

Política agrícola em países de renda média

Uma perspectiva brasileira^{1,2}

Antônio Salazar P. Brandão³

Resumo – O trabalho faz referência ao estudo da OECD que mostra baixos níveis de proteção ao setor agrícola no Brasil, em comparação a outros países. Depois de uma breve revisão da história da intervenção do governo no setor agrícola, são apresentados detalhes do cálculo do suporte ao setor realizado pela OECD, procurando mostrar que a política agrícola brasileira atual, que apresenta baixo nível de proteção, não está sendo eficaz para reduzir a dualidade no setor. Sugere-se um redirecionamento dos recursos para treinamento, educação e extensão rural, com menos ênfase nas políticas de crédito subsidiado.

Palavras-chave: crédito subsidiado, educação, extensão, pesquisa, subsídio equivalente ao produtor.

Agricultural policy in middle income countries: a Brazilian perspective

Abstract – This paper refers to the OECD study that shows low levels of protection to Brazilian agricultural sector in comparison to other countries. After a brief review of the history of government intervention in the sector, this paper showed details of the calculation of support to the sector, which was conducted by OECD, seeking to demonstrate that the current Brazilian agricultural policy, despite the current low level of protection, is not effective in reducing the existing duality in the sector. This paper suggests that more resources should be devoted to training, education and rural extension, and fewer resources should aim subsidized credit policies.

Keywords: subsidized credit, education, extension, research, equivalent subsidy to producers.

Introdução

As intervenções nos mercados agrícolas são eventos comuns tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Po-

líticas dessa natureza vêm sendo criticadas por diversas instituições multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a OECD, e também por pesquisas acadêmicas.

¹ Original recebido em 14/2/2013 e aprovado em 25/2/2013.

² Este texto é baseado na apresentação feita pelo autor no simpósio *Matching Agricultural Policies to Development Needs*, organizado pela OCDE, na Conferência Internacional de Economistas Agrícolas, em Foz do Iguaçu, de 18 a 24 de agosto de 2012.

³ Economista, Doutor em Economia Agrícola, professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ. E-mail: abrandao1@gmail.com

OCDE (2011) argumenta que é necessária uma reorientação de política na maioria dos países analisados no relatório. Essa reorientação deverá propiciar condições para que os produtores rurais possam responder aos sinais de mercado, levando-os a iniciativas que os tornem mais competitivos e inovadores. Para que esses objetivos sejam atingidos, os governos deverão substituir os incentivos existentes por outros que não tenham influência sobre a oferta agrícola (decoupled payments). Os governos devem usar instrumentos específicos com o fim de criar políticas para corrigir falhas de mercado.

O relatório da OCDE (2011) ressalta ainda que o crescimento da produtividade é essencial para que a oferta possa responder às pressões da demanda. Nesse aspecto específico, segundo o relatório, o papel do governo inclui apoio financeiro às atividades de pesquisa e desenvolvimento, mas os dados analisados mostram que apenas uma pequena parcela das transferências para o setor agrícola é destinada para essa finalidade. Além de maior apoio à pesquisa e desenvolvimento, o relatório faz referência à extensão rural, irrigação e outras obras de infraestrutura⁴.

Os princípios apresentados acima pela OCDE são a motivação para uma breve revisão das políticas agrícolas recentes no Brasil. A seguir é feita uma breve descrição histórica e, em seguida, o artigo faz uma análise do estado atual da política agrícola no país.

História

Taxas de juro inferiores às taxas do mercado interno fazem parte da política agrícola pelo menos desde a metade da década de 1960 e foram a peça central dessa política durante a maior parte da década de 1970. Naquele período as taxas de juros no crédito rural eram independentes da taxa de inflação, tendo dado origem a taxas de juros reais consistentemente negativas. As dificuldades para fiscalizar o uso dos recursos

e a grande diferença entre as taxas de juros de mercado e as taxas de juros cobradas no crédito rural criaram oportunidades de arbitragem que reduziram de forma expressiva o volume de recursos adicionais efetivamente aplicados na agricultura.

Outro importante instrumento durante a década de 1970 foi a política de preços mínimos. Essa, na verdade, era uma política de suporte de preço com um subsídio ao consumo. O governo formava estoques de produtos agrícolas importantes que na entressafra eram usados para diminuir os preços no varejo. Valores elevados de recursos do orçamento do governo foram destinados a essas operações, que contribuíram para reduzir o preço médio recebido pelos produtores e para desinteressar o setor privado em participar da atividade de estocagem.

Restrições às exportações e impostos de exportação também foram comuns até meados da década de 1980. Exportações tradicionais como café, açúcar e cacau estavam sujeitas aos impostos de exportação, enquanto exportações não tradicionais, como soja e algodão, estavam sujeitas a controles quantitativos de exportações.

Controles de preços no varejo completavam o conjunto de políticas que discriminavam diretamente a agricultura. Ao lado disso, a supervalorização da moeda doméstica era um imposto – mais um – implícito sobre o setor.

Brandão e Carvalho (1990) estimaram o montante das transferências líquidas por meio das intervenções diretas e indiretas. As estimativas mostram que durante o período 1966–1983 4,6% do PIB agrícola foi transferido para o setor agrícola. Entretanto, quando as transferências via crédito são eliminadas, as transferências líquidas são de -3,6% do PIB agrícola.

A reforma da política agrícola teve início na segunda metade da década de 1980, quando as restrições quantitativas às exportações do complexo soja e de algodão foram eliminadas.

⁴ As ideias neste parágrafo e no anterior resumem de forma sucinta o que está em OECD (2011). Visão semelhante também é compartilhada por outras instituições multilaterais e por um grande número de analistas e pesquisadores.

Essas medidas foram acompanhadas pela eliminação dos controles de preços, pela redução do nível dos estoques governamentais e por reduções significativas na diferença entre as taxas de juros do crédito rural e as taxas de juros de mercado.

A redução generalizada nas tarifas que ocorreu no início da década de 1990 contribuiu para o aumento da competição e para a criação de um ambiente mais favorável para os mercados agrícolas. A conclusão das negociações para formação do Mercosul também contribuiu para o aumento da pressão competitiva sobre os produtores rurais brasileiros e para a reestruturação do setor.

Desde o início da década de 1970, apesar dos incentivos negativos das políticas de preços agrícolas, as autoridades brasileiras deram expressivo suporte para a pesquisa agrícola. A criação da Embrapa foi a iniciativa mais importante nessa direção. Uma das mais importantes contribuições da Embrapa foi a pesquisa para adaptação da soja às condições tropicais, fato que permitiu a expansão dessa cultura para a região do Cerrado e para outras partes do país.

A situação atual

As estimativas de suporte aos produtores agrícolas (PSE) feitas pela OECD mostram valores positivos depois de 1997 para o Brasil, tendo sido o valor médio entre 1998 e 2012 igual a 5,2%, aparentemente sem nenhuma tendência no período. Esse nível de proteção é baixo em comparação com os de outros países da OECD e também com os de alguns países emergentes como China e Rússia, onde os valores do PSE estão se aproximando daqueles observados nos países da OECD (OECD, 2011).

As políticas atuais no Brasil ainda dependem muito dos instrumentos de crédito para atingir seus objetivos. A Tabela 1 mostra que apesar da redução na diferença entre as taxas de juros de mercado e as taxas do crédito rural a partir de 2000, os valores são ainda elevados, tendo atingido 42% do PSE em 2010.

Segundo o Plano Agrícola e Pecuário 2012–2013 (BRASIL, 2012), o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário pretendem alocar R\$ 133 bilhões para os programas de crédito. Esses programas incluem crédito para capital de giro, comercialização e investimento, bem como programas para agricultura familiar. Um volume adicional de R\$ 5,4 bilhões será direcionado para aquisição de produtos e para manutenção de estoques na política de garantia de preços mínimos.

Outros aspectos da política atual são a continuidade do suporte para pesquisa e desenvolvimento, para os programas de reforma agrária e para o novo programa intitulado Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC). Este último tem por objetivo contribuir para atingir as metas de redução de emissões estabelecidas para o Brasil na reunião de Copenhague em 2009. Seis elementos compõem o programa:

- Aumentar a área com plantio direto entre 25 e 33 milhões de hectares.
- Recuperar 15 milhões de hectares de áreas degradadas.
- Aumentar o uso da rotação agricultura-pecuária-silvicultura em 4 milhões de hectares.
- Aumentar a área com florestas plantadas em 4 milhões de hectares.

Tabela 1. Participação percentual da diferença entre os juros de mercado e os juros do crédito rural no PSE.

| Ano | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Participação | 62% | 81% | 84% | 79% | 71% | 55% | 54% | 46% | 62% | 31% | 42% |

Fonte: OCDE (2011).

- Usar técnicas de fixação biológica de nitrogênio para aumentar a fertilidade do solo em cerca de 5,5 milhões de hectares.
- Usar resíduos animais para produzir energia (gás).

Ainda que alguns desses programas já existissem, a sua unificação e a prioridade dada a eles dá nova e importante dimensão para a política agrícola. A meta do governo é completar os objetivos em 2020.

Entretanto, para atingir as metas propostas, o instrumento a ser utilizado é o crédito a taxas de juros inferiores às de mercado. Estimativas feitas pelo Ministério da Agricultura indicam que serão necessários R\$ 197 bilhões para o programa e, desse total, R\$ 157 bilhões serão recursos de crédito a taxas inferiores às de mercado. O custo desse componente do programa, de acordo com o Ministério da Agricultura, será de R\$ 33 bilhões⁵. No ano agrícola 2012–2013 foram alocados R\$ 3,4 bilhões para o programa ABC.

Atualmente os custos fiscais da política de crédito rural são bem menores do que os das décadas de 1970 e de 1980. Em consequência, são menores os incentivos para que sejam desviados para outros setores. Apesar disso, um fato que deve ser destacado é que os bancos comerciais quase não realizam operações de empréstimo para o setor agrícola, sendo a grande maioria do crédito para o setor proveniente do Banco do Brasil, em que o governo federal é o acionista majoritário.

Apesar das observações anteriores, a produtividade na agricultura cresceu à taxa de 2,27% ao ano de 1970 a 2006 (GASQUES et al., 2010). Esse fato marcante é um dos principais elementos que explicam o excelente desempenho da agricultura e dos produtos agrícolas nos mercados mundiais. Não obstante, a agricultura ainda pode ser caracterizada como dual, confor-

me mostra o estudo de Alves et al. (2012), que se basearam em dados do Censo Agropecuário 2006. O artigo mostra que 88% do valor da produção agrícola naquele ano originou-se de apenas 11% dos estabelecimentos rurais. Apenas 44% dos estabelecimentos tiveram renda líquida positiva. Por um lado, dos estabelecimentos cuja renda agrícola foi inferior a 2 salários mínimos, somente 35% obtiveram renda líquida positiva. Por outro lado, a renda líquida é positiva para 81% dos estabelecimentos com renda bruta superior a 200 salários mínimos.

O trabalho atribui à falta de crédito e de conhecimento as dificuldades encontradas pelos 89% de estabelecimentos que contribuem com 12% do valor da produção. Por um lado essa conclusão ilustra dificuldades comuns associadas aos programas que concedem crédito a taxas menores do que as de mercado, notadamente o fato de que o acesso fica restrito a um pequeno número de produtores. Por outro lado a conclusão mostra a necessidade de maior oferta de serviços para os agricultores, em particular educação e extensão rural. Os dados mostrados indicam, entretanto, que o componente de serviços de suporte ao setor vem diminuindo ao longo do tempo, inclusive os serviços associados à educação.

O estudo da OCDE (2011) mostra que a parcela do suporte total aos produtores (Total Support Estimate – TSE) advinda da prestação de serviços gerais (General Services Support Estimate – GSSE) diminuiu de 35% para 24% de 2001 a 2010. A Figura 1 mostra a evolução desse indicador no período 2000–2010.

O componente mais elevado do GSSE são os gastos com reforma agrária que aumentaram de 7% do TSE em 2000 para 12% em 2010, e em 2006 os gastos com reforma agrária chegaram a 16% do TSE, conforme pode ser visto na Figura 2. As porcentagens relativas a pesquisa e desenvolvimento diminuíram de 2000 a 2006 e a partir de então, aumentaram um pouco. A

⁵ O custo do programa está provavelmente superestimado, uma vez que as taxas de juros foram substancialmente reduzidas nos últimos dois anos. Os valores citados no texto foram obtidos na página do Ministério da Agricultura em 30 de outubro de 2012 (BRASIL, 2013).

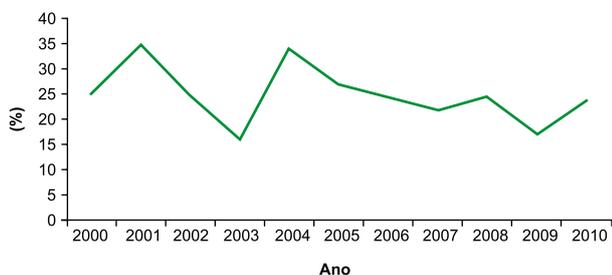


Figura 1. Relação GSSE/TSE (porcentagem).

Fonte: OCDE (2011).

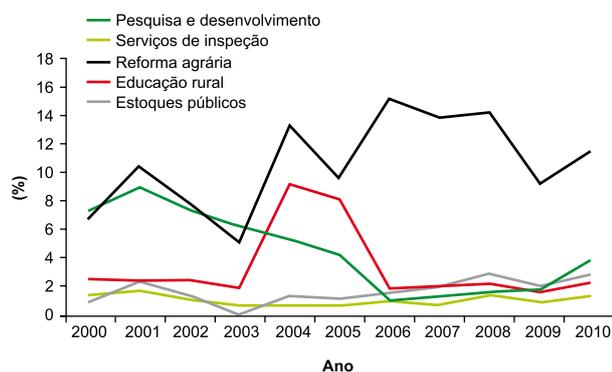


Figura 2. Relação entre componentes selecionados do GSSE e TSE (porcentagem).

Fonte: OCDE (2011).

parcela referente à educação rural permaneceu praticamente constante, com exceção do período 2003–2006, quando houve um acréscimo significativo. Nota-se também crescimento contínuo no suporte relativo à manutenção de estoques dentro da política de garantia de preços mínimos. Em 2010 a parcela dedicada a esse componente foi superior às parcelas dedicadas a educação, pesquisa e desenvolvimento, e serviços de inspeção.

Conclusões

O suporte para a agricultura no Brasil é relativamente baixo em relação aos de outros países com nível de renda semelhante. Entretanto, o

suporte tem como base as transferências diretas para produtores; ademais, os gastos com a política de crédito constituem uma elevada parcela das transferências.

Apesar do desempenho marcante da agricultura nos últimos 30 anos, o setor ainda apresenta uma característica dual, sendo uma pequena parcela das propriedades responsável pela maior parte do valor da produção (ALVES et al., 2012). As demais propriedades não usam tecnologias modernas e sofrem severas restrições para acesso ao crédito⁶.

O suporte para serviços gerais vem decrescendo como porcentagem do valor total do suporte dado à agricultura. Nota-se que educação rural e extensão rural constituem uma pequena parcela dos serviços. Entretanto, esses serviços são essenciais para reduzir o grau de dualidade existente na agricultura.

Como consequência da ênfase dada para a política de crédito e do elevado risco associado aos empréstimos para a agricultura, os bancos comerciais, com exceção do Banco do Brasil, têm uma participação muito pequena na concessão de crédito para o setor. Isso, por sua vez, limita a oferta de crédito aos recursos alocados pelo Tesouro Nacional⁷.

O desafio para os formuladores da política é criar condições para que o setor privado venha a oferecer crédito para a agricultura. A redução das taxas de juros no Brasil abre uma oportunidade ideal para que o governo deixe de visar ao mercado de crédito e redirecione recursos para educação, extensão e outros serviços que contribuam para reduzir o grau de dualidade no setor.

Referências

ALVES, E.; SOUZA, G. da S. e; ROCHA, D. de P. Lucratividade da agricultura. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, v. 21, n. 2, p. 45-63, abr./mai./jun. 2012.

⁶ Isso ocorre apesar de existirem programas de crédito direcionados para as propriedades familiares.

⁷ Em alguns casos os fornecedores de insumos ou empresas que compram produtos agrícolas fornecem crédito para os produtores. Esses contratos, entretanto, não são oferecidos para a grande maioria dos produtores.

BRANDÃO, A. S. P.; CARVALHO, J. L. Brasil. In: KRUEGER, A. O.; SCHIFF, M.; VALDES, A. (Org.). **Economia política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina**. San Francisco: Banco Mundial, Centro Internacional para El Desarrollo Económico, 1990. p. 81-144.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Financiamento**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc/financiamento>>. Acesso em: 16 maio 2013.

BRASIL. Secretaria de Política Agrícola. **Plano agrícola e pecuário 2012-2013**. Brasília, DF: MAPA, 2012. 106 p.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACHHI, M. R. P.; VALDES, E. C. Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos censos agropecuários. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 19-64.

OECD. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2011**: OECD countries and emerging economies. Paris: OECD Publishing, 2011. 300 p. Doi: 10.1787/agr_pol-2011-en.