

UMA NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA ?¹

FERNANDO MAIDA DALL'ACQUA²

RESUMO - O trabalho analisa as condições macroeconômicas de curto prazo para a viabilização de uma nova política agrícola. Argumenta-se que o crescente déficit fiscal, o congelamento dos preços agrícolas imposto pela reforma monetária de fevereiro último, e os atuais baixos preços das *commodities* devem dificultar a intenção do Governo em estimular a produção de alimentos através das políticas de crédito e de Preços Mínimos.

Termos para indexação: política agrícola, crédito rural, preços mínimos, déficit fiscal, congelamento de preços.

A NEW AGRICULTURAL POLICY ?

ABSTRACT - The paper examines the short-run macroeconomic conditions for making viable a new agricultural policy. It is argued that the increasing fiscal debt, the agricultural price freeze imposed by the monetary reform of February and the current low commodity prices should make difficult the government's intention to stimulate food production through minimum price and credit policies.

Index terms: agricultural policy, rural credit, minimum prices, fiscal debt, price freeze.

Existe hoje um certo consenso sobre a necessidade de se restabelecer a prioridade agrícola no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Esta prioridade agrícola seria operacionalizada através de uma nova política agrícola que viesse promover o crescimento global do setor, dando, no entanto, ênfase especial à produção de alimentos. Este tipo de proposta pode ser encontrado tanto a nível de trabalhos científicos como nas reivindicações das lideranças agrícolas e nos pronunciamentos das autoridades governamentais. Como exemplo mais recente, tem-se o Plano de Metas divulgado recentemente.

De um ponto de vista retrospectivo, é interessante lembrar que no Brasil existe uma certa tradição em se destacar a prioridade agrícola nos planos de desenvolvimento ou, pelo menos, nos discursos oficiais. A prática tem ficado longe das intenções, de forma que a prioridade agrícola de hoje não se tornou marca registrada de nenhum governo, pelo menos nos últimos cinquenta anos. O exemplo mais recente é o do Governo Figueiredo, cujos resultados de seis anos de prioridade agrícola são bastante conhecidos.

¹ Colaboração solicitada pelos editores da RER.

Palestra apresentada no painel de conjuntura do XXIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, realizado em Lavras, MG, de 28 de julho a 1º de agosto de 1986.

² Ph.D. em Desenvolvimento Rural - Professor de Economia da Fundação Getúlio Vargas - Av. 9 de julho - 2029 - CEP: 01313 - São Paulo, SP.

É possível pensar que a necessidade de uma nova política nunca esteve tão presente ou tenha sido tão consensual como agora no Brasil. Mesmo assim, é interessante indagar porque em outras oportunidades ela não tem decolado dos planos e discursos oficiais. Existem, provavelmente, várias explicações para isto. Uma delas, seguramente, é o fato de não se considerar na formulação desses planos os condicionantes impostos pela política macroeconômica de curto prazo. É sob este prisma, que se procura analisar neste trabalho, a expectativa que existe hoje em torno de uma nova política agrícola. Como a preocupação é mais com aspectos de curto prazo, as observações serão concentradas na política de crédito e preços mínimos.

Segundo informações divulgadas no Plano de Metas, parece ser intenção do Governo assegurar uma oferta adequada de crédito ao setor, assim como estabelecer preços mínimos plurianuais e diferenciados, beneficiando as culturas alimentares. Dessa forma, as autoridades governamentais procurariam assegurar um crescimento da oferta de alimentos de aproximadamente 6,0%. Esse crescimento seria essencial para se normalizar as condições de abastecimento nos próximos anos, quando se espera um rápido crescimento da demanda em função do crescimento da massa de salários e dos programas sociais do governo.

É, no entanto, necessário uma certa cautela para se analisar essas intenções, já que a conjuntura econômica reserva algumas dificuldades para a operacionalização dessa política de curto prazo.

Em primeiro lugar, deve-se lembrar que a preocupação em ampliar o volume real de crédito, privilegiando em sua distribuição as culturas alimentares, já pôde ser notada na safra passada. Infelizmente, a produção agrícola foi fortemente comprometida pela estiagem. Mesmo assim, não se pode deixar de reconhecer que os agricultores reagiram favoravelmente a esta reorientação, como mostram os dados de expansão na área cultivada das principais culturas alimentares.

O fato é que aos poucos começaram a surgir as primeiras dificuldades em relação a essa política. Na comercialização da presente safra, ficaram evidentes as limitações em atender-se a demanda de recursos financeiros dos agricultores. Isto é o que se depreende do atraso na liberação do AGF (Aquisições do Governo Federal), do parcelamento do pagamento em quatro vezes, das dificuldades enfrentadas pelos produtores na contratação do crédito de comercialização (EGF) e da redução do crédito de custeio para o trigo com cortes nos financiamentos para médios e grandes produtores.

Esses primeiros sinais de incerteza no tocante à viabilização de uma nova política agrícola estão indissolavelmente ligados ao desequilíbrio fiscal do setor público. As previsões iniciais de que a reforma tributária de novembro iria zerar o déficit público foram abandonadas. Os resultados referentes à execução orçamentária do Tesouro, que incluem as operações do programa de preços mínimos, revelam-se preocupantes. Uma avaliação preliminar para o período março-maio indica uma significativa piora nos resultados em relação a 1985. É na tentativa de inverter este quadro que o governo vem sentindo-se forçado a adotar este conjunto de medidas

que comprometem sua intenção de atender a prioridade estabelecida para o setor agrícola.

A mais recente decisão neste sentido refere-se à retirada do Tesouro da responsabilidade financeira para a realização das operações de AGF. Esta atribuição será agora da CFP, que para isto passará a contar com uma linha de crédito de Cz\$ 9,5 bilhões junto ao Banco do Brasil. Como os recursos serão do próprio banco, os gastos com aquisições de produtos agrícolas deixarão de figurar na conta orçamentária do Tesouro e, portanto, não entrarão no cálculo do déficit. Em adição, a CFP vai comprar os estoques oficiais que foram adquiridos com recursos do Tesouro. Este esquema já permitiu uma injeção de receita da ordem de Cz\$ 17 bilhões, que está efetivamente ajudando a conter o déficit de caixa, como mostram os resultados de junho.

Todas essas modificações mostram que a política de crédito rural continua fortemente vulnerável à execução das metas fiscais e monetárias no curto prazo. Isto causa uma certa apreensão no tocante à disponibilidade de crédito para a próxima safra (plantio a partir de setembro).

Estimativas governamentais divulgadas no Plano de Metas indicam que serão necessários cerca de Cz\$ 90,0 bilhões para o financiamento agrícola, sendo Cz\$ 55,0 bilhões para operações de curto prazo (custeio/comercialização) e Cz\$ 29,0 bilhões para investimentos. No entanto, as fontes de recursos para atender essa substancial demanda por crédito ainda não estão claras.

Alguns cálculos rápidos evidenciam que provavelmente haverá dificuldades na alocação desse volume de recursos. Isto porque apesar do substancial aumento dos depósitos à vista desde fevereiro (210,0%), sobre o qual se calcula a exigibilidade dos bancos comerciais, grande parte dos recursos necessários deverá ser alocada pelo governo. Considerando-se, por exemplo, a exigibilidade sobre o volume de depósito à vista dos bancos comerciais em junho, verifica-se que esses bancos deverão atender no máximo 45,0% sobre a demanda total de crédito de custeio e comercialização.

O restante, portanto, cerca de Cz\$ 30,0 bilhões, deverá ser fornecido pelo governo. Se se tem em conta que Cz\$ 30,0 bilhões equivalem ao total da receita fiscal de junho, podemos ter uma dimensão do volume de recursos que será necessário para o atendimento da demanda de crédito para a próxima safra.

É possível que o governo, da mesma forma que ocorreu na comercialização da safra, faça com que o Banco do Brasil socorra o Tesouro aplicando recursos próprios nas operações de crédito agrícola. Com o fim da conta movimento, esta estratégia tem alcance restrito, já que a aplicação de recursos próprios nas operações agrícolas envolve uma quebra de rentabilidade (devido à diferença entre custo de captação e de aplicação, atualmente em 24,0%) e o Banco do Brasil tem de prestar contas a seus acionistas.

Dessa forma, a menos que os compulsórios resultem em um substancial aumento de receitas no curto prazo, é provável que a condução da política de crédito agrícola continue vulnerável à execução das metas fiscais e monetárias nos próximos meses.

As dificuldades não se limitam à política de crédito. Também para a formulação de uma política de preços mínimos plurianuais diferenciada para produtos alimentares, o governo não tem uma grande margem de manobra. Os preços-base reais para as culturas alimentares (arroz, feijão e milho) na última safra foram os mais baixos desta década. No entanto, aumentá-los agora para se estabelecer o patamar que vigorará nos próximos três anos, de acordo com a proposta do Plano de Metas, envolve dois tipos de dificuldades. A primeira, associada ao congelamento imposto pelo Plano Cruzado. A segunda, associada às perspectivas pouco favoráveis para o mercado mundial de *commodities* nos próximos anos.

Quanto ao Plano Cruzado, deveríamos lembrar que o ajustamento dos mercados agrícolas ao congelamento se deu para baixo. Ou seja, o ajustamento das margens de comercialização foi feito em cima do setor agrícola com os preços pagos ao produtor, caindo para níveis bastante próximos ou mesmo abaixo do mínimo, como foi o caso do arroz. Para este produto, o governo foi mesmo forçado a elevar o preço de tabelamento para viabilizar o preço mínimo. Isto mostra que um aumento nos preços mínimos é incompatível com os atuais preços de tabelamento no varejo. Dessa forma, aumentar os preços mínimos forçaria o governo a: a) aumentar novamente os preços de tabelamento, em muitos casos não apenas do produto em si, mas também de outros que o utilizam como insumo, por exemplo, carne de frango/porco; b) estabilizar a comercialização para garantir o preço mínimo e depois subsidiar a venda dos estoques para viabilizar o preço de varejo; ou c) tornar o preço mínimo letra morta, ou seja, permitir que o preço pago ao produtor caia abaixo do preço mínimo para viabilizar o tabelamento.

Além das restrições impostas pelo desequilíbrio fiscal e pelo congelamento, existem dificuldades associadas ao setor externo que sugerem que o governo deve agir com cautela no redirecionamento da política agrícola para estimular a produção de alimentos.

Não se pode esquecer que, nos últimos anos, a nossa agricultura de exportação vem apresentando uma crescente perda de competitividade externa associada, principalmente, ao aumento de custos financeiros e queda dos preços internacionais. Isto vem provocando crescentes dificuldades na comercialização da safra nos últimos dois anos. Atualmente, os preços prevalecentes no mercado externo quando internalizados resultam em preços bem mais baixo do mínimo nas regiões do Centro-Oeste, onde a soja encontra-se em rápida expansão.

Este quadro deverá agravar-se, nos próximos anos, em função da política americana, que no momento esforça-se para exportar a crise da agricultura dos Estados Unidos para outros países.

Desde o início desta década, o cenário mundial para as *commodities* tem-se caracterizado pela abundância e preços declinantes. De um lado, a valorização do dólar, a alta dos juros e a recessão mundial reduzem a demanda pelas *commodities*. Por outro, a oferta aumentava rapidamente na África, Europa, Ásia e, principalmente, nos Estados Unidos, em função dos crescentes subsídios destinados ao setor agrícola que procuraram atenuar a crise de rentabilidade provocada

pela queda dos preços externos. O resultado foi uma substancial queda da participação americana no mercado mundial de aproximadamente 50% em 1982 para 36% no ano passado. Em valores absolutos, isto significou uma redução de quase 50%, ou seja de US\$ 44 bilhões para US\$ 27 bilhões nas exportações americanas. Em resposta a esta situação, os Estados Unidos, seguidos pela Europa, reorientaram sua política agrícola para subsidiar as exportações, procurando assim queimar seus estoques e aumentar novamente sua participação no mercado mundial.

De acordo com estimativas recentes, os Estados Unidos e a Europa Ocidental deverão destinar juntos US\$ 44,0 bilhões nesses programas de sustentação ao setor agrícola. Isto terá sérias implicações no mercado mundial. Alguns países já começam a sentir os efeitos dessa política sobre suas exportações, como é o caso da Tailândia e do Uruguai com arroz; Paquistão e Austrália com algodão; Brasil com óleo de soja para a Índia; Caribe e República Dominicana com açúcar; Nova Zelândia e Argentina com carne. No curto prazo, a ação dos Estados Unidos e da Europa nos parece vantajosa, já que permite-nos importar carne bovina bem barata. Nos próximos anos, espera-se uma redução dos preços internacionais das *commodities*, dificultando as condições de competitividade dos produtos brasileiros. Dessa forma, se se não tiver o cuidado de estabelecer uma política de sustentação para o setor agroexportador, pode-se estar importando, além da carne barata, a atual crise da agricultura dos países desenvolvidos.

Em síntese, é provável que, apesar da adequação das metas, o governo seja forçado a agir com grande cautela na reorientação da política agrícola para poder superar os condicionantes impostos pelo desequilíbrio fiscal e pelo congelamento, assim como para atenuar o impacto das modificações que atualmente se processam no mercado mundial de produtos agrícolas.