo produtor e o preço pago pelo consumidor final. A atuação governamental deve, portanto, ser coordenada, de maneira a minimizar a inconsistência de políticas que têm objetivos diferentes. Uma proposta nesse sentido foi apresentada em Dias e Barros (1983), e consiste de uma conjugação de maior liberdade comercial com estoques reguladores internos. Trata-se, sem dúvida, de um interessante ponto de partida, como se mostrará a seguir.

2.2 - Preços agrícolas e liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas

É cada vez mais freqüente a defesa de uma política liberal-ortodoxa de comércio internacional, com base nos seguintes argumentos. Admite-se, em primeiro lugar, que os preços internacionais dos produtos agrícolas seriam relativamente estáveis, graças à amplitude do mercado mundial: as flutuações de oferta e demanda nos vários países seriam independentes umas das outras e por isso tenderiam a se anular mutuamente. Admite-se ainda, em segundo lugar, que os preços agrícolas internos estariam abaixo da paridade internacional, devido a tabelamentos, contingenciamento de exportações, etc. A liberalização do comércio exterior mataria então dois coelhos com uma só cajadada: melhoraria a relação de trocas da agricultura e aumentaria o grau de estabilidade de preços.

Infelizmente, contudo, a realidade é bem mais complexa. Nota-se, em primeiro lugar que, a partir da década de 70, a forte instabilidade nas taxas de juro, nas taxas de câmbio e no crescimento industrial dos países desenvolvidos tem-se transmitido aos preços internacionais das commodities agrícolas; esses têm-se tornado mais instáveis também devido ao fato de que o comércio internacional de produtos agrícolas vem-se tornando verdadeiro desaguadouro de políticas internas (de estabilização de renda e proteção

ã agricultura) de países desenvolvidos.⁵ Uma liberalização total do comércio exterior de produtos agrícolas, portanto, não contribuiria (antes pelo contrário) para amortecer o problema de risco na agricultura.

A segunda premissa adotada pelos defensores da política liberal-ortodoxa de comércio internacional - de que sua adoção levaria a uma melhoria na relação de trocas da agricultura - tem sido questionada seriamente. Assim, Homem de Melo (1981), após fazer uma revisão da literatura pertinente, sugere que os produtos domésticos, por terem seu mercado fechado às transações internacionais - inclusive, portanto, às importações -, poderiam estar sendo, em princípio, protegidos, ou seja, estar tendo seus preços internos superiores aos preços internacionais convertidos em cruzeiros. Segundo estimativas apresentadas por esse autor, isso teria de fato ocorrido para alguns alimentos básicos; mas note-se que, ao comparar os preços domésticos com os internacionais, Homem de Melo não adicionou os custos de transportes do exterior até os centros de consumo no Brasil. Esse cuidado foi tomado por Dias e Lopes (1984b) que, limitando-se ao período 1979/83, concluíram que os preços domésticos de milho, arroz e algodão têm estado acima dos preços FOB de exportação (estimados com base nos preços internacionais vigentes), ainda que abaixo dos preços CIF de importação. Mesmo não sendo, assim, "protegidos", esses produtos - como indicado pelas relações entre seus custos de produção e os preços FOB - têm baixa competitividade no mercado internacional, e por isso não há razões para acreditar que uma liberalização do comércio exterior traga qualquer estímulo de preços para eles. Não será estranho encontrar que outros produtos agrícolas - como a carne - tampouco são competitivos no mercado internacional; portanto, outras razões - evidentemente ligadas a condições ecológicas compa

⁵Evidências dessa grande instabilidade encontram-se em Dias e Lopes (1983:11-16). Chu e Morrison (1984:94) concluíram que "... the price instability of non-oil primary commodity prices from 1972 to 1982 was more than three times greater than it was from 1957 to 1971, reflecting the significantly more unstable economic environment - as seen in the behavior of industrial production, world inflation, exchange rates, and interest rates - in the later period."

rativas e/ou ao nível tecnológico - muito mais profundas do que meras "barreiras de comércio", explicam a presença ou não de um produto na pauta de exportações, e não será a mera adoção da "mão invisível" que mudará esse quadro.

Com base na expectativa de que, através da liberalização do comércio exterior, se consiga "produzir uma situação de relações de troca muito mais favorável ao setor [agrícola] dentro do país ..." - o que, como vimos, é duvidoso, além de desnecessário, a esta altura -, Dias e Barros (1983) e Dias e Lopes (1984a e 1984b) propõem uma liberdade comercial conjugada com um sistema de intervenção governamental que limita as variações dos preços. O principio básico da proposta é de que apenas os "movimentos de tendências mais duradouras" nos preços internacionais devem ser transferidos para dentro do país, ou seja, deve-se evitar a internalização das variações transitórias de preços. Isso seria conseguido através da determinação de uma faixa de preços internacionais (FOB de exportação e CIF de importação), supostamente representando essas "tendências mais duradouras" do mercado internacional, dentro da qual poderiam variar os preços domésticos. A amplitude dessa faixa depende das características de oferta e demanda domésticas, visando o objetivo de estabilização de renda do produtor. Um sistema de impostos e subsídios variáveis, aplicados sobre o preço internacional corrente (FOB no caso de um produto exportável; CIF no caso de um produto de importação), garante que as flutuações nos preços domésticos não ultrapassarão os limites inferiores e superiores da faixa. Desta maneira, os autores esperam que a implementação desse esquema produza um duplo estímulo à agricultura: melhore a relação de trocas e gere maior estabilidade de renda. Essa estabilização através do comércio internacional deverá ser, segundo expectativa dos autores - apoiada em simulações apresentadas em Dias e Lopes (1984b) -, mais barata do que programas alternativos que o governo tem utilizado.

Ao comentar essa proposta, Brandão (1984:91) nota que a delimitação de uma faixa de variação de preços "embute" um seguro contra o risco de flutuação adversa de preços, e por isso é uma forma de suprir "uma das grandes lacunas no nosso sistema econômi

co", qual seja, a "inexistência de instituições que facilitem aos produtores lidarem com os riscos". Uma alternativa ao estabelecimento dessa faixa seria portanto o governo promover a criação de um sistema de seguro de preço, cuja concepção seria muito simples: "Estabelece-se um preço ... A partir dele, o governo vende um seguro ao produtor em que garante um preço algo inferior ... ao preço base. A quantidade segurada é decidida inteiramente pelo produtor. Nos anos de cotação baixa será pago ao beneficiário o montante correspondente à diferença nas cotações multiplicada pela quantidade estabelecida no contrato". As vantagens deste sistema alternativo - além da possibilidade de o produtor beneficiar-se de preços transitoriamente elevados -, segundo Brandão, são as seguintes: 1) a participação é inteiramente voluntária; 2) o sistema poderia ser autofinanciado; e 3) seria menor o grau de intervenção governamental nos fluxos de comércio internacional.

Discussões adicionais envolvendo essas e outras propostas alternativas são evidentemente necessárias, a fim de se poder definir melhor as novas bases da política agrícola em um ambiente de risco financeiro acrescido, devido à diminuição do subsídio do crédito rural.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo este trabalho, o objetivo principal da política agrícola, na fase atual da economia brasileira, deve ser o de permitir à agricultura uma transição suave de um sistema de incentivos baseado em condições muito favorecidas de financiamento para um sistema de incentivos baseado na própria lucratividade das atividades agrícolas.

Contrariando o que comumente se apregoa, entretanto, este trabalho sugere que essa melhoria da lucratividade não implica, necessariamente, uma elevação dos preços agrícolas. Além de já ter havido, no biênio 1983-84, uma elevação significativa dos preços agrícolas, há formas alternativas de estímulo ao setor - todas objetivando uma redução do grau de risco na agricultura - que não requerem essa elevação, e que provavelmente são mais eficazes.

Dentro dessa estratégia geral de política econômica para o setor, prioridade especial deve ser concedida nos produtos alimentares básicos, de maneira a garantir o crescimento de sua oferta em condições de produtividade crescente. [Este tema é desenvolvido em Rezende (1984b).] Desta maneira, a agricultura poderia contribuir indiretamente para a melhoria dos padrões de vida da população, uma contribuição especialmente relevante na fase atual, que se caracteriza por uma deterioração geral dos níveis de bem-estar social.

Se essas diretrizes gerais forem adotadas, pode-se seguramente ser otimista quanto ao potencial da agricultura de contribuir, simultaneamente, para o equilíbrio da balança de pagamentos e para a progressiva melhoria do abastecimento interno.

BIBLIOGRAFIA

- BINSWANGER, H.P. e D.A. SILLERS. Risk aversion and credit constraints in farmers' decision-making: a reinterpretation. The Journal of Development Studies, 20(1):5-21, out. 1983.
- BRANDÃO, A.S.P. Política econômica e tendências da agricultura brasileira: comentário. Revista da ANPEC, 7(8):89-91, nov. 1984.
- CAMARGO, A.M.M. Pires et alii. Valor da terra no Estado de São Paulo. Informações Econômicas (São Paulo: Secretaria de Agricultura):1-14, agosto 1975.
- CHU, K. e T.K. MORRISON. The 1981-82 recession and non-oil primary commodity prices. IMF Staff Papers, 31(1):93-140, março 1984.
- DIAS, G.L.S. Política econômica e tendências da agricultura brasileira. Revista da ANPEC, 7(8):81-91, nov. 1984.
- DIAS, G.L.S. e J.R.M. BARROS. Fundamentos para uma nova política agrícola. Brasília, CFP: coleção análise e pesquisa, vol. 26, 1983.
- DIAS, G.L.S. e I.V. LOPES. Avaliação do comportamento dos preços domésticos em relação aos preços de importação e de exportação - algodão, arroz, milho e soja, 1979/83. Brasília, CFP: coleção análise e pesquisa, vol. 27, 1983.
- _____. Implicações de uma abertura do comércio externo para a agricultura brasileira. Trabalho apresentado na Conferência Latino-americana de Economia Agrícola, Piracicaba (SP), maio 1984a.
- _____. Simulação da proposta de abertura do comércio externo conjugada a um mecanismo de estabilização. Anais do XXII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural: 23-68. Salvador, agosto 1984b.
- INPES, 72/85

- HOMEM DE MELO, F. Política comercial, tecnologia e preços de alimentos no Brasil. Estudos Econômicos, 11(2):123-142, abril-junho 1981.
- REZENDE, G.C. Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. Estudos Econômicos, 12(2):117-137, agosto 1982a.
- _____. Mudanças na política agrícola e estrutura agrária. In Dias, G.L.S. e M.R. LOPES (ed.). Seminário de política agrícola - coletânea de artigos técnicos. Brasília, CFP: coleção análise e pesquisa, vol. 25, 1982b.
- _____. Arrendamento e preço da terra no Brasil: uma análise adicional. (Apêndice ao artigo: Política agrícola, preço da terra e estrutura agrária.) Revista de Economia Rural, 20 (nº especial 1):91-100, 1982c.
- _____. Crise atual e papel do setor agrícola. Conjuntura Econômica, 38(6):119-123, junho 1984a.
- _____. Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1984b (mimeo).
- SAYAD, J. Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma. São Paulo, Estudos Econômicos FIIPE/Pioneira, 1984.