

A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS E A POLÍTICA DE COMBATE À INFLAÇÃO

Antonio Donizeti Beraldo (1)

1. Introdução

Recentemente, a imprensa deu grande destaque ao incremento do preço dos alimentos, ocorrido no mês de janeiro de 1993. Nesse mês, enquanto o IPC-SP Geral evoluiu 27,42%, o item alimentação variou 30,30% no mesmo mês, ou seja, quase 3 pontos percentuais acima do índice geral. Esta discrepância entre a variação do preço dos alimentos e a inflação tem sido frequente nos últimos meses. O que aconteceu em janeiro não é nenhuma novidade, pois o fenômeno praticamente se repete todos os anos em função da época ser caracterizada como entressafra.

A sazonalidade dos preços agrícolas, portanto, explica porque em determinadas épocas os preços agrícolas caem abaixo do nível geral de preços e em outras evoluem acima, e o fenômeno da estaciona-

lidade é, portanto, característica inerente dos preços agrícolas. Cientes de que tal fenômeno atua como importante foco de pressão inflacionária, a maior parte dos governos tem implementado políticas de estabilização de preços agrícolas, que cumprem o duplo objetivo de preservar a renda do produtor e permitir preços estáveis aos consumidores.

O que se vai tentar mostrar aqui, de forma bastante sumária, é que nos últimos anos no Brasil as políticas de estabilização na agricultura, vinculada aos instrumentos da PGPM, perderam sua eficácia, contribuindo para o fracasso das políticas de estabilização macroeconômica empreendidas recentemente.

2. Índices de Inflação X Alimentos

O peso da alimentação nos

vários índices de inflação é inversamente proporcional em relação à renda, ou seja, quanto mais ampla for a faixa de renda, menor o peso do item alimentação, o inverso ocorrendo quando a faixa de renda se estreita. (Quadro I).

No IPC-FIPE o item alimentação para as famílias com orçamento familiar entre 01 e 08 salários mínimos contribui com 37,67% na composição do índice geral. Este percentual cai para 25,30% quando se amplia a faixa de renda das famílias, como pode ser visto no IPCA da FIBGE. Se agregarmos à informação acima o fato de que praticamente 73% (PNDA-1988) da População Economicamente Ativa - PEA percebe entre zero e três salários mínimos, fica evidente o efeito regressivo de uma elevação de preços agrícolas, pois afeta principalmente a população de baixa renda. Além da iniquidade representada pelo imposto inflacionário em si, já que a população de baixa renda sofre uma penalização adicional quando a inflação se eleva.

Por outro lado, deve ser mencionado que a evolução do preço dos alimentos afeta sobremaneira a dinâmica do crescimento econômico, pois são itens essenciais na composição dos bens-salários e os seus preços influenciam o nível dos salários monetários e, a partir destes, a taxa média de lucro da economia em seu conjunto.

EJO

(1) Chefe do Departamento Técnico/Econômico da Confederação Nacional da Agricultura - CNA.

3. A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM como Política de Estabilização

A agricultura, por ser uma atividade cuja oferta está concentrada no tempo, ou seja, na época da colheita, necessita de amparo creditício que lhe propicie condições mais favoráveis de comercialização no período que se estende da safra até a entressafra; do contrário, a concentração temporal da oferta ocasionaria quedas abruptas nos seus preços, comprometendo o plantio da safra seguinte. A existência de recursos que permitam estocar parcela de sua produção até a entressafra, sem a necessidade de vendê-la de imediato para honrar seus débitos de custeio, é pré-requisito indispensável para manter a estabilidade da renda agrícola e, por conseguinte, evitar oscilações bruscas de preços durante o ano.

Já foi amplamente demonstrado que na presença de mecanismos generalizados de indexação, como os existentes na economia brasileira, choques setoriais de preços contaminam rapidamente todo o sistema de preços e torna a inflação extremamente volátil para cima e rígida para baixo.

No caso agrícola, portanto, não importa apenas comparar durante determinado período a variação absoluta do item alimentação vis-à-vis algum índice geral. O que importa verificar é a variância dos preços agrícolas durante o ano. Em economias estáveis, a amplitude de variação dos preços da safra e entressafra é definido como sendo equivalente ao custo de carregamento do produto no tempo, de forma a viabilizar a participação da iniciativa privada no mercado de estoques.

A intervenção governamental nos mercados agrícolas tem que ser bem dosada, nem estreitando nem ampliando demasiadamente o espaço de atuação do segmento privado na comercialização agrícola.

A experiência demonstra que não é possível deixar inteiramente ao mercado a função de promover a estabilização, pois existe muita incerteza na produção e comercialização agrícola.

A ineficiência dos instrumentos de estabilização faz com que os preços agrícolas se comportem de maneira errática. Desta forma, os instrumentos de estabilização agrícola (EGF, AGF, formação e liberação dos estoques) são complementares à política de estabilização macroeconômica. Tentativas feitas no passado de controle dos preços dos alimentos através de congelamentos, tabelamentos, importações subsidiadas, estreitaram de tal forma aquele espaço que acabou por provocar uma quase estatização da comercialização agrícola; factível naquela ocasião porque o governo dispunha de recursos orçamentários para bancar o esquema EGF/AGF.

Nos últimos anos, a pouca eficácia dos instrumentos da PGPM, fez com que a amplitude dos preços agrícolas se ampliasse consideravelmente, introduzindo sérias distorções de preços relativos, criando, por conseguinte, um permanente foco de pressão inflacionária.

O Quadro II revela o desempenho da PGPM nos últimos oito anos para os cinco principais produtos agrícolas através dos seus dois instrumentos básicos de sustentação da renda agrícola: o EGF – Empréstimo do Governo Federal – e a AGF – Aquisição do Governo Federal. A análise revela que, indistintamente para todos os produtos, a política começou a perder eficácia a partir da safra 1988/89.

O algodão, cujo nível de amparo creditício, em relação à produção total, era de 40% em média no período 84/88 caiu para menos de 10% no início da década de 90. A cultura do arroz, que chegou a ter quase 60% da produção vinculada a EGF/AGF na safra 1968/87, teve sua participação reduzida para menos de 5%. O feijão, o milho e a soja, cujos percentuais da produção vinculada àqueles instrumentos oscilaram no período entre 20 a 50%, também sofreram redução sensível na disponibilidade de crédito de comercialização nos primeiros anos da década.

O aparente retorno da presença do Estado na comercialização da

safra 1992/93 merece explicações. A elevação abrupta do percentual da safra vinculada ao EGF (basicamente) deve-se ao mecanismo automático de conversão de crédito de custeio em crédito de comercialização introduzido a partir desta safra, o que fez com que quase todo o custeio vencido se transformasse automaticamente em crédito de comercialização.

Contudo, a incapacidade do governo em honrar a Cláusula Com Opção de Venda – COV vem ocasionando sucessivas prorrogações dos EGFs vencidos e não liquidados, denota apenas um alongamento do perfil da dívida do setor agrícola, incapaz de ser saldada aos preços de mercado vigente.

O retorno da eficácia da PGPM, portanto, é apenas aparente, pois a garantia em última instância do preço mínimo e, via de regra, da própria renda agrícola, representada pela ocorrência de AGF, não vem se concretizando, face à inexistência de fontes de recursos para efetivá-la.

O aumento da amplitude de variação dos preços agrícolas, em anos recentes como resultado da redução de recursos destinados à PGPM, pode ser aquilatado através do Quadro III, o qual compila informações acerca da variação estacional dos preços agrícolas na última década, cotejando este padrão histórico com a dispersão dos preços agrícolas nos anos de 1991 e 1992. Pode-se constatar que o padrão de variação estacional dos preços dos principais produtos agrícolas ampliou-se consideravelmente nos últimos anos.

A variância dos preços do algodão, medida pelo desvio padrão, praticamente dobrou em 1992, em relação ao padrão histórico. A amplitude, ou seja, a diferença entre as observações extremas, passou de uma média histórica de 17,6% para 51,4%. O aumento da variância dos preços e a modificação da amplitude pode ser constatada em todos os produtos, indicando que a ausência de suporte creditício, através de EGF/AGF, permitiu oscilações acentuadas nos preços agrícolas.

O aumento da sazonalidade

dos preços agrícolas, contudo, não foi resultado somente da ausência de uma PGPM efetiva, mas também do aumento do próprio custo de carregamento de estoques acarretado pelo seu principal componente, a taxa de juros, que aumentou significativamente nos últimos dois anos em função de uma política monetária nitidamente contracionista.

4. Conclusão

A PGPM é, em última instância, uma política de estabilização de preços e renda agrícola que se efetiva através de aporte de crédito para evitar que as características típicas do processo produtivo agrícola – concentração temporal da oferta vis-à-vis um consumo distribuído ao longo do tempo – afetem a renda agrícola, penalizando tanto os produtores (ao comprometer a oferta futura) como prejudicando os consumidores, principalmente os de baixa renda, (através da oscilação brusca de preços).

A escassez de recursos para bancar a política nos últimos anos aumentou sensivelmente a variação estacional dos preços agrícolas, além de criar condições propícias para a ocorrência de choques de preços, dado o baixo nível de estoques públicos (reguladores e estratégicos) formados através dessa política. Em consequência, a PGPM nos últimos anos não teve condições de cumprir satisfatoriamente o desiderato de preservar a renda dos produtores agrícolas, nem de proteger a maior parte da população da instabilidade dos preços dos alimentos.

O aumento da sazonalidade dos preços agrícolas, dada a relevância destes na composição de importantes cadeias produtivas, tem sido um fator importante no descontrole inflacionário, contribuindo para a elevação do patamar do nível de inflação sempre que ocorre choques setoriais deste ou daquele produto.

Assim, à guisa de conclusão, vale ressaltar que o retorno da eficácia na aplicação dos instrumentos de estabilização de preços agrícolas é, portanto, condição indispensável para a implementação de uma política

Índice	Instituição	Orçamento Familiar	Peso dos Alimentos (%)
INPC	FIBGE	01 A 08 SM	33,48
INPC-SP	FIPE	01 A 08 SM	36,67
IPCA	FIBGE	01 A 40 SM	25,30
ICV	DIEESE	01 A 03 SM	35,98
		01 A 05 SM	35,99
		01 A 30 SM	28,13

Fonte: FIBGE, FIPE e DIEESE.
Elaboração: CNA/DETEC.

Safras	Algodão AGF/EGF	Arroz AGF/EGF	Feijão AGF/EGF	Milho AGF/EGF	Soja AGF/EGF
1984/85	42,7	38,5	28,0	23,1	29,1
1985/86	39,1	54,5	9,5	29,5	29,7
1986/87	42,1	57,8	48,4	36,3	30,0
1987/88	37,6	51,1	22,3	22,1	18,7
1988/89	15,0	25,1	2,0	17,8	4,3
1989/90	4,3	5,6	2,9	4,2	3,9
1990/91	7,4	3,3	2,9	3,6	1,2
1991/92	32,8	40,5	25,0	24,5	14,0

Fonte dos dados básicos: CONAB.
Elaboração: CNA/DETEC.

Período	Meses	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Soja
1982/90	Jan	106,5	114,8	91,5	118,6	103,0
	Fev	98,2	102,5	92,2	103,7	97,6
	Mar	96,1	92,0	104,6	91,9	93,7
	Abr	94,0	89,2	108,4	86,5	93,9
	Mai	95,2	94,2	104,9	90,1	96,1
	Jun	93,7	98,6	112,3	89,4	96,0
	Jul	96,9	96,4	105,0	90,0	93,8
	Ago	102,0	94,5	98,8	96,2	100,8
	Set	110,2	99,6	104,2	104,4	106,9
	Out	107,5	110,1	96,8	108,6	108,5
	Nov	99,8	105,1	89,4	109,6	105,0
	Dez	99,8	102,5	91,3	110,4	105,6
	Desvio Padrão	5,3	7,2	7,3	10,1	5,2
	Amplitude %	17,6	28,7	25,6	37,1	15,8
1991	Desvio Padrão	7,1	18,5	26,4	11,9	9,8
	Amplitude %	27,2	75,8	105,8	47,4	36,5
1992	Desvio Padrão	11,7	12,9	15,7	16,0	7,6
	Amplitude %	51,4	44,7	71,3	56,9	24,0

Fonte dos dados básicos: CONAB.
Elaboração: CNA/DETEC.

de estabilização macroeconômica eficaz. O estabelecimento e a utilização intensiva dos instrumen-

tos de uma política de preços mínimos deve ser vista como etapa fundamental na política de combate à inflação.