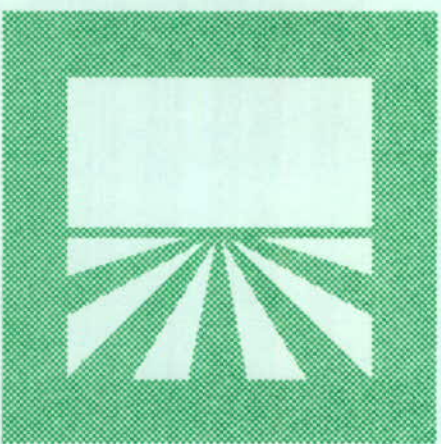


ARTIGOS TÉCNICOS



Alberto Veiga

A política agrícola brasileira caracteriza-se, em geral, por ser relativamente liberal com respeito ao mercado de fatores e por exercer controles e pressões com relação ao mercado de produtos. Este aparente paradoxo tem resultado de um conjunto de medidas, sob influências diversas, nas áreas de crédito, preços, tributação, comércio exterior e previdência social, cujo efeito final vem alterando substancialmente o panorama da produção e do comércio ligados ao setor agrícola. Isto é mais verdadeiro em um país em que o poder público domina uma parcela crescente da atividade econômica e em que os empresários se acostumaram, por imposição do próprio sistema, a encontrar, nesse poder, a fonte e a solução de seus problemas.

Na conjuntura atual, sob condições de inflação elevada, as medidas para seu controle estão sendo aplicadas com certo rigor, já que se torna difícil prever até quando a situação internacional de preços manterá afastados os problemas de balanço de pagamentos. Torna-se, portanto, oportuno estudar as diferentes alternativas de ação do governo, com relação ao setor agrícola para fazer face à inflação. Para tanto, em primeiro lugar, serão examinadas as recentes transformações da agricultura paulista e brasileira, como condicionadas pelos instrumentos de política agrícola e, em seguida, será analisado o impacto de possíveis medidas anti-inflacionárias, que poderão vir a ocupar prioridade na atuação das autoridades federais.

Uma das características marcantes da agricultura paulista é sua concentração em produtos de exportação. Esta situação evidenciou-se desde a introdução da cafeicultura no Estado, embora recebesse menor ênfase após a crise dos anos 30, o irromper da 2^a Guerra Mundial e a posterior política de industrialização, ideologicamente anti-agrícola.

Com a política de estímulo às exportações revigorada a partir de 1968, a agricultura dirigida ao mercado externo voltou novamente a prosperar. A despeito de receber um tratamento marcadamente discriminatório, com respeito aos chamados incentivos fiscais, os produtos tradicionais de exportação aliados a outros, ainda novos, voltaram a despertar o

interesse do empresário, passando a surgir condições para que sua participação na renda agrícola paulista crescesse substancialmente.

Assim, quem hoje viaja pelo interior do Estado já não se surpreende ao constatar a rápida evolução da cana-de-açúcar, do café, da soja, da laranja e de vários outros produtos que, em maior ou menor escala, participam do mercado gerador de divisas. Por outro lado, observa-se a paulatina redução ou estagnação na produção de feijão, arroz, batata, leite, mandioca e outros alimentos de consumo interno.

A nível nacional, enfocando especialmente a Região Centro-Sul, observa-se uma tendência semelhante, que só não aparece de maneira mais acentuada porque os produtos de subsistência possuem grande estabilidade na agricultura não comercial, além de serem instrumentais de abertura da fronteira agrícola, sobretudo na área dos cerrados.

Esta paulatina transformação estrutural da produção está em parte, estreitamente vinculada à política aplicada ao nível dos fatores de produção, que favorece a aplicação de recursos poupadores de terra e de mão-de-obra. Com isto, vêm sendo beneficiadas principalmente as explorações que dispõem de um razoável acervo de conhecimento tecnológico, gerado pela pesquisa, além de possuir características empresariais bem definidas, o que lhes facilita o acesso aos instrumentos de estímulo. Estê é o caso das explorações voltadas ao comércio exterior e operadas em escala comercial, como, por exemplo, cana-de-açúcar, soja e café.

3

Por outro lado, a nível de comercialização, uma constante da política agrícola brasileira tem sido o controle de preços, com maior rigor no atinente aos produtos de consumo interno. Este controle, motivado fundamentalmente pela necessidade de, a curto prazo, frear o processo inflacionário, recai principalmente sobre explorações com características diversas daquelas acima indicadas. Tais explorações ressentem-se de melhor padrão tecnológico e são, em geral, operadas por agricultores de moderados recursos e que pouco se valem dos subsídios oferecidos ao emprego de insumos modernos.

Tais fatos levam esses agricultores a arcar com o ônus de um aviltamento relativo de preços sem, paralelamente, beneficiar-se de subsídios a nível de fatores. Em consequência, evidencia-se uma incapacidade de setor agrícola em atender adquadamente a demanda interna, já que o interesse por tais explorações vem decaindo progressivamente.

Já a agricultura de exportação é, em alguns casos, protegida contra flutuações excessivas do mercado através de preços de garantia (co-

mo o café e a cana) e do manejo de confiscos cambiais. Assim, apesar de pouco favorecidos, os produtos de exportação parecem ser menos afetados que os produtos de consumo interno pelo efeito depressivo dos preços e custos.

4

Este panorama parece indicar uma certa ineficiência no conjunto das políticas adotadas para subsidiar os fatores de produção. Isto poderia estar ocorrendo, em parte, pela ênfase dada ao emprego de insumos poupadores de terra e bens de capital, o que produz dois tipos de distorção: de um lado, esses estímulos atingem primordialmente um grupo de produtos com características técnicas e econômicas que favorecem o uso desses insumos e que são dirigidos a mercados em que é menor a necessidade de controlar preços; de outro lado, cabe ponderar que, nas condições brasileiras, uma agricultura poupadora de terra e de mão-de-obra pode ser considerada um bom exemplo de má alocação de recursos para a economia como um todo.

Dois outros aspectos que reduzem sobremaneira a eficácia dessas políticas são os relacionados à natureza do subsídio e à oferta e demanda geradas pelo mesmo. É óbvio que, em certa medida, os subsídios de crédito não são realmente dados ao produtor agrícola, mas sim ao produtor industrial dos bens de produção. Isto significa que, sem o subsídio, o agricultor pagaria o preço da proteção oferecida à indústria nacional pela política de auto-suficiência nacional na produção de insumos agrícolas modernos. Não se pode dizer que esta política de proteção à indústria esteja errada, mas é claro que ela reduz a eficácia do subsídio.

Quanto ao problema da oferta e demanda de subsídios, também não há dúvidas de que este mercado é altamente discriminatório contra certa faixa de produtores e tipos de exploração agrícola. É conhecido o fato de que a parte mais substancial desses estímulos é colocada nas mãos dos agricultores que podem oferecer maiores garantias. Este é um procedimento financeiro normal, mas, logicamente, ineficaz em termos de elevação relativa da produção e da produtividade. Tais agricultores, em regra, além de disporem de recursos próprios, já praticam uma agricultura de padrão tecnológico elevado, não podendo assim elevar a sua contribuição à renda agrícola em escala proporcional ao subsídio que recebem.

5

Por outro lado, a política visando controlar o preço dos

produtos agrícolas, a nível de atacado ou varejo, é bem mais eficaz, pelos seus efeitos negativos nos preços ao nível do produtor. Isto é particularmente verdadeiro no caso dos produtos que abastecem preferencialmente o mercado interno.

Para se comprovar esta hipótese, é necessário admitir duas premissas. Uma, que a margem de comercialização tende a permanecer fixa ou levemente ascendente em relação ao preço final do produto. Isto significa que os tabelamentos ou confiscos decretados pelo governo não reduzem a margem de comercialização e são, portanto, transmitido quase que integralmente ao produtor agrícola.

A outra premissa é que o agricultor, cuja atividade está sujeita a elevados riscos, toma suas decisões sobre o que e como produzir, levando em alta conta este fator. O risco está intimamente ligado à expectativa de renda. Portanto, o agricultor tende a selecionar aquelas atividades que lhe garantam uma perspectiva de renda mais elevada, em função de um determinado risco. Dentro desta premissa, é evidente que ele procurará reduzir seus investimentos quando destinados à produção de alimentos ou matérias-primas que possuam uma longa tradição em controle de preços. Qualquer análise de longo prazo irá detectar facilmente uma redução na importância relativa desses produtos na produção agrícola total.

Finalmente, cabe salientar que a maior efetividade das medidas de controle de preços está diretamente relacionada ao fato de que tais controles aplicam-se a uma parcela da oferta agrícola substancialmente maior do que a parcela que se beneficia dos subsídios a nível de fator de produção. Estima-se que somente cerca de 12% das propriedades agrícolas brasileiras utilizam crédito institucional. Mesmo em São Paulo esta proporção não seria superior a 30%.

É possível daí concluir a razão pela qual os tão propalados incentivos de crédito, preços mínimos, impostos territorial progressivo, isenções fiscais, assistência técnica e pesquisa, não têm conseguido evitar que adicionemos à condição de crônicos compradores de trigo, aquela de habituais importadores de leite e feijão e, eventualmente, de outros produtos agrícolas. Tais incentivos têm, na realidade, sido incapazes de eliminar o efeito depressivo da política de contenção dos preços de controle cambial.

Neste contexto, quais seriam os efeitos de medidas anti-inflacionárias sobre a agricultura?

A característica básica da inflação é a elevação contínua e acelerada do nível de preços. O mecanismo de preços assim atua como reflete

xo de alterações introduzidas no comportamento da economia, tais como o crescimento da população, da renda ou de custos sem a necessária compensação na oferta de bens e serviços ou no aumento da produtividade.

Uma vez introduzidos os fatores causais do processo inflacionário, esse desequilíbrio inicial no sistema de preços relativos passa a provocar outros, em cadeia, que levam a perpetuação e, frequentemente, ao agravamento desse processo. Chega-se, assim, a uma aceleração contínua dos reajustamentos de preços, atingindo-se a chamada espiral inflacionária.

Quando a inflação começa a atingir níveis perigosos, em relação aos padrões admitidos como toleráveis, tornam-se necessárias medidas de contenção da demanda visando refrear o ímpeto dos preços. Estas medidas, geralmente, consistem no desvio de parte da renda individual, através da elevação de tributos, estímulos à poupança ou controles salariais, "enxugando-se" assim parte do potencial de consumo existente. Desta forma, procura-se distribuir o ônus da inflação a determinados setores econômicos ou faixas da população que tolerem aceitá-lo.

Uma das características comuns da inflação é a queda no poder de compra da classe assalariada e a elevação relativa deste poder por parte daqueles que conseguem reajustar sua renda com maior frequência. Neste caso - que bem reflete a situação brasileira - a melhor opção econômica de conter a inflação seria tentar imbuí-la nos setores que mais se beneficiam com a mesma e que geram uma demanda proporcionalmente maior que sua contribuição ao aumento da produção e da produtividade.

Supondo-se que essa alternativa de alocar a inflação seja a dotada pelo governo e aplicada a agricultura, esta será mais atingida em seus produtos de exportação cujos preços vêm se comportando favoravelmente e naqueles destinados ao consumo interno em que se constate a existência de margens de comercialização excessivamente dilatadas por lucros elevados. Em ambos os casos, medidas corretivas reduzirão a renda e, conseqüentemente, a demanda por esta gerada.

Por outro lado, quanto aos fatores de produção, deve-se esperar menor liberalidade com subsídios. É provável que medidas restritivas ao crédito sejam as mais adotadas de vez que este instrumento, da forma que é aplicado, tem características nitidamente anti-redistributivas.

Assim, é de se esperar, na agricultura, que a maior pressão a nível de preço de produto seja acompanhada por uma redução dos estímulos a nível dos fatores, ou por uma realocação desses estímulos de forma a propiciar maior eficiência à produção.

locação dos estímulos de crédito rural em favor das explorações e produtos que ainda os utilizam em pequena escala e que obteriam substanciais ganhos de produtividade com a tecnologia moderna. Esta não é uma providência simples, por várias razões. Em primeiro lugar, porque as explorações e produtos pior aquinhoados com crédito não dispõem de um acervo de conhecimentos tecnológicos fácil de ser mobilizado. Em segundo lugar, porque estes produtores são considerados alternativa pouco atraente, em relação às normas tradicionais de liquidez bancária.

Não obstante, são claros os benefícios sociais que podem ser obtidos de medidas desta natureza, como, por exemplo, de incentivos especiais à mecanização inicial da propriedade agrícola. A elevação de produtividade que se pode conseguir por esse meio, é evidentemente maior do que aquela resultante da adição de mais um trator em uma empresa razoavelmente equipada. Nestes casos, a menor segurança dessas aplicações, para o sistema bancário, é fartamente compensada por sua rentabilidade econômica e social.

Outra alternativa de realocação dos recursos de crédito e outros instrumentos de estímulo, com efeitos econômicos positivos, seria promover um balanceamento entre os subsídios oferecidos ao uso do capital e do trabalho. Isto poderia propiciar não somente um emprego dos fatores de produção em nível mais coerente com o seu estoque disponível, como também induzir maior eficiência à indústria de insumos modernos e possibilitar ao agricultor maior gama de oportunidade de produção.

É oportuno, aqui, salientar que os fatores gerados do processo inflacionário, no caso do crédito, podem ser tanto a nível absoluto do orçamento estabelecido como os resultados obtidos com o seu emprego. No primeiro caso, seriam injetados recursos financeiros crescentes, provocando uma demanda excessivamente elevada. No segundo caso, a política de crédito não estaria seguindo critérios para maior eficiência desses recursos, ou seja, os subsídios oferecidos não estariam reduzindo efetivamente os custos. Isto poderia ocorrer pela escolha inadequada dos coeficientes, índices e prazos utilizados na operacionalização dessa política, assim como pela distribuição e alocação deficientes do crédito.

A nível de produto, uma política anti-inflacionária pode implicar na redução dos incentivos e no aumento dos confiscos exercidos sobre produtos de exportação em situação favorável de preços. Em razão da situação difícil das finanças estaduais, é de se esperar, também, poucas liberalidades com os incentivos de ICM.

É importante lembrar que a superação do problema do balanço de pagamentos, no Brasil, deveu-se em grande parte a situação transitória favorável do mercado de alguns produtos agrícolas. Na medida que tal situação não perdurar e os preços caírem, o problema de pagamentos voltará à baila, fazendo-se necessária uma pressão fiscal menor por parte do Governo Federal. Note-se que isto não deverá afetar o resultado líquido para o produtor podendo este, na verdade, ser até prejudicado pela demora com que geralmente são feitos os reajustes fiscais.

Quanto aos produtos destinados ao mercado interno, o simples tabelamento do preço pago pelo consumidor, embora possa ajudar a conter a inflação, deverá se refletir negativamente - como ocorreu no passado - sobre o nível de oferta. Um tabelamento, para ser racional, não pode ater-se simplesmente a listas de preços e multas da fiscalização. Precisa, paralelamente, preocupar-se com medidas de verificação das margens de comercialização, para que o produtor agrícola não acabe sendo o grande prejudicado com esse sistema.

O controle das margens de comercialização apresenta uma série de dificuldades práticas, entre as quais a principal é a quase impossibilidade de se conseguir informações fidedignas sobre os custos envolvidos nas intermediações. Por isso, fica-se na dependência de indicadores indiretos que, ainda assim, possuem certas limitações de natureza metodológica, embora não insuperáveis. Esses indicadores são as margens derivadas diretamente dos preços, a participação do produtor no preço final e o controle das margens intermediárias ou "mark-up". Uma análise bem detalhada desses indicadores poderá ser um precioso auxiliar de uma política racional de controle de preços, nas condições atuais.

9

O panorama que poderá apresentar-se, a curto prazo, ao setor agrícola como resultado da política de contenção da inflação pode ser bastante diverso conforme seja dada ênfase a este ou aquele conjunto de medidas. É evidente que se tais medidas simplesmente reduzirem os incentivos a nível de fator de produção e aumentarem os controles a nível de preço do produto, seus efeitos serão extremamente desfavoráveis. Torna-se, assim, de fundamental importância que qualquer "endurecimento" no controle de preços seja feito de maneira apropriada e completando com a indispensável melhoria na eficiência do sistema de incentivos à modernização das práticas agrícolas.

É importante, neste momento, que, tanto ao nível do setor agrícola como ao nível da economia global, sejam adotadas providências harmônicas e complementares. É necessário, para isso, analisar os custos e

benefícios dessas medidas, aproveitando-se a oportunidade para os indispensáveis reajustes de modo a que sejam atingidos - talvez através de meios menos liberais, porém mais eficientes - os objetivos clássicos do desenvolvimento agrícola e nacional.