

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 392

# **Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural**

José Garcia Gasques\*

Carlos Monteiro Villa Verde\*

DEZEMBRO DE 1995

---

\* Técnicos de Planejamento da Diretoria de Políticas Públicas do IPEA.



**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Andrea Sandro Calabi*

**DIRETORIA**

*Fernando Rezende*

**Diretor Executivo**

*Beatriz Azeredo*

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Luís Fernando Tironi*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17º andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO
2. NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA
3. PROPOSTAS DE UM NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO RURAL
4. EXPERIÊNCIAS COM FUNDOS E TÍTULOS
5. RESUMO DAS PROPOSTAS E QUESTÕES A SEREM CONSIDERADAS EM UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO RURAL

BIBLIOGRAFIA

---

---

## SINOPSE

---

O presente trabalho surgiu da necessidade de aprofundar as discussões em torno da questão do financiamento rural, que, particularmente neste ano, tornou-se um problema de difícil solução devido ao endividamento dos agricultores.

Inicialmente, o trabalho mostra, de maneira sumária, como se deu o esgotamento das fontes tradicionais de crédito para a agricultura, e daí para a criação de novas fontes de financiamento, surgidas a partir da segunda metade dos anos 80.

É feita uma revisão detalhada da legislação pertinente às novas fontes, mostrando as principais mudanças ocorridas nestes últimos anos, quanto aos aspectos institucionais que constituem a base normativa do Sistema Nacional de Crédito Rural. Fez-se, também, um levantamento das diferentes propostas existentes sobre um novo sistema de financiamento no que se refere aos seus elementos básicos.

Para isso, mostram-se algumas experiências em curso no país, onde se destacam as de Paraná e Santa Catarina. Na linha de criação de novas fontes, discutem-se as propostas de criação de fundos e de colocação de títulos representativos de produtos agrícolas, com objetivo de captar recursos de custeio e comercialização. Finalmente, estabelecem-se alguns critérios para orientar futuras discussões de uma nova proposta de crédito rural para o país.

---

## 1. INTRODUÇÃO

A questão do financiamento da agricultura tem sido um dos pontos que mais tem levantado discussões na área de política agrícola. O centro das preocupações é a busca de novas fontes de recursos, capazes de atender às necessidades de financiamento, uma vez que se esgotou o modelo baseado nas exigibilidades, emissões de títulos e de moeda. Nesse sentido, vêm sendo feitas diversas propostas pelo governo, entidades de classe e setor privado.

O presente trabalho tem por objetivo principal levantar e identificar as propostas em curso e apresentar as novas fontes de recursos surgidas nos últimos anos. O estudo contém uma sistematização da legislação que evidencia as alterações que vêm sendo introduzidas pelo governo, no sentido de se adequar a uma nova política agrícola. Além disso, outro ponto discutido e analisado é a proposta de implantação de fundos de financiamento da agricultura e a criação de títulos que fazem a ligação da agricultura com o mercado financeiro, sem a necessidade de recorrer ao sistema de crédito rural, aliviando a pressão sobre recursos financeiros para a agricultura.

Na elaboração deste estudo, contou-se com o apoio de várias instituições e pessoas que forneceram informações e esclarecimentos essenciais para a sua realização. Neste sentido, queremos agradecer ao Banco do Brasil S.A., Federação Brasileira de Bancos, Bolsa de Cereais de São Paulo, Central de Registros S.A., Bolsa de Mercadorias e de Futuros, Associação Nacional dos Exportadores de Cereais, IPARDES — PR, Banco do Estado do Paraná (Bañestado), Departamento Sindical de Estudos Rurais (DESER — PR), Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná (FETAEP), OCEPAR, DERAL — PR e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e de Agricultura de Santa Catarina. Esta versão incorporou várias sugestões provenientes de discussões com técnicos da Universidade de Campinas, da Bolsa de Cereais, da Bolsa de Mercadorias e de Futuros. Contamos, também, com valiosas observações feitas por Mauro R. Lopes, da FGV, especialmente na parte de recomendações.

---

## 2. NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA

### 2.1 O Esgotamento das Fontes

Em palestra realizada em março de 1995 pelo ministro da Agricultura na Comissão de Agricultura da Câmara, ficou clara a necessidade de mudanças profundas na concepção da política de financiamento rural. Segundo ele, "... a fase de paternalismo do Estado se esgotou, devido à crise fiscal e ao comprometimento da maior parte da receita da União com o pagamento da dívida pública e as obrigações sociais contidas na legislação". Ainda segundo o ministro, o modelo de crédito rural que foi concebido nos anos 60 está superado, considerando-se que foi estruturado em uma conjuntura em que o equilíbrio fiscal não tinha a prioridade que tem hoje. Adicionalmente, enfatiza que a emissão de moeda como fonte usual de financiamento da agricultura ficou prejudicada, tendo em vista a necessidade de controle da base monetária como parte essencial da política de combate à inflação. Como evidência desta afirmação, Sayad (1982, p. 134) já havia demonstrado que o crédito rural foi responsável por parcela crescente da dívida pública e da base monetária, chegando em 1980, auge das aplicações, a representar 20% do saldo dessas duas contas.

O esgotamento do modelo tradicional de financiamento da agricultura, que tinha como fontes principais os recursos oriundos do Tesouro Nacional, os depósitos à vista do sistema bancário (exigibilidades) e as emissões de moeda, já havia sido levantado em trabalho de João do Carmo de Oliveira (1982), que mostrou uma clara tendência de queda dos recursos monetários não-inflacionários — como é o caso dos depósitos à vista. Esse trabalho calculou que o coeficiente da capacidade de financiamento dos depósitos à vista dos bancos comerciais reduziu-se acentuadamente, no período de 1965 a 1981, de um índice 3,52 para 0,90. Esse esgotamento ocorreu a despeito da suposição, vigente à época, de que essa era uma fonte suficiente para o suprimento de recursos do crédito rural [Oliveira (1995)].

Com relação à fonte Tesouro Nacional, outra base de sustentação do modelo de financiamento agrícola, o acirramento do processo inflacionário a partir de meados de 70 impôs restrições quantitativas nas chamadas contas em aberto no orçamento monetário, entre as quais incluía-se o crédito rural. A partir de 1986, as contas financiadas com recursos do Tesouro Nacional foram todas transferidas para o orçamento fiscal.

---

A título de quantificação, o Tesouro Nacional, que nos anos 70 participava com cerca de 75% das aplicações na agricultura, passou a aplicar cerca de 10% nos dias atuais.

Ilustrando essa questão do esgotamento das fontes tradicionais de financiamento, o trabalho de Sayad (1982) mostra, também, que a parcela financiada pelos depósitos à vista reduziu-se de 71,6%, em 1971, para 52,8%, em 1981. Por outro lado, a parcela financiada pela dívida pública e base monetária aumentou de 28,4% das aplicações totais para 47,1% nesse mesmo período.

A redução drástica do volume de crédito oficial não é substituída por financiamentos da rede bancária privada, que se mantém fora ou atendendo apenas a setores dinâmicos como a agroindústria e exportadores de produtos agropecuários [Dias e Amaral (1990)]. Segundo Oliveira (1995), na realidade o crédito rural vem se sustentando desde meados dos anos 70 por empréstimos dos bancos oficiais federais, tornando o modelo brasileiro de crédito rural totalmente estatizado.

**TABELA 1**  
**Esgotamento de Fontes Tradicionais de Recursos para o Crédito Rural**

(Em US\$ mil de 1994)

| Ano            | Recursos do Tesouro<br>(1) | Recursos Obrigatórios (Exigibilidades)<br>(2) | Total de Desembolsos em Crédito Rural<br>(3) | (1) / (3)<br>% | (2) / (3)<br>% |
|----------------|----------------------------|---|--|----------------|----------------|
| 1990           | 1 382 078                  | 6 715 184                                     | 15 651 926                                   | 9,0            | 43,0           |
| 1991           | 1 609 000                  | 1 887 724                                     | 8 451 910                                    | 19,0           | 22,3           |
| 1992           | 936 432                    | 1 044 292                                     | 8 499 453                                    | 11,0           | 12,3           |
| 1993           | 812 474                    | 840 995                                       | 10 383 283                                   | 7,8            | 8,0            |
| 1994           | 1 313 695                  | 710 388                                       | 14 721 162                                   | 9,0            | 4,8            |
| 1995 (Jan-Mai) | 367 740                    | 109 627                                       | 3 809 437                                    | 9,7            | 2,9            |

Fonte: Banco Central do Brasil — Crédito Rural e Agroindustrial, maio de 1995.

## **2.2 O Surgimento de Novas Fontes de Recursos**

### **2.2.1 O Hiato de Novas Fontes de Recursos**

Após o auge das aplicações de recursos do crédito rural que se deu nos anos de 1979 e 1980, houve um período longo com redução de aplicações, sem que houvesse por parte do governo uma iniciativa de criação de fontes alternativas de recursos. Como possibilidade havia a Resolução nº 63 do Banco Central, instituída em agosto de 1967, que facultava aos bancos de investimento ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais a contratação direta de empréstimos no exterior a serem repassados a empresas no país. Como a resolução não explicitava o tipo de empresa que poderia ser beneficiada com esses recursos, essa fonte não foi utilizada para financiar a agricultura. Uma legislação específica para a agricultura sobre recursos externos só saiu muitos anos depois, como veremos adiante (Resol. BACEN nº 1 872 de 25-9-1991).

O longo período sem o surgimento de novas fontes, ocorrido após o ano de 1980, pode ser explicado pelas seguintes razões:

1) Com a escassez de crédito, houve por parte do governo uma política deliberada de garantia de preços, tendo-se introduzido na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) alterações que a tornaram um dos principais instrumentos de política agrícola na década de 80. A mudança mais significativa nessa política foi a correção mensal do preço-base, introduzido na safra 1981/82. Esse preço passou a ser reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) até o início da comercialização do produto, e diferenciava-se da situação anterior, na qual os preços eram corrigidos de dois em dois meses. Outra mudança foi o estabelecimento da plurianuidade dos preços (Decreto nº 93 118 de 14-8-1988), que criou regras para os preços mínimos. Ainda nessa década, foram criados os preços de intervenção pela Portaria MA nº 36 de 22-2-1988, cujo mecanismo consiste numa faixa de variação de preços em que o limite inferior é o preço mínimo e o limite superior é o preço de intervenção.

2) Não há evidências de que o setor nessa época tenha-se ressentido de falta de liquidez. Uma pesquisa realizada no Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo indicou que os agricultores estavam em condições que lhes permitiriam prescindir de recursos para o cus-

---

teio da produção, e até mesmo efetuar investimentos nas propriedades [Gasques e Villa Verde (1990)].

3) Ao contrário da década anterior, a de 80 foi um período de baixas taxas de crescimento econômico e pequena expansão de novas áreas, tendo a agricultura crescido abaixo de seu valor histórico. Isso implicou uma menor pressão sobre a demanda de crédito rural. Além disso, ocorreu na década de 80, uma acomodação dos investimentos em modernização e em expansão da fronteira agrícola, os quais exigiram em anos anteriores quantidades elevadas de recursos. O crescimento, nesse período, se caracterizou especialmente pela introdução de produtos de maior valor comercial que mudaram substancialmente a composição do produto agrícola [Gasques e Villa Verde, *op. cit.*].

4) Outro ponto é que a oferta de crédito rural estava superdimensionada, tendo em vista que as taxas de juros negativas criavam uma demanda perfeitamente elástica por crédito rural.

Antes de iniciar a apresentação das novas fontes de recursos, introduzidas a partir de meados dos anos 80, cabe ressaltar o seu caráter eminentemente privado. Apesar da criação dessas novas fontes ter-se dado, na maioria dos casos, por iniciativa do governo federal, os recursos não são do Tesouro Nacional, mas captados no mercado. Deste modo, são fontes indexadas e com taxas de juros mais elevadas do que as fontes tradicionais, como o Tesouro e as exigibilidades, para as quais o governo fixa as taxas de juros máximas que podem ser cobradas pelo sistema bancário oficial e privado.

### **2.2.2 A Criação de Novas Fontes de Recursos para**

A primeira fonte importante de recursos criada com a finalidade de ampliar de forma substancial a oferta de crédito foi a Caderneta de Poupança Rural, instituída pela Resolução nº 1 188, de 5-9-86, tendo o Banco Central autorizado, em 12-2-87, a sua operacionalização por meio do Banco do Brasil. Há uma pressão dos bancos privados para operar também com esse instrumento, pois a atual legislação permite que somente os bancos oficiais federais possam operar com a Caderneta de Poupança Rural (Resol. BACEN nº 2 164 de 19-6-95). Essa abertura para os bancos privados havia sido também manifestada na Lei nº 8 171, de 17-1-91, em seu artigo 81, parágrafo III.

---

Pela legislação em vigor, no mínimo 65% dos recursos captados em Caderneta de Poupança Rural devem ser destinados às operações de crédito rural. Deste percentual, o Banco da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. devem aplicar pelo menos 10% em irrigação. O remanescente dos recursos captados até o limite de 20% podem ser aplicados em crédito agrícola complementar pelo Banco do Brasil, e em crédito agrícola com prazo não inferior a 180 dias pelo Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil. É facultada aos bancos, pela Resolução BACEN nº 2 164 de 19-6-95, a aplicação desses 20% em outras finalidades que não o crédito rural.

O crédito rural lastreado com recursos das exigibilidades da poupança rural está sujeito às mesmas normas da poupança livre, exceto na hipótese de operações subvencionadas (Resol. nº 2 164). Neste caso, a diferença entre as taxas de juros subsidiadas e o custo dos recursos (captação + juros + custos administrativos) é equalizada pelo Tesouro Nacional, e contabilizada na conta de Subvenções Econômicas do Orçamento das Operações de Crédito.

Como forma de ampliação dos recursos dessa fonte, o governo instituiu pela Lei nº 8 023 de 12-4-90, em seu artigo 9º, a faculdade dos contribuintes (pessoas físicas e jurídicas ligadas à atividade rural) deduzirem em até 100% o valor da base de cálculo do Imposto de Renda, para aqueles que mantivessem depósitos vinculados ao financiamento da atividade rural. Estes recursos, diferentemente dos captados pela poupança rural, são destinados em sua totalidade a operações de crédito rural. No mínimo 60% desse total deve ser aplicado de acordo com as condições estabelecidas para financiamentos com recursos obrigatórios e os 40% restantes obedecem às normas estabelecidas para os financiamentos com recursos livres (Resol. BACEN nº 2 164 — MCR6-3). Entretanto, essa aplicação não tem oferecido remuneração atrativa perante as outras aplicações, o que tem levado ao desinteresse dos aplicadores. Outro ponto é que este sistema tomou por base o modelo australiano, no qual não existem isenções como as da cédula G do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica do Brasil. Os mecanismos de isenção desta cédula tornaram inócuas as medidas de estímulo contidas nessa lei.

Pela Constituição de 1988, estabeleceu-se uma nova fonte de recursos para a agricultura. Esta fonte constitui-se de parte dos recursos dos fundos constitucionais, que se destinam ao financi-

---

amento dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159). Sua regulamentação deu-se pela Lei nº 7 827 de 27-9-1989, e são constituídos com 3% das arrecadações do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza, e do Imposto sobre Produtos Industrializados. São beneficiários desses fundos os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas e cooperativas de produção que desenvolvem atividades produtivas no setor agropecuário. A prioridade é dada a pequenos e miniprodutores rurais que produzam alimentos básicos, bem como a projetos de irrigação quando pertencentes a esses produtores, suas associações e cooperativas.

Os financiamentos concedidos pelos fundos constitucionais não são a fundo perdido, estando sujeitos ao pagamento de juros e encargos de atualização monetária. Foi estabelecido que as taxas de juros não poderão ser superiores a 8% ao ano.

Entre as novas fontes, algumas como as sociedades de crédito imobiliário, os bancos múltiplos (Resol. BACEN nº 1 745 de 30-8-90), e o Fundo de Aplicações Financeiras — FAF (Lei nº 8 056/90 e Circular nº 2 209/92) não chegaram a se implantar efetivamente. No caso específico das sociedades de crédito imobiliário e dos bancos múltiplos, a Circular do BACEN nº 2 126 de 24-1-92, em seu artigo 1º, reduziu para zero o percentual de direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança para operações de crédito rural.

Outro mecanismo para alavancar recursos destinados à agricultura e que não chega a ser propriamente uma fonte de recursos são os Depósitos Interfinanceiros Rurais vinculados ao Crédito Rural — DIR, criados pela Resolução nº 1 702, de 25-4-90. A partir da Resolução BACEN nº 2 164 de 19-6-95, admite-se a utilização do DIR como instrumento complementar de aplicações no setor rural. O DIR é formado com recursos das exigibilidades dos depósitos à vista dos bancos particulares que não desejam aplicar esses recursos na agricultura, nem recolhê-los de forma compulsória ao Banco Central. Neste caso, os bancos comerciais abrem uma conta no Banco do Brasil nos moldes do Certificado de Depósito Interbancário (CDI), com prazo de resgate de 180 dias [Oliveira (1995)].

Outra fonte de recursos, mas de caráter temporário, criada em decorrência do congelamento dos ativos financeiros de pessoas físicas e jurídicas promovido pelo Plano Collor I, foram os Depósitos Especiais Remunerados (DER), instituídos pela Circular do Banco

---

Central nº 2 001 de 6 de agosto de 1991. De início, foi estipulada uma aplicação no intervalo entre 10% e 20% dos saldos do DER em crédito rural. Em 1993, ano de sua maior importância, chegou a representar cerca de 18% das aplicações de crédito rural. Hoje, não chega a 1% das fontes totais, sendo, portanto, uma fonte esgotada, pois em dezembro se esgotam os prazos para aplicação de recursos dessa fonte.

A criação e a regulamentação dos fundos de *commodities* voltados para a agricultura é recente, como a legislação sobre *commodities* em geral, que data de 1990 (Resol. BACEN 1 779/90). Em 1992, instituíram-se fundos de investimento destinados à captação de recursos para operações realizadas nos mercados físicos e de liquidação futura de produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais (Circ. BACEN 2 205 de 24-7-92). Efetivamente, o setor que menos recebeu recursos dessa fonte foi a agricultura. Na falta de papéis representativos de produtos agrícolas, foi-se alterando a composição da carteira desses fundos de modo que os títulos agrícolas, que tinham uma participação de no mínimo 65% da carteira em 1992, caíram para zero de participação com a Circular BACEN nº 2 299 de 26-4-93.

A captação de recursos externos foi instituída pela Resolução BACEN nº 63 de 1967, embora, como foi observado anteriormente, essa fonte não tenha sido orientada para a agricultura, mas para o financiamento de capital fixo e circulante a empresas do setor industrial. A Resolução BACEN 1 872 de 25-9-1991 permitiu que as instituições financeiras do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) captassem recursos externos para a aplicação no setor agropecuário. Os recursos captados nessa fonte se destinam ao custeio e comercialização de produtos agrícolas destinados à exportação.

A legislação sobre a captação de recursos externos foi ampliada pela Resolução BACEN nº 2 148 de 16-3-95. Antes restrita apenas aos exportadores, atualmente inclui, também, a agroindústria como parte dos beneficiários.

A responsabilidade da variação cambial é do mutuário final e os recursos não estão, como em outras fontes, sujeitos ao recolhimento compulsório de que trata a Resolução BACEN nº 2 118 de 19-10-94. As instituições financeiras não podem captar recursos externos cujo montante supere o saldo das aplicações com recursos obrigatórios, poupança rural e recursos livres.

---

Outra fonte recentemente criada são os Recursos Extra-Mercado, constituída pela disponibilidade das entidades da administração federal indireta e das fundações supervisionadas pela União (Resol. BACEN nº 2 108 de 12-9-94).

Com base nesses recursos, foi constituído um Fundo de Investimento junto ao Banco do Brasil para aplicação em títulos do Tesouro Nacional (no mínimo 75%) e Certificados de Depósitos Bancários (CDB). Das aplicações em CDB junto ao fundo, no mínimo 70% deverão ser destinadas a operações de crédito rural com prazos de até oito meses.

Uma fonte peculiar de recursos que foi criada única e exclusivamente por iniciativa do setor privado é o Contrato de Compra e Venda de Soja Verde. Trata-se de um contrato mercantil de entrega futura com preços fixos ou a fixar, e que tem por base legal os códigos comercial e civil em seus artigos 192 e 1126, respectivamente, que tratam dos contratos futuros e dos registros. O preço-base é calculado tomando por referência o preço do mercado futuro, e os contratos são registrados em cartório.

Na maioria dos contratos há desconto antecipado de juros e encargos financeiros, em que as garantias podem ser a fiança prestada por empresas, penhor agrícola, hipoteca e outras.

As fontes dos recursos são a indústria processadora, exportadores e cooperativas, entre outras. O risco de preços é do produtor e o sistema soja-verde não tem, como no mercado futuro, mecanismo de depósito de margens, que é uma forma de garantir o cumprimento do contrato, pois pelo ajuste diário entre o preço contratual e o de mercado, permite-se que se chegue ao final do prazo do contrato com uma posição zerada para ambas as partes. Esse mecanismo de ajuste diário evitaria o descumprimento da obrigação de entrega do produto quando os preços pactuados estão muito abaixo dos vigentes no mercado.

Os Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio (ACC), que representam antecipações parciais ou totais de vendas a termo para o mercado internacional, também vêm sendo utilizados como fonte de recursos para a agricultura (Circ. BACEN nº 2 539 de 25-1-1995). O financiamento é sempre pago em produto, com preço estabelecido na data do contrato, e as garantias usuais são o aval, a hipoteca e o penhor. Estes recursos têm sido utilizados pelos exportadores para a compra antecipada de *commodities* no mercado interno, com a finalidade de honrar os contratos de exportação. Segundo informações

---

obtidas na Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), na safra 1993/94, os recursos dos ACC financiaram cerca de 30% da produção nacional de soja; na safra 1994/95, esse percentual caiu para 20%; espera-se que se reduza para 10% na próxima safra.

Essa redução deve-se ao maior rendimento que pode ser obtido pela aplicação desses recursos no mercado financeiro a partir da implantação do Plano Real, além do risco envolvido nesse tipo de operação, já que, segundo a diretoria da Anec, esta associação não tem uma estrutura como a dos bancos comerciais para realizar essas operações.

Outra fonte de recursos para a agricultura, e que é a única voltada para investimentos de médio e longo prazos, é o Finame Agrícola, gerenciado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os recursos são originados do Fundo PIS/PASEP e do FAT, tendo como clientela empresas de qualquer porte do setor agrícola, inclusive cooperativas e pessoas físicas (Circular nº 95 do BNDES e Carta-Circular nº 10/95). A participação máxima desse fundo no investimento é de 80% a 90%, sendo que os encargos (*spread*) variam de 5,5% a 6,5%, além da taxa de juros de longo prazo (TJLP). Os empréstimos têm, normalmente, um prazo de carência que varia de 12 a 18 meses, o prazo máximo dos empréstimos é de sete anos, e as aplicações têm sido direcionadas especialmente para a aquisição de máquinas e equipamentos.

Procurando dar uma visão comparada da magnitude de recursos mobilizados por essas fontes, apresentam-se na tabela 2 as aplicações no período de 1993 a 1995. Os dados reforçam as conclusões sobre o esgotamento das fontes tradicionais de financiamento, como as exigibilidades e os recursos do Tesouro. Evidencia-se, também, o aumento da importância de fontes cuja captação é feita no mercado e, deste modo, os custos dos recursos repassados são caracterizadamente altos em relação às fontes tradicionais. Conclui-se, ainda, por essas informações, que a quase totalidade dos recursos para a agricultura provém de três fontes: fundos de *commodities*, poupança rural e recursos livres dos bancos comerciais.

---

**TABELA 2**  
**Comparação das Novas Fontes de Recursos com o Crédito**  
**Aplicado na Agricultura pelo Sistema Nacional de Crédito Rural**

(Em US\$ mil de 1994\*)

| Fontes   | Desembolso        |                   |                  |
|--|-------------------|-------------------|------------------|
|  | 1993              | 1994              | 1995 (Jan-Mai)   |
| <b>Total</b>   | <b>10 383 283</b> | <b>14 721 162</b> | <b>3 809 437</b> |
| Tradicionais   | <b>2 674 881</b>  | <b>4 626 027</b>  | <b>1 127 087</b> |
| 1. Recursos Obrigatórios (MCR-6-2)                                     | 840 995           | 710 388           | 109 627          |
| 2. Recursos Livres (MCR 6-8)   | 1 021 412         | 2 601 938         | 649 720          |
| 3. Recursos das Operações Oficiais de Crédito (OOC) (Tesouro Nacional) | 812 474           | 1 313 695         | 367 740          |
| Novas Fontes   | <b>7 708 402</b>  | <b>10 095 141</b> | <b>2 682 350</b> |
| 1. Depósitos Especiais Remunerados                                     | 1 885 156         | 1 261 241         | 144 249          |
| 2. Recursos Externos   | 52                | 678               | 0                |
| 3. Poupança Rural  | 2 879 665         | 2 506 362         | 287 053          |
| 4. Depósitos Vinculados  | 45                | 902               | 484              |
| 5. Bancos Múltiplos  | 0                 | 0                 | 0                |
| 6. Fundo de Aplicações Financeiras — FAF                               | 0                 | 0                 | 0                |
| 7. Finame — Agrícola   | 523 947           | 1 066 004         | 379 282          |
| 8. Fundos Constitucionais  | 371 751           | 787 817           | 393 121          |
| 9. Procera   | 5 851             | 18 087            | 6 697            |
| 10. Fundos de <i>Commodities</i>                                       | 2 081 933         | 4 454 050         | 1 471 464        |

Fonte: Banco Central do Brasil — Crédito Rural e Agroindustrial, maio de 1995.

Nota: \* Foi utilizado como deflator o *Producer Price Index* do Financial International Statistics do FMI.

Finalizando esta seção, são apresentadas na tabela 3 as fontes de recursos, identificando seus instrumentos legais e procurando, dentro de uma certa ordem cronológica, mostrar a diversidade de fontes criadas num período relativamente curto iniciado em 1986.

As informações aí reunidas revelam, ainda, o esforço na busca de novos mecanismos de financiamento, tendo em vista o esvaziamento dos mecanismos tradicionais de crédito rural e da política de garantia de preços.

---

**TABELA 3**  
**Fontes de Recursos Criadas nos Anos 80 e 90 e a Legislação Pertinente**

| Fontes  | Legislação Pertinente   |
|---|---|
| 1. Caderneta de Poupança Rural                          | Resolução nº 1 188 de 05-9-1986<br>Lei nº 8 023 de 12-4-1990<br>Lei nº 8 171 de 17-1-1991<br>Resolução nº 2 164 de 19-6-1995<br>Resolução nº 2 187 de 09-8-1995   |
| 2. Fundos Constitucionais                               | Constituição Federal — Art. 159<br>Lei nº 7 827 de 27-9-1989  |
| 3. Sociedades de Crédito Imobiliário e Bancos Múltiplos | Resolução nº 1 745 de 30-8-1990   |
| 4. Fundo de Aplicações Financeiras — FAF                | Lei nº 8 056 de 1990<br>Circular BACEN nº 2 205 de 1992   |
| 5. Depósitos Interfinanceiros Rurais — DIR              | Resolução nº 1 702 de 25-4-90<br>Resolução nº 2 164 de 19-6-95  |
| 6. Depósitos Especiais Remunerados — DER                | Lei nº 8 024 de 12-4-1990<br>Circular nº 2 001 de 06-8-1991<br>Circular nº 2 214 de 1992  |
| 7. Fundos de <i>Commodities</i>                         | Resolução nº 1 779 de 20-12-1990<br>Resolução nº 1 912 de 11-3-1992<br>Circular nº 2 205 de 24-7-1992<br>Circular nº 2 265 de 14-1-1993<br>Circular nº 2 299 de 26-4-1993<br>Circular nº 2 485 de 22-9-1994<br>Circular nº 2 517 de 9-12-1994 |
| 8. Recursos Externos                                    | Resolução nº 63 de 21-8-1967<br>Resolução nº 1 872 de 25-9-1991<br>Resolução nº 2 118 de 19-10-1994<br>Resolução nº 2 148 de 16-3-1995<br>Resolução nº 2 151 de 29-3-1995   |
| 9. Recursos Extra-Mercado                               | Resolução nº 2 108 de 12-9-1994<br>Resolução nº 2 187 de 9-8-1995   |
| 10. Contratos de Compra e Venda de Soja Verde           | Código Comercial — Art. 192<br>Código Civil — Art. 1126   |

---

|   |   |
|---|---|
| 11. Adiantamento sobre Contratos de Câmbio<br>— ACC | Circular nº 2 539 de 25-1-95<br>Lei nº 4 728 de 14-7-65 (art. 75)         |
| 12. FINAME — Agrícola                               | Circular nº 95 do BNDES<br>Carta-Circular nº 10/95 de 9-8-95,<br>do BNDES |

---

### 3. PROPOSTAS DE UM NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO RURAL

Esta seção procura, numa primeira parte, sistematizar as propostas de alteração do atual padrão de financiamento da agricultura. Como há uma grande diversidade de propostas, oriundas do governo federal, Congresso Nacional, setor privado financeiro e não-financeiro, cooperativas, sindicatos, governos estaduais e municipais, optou-se por destacar de forma resumida os pontos mais relevantes de cada uma.

#### **3.1 As Propostas em Curso**

##### **3.1.1 Proposta do Governo Federal**

A proposta do governo federal, que tem sido veiculada por meio de documentos e declarações, tem apontado para um padrão de crédito rural no qual o governo garantirá recursos favorecidos, exclusivamente a um público específico de pequenos produtores, com finalidades bem definidas e orientadas para investimentos que aumentem a produtividade agrícola. Na prática, pela Resolução BACEN 2 164 de 19 de junho de 1995, que dispõe sobre os encargos financeiros para a próxima safra, a orientação por parte do governo vem sendo nesse sentido. A equivalência-produto que tem sido colocada como uma reivindicação para todas as faixas de produtores, por essa proposta, foi limitada em R\$ 30 000,00, o que restringe o porte dos agricultores a serem beneficiados. Há, também, o Programa de Geração de Emprego e Renda do Setor Rural — PROGER— Rural, instituído em 1995 (Resolução BACEN nº 82 de 3 de maio), e que se destina ao financiamento exclusivo de atividades rurais de micro e pequenos produtores.

No segmento das *commodities*, a intenção é que o setor privado, por meio do mercado de capitais e do sistema financeiro, assumam o financiamento dessas atividades. Além disso, propõe-se o estímulo à substituição dos estoques públicos por privados, privilegiando ope-

---

rações com papéis em substituição ao carregamento físico de estoques, como atualmente é feito pelo governo [MAARA — CONAB (1994)]. Neste sentido, foi criada recentemente pela Lei nº 8 929, de 23-8-94, a Cédula do Produto Rural— CPR, que se destina, basicamente, a operar no mercado de *commodities*, como será visto mais adiante. Faz parte desse novo padrão a captação de recursos externos como uma fonte essencial para o financiamento a ser feito pelo setor privado e pelo governo. A captação do governo se dará por agências internacionais de fomento, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, JICA e outros. Com o término da vigência da maior parte dos contratos com agências internacionais, a retomada das negociações deverá ocorrer tendo por orientação básica programas de investimentos que levem em conta pelo menos três pontos essenciais: a abertura da economia, a questão ambiental e o aumento da produtividade.

Ainda como parte da proposta governamental, um documento da CONAB [MAARA — CONAB (1994)] complementa alguns dos pontos acima mencionados e coloca em maior detalhe a área de atuação do financiamento governamental. A prioridade deve ser dada ao crédito de comercialização e de investimento, presumindo-se que o custeio seja efetuado pelo setor privado. Admite-se que, ao assegurar o crédito de comercialização, haja uma redução dos riscos, tornando o crédito de custeio mais atrativo para o setor privado, pois o crédito de comercialização permitiria uma melhor distribuição da oferta no tempo evitando, com isso, quedas acentuadas de preços.

Essa proposta sugere uma maior diversificação de fontes, argumentando haver uma concentração em poucas opções, nas quais a principal é a Caderneta de Poupança Rural. Entretanto, essa situação vem-se alterando rapidamente, e nos últimos anos têm sido criadas outras fontes, que hoje mobilizam quantidades elevadas de recursos, como foi visto. Destaca-se, ainda, a necessidade de fortalecimento do mercado de capitais que deverá atuar em maior escala e de maneira mais abrangente no financiamento e na estocagem de produtos.

Ainda na linha de direcionamento dos recursos públicos para as ações ligadas a um público específico, o governo federal, por intermédio do Ministério da Agricultura em parceria com a FAO, definiu um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar. Propõe-se a criação de um Fundo de Desenvolvimento Rural, dirigido para a transformação da agricultura familiar;

---

a adoção de contratos grupais de financiamento envolvendo associações, assentamentos, cooperativas e outras formas de aglutinação dos produtores. A maior novidade da proposta é a adoção do sistema de *target-price* acoplado a contratos de equivalência-produto. Nessa proposta, se o preço de mercado for menor que o *target-price*, o governo cobre essa diferença à conta de subvenções econômicas, implicando, porém, uma política menos dispendiosa para o governo do que a atualmente adotada pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

**3.1.2 Proposta Mauro** Um estudo de Mauro Lopes (1994) analisa três alternativas de modelos de crédito rural, denominados Sistema de Livre Mercado, Sistema de Intervenção do Estado e Modelo de Equalização de Risco. Segundo o autor, o modelo mais viável é o de Equalização de Risco, embora considere como o mais provável de ser adotado o de Livre Mercado. O modelo de Intervenção do Estado é excluído, pois requer políticas de garantia de preço e renda que exigem elevada soma de recursos públicos, semelhante ao que ocorreu no Brasil nos anos 70, e ainda vem ocorrendo na União Européia e nos Estados Unidos.

O modelo de Livre Mercado, considerado o mais provável no Brasil, é um sistema sem subsídios, e o risco do setor rural é transferido para a sociedade pelos preços agrícolas. Pressupõe uma abertura completa da agricultura para o mercado internacional, prevendo-se uma tarifa compensatória nos casos de subsídios e *dumping*, além de que os financiamentos de longo prazo deverão estar voltados para a incorporação de novas tecnologias que tornem o setor mais competitivo [Lopes (1994)]. A diferença desse modelo para o que já vem sendo adotado pelo governo é que Mauro Lopes não considera uma diferenciação dos produtores, como tem sido feito na Resolução BACEN 2 164, que estabelece diferenciações de tratamento de acordo com o porte dos agricultores.

**3.1.3 Sistema Financeiro** O sistema financeiro privado, representado pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) tem uma postura que de certo modo não diverge do encaminhamento que o governo vem imprimindo à política de financiamento rural, especialmente quanto ao uso dos recursos do Tesouro Nacional, que devem ser utilizados para pequenos produtores no financiamento de atividades especifi-

---

cas. Para os representantes do sistema financeiro, o governo deve continuar tendo uma política orientada para esse segmento.

O Fundo de *Commodities* é visto pelo setor financeiro privado como uma importante alternativa de financiamento para a agricultura comercial. Em 1994, do total de 14,7 bilhões de dólares aplicados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, 4,5 bilhões foram recursos originários dos fundos de *commodities*. Este montante é questionado tendo em vista que na sua composição estão incluídos títulos como *export notes* e CDB — Rural, que embora computados como recursos para a agricultura são considerados títulos financeiros.

Segundo especialistas, a participação dos fundos de *commodities* poderia ser maior se não houvesse limitação de títulos vinculados a produtos agrícolas.

Pela avaliação de Roberto M. Cardoso (1995), a criação e o funcionamento dos fundos de *commodities* seria um grande passo para a integração do mercado físico com o mercado futuro: o produtor vendendo parte de sua produção para os fundos de *commodities* à vista antecipadamente obteria recursos de custeio. O Fundo de *Commodities* compraria do produtor e faria um *hedge* no mercado futuro, dando a liquidez necessária às operações desse mercado como a ponta vendedora no lugar do produtor.

A utilização desses fundos tem algumas limitações para sua adoção como fonte de recursos. Uma delas é que os bancos, para operarem nesse tipo de mercado, teriam que criar um departamento com pessoas capacitadas a operar com os novos títulos, e que tenham conhecimento aprofundado sobre operações de mercado futuro e bolsas de mercadorias. Outro ponto é que não existe hoje no mercado uma quantidade de títulos representativos de mercadorias agrícolas que permita um volume de operações significativo que absorva os recursos disponíveis nesses fundos.

A Febraban sugere, também, a captação de recursos externos que poderiam ser repassados à agricultura a taxas muito inferiores às atualmente vigentes no mercado interno. Estima-se que esses recursos poderiam ser captados a taxas entre 11% e 12% ao ano, e repassados a 18% ao ano, enquanto as taxas internas estão por volta de 40% ao ano.

---

Outro ponto sugerido é que sejam ampliadas as operações com Adiantamento sobre Contratos de Câmbio, como tem sido feito pelas empresas exportadoras de cereais.

Sugere ainda, como forma adicional de ampliar o volume de recursos para a agricultura, a participação dos bancos privados na Caderneta de Poupança Rural, atividade hoje restrita aos bancos oficiais.

**3.1.4 Sistema Privado** Outras propostas de alteração do atual sistema de financiamento rural são apresentadas por instituições como a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais, Bolsas de Cereais e pelo Sistema Cooperativista.

De um modo geral, há um certo consenso de que o governo federal deveria restringir sua atuação ao financiamento de pequenos produtores rurais. A exceção é a proposta do sistema cooperativista, que propõe a utilização da equivalência-produto para as modalidades de crédito de custeio, investimento e comercialização dos produtos amparados pela PGPM, incluindo todas as categorias de produtores. Para os produtos fora da pauta da PGPM, seria mantida a equivalência-produto para os considerados prioritários, e a TJLP para os demais. As cooperativas propõem, também, a implantação de um banco cooperativo e a flexibilização de normas que permitam às cooperativas organizarem o seu próprio sistema financeiro.

Propõe-se a ampliação das possibilidades de captação de recursos externos, devido aos custos mais baixos do que os praticados no mercado nacional. Considerando, ainda, o fato da abertura comercial, sugerem que os preços mínimos sejam estipulados tendo por referência os vigentes no mercado internacional, evitando, com isso, que o governo seja quase que o único comprador de produtos agrícolas.

**3.1.5 Instituições Ligadas aos Trabalhadores rurais.** Outras propostas de mudanças no esquema de financiamento rural são as das instituições ligadas aos trabalhadores rurais.

A proposta do Departamento Sindical de Estudos Rurais da Região Sul do país DESER é, também, no sentido de dar um tratamento diferenciado para a agricultura familiar e a agricultura patronal, sendo que esta teria que recorrer integralmente ao crédito

---

rural não-subsuencionado, devendo pagar, portanto, as taxas de juros de mercado e recorrer às fontes de captação de recursos. como as bolsas de mercadorias.

Segundo essa proposta, há na agricultura familiar uma nítida diferenciação entre um grupo de produtores que está integrado ao mercado; outro grupo que encontra-se descapitalizado e necessita passar por um processo de reconversão para tornar-se competitivo; e um terceiro, composto por minifundistas, que representa de 40% a 50% dos estabelecimentos da região Sul. Esta proposta é, em sua essência, idêntica à apresentada pelo FAO/INCRA (1994) que deu origem ao Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF).

Os produtores integrados ao mercado ( primeiro grupo) já contam com os recursos de crédito, fornecidos dentro do próprio processo de integração, e que na região Sul ocorrem nas atividades de suinocultura, avicultura e fumo. O maior problema desse grupo é o preço do produto.

No segundo grupo, por estarem descapitalizados, a necessidade maior é de crédito para investimento e de assistência técnica, com a finalidade de torná-lo mais competitivo.

O terceiro grupo (minifundistas) necessita, além do crédito tradicional, de crédito fundiário, política de reconversão e política de emprego.

Como complemento às fontes atualmente disponíveis para financiamento do setor, o DESER propõe um sistema de crédito cooperativo mais voltado para atender às especificidades da agricultura familiar, criação de fundos rotativos de financiamento, aproveitando experiências existentes no país, e de mecanismos por meio dos quais os estados e municípios também assumam responsabilidades no financiamento rural.

---

**3.1.6 Proposta do Congresso** Para analisar as propostas de financiamento ao setor agrícola existentes no Congresso Nacional, realizou-se no mês de julho um levantamento dos projetos em tramitação nas duas casas que compõem essa instituição. Verificou-se haver 32 propostas referentes ao período 1989 a 1995. Há casos de propostas que já tramitaram nas comissões encarregadas de examiná-las, sendo que algumas receberam pareceres favoráveis e outras não, mas a grande maioria ainda não foi examinada em sua totalidade. Na tabela 4, apresenta-se uma síntese dessas propostas, indicando-se a origem, o nome do autor, o assunto e a data de sua apresentação.

---

**TABELA 4**  
**Propostas de Financiamento Rural em Tramitação no Congresso Nacional**

| Nº de Ordem | Identificação da Proposta | Casa de Origem       | Autor                                | Assunto  | Data     |
|-------------|---------------------------|----------------------|--------------------------------------|--|----------|
| 1.          |                           | Câmara dos Deputados | CPI -Mista do Endividamento Agrícola | Endividamento agrícola   | 15/12/93 |
| 2.          |                           | Câmara dos Deputados | Dep. Pedro Adão                      | Endividamento agrícola Proagro   | 11/4/91  |
| 3.          | PL nº 71 de 1993          | Senado Federal       | Sen. Ney Maranhão                    | Proposta de crédito rural com equivalência-produto   | 2/6/93   |
| 4.          |                           | Senado Federal       | Sen. Nelson Wedekin e outros         | Subvenção econômica nas operações de crédito rural   | 3/6/92   |
| 5.          | PL nº 3 489-A de 1992     | Senado Federal       | Sen. Humberto Lucena                 | Subvenções econômicas nas operações de crédito rural para produtores do Semi-Árido do Nordeste                 | 3/6/92   |
| 6.          | PL nº 7-A                 | Câmara dos Deputados | Dep. Hugo Biehl                      | Dispõe sobre a obrigatoriedade de aplicação de recursos do crédito rural com mini e pequenos produtores rurais | 16/2/95  |
| 7.          | PL nº 192 de 1995         | Câmara dos Deputados | Dep. Adão Pretto e outros            | Proposta de crédito rural com equivalência-produto para mini e pequenos produtores rurais                      | 15/3/95  |

---

|     |                       |                      |                            |   |          |
|-----|-----------------------|----------------------|----------------------------|---|----------|
| 8.  | PL nº 198 de 1995     | Câmara dos Deputados | Dep. Ivo Mainardi          | Proposta de mudanças na política agrícola vigente   | 16/3/95  |
| 9.  | PL nº 257 de 1995     | Câmara dos Deputados | Dep. José Fritsch e outros | Modificações no critério de correção dos financiamentos   | 29/3/95  |
| 10. | PL nº 635-A de 1991   | Câmara dos Deputados | Dep. Pedro Abrão           | Modificações na execução de títulos do crédito rural  | 13/5/91  |
| 11. | PL nº 2 560-B de 1989 | Câmara dos Deputados | Dep. Uldurico Pinto        | Obrigatoriedade de apresentação de receituário agrônômico para financiamento agrícola                                     | 30/5/89  |
| 12. | PL nº 238 de 1995     | Câmara dos Deputados | Dep. João Coser            | Proposta de regulamentação do artigo 5º, inciso XXVI da Constituição Federal — não alienação da pequena propriedade rural | 28/3/95  |
| 13. | PL nº 450 de 1995     | Câmara dos Deputados | Dep. Osvaldo Biolchi       | Altera os critérios de utilização de títulos da dívida agrária  | 11/5/95  |
| 14. | PL nº 2 137-A de 1991 | Câmara dos Deputados | Dep. Rubens Bueno e outros | Cria fundo de apoio à agricultura   | 31/10/91 |
| 15. |                       | Câmara dos Deputados | Dep. Ary Kara              | Regulamentação dos artigos 185 e 186 da Constituição Federal que dispõem sobre a propriedade rural produtiva              | 14/1/93  |
| 16. | PL nº 3 634 de 1993   | Câmara dos Deputados | Dep. Valdir Colato         | Subvenção econômica a mini, pequenos e médios produtores rurais   | 17/3/93  |
| 17. |                       | Câmara dos Deputados | Dep. Valdir Colato         | Proposta de crédito rural com equiva-   | 2/8/93   |

---

---

|     |                        |                         |                    |   |             |
|-----|------------------------|-------------------------|--------------------|---|-------------|
| 18. | PL nº 4 484<br>de 1994 | Câmara dos<br>Deputados | Dep. Valdir Colato | lência-produto<br>Crédito diferenciado<br>para profissionais,<br>universitários nas<br>áreas de agricultura<br>e pecuária | 30/3/9<br>4 |
|-----|------------------------|-------------------------|--------------------|---|-------------|

---

---

|     |                        |                      |                           |  |          |
|-----|------------------------|----------------------|---------------------------|--|----------|
| 19. | PL nº 4 562 de 1994    | Câmara dos Deputados | Dep. Telmo Kirst          | Utilização do FAT para financiamento da agricultura  | 10/5/94  |
| 20. | PL nº 4 575 de 1994    | Câmara dos Deputados | Dep. Valdir Colato        | Apoio a projetos de assentamento de reforma agrária  | 11/5/94  |
| 21. | PL nº 2 292 de 1991    | Câmara dos Deputados | Dep. Nelson Marchezelli   | Cria fundo de apoio e expansão rural gerido pelo Banco do Brasil   | 26/11/91 |
| 22. | PL nº 3 182 de 1992    | Câmara dos Deputados | Dep. Adão Pretto e outros | Cria fundo de apoio aos pequenos produtores rurais, assentados e cooperativados  | 3/9/92   |
| 23. | PL nº 6 019 de 1990    | Câmara dos Deputados | Dep. Telmo Kirst          | Cria programa de crédito fundiário gerido pelo Banco do Brasil   | 6/12/90  |
| 24. | Proj. Dec. Leg. nº 11  | Câmara dos Deputados | Dep. Valdir Colato        | Exclui do EGF os beneficiadores, industriais e exportadores  | 15/3/95  |
| 25. |                        | Senado Federal       | Dep. Ronan Tito           | Fixa taxa de juros para crédito de custeio e investimento  | 9/3/89   |
| 26. | PL Compl.nº 17 de 1995 | Senado Federal       | Sen. Mansueto de Lavor    | Regulamenta o parágrafo 3º do artigo 152 da Constituição, que dispõe sobre a cobrança de juros reais máximos                                       | 23/3/95  |
| 27. | Proj. Dec. Leg. nº 20  | Câmara dos Deputados | Dep. Hugo Biehl           | Susta os atos normativos do poder Executivo que estabelecem a correção monetária nos financiamentos rurais com depósitos bancários não remunerados | 21/3/95  |
| 28. |                        | Congresso Nacional   | Comissão Mista            | Correção monetária dos empréstios  | 4/8/89   |

---

|     |                       |                      |                      |  |         |
|-----|-----------------------|----------------------|----------------------|--|---------|
|     |                       |                      |                      | mos rurais com recursos da Caderneta de Poupança Rural                       |         |
| 29. | PL nº 1 124-B de 1991 | Câmara dos Deputados | Dep. Jackson Pereira | Encargos financeiros incidentes no crédito rural nas áreas da SUDAM e SUDENE | 21/6/91 |

---

---

|     |                       |                          |                      |   |         |
|-----|-----------------------|--------------------------|----------------------|---|---------|
| 30  | PL nº 1 125-A de 1991 | Câmara dos Deputados     | Dep. Jackson Pereira | Obrigatoriedade de Aplicação do Crédito Rural com recursos captados nas áreas da SUDAM e SUDENE | 26/6/91 |
| 31. | PL nº 3 305 de 1992   | Câmara dos Deputados     | Dep. Werner Wanderer | Financiamento para reforma e reparo de máquinas e equipamentos agrícolas                        | 30/6/92 |
| 32. |                       | Presidência da República | Poder Executivo      | Redução de número de títulos do crédito rural   | 9/9/92  |

---

Fonte: Congresso Nacional

Nota: PL= Projeto de Lei

As preocupações maiores dos congressistas têm sido o endividamento agrícola, a ampliação do aporte de recursos, o direcionamento para mini e pequenos produtores, a equivalência-produto, o tratamento diferenciado às áreas da SUDAM, SUDENE e Semi-Árido e a criação de fundos de financiamento.

Embora a maior parte desses projetos tenha surgido num período de esgotamento do modelo tradicional de financiamento, quando grande parte das discussões tem sido tentativa de buscar novas alternativas, as propostas do Congresso são decepcionantes.

O que existe como proposta é uma repetição do modelo tradicional, no qual normalmente ainda se indica o Tesouro Nacional como uma das fontes principais de recursos. Esta indicação ocorre não apenas como fonte de recursos para as atividades agrícolas, como também para efetivar as subvenções econômicas de taxas de juros. Raramente apontam-se novas alternativas de financiamento, e apenas uma proposta se refere às bolsas de mercadorias como uma das opções (PL nº 198 de 16-3-1995).

Outro aspecto que chama atenção nas propostas é que muitas não indicam sequer a fonte de recursos, quer para os empréstimos quer para subvenções, sendo que alguns relatores alertam para a

---

inconstitucionalidade dessa questão, a exemplo do Projeto de Lei nº 3 489 de 24-12-1992.

Outro problema relacionado às fontes de recursos é que existem propostas (PL nº 3 182/92) cuja composição das fontes é uma quantidade enorme de fundos já existentes, nas quais as taxas de juros são altamente subsidiadas, a exemplo do PROCERA, e cuja cobertura dos subsídios cabe ao Tesouro Nacional.

Há, também, propostas com pouca consistência técnica em relação às fontes dos recursos, que não levam em conta a realidade da economia brasileira. O Projeto de Lei nº 2 137-A/91 propõe como uma das principais fontes de recursos a utilização de 30% do total de emissões monetárias do BACEN nos três primeiros anos, e 15% nos anos subseqüentes — prática utilizada nos anos 60 e 70, quando as taxas de inflação eram baixas e o controle do gasto público não tinha a importância que tem hoje.

#### 4. EXPERIÊNCIAS COM FUNDOS E TÍTULOS

##### **4.1 A Utilização de Fundos na Agricultura**

Nessa busca de alternativas para o financiamento da agricultura, a proposta de criação de fundos vem sendo colocada de forma insistente pelo governo federal e por várias outras instituições. No que diz respeito ao governo federal, a proposta ainda se encontra numa fase de definições cujas discussões estão ocorrendo no âmbito dos ministérios da área econômica e do Ministério da Agricultura.

Há uma proposta da CONAB [MAARA — CONAB (1994)] de se criar uma agência governamental nos moldes do BNDES, voltada para os investimentos básicos na agricultura, cujas fontes dos recursos seriam o FAT, FGTS e PIS/PASEP.

O estudo do INCRA em parceria com a FAO [FAO/INCRA (1994)] propõe a formação de um fundo de desenvolvimento rural com o objetivo de estimular projetos de caráter associativo dos agricultores familiares e promover o desenvolvimento da pequena agroindústria. Neste fundo, deverão ser explicitadas as condições de financiamento a projetos de investimentos identificados com a estratégia de transformação da agricultura familiar e sua integração aos mercados em condições mais favoráveis.

---

O sistema cooperativista propõe a criação de um fundo específico para a agricultura com recursos do Tesouro e das exigibilidades bancárias. Por sua vez, o Departamento Sindical de Estudos Rurais (DESER) sugere a ampliação do sistema de fundos rotativos de financiamento, aproveitando as experiências já existentes nos estados e municípios.

Finalmente, entre as propostas de reformulação do sistema de crédito rural em tramitação no Congresso, três se referem à criação de fundos, como as dos deputados Rubens Bueno e outros de 31-10-91 (PL nº 2 137-A), Nelson Marchezelli de 25-11-91 (PL nº 2 292) e Adão Pretto e outros de 3-9-92 (PL nº 3 182).

A proposta de criação de fundos pode levantar vários pontos para discussão. Em geral, essas propostas supõem a criação de fundos a partir de fontes de recursos já existentes, dentre as quais várias já constituem fundos, inclusive com objetivos e finalidades diferentes, com amplo espectro de atuação e com aspectos normativos totalmente diferentes. Isto pode criar um problema de difícil gestão, e também a sua operacionalização tornar-se praticamente impossível. Outro ponto é o desvio dos objetivos iniciais, que tem normalmente ocorrido em nossa experiência de fundos. Há uma tendência para o uso dos recursos para finalidades várias, que denotam muito mais um uso político dos recursos sem atentar para a preservação econômica e financeira do fundo. Como exemplo deste fato podem-se mencionar os fundos como o FINAM, FINOR e o FGTS e, recentemente, os fundos constitucionais, que já se constituem em preocupação de alguns parlamentares quanto ao uso dos recursos.

Por outro lado, há informações de experiências positivas no uso de fundos em alguns estados e municípios, embora não se conheçam avaliações que permitam que se tenha uma posição mais definitiva. Os resultados das experiências aqui analisadas baseiam-se em discussões com técnicos que têm acompanhado em vários níveis esse assunto, e também na leitura de trabalhos que relatam essa prática no caso específico dos estados do Paraná e de Santa Catarina.

O estado do Paraná optou por um programa de crédito com equivalência-produto com base na utilização de parcelas dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), devido ao esgotamento de fontes tradicionais de financiamento. Esse fundo é gerido pelo Banco do Estado do Paraná (BANESTADO), e é formado com recursos

---

fiscais alocados no orçamento do estado. Por ocasião da criação, a idéia era concentrar os recursos apenas em investimentos, e o programa estava voltado para o pequeno produtor de alimentos de até dois módulos fiscais. Posteriormente, expandiu-se para outras categorias de produtores de até cinco módulos fiscais, cerca de 100 ha, o que abrange, aproximadamente, 95% dos produtores rurais do estado do Paraná.

Os financiamentos foram estendidos também para o custeio. Tomam por base para o cálculo do empréstimo o preço do milho recebido pelo produtor. A opção por esse tipo de referência deu-se com base em vários estudos feitos no estado e em outras experiências. No caso dos empréstimos para a pecuária, é tomado o preço do leite como referência, chamado equivalência-leite.

Os encargos financeiros aplicados são os estabelecidos pelo Banco Central, que compreendiam, até a data da coleta destas informações (maio de 1995), a Taxa Referencial (TR) mais os juros. As garantias utilizadas são as convencionais como o aval, a hipoteca e o penhor. Trata-se de um crédito com a preocupação voltada para o aumento da produtividade, havendo a exigência de que os tomadores apresentem um projeto de exploração de responsabilidade da EMATER ou de empresas de planejamento credenciadas que, além disso, acompanhem a execução.

Cabe ao fundo, nesse sistema, cobrir a diferença entre o preço pactuado no contrato e o preço de mercado do produto, vigente na data de liquidação do financiamento.

Outra experiência com o uso do fundos rotativos é a de Santa Catarina, onde o programa funciona há 13 anos, financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural, e contempla diversas linhas de financiamento, como o fomento, reflorestamento, desenvolvimento pesqueiro, programa de equivalência-produto e um programa de aquisição de novilhos.

A utilização do sistema de equivalência-produto foi precedida de diversos estudos que indicaram existir um risco para o estado de cerca de 2% a 3% do valor financiado. Isto porque as observações feitas mostraram que, para um período de vários anos, havia intervalos de uma proximidade muito grande entre a curva de preços mínimos e os custos de crédito rural. Isso indicava que os empréstimos podiam ser indexados pelos preços mínimos, sem que o estado tivesse que dispender um volume elevado de subsídios.

---

No ano de 1995, o programa de equivalência-produto foi suspenso devido ao descasamento entre os preços mínimos e os custos financeiros que implicou uma elevação dos subsídios de um valor histórico de 1% a 2% para 30%, o que, expresso em custos, representa passar de 1,5 milhão/ano a 2 milhões de reais/ano para cerca de 10 milhões de reais/ano.

A estrutura de gerenciamento deste programa é simples e pouco onerosa, envolvendo cerca de 20 pessoas. O sistema se utiliza da estrutura já montada nos bancos, especialmente no Banco do Brasil e Banco do Estado de Santa Catarina, principalmente no que diz respeito à interpretação das normas bancárias.

Além dessa experiência estadual, há, também, vários municípios que estão constituindo fundos rotativos de financiamento. Em Santa Catarina, de um total de 260 municípios, cerca de 130 já operam com esses fundos. Funcionam pela equivalência-produto, na qual as prefeituras compram calcário e sementes e repassam no sistema de equivalência. As prefeituras cobram todos os serviços prestados aos agricultores via fundo rotativo, como os de abertura de estradas na propriedade e outros serviços. A sistemática de implantação desses fundos é simples, necessitando apenas uma lei da Câmara Municipal para sua criação.

Encontra-se em fase de estudos no estado a implantação do seguro agrícola que funcionaria como um complemento ao Programa de Apoio à Atividade Agrícola — PROAGRO.

#### **4.2 A Utilização de Títulos**

##### **Como Mecanismo de Financiamento**

A utilização de títulos como mecanismo de financiamento representa um avanço em relação às formas tradicionais de obtenção de recursos para a agricultura.

Esses títulos não concorrem com as fontes existentes de crédito, pois os recursos mobilizados são originários no mercado, e provenientes de pessoas físicas ou jurídicas que compreendem um número diversificado de agentes, além de substituírem com vantagens o sistema soja-verde e as trocas de mercadorias por produtos, que se caracterizam ambos por apresentar elevados custos e riscos.

Em especial, dois títulos vêm sendo implantados e desenvolvidos: o Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida — CMG e a Cédula do Produto Rural — CPR. O primeiro foi implantado pela Bolsa de Cereais de São Paulo em 1994, ano em que foram realizadas algumas operações. A CPR encontra-se em processo de im-

plantação pelo Banco do Brasil. Uma boa descrição desses títulos é feita pelo Manual da Bolsa de Cereais de São Paulo, que descreve o funcionamento do CMG, e por documentos do Banco do Brasil, que contêm orientações sobre a CPR.

Fundamentalmente, as principais características de cada um desses títulos são as seguintes:

| <i>CMG — Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida</i>  | <i>CPR— Cédula do Produto Rural</i>  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. É um título da Bolsa de Cereais de São Paulo.</li> <li>2. Sua natureza jurídica é a de um contrato mercantil de venda e compra de mercadorias.</li> <li>3. Sua emissão é feita pelo produtor rural ou sua cooperativa, pelo beneficiador ou industrial ou, ainda, pelo detentor da mercadoria.</li> <li>4. É garantido por um banco ou uma seguradora que afiança tanto a qualidade como a quantidade da mercadoria negociada.</li> <li>5. É negociado em bolsas de cereais e bolsas de mercadorias, conveniadas com a Central de Registros.</li> <li>6. Há duas versões do CMG. O CMD-G é com pagamento à vista e entrega da mercadoria no ato; o CMF-G é com pagamento à vista, mas com entrega futura.</li> <li>7. Os compradores podem ser: o beneficiador, o comerciante, o industrial transformador, o supermercado e o exportador. Além desses, o CM-G pode ser comprado por qualquer pessoa física ou jurídica residente no país ou no exterior que deseje investir em mercadorias, destacando-se os fundos de investimentos em <i>commodities</i>.</li> <li>8. A Central de Registros S.A., vinculada à Bolsa de Cereais de São Paulo, funciona como uma câmara de compensação que tem por objetivo o registro, a compensação, a administração das garantias e a liquidação dos negócios realizados</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A Cédula do Produto Rural foi criada pela Lei nº 8 929 de 22-8-94.</li> <li>2. Representa uma promessa de entrega de produtos rurais, com ou sem garantia cedularmente constituída, devendo conter a descrição dos bens oferecidos em garantia.</li> <li>3. É um título líquido e certo, exigível pela quantidade e qualidade de produto nela previsto.</li> <li>4. Pode ser aditada, ratificada e retificada por aditivos que a integram, datada e assinada pelo emitente e pelo credor, fazendo-se na cédula menção a essa circunstância.</li> <li>5. Para ter eficácia contra terceiros, inscreve-se no Cartório de Registro de Imóveis do domicílio do emitente.</li> <li>6. O emitente da CPR não pode invocar em seu benefício o caso fortuito ou de força maior.</li> <li>7. As negociações da CPR serão registradas na Central de Custódia e Liquidação de Títulos, como forma de evitar a venda da produção mais de uma vez.</li> <li>8. Formalizado o negócio, o emitente recebe o valor da venda antecipada à vista.</li> <li>9. Têm legitimação para emitir CPR o produtor rural e suas associações, inclusive cooperativas.</li> <li>10. São comercializáveis por esse título quaisquer produtos <i>in natura</i>, beneficiados ou industrializados,</li> </ol> |

---

nas bolsas conveniadas.

que tenham sido produzidos por produtores rurais ou suas cooperativas.

11. Poderá ser negociada nas bolsas e nas operações de balcão.

---

Como se observa, há diferenças essenciais entre esses dois títulos que condicionam sua aceitação pelo mercado. Enquanto o CMG é um título que pode ser emitido pelo detentor da mercadoria, a CPR somente pode ser emitida pelo produtor rural ou cooperativa. O CMG apenas pode ser negociado em bolsas de cereais e mercadorias, enquanto a CPR pode ser negociada em bolsas e em operações de balcão (fora das bolsas). O CMG é considerado um papel de difícil circulação, porque não permite o endosso para revenda, enquanto a CPR pode ser transferida por endosso, aspecto considerado básico para a sua aceitabilidade tendo em vista que dá maior liquidez ao título.

Entretanto, técnicos da Bolsa de Cereais de São Paulo acreditam que o fato de a CPR ser negociada também em balcão, ao invés de facilitar as operações com esse título, na verdade deverão dificultá-las. Os contratos negociados em bolsa devem ter sua "história" perfeitamente acompanhada do início ao fim. A título de exemplo, o ouro em barra, se negociado em balcão, precisa ser "readequado" para operação em bolsa.

Há, também, uma discussão a respeito da natureza da CPR. Embora a lei que a instituiu a considere como um ativo financeiro, analistas de bolsa a tratam como um contrato mercantil, pois o papel trata da entrega de mercadorias pela venda e compra.

As avaliações até então realizadas sobre esses papéis têm apontado para uma série de vantagens e desvantagens no seu uso. Entre as *vantagens* podem-se mencionar as seguintes:

a) pelas estimativas do Banco do Brasil, os custos da CPR são bastante inferiores àqueles observados nas vendas a termo, praticadas sob a forma de venda antecipada e de trocas de mercadorias por produtos. Entretanto, ainda segundo o banco, os custos das transações com esses títulos ainda são elevados, devido aos seguros, juros, cartas de fiança, riscos de execução de hipoteca e garantias, o que de acordo com especialistas são fatores limitantes ao seu uso;

---

b) as empresas podem fazer uma programação de aquisições de matérias-primas, podendo com isso obter maiores vantagens de preços e minimizar as imobilizações em estoques;

c) o governo também poderá mudar a atual política de estoques, pois em vez de carregar estoques, incorrendo em elevados custos, poderá entrar no mercado adquirindo títulos e, deste modo, tendo o produto no momento desejado. Com isso, a armazenagem, atualmente controlada precariamente pelo Banco do Brasil e CONAB, poderá ser transferida para a iniciativa privada;

d) outra vantagem é que uma maior oferta de títulos permitirá que os fundos de investimentos em *commodities* se desenvolvam com toda a sua potencialidade, pois atualmente a escassez de títulos tem limitado as aplicações desses fundos, inviabilizando uma maior transferência de recursos para a agricultura. Os fundos de *commodities* deveriam direcionar no mínimo 25% de seus depósitos em títulos do setor agroindustrial, mas, devido à escassez de papéis, essa condição não vem sendo atendida [Oliveira (1995)].

Entre as *desvantagens*, podem-se mencionar as seguintes:

a) o sistema de títulos é excludente, pois restringe o acesso aos seus benefícios apenas aos produtores integrados à agroindústria, uma vez que as operações em bolsas exigem a classificação do produto, padrão de qualidade e escala mínima de operações, que no caso do CMG é de 13,4 toneladas;

b) as necessidades de crédito de médio e longo prazos não são atendidas por meio desses mecanismos, e a iniciativa privada ainda não se sente segura para operar com esse tipo de crédito. O que existe hoje são fontes oficiais, com prazo máximo de sete anos, e que têm como fonte de recursos o FAT, repassados pelo BNDES pelo FINAME Agrícola (Carta-Circular do BNDES nº 10/95);

c) não há um mecanismo de mercado automático que assegure o depósito de margens de preços e que atue como forma de garantir a operação contra as flutuações e os riscos de preços [Lopes (1994)];

d) finalmente, essas operações estarão limitadas em escala. Segundo Mauro Lopes, não se poderá esperar uma universalização dessas operações, pois os agentes financeiros teriam que controlar uma grande rede de armazéns, adotar uma classificação de produtos universalmente aceita, além de outras providências requeridas em operações com grandes volumes de produtos agrícolas.

---

A experiência de utilização do CMG mostra que esse título tem mobilizado um volume elevado de recursos, atingindo o valor de US\$ 3,5 bilhões no primeiro semestre de 1995. Isto representa uma evolução considerável em relação ao período de sua implantação, 1993/94, em que foram mobilizados recursos da ordem de US\$ 140,0 milhões. Outra comparação pode ser feita com os desembolsos do Sistema Nacional de Crédito Rural, que no período de janeiro a maio de 1995 desembolsou US\$ 3,8 bilhões de dólares correspondentes a todas as fontes, valor quase idêntico ao aplicado em CMG [Soboll (1995)]. Como o CMG é um título que pode ser emitido também pelo detentor da mercadoria, e não apenas pelo produtor rural, esse valor das aplicações não é necessariamente destinado ao produtor na forma de custeio ou comercialização. Por essa razão esse tipo de comparação deve ser visto com certa cautela.

Nas operações com esse título, destacam-se algumas cadeias produtivas como a do complexo soja, do complexo sucroalcooleiro, a cadeia de aves e outras menores, como as do trigo, algodão, café e suco de laranja. A concentração das aplicações ocorreu, no entanto, no âmbito da produção agropecuária, notando-se, também, interesse crescente por insumos e produtos acabados. A distribuição deu-se da seguinte forma:

Central de Registros S/A, Central

*Mercadorias da cadeia agroalimentar negociadas pelo CMG*

- Insumos (US\$ 174.865 mil=4,95%): fertilizantes químicos, calcário, sacaria de rami, semente de soja, semente de trigo-pr.
  - Produção Dentro da Porteira (US\$ 2 635 104 mil=74,54%): milho, boi gordo, soja em grão, madeira em pé-pinus, laranja, café robusta *conillon*, borracha natural, pimenta preta, trigo, algodão em caroço, arroz, feijão em grão, café em côco, arroz irrigado, cana-de-açúcar.
  - Produtos Pré-Beneficiados (US\$ 300 440 mil=8,50%): café arábica, café arábica para consumo interno, algodão em pluma, castanha de caju.
  - Produtos Industrializados (US\$ 424 629 mil=12,01%): óleo de soja, óleo de mamona, óleo de soja degomado, farelo de soja, açúcar cristal, leite em pó, suco de laranja, álcool hidratado, madeira cortada, açúcar demerara, álcool anidro, frango conge-
-

lado, farinha de mandioca, biscoito *wafer* empacotado, óleo de amendoim, açúcar refinado, álcool anidro industrial.

Nota-se que 74,54% do valor das operações no primeiro semestre de 1995 deu-se no que a Bolsa de Cereais chama de *produção dentro da porteira*, vindo a seguir os produtos industrializados com 12,01% de participação e, por último, os insumos agrícolas como fertilizantes, calcário, sementes e outros, que representaram 4,95% do volume total do CMG.

Outro detalhamento dessas operações pode ser visto na tabela 5, na qual se nota que há uma diversificação de mercadorias transacionadas. Entretanto, três produtos são responsáveis por 68% do volume de operações: milho, 28,43%; boi gordo, 20,01%; e soja em grão, 19,37%.

---

**TABELA 5**  
**Central de Registros S/A — CMG Negociados no Período de Janeiro a Junho de 1995**

(Em US\$ mil)

| Mercadorias                  | Valor            | %             |
|------------------------------|------------------|---------------|
| Milho                        | 1 005 275        | 28,43         |
| Boi Gordo                    | 707 492          | 20,01         |
| Soja em Grão                 | 685 075          | 19,37         |
| Algodão em Pluma             | 269 205          | 7,62          |
| Fertilizante Químico         | 129 166          | 3,65          |
| Óleo de Soja                 | 120 793          | 3,42          |
| Óleo de Mamona               | 111 640          | 3,16          |
| Madeira em Pé-Pinus          | 110 392          | 3,12          |
| Óleo de Soja Degomado        | 53 844           | 1,52          |
| Laranja                      | 50 064           | 1,42          |
| Café Robusta <i>Conillon</i> | 44 430           | 1,26          |
| Açúcar Cristal               | 39 068           | 1,11          |
| Semente de Soja              | 29 965           | 0,85          |
| Farelo de Soja               | 20 408           | 0,58          |
| Leite em pó                  | 20 040           | 0,57          |
| Outros*                      | 138 181          | 3,91          |
| <b>Totais</b>                | <b>3 535 038</b> | <b>100,00</b> |

Nota: \* Compreende as seguintes mercadorias, em ordem decrescente de valores registrados: suco de laranja, castanha de caju, calcário, café arábica consumo interno, álcool hidratado, borracha natural, madeira cortada, açúcar demerara, pimenta preta, trigo, álcool anidro, algodão em caroço, arroz, frango congelado, farinha de mandioca, biscoito *wafer*, feijão em grão, café em côco, arroz irrigado, café arábica, álcool anidro industrial, semente de trigo pr, sacaria de rami, óleo de amendoim, açúcar refinado, arroz irrigado e cana-de-açúcar.

## 5. RESUMO DAS PROPOSTAS E QUESTÕES A SEREM CONSIDERADAS EM UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO RURAL

**5.1 Resumo do Trabalho** Este trabalho procurou mostrar como se deu o esgotamento dos mecanismos tradicionais de financiamento da agricultura e todo o processo de incorporação de novas fontes, seja pelo governo, seja pela iniciativa

privada. Entretanto, esse caminho não está concluído. Das propostas existentes, algumas vêm sendo implantadas de forma exitosa, outras estão em fase de implantação, e outras encontram-se ainda no nível de projeto.

Com relação aos aspectos institucionais, pode-se concluir que houve avanço quanto às diferentes formas de captação de recursos internos e externos, que permitiram, num curto espaço de tempo, uma considerável ampliação e diversificação das atuais fontes de recursos para a agricultura.

As novas fontes de recursos, especialmente os títulos, estão voltadas basicamente para a agricultura comercial, uma vez que envolvem recursos captados no mercado a custos elevados, além de exigirem grandes quantidades de produtos, o que exclui as pequenas unidades de produção. Outro ponto é que, de um modo geral, há convicção de que os recursos com taxas subvencionadas devem ser orientados para a agricultura familiar.

As propostas analisadas têm uma orientação dirigida exclusivamente para o crédito de curto prazo, em que é maior a pressão do setor agrícola. Uma estratégia de financiamento de médio e longo prazos dirigida para a modernização da agricultura exigirá o fortalecimento de esquemas do tipo FINAME Agrícola do BNDES, que é uma linha voltada para investimento exclusivamente, mas que aloca uma quantidade modesta de recursos face à demanda existente. A proposta do governo de captação de recursos externos com essa finalidade junto às agências internacionais de financiamento esbarra na orientação dessas agências de priorizar políticas específicas de combate à pobreza rural.

Outra conclusão é que as propostas atualmente existentes em geral são segmentadas e destinadas a atender a interesses específicos. Mesmo no governo, em que há uma preocupação mais geral com a questão do financiamento da agricultura, mantendo coerência com o modelo de crescimento da economia, não há uma proposta definitiva.

## **5.2 Questões a Serem Consideradas** **em uma Nova Proposta de** **Financiamento Rural**

Além disso, estas não incluem todos os elementos que teriam que ser levados em consideração em uma proposta conclusiva e com viabilidade de ser implementada. Em vista disto, apresentamos, a seguir,

Face ao exposto, verifica-se que há uma diversidade de propostas, embora haja uma certa convergência entre várias delas.

---

alguns pontos que julgamos essenciais para a definição de políticas e ações de financiamento da agricultura, e que expressam as características de um modelo de financiamento que atenda às peculiaridades da agricultura brasileira.

1) O ponto de partida é a definição de um modelo de financiamento que leve em conta a heterogeneidade da agricultura. Não temos posição sobre se a agricultura familiar deve ter recursos privilegiados. Entretanto, deve-se ter presente a diferenciação de instrumentos de atuação e sua especificidade de acordo com o público a ser atingido.

2) Como encaixar esta proposta dentro de um processo de globalização e de abertura de mercado, no qual as diferentes políticas agrícolas terão que ser compatibilizadas, a exemplo do Mercosul e outros?

3) As propostas de criação de um fundo de financiamento da agricultura devem ser vistas com cuidado. A nossa experiência com fundos tem mostrado a ocorrência sistemática de desvios dos objetivos iniciais para os quais foram criados. O que se observa é a utilização de recursos para atender a demandas políticas.

4) O modelo de crédito deve ser auto-sustentado, o que evitaria as incertezas que acompanham as discussões sobre o planejamento de novas safras. A base do financiamento é o autofinanciamento, e não os fundos públicos, sendo que estes devem se destinar a atividades economicamente viáveis.

5) O financiamento com recursos públicos, como princípio, deveria ser canalizado para investimentos em incorporação de tecnologia.

6) O subsídio ao crédito deve ser quantificado, ter destinação clara e ser avaliado para se verificar se está atingindo os objetivos propostos.

7) Aproveitar as experiências de crédito mutual utilizadas em outros países, que se sabe bem-sucedidos em iniciativas de crédito mutualista e outros sistemas. O Brasil insiste em um modelo de crédito rural ultrapassado sem nenhuma viabilidade prática na atual condição de fundos públicos.

8) O sistema de financiamento atualmente vigente baseia-se numa grande diversidade de fontes. A concentração em poucas fontes é uma questão que precisa ser discutida.

---

9) O refinanciamento automático é uma medida indispensável a ser tomada em casos de crises motivadas por problemas aleatórios, como os decorrentes de planos de estabilização e de políticas comerciais.

10) Fortalecimento dos mecanismos que facilitem a expansão do mercado físico como fonte de financiamento de custeio e de comercialização, e a sua integração com o mercado futuro, aproveitando a experiência já existente neste segmento. Neste sentido, dever-se-ia fortalecer a utilização de títulos representativos de produtos agrícolas, que desempenham importante fonte potencial de financiamento da agricultura, a exemplo da CMG e da CPR. Outro ponto a ser considerado é a necessidade de adequar a legislação dos fundos de *commodities* a seus objetivos iniciais, a fim de que efetivamente cumpram a função de fonte complementar de recursos para a agricultura.

11) Além dessas questões, deve-se mencionar que não se tem dados confiáveis sobre crédito rural. Faltam avaliações técnicas confiáveis que permitam desenhar um sistema conveniente de crédito rural para o país.

---

BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL — *Crédito rural e agroindustrial*. Maio de 1995.
- CARDOSO, Roberto M. — *Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural* (Comentários). 1995.
- CARDOSO, Roberto M. — *Os Fundos de commodities — uma análise crítica da sua atuação*. 1995.
- DIAS, G.L. e AMARAL, C.M. — *Política agrícola para os anos noventa*. Trabalho coordenado por Cicely M. Amaral, apresentado ao Ministério da Economia, dez. 1990.
- FAO/INCRA — *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. — Brasília: 1994.
- GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. — *Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta*. Agricultura em São Paulo. Boletim Técnico do IPEA, Ano 37, Tomo 1, p. 183 a 204, Julho de 1990.
- LOPES, M. Rezende — *Proposta de reformulação da comercialização agrícola*. IPEA — Fórum: Brasil, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Competitividade do agribusiness, fatores de inibição e nova política agroindustrial*. 1994.
- MAARA-CONAB — *Como viabilizar a nova agricultura*. Outubro de 1994.
- OLIVEIRA, J.C. e MONTEZANO, R.M. da Silva — Os Limites das fontes de financiamento da agricultura no Brasil: *Revista de Estudos Econômicos*, v. 12, n. 2, 1982.
- OLIVEIRA, Jader J. — *O Impacto da crise fiscal brasileira dos anos 80 no crédito rural: mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola*. Dissertação de Mestrado, FGV, 1995.
- SAYAD, J. — Notas sobre a Agricultura no curto prazo. *Economia Agrícola, Ensaios*. — São Paulo: IPE/USP, 1982.
- SOBOLL, W. — *O CMG no primeiro semestre de 1995*. Bolsa de Cereais de São Paulo, 1995.
-

VIEIRA, José E. Andrade — *Prioridade para a agricultura*. Palestra na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Brasília, março 1995.

---

### LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Resolução BACEN nº 63 de agosto de 1967
  - Resolução BACEN nº 1 872 de 25-9-91
  - Decreto nº 93 118 de 14-8-88
  - Portaria MA nº 36 de 22-2-88
  - Resolução BACEN nº 1 188 de 5-9-86
  - Resolução BACEN nº 2 164 de 19-6-95
  - Lei nº 8 171 de 17-1-91
  - Lei nº 8 023 de 12-4-90
  - Constituição Federal de 1988
  - Lei nº 7 827 de 27-9-89
  - Resolução BACEN nº 1 745 de 30-8-90
  - Lei nº 8 056 de 28-6-90
  - Circular BACEN nº 2 209 de 1992
  - Circular BACEN nº 2 126 de 24-1-92
  - Resolução BACEN nº 1 702 de 25-4-90
  - Circular BACEN nº 2 001 de 6-8-91
  - Resolução BACEN nº 1 779 de 20-12-90
  - Circular BACEN nº 2 205 de 24-7-92
  - Circular BACEN nº 2 299 de 26-9-93
  - Resolução BACEN nº 1 872 de 25-9-91
  - Resolução BACEN nº 2 148 de 16-3-95
  - Resolução BACEN nº 2 118 de 19-10-94
  - Resolução BACEN nº 2 108 de 12-9-94
  - Código Civil — artigo nº 1126
  - Código Comercial — artigo 192
  - Circular BACEN nº 2 539 de 25-1-95
  - Circular do BNDES nº 95
  - Carta-Circular do BNDES nº 10 de 9-1-95
  - Resolução BACEN nº 2 187 de 9-8-95
  - Lei nº 8 024 de 12/4/90
  - Circular BACEN nº 2 214 de 1992
-

- Resolução BACEN nº 1 912 de 11-3-92
- Circular BACEN nº 2 265 de 14-1-93
- Circular BACEN nº 2 299 de 26-4-93
- Circular BACEN nº 2 485 de 22-9-94
- Circular BACEN nº 2 517 de 9-12-94
- Resolução BACEN nº 2 151 de 29-3-95
- Lei nº 4 728 de 14-7-65
- Resolução BACEN nº 82 de 3-5-95
- Lei nº 8 929 de 23-8-94
- Bolsa de Cereais de São Paulo — 30-8-95 (Dados do CMG)
- Projeto de Lei nº 198/95
- Projeto de Lei nº 3 489/92
- Projeto de Lei nº 3 182/92
- Projeto de Lei nº 2 137-A/91
- Projeto de Lei nº 2 292/91

---