

RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA

CANAIS DE DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO RURAL

DESENHO DOS SERVIÇOS FINANCEIROS GERAM INCERTEZAS PARA O PRODUTOR



A atividade agropecuária está intrinsicamente associada a crédito, pois permite ao produtor cobrir custos de produção que serão recuperados na época da colheita. Se, na fase da colheita, os produtores superaram os riscos naturais da agropecuária, eles ainda podem enfrentar riscos de mercado, como a variação de preços dos seus produtos. Serviços financeiros em todo o mundo buscam apoiar os produtores durante a produção e na superação de dificuldades e eventos imprevistos. No Brasil, no entanto, o desenho da política de crédito rural e a distribuição de seus recursos geram incertezas adicionais para o produtor.

Apesar de as instituições financeiras brasileiras, como bancos e cooperativas, terem um papel fundamental ao apoiar comunidades rurais e suas atividades agropecuárias, nem todos os municípios possuem acesso adequado a seus serviços. A distribuição geográfica dessas instituições depende de muitos fatores e não está totalmente correlacionada com o potencial agrícola das regiões. Consequentemente, o crédito disponível para os produtores, muitas vezes, não é o mais apropriado para suas circunstâncias e necessidades.

O desequilíbrio entre oferta e demanda por crédito tem importantes consequências para os produtores e para as regiões onde vivem. Para melhor compreender os efeitos deste desenho de política, pesquisadores do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC), no âmbito do projeto INPUT e em parceria com o Banco Central do Brasil (Bacen), elaboraram uma análise abrangente dos canais de distribuição de crédito rural no país.

Este resumo apresenta um panorama dos canais de distribuição de crédito no Brasil, apontando como estes geram incertezas adicionais para os produtores rurais. Ao descrever como o crédito rural é administrado e distribuído, o estudo foca nos efeitos do acesso ao financiamento agropecuário em nível municipal. A análise enfatiza como, em algumas regiões, a disponibilidade de recursos é determinada mais pelos canais de distribuição, como bancos e cooperativas, do que pelo potencial agropecuário local.

RECOMENDAÇÕES

Produtores e municípios devem ter acesso a serviços de crédito mais apropriados às necessidades locais. Uma simplificação da estrutura do crédito rural, das regras para provisão de crédito e dos recursos para financiamento pode reduzir as flutuações artificiais na disponibilidade de

crédito e, com isso, aumentar a efetividade da política. Isso promoverá competição entre instituições financeiras e melhorará o acesso aos serviços e a alocação dos recursos, gerando benefícios não apenas para produtores e regiões, mas para todo o país.

MECANISMOS DA DISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITO RURAL

No Brasil, o crédito rural funciona como uma atividade de varejo, com a distribuição de recursos descentralizada pelo país. O financiamento vem de diversas fontes, que podem ser o próprio banco ou cooperativa (por exemplo, uma proporção dos depósitos à vista ou da poupança dos bancos) ou fontes externas (por exemplo, recursos do BNDES ou do Tesouro Nacional). Cada uma dessas fontes especifica diferentes condições de financiamento, como taxas de juros, limites de crédito e atividades financiadas (ver Tabela 1). A diversidade dessas condições faz com que cada fonte ofereça recursos mais apropriados para determinados tipos de produtores.

Os recursos são alocados por uma rede de bancos e cooperativas grande, complexa e geograficamente desbalanceada, que é operada por um número relativamente pequeno de instituições financeiras. Essa rede foi estabelecida seguindo um amplo conjunto de fatores, de modo que o crédito rural é apenas uma dentre as diversas atividades exercidas pelas instituições financeiras. Cada canal de distribuição tem suas características próprias e segue estratégias específicas da instituição financeira.

Por sua vez, cada instituição financeira tem acesso a diferentes fontes e volumes de recursos, oferecendo, por esse motivo, crédito sob diferentes condições de financiamento. Parte desses recursos é alocada em programas de crédito rural, que, como as fontes de recursos, têm suas próprias condições de financiamento.¹ As condições dos programas e das fontes de recursos são determinadas por uma série de fatores que não necessariamente estão associados a demanda por crédito, potencial agropecuário ou necessidades dos produtores.

Desse modo, o desenho da distribuição de crédito cria diferenças no acesso dos produtores ao crédito rural, e pode restringi-los a financiamentos que não necessariamente são adequados às suas necessidades. Consequentemente, isso pode levar a decisões de investimento ruins e gerenciamento de risco inadequado por parte do produtor. As principais causas e consequências da complexa distribuição do crédito rural no Brasil são discutidas em mais detalhes a seguir.

¹ Para o ano agrícola de 2015/2016, havia 18 diferentes programas no total: Pronaf; Pronamp; Moderfrota; Funcafé; ABC; Procap-Agro; Prodecoop; Psi-Rural; PCA; Inovagro; Moderagro; Moderinfra; Programa Nacional de Combate à Pobreza; Proreforma-Rural; FNO-ABC; Pro-Aquicultura; e PRI.

Tabela 1: Fontes de recursos para crédito rural no Brasil

FONTE	VALOR (2015/2016)	% DO VALOR TOTAL	DESCRIÇÃO
Recursos Obrigatórios	R\$ 54.02 bi	32.25%	Os Recursos Obrigatórios do crédito rural são constituídos por 34% dos depósitos à vista no país. É uma fonte importante para programas como o Pronaf e o Pronamp. A fonte impõe regras relativas a limites de financiamento, direcionamento de recursos e modalidades de crédito.
Poupança Rural - Controlados	R\$ 56.32 bi	33.62%	Essa fonte é constituída de 74% dos depósitos de poupança das instituições que captam nessa modalidade (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, bancos cooperativos e integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). É dividida em recursos livres e controlados. Os recursos livres não possuem juros subsidiados, enquanto os controlados são subsidiados pelo Tesouro.
Poupança Rural - Livre	R\$ 2.94 bi	1.75%	
BNDES/Finame - Equalizável	R\$ 15.86 bi	9.46%	O BNDES recebe um aporte de recursos do Tesouro Nacional que compõem o BNDES/Finame. Esses recursos são oferecidos a taxas menores do que as de mercado por serem subsidiadas pelo Tesouro.
BNDES Livre	R\$ 132 mi	0.08%	O BNDES aloca recursos próprios em programas de crédito rural. Esses são recursos livres, que o banco empresta sob condições que ele estabelece.
Letra de Crédito Agrícola (LCA) - Taxa Livre	R\$ 13.54 bi	8.08%	A LCA é um título que pode ser emitido por qualquer instituição financeira. É isenta de Imposto de Renda e IOF. Do valor arrecadado, 35% devem ir para o setor rural.
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste	R\$ 6.39 bi	3.81%	Os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) visam ao desenvolvimento dessas regiões (tanto do setor rural como do não rural).
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	R\$ 3.02 bi	1.8%	O FCO, o FNE e o FNO são administrados pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia, respectivamente. Seus recursos são constituídos de 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Esses recursos financiam programas como o Pronaf, o Pronamp e o ABC.
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte	R\$ 1.94 bi	1.15%	
Recursos Livres	R\$ 6.10 bi	3.64%	Os Recursos Livres das instituições financeiras são oferecidos a taxas de juros livremente pactuadas. Qualquer instituição financeira está apta a oferecê-los. Os recursos podem ser próprios ou captados. Em alguns casos, os recursos livres são oferecidos com ajuda e direcionamento do governo, constituindo os Recursos Livres Equalizáveis.
Recursos Livres Equalizáveis	R\$ 2.45 bi	1.46%	
Funcafé	R\$ 2.52 bi	1.5%	O Funcafé é constituído por uma quota de contribuição sobre o café exportado e pelo retorno de aplicações do fundo, incluindo a venda de estoques reguladores. Esses recursos são oferecidos pelas instituições financeiras credenciadas junto ao Funcafé. Cafeicultores e cooperativas agropecuárias podem obter o crédito para custeio, colheita, estocagem e aquisição de café.

Instrumento Híbrido Capital Dívida - IHCD	R\$ 838.19 mi	0.5%	Os IHCDs são instrumentos financeiros que se assemelham a ações por não terem prazo de vencimento e o prazo de renegociação do papel. Também possuem características de dívida, devido ao pagamento de juros. Como instrumento de crédito rural, são oferecidos apenas pelo Banco do Brasil.
Captação Externa	R\$ 701.12 mi	0.41%	Os recursos de Captação Externa são oriundos de bancos cujas matrizes estão no exterior, como o Rabobank. Esses recursos são oferecidos sem vínculo a programas específicos. Os beneficiários são em geral bastante diferentes do que os que participam de programas como o Pronaf e o Pronamp.
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	R\$ 464.6 mi	0.27%	Os recursos do FAT são oriundos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O FAT direciona seus recursos para crédito rural pelo Pronaf.
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - FTRA	R\$ 121.62 mi	0.07%	O FTRA financia programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. Os beneficiários são trabalhadores rurais não-proprietários e os que possuem imóveis cuja área seja menor que a estabelecida para a propriedade familiar. O FTRA é constituído por uma parcela de contas de depósito, uma parcela dos recursos destinados a programas de desenvolvimento econômico, Título da Dívida Agrária e outros recursos.
Tesouro Nacional	R\$ 109.40 mi	0.06%	São recursos direcionados do Tesouro Nacional para as instituições financeiras. Não possuem regras específicas, variando bastante entre as instituições.
Governos Estaduais	R\$ 24.39 mi	0.01%	São recursos originados de impostos estaduais e alocados por governos estaduais via agências de fomento. As condições de financiamento são determinadas por esses governos e não há vinculação a programa específico.
Compulsório sobre Recursos à Vista	R\$ 116 mil	< 0.01 %	Durante o Governo Dilma Rousseff, a instituição financeira que alocasse recursos em investimento (como no crédito rural), poderia abater parte dos recursos à vista compulsoriamente retidos no Banco Central. Em vez de alocar 45%, poderia reduzir seu compulsório para até 25% e destinar os outros 20% para investimentos. Tais recursos constituem o Compulsório sobre Recursos à Vista.

FONTES DE FLUTUAÇÃO ARTIFICIAIS

Entre as variações importantes nos canais de distribuição do crédito rural brasileiro, encontram-se:

- I. Distribuição geográfica de agências bancárias e cooperativas;
- II. Volume total de financiamento das instituições financeiras; e
- III. Condições de financiamento.

I. Distribuição geográfica de agências bancárias e cooperativas

No Brasil, agências bancárias e cooperativas são os canais de distribuição mais importantes para o crédito rural. Enquanto essas instituições financeiras são altamente concentradas em algumas áreas, os cinco milhões de beneficiários do crédito rural estão dispersos por todo o país. Apesar de haver pontos alternativos (como os correspondentes bancários) oferecendo serviços financeiros e complementando o sistema com cobertura geográfica muito mais ampla, são as agências bancárias e cooperativas que fornecem a maior parte do crédito rural para os produtores.

A Figura 1 mostra a concentração geográfica das instituições financeiras no ano agrícola de 2015/2016 e da atividade agropecuária em 2014.² Agências bancárias estão primordialmente concentradas nas regiões Sul e Sudeste do país, seguindo a distribuição da população e das atividades urbanas. A presença dessas agências nas cidades mais desenvolvidas e populosas é tal que 33% de todas as agências estão presentes em capitais estaduais. As cooperativas também estão majoritariamente localizadas no Sul e no Sudeste, onde pequenos produtores são melhor organizados.

Em regiões rurais, as instituições financeiras tendem a se localizar onde a produção agropecuária é maior. Alguns municípios no Norte e no Nordeste sofrem com limitações de acesso a recursos devido à escassez de agências bancárias e cooperativas nessas áreas. Apesar de os Fundos Constitucionais do Norte e do Nordeste serem fontes especiais para desenvolvimento regional, essas duas fontes são pequenas se comparadas com os principais recursos voltados para crédito rural, correspondendo a apenas 5% do total do crédito rural concedido. Assim, produtores que vivem em regiões menos produtivas e que muitas vezes são aqueles com maior necessidade de crédito subsidiado são justamente os que possuem menos acesso aos recursos.

² O ano agrícola 2015/2016 corresponde a Julho de 2015 a Junho de 2016.

Figura 1: Agências, cooperativas de crédito rural e agropecuária no Brasil

CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS (2015/2016)



NÚMERO DE BANCOS POR ÁREA MUNICIPAL (1.000 Km²)



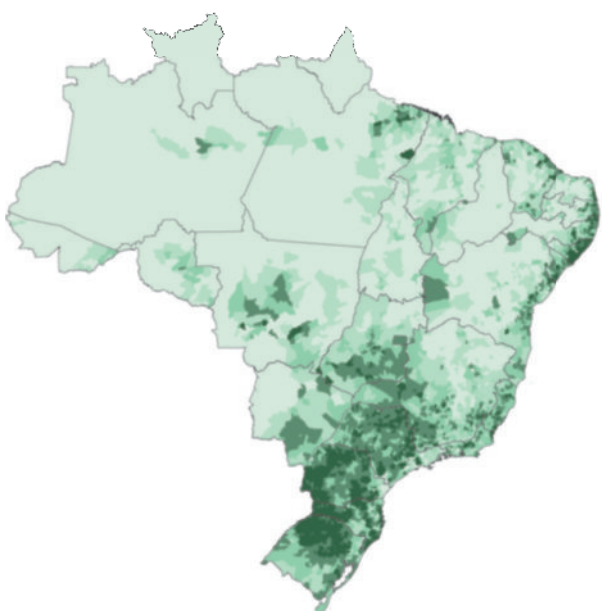
COOPERATIVAS DE CRÉDITO (2015/2016)



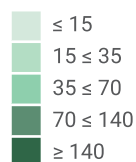
NÚMERO DE COOPERATIVAS POR MUNICÍPIO



VALOR AGREGADO BRUTO DA AGROPECUÁRIA (2014)



VALOR AGREGADO BRUTO DA AGROPECUÁRIA POR ÁREA MUNICIPAL (1.000 REAIS/Km²)

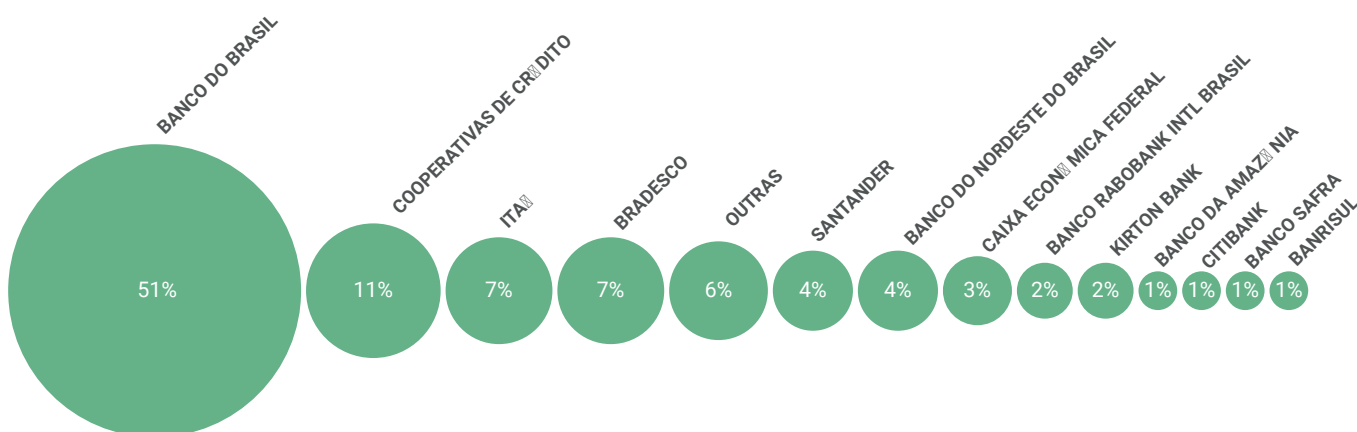


Fontes: Bacen e IBGE

II. Volume total de financiamento das instituições financeiras

A concentração geográfica de instituições financeiras também pode criar ineficiências na alocação do crédito rural. A Figura 2 mostra como o volume emprestado para os produtores varia significativamente entre as instituições financeiras no ano agrícola de 2015/2016. A disparidade de recursos entre as instituições é clara. O Banco do Brasil, que conta com 5.448 agências, é o principal ator nacional, emprestando mais da metade de todo o crédito rural durante o ano agrícola de 2015/2016 (R\$ 85.2 bilhões).³ Juntando Banco do Brasil, Itaú e Bradesco, obtém-se quase dois terços do crédito rural naquele ano.⁴ Cabe destacar que as cooperativas, apesar de compostas por pequenas entidades, juntas formam o segundo maior provedor de crédito rural.

Figura 2: Importância das instituições financeiras no crédito rural (2015/2016)



Fonte: Bacen

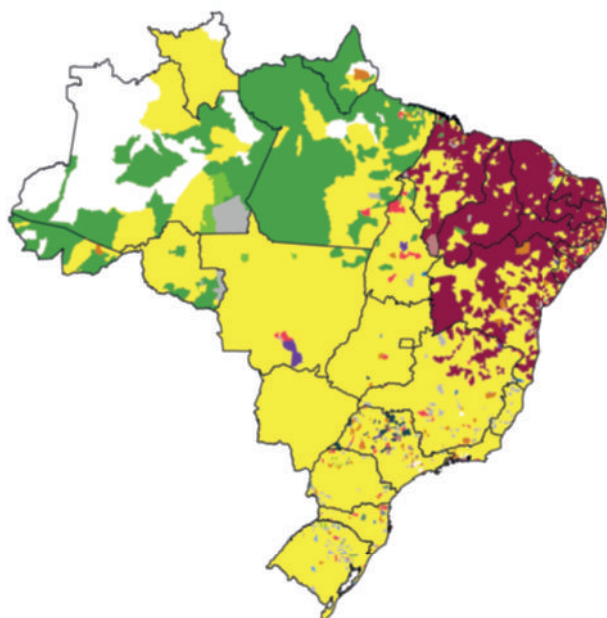
A Figura 3 mostra como a importância das instituições financeiras no crédito rural varia consideravelmente entre as regiões. Para cada município, são identificadas as três principais instituições provedoras de crédito rural para o ano agrícola de 2015/2016. O Banco do Brasil é o maior operador de crédito para grande parte das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. No Norte e no Nordeste, no entanto, os Bancos da Amazônia e do Nordeste são, respectivamente, os principais provedores de recursos para crédito rural.

³ Ao comparar o crédito rural ao total de crédito oferecido no Brasil, instituições financeiras públicas (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco do Estado do Rio Grande do Sul, etc.) representam 55,8% da participação no volume total de empréstimos. Embora a participação do Banco do Brasil no crédito rural seja bem alta, a participação desse banco é de menos de 20% no total de crédito no país.

⁴ Comparando novamente o crédito rural ao total de crédito oferecido no Brasil, a participação dessas três instituições financeiras em junho de 2017 foi de 43,1%.

Figura 3: Principais provedores de crédito rural por município (2015/2016)

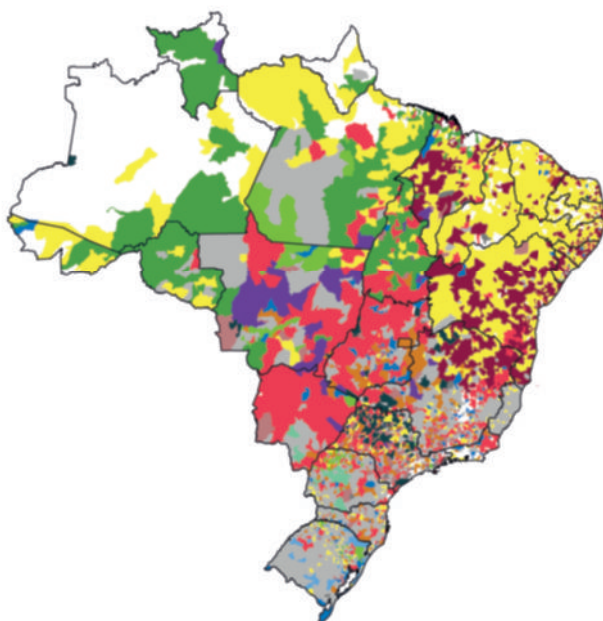
PRINCIPAL INSTITUIÇÃO FINANCEIRA



BANCOS

- | | |
|--|--|
| ■ BANCO DA AMAZÔNIA | ■ ITAÚ |
| ■ BANCO DO BRASIL | ■ JOHN DEERE |
| ■ BANCO DO NORDESTE | ■ LAGE LANDEN |
| ■ BANRISUL | ■ RABOBANK |
| ■ BRADESCO | ■ SANTANDER |
| ■ BRDE | ■ SICOOB |
| ■ CAIXA ECONÔMICA | ■ SICREDI |
| ■ CREDICOAMO | ■ Outros |
| ■ HSBC | ■ Sem bancos |

SEGUNDA PRINCIPAL INSTITUIÇÃO FINANCEIRA



TERCEIRA PRINCIPAL INSTITUIÇÃO FINANCEIRA



Fonte: Bacen

Nota: As principais instituições financeiras são definidas como aquelas que fornecem mais créditos a um município.

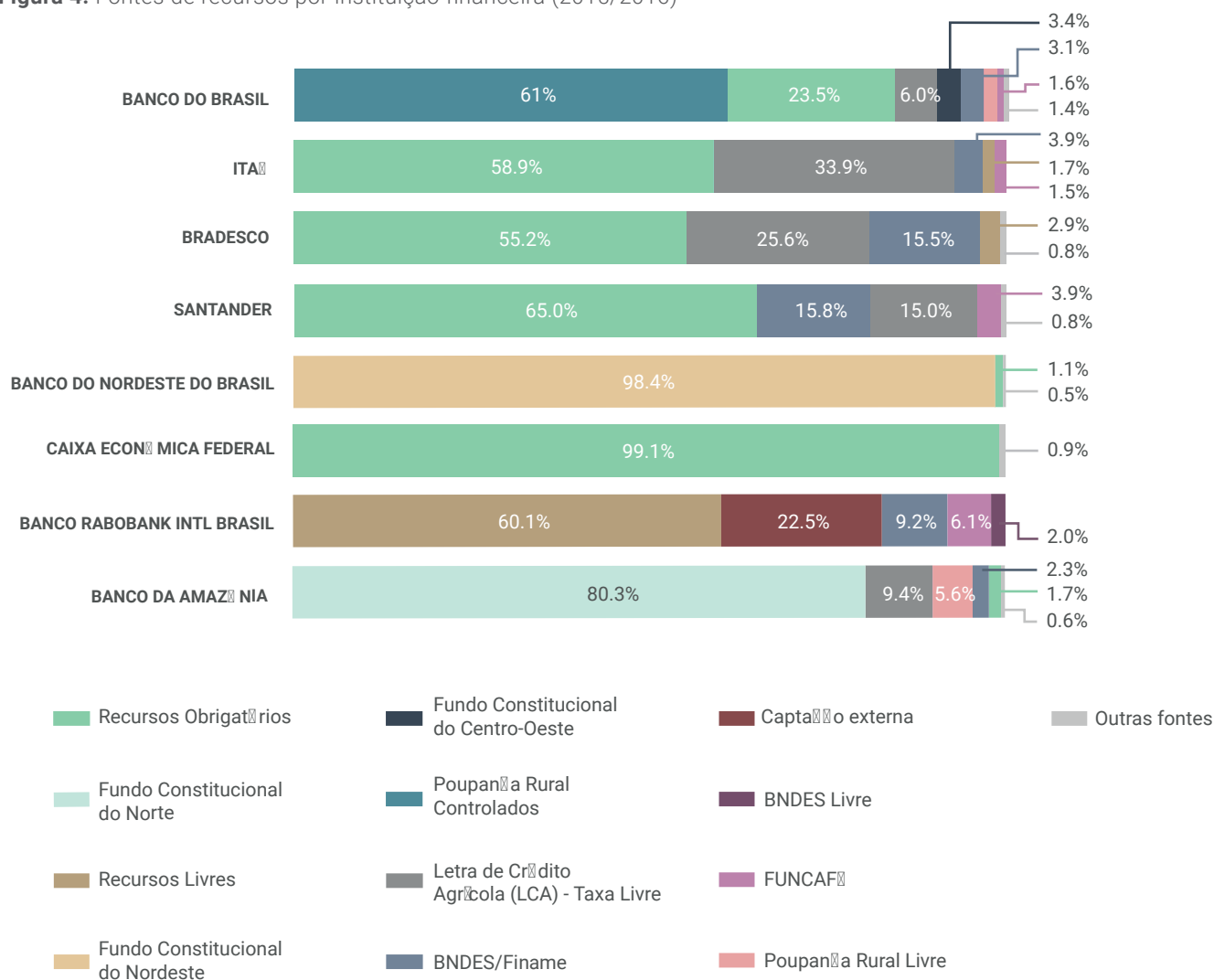
III. Condições de financiamento

Uma vez que bancos e cooperativas têm acesso a diferentes fontes de financiamento e alocam recursos em diferentes programas, produtores encontram opções de crédito diferentes dependendo de onde vivem. Flutuações anuais nas fontes de recursos adicionam outra camada de variação aos serviços de crédito. Esses aspectos afetam o crédito das seguintes formas:

- 1 Fontes de recursos são numerosas e diversas. No ano agrícola de 2015/2016, por exemplo, o crédito rural no Brasil tinha 21 fontes de recursos oferecendo crédito sob condições de financiamento diferentes. Uma comparação entre duas importantes fontes de recursos ilustra a disparidade nas condições: no ano agrícola de 2015/2016, os Recursos Obrigatórios – uma fonte de recursos composta de 34% dos depósitos à vista de bancos comerciais – ofereciam crédito a juros de 9,5%, enquanto o Fundo Constitucional do Norte – que é financiado por uma parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industriais – oferecia taxas de juros de 6,5% para pequenos produtores.

Ao mesmo tempo em que as fontes de recursos oferecem diferentes condições de financiamento, os recursos disponíveis também variam significativamente entre as instituições (ver Figura 4). A maior parte do crédito emprestado pelo Banco do Brasil vem da Poupança Rural, enquanto bancos como Bradesco, Itaú e Santander emprestam principalmente Recursos Obrigatórios. Os empréstimos do Banco do Nordeste, por outro lado, se originam quase integralmente do Fundo Constitucional do Nordeste. Como consequência, instituições financeiras oferecem condições de financiamento consideravelmente diferentes, as quais, como mencionado anteriormente, são irregularmente distribuídas pelo país. Assim, dependendo da região onde vivem, produtores encontram um conjunto de opções de crédito que resulta mais da estrutura dos bancos e das cooperativas do que de uma resposta para atender às suas necessidades.

Figura 4: Fontes de recursos por instituição financeira (2015/2016)

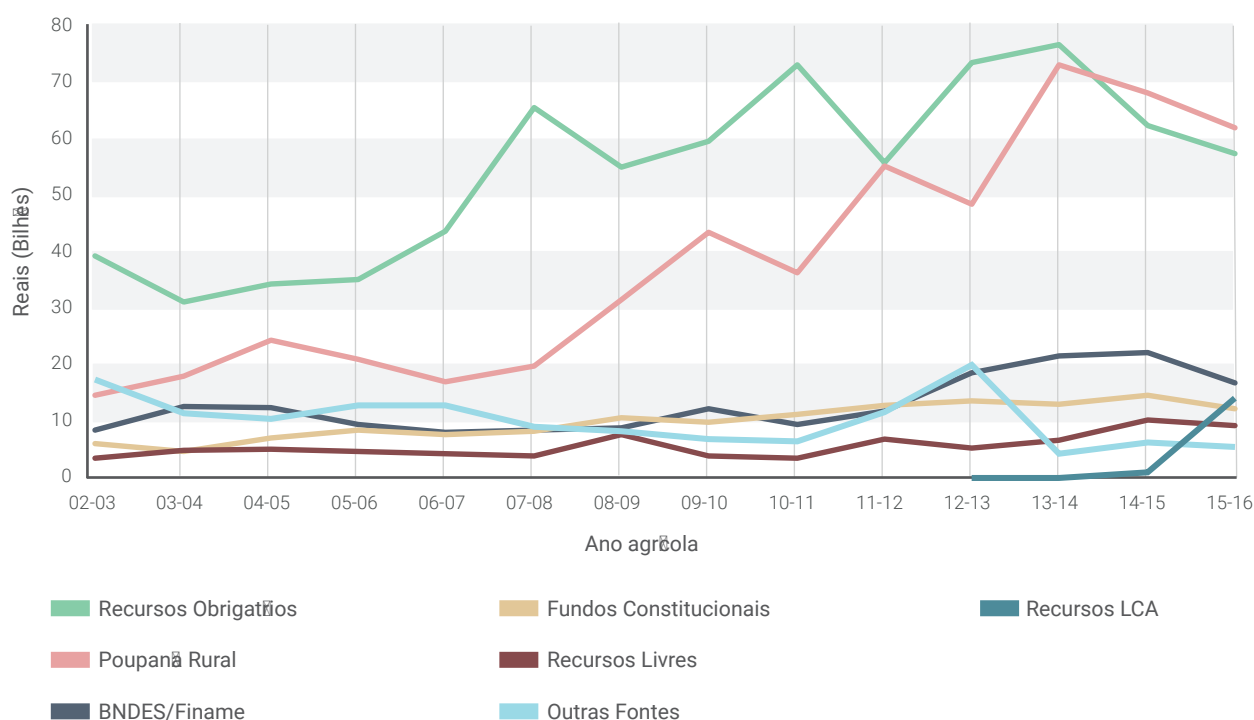


Fonte: Bacen

2

A disponibilidade de recursos por fonte flutua dramaticamente ano a ano, afetando o volume total de recursos disponíveis para cada instituição financeira. Mais uma vez, com produtores acessando diferentes instituições financeiras, as condições de financiamento oferecidas em suas localidades podem variar consideravelmente. A Figura 5 ilustra como diferentes fontes de recursos seguem caminhos independentes e, por vezes, inversos, ao longo do tempo (por exemplo, Recursos Obrigatórios e Poupança Rural no ano agrícola de 2015/2016).

Figura 5: Disponibilidade de crédito rural por fontes de recursos entre 2002 e 2016 (em bilhões de reais)



Fonte: BACEN

3 Para cada fonte de recursos, o banco ou cooperativa é obrigado a seguir um conjunto de regras e requerimentos específicos. Há variações significativas na elegibilidade para receber os recursos e na maneira como estes podem ser utilizados pelos produtores.

4 Bancos e cooperativas devem direcionar recursos por meio de um complexo conjunto de programas de crédito rural, que variam substancialmente ao longo do tempo. Por exemplo, no ano agrícola de 2015/2016, o Brasil tinha 13 programas estabelecidos, como o Pronaf (para produtores familiares) e o Pronamp (para médios produtores). Não apenas esses programas variam nas condições de financiamento oferecidas, como também o número de programas oscila ano a ano – muitos deles são criados e extintos entre um ano agrícola e outro.

CONCLUSÃO

O crédito rural possui um papel importante ao ajudar produtores a lidar com custos de produção, eventos imprevistos e possíveis riscos. Com uma política bem desenhada, o crédito permite aos produtores fazer escolhas melhores e mais lucrativas diante das incertezas. Dessa forma, é possível aumentar o investimento e a produção em escala nacional.

No entanto, a distribuição geográfica desbalanceada e complexa dos bancos e cooperativas que oferecem crédito rural no Brasil geram ainda mais incertezas para os produtores. Os serviços de crédito, incluindo

volumes e regras, flutuam consideravelmente ao longo dos anos. A dificuldade de se prever a disponibilidade de crédito pode gerar consequências para a alocação no setor, possivelmente afetando investimento e produção. Para compreender melhor esses processos, o CPI/ NAPC e o Banco Central do Brasil estão desenvolvendo uma análise aprofundada dos dados para medir o impacto dos canais de distribuição de crédito rural sobre os produtores.

AUTORES

Juliano Assunção

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio), Departamento de Economia da PUC-Rio
juliano.assuncao@cpirio.org

Priscila Souza

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio),
priscila.souza@cpirio.org

Beatriz Figueiredo

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio),
beatriz.figueiredo@cpirio.org

Os pesquisadores do CPI agradecem a Sergio Mikio Koyama e ao Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop) do Banco Central do Brasil pelo apoio e compartilhamento de dados. Também agradecem a Daniel Souza e Raphael Bruce pela excelente assistência de pesquisa.

As opiniões e conclusões expressas nesse trabalho são de responsabilidade dos autores e não necessariamente representam as opiniões de parceiros e outras partes envolvidas.

Comunicação

Mariana Campos
mariana.campos@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Fevereiro/ 2018

O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative (CPI).