

Marcos Paulo Silvério de Oliveira

**POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS –
INSTRUMENTOS DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES X
INSTRUMENTOS DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO.**

Brasília – DF

Março/2018

**POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS –
INSTRUMENTOS DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES X
INSTRUMENTOS DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Marcos Paulo Silvério de Oliveira

Orientador(a): Prof. Me. Rodrigo Fontenelle de
Araújo Miranda.

Brasília – DF
Nov/2017

**Política de Garantia de Preços Mínimos –
Instrumentos de Formação de Estoques x Instrumentos de Apoio à
Comercialização.**

Marcos Paulo Silvério de Oliveira
Companhia Nacional de Abastecimento

Palavras-chave: Política de Garantia de Preços Mínimos, instrumentos de formação de estoque, instrumentos de apoio à comercialização.

Resumo

O artigo proposto tem como objetivo quantificar a economia gerada pela criação e utilização dos instrumentos de apoio à comercialização no contexto da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Embora existam vários relatórios e trabalhos científicos que tenham explorado a cronologia e o desempenho destes instrumentos, nenhum buscou quantificar o montante da economia que o Governo Federal alcançou ao priorizá-los em detrimento aos instrumentos de formação de estoques durante o período de 2009 a 2016. Para tanto, foram levantadas as quantidades de produtos agrícolas e os valores das intervenções realizadas pela PGPM. Posteriormente, utilizou-se os dados referentes aos instrumentos de apoio à comercialização para estimar o valor necessário para adquirir e formar estoques, nas mesmas quantidades, pelo preço mínimo vigente à época. Por fim, utilizou-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para retirar o efeito da inflação.

1. Introdução

O Brasil é considerado um dos líderes do agronegócio mundial destacando-se como grande produtor e exportador de produtos agrícolas. Segundo as estatísticas de comércio exterior do agronegócio brasileiro, em 2016, o país exportou quase 85 bilhões de dólares desses produtos.

Parte desse sucesso se deveu à estruturação de políticas públicas destinadas ao setor agrícola, dentre as quais destaca-se a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) cujo objetivo é garantir renda mínima aos produtores e, dessa forma, garantir o abastecimento de alimentos no país.

Instituída no início da década de 40, os instrumentos tradicionais da PGPM eram baseados na formação e desmobilização dos estoques públicos. Segundo Delgado e Conceição (2005) até meados da década de 80, a PGPM centrou-se exclusivamente na formação de estoques públicos adquiridos pelo Preço Mínimo.

A partir da década de 90, com a abertura da economia, a PGPM passou por uma série de reformas cujo os objetivos foram a redução de custos com a formação e gestão de estoques públicos e a menor intervenção estatal nos mercados agrícolas.

O ápice dessas reformas se deu a partir de 1995, com a criação de novos instrumentos como, por exemplo, o Contrato de Opção de Venda (COV) e o Prêmio do Escoamento do Produto (PEP), considerado por Ramos (2009) como uma das principais inovações da política agrícola brasileira desde a instituição da PGPM, pois consolidou o caráter menos intervencionista e mais privado na comercialização agrícola.

Além do PEP, a partir de 2004 foram criados outros instrumentos de apoio à comercialização, a saber, Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO) e Contrato Privado de Opção de Venda (PROP).

Entre 2005 e 2008, houve a priorização destes novos instrumentos com o intuito de diminuir os custos do governo federal na formação e manutenção dos estoques públicos.

Dessa forma, o presente artigo tem por objetivo apresentar dados referentes à utilização destes instrumentos entre o período de 2009 a 2016 com vistas avaliar a economia gerada pela implementação dos instrumentos de apoio à comercialização (PEP, PEPRO e PROP).

2. Referencial Teórico.

2.1 Política de Garantia de Preços Mínimos – Breve histórico e Instrumentos Tradicionais.

A intervenção estatal nos mercados agrícolas têm longa data no Brasil. Segundo Carvalho e Silva (1993) já em 1918 era criado o comissariado de alimentação pública cuja finalidade era intervir e regular o mercado de bens de primeira necessidade no país.

Para Ramos (2009), a política agrícola brasileira apoia-se sobre dois pilares: o crédito e a garantia de renda aos produtores. O crédito compreende as modalidades de custeio, comercialização e investimento produtivo, enquanto que a garantia de renda corresponde a um conjunto de instrumentos destinados a apoiar os preços e permitir a formação de estoques estratégicos, sendo estes objetivos garantidos pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Segundo Bel Filho e Bacha (2005), a PGPM teve sua origem em 1943 e consiste em um mecanismo específico de política de rendas cujo objetivo é evitar grandes oscilações de preços dos principais produtos agrícolas, de modo a assegurar, ao produtor rural, uma renda mínima que garanta o abastecimento interno de alimentos.

Na PGPM, a garantia de renda ao produtor rural se dá pela definição de um preço mínimo por produto, para cada ano safra e por unidade de peso enquadrado dentro de um padrão oficial de classificação.

Conceitualmente, a PGPM, como uma política de suporte de preços, foi criada para eliminar o risco de preços na agricultura através da fixação anual, antes do plantio, de preços mínimos de garantia, para vigorarem após a colheita. A fixação desses preços antecipados serviria como parâmetro de orientação aos produtores nas alocações dos recursos, principalmente no tocante ao tipo de produto e às quantidades a serem produzida. (COELHO, 2001)

Conforme Delgado e Conceição (2005), a edição do Decreto-Lei 79/1966 reestruturou a Política de Preços Mínimos, que funcionou até o governo Fernando Henrique, baseada em uma lógica de intervenção passiva com formação de estoques públicos de alimentos aos preços mínimos. Os principais instrumentos utilizados no período foram a Aquisição do Governo Federal (AGF) ou o Empréstimo do Governo Federal (EGF).

A AGF¹ é o instrumento da PGPM pelo qual o Governo Federal adquire diretamente do produtor rural, agricultor familiar e/ou sua cooperativa os produtos constantes na pauta da política. É realizada quando o preço de mercado estiver abaixo do preço mínimo estabelecido para a safra vigente, condicionada ao repasse de recursos pelo Tesouro Nacional para a operacionalização das aquisições.

Já o EGF foi o instrumento da PGPM pelo qual o Governo Federal viabilizava recursos aos produtores rurais para financiar a estocagem dos produtos no período de safra (onde os preços geralmente são menores devido à grande quantidade de oferta do produto), podendo vendê-los na entressafra (quando os preços geralmente são maiores devido a menor oferta de produto),

De acordo com Coelho (2001) o EGF era oferecido em duas formas: sem opção de venda (EGF-SOV) e com opção de venda (EGF-COV). O primeiro funcionava como um empréstimo tradicional, onde o produtor estocaria o produto em nível de fazenda ou em outros armazéns. Já o segundo, por sua vez, permitia a venda do produto ao Governo pela sua transformação em AGF, caso os preços dos produtos até o final do período não fossem suficientes para cobrir os custos de carregamento.

Sobre os instrumentos tradicionais da PGPM, Bel Filho e Bacha (2005) complementam:

O AGF e EGF têm caráter abrangente e são oferecidos sem custos expressivos aos produtores, mas envolvem significativas despesas por parte do Tesouro Nacional. Esse aspecto associado e as crises fiscais vivenciadas pelo Estado brasileiro, na primeira metade da década de 1990, levaram à discussão de novos instrumentos de PGPM que tivessem maior seletividade e implicassem menores despesas por parte do Tesouro Nacional. (BEL FILHO E BACHA, 2005)

De fato, a partir da década de 90, o processo de abertura comercial do Brasil privilegiou a importação de *commodities* que impôs um padrão baixista aos preços, com efeitos negativos sobre a produção e o emprego rurais (DELGADO; CONCEIÇÃO, 2003). Nesse tocante, Bressan Filho (1998, apud CONCEIÇÃO, 2002) afirma que com a abertura da economia, as importações ocorreram mesmo com a existência de volumosos estoques públicos de alimentos, de modo que fica clara a inconsistência entre os velhos instrumentos da PGPM baseados na formação de estoques públicos, e a economia aberta (REZENDE, 2000).

¹ As informações referentes aos instrumentos foram baseadas em informações obtidas no site da Conab ou em cartilhas disponibilizadas pela Companhia.

Segundo Stefanelo (2005) o processo de liberação comercial que afetou o Brasil durante a década de 90 alterou a forma de intervenção do Estado na economia. Nesse contexto, várias agências estatais de comercialização, abastecimento e intervenção estatal nos mecanismos de preços, de garantia de preços mínimos e de armazenagem foram reformadas. Entre essas mudanças, destaca-se a fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem) em uma única empresa estatal, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que até hoje é a responsável pela execução da PGPM.

Ainda sobre esse processo, Ramos (2009) conclui:

Em suma, a reestruturação da economia brasileira implicou em mudanças consistentes na política agrícola. Os instrumentos de manutenção dos estoques públicos tornaram-se muito dispendiosos, inviabilizando a execução da PGPM no médio prazo, caso sua estrutura fosse mantida. Como consequência, as políticas de crédito e de preços mínimos passaram por reformulações, com o nível de apoio oficial ao setor agrícola sendo substancialmente reduzido, situando-se, hoje, entre os mais baixos do mundo. (RAMOS, 2009)

Tanto que, a partir do Plano Safra 1996-1997, o país consolida o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola, decidindo pela não realização de EGF-COV e o substituindo por um novo instrumento: O Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas (COV) que diferentemente dos instrumentos anteriores (AGF e EGF) não significava dispêndio imediato de recursos financeiros pelo Tesouro Nacional. (DELGADO; CONCEIÇÃO, 2005)

Além do Contrato de Opção de Venda (COV), a partir de 1996 foram criados outros instrumentos que tinham por objetivo reduzir custos e dotar a PGPM de uma maior flexibilidade diante de uma economia aberta à concorrência internacional. (CONCEIÇÃO, 2002)

2.2 Os novos Instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos.

O Contrato de Opção de Venda é um instrumento que garante, ao produtor, o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o Governo Federal, em uma data futura, a um preço previamente fixado. É um título emitido pela Conab, no qual o governo se compromete a comprar determinada quantidade pelo preço previamente fixado.

Para Bel Filho e Bacha (2005), o COV funciona como um seguro de preços, uma vez que o governo se compromete a comprar o produto, em data futura, caso os preços permaneçam

desfavoráveis. Para tal, o produtor paga um prêmio pela aquisição do título que é ofertado por meio de leilão público realizado pela Conab, cujo o arrematante é o agente disposto a pagar mais pelo prêmio.

De acordo com Ramos (2009) o instrumento facultou ao governo a transferência da responsabilidade e dos custos do carregamento do estoque no tempo ao adquirente do contrato.

Stefanelo (2005) afirma que do ponto de vista do governo, o COV representou uma evolução em relação a AGF ao postergar os dispêndios do Tesouro Nacional, uma vez que, em vez de se realizar a aquisição do produto na safra, quando a pressão de oferta é maior, o governo só realiza a aquisição em data futura, geralmente na entressafra, caso os preços não tenham se recuperado.

Ainda em 1996, era criado o Prêmio para o Escoamento do Produto (PEP), que é tido como uma das principais inovações da política agrícola e de abastecimento desde a instituição da PGPM (Ramos, 2009).

De acordo com cartilha disponibilizada pela Conab, o PEP é uma subvenção econômica concedida àqueles que se disponham em adquirir o produto indicado pelo Governo Federal, diretamente do produtor rural e/ou sua cooperativa, pelo valor do preço mínimo fixado, promovendo o seu escoamento ou destinação na forma definida no aviso específico.

Bel Filho e Bacha (2005) definem o PEP como um subsídio do Governo Federal para o escoamento do produto com excesso de oferta em uma região para outra região onde há escassez de oferta ou excesso de demanda desse produto. O valor do subsídio, que é objeto de disputa em leilão público, é calculado pela diferença entre o preço mínimo do produto em questão e o preço que seria pago pelo arrematante (agroindústria ou exportadora) ao produtor.

De acordo com Delgado e Conceição (2005), toda essa mudança na política agrícola brasileira desonerou o setor público da intervenção na formação de estoques substituindo, ainda que parcialmente, pela intervenção por meio dos mecanismos de subvenção comercial.

De fato, conforme pode ser observado nos estudos de Coelho (2001), Conceição (2002) e Ramos (2009), a formação de estoques públicos via Aquisição do Governo Federal ou na execução dos Contratos de Opções de Venda se mantiveram, ainda que em volumes significativamente menores.

A esse respeito, Coelho (2001) afirma:

Como efeito do PEP, as compras governamentais, que em alguns anos chegavam a atingir perto de 20 milhões de toneladas de grãos, com grande ônus financeiro e gerencial para o Governo Federal, nos últimos anos não têm ultrapassado 1,8 milhão de toneladas² (COELHO, 2001).

De acordo com Delgado e Conceição (2005), durante os próximos anos a PGPM não passou por nenhuma alteração significativa até o Plano Agrícola e Pecuário de 2003-2004, no qual é realizada uma alteração significativa: A correção dos valores dos preços mínimos que permaneciam congelados desde a criação do Plano Real.

Para Ramos (2009) a correção desses valores, inclusive, acima dos custos de produção, visava o estímulo à produção de alimentos da cesta básica como o arroz, reajustado em 43%; o feijão, reajustado em 56,7% e a mandioca, cujo reajuste variou de 43,8% a 54,5%

No Plano Agrícola e Pecuário de 2004/2005, devido à escassez de recursos públicos para apoiar a comercialização da produção, o governo criou um novo instrumento: o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola (PROP) que era funciona como uma combinação do PEP e do COV.

Da mesma forma que os Contratos de Opção de Venda lançados pelo Governo, a Opção Privada tem o objetivo de garantir uma renda adequada para os produtores rurais. A principal diferença é que o lançamento será feito por organizações privadas, interessadas em evitar as fortes flutuações dos preços de mercado que comprometem a sua competitividade numa visão de médio prazo. (BRASIL, 2004)

Por fim, cabe mencionar o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural e/ou sua Cooperativa (PEPRO) que teve sua primeira aparição no Plano Agrícola e Pecuário de 2007/2008.

Assim como o PEP, o PEPRO permite ao Governo garantir um patamar de preço ao produtor, que tanto pode ser o mínimo quanto um outro definido (preço de referência). A principal diferença é o pagamento do prêmio diretamente ao produtor que participa do leilão. Igualmente, desonera o Governo de adquirir o produto e viabiliza o escoamento de produto para complementar o abastecimento nas regiões consumidoras. (BRASIL, 2007)

2.3 Classificação dos Instrumentos.

De acordo com Ramos (2009) a categorização dos instrumentos da política agrícola não é unânime na literatura. Assim, para fins deste estudo, fez-se uma adaptação das categorias listadas pelo autor, conforme quadro abaixo:

² Durante o período de 1996 a 2001, excetuando-se 1997 que, conforme explica o autor, foram realizadas operações especiais de compra de milho.

Quadro 1 – Classificação dos Instrumentos da PGPM segundo Ramos (2009).

Instrumentos de Formação de Estoques.	Instrumentos de Apoio à Comercialização.
Aquisição do Governo Federal (AGF)	Prêmio para o escoamento da Produção (PEP)
	Empréstimo do Governo Federal (EGF)
Contrato Público de Opção de Venda (COV)	Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola (PROP)
	Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO)

Fonte: Adaptado de Ramos (2009).

De acordo com o referido autor existem ainda os instrumentos de retorno de estoques ao mercado, contudo, estes instrumentos não têm relevância para os propósitos deste estudo.

2.4 Orçamento da PGPM.

O orçamento da PGPM, tanto para a aquisição de produtos agrícolas e conseqüentemente a formação de estoques públicos, quanto para a subvenção destes por meio dos instrumentos de apoio à comercialização, fazem parte do programa orçamentário 2077 – Agropecuária Sustentável.

De acordo com o Ministério do Orçamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), as despesas decorrentes da compra, venda e manutenção dos estoques públicos adquiridos mediante AGF na forma direta ou em decorrência do exercício de COV são realizadas por meio da Ação Orçamentária 2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF.

Por sua vez, as despesas decorrentes de subvenção econômica concedida sob a forma de equalização de preços, equivalente a concessão de prêmio, apurada em leilão, para promover o escoamento de produtos agrícolas pelo setor privado são realizadas por meio da Ação Orçamentária 0300 – Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.

Segundo Ramos (2009), essa Ação utiliza-se de recursos do Tesouro Nacional e podem envolver o escoamento do produto pelo setor privado (PEP e PEPRO) ou o pagamento da diferença entre o preço de exercício em contratos de opção de venda (COV) e o valor de mercado desses produtos.

Apesar dos recursos estarem sob a supervisão do Tesouro Nacional, a operacionalização das subvenções cabe à Conab, conforme Termo de Execução Descentralizada celebrado entre STN e a Conab.

2.5 Desempenho dos instrumentos da PGPM.

Conceição (2002) e Ramos (2009) fazem, em seus trabalhos, uma avaliação do desempenho dos instrumentos da PGPM.

No estudo de Conceição (2002), é possível verificar as quantidades operacionalizadas por instrumento, entre 1997 e 2001, conforme disponibilizado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Volume, em toneladas, de AGF, COV e PEP (1997 a 2001)

	1997	1998	1999	2000	2001
AGF	3.855.487	-	597.888	631.195	1.901.414
COV (vendido)	1.021.221	-	872.505	984.528	2.132.136
PEP	1.077.000	65.000	227.000	-	875.000

Fonte: Adaptado de Conceição (2002)

De acordo com o autor, o contrato de opções de venda (COV) apoiou quantidade superior de produto em comparação ao AGF, com exceção de 1997, por ocasião de operações especiais de aquisição de milho. As quantidades apoiadas pelo PEP também foram expressivas.

Ramos (2009) comenta que a preferência pelo COV pode ser explicada pelo fato de não implicar, necessariamente, na aquisição e formação de estoques públicos, uma vez que, no momento do vencimento dos contratos, os preços podem ter se elevado e, dessa forma, existe a possibilidade de o arrematante não exercer a opção, livrando assim o Governo da obrigação e dos custos da aquisição e manutenção do produto.

Dessa forma, com o objetivo de demonstrar a quantidade de produtos adquiridos e subvencionados, por meio dos instrumentos de formação de estoques (aquisições) e de apoio à comercialização (subvenções), respectivamente, pode-se reescrever a tabela acima, bastando para isso, utilizar o volume de COV (exercido). Dessa forma, termos:

Quadro 2 – Volume, em toneladas, de Aquisições e Subvenções – PGPM (1997 – 2001)

	1997	1998	1999	2000	2001
AGF	3.855.487	-	597.888	631.195	1.901.414
COV (exercido)	247.077	-	417.447	771.930	2.132.136
Total de Aquisições	4.102.564	-	1.015.335	1.403.125	4.033.550
PEP	1.077.000	65.000	227.000	-	875.000
Total de Subvenção	1.077.000	65.000	227.000	-	875.000

Fonte: Adaptado de Conceição (2002)

Em alguns anos, como 1997 e 1999, a quantidade de COV (vendido) foi muito superior à quantidade de COV (exercido), 24,19% e 47,84%, respectivamente. Isso corrobora a explicação de Ramos (2009) de que apenas parte dos contratos vendidos são de fato executados tornando-se custo para aquisição e manutenção de estoques públicos.

Já no estudo de Ramos (2009), são disponibilizadas informações acerca das quantidades e dos montantes gastos pelo Governo Federal na execução dos instrumentos de formação de estoques e apoio à comercialização.

Quadro 3 – Instrumentos da PGPM entre 2005 e 2008, em valor (R\$ mil) e volume (mil t.)

Instrumentos /Ano	2005		2006		2007		2008	
	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor
AGF	1.717,5	512,5	2.637,6	634,4	394,3	131,5	393,1	160,1
COV (aquisições)	351,9	168,9	0	0,0	807,7	437,0	2.693,7	975,4
Total de Aquisições	2.069,4	681,4	2.637,6	634,4	1.202,0	568,5	3.086,8	1.135,5
PEP	2.150,0	361,5	3.984,8	334,2	1.427,7	103,2	926,4	99,3
PROP	943,7	178,3	3.975,1	329,3	1.311,3	115,5	650,3	43,5
PEPRO	0,0	0,0	6.029,4	658,4	8.563,2	1.200,4	1.023,6	549,2
Total de Subvenções	3.093,7	539,8	13.989,7	1.321,9	11.302,2	1.419,1	2.600,3	692,0

Fonte: Adaptado de Ramos (2009).

Observando as quantidades de produtos amparadas pelos instrumentos de apoio à comercialização (PEP, PEPRO e PROP) em relação aos relativos à formação de estoques públicos (AGF e COV), verifica-se uma preferência pelo uso do primeiro que, segundo o autor demonstra claramente, a intenção de reduzir os gastos públicos com a formação e a gestão dos estoques públicos.

3. Metodologia

A Fundação Getúlio Vargas define economicidade como a avaliação das decisões públicas, sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade. (BULGARIN, 1998)

Nesse tocante, o presente artigo, enquanto pesquisa descritiva, propõe avaliar a economicidade alcançada pelo governo federal ao priorizar os instrumentos de apoio à comercialização (PEP, PEPRO e PROP) na história recente da PGPM.

A estratégia da pesquisa baseou-se em coleta de dados realizada através de pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Fonseca (2002), na pesquisa bibliográfica as informações

são obtidas a partir de publicações e referências teóricas já analisadas em meios escritos e eletrônicos, tais como livros, artigos científicos, páginas da internet. Já a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, fotografias, relatórios de empresas, vídeos, etc. (FONSECA, 2002).

A fim de atingir o objetivo da pesquisa, foi necessário levantar os dados referentes à quantidade de produtos apoiado pelos instrumentos de apoio à comercialização (PEP, PEPRO e PROP³) e o montante gasto pelo governo federal nestas intervenções, no período de 2009 a 2016. Essas informações foram retiradas de relatórios produzidos pela Conab e disponibilizadas em seu sítio eletrônico.

No período foram subvencionados milho, algodão em pluma, feijão, leite de vaca, trigo, vinho (uva e derivados), arroz em casca, sisal, laranja e borracha.

Posteriormente, foram obtidos os Preços Mínimos destes produtos, ano a ano, com o intuito de levantar o montante necessário ao governo federal para formar estoques na mesma quantidade daquela subvencionada pelos instrumentos de apoio à comercialização.

As informações sobre os Preços Mínimos foram obtidas junto a Conab por meio da Superintendência de Informações do Agronegócio (Suinf) e foram comparadas caso a caso com o preço mínimo estabelecido nos avisos de leilão.

Nos casos em que havia mais de um preço mínimo possível devido a subvenção de diferentes tipos do mesmo produto escolheu-se aquele que melhor se adaptava à situação como, por exemplo: trigo, tipo 2, Brando, PH 75 em 2010; trigo, tipo 2, Pão, PH 75, em 2011 e 2012; trigo, tipo 2, Pão, PH 78, em 2014 e 2016; e para vinho (uva e derivados) foi utilizado o preço mínimo correspondente à uva híbrida/americana.

Por fim, com vistas a incorporar os efeitos da inflação e permitir uma melhor comparação entre os valores, tanto o montante gasto nas operações de subvenção quanto o valor estimado para a aquisição da mesma quantidade subvencionada, foram corrigidos, para dezembro de 2016, utilizando-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas.

O período analisado foi 2009 a 2016 e a escolha se deveu a quantidade escassa de publicações relativas a avaliação desses instrumentos a partir de 2008. Além disso, considera-se

³ No período analisado não foi constatada a utilização de PROP.

o período suficiente para avaliar a dimensão da economia gerada pela utilização dos instrumentos de apoio à comercialização.

4. Análise dos Resultados.

Inicialmente, procurou-se identificar as quantidades de produtos agrícolas objeto dos instrumentos de formação de estoques (AGF e COV) e os instrumentos de apoio à comercialização (PEP e PEPRO) no período de 2009 a 2016.

A partir dos dados dos quadros 4 e 5 é possível observar que em todos os anos houve uma maior quantidade de produtos agrícolas subvencionados do que adquiridos para a formação de estoques públicos. Isso demonstra que a tendência de o Governo Federal priorizar a utilização dos instrumentos de apoio à comercialização na execução da PGPM se manteve no período, da mesma forma que observado no estudo de Ramos (2009).

Quadro 4 – Quantidade de produto subvencionado (2009 a 2012) em kg e l.

	2009	2010	2011	2012
AGF	1.156.380.819	966.910.670	596.869.879	297.374.709
COV (aquisições)	4.594.789.231	70.779.777	214.380.000	268.647.000
Total de Aquisições	5.751.170.050	1.037.690.447	811.249.879	566.021.709
PEP	8.009.495.183	12.637.929.214	2.481.418.089	1.692.994.797
PEPRO	2.621.878.285	875.097.400	117.074.000	1.136.613.834
Total de Subvenções	10.631.373.468	13.513.026.614	2.598.492.089	2.829.608.631

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 5 – Quantidade de produto subvencionado (2013 a 2016) em kg e l.

	2013	2014	2015	2016
AGF	642.874.570	147.686.958	21.790.414	0
COV (aquisições)	1.350.829.620	3.645.000	0	0
Total de Aquisições	1.993.704.190	151.331.958	21.790.414	0
PEP	0	0	0	47.791.042
PEPRO	9.068.948.634	8.277.332.168	32.921.898	404.886.238
Total de Subvenções	9.068.948.634	8.277.332.168	32.921.898	452.677.280

Fonte: Dados da pesquisa.

No período observado não houve preferência entre os instrumentos de formação de estoques. Nos anos de 2009 e 2013, a maior parte do estoque público foi formado por meio de contrato de opções enquanto que nos demais anos o instrumento mais utilizado foi a AGF.

De acordo com Ramos (2009) os instrumentos destinados a formação de estoques possuem peculiaridades no que diz respeito à acessibilidade. A AGF é mais utilizada por pequenos produtores dado a facilidade de acesso ao benefício. Neste instrumento, o Governo Federal adquire, por intermédio da Conab, diretamente o produto quando seu preço se encontra abaixo do preço mínimo estabelecido. A compra é realizada à vista, pelo preço mínimo e sem grandes custos ao produtor. Contudo, a AGF possui restrições relacionadas as quantidades que podem ser transacionadas, de modo que, dependendo do montante produzido, apenas uma parte de sua produção poderia ser vendida ao Governo Federal. Já COV é destinado a grandes produtores que possuem a capacidade de arcar com os custos da operação.

Com relação aos instrumentos de apoio à comercialização observa-se a preferência pela utilização do PEP entre 2009 e 2012 e a interrupção na utilização deste instrumento entre 2013 e 2015.

A preferência pelo PEP pode ser explicada por vários fatores, entre eles destaca-se a maior facilidade na comprovação da operação, uma vez que a quantidade de arrematantes e, conseqüentemente o número de processos que precisavam ser analisados pela Conab era substancialmente menor comparativamente ao PEPRO. No primeiro caso, os arrematantes são indústrias e/ou exportadoras que compram a produção de vários produtores. Já no segundo caso, cada produtor e/ou cooperativa é um arrematante.

Apesar da facilidade operacional do PEP, a utilização deste instrumento é mais recomendada em cadeias produtivas organizadas, já que, neste caso, a negociação é realizada entre arrematante (indústria e/ou exportadora) e produtor cabendo ao governo apenas o pagamento do subsídio no valor negociado por leilão. No PEPRO, por sua vez, a negociação é realizada entre governo e produtores. O primeiro realiza o pagamento do subsídio negociado enquanto o segundo deve comprovar a venda e o escoamento do produto para uma das regiões definidas em aviso específico.

A interrupção da utilização do PEP entre 2013 e 2015 deveu-se ao redesenho do instrumento por recomendação da Controladoria Geral da União (CGU) que identificou falhas no controle dos pagamentos realizados pelos arrematantes aos produtores, que em determinados casos, recebiam menos que o preço mínimo.

No segundo bloco da pesquisa foram levantados os valores pagos pelo Governo Federal a cada um dos instrumentos da PGPM.

Esses valores constam no quadro 6, e estão divididos em aquisições (instrumentos de formação de estoques) e subvenções (instrumentos de apoio à comercialização).

Quadro 6 – Gasto com os instrumentos da PGPM, em R\$ (2009 a 2012).

	2009	2010	2011	2012
AGF	480.746.399,16	436.749.140,20	339.971.588,71	170.206.263,35
COV (aquisições)	1.707.756.535,28	355.265.323,29	125.886.274,20	160.939.326,60
Total de Aquisições	2.188.502.934,44	792.014.463,49	465.857.862,91	331.145.589,95
PEP	803.686.242,06	979.464.173,20	278.632.168,86	169.171.792,65
PEPRO	648.207.084,83	76.362.350,20	10.469.004,90	121.454.119,30
Total de Subvenções	1.451.893.326,89	1.055.826.523,50	289.101.173,76	290.625.911,95

Fonte: Dados da pesquisa

Quadro 7 – Gasto com os instrumentos da PGPM, em R\$ (2013 a 2016)

	2013	2014	2015	2016
AGF	299.155.743,20	148.658.157,98	20.030.590,60	0,00
COV (aquisições)	340.761.902,09	918.540,00	0,00	0,00
Total de Aquisições	639.917.645,29	149.576.697,98	20.030.590,60	0,00
PEP	0,00	0,00	0,00	8.835.260,69
PEPRO	477.964.995,84	630.672.272,89	15.326.937,29	68.891.129,95
Total de Subvenções	477.964.995,84	630.672.272,89	15.326.937,29	77.726.390,64

Fonte: Dados da pesquisa.

Comparando os dados dispostos nos quadros 6 e 7 com aqueles presentes nos quadros 4 e 5 é possível perceber que apesar de a quantidade subvencionada ser substancialmente maior que a adquirida, o gasto governamental com a formação de estoques é, geralmente, maior que o destinado à subvenção.

Cabe ressaltar que os gastos com os instrumentos de formação de estoques dispostos nos quadros 6 e 7 apenas dizem respeito à aquisição, não envolvendo custos com a guarda e manutenção desses estoques tais como: armazenagem, tratamento fitossanitário, transporte entre outros.

No terceiro bloco da pesquisa, estimou-se o montante que teria sido gasto caso fossem adquiridas as mesmas quantidades de produtos amparados pelos instrumentos de apoio à comercialização pelos preços mínimos vigentes no período.

Os quadros 8 e 9 apresentam essa estimativa por tipo de produto. Esse resultado foi alcançado multiplicando-se a quantidade subvencionada a cada ano pelo preço mínimo correspondente.

Quadro 8 – Valor necessário à aquisição dos produtos subvencionados entre 2009 e 2012, em R\$.

Produtos	2009	2010	2011	2012
Algodão	783.435.667,15	-	-	-
Algodão em Pluma	1.572.003.271,95	-	-	-
Arroz em Casca	-	73.922.160,00	812.301.812,80	-
Feijão	89.163.600,00	-	-	-
Laranja	-	-	-	263.305.303,20
Leite de Vaca	71.135.000,00	-	-	-
Milho	1.569.302.807,22	3.139.032.915,95	-	-
Sisal	-	59.766.736,64	97.311.852,56	7.462.480,48
Trigo, Tipo 2, Brando, PH 75	1.176.377.831,51	491.515.102,00	-	-
Trigo, Tipo 2, Pão, PH 75	-	-	396.921.785,58	739.110.788,41
Uva e Derivados	29.251.152,00	8.747.340,00	-	44.475.181,95
Total	5.290.669.329,83	3.772.984.254,59	1.306.535.450,94	1.054.353.754,04

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 9 – Valor necessário à aquisição dos produtos subvencionados entre 2013 e 2016, em R\$.

Produto	2013	2014	2015	2016
Algodão em Pluma	-	3.313.317.480,00	-	-
Borracha	-	11.710.592,00	67.843.796,00	-
Laranja	45.021.608,50	215.749.258,50	-	-
Milho	1.952.235.042,22	1.387.906.605,74	-	-
Trigo, Tipo 1, Pão, PH 78	-	444.115.484,00	-	291.599.614,53
Uva e Derivados	14.481.648,00	-	-	-
Total Resultado	2.011.738.298,72	5.372.799.420,24	67.843.796,00	291.599.614,53

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados apontam que o montante necessário à aquisição da mesma quantidade de produto subvencionado, pelos preços mínimos vigentes, é muito superior ao valor gasto pelo Governo Federal com os instrumentos de apoio à comercialização.

No período analisado o Governo Federal desembolsou R\$ 4.289.137.532,76 com os instrumentos de apoio à comercialização (PEP e PEPRO), ao passo que o montante estimado

necessário à aquisição da mesma quantidade de produto subvencionado, no período, foi de R\$ 19.168.523.918,90.

O quadro 10 consolida as informações acima e permite uma melhor comparação entre os dois montantes.

Quadro 10 – Comparativo entre o total gasto com os instrumentos de subvenção e o total estimado para a aquisição da mesma quantidade de produto (2009 a 2016), em R\$.

Ano	Total de Subvenções (a)	Estimado para a Aquisição (b)	Economia (c)	% (b/a)
2009	R\$ 1.451.893.326,89	R\$ 5.290.669.329,83	R\$ 3.838.776.002,94	364,40%
2010	R\$ 1.055.826.523,50	R\$ 3.772.984.254,59	R\$ 2.717.157.731,09	357,35%
2011	R\$ 289.101.173,76	R\$ 1.306.535.450,94	R\$ 1.017.434.277,18	451,93%
2012	R\$ 290.625.911,95	R\$ 1.054.353.754,04	R\$ 763.727.842,09	362,79%
2013	R\$ 477.964.995,84	R\$ 2.011.738.298,72	R\$ 1.533.773.302,88	420,90%
2014	R\$ 630.672.272,90	R\$ 5.372.799.420,24	R\$ 4.742.127.147,34	851,92%
2015	R\$ 15.326.937,29	R\$ 67.843.796,00	R\$ 52.516.858,71	442,64%
2016	R\$ 77.726.390,64	R\$ 291.599.614,53	R\$ 213.873.223,89	375,16%
Total	R\$ 4.289.137.532,76	R\$ 19.168.523.918,90	R\$ 14.879.386.386,14	446,91%

Fonte: Dados da pesquisa.

Depreende-se dos dados que a aquisição de produtos agrícolas por meio dos instrumentos de formação de estoques teria sido 446,91% mais custoso ao Tesouro Nacional do que a utilização dos instrumentos de apoio à comercialização. Isso demonstra que o Governo tem acertado em priorizá-los na condução da política agrícola do país, notadamente na Política de Garantia de Preços Mínimos.

É importante salientar, no entanto, que embora os instrumentos de apoio à comercialização atendam às demandas da PGPM, principalmente no tocante a garantia de renda ao produtor rural, eles não podem ser utilizados de forma única, pois a formação de estoques estratégicos e reguladores são importantes tanto para o abastecimento interno e segurança alimentar quanto para a segurança nacional.

Por fim, com vistas a incorporar os efeitos da inflação no período analisado, os dois montantes — total de subvenções e estimado para aquisição — foram corrigidos mensalmente utilizando-se o IGP-DI calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Quadro 11 – Total gasto com os instrumentos de subvenção e o Total estimado para a aquisição da mesma quantidade de produto (2009 a 2016), em R\$, corrigidos pelo IGP-DI.

Ano	Total de Subvenções (a)	Estimado para a Aquisição (b)	Economia (c)	% (b/a)
2009	R\$ 2.376.900.295,69	R\$ 8.661.681.951,29	R\$ 6.284.781.655,60	364,41%
2010	R\$ 1.661.614.304,77	R\$ 5.919.591.169,39	R\$ 4.257.976.864,62	356,26%
2011	R\$ 413.951.774,28	R\$ 1.873.924.693,14	R\$ 1.459.972.918,86	452,69%
2012	R\$ 394.405.730,88	R\$ 1.449.287.229,31	R\$ 1.054.881.498,43	367,46%
2013	R\$ 606.831.157,28	R\$ 2.552.816.734,83	R\$ 1.945.985.577,55	420,68%
2014	R\$ 807.116.251,95	R\$ 7.039.950.229,85	R\$ 6.232.833.977,90	872,23%
2015	R\$ 17.856.829,94	R\$ 78.800.350,63	R\$ 60.943.520,69	441,29%
2016	R\$ 78.371.519,68	R\$ 294.019.891,33	R\$ 215.648.371,65	375,16%
Total	R\$ 6.357.047.864,47	R\$ 27.870.072.249,78	R\$ 21.513.024.385,31	438,41%

Fonte: Dados da pesquisa.

A correção dos valores não levou a mudanças significativas. Na média, os instrumentos de apoio à comercialização levaram a uma economia de 438,41%, o que significou, em valores corrigidos para dezembro de 2016, em R\$ 21.513.024.385,31.

5. Considerações Finais.

O objetivo deste estudo foi identificar a economia gerada pela criação e priorização dos instrumentos de apoio à comercialização na execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Para tal, foi realizada uma pesquisa, de caráter descritivo, a partir do levantamento dos dados relativos à execução dos instrumentos da referida Política.

A pesquisa mostrou que a tendência do Governo Federal de priorizar os instrumentos de apoio à comercialização (PEP e PEPRO) se mantiveram no período de 2009 a 2016 da mesma forma do que observado no estudo de Ramos (2009) para o período de 2005 a 2008.

Constatou-se ainda que o custo para a realização de aquisições na magnitude em que os produtos agrícolas foram subvencionados seria bastante expressiva. Em valores nominais, a utilização dos instrumentos de formação de estoques (AGF ou COV) para adquirir a mesma quantidade de produto subvencionada pelos instrumentos de apoio à comercialização teria um custo 446,91% superior. Considerando os efeitos da inflação, utilizando-se o índice IGP-DI, esse custo seria 438,41% maior.

Apesar de expressivo, utilizar apenas os instrumentos de apoio à comercialização para a execução da PGPM não seria adequado, visto que estes não permitem a formação de estoques, fundamentais para o abastecimento interno e segurança alimentar e nacional.

6. Referências bibliográficas

BEL FILHO, E. D.; BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças na política de garantia de Preços mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de economia e agronegócio**. Viçosa, v.3, n. 1, p. 51 – 76, jan/mar. 2005. Disponível em: <<http://www.rea.ufv.br/index.php/rea/article/view/50/52>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/984/pdf>>

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Agrícola e Pecuário 2007/2008. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-agricola-e-pecuario/arquivos-pap/pap2007-2008.pdf>>

BUGARIN, P. S. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 29, n. 78, p. 41-45, out/dez 1998.

CARVALHO, M. A. de.; SILVA, C. R. L. da. Preços mínimos e estabilização dos preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.13, n. 1, p. 52-63, jan/mar. 1993.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 10, n. 3, jul./ago./set. 2001.

CONAB. **Cartilha de Aquisição do Governo Federal**. Disponível em:<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_10_15_14_00_f70c4d5eb82e352a8922ca0854ec5270.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

CONAB. Cartilha do Prêmio para o Escoamento de Produto. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_10_15_19_59_be89e510efd3cef55fdd7687215b1dcc.pdf>. Acesso em 18 de nov. 2017.

CONCEIÇÃO, J. Contribuição dos Novos Instrumentos de Comercialização (Contratos de Opção e PEP) para a estabilização de preço e renda agrícolas. **Texto para Discussão**. nº 927. Ipea. Brasília, dez/2002.

DELGADO, G. C; CONCEIÇÃO, J. Política de preços agrícolas e de estoques de alimentos. **Revista de política agrícola**. Brasília, n. 03, p. 98 – 103, jul/ago/set. 2005.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

RAMOS, Y. R. **Panorama da Política Agrícola Brasileira: a política de garantia de preços mínimos**. 2009. 84 p. Distrito Federal: Embrapa Cerrados. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/77808/1/doc-262.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

REZENDE, G. C. de. Política de Preços na década de 90. Dos Velhos aos Novos Instrumentos. **Texto para Discussão, nº 740**, Ipea. Brasília, jul/2000.

STEFANELO, E. L. **A política de garantia dos preços mínimos no Brasil**: classificação e operacionalização de seus instrumentos de 1990-2004. 2005. 176 f. Tese (Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/12345678.9/102529>>. Acesso em 24 ago. 2017.

Marcos Paulo Silvério de Oliveira

Formado em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília, Pós-Graduação em Gestão em Controladoria Governamental pelo IMP de Ensino Superior, atualmente atua como Auditor Interno na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Contato: adm.marcos26@gmail.com