

O Patrimônio Rural de Afetação e a Nova e Paradoxal Face do Crédito Rural

Lucas Pereira Araujo*

Ricardo Caieiro Ramos da Silva**

Introdução. 1 Crédito rural e a nova sistemática trazida pela Lei 13.986/2020: uma visão sobre o patrimônio de afetação. 1.1 Definição, finalidade e importância do crédito rural ao agronegócio. 1.2 Patrimônio rural de afetação: principais características da garantia. 2 Crédito rural em valores: análise do volume financiado e da inadimplência nos últimos cinco anos antes da aprovação da Lei 13.986/2020. 3 O patrimônio rural de afetação e a nova e paradoxal face do crédito rural. Conclusão. Referências.

Resumo

Este trabalho analisa o crédito rural e sua finalidade à luz das novas disposições trazidas pela Lei 13.986, de 7 de abril de 2020 – comumente conhecida como “Nova Lei do Agronegócio”. Entre outras criações, a lei referenciada deu vida a uma nova modalidade de garantia dos financiamentos rurais, denominada de Patrimônio Rural de Afetação. Trata-se de um novo instituto, cuja criação revolveu as estruturas creditícias do agronegócio. O artigo averigua os novos riscos ao proprietário agrícola. Para atingir esse objetivo, o trabalho primeiro descreve o instituto e faz sua revisão bibliográfica. Após, o trabalho analisa os dados atinentes ao volume de concessão e inadimplência do crédito rural nos últimos cinco anos que precederam a publicação da lei – entre 2015 e 2019, conforme séries temporais do Banco Central do Brasil. Por fim, à luz dos achados empíricos, o trabalho conclui haver desnecessária imposição de risco ao produtor rural, através de uma nova modalidade de garantia capaz de retirá-lo da atividade agrícola.

Palavras-chave: Crédito Rural. Nova Lei do Agronegócio. Concessão de Crédito. Patrimônio Rural de Afetação. Inadimplência do produtor rural.

* Mestre em Direito e Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Graduado em Direito pela Faculdade Dr. Francisco Maeda (Fafram). Professor de Direito Civil e Direito Processual Civil na Fafram. Advogado.

** Especialista em Direito Civil pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Graduado em Direito pela Fafram. Advogado.

The Rural Heritage of Affectation and the New and Paradoxical Face of Rural Credit

Abstract

This research analyzes rural credit and its purpose in the light of the new provisions brought by Law No. 13.986 / 20 - commonly known as the “New Agribusiness Law”. Among other creations, the referenced law gave life to a new type of warranty for rural financing, called Rural Affect Patrimony. It is a new institute, the creation of which revolved the credit structures of agribusiness. The article investigates the new risks for the agricultural owner. To achieve this objective, the paper first describes the institute and makes its bibliographic review. Afterwards, the research analyzes the data related to the volume of rural credit concession and default in the last five years that preceded the publication of the law - between 2015 and 2019, according to the Central Bank of Brazil time series. Finally, in light of the empirical findings, the study concludes that there is unnecessary risk imposition on the rural producer, through a new type of guarantee capable of removing him from agricultural activity.

Keywords: Rural credit. New Agribusiness Law. Granting of Credit. Rural Heritage of Affectation. Rural producer default.

Introdução

Existe uma característica fundamental da dívida: ela força o devedor a suportar o peso do choque. Essa ideia corresponde a uma passagem do livro *House of Débit* dos professores e economistas norte-americanos Atif Mian e Amir Sufi. Eles tratam nesse trecho dos efeitos das perdas alavancadas experimentadas pelos tomadores de crédito no contexto da crise imobiliária que assolou os Estados Unidos em 2008.

Trata-se de uma afirmação atual e bem aderente a realidade brasileira do crédito rural trazida pela Lei 13.986, de 7 de abril de 2020 que, entre outras coisas, criou o chamado Patrimônio Rural de Afetação. Por meio desse instituto criado para servir como garantia das operações de créditos rurais veiculadas pela também recém-criada Cédula Imobiliária Rural e da Cédula de Produto Rural, busca-se conferir maior segurança às empresas privadas que fomentam esse tipo de financiamento, já que se trata de uma garantia de fácil execução através de um procedimento extrajudicial.

Segurança maior ao credor e promessa de aumento no volume privado de recursos ao crédito rural, em especial de empresas estrangeiras, são um dos *standards* da vulgarmente denominada “Nova Lei do Agronegócio”. Mas tudo isso ocorre pela imposição de mais riscos ao produtor, parte menos apta a suportar o ônus da operação creditícia.

Mas, afinal, para aumentar o volume de financiamento rural, era necessária a criação de uma garantia que supostamente concederá maior segurança ao credor às custas da derrocada do produtor rural? A inadimplência do volume de crédito rural à disposição dos agricultores nos anos anteriores à Lei 13.986/2020 é tamanha a ponto de haver necessidade de repensar a segurança das concessões de crédito ao setor primário?

Essas indagações tornam pertinente a presente investigação. É preciso analisar se as medidas adotadas encontram fundamentos sólidos a ponto de promover um prejuízo patrimonial na indústria do produtor, que é justamente sua terra.

Para realizar a empreitada ora proposta, o trabalho contou com a revisão bibliográfica e análise de documentos – legislações relativas ao crédito rural – para abordar a definição desta modalidade de financiamento, a sua finalidade e o novo instituto do Patrimônio Rural de Afetação trazido pela Lei 13.986/2020.

Posteriormente, por meio da empiria foi realizada uma análise quantitativa dos indicadores de volume de créditos rurais concedidos para produtores pessoas físicas e jurídicas no período compreendido entre 2015 a 2019 – cinco anos –, bem como a inadimplência total – pessoas físicas e jurídicas – nessa modalidade de financiamento. Para efeitos comparativos, realizou-se o levantamento do volume e inadimplência total das demais modalidades de financiamento diversos do rural. Para obtenção dos dados, foram utilizadas as séries temporais disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Por fim, por meio do cotejo entre os resultados empíricos apurados sob a ótica dos nortes epistemológicos do financiamento rural acerca da situação paradoxal criada por essa nova garantia que fecundou as raias do crédito rural.

Este trabalho tem como marcos teóricos: (i) a obra *House of Debit* (Atif Mian e Amir Sufi) no que diz respeito à imposição de riscos a parte mais frágil da relação creditícia; (ii) o artigo Crédito e caráter: uma análise do discurso moral (BERTRAN, 2016), que trabalha o moralismo na concessão de crédito por parte das instituições financeiras e; (iii) a obra Financiamento rural (PEREIRA, 2014), que aborda a essencialidade social do crédito rural no abastecimento alimentar, a situação experimentada pelo produtor rural e as disposições legais voltadas a proteção daquele que trabalha em prol da sociedade.

I Crédito rural e a nova sistemática trazida pela Lei 13.986/2020: uma visão sobre o patrimônio rural de afetação

I.1 Definição, finalidade e importância do crédito rural ao agronegócio

O crédito rural tal como conhecido atualmente é fruto de uma evolução histórica centenária, marcada por acertos, erros e, em especial, desafios (ARAUJO, 2013, p. 16/20). Foi por meio da Lei nº 4.829, 5 de novembro de 1965, que houve a instituição dessa modalidade de crédito, com significativos avanços no campo de proteção dos pequenos agricultores, e integrando o setor agrícola ao processo de atualização e melhoramento da economia brasileira.

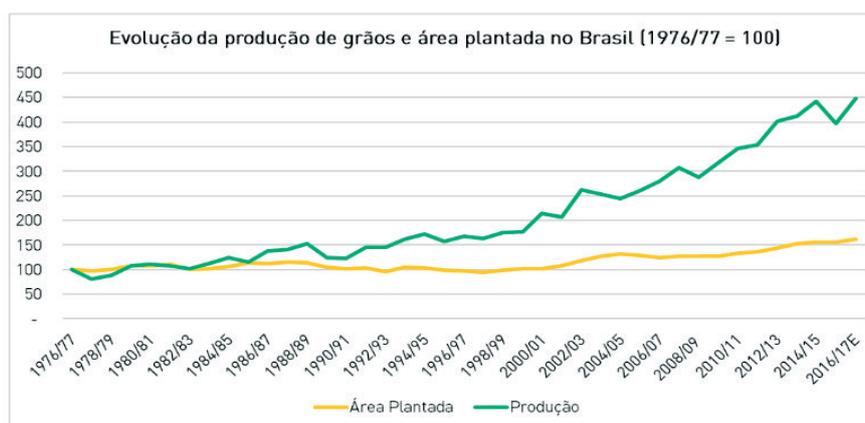
De acordo com o art. 2º da precitada lei, o crédito rural passou a ser entendido como sendo “o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor”.

Também foi através da Lei 4.829/1965, em seu art. 3º, incisos I, II, III e IV, bem como da Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, em seu art. 48, incisos I, II, III, que a finalidade do crédito rural foi estabelecida. De acordo com as disposições legais, essa modalidade de crédito tem por objetivo estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, favorecendo o custeio oportuno e adequado do produtor, de modo a possibilitar seu fortalecimento econômico, especialmente dos pequenos e médios agricultores. Esse fortalecimento econômico do homem do campo, de acordo com a legislação referenciada, se daria através da inserção de métodos racionais de produção,

capazes de aumentar a produtividade e, por consequência, o padrão de vida das populações rurais. Nessa linha, complementa Tenório que:

O Crédito Rural tem em mira incentivar o investimento privado em atividades rurais estendidos aos setores de armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos; custeio, comercialização das safras; fortalecimento do produtor rural; e introdução de técnicas racionais que visem ao aumento da produtividade, elevação do padrão de vida ou defesa do solo. (TENÓRIO, 1978, p. 229)

O crédito rural é, portanto, o precursor do desenvolvimento da atividade agrícola ao passo que viabilizou a implementação da tecnologia no campo, gerando grande aumento da produção nas últimas décadas. Essa expressiva mudança de paradigma é representada pelo gráfico abaixo que demonstra a evolução da produção de grãos num período de 40 (quarenta) anos, compreendido entre 1977 e 2017, que experimentou aumento vertiginoso mesmo que a área cultivada permanecesse praticamente a mesma (PERFARM, 2020):



Isso demonstra a importância do financiamento rural para desenvolvimento do setor que é altamente dependente de crédito.

Assim, se o crédito agrícola exerce papel primordial no primeiro setor, significa dizer que o abastecimento e a segurança alimentar, direitos sociais inerentes à dignidade do ser humano e que são constitucionalmente garantidos (PEREIRA, 2014), também estão sujeitos à volatilidade deste tipo de operação e às intempéries experimentadas pelo produtor rural. Dessa forma, como ensina Lutero de Paiva Pereira:

Quando o agente financeiro e produtor rural contratam uma operação de crédito rural, os interesses particulares que envolvem a transação se tornam menores, embora não desprezíveis, em face do fim último e do escopo maior do mútuo, pois acima de tudo os recursos que se negociam via contratos especiais vêm carregado de interesse social que reclama proteção extrema. (...) se o Estado deve fomentar a produção agropecuária para ter condições de organizar o abastecimento alimentar e assim tornar gozável o direito social a uma alimentação sadia e ininterrupta a todos, o crédito rural que se propõe a impulsionar a atividade produtiva deve ter sua realidade jurídica entendida e interpretada à luz dos princípios acolhidos pela Carta da República já que no seu aspecto teleológico tem em mira a vida e a dignidade da pessoa humana. (PEREIRA, 2014, p. 258/260)

Foi com a promessa de: (i) promover exponencial aumento de investimentos privados no agronegócio; (ii) atender aos anseios do setor; e (iii) promover a modernização da legislação do crédito rural¹ que, em 7 de abril de 2020, foi sancionada pelo presidente da República, com alguns vetos à versão aprovada no Parlamento Brasileiro, a Lei 13.986, coloquialmente denominada de “Nova Lei do Agronegócio”. Segundo analistas, a nova lei viabilizará um aumento de 5 bilhões nas receitas de crédito rural financiado com recursos privados, de acordo com informações da Frente Parlamentar Agropecuária (AGÊNCIA FPA, 2020).

Neste contexto, a Lei 13.986/2020 tem como “principal objetivo é o fomento ao financiamento privado do agronegócio brasileiro, aumentando a segurança jurídica aos credores” (COSAC, BELLINI e PAIVA, 2020, p. 1). Como forma de propiciar um aumento na segurança jurídica dos credores – pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras dispostas a fomentarem o agronegócio –, foi criada uma figura jurídica que apesar de nova, ganhou papel de protagonismo se comparada com seu coirmão Fundo Garantidor Solidário (FGS)² – também criado pela Lei 13.986/2020 – e com outras garantias já tradicionais no crédito rural, qual seja: o Patrimônio Rural de Afetação (PRA).

Por se tratar de uma nova modalidade de garantia, metodologicamente optou-se pela análise do PRA de forma específica para que haja uma melhor compreensão acerca de seu funcionamento.

1.2 Patrimônio rural de afetação: principais características da garantia

A figura do patrimônio rural de afetação criado pela Lei 13.986/2020 tem por finalidade servir como instrumento de garantia à Cédula Imobiliária Rural – também criada pela predita lei – e a já conhecida Cédula de Produto Rural. Essa figura jurídica muito se assemelha a alienação fiduciária de imóvel, conforme se vislumbra do art. 28, §2º da Lei 13.986/2020, cuja disposição estabelece que ao patrimônio de afetação aplicam-se as disposições dos arts. 26 e 27 da Lei 9.514/1997 (que regula Alienação Fiduciária de Imóvel). Isso quer dizer que em caso de inadimplemento o credor iniciará a execução extrajudicial do crédito, da mesma forma como ocorre na alienação fiduciária de imóvel.

Entretanto, existem algumas peculiaridades inerentes ao PRA que o torna diferente da alienação fiduciária. A primeira diferença é que esta garantia pode recair sobre a integralidade do imóvel rural ou apenas em parte dele. A segunda, é que ao invés de haver a consolidação da propriedade em favor do credor, nos casos de inadimplemento do devedor haverá a imediata transferência de titularidade da propriedade (art. 28, *caput*, da Lei 13.986/2020).³

Nesse tipo de regime, fará parte do Patrimônio Rural de Afetação o terreno, suas acessões, bem como as benfeitorias nele edificadas, com exceção das lavouras, bens móveis e semoventes. Assim, não há impedimento para que sobre os frutos, semoventes, e outros bens sejam instituídos garantias pignoratícias, mesmo que tais bens estejam sobre o patrimônio de afetação. Ademais, pela redação do parágrafo único do artigo 7º, percebe-se que o legislador atribuiu o regime de afetação a somente às acessões artificiais, já que as naturais (plantações) não restarão afetadas neste regime.

1 Nesse sentido, vide: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-08/lei-agro-desburocratiza-acesso-credito-moderniza-base-legal>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

2 O fundo garantidor solidário consiste num fundo criado para garantir operações de crédito rural veiculada em qualquer título apto a operacionalizar este tipo de financiamento. Consoante prevê o art. 2º, da Lei 13.986/2020, esse fundo é composto por, no mínimo, dois devedores, o credor e o garantidor, se houver. Cada um desses participantes integralizam cotas mínimas (previstas nos incisos do art. 3º) que, em caso de inadimplemento, servirá para ressarcir o credor. Após a quitação das dívidas por ele garantidas ou exaurimento dos recursos, o fundo será extinto. Caso haja saldo remanescente serão resgatados por aqueles que integralizaram a cota (art. 4º e 5º).

3 Dispõe o art. 28 que: “Vencida a CIR e não liquidado o crédito por ela representado, o credor poderá exercer de imediato o direito à transferência, para sua titularidade, do registro da propriedade da área rural que constitui o patrimônio rural em afetação, ou de sua fração, vinculado à CIR no cartório de registro de imóveis correspondente”.

De modo a garantir o mínimo para a sobrevivência do pequeno produtor rural, a nova lei, por meio de seu artigo 8º, incisos II e III, expressamente veda a instituição do patrimônio de afetação sobre a pequena propriedade rural, assim definida na alínea “a” do inciso II do *caput* do artigo 4º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, bem como sobre a área rural inferior ao módulo fiscal.

Em se tratando de patrimônio de afetação, poderá ele ser instituído uma única vez sobre a integralidade do imóvel ou fração. Diversamente do que ocorre com hipoteca, no patrimônio de afetação não há possibilidade de instituição de garantia com vários graus sucessivos (previsão do artigo 10, §3º, inciso I). Esse fato lhe aproxima ainda mais da alienação fiduciária de imóvel, a qual também não possibilita instituir sobre o mesmo bem, nova garantia desta mesma natureza, mas com grau diferente tal como ocorre com a hipoteca.

Enquanto perdurar o regime de afetação, ainda que parcial, o imóvel rural não poderá ser alienado (compra, venda e doação), objeto de parcelamento, ou qualquer outro tipo de ato translativo de propriedade por iniciativa do proprietário. Por esta razão, sobre o patrimônio afetado por este regime, pesa a impenhorabilidade, de modo que em eventual execução contra seu proprietário não gerará a constrição do bem afetado (art. 10, §3º, inciso II).

Caso o proprietário do imóvel afetado venha a decretar falência, tornar-se insolvente ou iniciar recuperação judicial, o patrimônio rural que serve de garantia não será atingido, ou seja, não fará parte do acervo patrimonial que se destinará à liquidação ou pagamento de outros credores nos aludidos procedimentos. Também não integrarão a massa concursal.

Para constituição do patrimônio de afetação é necessário que se leve a registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis. O Oficial de Registro de Imóveis procederá com o protocolo e autuará a solicitação do registro do patrimônio em afetação e os documentos a ele vinculados, nos termos dos art. 11 e incisos do art. 12, da Lei 13.986/2020.

Apesar de muitos juristas que militam no agronegócio enxergarem com bons olhos a figura do PRA, é inegável que os benefícios, mais uma vez, são voltados ao setor bancário. O risco continua sendo imposto à ponta da relação negocial que menos tem condições de suportá-lo, fato este que é algo comum até mesmo no cenário financeiro norte americano, como bem observa Mian e Sufi (2014).

Contudo, ao se deparar com esta situação trazida pela “Nova Lei do Agronegócio”, em que para aumento do volume de crédito e barateamento exige-se um novo tipo de garantia gravosa produtor, se afloram várias questões: O nível de inadimplência do produtor em relação ao crédito rural no Brasil é considerado alto? Houve nos últimos anos um aumento vertiginoso no inadimplemento do crédito rural que justifique a criação de nova garantia e, uma vez mais, expor o produtor a significativo risco? Se comparado com o montante que já é colocado à disposição do produtor rural pelos bancos e empresas de fomento agrícola, a nova legislação trará um aumento expressivo ao volume de financiamento rural?

Em busca de respostas para tais indagações, foram analisadas as séries temporais fornecidas pelo BCB, onde são apresentados os volumes de crédito disponibilizado para aplicação, por parte das instituições financeiras, em financiamentos destinados ao fomento do agronegócio; bem como o percentual de inadimplência dos produtores rurais levando em consideração o volume de crédito tomado.

2 Crédito rural em valores: análise do volume financiado e da inadimplência nos últimos cinco anos antes da aprovação da Lei 13.986/2020

Ao analisar as séries temporais fornecidas pelo BCB, as primeiras impressões obtidas quanto às concessões de recursos destinados ao crédito rural são de que existe um grande incentivo financeiro para o desenvolvimento da atividade agrícola nacional. Nos últimos 5 (cinco) anos antes da entrada em vigor da Lei 13.986/2020,⁴ o mercado recebeu em média 136.6 bilhões de reais por ano.

Nesses últimos cinco anos, foram colocados à disposição do produtor rural o total de 683 bilhões de reais, alocados nos seguimentos de custeio, investimento, armazenamento e distribuição dos produtos agrícolas, os quais são concedidos aos produtores rurais pessoas físicas e jurídicas que atuam no agronegócio. A tabela a seguir ilustra essa realidade.

Inadimplencia da carteira de crédito rural - Total					
ANO		CONCESSÃO	INADIMPLENCIA %		INADIMPLENCIA R\$
2015	R\$	131.943.000.000,00	1,167%	R\$	1.666.901.200,00
2016	R\$	127.957.000.000,00	1,465%	R\$	2.075.410.700,00
2017	R\$	136.947.000.000,00	1,856%	R\$	2.964.287.900,00
2018	R\$	142.882.000.000,00	1,777%	R\$	2.966.641.500,00
2019	R\$	143.265.000.000,00	3,176%	R\$	4.519.681.600,00
TOTAL	R\$	682.994.000.000,00	1,888%	R\$	14.192.922.900,00

Fonte: BCB (2020)

Os números do agronegócio impressionam e demonstram que o nível de inadimplência da carteira é baixo e conta com a taxa média de inadimplência de 1,888% no período compreendido entre 2015 e 2019.

Por meio das séries temporais disponibilizadas pelo BCB, esses números são distribuídos entre recursos direcionados a pessoas físicas e pessoas jurídicas, que somados perfazem o volume total supracitado. Em análise mais específica dessas carteiras individualizadas, podemos constatar que essa propensão ao pagamento não se modifica. Na tabela a seguir, os dados relacionados aos produtores rurais pessoas físicas demonstram essa realidade.

⁴ Para que haja uma análise mais precisa, foi utilizado o período compreendido entre os anos de 2015 a 2019 para que os dados analisados levassem em consideração o fechamento anual de safra.

Concessões de crédito com recursos direcionados ao Crédito Rural - Pessoa Física			
ANO	CONCESSÃO	INADIMPLÊNCIA %	INADIMPLÊNCIA
2015	R\$ 79.490.000.000,00	1,583%	R\$ 1.272.129.000,00
2016	R\$ 79.401.000.000,00	2,121%	R\$ 1.681.123.300,00
2017	R\$ 87.291.000.000,00	2,878%	R\$ 2.552.383.000,00
2018	R\$ 94.208.000.000,00	2,827%	R\$ 2.618.350.000,00
2019	R\$ 98.313.000.000,00	2,562%	R\$ 2.503.458.000,00
SUBTOTAL	R\$ 438.703.000.000,00	2,394%	R\$ 10.627.443.300,00

Fonte: BCB (2020)

Quando se analisam os dados relacionados aos produtores rurais pessoas jurídicas, o inadimplemento é vertiginosamente menor se comparado com o crédito concedido.

Concessões de crédito com recursos direcionados ao Crédito Rural - Pessoa Jurídica			
ANO	CONCESSÃO	INADIMPLÊNCIA %	INADIMPLÊNCIA
2015	R\$ 52.453.000.000,00	0,751%	R\$ 394.772.200,00
2016	R\$ 48.556.000.000,00	0,809%	R\$ 394.287.400,00
2017	R\$ 49.656.000.000,00	0,834%	R\$ 411.904.900,00
2018	R\$ 48.674.000.000,00	0,728%	R\$ 348.291.500,00
2019	R\$ 44.952.000.000,00	3,791%	R\$ 2.016.223.600,00
SUBTOTAL	R\$ 244.291.000.000,00	1,383%	R\$ 3.565.479.600,00

Fonte: BCB (2020)

Seja pela concessão feita aos produtores rurais pessoas físicas, seja aos produtores pessoas jurídicas, a tendência de baixa inadimplência se mantém quando comparado ao volume de crédito concedido. Dentro do universo total de concessão dos recursos direcionados à atividade agrícola da pessoa física e jurídica (683 bilhões de reais), o valor do inadimplemento nos últimos 5 (cinco) anos representou pouco mais de 14,193 bilhões de reais.

Para efeito comparativo, outras carteiras de crédito – que não são destinadas ao setor agrícola – contam com volume muito maior de inadimplência, de 3,876%, que representa pouco mais de 43 bilhões de reais no mesmo período compreendido entre 2015 e 2019. Para exemplificar esse cenário, foram tomados por base os créditos imobiliários, os créditos concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os microcréditos direto ao consumidor (Crédito Direto ao Consumidor – CDC) e outros créditos não classificados. Depois de selecionados esses créditos, foram

comparados o volume de concessão, correspondente a pouco mais de 1 trilhão de reais, com o volume de inadimplência precitado para, assim, encontrar o percentual de inadimplência dessas carteiras.

Inadimplencia das demais carteiras de crédito - Total			
ANO	CONCESSÃO DE RECURSOS	INADIMPLENCIA %	INADIMPLENCIA R\$
2015	R\$ 306.120.000.000,00	4,953%	R\$ 15.162.779.571,43
2016	R\$ 215.429.000.000,00	4,468%	R\$ 9.625.829.353,57
2017	R\$ 180.919.000.000,00	3,931%	R\$ 7.112.701.257,14
2018	R\$ 184.135.000.000,00	3,213%	R\$ 5.916.213.708,33
2019	R\$ 187.696.000.000,00	2,813%	R\$ 5.280.067.238,10
TOTAL	R\$ 1.074.299.000.000,00	3,876%	R\$ 43.097.591.128,57

Fonte: BCB (2020)

Por meio desses dados relativos a outras carteiras de financiamento bancário – créditos imobiliários, os créditos concedidos pelo BNDES, o microcrédito direto ao consumidor (CDC) e outros créditos não classificados –, a carteira agrícola demonstra sua aptidão para solver seus débitos, mesmo diante das intempéries climáticas e desafios inerentes ao setor.

Qualquer negócio está sujeito a riscos. Entretanto, tais riscos são segmentados em cinco pilares centrais: i) financeiros; ii) regulatórios; iii) operacionais; iv) estratégicos; e v) cibernéticos (FRAGOSO *et al.*, 2020). Esses riscos mercadológicos podem levar à crise decorrente de fatores também conhecidos como mercadológicos. O agronegócio não se furta dessa premissa e também está exposto aos inúmeros riscos mercadológicos inerentes ao desenvolvimento da atividade.

Aliado a esses fatores ordinários, o clima ainda é um fator de risco extraordinário que recorrentemente leva à inadimplência do setor agrícola. Diferentemente daqueles riscos casuais que podem ser mitigados por diversas práticas, os riscos climáticos quase não podem ser previstos ou remediados, pois ocorrendo durante a formação da lavoura ou do rebanho, seus danos podem ser irreversíveis e permanentes. Segundo a Embrapa,

A atividade agrícola é fortemente marcada por uma especificidade que a diferencia da produção da indústria e do setor de serviços: a forte dependência dos recursos naturais (como terra, clima e solo) e dos processos biológicos. Em particular, essa característica requer as seguintes condições: a) maior rigidez do processo produtivo, tendo como consequência menor flexibilidade para ajustar-se aos ciclos da economia e às mudanças nas conjunturas dos mercados relevantes; b) sazonalidade da produção; e c) dependência de processos biológicos que são responsáveis diretos pelas operações mais importantes do processo produtivo. Essas condições refletem os riscos que cercam a atividade agrícola, os quais tendem a ser maiores do que aqueles relacionados ao conjunto das demais atividades. (EMBRAPA, 2018, p. 97).

Essa pesquisa apontou também que 25% dos danos advindos de desastres naturais recaíram sobre a agropecuária entre os anos de 2003 e 2013, o que causou prejuízos de US\$70 bilhões. Especificamente no Brasil, as “análises evidenciam perda anual próxima de 11 bilhões” (EMBRAPA, 2018, p. 98). Se levar em consideração que a carteira agrícola totalizou nos últimos cinco anos uma inadimplência média anual 2,8 bilhões de reais, verificar-se-á uma desproporção entre o prejuízo obtido e a inadimplência gerada pelo agronegócio.

Isso significa dizer que os produtores sofrem perda de quatro vezes superior ao valor da inadimplência gerada anualmente, o que significa que apenas 25% do prejuízo sofrido no campo é repassado às instituições financeiras. Esse fato demonstra que o produtor rural é propenso ao adimplemento de suas obrigações, ainda que as condições de clima e mercado sejam desafiadoras à atividade agrícola.

Assim, ao comparar os números encontrados nas séries temporais do BCB, verifica-se que essa propensão de adimplência do produtor rural representa um percentual de 1,987% a mais que os demais tomadores de crédito das linhas acima indicadas. **Isso reforça a ideia de que as garantias normalmente pactuadas são suficientes para garantir a satisfação do débito que pesa sobre os ombros do produtor rural.**

Levando em consideração o volume de crédito concedido nesse mercado, praticamente nada mudará com a promessa dos novos financiamentos privados para a atividade agrícola. A promessa que foi apresentada como a “solução” dos problemas do produtor rural estima a liberação de novos 5 bilhões de reais no mercado (AGÊNCIA FPA, 2020). Esse volume representa um aumento de apenas de 3,66% de novos recursos se comparado com os já disponíveis, que giram entorno de 136.6 bilhões reais anualmente injetados na economia agrícola.

Esses números trazem uma reflexão sobre as promessas, benefícios e ônus trazidos pela Lei 13.986/2020. Perante o montante que já é colocado à disposição do produtor rural pelos bancos e empresas de fomento agrícola, a legislação recém-aprovada não acarretará em um aumento expressivo que viabilize o desenvolvimento do setor agrícola como quis soar a promessa apresentada aos agricultores. Nesse contexto, justifica-se uma nova e invasiva garantia que apenas privilegia o credor e vai à contramão dos objetivos do crédito rural? É o que se tentará responder na próxima etapa.

3 O patrimônio rural de afetação e a nova e paradoxal face do crédito rural

O deputado Federal Pedro Lupion, integrante da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e responsável por articular a aprovação da Medida Provisória 897, de 1º de outubro de 2019, junto ao presidente do Congresso, comemorou com as seguintes palavras a chegada da recém-aprovada Lei 13.986/2020: “É vitória da FPA, é vitória do agro brasileiro e, mais importante que tudo, é vitória do produtor rural” (AGÊNCIA FPA, 2020).

No entanto, não soa como vitória dos produtores rurais a ideia de que seu imóvel rural pode ser expropriado em menos de 45 (quarenta e cinco) dias se, por exemplo, houver inadimplência por prejuízo de safra decorrente de prolongado período de estiagem, ou uma queda repentina no preço da *commoditie*.

O ônus continua sendo suportado por aquele que menos tem condições de assumi-lo, mesmo que os dados de inadimplência fornecidos pelo BCB demonstre que o setor agrícola honra mais com o pagamento de seus financiamentos se comparado com os demais setores da economia. A

inadimplência do agricultor – pessoa física e jurídica – nos últimos cinco anos é na média de 1,888%. Por sua vez, a média de inadimplência no mesmo período relacionada aos demais tipos de financiamentos é de 3,876%. Isso significa que a inadimplência atinente ao crédito do agronegócio é 1,988% menor se comparada aos demais tomadores de crédito.

Esses números demonstram que nos financiamentos agrícolas, existe uma inadimplência que corresponde a menos da metade das demais linhas de crédito. Não quer dizer, no entanto, que a inadimplência de 1,888% do crédito rural nos últimos cinco anos não seja representativa; pelo contrário, corresponde a 14.192.922.9 bilhões nos últimos cinco anos. É uma cifra bastante expressiva.

Todavia, se comparada com os 682.994 bilhões de crédito concedido nos últimos cinco anos aos produtores rurais – pessoas físicas e jurídicas –, a expressividade da inadimplência diminui drasticamente.

Os dados demonstram que agricultores, em geral, podem carregar consigo caráter de bons pagadores. O discurso moralizante de que os devedores não pagam suas dívidas por incapacidade de planejamento ou falta de autocontrole (BERTRAN, 2016, p.185); ou que os interesses dos credores devem ser colocados à frente dos demais, neste enfoque, cede espaço à realidade dos dados financeiros fornecidos pelo BCB em relação ao crédito rural.

Mesmos com os riscos climáticos inerentes à atividade e os problemas relacionados à comercialização da produção, o setor agrícola honra de forma mais assertiva seus financiamentos. Estes dados geram reflexões entorno da necessidade de mais seguranças aos credores e a imposição de mais riscos aos produtores, pois as garantias já existentes no mercado financeiro são capazes de manter o nível médio de inadimplência abaixo de 2% na média dos últimos cinco anos. Ou seja, mais de 98% do volume de crédito concedido aos produtores rurais foram adimplidos nos últimos cinco anos.

Como bem observa Maria Paula Bertran, o mercado financeiro constrói uma noção idealizada e moralizante de credor e devedor para fins de concessão de crédito (BERTRAN, 2016, p.185). De acordo com a autora,

Algumas assunções são comuns no discurso que difunde a associação entre crédito e caráter. Uma delas é de que o devedor que se mostra inadimplente é sóbrio, diligente e não se deixa levar pelos furores de consumo. Já o devedor que se mostra inadimplente é construído como o indivíduo que cede às paixões e aos luxos, desprovido de razões e incapaz de viver com frugalidade. Uma segunda característica é a determinação do tomador como único responsável por autocontrole: ninguém mais do que o próprio conheceria sua capacidade de pagar pelas dívidas. Ele, portanto, é o único responsável por sua felicidade ou insucesso financeiros. Um terceiro recorrente elemento é afirmar que não existe dívida que não possa ser paga com planejamento, esforço e determinação. (BERTRAN, 2016, p.185)

À luz dessas insígnias que gravitam em torno do mercado financeiro, especialmente a retórica de que qualquer dívida pode ser paga com planejamento, esforço e determinação, indaga-se: como um produtor rural que ficou inadimplente por força da quebra de safra fará o pagamento imediato do financiamento ou planejará fazê-lo? Um agricultor que em 45 (quarenta e cinco) dias perderá o imóvel sobre o qual foi instituído o PRA terá perspectiva de fazer algum planejamento, empreender esforço ou ter algum tipo de determinação para adimplir a dívida e voltar a produzir sem seu objeto de trabalho?

Como exposto no início desta abordagem, a finalidade do crédito rural é promover o abastecimento alimentar através do aumento de produtividade e comercialização do produto do campo⁵, além de fomentar e fortalecer o produtor rural.⁶ Esse novo tipo de garantia é contrário a tudo isso. Não haverá mais segurança alimentar,⁷ e o produtor ficará mais enfraquecido. Terá sorte se voltar algum dia a exercer seu ofício caso seu patrimônio seja executado liminarmente. Como bem assinalado por Lutero de Paiva Pereira:

Como instrumento fomentador da atividade produtiva primária o financiamento rural é mantido sob disciplina direta do Estado, para que cumpra seu objetivo de trazer bem estar ao povo quando aplicado corretamente na atividade-fim. Não obstante o financiamento rural tenha espaço para o interesse particular do aplicador e do tomador dos recursos, o interesse social nele presente não tem como ser afastado, e pela supremacia deste em relação àquele os contratos estão colocados sob disciplina jurídica mais privilegiada. A segurança alimentar, uma realidade fático-jurídico que pode ser vista sob o foco dos direitos fundamentais da pessoa humana, depende de um campo em desenvolvimento e sendo o crédito agrícola uma ferramenta útil neste mister, o Direito Constitucional deve lhe estender proteção. (...) Como usuário de um recurso financeiro que se presta a um fim tão elevado, seu tomador deve ser protegido o quanto possível na interpretação das cláusulas da convenção, pois alguma forma ele se apresenta como um agente do bem comum e promotor direto ou indireto da ordem pública, a qual tem no abastecimento alimentar um dos seus esteios mais significativos conforme reconhecido pelo art. 2º da Lei nº 8.171/91. (PEREIRA, 2014, p. 249/250 e 259)

Todos aqueles que fazem parte de um sistema produtivo estão expostos aos fatores de risco, o que é potencializado pela atividade agrícola que é uma indústria sujeita a diversos fatores climáticos e mercadológicos. Foi também para que esses fatores não gerem insegurança alimentar que o crédito rural foi projetado. Por isso, deve atender às necessidades dos tomadores de crédito, a fim de evitar excessos que o sistema privado pudesse impor aos seus *players*.⁸

Por trás da atividade exercida pelo produtor, existe uma função social que visa tutelar bem jurídico maior: a segurança alimentar, cujo Estado é obrigado a garantir. Uma nova garantia como o PRA gera uma situação paradoxal e cria uma nova face, porém sombria, ao crédito rural. Não haverá meios para conter o “despotismo do economicamente mais forte”, em especial diante de uma nova criação legislativa obstará a utilização de “uma maneira eficiente de equilibrar as forças na elaboração da convenção, já que, por ocasião da contratação do mútuo, o mutuário não tem como impor qualquer condição” (PEREIRA, 2014, p. 31).

5 “A agricultura e o direito nasceram juntos, filha a primeira da própria contingência humana de produzir para subsistir e o segundo a defender os meios de produção para que ela seja possível, numa demonstração de equilíbrio constante dos impulsos do egoísmo com as conveniências da submissão de todos ao bem-estar comum”. CARDOZO, Francisco Malta. Tratado de direito rural brasileiro. vol.1. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 256.

6 Se os financiamentos rurais demonstram em claras letras sua qualificação como crédito de **fomento**, consoante anteriormente visto, certo é que a consecução destes fins elogiáveis jamais se materializaria se os contratos fossem arbitrariamente conduzidos no interesse das partes envolvidas. Consciente desta premissa básica, ou seja, de que o interesse privado poderia macular a filosofia social do crédito rural, o legislador houve por bem sujeitar o mútuo, em todos seus termos e condições, à previa regulamentação do Conselho Monetário Nacional. Do lado do mutuante, ao assim dispor a lei, outra coisa não fez senão conter o despotismo do economicamente mais forte, até mesmo como uma maneira eficiente de equilibrar as forças na elaboração da convenção, já que, por ocasião da contratação do mútuo, o mutuário não tem como impor qualquer condição. PEREIRA, Lutero de Paiva. **Financiamento rural**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 31.

7 E para que o direito a uma alimentação segura seja estendido sem qualquer distinção a todos, de modo que a continuidade da vida humana, e vida com dignidade, seja levada a bom termo, a Carta Federal dispõe competir à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizar todo o seu processo alimentar, o qual se inicia lá no ambiente rústico, a saber, na propriedade rural e se finda no ambiente sofisticado, ou seja, a cidade. PEREIRA, Lutero de Paiva. **Financiamento rural**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 244.

8 *Players* são aquelas pessoas envolvidos no sistema do agronegócio, consideradas como agentes financiadores, fornecedores, produtores e/ou comerciantes que estão sujeitos ao êxito da atividade comercial.

Sua criação, com respeito aos que divergem deste entendimento, não se mostrava necessária para baratear o crédito ou aumentar o volume de investimento privado. A inadimplência já é relativamente baixa e existem inúmeras garantias, com destaque à hipoteca, que asseguram os interesses do credor sem invadir a dignidade do produtor. Aumentar em 5 bilhões em financiamento é muito pouco para justificar uma nova garantia, especialmente se comparado com o volume anual médio já colocado a disposição do produtor (em torno de 136 bilhões de reais).

Essa afirmação carece de dados – e pode ser objeto de outra pesquisa –, mas certamente uma grande parte dos produtores rurais inadimplentes consegue, após um período de continuidade na sua atividade agrícola, saldar a dívida financiada sem prejudicar a manutenção de seu nobre ofício; fato este que à luz do PRA é impossível.

A segurança jurídica já existe e esta nova figura poderá gerar o oposto tanto aos credores quanto aos produtores. Não é de se duvidar que questionamentos quanto ao Patrimônio Rural de Afetação no âmbito judicial virão, tal como ocorreu e ocorre com a alienação fiduciária de imóvel. Isso não é interessante ao credor, que se verá impedido de satisfazer seu crédito enquanto não cessar o litígio e ao devedor, que será forçado se utilizar de medidas judiciais que permitam a satisfação da dívida sem a perda do bem produtivo. É uma faca de dois gumes que pode se voltar contra o credor – em tese beneficiário de uma nova garantia –, sem falar que pode gerar efeito reverso e acabar por encarecer o crédito rural.

Conclusão

O crédito rural é uma operação que ao longo de várias décadas se mostrou como ferramenta fundamental para aumento da produtividade, modernização e implementação tecnológica do campo, segurança alimentar da sociedade e fortalecimento do agricultor. Esta atividade, no ano de 2020, passou a contar com a Lei 13.986/2020 que surgiu como grande promessa de aumentar o volume de recursos privados para o financiamento rural e gerar segurança jurídica aos credores que fomentem o agronegócio.

A nova lei, que criou um título – Cédula Imobiliária Rural –, modernizou as disposições de regência da Cédula de Produto Rural e trouxe a possibilidade de negociação dos títulos do agronegócio na Bolsa de Valores através da emissão pelo formato escritural. Também foi criado um novo tipo de garantia para as operações de crédito rural: o PRA, cujas diretrizes seguem as regras estabelecidas na Lei de Alienação Fiduciária de Imóveis. Com isso, mais uma vez o risco do crédito é imposto àquela parte que menos tem condição de suportá-lo, o produtor.

Essa nova garantia mostra sua face obscura e prejudicial aos produtores rurais, sujeitos que experimentam inúmeros riscos e adversidades em suas atividades. Estes riscos decorrentes em especial de fatores climáticos, no mais das vezes, são responsáveis pelo inadimplemento das operações de crédito rural. Em poucos meses, o produtor inadimplente perderá seu bem de produção sobre o qual foi instituído o PRA, o qual servirá para pagar o financiamento inadimplido. Com isso, aquele que antes era produtor deixa de ser.

Apesar de não haver justificativas para a criação dessa garantia, muito foi comemorada. A inadimplência do crédito rural nos últimos cinco anos teve uma média que ficou abaixo de 2% (1,888%). É menos do que nas outras modalidades de crédito. Isso demonstra que as demais garantias já existentes para o crédito rural eram producentes e manteve relativamente baixa a inadimplência. O credor já gozava de segurança jurídica.

A nova garantia poderá gerar, ao invés de segurança, mais problemas ao credor. Judicialização de discussões envolvendo o PRA ocorrerão, e isso constituirá um entrave no recebimento do crédito por aquele que a lei visou proteger. Poderá, também, haver um encarecimento do crédito rural gerado pela instabilidade.

Nesse contexto, é preciso maiores reflexões acerca das finalidades do crédito rural e do novo tipo de garantia que, uma vez mais, busca privilegiar aqueles que já gozam de inúmeros privilégios no mercado financeiro, em detrimento daqueles que deveriam se fortalecer e assegurar o interesse social na produção de alimentos.

Referências

AGÊNCIA FPA. Disponível em: agencia.fpagropecuaria.org.br/2020/04/08/sancionada-mp-do-agro-deve-ampliar-em-r-5-bilhoes-os-creditos-para-financiamento. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

ARAUJO, Lucas Pereira. **Limites dos encargos financeiros do crédito rural à luz da legislação especial e do princípio da função social do contrato**. Trabalho de Conclusão de Curso. Fafra. 2013.

BERTRAN, Maria Paula. Crédito e caráter: uma análise do discurso moral. **Revista de Direito do Consumidor**. Ano 25. Vol. 105. Mai-jun 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.986, de 07 de abril de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm. Acesso em 30 de jun. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.171%2C%20DE%2017%20DE%20JANEIRO%20DE%201991.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.&text=Para%20os%20efeitos%20desta%20lei,%2C%20pecu%C3%A1rios%2C%20pesqueiros%20e%20florestais. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

CARDOZO, Francisco Malta. **Tratado de direito rural brasileiro**. vol.I. São Paulo: Saraiva, 1953.

COSAC, Marcelo; BELLINI, Luiz; PAIVA, Camilla. **A nova Lei do Agro e a possibilidade de emissão de CRA no exterior**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-lei-do-agro-e-a-possibilidade-de-emissao-de-cra-no-exterior-28062020>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

EMBRAPA. **Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira**. Brasília/DF: Embrapa, 2018.

FRAGOSO, Ronaldo [et. al]. **Os cinco pilares do risco empresarial**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4911202/mod_resource/content/1/Os-Cinco-Pilares-dos-Riscos-Empresariais-Deloitte.pdf. Acesso em 30 de jun. de 2020.

MIAN, Atif; SUFI, Amir. **House of Debit: how they (and you) caused the great recession, and how we can prevent it from happening again**. The University of Chicago Press, 2014.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Financiamento rural**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **O crédito agrícola como instrumento de fomento da produção de alimentos e a proteção derivada do direito constitucional. Desafios do Direito Agrário Contemporâneo.** Coordenadora Flavia Trentini. Ribeirão Preto: Altai, 2014.

PERFARM. **Agricultura no Brasil: evolução e estratégias adotadas.** PERFARM, 2020. Disponível em: <http://blog.perfarm.com/agricultura-no-brasil/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

TENÓRIO, I. **Manual de direito agrário brasileiro.** São Paulo: Resenha Universitária, 1978.

VITAL, Danilo. **Lei do Agro desburocratiza acesso a crédito e moderniza base legal, dizem advogados.** Disponível em: www.conjur.com.br/2020-abr-08/lei-agro-desburocratiza-acesso-credito-moderniza-base-legal. Acesso em 30 de jun. de 2020.