

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 395

Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos

(Relatório de Avaliação
do Sistema)

Guilherme C. Delgado

DEZEMBRO 1995

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 395

Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos (Relatório de Avaliação do Sistema)*

Guilherme C. Delgado **

Brasília, dezembro de 1995

* Este relatório integra a programação de 1995 da Diretoria de Políticas Públicas do IPEA e é aqui apresentado na versão final, após sucessivas discussões internas e externas de sua versão preliminar. As opiniões e avaliações nele contidas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente os pontos de vista oficiais do IPEA.

** Técnico de Planejamento da Diretoria de Políticas Públicas.



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Andrea Sandro Calabi

DIRETORIA

Fernando Rezende

Diretor Executivo

Beatriz Azeredo

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

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

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

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

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14^o andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

SINOPSE

1. ANTECEDENTES 7
 2. ESTOQUES: ACCOUNTABILTY E FINANCIAMENTO PÚBLICO 8
 3. O SISTEMA DE PREÇOS PÚBLICOS DOS ESTOQUES, SEUS
LIMITES E CONTRADIÇÕES 13
 4. ABERTURA COMERCIAL E REGULAÇÃO DOS PREÇOS DOS
ALIMENTOS 16
 5. PROCESSO DECISÓRIO NO SISTEMA DE ESTOQUES 18
 6. ASPECTOS CONJUNTURAIS DA POLÍTICA COMERCIAL
AGRÍCOLA 21
 7. PISTAS PARA REFORMA DA POLÍTICA COMERCIAL
AGRÍCOLA 25
 8. RESUMO E RECOMENDAÇÕES 28
- BIBLIOGRAFIA 31
-

SINOPSE

A política de estoques governamentais de alimentos e o sistema de preços públicos a esta vinculado passaram por inúmeras modificações desde o final da década passada. A avaliação do sentido e da trajetória dessas mudanças constitui objeto deste trabalho, que não se furta também a sugerir caminhos e providências à correção de distorções constatadas.

Os enfoques privilegiados nos aspectos da regulamentação e do financiamento do sistema, tangenciado por observações sobre sua gestão, constituem os principais escaninhos analisados dessa política de regulação do abastecimento de alimentos básicos.

A abordagem dessas questões permite esclarecer com didatismo a natureza dos problemas enfrentados, conceituar os custos fiscais, benefícios e beneficiários da política atual e, finalmente, sugerir pistas para a reformulação do sistema.

1. ANTECEDENTES

É propósito deste relatório realizar um estudo minucioso da política de estoques públicos de alimentos, retomando uma linha de análise que o IPEA adota programaticamente, qual seja, a da avaliação técnica de políticas públicas, seja para subsidiar sua formulação/reformulação, seja para informar ao público em geral das questões aí tratadas.

O último relatório de avaliação com as características que aqui se pretende imprimir data de dezembro de 1989 [Delgado (1989)]. Este relatório aponta já com pertinência para as distorções do sistema de estoques públicos vinculado à PGPM, mormente no que diz respeito à resultante dessas distorções em termos dos exagerados custos fiscais da política, medidos pelos seus *preços de remição*.

Desde a última avaliação procedida, muitas alterações ocorreram na chamada política agrícola e comercial brasileira, seja em razão de estrangimentos impostos pela crise fiscal, seja por causa de alterações de rumo acordadas interna e externamente.

Deve-se ressaltar, em especial, a reforma comercial e aduaneira que o país realizou entre 1989 e 1994, mesmo antes que se acordassem as regras de comércio internacional agrícola no GATT. Há ainda, concomitante a esse processo, as adaptações da política de comércio externo introduzidas pelos acordos do MERCOSUL.

Por um lado, as reformas comerciais externas acentuam o caráter liberal de comércio, afetando o sistema de intervenção da política de estoques públicos, enquanto a crise fiscal que perpassa todo o período realiza um desmonte parcial desse sistema.

Por outro lado, a pressão de setores ruralistas, exacerbados por ocasião dos freqüentes planos de estabilização, por alguma forma de proteção contra uma gama de riscos (risco financeiro, risco de preço e risco da produção), encontra na tradicional política de preços mínimos, associada à compra de excedentes, uma espécie de refúgio no qual são acumulados os problemas e dilemas da política agrícola, transformados em celeiros de alimentos em busca de uma política que os justifique.

Emerge, nesse contexto, a explicitação da segurança alimentar como uma política de Estado, assumida pelo governo Itamar Franco com a criação do CONSEA e do seu Programa de Combate à Fome e à Miséria, e a recolocação dessa política no governo atual pelo Programa Comunidade Solidária. Tais iniciativas irão de-

mandar novas exigências ao sistema de estoques públicos que precisam ser esclarecidas.

Do exposto, deprende-se que a análise que ora se procede tem o seu ponto de partida no sistema vigente em 1989, com alterações incorridas de forma contraditória durante o período 89/95. A resultante atual desse sistema apresenta, ao mesmo tempo, uma herança de questões mal resolvidas, como também novos problemas nos campos da *regulamentação*, do *financiamento* e da *gestão estatal*.¹

Esse relatório se propõe a esclarecer com didatismo a natureza dos problemas enfrentados, conceituar os custos fiscais, benefícios e beneficiários da política atual e finalmente sugerir algumas pistas para a reformulação do sistema.

2. ESTOQUES: *ACCOUNTABILITY* E FINANCIAMENTO PÚBLICO

Até meados de 1986, praticava-se um sistema de orçamento agrícola paralelo, vinculado ao chamado *Orçamento Monetário*, no qual as políticas agrícolas de caráter conjuntural (crédito, preços mínimos, PROAGRO, conta-trigo, estoques reguladores, PROASAL, etc.) eram regulamentadas por decisões do Conselho Monetário Nacional, tendo o Banco do Brasil, nesse contexto, um papel mais que executivo — uma vez que, controlando a *conta de movimento*,² cumpria funções mistas de banco de fomento e autoridade monetária. Isto por seu turno implicava um sistema de financiamento das contas agrícolas fortemente relacionado à expansão da liquidez numa economia inflacionária.

Em tal sistema, o governo fixava parâmetros econômico-financeiros da política agrícola (preços mínimos, taxas de juros, valores unitários de financiamento, etc.), e a demanda pelos recursos da política agrícola é que tecnicamente determinaria a oferta de fundos. Do ponto de vista pragmático, a sinalização poderia ser inversa, principalmente nas fases de contenção da política macroeconômica, quando se tentava pelo controle da base monetária inibir a demanda oriunda do segmento agropecuário.

¹ As questões relativas à gestão pública nos níveis decisório institucional e de gerência administrativa desse sistema não serão tratadas neste relatório.

² A *conta de movimento* era o mecanismo de expansão monetária na economia de que o Banco do Brasil dispunha autonomamente para expandir o crédito e o gasto público vinculados às políticas de fomento agrícola que administrava.

É bem conhecido o impacto restritivo do “ajuste” macroeconômico da primeira parte da década de 80 sobre o conjunto das políticas agrícolas e da PGPM — estoques em particular.³

Por outro lado, algo que não é praticado nesse sistema e tampouco é exigido dos governos de então é a contabilização transparente dos orçamentos públicos, nos quais se registrassem racionalmente as receitas e o dispêndio governamentais. Isto pode se depreender da própria forma como se financiava a política: um *funding-loan* permanentemente realimentado pela base monetária, pelo lado da receita; uma despesa pública prospectiva arriscadamente estimável por ocasião da fixação dos parâmetros da safra; e um conjunto de outras despesas implícitas em cada segmento normativo da política agrícola, sobre as quais não se detinha informações ou controle público.

Em tal sistemática orçamentária, não é possível controlar unitariamente os custos públicos contratuais dos estoques vinculados aos sistemas de garantia de preços. Na verdade não se colocava, como em grande parte não se coloca até hoje no Brasil, o *accountability* das políticas públicas como um objetivo de cidadania. A própria contabilidade pública e o controle sobre a qual exercem os tribunais de contas são um capítulo à parte, que de forma muita lenta e recente vem merecendo maior atenção da opinião pública, apesar de ser, freqüentemente, vista sob a ótica do escândalo público e não dos aspectos racionais e éticos do seu papel.

Com o fim da *conta de movimento* em 1986, a retirada das contas agrícolas do Orçamento Monetário no mesmo ano e sua conseqüente explicitação no Orçamento Geral da União (OGU), deu-se um passo para uma melhor visibilidade do gasto público e do seu financiamento setorial.⁴

Por seu turno, cria-se com a Portaria Interministerial nº 441/87 a sistemática de controle do gasto público em PGPM e estoques, vinculada a uma chamada *conta de suprimento*, cuja sistemática normativa irá permitir um grande avanço na mensuração dos custos públicos envolvidos no sistema. A nova sistemática pressupunha um novo arranjo institucional, no qual o gasto público anual é programado no OGU e liberado pela Secretaria do Tesouro ao Banco do Brasil. Este, como agente executivo do sistema, concede à CFP empréstimos para

³ Para uma análise da política agrícola no período ver Delgado (1985).

⁴ Este assunto é analisado com maior detalhe em Delgado (1986).

compra de estoques vinculados à PGPM, que passam a figurar como garantia real do financiamento.

De direito, a Portaria Interministerial nº 441/87 e a Portaria MF nº 363/88 que regulamentavam tal sistema estabelecem uma vinculação contábil entre o valor dos recursos repassados para todos os gastos na formação de estoques (PGPM) e o valor patrimonial desses estoques físicos que figuram como contrapartida e garantia desse gasto. Com base em tal princípio, se estabelece o critério do custo de remição do estoque em cada momento, que é a magnitude do saldo devedor dos empréstimos concedidos com recursos da *conta de suprimento*, ou seja, o valor atualizado de todos os gastos historicamente incorridos na formação do estoque, deduzidas as receitas de venda apuradas até aquela data. A apuração dos saldos devedores parciais divididos pelas quantidades de estoque de cada produto permite que se disponha da informação sobre o custo unitário de remição do estoque e, principalmente, que se acompanhe a sua dinâmica de crescimento, *vis-à-vis* a política dos preços de venda, detectando-se em cada momento os desvios de uma e de outras estruturas e as subvenções orçamentárias explícitas que estão suportando o funcionamento do sistema.⁵

Do ponto de vista da contabilidade pública, outro grande avanço ocorrido nesse período foi a publicação mensal dos *preços de remição* dos estoques sob gestão conjunta do Banco do Brasil e da CFP. A produção e a publicidade dessa informação permitem que se disponha de uma variável-síntese, relevante para o monitoramento dos aspectos fiscais e gerenciais do sistema.⁶

A partir de 29 de julho de 1992, com a edição da Resolução nº 1 944 do BACEN, uma nova regulamentação passa a vigorar para disciplinar a utilização dos recursos orçamentários no financiamento da formação de estoques públicos. As mudanças, conquanto mantenham a sistemática anterior da *conta de suprimento*, involvem no campo da transparência e mensuração dos custos fiscais desses estoques. Extingue-se a contabilidade do preço de remição dos estoques e, como consequência, o Banco do Brasil e a CONAB

⁵ Nesse sistema, a venda de uma unidade de estoque aquém do seu custo de remição deve ser complementada por uma subvenção orçamentária de magnitude diferencial.

⁶ Diversos atos normativos posteriores (Portarias MF nº 94/88, 363/88, 223/88, 185/89) alteraram aspectos secundários da sistemática financeira, mas mantiveram no essencial os critérios de financiamento e contabilização aqui descritos.

deixam de acompanhar e publicar os dados mensais individualizados. Cria-se em paralelo um novo critério — o do *preço de valorização do estoque*, que é posteriormente regulamentado pela Secretaria do Tesouro (Portaria Interdepartamental nº 550/92), que passa a arbitrar a liberação do penhor mercantil com base no preço mínimo acrescido de 5%, ou do próprio preço de liberação de estoque (PLE) quando o primeiro não existe.

As diferenças a mais que necessariamente teriam que ocorrer entre um tal conceito e o custo de remição dos estoques ficam diluídas em várias contas separadas e contabilizadas *ex-post*: 1) subvenções econômicas previstas no Orçamento de Crédito; 2) perda em armazenagem sujeitas a um regime de cobrança especial; 3) outros recursos que venham a ser posteriormente definidos para cobrir as “eventuais diferenças a maior verificadas entre os saldos devedores dos financiamentos e o valor das garantias ...” (Resolução nº 1 944/92, artigo 1º, item VII-b), ou simplesmente um abatimento *ex-post* do Orçamento das Operações de Crédito (OOC).

Do ponto de vista do conhecimento e controle público do gasto, retroage-se a uma situação parecida à que se vivera na época do Orçamento Monetário. Entretanto, mantém-se contraditoriamente na Resolução nº 1 944/92 o princípio do custo de remição, quando se afirma, em seu artigo 1º, item VII-b, a compulsoriedade de complementar as diferenças entre o saldo devedor do empréstimo e o valor das garantias, mediante consignação de subvenções orçamentárias.

2.1. As Regras do Orçamento O atual orçamento público do sistema de estoques agrícolas vinculados à PGPM origina-se da transferência contábil e patrimonial, em 1987 (Decreto nº 94 444 de 12/6/87), dos fundos e programas de crédito do Banco Central para a Secretaria do Tesouro, recém-criada. A partir de então, institucionalizou-se um Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, cujos principais fluxos do subsistema de estoques — PGPM — são respectivamente: *receitas* — a) retorno das operações pretéritas; b) venda de produtos adquiridos; c) subsídios diretos ou indiretos concedidos às operações correntes de liquidação de EGFS e/ou venda de estoques; e *despesas* — a) desembolsos para concessão de empréstimos (EGF); b) recursos para aquisição de produtos agropecuários (AGF); c) comissões, taxas, armazenamento, remoção e outros gastos não-reembolsáveis; d) pagamento do principal e

dos encargos financeiros a recursos internos e externos que financiam as operações.⁷

As fontes de ingresso desse fundo são claramente desproporcionais do ponto de vista da sua auto-alimentação, haja vista a condição de que “nenhuma operação com recursos do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito poderá ser realizada a custos inferiores aos de alocação dos títulos públicos federais, salvo se o respectivo subsídio estiver previsto no mesmo Orçamento” (Decreto nº 94 442/87, artigo 3º, *caput.*).

De fato, o Orçamento de Crédito deixou de cumprir a sistemática de alimentação do fundo por falta de subvenção orçamentária ou ainda pela impossibilidade de venda dos estoques pelos seus custos de remição, fortemente inflados pelos encargos financeiros. Isto na prática levou a uma redução significativa desse fundo de estoques, chegando quase à sua liquidação no período 90/92, quando se desmobilizou liquidamente a base dos estoques da PGPM e da *conta-trigo*, sem entrada de subvenções compensatórias.⁸

A partir de 1992, a política de preços mínimos passa a operar com recursos predominantes para EGFS — prorrogáveis, na perspectiva de que se os liquidaria com subvenções específicas (prêmios de liquidação). Estes, por nunca terem sido consignados orçamentariamente em nível suficiente, geraram uma acumulação de dívida pública do Tesouro junto ao Banco do Brasil que até hoje está pendente de equacionamento.⁹

Por outro lado, as sucessivas vinculações do preço mínimo ao princípio do contrato *equivalente em produto* que vigora durante as safras 92/93 e 93/94, sob condições parciais, e para a safra 94/95, sob condições explícitas, introduzem a possibilidade de formação de um excedente estrutural de oferta ligado à PGPM, sem qualquer respaldo no lado do financiamento público.

A seqüência lógica dessa situação para o orçamento do subsistema de estoques — PGPM é requerer crescentes subvenções orça-

⁷ A estrutura do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito na forma acima descrita está regulamentada pelo Decreto nº 94 442, de 12 de julho de 1987, com várias modificações formais posteriores que, no entanto, mantêm no essencial o modelo descrito.

⁸ Para uma análise orçamentária do período ver Gasques e Villa Verde (1995, p. 13-14).

⁹ Até 31/7/95, o saldo de operações EGF com dívida vencida era de 1 916,41 milhões de reais, e o valor da dívida vincenda também de EGFS era de 1 870,96 milhões de reais.

mentárias para complementação de recursos, seguindo uma dinâmica de crescimento que não é saciável pelo perfil de crescimento de arrecadação do próprio fundo.

Depreende-se, do exposto, que não há como manter esse sistema em condições razoáveis de financiamento, sem que se observe alternativa ou, cumulativamente, uma apreciável redução dos seus custos unitários ou uma suplementação com recursos oriundos de novas fontes de contribuição.

2.2 Leilões de Prêmios à Liquidação dos EGFS como Sucedâneos à

As regras orçamentárias e de política comercial que regem o sistema de estoques e da política agrícola passam a contar, a partir de maio de 1992 (Lei nº 8 427 de 27/5/92), com um importante regulamento de flexibilização desse sistema que, em última instância, permite a substituição do mecanismo de formação de estoques públicos pela subvenção explícita à liquidação dos contratos EGF.

Esse sistema, para funcionar a contento, pressupõe o planejamento orçamentário com aporte significativo de subvenções econômicas aos contratos de penhor mercantil (EGFS), vinculados à garantia de preços mínimos, de maneira a possibilitar sua eventual liquidação com subsídios fiscais, ao invés de sua automática transformação em estoques públicos (AGFS).

Por sua vez, a forma como se administra essas subvenções, assim como a preexistência de dotações orçamentárias suficientes, são condições imprescindíveis à sua funcionalidade. Na falta de quaisquer desses elementos, como de resto ocorreu entre maio de 1992 e maio de 1995, cria-se a situação absurda do envelhecimento de EGFS (especiais) legalmente inegociáveis e ainda por cima onerados por custos exorbitantes de carregamento no tempo.

Somente a partir de maio de 1995, a regulamentação dos leilões de prêmios à liquidação dos EGFS (Portaria Interministerial nº 216/95) irá executar plenamente o regime alternativo àquele previsto para o sistema de estoques públicos.

O regime de *leilões de prêmios* consiste na transformação de um sistema de garantia de preços agrícolas mediante compra de excedentes — que é o vigente para a formação de estoques — em um outro sistema baseado na garantia de preços (mínimos) mediante pagamentos diferenciais. Esse diferencial aqui se refere ao valor da

dívida sob penhor mercantil (EGF) e ao preço de mercado que o produto pode alcançar em leilões específicos para as praças onde se encontrem depositadas as *commodities*. Tais leilões oferecem aos ganhadores dos seus prêmios (subvenções fiscais) a contrapartida de liquidação do contrato EGF vencido ou a vencer, nos casos em que o valor da dívida é sempre maior que o valor de mercado da mercadoria apenhada.

Observe-se que esse sistema apresenta vantagens do ponto de vista da eficiência do gasto público na garantia de preços, mormente quando se pretende evitar custos excessivos de carregamento de estoques públicos originados de problemas estruturais de sua gestão. Mas alguns outros custos presentes no valor da dívida EGF passam automaticamente para o orçamento público (juros, custo implícito de transporte, etc.), e poderiam ser minimizados em função de alterações nas regras específicas dos contratos EGF— PGPM.

3. O SISTEMA DE PREÇOS PÚBLICOS DOS ESTOQUES, SEUS LIMITES E CONTRADIÇÕES

O sistema de preços públicos vigente, que regulamenta a formação e desmobilização de estoques públicos, estabelece como marcos referenciais o limite inferior — o preço de garantia ao produtor — e o limite superior — o preço de liberação de estoques.¹⁰ O PLE está definido como uma média histórica de preços no atacado (referidos a uma ou poucas praças determinadas), acrescida de uma margem de 15%, enquanto o preço de garantia, por ser preço ao produtor, vigora para inúmeras zonas produtoras.

Há explicitação normativa da diferença entre o PLE e a média de preços por atacado, atribuída à componente temporal diferenciadora — o custo sazonal de estocagem. Mas há também outro fator diferenciador relevante, atribuível aos preços de garantia, que é o custo de transporte entre as diferentes zonas em que se localizam a produção e a respectiva praça atacadista. Portanto, se não houver uniformização, por intermédio de ato normativo, do preço de garantia, com as conseqüências alocativas que tal medida suscita,

¹⁰ O preço de liberação de estoque (PLE), segundo a Portaria nº 182/94 que o redefine, é dado por uma “média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 (quarenta e oito) meses consecutivos, considerados até o penúltimo mês anterior ao de cálculo do PLE, admitindo-se a exclusão simétrica dos cinco maiores e menores preços da série”. A essa média móvel acrescenta-se 15% de margem para “contemplar o custo de estocagem até a entressafra”.

a tendência é de que se tenha um conjunto de preços de garantia com perfis decrescentes, partindo-se da base espacial atacadista para as zonas de produção mais distantes.

Deve-se, por outro lado, ressaltar que o sentido básico desse sistema de preços públicos é a idéia de estabilização regulada dos preços de produtor e de atacado para aqueles produtos estocáveis ligados à política de preços mínimos. Nesse contexto, a autoridade em estoques públicos passa a ter um papel de *coordenador do intercâmbio* e estabilizador de um subconjunto relevante de produtos da cesta básica.

Observe-se que a novidade e justificativa para a introdução do PLE, inicialmente denominado preço de intervenção,¹¹ explica-se pelo caráter incerto da ação governamental no mercado de estoques que caracterizara a política até então seguida pela antiga SEAP (Secretaria Especial de Abastecimento e Preços). Estando esta secretaria situada ora no Ministério da Fazenda, ora no Ministério do Planejamento, sua função política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daquele conjunto de preços ligados à cesta básica. Neste sentido, a intervenção da SEAP na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindustriais, exportadores, etc. Estes obtinham melhores preços e prazos oficiais sob compromisso de “acordos de cavalheiros”, tendo em vista reduzir o impacto inflacionário dos produtos básicos. Tais intervenções, pelo seu caráter não regular, introduziam incerteza crescente no mercado de estoques, contribuindo para maior instabilidade dos preços nos mercados do produtor, ao mesmo tempo em que desestabilizavam intertemporalmente o mercado de atacado.

A intervenção regulada nesse mercado que o preço de intervenção inaugurou corresponde à introdução de um *coordenador de intercâmbio* no sistema, no sentido de autoridade que estabelece *ordem e liquidez* nos mercados em que opera.¹²

¹¹ O preço de intervenção no sistema de estoques públicos é introduzido em 1988, passando por várias alterações formais, sendo regulamentado pela Lei Agrícola (Lei nº 8 174 de 30/6/91) e Portaria Interministerial 657/91, que o especificou sob a designação de preço de liberação de estoque (PLE).

¹² Para uma fundamentação teórica do coordenador ou forjador de mercado em sistemas semelhantes ao que ora analisamos, ver Kregel (1978, p.66-77) e Davidson (1978a, b).

O sistema alcançaria seus objetivos de estabilização mantendo, respectivamente, os preços de produtor (PG) e atacado (PLE) no interior do intervalo PG— PLE (ver gráfico 1 na seção 3.1, p. 15). Para tal, a autoridade promoveria intervenções de formação e desmobilização de estoques toda vez que as condições de mercado pressionassem os preços das *commodities* respectivamente para baixo ou para cima dos limites inferior e superior estabelecidos.

Ora, esse sistema, para funcionar gerando tais benefícios (uma vez atingidos os seus objetivos), teria que incorrer em custos. Estes se originam em diversas fases do processo de intervenção, simultaneamente nos mercados de produtor e de atacado,¹³ e apresentam uma variável-síntese que é o custo unitário de remição dos estoques,¹⁴ que pode, sob determinadas condições, ser equivalente ao custo fiscal da política. Pode-se portanto eleger, como medida de eficiência máxima desse sistema, aquela em que os preços de comercialização (do estoque) sejam iguais ou menores que o custo de remição, enquanto que a perda de eficiência seria dada pela diferença positiva e relativamente elevada entre os valores das variáveis citadas (preço de remição e preço de comercialização de mercado).

Por outro lado, o critério de eficácia desse sistema assume os preços tendenciais de mercado como guias, excluídos os situados estatisticamente extremados, admitindo-se portanto a intervenção do *coordenador do intercâmbio* para monitorar as condições de mercado para as posições ou intervalos de estabilidade pré-admitidos como “normais” (PG — PLE).

Remotamente, esse sistema seria consistente com a idéia da estabilidade do poder de compra do salário em termos de alimentos. Isto porque não é explicitada a regra de convergência entre a política de preço dos alimentos e a política da determinação do salário-mínimo, por exemplo. Uma vez explicitada tal convergência, poder-se-ia medir, pela relação custo da cesta básica (alimentar) familiar e salário-mínimo, uma certa proporção ou intervalo de estabilidade que exprimisse um determinado parâmetro à política de segurança alimentar.

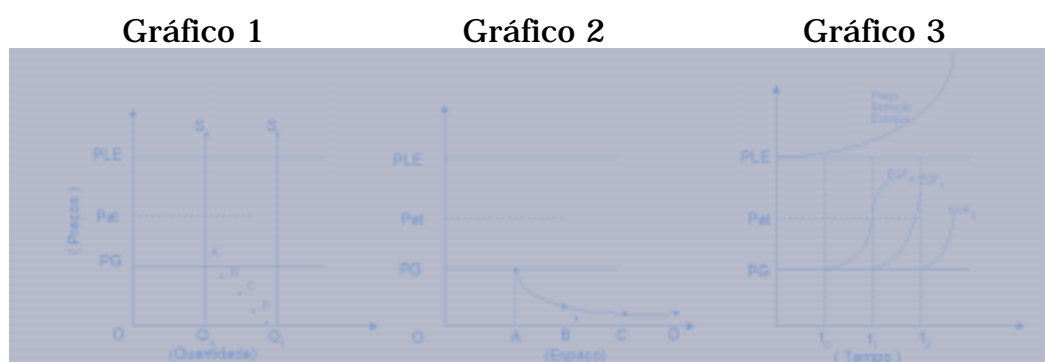
¹³ Para uma análise da formação dos preços públicos desse sistema em todas as fases dos processos de produção e comercialização em que ele opera, ver Delgado (1989, p.147-174).

¹⁴ O custo de remição do estoque somente será medida do custo fiscal se ao saldo devedor que ele representa não houver incidido ainda deduções por subvenções àquele estoque.

3.1. Uma Análise Gráfica do Sistema de Preços: Implicações Alocativas

Na seção precedente, discorremos sobre a estrutura de preços públicos forjada para o sistema de estoques, concluindo pela sua insuficiente formulação sob o enfoque de uma política de segurança alimentar. Convém agora que aprofundemos um pouco mais analiticamente a própria apresentação dessa estrutura de preços, revelando ao final, de maneira formal, as variáveis relevantes do sistema em diferentes dimensões.

Vamos iniciar pela abordagem gráfica do sistema de preços de estoques em três dimensões sucessivas: Preços x Quantidade; Preço x Espaço; Preço x Tempo.



O gráfico 1 nos mostra várias relações da oferta agrícola anual dada (S_t), e suas implicações relativas ao sistema de preços apresentado na situação: um preço de garantia uniforme (sem regionalização), um preço de atacado estável, que mantém proporcionalidade constante com o preço de garantia até o limite S_0 da produção. A partir desse limite, existe excesso de oferta $S_0 - S_t$ em razão do caráter declinante dos preços regionais dos produtores localizados em zonas mais longínquas. A existência de um preço de garantia constante leva à formação de estoque $S_0 - S_t$, nas zonas marginais de produção (B, C, D, etc.).

O gráfico 2 explicita as relações dos preços de produtor e de atacado no espaço regional, mostrando que, ao se distanciar dos centros atacadistas relevantes, a relação preço ao produtor — preço de atacado é decrescente, refletindo os custos unitários de transporte envolvidos.

O gráfico 3 descreve relações do preço de garantia e do PLE no tempo (t_0, t_1, t_2) das safras agrícolas, mostrando ao mesmo tempo o surgimento de variáveis derivadas desse sistema — os valores de

remição dos EGFS (anuais) e os preços de remição dos estoques já adquiridos. Essas duas variáveis derivadas estão forte e positivamente correlacionadas com o tempo e com as condições financeiras de carregamento de estoques. Em termos unitários, pode-se calcular várias relações diferenciais neste gráfico, mostrando como se explicitam as subvenções fiscais toda vez que na venda de estoque surgem as diferenças entre preços (ou valores de remição) e os valores de compra ou liquidação privada de contratos.

Observe-se que nesse sistema gráfico já é possível identificar com clareza algumas disfunções implícitas do sistema preexistente à abertura comercial, como, por exemplo, os preços de garantia (PG) não-regionalizados, a idade média dos estoques "alta", que se deduz no gráfico 3 pelo não-atingimento do PLE em três safras sucessivas ($PAT < PLE$), e os elevados custos financeiros implícitos, impondo uma inclinação muito forte à curva do custo de remição.

Mas há uma variável ausente e implícita nesse sistema: o preço de importação CIF compatível com o PLE. A possibilidade inversa, qual seja, a de um comércio externo completamente liberal, com o preço CIF podendo se situar por baixo do PLE, coloca situações de alta anomalia, como a que verificamos na conjuntura atual, e, principalmente, rompe com a premissa de coordenação de intercâmbio, simultaneamente em dois mercados, que é a pretensão do sistema de intervenção do sistema PGPM — PLE.

4. ABERTURA COMERCIAL E REGULAÇÃO DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS

O sistema de estabilização de preços que descrevemos no tópico anterior está submetido a duas pressões simultâneas de políticas públicas paralelas, que afetam profundamente suas possibilidades de eficiência e da própria eficácia estabilizadora.

Assim, do ponto de vista da eficiência do sistema, temos razões consistentes para afirmar que os níveis históricos recentes e atuais dos custos de remição tornam inviável o seu funcionamento.¹⁵

¹⁵ Os preços de remição dos EGFS do milho de diversas safras são listados na tabela 2 (apresentada no capítulo 6, p. 24) e se revelam fortemente mais altos que os preços de mercado, onerados que são por custos comerciais e financeiros muito elevados. Por sua vez, os preços de remição dos AGFS não são mais calculados pelo BB e CONAB. Contudo, havendo saldos devedores a quitar na conta de estoques, isto significa presença indireta de subvenção na venda de estoques.

A segunda pressão relevante que questiona o sistema vigente é a política de abertura comercial, por um lado, e da integração regional ao MERCOSUL, por outro, que se operam na atualidade sem salvaguardas ou formas de integração com o sistema nacional de coordenação de intercâmbio (PGPM — estoques).

Há na realidade uma outra concepção da política comercial (a abertura comercial) que é tecnicamente inconsistente com o sistema de preços públicos que descrevemos na seção anterior. Na verdade, não é possível a coexistência dos dois sistemas sem mediações que os compatibilizem.

A coordenação do mercado interno de *commodities* requer a utilização de uma tarifa externa móvel que equalize o preço da liberação de estoque e o preço de importação CIF. Do contrário os preços de importação tornam-se a variável-chave do novo sistema e o PLE fica não somente inócuo, mas contraditório com as noções de eficiência e eficácia do sistema de estabilização preexistente.

A coexistência da política de preços mínimos ligada ao contrato equivalente-produto, simultânea às regras vigentes de estoques públicos e da abertura comercial (com redução da tarifa externa comum para a maioria dos produtos agrícolas para algo em torno de 10% e da tarifa zero para MERCOSUL), gera a possibilidade da máxima ineficiência do sistema, além de um conjunto de distorções regionais na produção que convém explicitar didaticamente.

4.1 As Regras (ou a Desregulamentação) da Atual Política Comercial

Como já foi referido na seção 2.2, a adoção do regime de leilões de prêmio para liquidação de EGFS opta por um sistema alternativo de política comercial-agrícola que prescinde da formação dos estoques públicos, materializados sob a forma das *aquisições do governo federal*. Ao trilhar este caminho, reduzem-se em parte os problemas de rigidez e baixa eficiência do sistema anterior de intervenção no mercado interno, e limita-se o custo de carregamento por longo período desses mesmos estoques.

Por outro lado, o problema da coordenação de intercâmbio sob a égide desse novo instrumento (leilões de subvenções econômicas) requer de maneira essencial a combatibilização das regras do PLE com o preço CIF de internação das mercadorias importadas, como condição para detonação dos referidos leilões. Sem isto, corre-se claramente o risco da prática de política comercial que apresenta

explícitos custos fiscais, mas que aparentemente não produz nem persegue os benefícios da estabilização intertemporal desses mercados.

Esse risco de adoção de uma política comercial mais eficiente do ponto de vista do custo fiscal, porém ineficaz com respeito ao sistema de intervenção do PLE, está explicitamente posto no artigo 6º da Portaria Interministerial nº 216, de 13/4/95.

"Art. 6º — As operações de liquidação dos EGFs previstas nesta Portaria poderão ser realizadas a preços inferiores aos preços mínimos de garantia do governo, podendo para este fim deixar de ser observadas as condições previstas no Parágrafo 1º do Artigo 16 da Portaria Interministerial 182 de 25/8/94, quando o preço do produto for gravoso em relação ao mercado internacional e/ou quando o preço do produto importado internado no País estiver inferior ao preço mínimo nas principais praças de comercialização".

Traduzindo em linguagem mais simples, as exceções abertas por esta redação para a comercialização de estoques sob penhor (EGF) significam o virtual abandono do sistema de balizas de preços para os mercado de produtor e mercado atacadista estabelecidas na sistemática de preço mínimo — PLE. Com isto, erigem-se os preços circunstanciais do mercado externo como paradigmas da política comercial-agrícola. Além disso, ao se abandonar as regras orientadoras de procedimentos no mercado de estoques, converte-se mais ainda a ação governamental em fonte de instabilidade prospectiva. Isto na realidade corresponde a um procedimento de desregulamentação escamoteada, que significa recuo na idéia de coordenação de intercâmbio como pressuposto à estabilidade.

Ao valer essa concepção livre-cambista, sinaliza-se a ineficácia das regras para intervenção no mercado de estoques. Isto, certamente, conduz ao casuísmo e/ou ativismo sem coordenação intertemporal (entre safras agrícolas), fonte dos muitos problemas de instabilidade que historicamente evoluíram para o consenso da regulamentação desses mercados.

5. PROCESSO DECISÓRIO NO SISTEMA DE ESTOQUES

Os capítulos 2, 3 e 4 deste relatório focalizam os aspectos da regulamentação em vários escaninhos burocráticos: orçamento, controle contábil e patrimonial, fluxo financeiro e intervenção dos preços públicos nos mercados agrícolas. Tal processo regulador

evidencia, pela multiplicidade de funções e instituições estatais e privadas envolvidas, a presença de um sistema complexo. Este sistema requer processo de gestão técnica e política muito exigente em termos de arquitetura institucional.

A regulamentação, no nível do Poder Executivo, cobrindo da programação orçamentária à determinação dos preços públicos (preço mínimo, PLE, preço de remição de estoques, preço de importação CIF) sistemicamente alinhados, revela em primeira instância uma diluição de responsabilidades normativas e executivas, envolvendo quase uma dezena de organizações: Banco do Brasil (MF), CONAB (MARA), Secretaria Nacional de Política Econômica (MINIFAZ), Secretaria Nacional de Política Agrícola (MARA), Secretaria de Orçamento e Finanças (MPO), Conselho Nacional de Política Agrícola (MARA), Secretaria do Tesouro (MINIFAZ) e BACEN (MINIFAZ).

Além da multiplicidade de organizações, evidencia-se da análise normativa uma alta frequência da edição de atos regulamentares, com certa superposição de competências. Neste sentido, se cotejarmos a legislação básica sobre estoques até aqui analisada (ver Anexo II — Listagem de Atos Normativos), veremos que os sintomas da alta frequência e superposição institucional estarão ali presentes nas funções básicas desse sistema, durante o período 1988-1995:

- | | |
|--|--|
| a) regulamenta a execução orçamentária e financeira e a concessão de subvenções fiscais; | 7 Portarias do Min. da Fazenda
1 Resolução do Banco Central
1 Portaria da Secretaria do Tesouro
1 Portaria Interministerial
1 Portaria do Min. da Agricultura
2 Decretos Presidenciais
2 Leis Ordinárias |
| b) estabelece regras sobre preços públicos de intervenção no sistema de estoques (exceto do preço de remição); | 4 Portarias do Min. da Agricultura
3 Portarias Interministeriais
1 Portaria da Secretaria do Tesouro
1 Decreto Presidencial
3 Leis ordinárias |

- c) regulamenta o controle contábil e financeiro dos custos de remição (preços de remição dos estoques públicos). 5 Portarias do Min. da Fazenda
1 Resolução do BACEN

A lista de atos normativos intervenientes no sistema de estoques está incompleta, até porque na relação apresentada no Anexo II omitimos a regulamentação rotineira (fixação anual dos preços mínimos, por exemplo), a legislação pertinente ao sistema de comércio exterior, e os outros atos normativos gerais que, embora afetando o sistema, são objeto da política econômica e comercial geral e não propriamente do sistema em análise. Contudo, esta lista já é suficiente para nos esclarecer sobre a multiplicidade de instâncias normativas que geram regulamentação nesse sistema público.

Essa regulamentação dirige-se primordialmente aos principais executores da política: o Banco do Brasil e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Esta, por seu turno, executa poucas funções diretamente, mas as administra mediante contratação de terceiros — armazenagem, transporte, seguro, bolsas de *commodities*, bancos comerciais, etc. —, compondo uma estrutura de milhares de entidades privadas e governamentais operantes em todo o país.

Observe-se que as funções definidas anteriormente (regulamentação orçamentária, execução financeira, regras para preços públicos, controle público contábil e patrimonial) contêm nexos sistêmicos evidentes, mas de difícil assimilação numa estrutura de administração pública altamente departamentalizada.

A maior dificuldade organizacional do sistema consiste em lidar com os vários problemas de eficiência funcional ou de eficácia da política, quando o enfrentamento desses problemas requer forte interação sistêmica, seja em nível político, seja em nível administrativo. Este é claramente um problema de gestão de sistemas complexos, em que há persistência da fragmentação burocrática, regulamentação precária e contradição no processo decisório que envolve múltiplos atores. Em tais condições, ainda não se teria logrado forjar os critérios de racionalidade política e administrativa compatíveis com a construção de objetivos e a perseguição destes no agir coletivo do governo.

Para exemplificar didaticamente essa situação, elegeremos dois conjuntos de providências (operações) quantificáveis, que todos os protagonistas do sistema aceitariam logicamente como relevantes

para: a) melhorar a eficiência do sistema; e b) aumentar o grau de eficácia do modelo de intervenção em estoques.

Considera-se, em primeiro lugar, uma relação funcional de eficiência entre determinada variável-síntese — o custo (fiscal) de remição dos estoques — e várias outras variáveis institucionais que dependem de providências (operações) de vários atores da política econômica e comercial. Neste sentido, podem-se sintetizar condições de eficiência ou eficácia, associadas a distintas providências de políticas públicas, como sejam:

1. Condição da eficiência:
 - redução da idade média dos estoques;
 - redução do índice de perdas;
 - redução de taxa de juros dos EGFs;
 - redução da distância da rede armazenadoras às praças atacadistas;
 - desuniformização dos preços mínimos, etc.
 2. Condição de eficácia da política:
 - adoção de tarifa externa comum e/ou tarifa de equalização, tal que: $PLE \leq \text{preço importação CIF}$.
- \Rightarrow dado $CR > \alpha PLE / [1 \leq \alpha \leq 1,3]$
 \Rightarrow preço mínimo \leq preço de mercado $\leq PLE$

Com se pode apreender do exercício hipotético enunciado, as providências necessárias para a melhoria das condições de eficiência e eficácia listadas dependem de acordo político entre ministros de Estado e demais protagonistas do setor agrícola representados ou não pelo Conselho Nacional de Política Agrícola. Por sua vez, a gestão pública responsável pela adoção dessas providências escolhidas, ou de quaisquer outras, requer articulação interdepartamental permanente dos vários organismos envolvidos. Mas a forma atual de articulação desses organismos, seus raios de competência, organização, informação e responsabilidade não se prestam a atender a metas de eficiência e eficácia controláveis.

O exercício da escolha de prioridade e sua simultânea administração nas condições críticas que vimos observando ao longo do

período analisado escapam aos objetivos deste trabalho. Limitamo-nos a enunciar a questão em razão da pertinência aos objetivos da avaliação do sistema, sugerindo ulteriores desenvolvimentos de pesquisa sobre eficiência da gestão pública em estoques.

6. ASPECTOS CONJUNTURAIS DA POLÍTICA COMERCIAL-AGRÍCOLA

A recepção da safra agrícola 1994/95 e a política agrícola para a safra 1995/96 têm sido feitas sob o influxo de pressões contraditórias: liberalizar e desregular mercados agrícolas, por um lado, e exercitar mais fortemente o poder de intervenção, por outro. No âmbito da política comercial-agrícola, essa contradição se expressa pela reativação dos fluxos de comércio exterior agrícola, principalmente na zona do MERCOSUL, enquanto que o grau de intervenção se expressa pela exacerbada formação de estoques vinculados ao contrato de equivalente-produto.

A safra 1994/95 é afetada, por seu turno, por um conjunto de condições macroeconômicas adversas criadas pela introdução do real, principalmente por um alinhamento de *câmbio* sobrevalorizado, *juros* internos em média cinco a sete vezes mais altos que no exterior e *redução tarifária* geral a partir de 1º de janeiro de 1995. Estas medidas regulatórias, combinadas com o desenho da política agrícola estabelecida em meados de 1994, produziram vários resultados adversos. Neste sentido ocorre aumento do endividamento inadimplente e a redução geral dos preços relativos da agricultura, com conseqüente queda no nível de renda.

As implicações específicas que afetam o sistema de intervenção que estamos analisando também se fazem sentir fortemente, com um apreciável impacto, na formação de estoques semipúblicos (EGFs especiais). Isto ocorre mesmo sem que aumentem significativamente as aquisições do governo federal, visto que a maior parte dos estoques em mãos do governo é assim repassada por conta de conjuntura adversa, da qual alguns se defendem com os seus contratos de financiamento ancorados na modalidade *equivalente-produto*.

Os dados de posição de estoques em diferentes datas de 1994 e 1995 (ver tabela 1) evidenciam indiretamente essa informação. Como se observa na tabela 1, as posições de estoques sob penhor (EGF) em 22/11/94 e 19/9/95 mais do que duplicam, passando de 8,3 milhões para 16,7 milhões de toneladas. Enquanto isso, a po-

sição de estoques AGFs é ligeiramente cadente (oscila de 4,1 a 3,6 milhões de toneladas), refletindo um movimento pequeno de novas aquisições (1,5 milhão de toneladas de janeiro a julho), mais que compensada pelas vendas e perdas de estoques no período.

TABELA 1
Posição de Estoques Públicos de Alimentos

Produtos	(Em mil t)*				
	Estoques sob Penhor (EGF)		Aquisição do Governo Federal (AGF)		EGF + AGF
	22/11/94	19/9/95	31/10/94	31/8/95	19/9/95
Arroz	2 179,1	3 313,1	1 381,6	1 881,3	5 194,3
Milho	4 168,8	9 525,8	1 949,4	1 320,0	10 845,8
Feijão	3,4	28,8	6,3	85,3	136,4
Trigo	669,8	229,9	733,4	277,9	507,8
Soja	666,0	2 408,1	--	--	2 408,1
Farinha de Mandioca	193,3	267,1	6,3	3,8	270,8
Total Alimentos	7 880,4	15 794,1	4 079,0	3 568,3	19 363,2
Total Geral	8 346,5	16 663,3	4 126,7	3 641,3	20 304,6

Fonte: Boletim de Informações Gerenciais, Diretoria de Crédito Rural do Banco do Brasil (relatórios de vários meses de 1994 e 1995).

Obs.: *No período de janeiro a agosto de 1995, houve venda de estoques EGF, com concessão de prêmio à quitação da dívida, no montante de 2,58 milhões de toneladas de trigo, soja, arroz e milho.

O que a posição de estoques não revela diretamente, mas que efetivamente ocorreu, é a passagem direta de estoques sob penhor (EGF) para a responsabilidade do governo, em razão da vigência dos contratos de *equivalente-produto*. Estes, pactuados sob condições de variação da Taxa de Referencial — TR — acrescida de juros do crédito rural, dificilmente poderiam ter outra destinação, ainda mais sob as condições adversas de queda induzida dos preços

agrícolas. Uma parte apreciável desses estoques, principalmente de soja e trigo, tem sido devolvida rapidamente ao mercado, mediante a concessão dos prêmios à liquidação da dívida EGF.

Por outro lado, a estrutura de preços públicos que rege o sistema de estoques (preço mínimo, PLE, preço de remição e preço de importação CIF) revela-se desarticulada nesta safra, em razão dos problemas conjunturais da safra e das contradições regulamentadoras a que fizemos referência na seção 4.1.

Na tabela 2, observa-se uma situação pontual numa data (23/5/95) para um produto determinado — o milho. Mas esta é uma situação típica da conjuntura agrícola: preços aos produtores sistematicamente abaixo dos preços de garantia, evidenciando uma condição regulamentar para a formação de estoques, ao mesmo tempo em que, no outro extremo (última coluna), os valores de remição dos EGFS situam-se acima dos preços mínimos, evidenciando impactos fiscais de subvenção (prêmios de liquidação). Por sua vez, o preço de importação CIF, abaixo do PLE, sinaliza para importações regionais (efetivamente ocorridas), ainda que se esteja no mesmo instante formando estoques em outra região (Centro-Oeste), sob condições fiscais onerosas.

Por sua vez, a estrutura de preços por atacado nas praças listadas na tabela 2 revela, em geral, valores abaixo do PLE nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, enquanto que nas praças do Norte e Nordeste a situação se inverte. A referência — São Paulo para o PLE — e o fato de praticamente inexistirem estoques governamentais no Norte e Nordeste do país revelam o caráter precário, sob o enfoque nacional, do sistema de intervenção em análise.

Finalmente, a estrutura básica do Orçamento das Operações de Crédito para o subsistema preços mínimos — formação de estoques evidencia, em 1995 e na programação para 1996, a elevação real da despesa compatível com o aumento no volume físico dos estoques financiados ou adquiridos.¹⁶ Contudo, as "equalizações" de EGF e AGFS chegam a representar mais da metade da despesa total programada, evidenciando o peso expressivo das subvenções na liquidação dos EGFS ou dos aportes compensatórios relativamente aos custos de remição dos AGFS.

¹⁶A inversão em estoques públicos no período 1990/92 chegou a ser negativa em razão da desmobilização dos estoques e desativação parcial da política no período. Para uma análise dos fluxos orçamentários do período 1988/92, ver Gasques e Villa Verde (1995).

Mais explicitamente em 1996, a programação de gastos de 2,6 bilhões de reais no sistema (EGF + AGF) destina 1,3 bilhão para equalizações e amortização da dívida da CONAB e 1,31 bilhão de reais para todo o fluxo novo de aquisições e empréstimos (inversões financeiras).

TABELA 2

Estrutura de Preços Agrícolas (Em 23/5/95) — (Milho em Grão)
Preço Mínimo Básico — 6,32 PLE — 7,93 Preço
CIF — Recife: 5,86

Localidades	Preço ao Produtor p/Saca 60 kg	Frete até Centro Atacadista		Preço de Atacado		Preço de Varejo		Preço de Remição	
								Safra	RS
Paraná								92/93	9,52
Apucarana	5,20	Cascavel/Chapecó	1,34	Curitiba	6,10	Curitiba	7,6	92/94	9,42
Cascavel	5,40	Cascavel/Porto Alegre	1,80	Apucarana	6,20			94/95	7,38
Maringá	5,20	Ponta Grossa/São Paulo	1,44						
Ponta Grossa	5,20								
Campo Mourão	5,20								
Umuarama									
Goiás									
Itumbiara	4,60	Itumbiara	2,0					92/93	15,70
		Rio de Janeiro (RJ)							
Rio Verde	4,50	Rio Verde-São Paulo (SP)	1,92	Goiânia	5,20	Goiânia	8,00	93/94	10,64
Ceres	5,10	Rio Verde/Apucarana	1,98					94/95	7,43
Mineiros	4,00	Rio Verde/Recife	5,70						
Goiatuba	4,90	Ceres/Rio de Janeiro (RJ)	3,12						
		Goiatuba/São Paulo(SP)	1,60						
Rio Grande do Sul									
Erechim	5,80	Erechim/Porto Alegre	0,72	Porto Alegre	6,8	P. Alegre	9,0	93/94	9,60
Marau	5,30			Montenegro	5,2	Montenegro	7,50		
Montenegro	5,20								
Santa Catarina									
Chapecó	5,70	Chapecó/São Paulo	2,20	Chapecó-SC	6,60			93/94	9,69
S. Miguel d'Oeste	5,60	Chapecó/Porto de Itajaí	1,20	S. Miguel d'Oeste	6,66	Florianópolis	10,5	94/95	
Xanxerere	5,80	Chapecó/Porto de Paranaguá	1,20						
Campos Novos	6,0								
Mato Grosso									
Alto Araguaia	4,50	Alto Araguaia/ Uberlândia	1,32					92/93	11,94
Tangará da Serra	3,80	Rondonópolis/ Vitória (ES)	3,0	Cuiabá -MT	4,50	Cuiabá	5,50	93/94	9,72
Primavera do Leste	4,50							94/95	6,60
Rondonópolis	5,0								
Sorriso	5,0	Sorriso/Cuiabá	1,20						
Minas Gerais									
Patos de Minas	4,50	Porto de Minas/Belo Horizonte	1,0	Belo Horizonte	9,0	Belo Horizonte	9,48	93/93	8,46
Passos	6,0	Passos/Belo Horizonte	1,20					94/94	7,20
Unai	5,30	Unai/Belo Horizonte	1,30						

São Paulo (SP)	--			São Paulo	6,6	São Paulo	12,0		
Rio de Janeiro (R.J)	--			Rio de Janeiro	8,5	Rio Janeiro	20,4		
Pernambuco	--			Recife	12,5	Recife	18,0		
Rondônia									
Pimenta Bueno	5,00	Pimenta Bueno/ Porto Velho	1,40					93/94	9,40
Ouro Preto d'Oeste	5,20	Ouro Preto d'Oeste/ Mauaus	4,20	Porto Velho-RO	12,0	Porto Velho	15,0		
Vilhena	5,00	Vilhena /Porto Velho	1,50						
Ji-Paraná	5,00								
Rolim de Moura	5,00								
M. Grosso do Sul									
Chapadas do Sul	4,50	Chapadas do Sul/ São Paulo	2,0	C.Grande-MS	7,0	C.Grande	8,40	93/94	9,60
Mocarau	4,50	Mocarau/Campo Grande	0,34					94/95	6,88
São Gabriel d'Oeste	5,10								

Fonte: Banco do Brasil — DIRUR — DEAPE/COMAG.

Observe-se que os dados orçamentários da tabela 3, conquanto sejam programações *ex-ante*, estão sujeitos a mudanças importantes no correr de cada exercício fiscal. Mas o que importa reter dos valores apresentados é a aparente recuperação do gasto federal nesse programa e a sua orientação mais geral no sentido de promover uma substituição gradual da forma de garantia de preços. Muda-se da garantia mediante compra de excedentes para a modalidade mais ágil de garantia mediante subvenção financeira, sem compra de estoque. Isto de fato já fora regulamentado desde 1992 (Lei nº 8 427 de 27/5/92), mas somente nos exercícios fiscais de 1995 e 1996 conta com os recursos apropriados para executar essa nova orientação de política comercial.¹⁷

TABELA 3
Recursos Orçamentários para o Subsistema PGPM-Estoques Públicos —
Lei Orçamentária 1995 e Proposta de 1996

Discriminação	Total Geral	Equalizações, Amortizações e Outros Custeios	(Em milhões de Reais)	
			Inversão Financeira	

¹⁷De janeiro até 30/8/95, haviam sido concedidos prêmios à liquidação de EGFS abrangendo 1 320 mil t de soja, 1 134 mil t de trigo, 111 mil t de arroz e 3,4 mil t de milho (ver Boletim de Informações Gerenciais — Banco do Brasil — DIRUR — agosto de 1995).

EGF — 95	1 263,6	471,4	792,2
AGF — 95	1 425,6	369,6	1 056,0
Recursos Amortização da Dívida — CONAB — 95	—	—	—
Total — 1995	2 689,2	840,9	1 848,2
EGF — 96	1 307,2	612,9	694,5
AGF — 96	991,6	370,6	621,0
Recursos Amortização da Dívida — CONAB — 96	331,8	331,8	—
Total — 1996	2 630,9	1 314,3	1 315,5

7. PISTAS PARA UMA REFORMA DA POLÍTICA COMERCIAL AGRÍCOLA

O princípio da coordenação de intercâmbio dos mercados de *commodities* agrícolas no nível de produtor e de atacado, tendo em vista atingir objetivos de estabilização, é fundamentalmente correto. Por seu turno, a completa desregulação e liberalização comercial desses mercados produz alta instabilidade intertemporal, aumenta os riscos do segmento produtivo e introduz incerteza crescente na formação dos preços dos produtos da cesta básica, propagando para a taxa de salário os efeitos da instabilidade no mercado de estoques.

Deve-se ainda alertar para o fato de que o sentido da política de abertura comercial, sem maiores salvaguardas, conduz à tendência anárquica da produção e comércio, pelo aumento do grau de incerteza que se imiscui no cálculo atual e prospectivo dos agentes do mercado.

Por outro lado, o modelo de coordenação atualmente vigente carece de mudanças profundas em sua estruturação, tendo em vista sua adequação à própria estabilidade macroeconômica, por um lado, e aos requerimentos da segurança alimentar da população mais pobre, por outro.

A coordenação de intercâmbio não precisa necessariamente manipular estoques físicos, colocando-os ou retirando-os do mercado para exercer o papel de provisão de ordem e liquidez dos mercados, ou seja, sua estabilização. Pois a “função do forjador de mercado é a provisão de ordem ao longo do tempo no preço monetário do bem negociado, contrarestando as flutuações aleatórias do

mercado mediante a utilização de estoques consideráveis do bem em questão e de dinheiro ou outros ativos líquidos” [Davidson (1978b)].

Deve-se atentar para o fato de que a garantia de preços ao produtor, um elemento básico para o balizamento de preços estabelecido pelo *forjador* de mercado, não precisa necessariamente ocorrer sob condição de *compra de excedentes*, podendo-se praticar adaptações ao estilo dos *pagamentos de deficiência*, como de resto é a concepção em vigor do sistema de *prêmios de liquidação* dos EGFS.¹⁸

Por outro lado, mesmo nesta situação, há custos estruturais elevados, incorporados aos *prêmios de liquidação*, haja vista que os leilões de mercado incorporam os custos de transportes e os elevados encargos financeiros que se agregam aos saldos devedores dos EGFS como custos fiscais subvencionáveis no valor dos referidos prêmios.

Por seu turno, o balizamento dos preços de atacado segundo um referencial determinado — o PLE por exemplo — pode ser alcançado num sistema de comércio externo relativamente aberto, sem que se tenha que desmobilizar grandes quantidades de estoques.

Contudo, a reserva em estoques de alimentos não é prescindível porque o mundo está globalizado, como querem alguns arautos do livre-cambismo. As possibilidades de crise cambial, interrupções conflituosas de comércio, choques de oferta externa e outras tantas situações imprevisíveis continuam a impor riscos altamente danosos aos países que não se previnem para as incertezas da modernidade

Quaisquer das formas de regulação do intercâmbio na atualidade, seja aquela que utiliza mais as instituições de mercado, seja aquela que prioriza a intervenção física na compra e venda de *commodities*, apresentam custos fiscais explícitos. A questão que nos parece importante destacar é a distorção a ser evitada no sistema de preços, tendo em vista atingir o objetivo que se persegue.

Há distorções impostas pelas regras do sistema como, por exemplo, a uniformização do preço de garantia, ao invés da sua regionalização segundo o critério dos custos de transporte. Há ou-

¹⁸ O sistema em vigor consiste no leilão de diferenciais de preços de mercado e saldos devedores dos empréstimos, habilitando os ganhadores de tais prêmios a quitar dívidas sob penhor mercantil de produtos localizados em regiões determinadas.

tras distorções ligadas ao modelo de financiamento público do sistema que, ao impor custos financeiros equivalentes aos da dívida pública aos recursos aplicados, impõe um elevado custo financeiro aos saldos devedores dos EGFS. E isto tem por consequência uma crescente necessidade de drenagem de recursos fiscais para reproduzir o fundo de estoque.

Contudo, a mais grave das deficiências desse sistema é o caráter não transparente dos seus custos gerenciais e fiscais, algo que torna o controle público e a análise empírica praticamente impossíveis, a menos que se esteja no seu interior obtendo informação privilegiada.

Finalmente, deve-se fazer um questionamento sobre o sistema de coordenação de intercâmbio ora analisado, relativo aos objetivos da política de segurança alimentar, que desde a criação do CONSEA em maio de 1993, passando pelo atual Programa do Conselho da Comunidade Solidária, explicitam o combate à fome como objetivo de política pública.

Observe-se que, conceitualmente, o objetivo desse sistema não está diretamente vinculado à segurança alimentar, visto que o seu âmbito de regulação restringe-se aos mercados de produtor e atacado. Mas mesmo que os preços ao consumidor dos produtos da cesta básica resultassem indiretamente estabilizados, dois outros questionamentos surgiriam em relação aos objetivos de uma política de segurança alimentar: 1) que proporção do custo da alimentação familiar em relação ao salário-mínimo se estabilizaria com a política adotada; 2) se o custo da alimentação é maior ou igual à renda monetária familiar, temos definida a situação de indigência, em que claramente a política de coordenação de intercâmbio não é suficiente para garantir a segurança alimentar.

Segue-se, com base nessa análise, a constatação de que apenas para as classes de renda familiar média e alta o sistema de coordenação de intercâmbio poderia assegurar benefícios de segurança alimentar, desde que fosse eficaz para estabilizar os preços ao consumidor.

Por sua vez, para as populações de baixa renda monetária há que se adotar políticas explícitas de complementação de renda ou acesso aos alimentos básicos por fora das condições de mercado. Nesta segunda opção é que se inscreve a Lei nº 9 077/95, que

“autoriza o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria”.

Esta nova lei e as providências anteriores do CONSEA para a distribuição emergencial de alimentos no NE (1993) e Vale do Jequitinhonha (1994) estabelecem, para o sistema de estoques públicos, uma função de atendimento às demandas emergenciais ou endêmicas que tenham a ver com a política de combate à fome e à miséria. A dimensão desse atendimento e a forma de sua implementação estão ainda em processo de definição, não sendo objeto de avaliação desse relatório. Contudo, deve-se atentar para toda a análise precedente do sistema de estoques, que, carregando as distorções de financiamento, gestão e regulamentação indicadas nesse relatório, merecem providências saneadoras, sob pena de contaminar também, pela baixa eficiência, os programas assistenciais de segurança alimentar que venha a atender.

8. RESUMO E RECOMENDAÇÕES

Este relatório avalia a regulamentação dos preços públicos e o financiamento do sistema de estoques de alimentos ligado à política agrícola.

No decorrer da pesquisa, surgiram questões típicas de gestão do sistema que, embora sabidamente relevantes, não estavam no programa inicial de trabalho por falta de meios para executá-lo. Optamos por considerá-las naquilo que julgamos imprescindível à compreensão do sistema em sua atual estruturação e funcionamento.

Tratando-se de um texto de avaliação de política pública, inevitavelmente surgem questões conexas e externas ao sistema analisado, sugerindo-nos aprofundamentos em vários aspectos da regulação estatal das políticas públicas.

1) A primeira questão que abordamos — o *accountability* da política de estoques públicos — resalta problemas mais gerais dos nossos sistemas de orçamento, controle e administração financeira, revelando baixos graus de transparência, racionalidade e publicidade.

No período analisado — 1988 a 1995 — há avanços de racionalidade e publicidade das contas públicas, quando se modifica a sistemática anterior da *conta de movimento* no Orçamento Monetário para a abordagem da chamada *conta de suprimento* no Orça-

mento das Operações de Crédito. Essa mudança permite a contabilização e o controle dos custos unitários de remição dos estoques públicos, algo que infelizmente é abandonado na sistemática menos transparente adotada a partir de 1992 (Resolução BACEN nº 1 944 de 29/7/92).

2) Mudanças mais recentes na sistemática de financiamento dos estoques, priorizando sua absorção pelo mercado mediante subvenções específicas (prêmios à liquidação dos EGFS) avançam no sentido da maior eficiência do gasto e agilidade da política agrícola. Contudo, o funcionamento desse sistema carece de bases de financiamento de um fundo de estoques auto-alimentado ou, pelo menos, mais autônomo em relação aos recursos crescentemente competitivos do Orçamento das Operações de Crédito.

3) A regulamentação de um sistema alinhado de preços públicos é inaugurada a partir de 1987 com a introdução do *preço de intervenção*. Este conceito, que reflete preços "tendenciasais" de mercado acrescidos de pequena margem, funciona como mecanismo detonador à venda de estoques públicos. Por sua vez, os preços mínimos ao produtor, fixados como limite inferior, estabelecem as balizas inferiores por meio das quais a autoridade em estoques erige um sistema de estabilização de preço das *commodities*, regulado pela figura implícita do *coordenador de intercâmbio*.

4) Dois outros preços públicos relevantes se articulam implicitamente ao referido sistema: o custo unitário de remição dos estoques e o preço de importação CIF. O primeiro, como medida de custo fiscal da política, conhecido e publicado com base nas mudanças orçamentárias referidas anteriormente, permite que se detectem muito cedo os impactos deficitários desse sistema.

Por seu turno, o preço de importação CIF é uma variável pouco relevante no início, haja vista o grau relativamente alto de proteção não-tarifária de que gozava o mercado interno.

5) A abertura comercial e os acordos do MERCOSUL introduzem a variável preço de importação CIF como fator de desregulação do sistema de preços anteriormente alinhado (preço mínimo, preço de intervenção ou preço de liberação de estoques), enquanto que o custo de remição crescente revela desequilíbrios pelo lado fiscal.

6) A reação pela desmontagem do sistema de regulação do abastecimento ocorre em paralelo à crise fiscal e à liberalização da economia, atingindo seu ápice em 1992. Nesta safra, ocorre a reativa-

ção do programa de preços mínimos, associado ao contrato de financiamento rural baseado em *equivalente-produto*, cujos efeitos retardatários seriam alcançados mais adiante.

7) Nas safras 93/94 e 94/95, a associação de mecanismos de política setorial e macroeconômica converge para produzir uma inusitada acumulação de estoques públicos de cereais e grãos — cerca de 20,0 milhões de toneladas —, forçando o governo a agilizar no curto prazo a devolução de parte desse "excedente" ao mercado.

8) As operações de política comercial e agrícola que ora se produzem revelam compromissos e contradições com relação aos objetivos antagônicos que se persegue: aprofundar a liberalização de mercado ou reorganizar o sistema de intervenção para o mercado interno.

9) Se se admitir o compromisso, ou no mínimo a necessidade de uma transição entre as duas concepções, emergem relevantes algumas recomendações de política setorial, que se deduzem da própria lógica sistêmica do modelo de intervenção em estoques.

Nestes termos, devem ser consideradas as seguintes recomendações relativas à regulamentação de preços públicos:

a) ajuste da tarifa externa comum, adaptada à regra do preço de liberação de estoques;

b) necessidade de regionalização dos preços mínimos segundo o critério dos custos de transporte às praças atacadistas relevantes;

c) negociação no nível de MERCOSUL de regras de coordenação de intercâmbio de *commodities* tendentes a uma política comercial agrícola comum, ou adoção alternativa de salvaguardas que preservem o sistema interno;

d) desvinculação do preço de garantia ao produtor da compra de excedentes de safra, adaptando-se gradualmente o sistema às modalidades do tipo *target-price*, ou transitoriamente ao modelo dos *prêmios para liquidação de EGFS*.

10) Sob o enfoque da regulamentação para melhorar a eficiência do sistema de financiamento e de contabilidade pública, sugere-se:

a) aperfeiçoamento no sistema de subvenção à liquidação de EGFS, tornando-o compatível com a redução de custos de remição dos EGFS (custos financeiros, de transporte, etc.);

b) controle e publicação periódica de toda informação de natureza fiscal, financeira e comercial do sistema de estoques públicos, especialmente dos custos de remição dos EGFS e dos preços de remição de estoques;

c) reestruturação financeira do Fundo de Estoques, implícito no Orçamento das Operações de Crédito, com a necessária complementação de novos recursos e redução de sua taxa de juros. A ligação da tarifa de importação vinculada ao PLE, antes mencionada, e sua vinculação ao referido fundo é tecnicamente viável e não contrária às recomendações dos acordos do GATT.

11) Finalmente, a avaliação do sistema de estoques carece notoriamente de uma complementação nos aspectos de gestão administrativa e coordenação política, algo que somente de forma tangencial empreendemos neste texto. Essa tarefa, contudo, depende da convicção e adesão dos organismos gestores do sistema, não sendo viável sem essa participação.

Bibliografia

- DELGADO, Guilherme C. Política agrícola e financiamento público de agricultura — *Congresso Brasileiro de Eco e Sociologia Rural, XXIV* — LAVRAS, MG, 1986 (Anais...)
- DELGADO, Guilherme C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985* — São Paulo: ICONE-UNICAMP, 1985.
- DELGADO, Guilherme C. Política de preços mínimos: uma avaliação do sistema de garantia de preços da CFP. *In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas* — Brasília: IPLAN/IPEA, 1989.
- DELGADO, Guilherme C. *Mercados agrícolas, instabilidade e condições para uma nova regulação*. — Brasília: IPEA, 1991 (*Relatório Interno*, CPA nº 2/91)
- DAVIDSON, Paul. *Money and the real world*. 2 ed. — London: The Macmillan Press, 1978a.
- DAVIDSON, Paul. Por qué importa el dinero: lecciones de medio siglo de teoria monetaria. *In: Economía Póskeynesiana* (Selección de José A. Ocampo) — México: Fundo de Cultura Econômica, 1978b.
- GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. *Prioridades e orientação do gasto público em agricultura* — Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão nº 365)
- KREGEL, J.A. — Mercados e instituições como aspectos de um sistema de produção capitalista. *In: Economía Póskeynesiana* (Selección de José A. Ocampo) — México: Fundo de Cultura Econômica, 1978.

Legislação Consultada

- Resolução nº 1 944/92
Decreto nº 94 442/87
Portaria nº 182/94
-

Portaria Interministerial nº 216 de 13/4/95
Lei nº 9 077/95.

ANEXO I

LISTA DE SIGLAS

AGF — Aquisição do Governo Federal

BACEN — Banco Central do Brasil

BB — Banco do Brasil

CONSEA — Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CFP — Companhia de Financiamento de Produção (extinta em 1990 e fundida com a CONAB)

CONAB — Companhia Nacional de Abastecimento

CONAPA — Conselho Nacional de Política Agrícola

EGF — Empréstimos do Governo Federal

GATT — Acordo Geral de Tarifas e Comércio

MARA ou MA — Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária

MERCOSUL — Mercado Comum do Cone Sul

MINIFAZ ou MF — Ministério da Fazenda

MPO — Ministério do Planejamento e Orçamento

OOB — Orçamento das Operações de Crédito

OGU — Orçamento Geral da União

PG — Preço de Garantia ao Produtor (Preço Mínimo)

PGPM — Política de Garantia de Preços Mínimos

PLE — Preço de Liberação de Estoques

Preço de Importação CIF — Preço de importação com adição de custos comerciais, seguro e frete

PROAGRO — Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROASAL — Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro

ANEXO II**LEGISLAÇÃO BÁSICA SOBRE ESTOQUES PÚBLICOS
PERÍODO 1988 — 1995**

Ato Normativo	Data da Publicação	Ementa
Lei nº 9 077/1995	Junho de 1995	Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria.
Portaria Interministerial nº 216/95 (MARA)	Publicado no DOU 17/4/95, seção I, p. 5380/81	Regulamenta a concessão de prêmios à liquidação de EGFS.
Portaria Interministerial nº 224/94 (MARA)	DOU, seção I, 10/11/94	Estabelece deságios de preços para os estoques públicos com base nos critérios de localização e idade, para efeito de cumprimento do critério PLE.
Portaria Interministerial nº 182/94, Relatório do GT	DOU, 6/4/94	Estabelece as regras disciplinadoras de formação e liberação dos estoques e de intervenção no mercado de produtos agropecuários.
Portaria nº 75/94 (MARA)	DOU, seção I, 9/3/94	Designa servidores para compor GT instituído pela Portaria nº 428/93.
Portaria nº 428 (18/8/93) (MARA)	DOU, seção I, 20/8/93	Constitui GT objetivando a alteração de regulamentação do sistema de estoques públicos.
Portaria MA nº 243 de 20/3/92	DOU, seção I, 23/3/92	Administração dos recursos das Operações Oficiais de Crédito destinados ao setor rural.
Lei nº 8 427 de 27/5/92	Col. Leis da Rep. maio/92	Dispõe sobre a concessão de subvenções econômicas nas operações de crédito rural.
Resolução BACEN nº 1 944 de 29/7/92	DOU, seção I, p. 10251/52	Regulamenta a utilização de recursos orçamentários das Operações Oficiais de Crédito, destinadas ao financiamento da formação de estoques de produtos agropecuários.
Portaria MF nº 585 de 14/8/92	DOU, seção I, 18/8/92, p. 11219	Revoga a Portaria nº 196/91 e estabelece regulamentação específica sobre ressarcimento dos déficits mensais (preço remição — preço de venda de estoque) e regulamenta ressarcimento de perdas.
Portaria Interdepartamental nº 550 de 29/9/92 (D.Tesouro)	DOU, seção I, p. 13743/44	Estabelece critérios de valoração dos estoques públicos para efeito de cálculo das garantias dos financiamentos com recursos do OOC.
Portaria Interministerial		Estabelece regras disciplinadoras de

nº 657 de 21/6/91		formação e liberação de estoques públicos e da intervenção no mercado de produtos agropecuários.
Lei nº 8 171 de 17/1/1991 (Lei Agrícola)	Col. Leis Rep. Fed. Brasil jan/fev. 1991	Dispõe sobre a política agrícola.
Lei nº 8 174 de 30/6/91		Dispõe sobre os princípios da política agrícola.

(continua)

ANEXO II (Continuação)

Ato Normativo	Data Publicação	Ementa
Portaria MF nº 196 de 28/3/1991	DOU , seção I, 2/4/91, p. 5 932/33	Regulamenta a concessão de empréstimos ao amparo dos recursos consignados na Programação Especial de OOC do OGU, destinados ao financiamento das aquisições governamentais de produtos agropecuários e/ou para formação de estoques reguladores.
Portaria MA nº 57 de 15/2/92	DOU, seção I, 16/2/90	Estabelece regras para cálculo, atualização e aplicação do preço de intervenção para estoques públicos e regulamenta sobre importações.
Portaria MF nº 185 de 10/10/1989	DOU, seção I, 12/10/89, p. 18407	Estabelece tratamento a ser dispensado aos juros dos empréstimos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Portaria nº 200, de 17/3/89	DOU, 20/03/89, p. 4265/68	Regras para aplicação do preço de intervenção em estoques públicos.
Portaria MF nº 363, de 19/12/1988	DOU, 20/12/88, seção I p. 24806/7	Regulamenta a execução orçamentária e financeira dos empréstimos do Orçamentos das Operações Oficiais de Crédito à realização de AGF, ao amparo da PGPM.
Portaria MF nº 223 de 2/7/1988	DOU 3/6/88 , seção I, p. 10009	Altera Portaria nº 441/87 — limites de crédito.
Decreto nº 95 768 de 3/3/1988	DOU, 4/3/88	Fixa preços mínimos e estabelece regras para compra e venda de estoques e importação de produtos agrícolas.
Portaria MF nº 94 de 9/2/1988	DOU, seção I, 24/2/88, p. 3000	Altera regras orçamentárias das Portarias nºs 437, 438, 439 e 441, de 30/12/88.
Decreto nº 94 442 de 12 de junho de 1987	DOU, seção I, 13/2/1987	Estabelece procedimentos para a proposta orçamentária de 1988 (inclui normas do OOC e dá outras providências).
Portaria MF nº 441, de 30/12/1987	DOU, seção I, 31/12/87, p. 23050/51	Regulamenta a execução orçamentária e financeira dos empréstimos do OOC destinados à realização de AGFs ao amparo da PGPM.

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro da Associação Nacional dos Centros de Pós -Graduação em Economia — ANPEC e do Instituto Victus.

