

ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE POLÍTICA AGRÍCOLA (1)

Alceu de Arruda Veiga Filho

1 - INTRODUÇÃO

As medidas disciplinadas pelo Conselho Monetário Nacional, em reunião efetuada em 23 de maio deste ano, são conseqüência, basicamente, em primeiro lugar, do reconhecimento de que as diversas medidas tomadas nos últimos anos têm dado resultado aquém do previsto, pois, como se pode observar ao longo do tempo, não se conseguiu, pelo menos, debelar as crises no abastecimento de gêneros alimentícios. Por outro lado, configura-se na exposição das medidas do "saco agrícola" a tentativa de por em prática uma nova política voltada para o setor, de sorte a evitar a penalização da agricultura na forma que se tem efetuado até hoje. Entretanto, convém ressaltar, essa discriminação não se esgota no elenco de medidas aprovadas, pois os instrumentos básicos de extração do excedente agrícola continuam existindo como na forma concebida no passado. Assim, por exemplo, a sobrevalorização da taxa cambial continua onerando o sub-setor agrícola exportador na forma de um imposto implícito, além, é verdade, da existência de impostos materializados em confiscos cambiais, embargos, licenças prévias de exportação, etc.

De qualquer modo, tais medidas têm o intuito claro de aumentar a produção agrícola, sendo, provavelmente, a mais importante nesse sentido a desvinculação do crédito de custeio dos preços mínimos. Uma vantagem óbvia é que se pode aumentar os preços mínimos estimulando acréscimos na produção, sem ter de aumentar o crédito agrícola. Acréscimo no montante de aplicação em crédito rural torna-se, a partir de agora, diretamente uma decisão política, desvinculada de incremento nos preços mínimos.

Em seguida, vêm as medidas de caráter complementar no sentido de desburocratizar o crédito rural e facilitar o acesso aos pequenos agricultores. Nesse item, insere-se a alteração na fórmula de classificação dos produtores, criando a figura do mini-produtor e providenciando um montante definido de fundos para financiamento a essa categoria; e também a criação do chamado cheque-ouro rural, que permitirá a renovação automática de financiamentos, a partir da liquidação do anterior. Há, ainda, que se considerar as medidas de caráter disciplinador para a comercialização - como a institucionalização do PRE-EGF para as cooperativas - e aquelas

(1) Trabalho apresentado no Seminário sobre Política Agrícola, promovido pelo Instituto de Economia Agrícola em 24/07/79, e no 2º Congresso Paulista de Agronomia promovido pela AEASP, São Paulo, de 30 de julho a 3 de agosto de 1979.

diretamente estimuladoras à produção, como é o caso do incentivo ao feijão via cobertura do PROAGRO.

Este trabalho intenta discutir algumas políticas agrícolas e também discriminar tendências, tentando indicar os possíveis efeitos das medidas do chamado "saco agrícola" nessas tendências.

O trabalho está dividido em 4 seções. Na primeira, faz-se uma análise da política cambial brasileira, com ênfase especial no setor agropecuário; a segunda sugere as atuais tendências dos termos de troca da agricultura; a terceira situa a política monetária e creditícia; e a quarta seção procura, finalmente, mostrar, no corpo das medidas, os efeitos mais prováveis na política agrícola geral.

2 - POLÍTICA CAMBIAL

Segundo vários autores ⁽²⁾, a política cambial brasileira, a partir da criação do sistema de mini-desvalorizações em meados de 1968, tem sido norteada pela aplicação da chamada teoria de paridade do poder de compra. Essa teoria, como o próprio nome indica, tem a intenção de reajustar a taxa de câmbio, na hipótese da variação nos níveis gerais de preços externos e internos, mantendo a neutralidade sobre o sistema econômico nacional. Isto é, ela pretende manter a paridade no poder de compra reajustando a taxa cambial pela diferença entre a inflação interna e a inflação mundial - inflação norte-americana no caso brasileiro. Por outro lado, explicitamente procura-se a manutenção do equilíbrio no Balanço de Pagamentos.

Os resultados da aplicação dessa teoria serão satisfatórios se não existirem variações nos termos de troca e estando ausentes os efeitos renda. Isto porque se supõe que, por um lado, é possível aumentar o preço de venda à taxa igual à do aumento de preços externos e, por outro lado, que os custos tenham crescido à mesma taxa de aumento dos preços internos. Entretanto, se essas condições não ocorrerem, a administração do mecanismo cambial poderá causar distorções no sistema econômico.

A aplicação da doutrina da paridade mesmo após 1973, onde as condições do comércio internacional mudam drasticamente, como se pode ver pela evolução da relação entre a dívida líquida externa e as exportações

(2) LEMGRUBER, Antonio Carlos. O sistema cambial brasileiro e as taxas flutuantes. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro 30 (5): 86-101, mai./1976.

PASTORE, A. C. A teoria da paridade do poder de compra, mini-desvalorizações e o equilíbrio da balança comercial brasileira. São Paulo IPE/USP, 1976.

VON DELLINGER, Carlos. Inflação e balanço de pagamentos, implicações sobre a política cambial. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro 30 (1): 86-88 jan./1976.

(figura 1), deve ter subestimado a taxa de câmbio, pois o efeito das mini-desvalorizações parece ter sido "o de reduzir o risco das operações com o exterior - através da redução das variações da remuneração real das exportações - e não promover exportações via elevação da remuneração do exportador" (3).

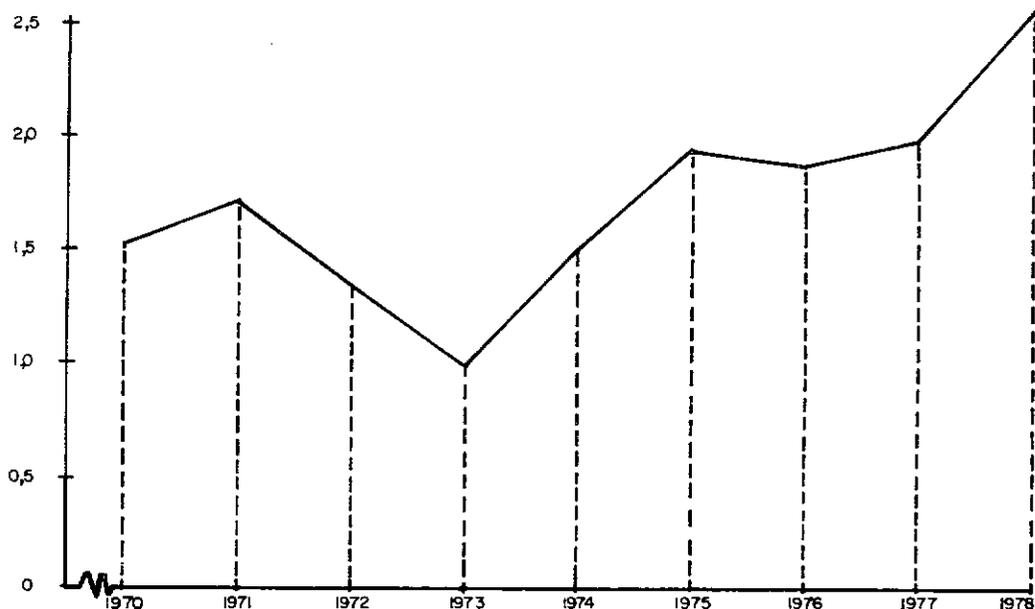


FIGURA 1. - Coeficiente entre Dívida Líquida Externa (1) e Valor das Exportações.

(1) Diferença entre o valor de Endividamento e o das Reservas Internacionais.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Outra evidência do exposto anteriormente pode ser tirada relacionando-se o valor das exportações com o valor das importações. No quadro 1, de dados tirados dos Boletins do Banco Central do Brasil (4), embora a última coluna não seja, efetivamente, o índice de relações de troca,

(3) PASTORE A. C. et alii. A teoria da paridade do poder de compra, mini-desvalorizações e o equilíbrio da balança comercial brasileira. São Paulo, IPE/USP, 1976. SP.

(4) Boletins do Banco Central do Brasil: vol. 12, nº 3 (mar.1976); vol. 13, nº 4 (abr.1977); vol. 14, nº 4 (abr.1978), e vol. 15 nº 4 (abr.1979).

QUADRO 1 - Valor das Exportações e Importações Brasileiras e Relação entre as Mesmas, 1974-78

Ano	Exportação (US\$ milhões)	Importação (US\$ milhões)	Relação Exp./Imp.
1974	7.951	12.641	0,63
1975	8.670	12.169	0,71
1976	10.128	12.346	0,82
1977	12.120	12.023	1,01
1978	12.651	13.639	0,93

Fonte: Banco Central do Brasil.

ela pode fornecer uma idéia razoável do comportamento desse índice. Observa-se que ao longo do período houve equilíbrio apenas durante o ano de 1977, e que nos anos restantes, em termos líquidos, o índice de trocas deve ter se voltado contra a economia brasileira. Por outro lado, essa relação entre o valor das exportações e o das importações sugere que não houve constância no índice de trocas no período.

Fica claro que se o setor agrícola-exportador for mais vulnerável em face da maior instabilidade dos seus preços externos e menos incentivado em relação a outros setores da economia ⁽⁵⁾, será ele que sofrerá as maiores consequências das distorções. De fato, a sobrevalorização do cruzeiro cria, em relação ao setor agrícola-exportador, o chamado imposto implícito, pois ele deixa de ganhar exatamente a diferença sobrevalorizada, a qual é imediatamente transferida para a importação, na medida em que este setor deixa de pagar aquela diferença.

É possível, ao longo dos últimos anos, levantar algumas outras evidências a respeito das exportações brasileiras, particularmente para a agricultura, mostrando que o desempenho das exportações agrícolas não tem sido substancialmente estimulado através da política cambial.

A evolução da receita real do exportador (quadro 2) foi calculada supondo que as variações na receita são função da variação nos preços e na taxa de câmbio e que os custos de produção variam conforme o índice geral de preços. Os dados do quadro 2 são da Fundação Getúlio Vargas ⁽⁶⁾. Supondo que, em regra, os preços internacionais são dados - ex-

(5) PASTORE, A. C. et alii. A teoria da paridade do poder de compra, mini-desvalorizações e o equilíbrio da balança comercial brasileira. São Paulo, IPE/USP, 1976. s. p.

(6) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mercado cambial e reservas brasileiras. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 31 (2): 106-109, fev. 1977.

QUADRO 2. - Evolução da Receita Real do Exportador - 20 Principais Produtos - 1976 ⁽¹⁾ em Relação a 1972

Itens de exportação	Variação percentual	
	Queda ⁽²⁾	Aumento ⁽²⁾
01. Café cru, em grão ⁽³⁾	-	153,4
02. Minério de ferro	-	37,3
03. Soja em grão	-	19,3
04. Farelo e torta de soja	-	8,9
05. Material de transporte	6,2	-
06. Máquinas, caldeiras, etc.	3,8	-
07. Cacau em amêndoas	-	135,4
08. Café industrializado	-	91,0
09. Máquinas e aparelhos elétricos	-	83,7
10. Calçados	4,6	-
11. Óleo de soja em bruto	-	0,4
12. Milho em grão	-	58,2
13. Fumo em folha	-	60,6
14. Açúcar demerara	-	15,8
15. Carne de boi industrializada	29,0	-
16. Açúcar refinado	9,3	-
17. Suco de laranja	55,2	-
18. Peles e couros	-	12,5
19. Fios de algodão	-	8,7
20. Ferro fundido em bruto	-	65,4

⁽¹⁾ De janeiro a novembro.

⁽²⁾ Calculado a partir dos preços médios de exportação do crescimento dos preços internos (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) e da Variação Cambial.

⁽³⁾ Não consideradas alterações na quota de retenção do IBC.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

clusive os de café, particularmente -, a única variável passível de controle por parte das autoridades será a taxa de câmbio, e será ela que determinará, em última instância, a rentabilidade do setor, contanto que mecanismos dos tipos fiscal e creditício não tenham sido muito utilizados em favor da agricultura.

Observa-se que - excluindo café, no qual praticamente são definidas linhas de política diferentes relativamente aos outros produtos - a evolução da receita real beneficiou pouco os produtos agrícolas, exceto cacau em amêndoas, levando alguns a terem até queda real na receita.

Já em 1977 o crescimento da receita dos produtos básicos foi de apenas 13,8%, em contrapartida aos produtos industrializados, nos quais os semimanufaturados tiveram aumento de 24% e os manufaturados, 38,5% ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Balanço de pagamentos. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 32 (2): 129-138, fev.1978.

Os valores FOB de exportação dos componentes básicos da pauta de exportações (quadro 3) indicam que, embora farelo e torta de soja, cacau em amêndoas, açúcar demerara e arroz tenham tido acréscimos em valor bastante altos, comparativamente ao ano anterior, os demais produtos cresceram pouco, além do que, por exemplo, soja em grão e milho em grão sofreram variações negativas (8).

QUADRO 3. - Produtos Básicos de Exportação, 1976/77
(em milhões de dólares FOB)

Produto	1976	1977	Variação	
			Valor	%
01. Café cru em grão	2.172,7	2.315,2	142,5	6,6
02. Farelo e torta de soja	795,0	1.149,7	354,7	44,6
03. Minério de ferro	994,0	907,5	-86,4	-8,7
04. Soja em grão	788,5	708,2	-80,4	-10,2
05. Cacau em amêndoas	218,8	435,5	216,7	99,1
06. Açúcar demerara	152,5	276,5	124,0	131,4
07. Fumo em folhas	161,2	186,3	25,1	15,6
08. Milho em grão	164,7	135,7	-29,0	-17,6
09. Arroz	12,0	82,5	70,5	590,2
10. Lã, exclusive fios	44,5	53,3	8,8	19,7
11. Demais produtos	625,3	722,5	97,2	15,5

Fonte: Carteira de Comércio Exterior, Banco do Brasil.

É evidente que existem muitos outros fatores que devem ser levados em conta para analisar o comportamento de produtos de exportação, sendo entre esses ressaltados, por exemplo, as elasticidades das demandas externas, o comportamento dos preços, etc. Entretanto, mesmo que essas outras condições não tenham sido ressaltadas, sabe-se que entre elas a administração da política cambial é de fundamental importância para estimular exportações, e os dados mostrados até aqui sugerem que as exportações de produtos primários não têm recebido - via política cambial - forças suficientemente estimuladoras.

Em 1978, as exportações brasileiras cresceram 4,4% em relação a 1977, graças à performance do café nos quatro últimos meses do ano (9), aliás produto este que na prática tem uma política cambial específica.

As desvalorizações cambiais ocorridas durante o ano de 1978 variaram 30,3% contra um crescimento no índice geral de preços de 40,8%. Portanto, as mudanças cambiais consideraram a inflação externa por volta de 8%, confirmando a manutenção da regra da paridade. Por outro lado, su

(8) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Balanço de pagamentos. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 32 (2): 129-138, fev.1978.

(9) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Balanço de pagamentos, deficit de US\$6 bilhões em contas correntes. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 3 (2): 130-136, fev.1979.

pondo - como admite a teoria da paridade - que os preços de venda aumentem de acordo com a inflação externa esperada, é possível verificar, como mostra o quadro 4 ⁽¹⁰⁾, que o equilíbrio foi mantido apenas para suco de laranja e fumo em folhas, contra aumento de preços não suficientes para óleo de soja em bruto e carne de boi industrializada e crescimento negativo para os demais produtos.

O reconhecimento da sobrevalorização cambial ao longo dos últimos anos pelas autoridades pode ser confirmado indiretamente pela efetivação de algumas regras de política para o ano de 1979, as quais nascem, por um lado, devido a pressões externas, as quais visam diminuir os estímulos brasileiros à exportação de manufaturados e os depósitos prévios a importações e, por outro lado, por pressões internas advindas dos "setores não abrangidos pelos subsídios fiscais às exportações, e em especial os produtores agrícolas voltados para o comércio internacional acusavam o caráter discriminatório de tais estímulos, enquanto os importadores afetados pelo depósito compulsório reagem contra tal mecanismo" ⁽¹¹⁾. Dentre essas re-

QUADRO 4. - Preços Médios de Exportação dos Principais Produtos de Origem Agropecuária, 1977-78, e Variação Percentual

Itens	1977 (US\$/t)	1978 (US\$/t)	Relação 1978/1977 (%)
01. Café cru em grão	4.486,7	3.170,7	-29,3
02. Farelo e torta de soja	214,8	193,3	-10,0
03. Cacau em amêndoa	4.046,1	3.364,2	-16,9
04. Café industrializado	10.262,9	8.020,7	-21,8
05. Suco de laranja	829,0	995,0	20,0
06. Óleo de soja em bruto	563,4	570,3	1,2
07. Fumo em folhas	1.840,6	2.179,8	18,4
08. Açúcar demerara	182,7	168,0	-8,0
09. Soja em grão	274,3	257,8	-6,0
10. Fios de algodão	2.284,5	2.187,4	-4,3
11. Açúcar refinado	208,4	197,2	-5,4
12. Óleo de mamona	873,9	786,7	-10,0
13. Carne de boi industrializada	1.742,9	1.799,7	3,3
14. Peles e couros	5.473,4	4.819,7	-12,0
15. Manteiga de cacau	5.011,8	4.260,9	-15,0

⁽¹⁾ Janeiro a novembro.

Fonte: Carteira de Comércio Exterior, Banco do Brasil.

⁽¹⁰⁾ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mercado cambial e reservas brasileiras. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro 33 (2): 122-127, fev. 1979.

⁽¹¹⁾ MUNHOZ, Dercio Garcia. Nova estratégia de política comercial. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro. 33 (3): 109-112, mar. 1979 (Estudo especial)

gras destacam-se aquela referente à aceleração das mini-desvalorizações cambiais e outra que prevê superação da correção cambial em torno de 6% à quella que seria obtida dentro dos critérios atuais.

A aplicação dessas regras levou as autoridades a aumentarem as taxas de reajuste cambial no mês de maio (4,2% e 3,6%) em virtude do re-
crudescimento da inflação, já que nos meses anteriores houvera equivalên-
cia dos reajustes com o índice geral de preços. Mesmo assim as exporta-
ções brasileiras vêm evoluindo a taxas decrescentes a partir de janeiro
atê março (12).

3 - POLÍTICA DE PREÇOS

Como é sabido, na composição dos índices de preços recebidos pela agricultura entram os preços dos produtos agrícolas e animais, enquanto que nos índices de preços pagos por ela são computados os de máquinas e implementos, fertilizantes, inseticidas, combustíveis, materiais de construção, rações, etc., de tal forma que fornecem uma idéia bastante razoável daquilo que o setor agrícola paga para ele mesmo, e para os demais setores da economia. Para os estados onde foi possível construir tais índices é possível verificar que, quase sistematicamente, a agricultura pagou mais do que recebeu ao longo do quinquênio 1974-78, sugerindo uma tendência discriminatória ao setor (quadro 5). De certa forma essa tendência reflete um conflito característico da política agrícola de modo geral, que se por um lado tenta estimular a produção, por outro, restringe e controla os preços finais, através de tabelamentos (13).

Para reverter a tendência das relações de troca, impedindo a sua deterioração, as autoridades podem usar uma política de preços mínimos mais agressiva do que vinha sendo usada anteriormente. Então, a desvinculação do crédito de custeio dos preços mínimos estaria criando condições para tal. A análise dos possíveis preços mínimos permite prognosticar com razoável grau de certeza a possível reversão ou não da deterioração dos termos de troca da agricultura.

Se os preços mínimos forem estimados com base no piso estipulado, comparando-os com os custos variáveis médios, conforme quadro 6, é possível verificar que serão claramente desestimulantes (coluna 3) para amendoim, sorgo e mamona; pouco estimulantes para milho e soja; e estimulantes para as culturas de algodão, arroz, feijão e mandioca. Entretanto, esses preços aparentemente não reverterão a tendência observada nos termos de troca se se verificar que os produtos estimulados (algodão, feijão, arroz e mandioca) ocupam lugares pouco expressivos em termos de valor da produção. No Estado de São Paulo eles estão, respectivamente, em oitavo, déci-

(12) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mercado cambial e comércio exterior. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro: 21-25, jun.1979.

(13) LOPES, M.R. e SCHUH, G. Edward. A mobilização e recursos da agricultura: uma análise de política para o Brasil. Brasília, Ministério da Agricultura, CFP, 1979. 105p. (Coleção análise e pesquisa, 8).

QUADRO 5. - Variação Percentual das Relações de Troca na Agricultura (1)
1974-78

Estado	1974	1975	1976	1977	1978
Ceará	-22,5	-13,0	11,5	-17,0	4,0
Pernambuco	-19,6	-3,7	3,8	-12,0	1,0
Minas Gerais	-20,0	4,5	-2,9	9,0	-12,0
Espírito Santo	-26,1	5,1	39,9	5,0	-24,0
São Paulo	-32,9	6,0	7,5	8,0	-22,0
Paraná	-31,1	6,9	39,3	17,0	-23,0
Santa Catarina	-26,9	5,1	26,0	-5,0	-3,0
Rio Grande do Sul	-18,6	-13,2	14,3	28,0	-2,0

(1) Calculado a partir dos índices de preços recebidos e pagos pela agricultura.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO 6. - Estimativa do Custo Variável e do Preço Mínimo e Relação entre Custo e Preço Mínimo, Estado de São Paulo, 1979/80

Produto	Custo variável (Cr\$/kg)	Preço mínimo(1) (Cr\$/kg)	Relação Custo/Preço mínimo
Algodão	11,05	14,24	77,60
Amendoim	6,94	6,27	110,69
Arroz	4,95	6,32	78,32
Feijão	7,03	5,31	54,84
Mamona	5,68	6,26	90,73
Mandioca	0,41	0,76	53,95
Milho	2,26	2,67	84,64
Soja	2,97	3,57	83,19
Sorgo	2,33	2,36	98,73

(1) Calculado com base nos valores básicos de custeio (VBC) e na produtividade média para o Estado de São Paulo.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola.

mo, décimo-terceiro e vigésimo-terceiro lugares (14). Além disso, é possível verificar que importantes produtos componentes da cesta básica de alimentação (cesta de mercado) estão fora da lista de abrangência dos preços mínimos, como batata, cebola, tomate, etc.

4 - POLÍTICA MONETÁRIA E CREDITÍCIA

O orçamento monetário é composto, de um lado, pelo passivo (re-

(14) SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura Instituto de Economia Agrícola. Prognóstico, 78/79. São Paulo, 1978. 248p.

ursos), o qual é decomposto em passivo monetário e não monetário. O primeiro (base monetária) engloba o papel-moeda em circulação, os depósitos de bancos comerciais no Banco do Brasil (voluntários + compulsórios) e os depósitos à vista no Banco do Brasil (do setor privado, do setor público e de instituições financeiras). O segundo, passivo não monetário, é composto por operações com o Tesouro Nacional, Depósitos Diversos, Fundos e Programas Administrados pelo Banco Central, Fundos e Programas administrados pelo Banco do Brasil, recursos próprios do Banco Central e do Banco do Brasil, Operações Cambiais e depósitos de entidades financeiras internacionais. O outro lado do balancete consolidado das Autoridades Monetárias é o ativo, ou aplicações, o qual pode ser discriminado por Créditos a Instituições Financeiras, Empréstimos do Banco do Brasil, Operações Cambiais e Outras Contas (saldo líquido). "Exp-post" os dois lados do balancete são iguais, isto é, as aplicações devem ser iguais aos recursos fornecidos para essas aplicações.

Como se observa pela decomposição do passivo, a origem dos recursos advém basicamente do orçamento fiscal (impostos de modo geral), dos retornos na aplicação dos recursos e da expansão da base monetária. Isto é, se as aplicações excederem os recursos advindos do passivo não-monetário, haverá necessidade de expandir a base monetária para financiar o excedente aplicado. Parte dessa expansão se dará por emissão de papel-moeda. Fica claro, então, que as aplicações (ativo) se compõem, teoricamente, de fatores expansionistas da base monetária, enquanto que os recursos (passivo) são os fatores reducionistas na expansão dessa mesma base.

O Orçamento Monetário é uma previsão tanto pelo lado dos recursos quanto pelo lado das aplicações e, portanto, deverá ser reajustado ao longo do ano fiscal. Dado que o passivo não monetário é de difícil manipulação "a posteriori" sobram, como componentes mais facilmente remanejeáveis, tanto a emissão de moeda, por exemplo, como o desaquecimento de parte das aplicações para financiar o excedente do ativo total em relação ao passivo. Essa última manipulação em cima de um fator considerado expansionista reflete, em última instância, a decisão de alocar menos recursos em um determinado setor relativamente aos outros.

No caso da conta preços mínimos, cuja gerência dos fundos é realizada pelo Banco do Brasil e aprovada pelo Conselho Monetário, não se observou ao longo do tempo restrições absolutas. No período 1962-70, as aplicações em financiamentos (EGF) e aquisições (AGF) são mantidas em níveis mais ou menos constantes, tendo contribuído muito pouco na expansão dos meios de pagamentos, principalmente se forem comparadas às altas contribuições do déficit de caixa do tesouro, dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado e das reservas estrangeiras líquidas⁽¹⁵⁾. Essas

(15) PASTORE, A.C. A oferta de moeda no Brasil, 1961/72. São Paulo, IPE/USP, 1974. 61p.

afirmações são válidas para os anos 1974-78, conforme sugerem os dados do quadro 7 (¹⁶), onde continuam pesando significativamente na expansão da base monetária, os empréstimos do Banco do Brasil, tanto ao setor agrícola quanto ao setor industrial e as operações líquidas cambiais, com exceção apenas do déficit de caixa do tesouro que passa até a ser reducionista nos anos 1976 e 1977.

Confirmando esses resultados, o quadro 8 (¹⁶) mostra em valores absolutos os diversos componentes da base monetária, evidenciando a pequena representatividade da conta preços mínimos no período indicado, embora fazendo sentido reprimir que não houve restrições absolutas em suas aplicações.

No que se refere à política creditícia, existem algumas idéias que são constantemente propaladas no sentido de mostrar que o setor agrícola tem contado com abundância de recursos para financiamentos, relativamente aos outros setores da economia.

Analisando-se os saldos dos empréstimos bancários à agricultura, observa-se que as taxas de crescimento dos mesmos não se diferenciam das demais taxas (quadro 9), sugerindo que o endividamento crescente do setor acompanha a tendência da economia como um todo. Por outro lado, se forem observadas as participações relativas (últimas colunas do quadro 9) serão encontradas evidências de que os crescimentos dos saldos para a agricultura têm tido pequena perda relativa, comparando-os com os setores bancário e sistema financeiro.

Por outro lado, o crédito rural deve ser visto em seus aspectos distributivos, onde se procuraria conhecer o perfil de distribuição e, fundamentalmente, quem se beneficia desses empréstimos. Dessa forma, antes de mais nada, é importante conhecer a lógica de concessão desses financiamentos, pois, a partir basicamente dela, é que se conhecerá os beneficiados no processo (¹⁷).

Qualquer empréstimo efetuado leva em consideração os riscos associados à firma e as garantias oferecidas pelo tomador. Regra geral, quanto maior o risco e menores as garantias oferecidas, maiores serão os juros cobrados. Na forma inversa, quanto maior for a garantia, maior a possibilidade de obter empréstimos a juros menores. Assim, grandes firmas com patrimônios líquidos maiores serão aquelas que poderiam pagar juros menores no mercado. Na agricultura, os juros cobrados por empréstimo têm sido mantidos bastantes baixos e, em face do recrudescimento das ta-

(¹⁶) LEMGRUBER, Antonio Carlos et alii. Subsídios governamentais e a expansão da base monetária. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro 33 (3): 93-107, mar. 1979 (Estudo especial).

(¹⁷) SAYAD, J. Alterações recentes na política agrícola. O Estado de São Paulo, edição de 24 de junho de 1979.

QUADRO 7. - Decomposição da Taxa de Crescimento da Base Monetária, 1974-78
(percentagem ao ano) ⁽¹⁾

Discriminação	1974	1975	1976	1977	1978 ⁽²⁾
Base Monetária - Fontes (taxas ponderadas de crescimento)	32,9	36,4	49,8	50,7	11,6
Expansão					
Empréstimos e adiant. a inst. fin.	16,0	6,0	3,4	4,9	-0,7
Operações fundos via. inst. fin.	22,3	28,4	36,3	29,4	4,3
Redescontos café	1,8	0,01	-1,4	-0,04	-0,5
Redescontos manuf. export.	1,9	7,3	6,8	5,9	2,3
Redescontos comerc. agrícola	0,2	0,3	0,03	0,1	2,3
Redescontos cacau, fumo, mamona, sisal	0,2	0,04	0,1	0,01	-0,04
Redescontos liquidez	2,5	0,4	3,0	2,1	-2,5
Outros descontos	0,9	-0,5	0,3	-0,1	0,04
Outros créditos a inst. fin.	1,5	4,7	3,6	6,1	0,3
Empréstimos BB prod. agríc. e an.	34,5	49,7	43,8	39,8	14,6
Empréstimos BB prod. industrial	25,6	31,3	26,9	14,4	6,5
Empréstimos BB comércio agríc. e animal	10,3	1,9	12,6	6,4	-1,6
Outros empréstimos BB comércio	7,0	6,5	12,8	16,9	3,8
Empréstimos BB cooperativas	2,2	3,3	1,7	3,5	1,4
Empréstimos BB particulares	2,0	0,3	0,9	0,6	0,5
Outros empréstimos BB	4,8	3,3	11,4	12,6	5,8
Créditos ao resto setor público	9,3	1,9	6,8	6,8	0,7
Aplic. fundos BC ao setor privado	1,3	5,4	2,0	1,4	1,5
Operações cambiais líquidas	-5,5	-8,1	51,1	16,7	13,4
Valores mobiliários	0,3	9,3	0,9	3,8	3,4
Imobilizado	1,6	2,0	2,3	9,2	1,7
Compra e venda de prod. agrícola pelo BB	3,5	-4,3	7,6	0,3	0,4
Déficit T.N. acumulado	9,5	0,1	-1,9	-0,02	2,5
Saldo operações C/T.N. - Exc. def. e div.	-4,9	7,1	-5,1	6,8	4,7
Equip. preços trigo nac. e imp.	1,2	5,9	-0,8	5,0	1,0
Financ. ao IAA - Aquis. açúcar p/exp.	-0,2	0,2	3,2	3,6	-0,5
Preços mínimos - Fin. BB (EGF)	4,5	3,4	4,2	3,9	3,6
Preços mínimos - Aquisições BB (AGF)	0,5	2,6	2,7	5,1	-0,1

⁽¹⁾ Crescimento percentual ao ano, a taxas ponderadas.

⁽²⁾ De janeiro a junho.

Fonte: Banco Central do Brasil.

QUADRO 8. - Componentes da Base Monetária, 1974-78
(em milhões de cruzeiros)

Discriminação	1974	1975	1976	1977	1978 ⁽¹⁾
Base Monetária - Fontes	54.202	73.934	110.752	166.863	186.280
Expansão					
Emprést. e adiant. a inst. fin.	8.714	11.973	14.512	19.954	18.836
Oper. de fundos via inst. fin.	16.928	32.315	69.177	91.813	99.007
Redescontos café	1.677	3.113	2.103	2.064	1.272
Redescontos manuf. export.	2.042	5.941	10.997	17.549	21.346
Redescontos comerc. agrícola	317	457	478	640	4.264
Redescontos cacau, fumo, mamona, sisal	179	206	252	265	217
Redescontos liquidez	1.672	1.867	4.103	6.449	2.297
Outros redescontos	462	191	384	316	374
Outros créditos a inst. fin.	1.791	4.344	6.995	13.788	14.271
Emprést. BB prod. agric. e an.	33.096	59.997	92.373	136.474	160.717
Emprést. BB prod. industrial	23.154	40.101	59.998	75.892	86.817
Emprést. BB com. agric. e animal	7.179	8.203	17.500	24.568	21.894
Outros emprést. BB comércio	8.748	12.292	21.774	40.413	46.687
Empréstimos BB cooperativas	2.217	3.975	5.205	9.108	11.346
Empréstimos BB particulares	2.107	2.246	2.926	3.562	4.438
Outros empréstimos BB	4.142	5.914	14.339	28.339	38.098
Créditos ao resto do setor pub.	9.627	10.666	15.697	23.241	24.363
Aplic. fund. BC ao setor privado	4.677	7.621	9.109	10.682	13.221
Operações cambiais líquidas	39.017	34.633	72.430	90.941	113.327
Valores mobiliários	1.025	6.064	6.761	11.005	16.665
Imobilizado	2.126	3.226	4.879	15.032	17.927
Compra e venda de prod. agric. pelo BB	4.604	2.290	7.897	8.239	8.880
Déficit T.N. acumulado	3.912	3.839	5.224	5.245	-1.016
Saldo oper. C/T.N. - exc. def. e div.	-6.673	-10.509	-10.509	-6.762	-22.101
Equip. preços trigo nac. e imp.	682	3.795	3.196	8.680	10.267
Financ. ao IAA - aquis. açúcar p/exp.	13	211	2.446	6.481	5.600
Preços mínimos - finan. BB	3.139	4.980	8.092	12.379	18.467
Preços mínimos - aquisições BB	345	1.811	3.845	9.449	9.255
Contratação					
Débito líquido junto ao público	28.172	44.455	64.435	60.990	76.793
Dep. a prazo	2.637	4.703	854	1.347	1.593
Outros depósitos	12.168	26.222	63.729	70.333	85.437
FDPE - café	4.828	2.896	4.738	7.320	7.715
FDPE - cacau	58	51	72	242	147
FDPE - outros	8.385	9.626	9.953	10.092	12.050
Funagri	11.574	21.585	44.425	64.464	69.426
Proterra	1.663	2.587	4.453	5.249	5.470
Reserva monetária	6.254	10.123	15.146	20.939	25.786
Outros fundos BC	4.150	7.439	11.650	12.789	20.315
PASEP	7.242	12.044	20.812	35.556	43.077
FDU	1.212	2.232	4.538	6.185	6.939
Fiset	-	1.153	3.140	5.405	7.334
Funprocucar	1.648	5.321	7.704	9.644	10.032
Outros fundos BB	1.196	2.243	3.003	3.524	3.636
Recursos próprios BC	22.605	33.102	54.071	83.876	96.956
Recursos próprios BB	20.758	32.403	45.831	67.281	88.777
Dep. ent. fin. int.	4.293	5.192	6.222	9.117	16.369
Dep. previdenciários	748	629	1.395	1.313	3.399
Base Monetária - USOS	54.202	73.934	110.752	166.863	186.280
Papel-moeda na cx. dos bcos com.	2.392	3.080	3.824	4.761	6.074
Papel-moeda em poder público	20.807	31.031	46.193	65.205	65.847
Dep. volunt. de bcos. comerciais	6.168	8.615	7.770	12.798	8.313
Dep. compuls. de bcos. com.	4.254	3.733	16.086	39.064	48.149
Depósito à vista BB	20.681	27.475	36.879	45.035	57.896
Papel-moeda emitido	24.550	35.050	51.050	71.050	73.050

(1) Janeiro a junho.

Fonte: Banco Central do Brasil.

QUADRO 9. - Saído dos Empréstimos Bancários, Taxas de Crescimento e Participação Relativa dos Empréstimos à Agropecuária, 1968-78

Ano	Saldo (Cr\$ milhão)			Taxa de crescimento(%)			Partic. relat.	
	Agropec.	Bancário	Sistema financeiro	Agropec.	Bancário	Sistema financeiro	(1)/(3)	(1)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1968	6.373	19.208	29.846				0,21	0,33
1969	8.954	28.620	44.755	40,49	49,00	49,95	0,19	0,31
1970	12.031	39.007	66.835	37,37	36,29	49,34	0,17	0,32
1971	17.556	57.604	100.670	42,73	47,68	50,62	0,16	0,30
1972	24.438	81.560	153.375	39,20	41,59	52,35	0,15	0,30
1973	36.682	119.324	238.462	50,10	46,30	55,48	0,14	0,31
1974	62.918	189.663	370.809	71,52	58,95	55,50	0,16	0,33
1975	105.088	297.278	579.580	67,02	56,74	56,30	0,17	0,35
1976	159.014	461.347	915.299	51,31	55,19	57,92	0,16	0,34
1977	227.286	695.113	1.382.635	42,93	50,67	51,06	0,16	0,33
1978	302.303	1.031.923	2.073.356	33,06	48,45	49,95	0,15	0,29

Fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Banco Mundial.

xas de inflação nos últimos anos, esses juros têm se tornado até negativos, isto é, os beneficiários do crédito recebem na verdade um subsídio para tomar empréstimos. As baixas taxas de juros devem ter levado os agentes financeiros, de acordo com a lógica de mercado, a conceder maior parcela do crédito àqueles que puderam oferecer garantias suficientes, quer dizer, os grandes proprietários de terras.

Desse raciocínio não se deduz, necessariamente, que basta aumentar os juros para que a distribuição do crédito se torne mais equitativa, mas pode-se deduzir que para se alcançar esse objetivo aparentemente são necessárias reformulações bastante amplas na política de crédito.

5 - MEDIDAS ATUAIS

Em termos gerais é possível classificar as medidas de política, decididas em reunião do Conselho Monetário, grosso modo, em quatro grupos. O primeiro seria aquele relativo ao crédito de custeio e desburocratização no acesso a esse crédito. O segundo grupo seria composto de algumas medidas na área de investimento. O terceiro comporia mecanismos voltados para a comercialização dos produtos e o quarto conteria alguns estímulos diretos à produção.

No primeiro grupo - medidas relativas ao crédito - é possível destacar duas principais. Uma referente à desvinculação do crédito do preço mínimo. Como foi visto na seção sobre Política Monetária e Creditícia, a decisão sobre aplicação em financiamento e investimentos na conta preços mínimos do orçamento monetário, embora seja gerida pelo Banco do Brasil, embute algum controle exercido pelas Autoridades Monetárias. Assim, como se salientou naquela seção, embora não tenha havido controle rígido, existem indicações de que os preços mínimos contribuíram muito pouco em termo de expansão da base monetária. Como o crédito para custeio é determinado em função desses preços mínimos, indiretamente se exercia

controle sobre ele. A desvinculação do crédito do preço mínimo cria, teoricamente, possibilidades de expandir o crédito sem restrições de mecanismos embutidos no processo. Isto é, ele passa a ser diretamente uma decisão política. Entretanto, para a safra que inicia (1979/80) essa mudança de medida não deverá trazer incentivos substanciais. Essa afirmativa se fundamenta no fato de se considerar os preços mínimos de acordo com o piso estabelecido e na sua comparação com os custos variáveis médios estimados para o Estado de São Paulo, comparação esta que indicava estímulos para apenas quatro culturas paulistas (quadro 6). Em segundo lugar, se forem comparados os valores básicos de custeio com esses custos variáveis médios, conforme indica o quadro 10, verificar-se-á que apenas feijão e mandioca tem equivalência. Ora, se a idéia é incentivar a produção, seria de se esperar que a equivalência fosse disseminada para todas as culturas abrangidas, principalmente tendo-se em conta que a definição de custeio para efeito de crédito é bastante abrangente, a ponto de computar até o primeiro processamento que os produtos agrícolas possam eventualmente ter.

A segunda principal medida desse grupo diz respeito à nova classificação dos beneficiários. Deixando de lado as possíveis críticas que se possam levantar em relação ao novo critério de classificação, pode-se ficar no raciocínio desenvolvido a respeito da lógica de concessão aparentemente adotada pelos agentes financeiros. Como não se prevê mudanças ali, fica mais difícil supor alterações acentuadas no perfil de distribuição do crédito.

No segundo grupo - medidas referentes ao investimento - se destaca aquela que estabelece nova sistemática na fixação da taxa de juros, as quais serão crescentes conforme os MVR (maior valor de referência) e decrescentes conforme a quantia de recursos próprios aplicados. Esta política de realismo nas taxas de juros terá resultados substanciais na medida em que forem crescentes os montantes aplicados em investimento. Em dezembro de 1977, do total de Cr\$211,9 bilhões aplicados em crédito, 16,1% eram destinados ao custeio, contra 12,9% no anterior, dobrando o volume de aplicações em comercialização (18). Em termos relativos decresceu o volume destinado ao investimento, o que parece ser também a tendência atual.

Das medidas contidas no terceiro e quarto grupos, a institucionalização do pré-EGF, a extinção do aval do produtor nas promissórias rurais, os estímulos especiais para a lavoura do feijão - através da cobertura do PROAGRO -, a alteração na exigência de certidão negativa do FUNRURAL para efeito da penhora ou hipoteca, etc, pode-se, por um lado, esperar respostas em níveis altos comparativamente ao passado, mas, por outro lado, deve surtir efeito apenas onde já exista infra-estrutura de apoio (sistema bancário, assistência, etc) e que é basicamente o Centro-Sul do país.

Por outro lado, é conveniente salientar que a cobertura de frus

(18) SÃO PAULO, Secretaria da Agricultura. Instituto de Economia Agrícola. Prognóstico 78/79, São Paulo, 1978, 248p.

QUADRO 10. - Valores Básicos de Custeio Médio e Custos Variáveis Médios
Estado de São Paulo

Produto	VBC médio por ha (Cr\$)	CV médios por ha (Cr\$)	VBC/CV
Algodão	12.304	15.919	0,77
Amendoim	8.094	14.925	0,55
Arroz	4.450	5.940	0,75
Feijão	4.614	4.217	1,09
Mamona	4.508	6.811	0,66
Mandioca	9.100	8.198	1,11
Milho	3.834	6.378	0,60
Soja	4.158	6.237	0,67
Sorgo	3.729	7.263	0,51

Fonte: Instituto de Economia Agrícola.

trações de safras através do PROAGRO é bastante positiva, principalmente se for estendida para culturas consideradas de alto risco, como o arroz, por exemplo (19).

Em resumo, a título de conclusões, parece que as grandes linhas de política agrícola permanecem sem alterações substanciais em suas tendências. Assim, a política cambial apresentou-se discriminatória durante 1976, 1977 e 1978 - os anos analisados, mudando no plano das intenções apenas em 1979, embora seus efeitos ainda não tenham se materializado, pois, conforme os dados sugerem, os estímulos são ainda pouco fortes; em segundo, os termos de troca agricultura-indústria nos anos observados mostram tendência discriminatória ao setor agrícola, tendência esta com alguma possibilidade de permanecer inalterada se os futuros preços mínimos forem fixados ao nível estimado por este trabalho; em terceiro, no que diz respeito à política monetária, embora o relativo controle exercido nos últimos anos na conta preços mínimos do orçamento monetário, parece haver indicações de alguma liberalização por esse lado, principalmente de se tornar efetiva a desvinculação do crédito rural dos preços mínimos; e por último, as alterações na política de crédito serão mais aparentes que reais - nos aspectos distributivos - se não houver, como parece ser, mudanças na lógica de concessão de empréstimos.

(19) SILVA, Cesar R. L. da et alii. Análise de alocação de recursos na produção de arroz de sequeiro, Município de Olímpia, Estado de São Paulo, 1973/74. São Paulo, Instituto de Economia Agrícola, 1979 48 p. (Relatório de Pesquisa 10/79).