

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

SUBCOMISSÃO PERMANENTE PARA TRATAR DA RENDA RURAL, POLÍTICA AGRÍCOLA E ENDIVIDAMENTO

RELATÓRIO DAS ATIVIDADES REALIZADAS, DURANTE O ANO DE 2008, PELA SUBCOMISSÃO PERMANENTE PARA TRATAR DA RENDA RURAL, POLÍTICA AGRÍCOLA E ENDIVIDAMENTO.

Presidente: Deputado Paulo Piau (PMDB/MG)

Relator: Deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS)

I – Introdução

O presente relatório tem como objetivo apresentar de forma sucinta as atividades desenvolvidas, durante o ano de 2008, pela Subcomissão Permanente para tratar da Renda rural, Política Agrícola e endividamento.

Referida Subcomissão, presidida pelo Deputado Paulo Piau (PMDB/MG), tendo como relator o Deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS), iniciou suas atividades com a apresentação de plano de trabalho onde os principais objetivos eram estudar a situação da renda do setor agropecuário, identificar os principais gargalos e limitações existentes e apresentar uma proposta para melhorar a renda do setor primário.

Justificava-se esse procedimento devido ao fato da agropecuária brasileira operar numa economia aberta, ser pouco protegida, possuir riscos consideráveis, devido à variação nas produtividades, nos preços dos insumos e dos produtos, na taxa de câmbio e até na questão sanitária. Adicionalmente, foi enfatizado que o setor convive com vários problemas como infra-estrutura deficitária, custos de produção e de transporte elevados, dificuldades na importação de defensivos, defesa sanitária desestruturada e pouco operacional, juros e carga tributária elevados, câmbio desfavorável, invasões de terras, justiça lenta, pouca cobertura de seguro rural, baixa atuação da política de preços mínimos, dificuldades de financiamento, cadeias produtivas pouco integradas, redução real no valor de venda dos produtos agrícolas, pouca agregação de valor, etc. Tudo isso acaba limitando a renda da agricultura. Além disso, o setor agrícola especificamente recebe pouco apoio do Estado brasileiro. Por isso a subcomissão entendia que era necessário estudar melhor a situação e apresentar uma proposta de sustentação de renda do setor agrícola. Ficou acertado que seria formado um grupo técnico para apoiar os trabalhos da Subcomissão e que se deveria concentrar mais na elaboração de sugestões, propostas e medidas concretas, do que na apresentação de diagnósticos. Ao final dos trabalhos deveria haver um conjunto de recomendações sobre ações a serem desenvolvidas para equacionar o problema da baixa remuneração do setor agrícola do país. Na mesma oportunidade foram sugeridas, também, reuniões de trabalho com representantes do executivo, de entidades de classe, da academia e de diferentes segmentos do agronegócio.

Dentre os gargalos e limitações da renda do setor, várias sugestões foram dadas no sentido de considerar a situação dos insumos (fertilizantes e defensivos), financiamentos, tributação, seguro, organização dos produtores, infra-estrutura e logística, comercialização de produtos agrícolas, desenvolvimento tecnológico, assistência técnica e capacitação de mão-de-obra, questões macroeconômicas como negociações internacionais e estrutura federal de apoio à agropecuária.

2. Desenvolvimento dos trabalhos

Os trabalhos foram realizados com base levantamento e análises de dados e informações e em várias reuniões de trabalho do grupo técnico constituído¹ e em audiências/reuniões com técnicos de diferentes organizações, representantes de entidades do setor agropecuário, dos órgãos de pesquisa e desenvolvimento e da academia.

Foram ouvidos os representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Dr. Silvio Farnese), do Ministério da Fazenda (Demetrius F. Cruz, assessor técnico do Nelson Machado, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda), Gustavo Rodrigues Prado (representando a OCB), Itazil F. Benício dos Santos (Frente Parlamentar da Agropecuária), Prof. Clímaco Cezar de Souza (ex-BB Diretoria de Agronegócios) [AGROVISION. www.agrovisions.com.br](http://www.agrovisions.com.br)), Paulo Farnese Filho (Senado Federal), Profº Mauro de Rezende Lopes (Chefe do Centro de Estudos da Fundação Getúlio Vargas, RJ), Antonio Pinazza (ABAG), Dr. Ivan Wedekin (Diretor de Commodities da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros - BM&FBOVESPA, SP), Professor Luis Cláudio Costa (Reitor da Universidade Federal de Viçosa, MG), Professor Erli Carlos Teixeira (Professor Titular de Agronomia da Universidade Federal de Viçosa, MG).

De um modo geral, alguns dos itens discutidos ao longo das várias reuniões de trabalho foram relacionados a alguns pontos considerados fundamentais, tais como: redução dos custos de produção, implicações da infra-estrutura na formação do custo de produção, saturação do consumo interno, inteligência de mercado, mecanismo de proteção da renda, através de seguro, produção e preço, novos instrumentos de mercado, comunicação falha do setor com outros segmentos da sociedade, criação/consolidação do Conselho Nacional de Política Agrícola, reestruturação do Sistema Brasileiro de Crédito Agrícola, novos mecanismos de mercado, como derivativos de produto.

O item crédito rural e ação dos agentes financeiros foi muito discutido com várias interpretações. Dívidas agrícolas ficam mais caras na medida em que o Banco necessita provisionar para os devedores duvidosos. Quando os bancos têm uma avaliação negativa motivada pelos créditos de recebimento duvidoso há retração no volume de crédito. A renegociação de dívidas combinada com a perda de liquidez da atividade agrícola (incertezas) compromete a qualidade da carteira do banco e encarece o crédito para os demais tomadores. Isso compromete a vida financeira do banco envolvido. A maioria dos bancos prefere depositar, sem remuneração no Banco Central (depósitos compulsórios), ao invés de emprestar para a agricultura, em meio às incertezas que o setor apresenta. Quando empresas tradicionais como a SADIA reagem com dificuldades diante do cenário econômico internacional, de crise de liquidez, é fator que retrai ainda mais o crédito agrícola. Segundo alguns dos participantes, a agricultura ainda é vista como “empregadora” da mão-de-obra não qualificada e recursos de subsídios a expressiva parcela dos agricultores familiares, deviam ser entendidos como recursos de cunho “social”, que devem ser contabilizados à margem dos investimentos governamentais creditados à agricultura.

A partir da década de oitenta, foram feitos grandes investimentos na agricultura em capital fundiário (terras e máquinas), processo tecnológico (insumos) e capacidade gerencial (recursos humanos no campo) e o resultado foi um notável crescimento na produção, mas que não se traduziu em capitalização do setor, que sempre foi muito dependente de capital de terceiros, mesmo nos anos de bons preços agrícolas.

Nos últimos anos dois fatos foram fundamentais para a expansão na produção: a) a renegociação e prorrogação das dívidas rurais para pagamentos em longo prazo (Securitização, PESA e RECOOP), que nada mais foi do que uma compensação das grandes perdas da agricultura no ajuste do Plano Real e dos programas anteriores de congelamento de preços e salários; b) a Lei Complementar nº 87, de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, que ao isentar a cobrança de ICMS nos produtos exportados, estimulou a expansão da soja para o Centro-Oeste. Por sua vez, na virada do século, as doenças como aftosa e vaca louca na Europa e nos Estados Unidos, as importações crescentes de alimentos da China e o câmbio favorável, dentre outros motivos, possibilitaram a arrancada sem precedentes das exportações dos produtos do agronegócio brasileiro.

Até a safra 2004/05 a fase era expansionista e a comercialização de grãos e carnes cresceu voltada para o comércio exterior. Mas, sem infraestrutura adequada de armazenamento, transporte e portos, além da falta de políticas de gerenciamento de risco (seguro e contrato futuro), a renda da agricultura foi afetada de forma negativa. Para piorar ocorreu estiagem na região Centro Sul, que frustrou a produção de milhares de produtores, valorização do câmbio e o recuo dos preços das *commodities* no mercado internacional. Desde então, emergiram uma série de problemas no campo, seja de natureza estrutural, como conjuntural. Uma parte da agricultura ficou completamente insolvente. As dívidas recentes, tomadas entre 2000 e 2004, acumularam às aquelas negociadas nos anos 90. A safra 2005/06 foi de pesado ajuste, com redução do padrão tecnológico e menor uso de insumos. Por sua vez, o câmbio novamente continuava em processo de valorização durante o ciclo de produção: o agricultor plantava os insumos com o dólar mais caro em reais e vendia o produto com o dólar mais barato em reais. Neste curto período, o perfil de financiamento da agricultura passou por mudanças. Os recursos da exigibilidade não significavam novos aportes de crédito, pois eram usados nas renovações dos empréstimos não quitados. Para cobrir essa falta, diante da boa liquidez do mercado internacional, as empresas de insumos e as *tradings* passaram a financiar a produção. Nas safras 2006/07 e 2007/08, a renda da agropecuária teve uma tênue recuperação, porém bem longe de compensar as perdas de 2004/05 e as dívidas anteriores. Intensificava-se o movimento para uma terceira renegociação da dívida rural. Paralelamente, exigentes e seletivos na concessão dos créditos, os bancos não conseguiam cumprir as aplicações previstas pela exigibilidade. Do quarto trimestre de 2006 a julho de 2008, a busca dos *hedge funds* por ativos reais, a febre do etanol nos Estados Unidos e a demanda aquecida dos países asiáticos alimentam uma intensa onda especulativa nas *commodities* em geral. Nas principais *commodities* agrícolas, como milho, soja e trigo, os preços bateram os mais altos patamares na Bolsa de Chicago. A partir de agosto de 2008, com a crise imobiliária e bancária americana, a disponibilidade de crédito ficou mais apertada, as Bolsas entraram em quedas, assim como as cotações das *commodities*, inclusive as agrícolas. Para a safra 2008/09, a expectativa de vendas maiores de insumos e aumento na área plantada de grãos não existe e o desafio é garantir renda na comercialização da colheita, a partir de fevereiro/março de 2009.

É consenso entre todos os participantes nas diversas reuniões que a agricultura precisa de políticas públicas, que levem em conta a sua inserção e importância nas cadeias produtivas de alimentos, fibras e bioenergia.

Está claro que as renegociações da dívida rural, com a edição da MP nº 432, de 17 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, a terceira em doze anos, que trata de R\$ 75 bilhões de um total de R\$ 87,5 bilhões da dívida do setor rural com a União, não satisfaz o governo e nem a agricultura e causou grande desgaste político do setor junto à opinião pública. O setor não está conseguindo mostrar para a sociedade urbana a sua extrema dependência do crédito, uma vez que, por mais de três décadas não conseguiu ter capacidade de autofinanciamento e acumular reservas que possam financiar a sua atividade.

Todos concordam que é necessário quebrar o círculo vicioso entre crédito e débito, com uma revisão da Lei nº 4.829/1965, que institucionalizou o crédito rural. Como depende do montante do depósito à vista, que varia ao sabor da política monetária, a exigibilidade sempre funcionou como quota na distribuição e aplicação do crédito. Por isso, não consegue ser uma fonte sustentável e suficiente de recursos. Foi muito enfatizado sobre a necessidade de uma nova estrutura de financiamento da agricultura, com ênfase no financiamento de forma integral, com isonomia para capital próprio e de terceiros e mais subsídios ao produtor na forma de seguro de produção e de renda e menos seguro ao crédito. Os subsídios diretos concedidos pelo Tesouro Nacional à agricultura entre 2000 e 2006 foram da ordem de R\$ 20,9 bilhões, sendo R\$ 10,6 bilhões para comercialização, equalização de juros e seguro obrigatório (Proagro) e 10,6 bilhões para prorrogação da dívida rural ((segundo o Banco do Brasil). O questionamento está na aplicação mais racional e inteligente destes recursos, como por exemplo, antecipar e assegurar subsídios ao seguro e *hedge*, como mecanismos anticíclicos de proteção da renda rural.

Temas como: a) a reavaliação e liberação das garantias em novas o(nas operações antigas da Securitização, PESA e RECOOP, a totalidade dos bens dados em garantia continuam penhorados), b) os recursos para a comercialização da safra (montante suficiente para viabilizar o escoamento, especialmente, para o trigo e milho, através dos instrumentos: PEP, Contrato de Opção e EGF); c) a correção dos preços mínimos (preços mínimos estabelecidos no Plano Agrícola e Pecuário (PAP) não cobrem os custos operacionais de produção), d) o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO) subvenção na venda do produto pela diferença entre o valor de referência estabelecido pelo governo federal e o valor de prêmio equalizador arrematado em leilão, obedecida a legislação de ICMS vigente em cada Estado da Federação, entendendo-se que o valor de referência deveria ser o custo operacional de produção nas regiões de fronteiras agrícolas, pois tendem a apresentar menores preços de venda e maiores custos de produção), e) a subvenção ao prêmio de opção, f) a garantia de recursos para exportação (metade da exportação é financiada com bancos estrangeiros,) e prazos competitivos para ACC's; e g) o seguro rural (revisão nos índices de produtividade e na taxa de cobertura, ampliação da subvenção parcial do

prêmio e regulamentação do Fundo de Catástrofe) foram amplamente discutidos.

Foi discutida também a questão da tributação elevada e a idéia da pessoa jurídica na agricultura, com a criação de uma nova estrutura tributária que possibilitasse maior transparência fiscal através de um “simples agrícola” ou “simples rural”; uma agropecuária mais societária e menos patrimonialista, com mecanismos de financiamento e refinanciamento em bolsa de valores. O Brasil é um dos poucos países nos quais a agricultura, apesar de ser fonte de um grande montante de renda, ainda é tributada (tributação direta dos produtos agrícolas em torno de 16,5 a 17%). Países como EUA e União Européia tem tributação mínima ou isenções.

Pesquisas recentes feitas pela Fundação Getúlio Vargas (RJ) acerca dos níveis de tributação da agricultura – tributação direta, através de impostos de exportação, e formas de tributação indireta, tais como a proibição de exportação de produtos, para criar reserva de mercado de matéria-prima para a indústria nacional, o tabelamento de preços, controles quantitativos de exportação (licenciamento prévio, com o argumento de só exportar o valor adicionado), e toda uma parafernália de instrumentos de intervenção nos mercados agrícolas, demonstram que todas essas formas de tributação “disfarçada” contribuíram para reduzir, deprimir os preços aos produtores. As piores formas foram o conjunto de medidas de restrição à exportação – isso represava o produto no mercado interno, impediam o escoamento de excedentes, fazendo cair os preços a nível de produtor.

Além disso, a legislação fundiária, desatualizada e inapropriada, é uma ameaça ao direito de propriedade (iniciativas para mudanças nos índices de produtividade e as constantes invasões de propriedades privadas) e a legislação ambiental é fator permanente de conflitos. Grande parte desses problemas deve-se a falta de arranjos institucionais entre os ministérios e órgãos para integrar e consolidar políticas para o desenvolvimento sustentável do agronegócio nacional.

3. Conclusões e recomendações

O setor rural brasileiro padece pela falta de definição estratégica e de decisão política por parte dos governos e a política agrícola concentrou seu enfoque no item crédito rural. Problemas conjunturais tomam conta da agenda e transformam lideranças do setor em verdadeiros “bombeiros” do dia a dia.

Apesar do aumento da produtividade da agropecuária brasileira, fruto dos investimentos em inovação tecnológica, o setor vem perdendo receita, ocasionada pela massiva transferência de renda para o financiamento do setor urbano nas duas últimas décadas, via comida barata e abundante para os consumidores e matéria-prima de baixo custo para as indústrias.

Entre os vários desafios do setor merecem destaque a ampliação da oferta de produtos agropecuários (inclusive bioenergia) e serviços ambientais, ajustados a demanda da sociedade brasileira; a produção de excedentes visando ampliar as exportações agropecuárias, priorizando produtos com agregação de valor, para mercados tradicionais e não tradicionais; a ampliação

da capacidade de inovação, base da competitividade do país no mercado mundial de produtos agrícolas, com base em tecnologias desenvolvidas no país. Não se pode esquecer que a produção agropecuária possui formidável efeito multiplicador de riqueza em vários setores da economia.

Para buscar soluções, com mecanismos mais adequados à realidade agrícola, a Subcomissão Permanente para tratar da Renda Rural, Política Agrícola e Endividamento, realizou ao longo de 2008 várias reuniões técnicas com representantes do executivo (MAPA, MF e Ministro Mangabeira Unger), de universidades (FGV/RF, Viçosa/MG, ESALQ/SP) e de diferentes segmentos do agronegócio (ABAG, CNA, OCB, BM&FBOVESPA) e muitas reuniões de trabalho. O objetivo maior foi colher sugestões e idéias, no sentido de buscar soluções efetivas para os problemas atuais da agricultura. Houve consenso que o grande problema é a insuficiência de renda, fato que tem levado o setor ao endividamento e, em muitos casos, a insolvências.

Essa proposta de uma política para melhorar a renda, que pode unificar a voz do setor rural brasileiro, objetiva ampliar de forma competitiva a produção e as exportações agropecuárias, aumentar a participação do país no comércio mundial de produtos agrícolas e ao mesmo tempo gerar empregos e assegurar remuneração satisfatória em todas as cadeias produtivas, com base em ações específicas.

Dentre essas merecem destaque *ações estratégicas inovadoras* que possuem o potencial de melhorar substancialmente a competitividade do agronegócio brasileiro.

Ações estratégicas inovadoras

01. Estabelecer o *Conselho Nacional de Política Agrícola* como a instância legal para formular políticas e mecanismos de soluções de conflitos para todas as questões que envolvem a produção agropecuária nacional.

02. Criar políticas específicas de estímulo e fomento à *interiorização de indústrias processadoras de matérias primas rurais*, visando a geração de empregos adicionais no interior do país, a melhoria na distribuição da renda nacional, a redução dos custos para os consumidores finais, a agregação de valor na produção regional e a melhoria na qualidade de vida.

03. Implantar um sistema integrado de defesa sanitária e segurança dos alimentos, com ações descentralizadas em nível de estados e municípios, adequando os serviços de fiscalização, defesa, inspeção e laboratórios aos padrões internacionais.

04. Reconhecer que os *benefícios produzidos pelos serviços ambientais prestados pelo setor rural possuem valor de mercado e devem ser remunerados*, cabendo ao Conselho Nacional de Política Agrícola estabelecer a fonte dos recursos e a forma de remuneração desses ativos ambientais. Para isso é necessário fazer uma profunda revisão e adequação da base conceitual da legislação ambiental brasileira.

Além dessas, existe um conjunto de *ações na agenda política dos últimos anos*, que continuam pendentes de soluções efetivas e demandam uma

atenção especial do legislativo e do executivo. Algumas relacionadas a problemas conjunturais, com soluções em médio e longo prazo, e outras a gargalos estruturais, com soluções de curto prazo.

Ações da agenda política

05. Redução do custo de produção, que pode ser feita através do estímulo à concorrência, com fortes parcerias público/privadas, e ações específicas: redução dos encargos tributários, fiscais e previdenciários; modernização da infra-estrutura e logística de transporte e armazenagem; agilização no registro de produtos fitossanitários utilizados no agronegócio, inclusive com o cumprimento do Acordo do MERCOSUL; eliminação de entraves na contratação e legalização de mão-de-obra rural, harmonizando o trabalho humano, com justiça social e respeito ambiental.

06. Redução do risco econômico de produzir e comercializar pela ampliação da política de garantia de preços, implantação efetiva do seguro agrícola e fortalecimento das opções de mercado, através de vendas dos produtos agropecuários em Bolsa de Mercadorias.

07. Disponibilização de recursos financeiros para custeio, investimento e comercialização em volume, condições e prazos adequados às atividades rurais nas diferentes regiões do país.

Um dos principais entraves para uma política permanente de renda rural está relacionado ao estoque da dívida acumulada ao longo dos últimos anos. As renegociações realizadas não conseguiram equacionar o grave problema, pois as transferências para o setor urbano foram crescentes nas últimas décadas e a capacidade de pagamento e inovação da agropecuária ficou comprometida. Assim, é necessário:

08. De forma independente da política agrícola anual, onde predomina a política de crédito, encontrar uma solução definitiva para as dívidas antigas do setor agrícola, tendo em vista que parte substancial desse débito é devido às transferências de renda para o setor urbano (alimentos baratos) e industrial (matéria prima barata).

09. Fortalecer o cooperativismo e associativismo rural e as revendas agropecuárias e cerealistas, como forma de aumentar a oferta de crédito, reduzir custos na produção agropecuária, promover a integração no processo produção, comercialização, beneficiamento e consumo, agregando valor aos produtos agrícolas em diferentes regiões do país e aumentando a renda rural regional.

Não se pode esquecer que uma parte importante do setor agrícola, principalmente nas regiões norte e nordeste, ainda é dependente do estado brasileiro. Por isso é necessário:

10. Estabelecimento de políticas específicas econômicas e sociais para mini e pequenos produtores rurais excluídos do mercado, fortalecendo técnica e economicamente as pequenas propriedades com assistência técnica específica visando a sua inclusão no mercado de produtos agrícolas.

11. Estabelecimento de Sistemas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, com a integração de todos os atores públicos e privados a nível estadual, como forma de dar maior competitividade ao setor rural a partir da produção agropecuária com valor agregado e aumento da oferta de serviços ambientais rurais nos estados.

Mas ações voltadas para dentro do país não são suficientes para manter o setor agrícola dinâmico e competitivo. A produção agrícola mundial é globalizada e sujeita a várias formas de proteção e subsídios, principalmente nos países desenvolvidos, apesar das regras estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Além disso, estamos perdendo espaço na geração e disponibilização de inovações tecnológicas, principalmente no campo da moderna biotecnologia. Essa conjugação de medidas protecionistas e avanços tecnológicos no primeiro mundo podem afetar profundamente a competitividade do agronegócio brasileiro e reduzir ainda mais a renda líquida do setor. Por isso é fundamental para o país:

12. Implantação de medidas de proteção da renda rural com uso de salvaguardas às importações predatórias de produtos agropecuários e derivados com subsídios e proteções nos países de origem, como base nas orientações da OMC.

13. Estabelecimento de políticas específicas de abertura e conquista de novos mercados agrícolas, em parcerias públicas e privadas, com atuação forte e integrada do MAPA, MDIC e Ministério das Relações Exteriores e com a consolidação da atuação dos adidos agrícolas no exterior.

14. Garantir orçamentos e recursos financeiros suficientes para pesquisa e inovação para o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), coordenado pela Embrapa, de tal modo que o país não fique dependente de inovações tecnológicas criadas e patenteadas por terceiros países.

Além de todas essas ações estratégicas e medidas sugeridas, é necessário o estabelecimento de uma *Agenda Estratégica Permanente*, com a participação de atores públicos e privados, para acompanhamento da produção, renda e emprego rural, da competitividade do agronegócio e da preservação ambiental (elevar produtividade e preservar o meio ambiente). Legislativo e Executivo devem trabalhar juntos nessa tarefa desafiadora.

Entendemos que cabe a CAPADR estabelecer uma agenda participativa permanente para todas essas recomendações, com disponibilização de relatórios trimestrais de acompanhamento. Cada parlamentar, individualmente ou em grupo, poderá participar de uma ou mais ações de seu interesse.

Deputado Paulo Piau
Presidente

Deputado Luis Carlos Heinze
Relator