

### REFORMAS ESTRUTURAIS NOS SERVIÇOS DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO

Célio Porto<sup>(1)</sup>

Como parte do Programa Brasil Empreendedor Rural, o Poder Executivo propôs um conjunto de medidas para regras que, direta ou indiretamente, estavam retardando o processo de modernização da comercialização e do financiamento agrícola. A intenção foi reduzir a dependência do setor agrícola em relação aos recursos públicos e viabilizar condições que aumentem o interesse de investidores em participar mais ativamente do agronegócio brasileiro. Além disso, ao promover a desregulamentação ou privatização de serviços relacionados com a atividade agrícola, ter-se-á, como consequência, a impostergável redução do chamado “custo Brasil”. Entre as medidas anunciadas, duas merecem maior destaque: novas leis para a classificação de produtos vegetais e para a armazenagem de produtos agropecuários..

A atividade de armazenagem em geral, incluindo a de produtos agropecuários, esteve, até agora, regulamentada pelo Decreto nº 1.102, de 21 de novembro de 1903. Há muito tempo que vinha sendo discutida a necessidade de se atualizar esta lei, adaptando-a às mudanças e necessidades dos tempos atuais.

A lei de armazenagem é tão antiga (quase 1 século)

que, naquela época, o que hoje chama-se “lei” chamava-se “decreto”. Ela impõe a essa atividade controles e restrições absolutamente inconsistentes com a modernidade dos mercados agrícolas e o desenvolvimento de novas modalidades de operações comerciais, como mercados de futuros e de opções, vendas antecipadas da produção etc. Com a edição de uma nova lei, fica facilitado o processo de modernização do sistema de comercialização agrícola, capitaneado pela iniciativa privada e já em fase de expansão, ao estabelecer regras que disciplinam o funcionamento do setor de forma coerente com os novos tempos, ou seja, sem o excesso de intervenção e dirigismo estatal.

A maior demanda no sentido de sua revisão dizia respeito à armazenagem de grãos, principalmente em função dos inúmeros problemas relativos à conservação de produtos e necessidade de controle mais rígido de estoques, conferindo maior clareza na definição de direitos e deveres das partes envolvidas.

A partir da nova lei, a armazenagem de produtos agropecuários (e não as empresas de armazéns gerais) ficará sujeita ao novo dispositivo legal, devendo o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, quando de sua regulamentação, baixar normas de natureza técnica e operacional, remanescendo com isso uma única norma de regência, decorrente da peculiaridade da guarda e conservação desses produtos.

Vale considerar que o novo texto legal, apesar de prever mais liberdade para a atividade armazenadora, imputa co-responsabilidade aos proprietários e dirigentes dos armazéns, bem como exige o oferecimento de garantias adicionais ao depositante, o que aumenta o grau de confiança inspirada pelo sistema. A lei prevê que o depositário oferecerá ao depositante garantias compatíveis com o valor do produto entregue em depósito, inclusive para evitar conflitos entre as atividades de oferta de serviços de armazenagem e as de

(1) Diretor de Planejamento da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

comercialização de produtos similares aos depositados por terceiros.

Portanto, foram aumentadas as garantias do depositante e as responsabilidades dos proprietários e dirigentes dos armazéns, para dar mais credibilidade ao sistema e facilitar a negociação de títulos representativos de mercadorias depositadas, em mercados organizados de balcão ou bolsas de mercadorias.

O depositário será responsável pela guarda, conservação, pronta e fiel entrega dos produtos que tiver recebido em depósito, e responderá, na forma da legislação específica, por culpa ou dolo de seus empregados ou prepostos, pelos furtos, roubos e sinistros decorrentes do manuseio inadequado desses produtos. Além disso, o presidente, o diretor e o sócio-gerente da empresa privada, ou os equivalentes no caso de cooperativa, assim como o titular de firma individual, assumirão solidariamente com o fiel depositário a responsabilidade integral pelas mercadorias em depósito.

O contrato de armazenagem conterà, obrigatoriamente, entre outras cláusulas, o objeto de depósito; o prazo de armazenagem; o preço do serviço prestado e a forma de sua remuneração; os direitos e as obrigações do depositante e do depositário; a capacidade de expedição do armazém e qual será a compensação financeira por diferença na qualidade ou na quantidade (quebra) da mercadoria armazenada.

A nova lei prevê também que o depositário é obrigado a encaminhar ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento informações periódicas sobre os estoques armazenados, as quais serão divulgadas de forma agregada, para dar mais transparência ao mercado. Além disso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, diretamente ou por intermédio dos seus conveniados, terá livre acesso aos armazéns, para verificar a existência do produto e as condições de sua armazenagem.

Em contrapartida, fica eliminada a proibição de que o armazenador possa ser comerciante de produtos agrícolas, a exemplo do modelo que é vigente em outros países de agricultura moderna, onde esse segmento desempenha um importante papel na formação dos preços agrícolas e na oferta de outros serviços ao produtor, como a operação em bolsas de futuros. O novo texto legal estabelece que a prestação de serviços de armazenagem não impede que o depositário comercialize produtos da mesma espécie daqueles usualmente recebidos em depósito.

Portanto, a lei procura um equilíbrio: de um lado, prevê mais grau de liberdade para a atividade, em consonância com o agronegócio moderno que o país requer e, de outro, fixa maiores responsabilidades para os proprietários e dirigentes, além de prever que o depositário oferecerá maiores garantias ao depositante.

Também o prazo de armazenagem, o preço dos serviços prestados e as demais condições contratuais serão fixadas por livre acordo entre as partes. Eventuais critérios de preferência para admissão de produtos e de prestação de outros serviços nas unidades armazenadoras deverão constar do regulamento interno do armazém.

Paralelamente, o Ministério da Agricultura e do

Abastecimento criará um sistema de certificação de armazéns, estabelecendo as condições técnicas e operacionais, bem como a documentação pertinente, para qualificar os armazéns destinados à atividade de guarda e conservação dos produtos agropecuários. Esse sistema terá o objetivo de fixar padrões mínimos para o seu funcionamento e permitirá a feitura de um cadastro nacional mais eficiente, que possa servir de referência para o mercado.

Além disso, pela nova lei o Poder Executivo fica autorizado a regulamentar a emissão de títulos representativos de produtos agropecuários, além dos já existentes, aplicando-se à espécie os dispositivos da Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994 (lei que criou a CPR – Cédula de Produto Rural).

Até agora, estando restrito à prestação de serviços de armazenagem, o armazenador acabava ficando exposto às variações das safras, mercados e política de formação de estoques do Governo, de forma que, muitas vezes, via-se obrigado a passar longos períodos com os armazéns completamente vazios. Isso vinha inibindo os investimentos no setor, provocando endividamento crescente (principalmente das empresas pertencentes aos governos estaduais) e muitas falências em algumas regiões.

Assim, o novo texto legal pretende que, a médio prazo, a exemplo do modelo vigente nos países de agricultura desenvolvida (veja-se o caso dos “elevators” nos Estados Unidos e dos “acopiadores” na Argentina), esse segmento possa tornar-se um dos principais agentes do agronegócio, oferecendo outros bens e serviços aos produtores, como o gerenciamento de riscos (operações em bolsas, seguro da produção etc.), venda de insumos, adiantamento de recursos para o plantio, compra da produção (antecipadamente ou depois da colheita) etc.

Na verdade, nos últimos anos as armazenadoras oficiais vinham defendendo a tese de que elas eram as maiores prejudicadas pelas vedações impostas pela legislação atual. Por exemplo: a CONAB e as Cooperativas, graças a legislações específicas, podem armazenar e comercializar produtos similares simultaneamente, enquanto, em relação aos armazéns privados, embora estes também sejam legalmente vedados de fazê-lo, consta ser bastante comum, principalmente no Centro-Oeste, seus proprietários manterem firmas paralelas para esse fim. Representantes das armazenadoras estaduais defendem, inclusive, que a flexibilidade operacional prevista na nova lei vai lhes permitir assumir um papel sócio-econômico muito importante, que é a compra de produtos agrícolas dos pequenos agricultores, segmento este que tem encontrado enormes dificuldades para o acesso à garantia de preços oferecida pelo Governo, principalmente por causa das dificuldades operacionais que os bancos têm encontrado para trabalhar com clientes desse porte.

Quanto ao eventual temor de que o novo texto legal aumente o risco de desvio de estoques governamentais, é preciso levar em consideração que a vedação legal à comercialização, existente na legislação atual, não foi capaz de impedir tais práticas. Tanto assim que até anos recentes ainda havia muitos roubos e desvios de estoques públicos. A

lei não foi capaz de coibir isso. A drástica queda nos roubos e desvios de estoques públicos, tornando-os praticamente nulos nos últimos anos, deveu-se à mudança nas condições contratuais entre a CONAB e os armazenadores, assim como – e principalmente – à implantação de uma fiscalização rígida, sistemática e abrangente por parte daquela empresa. Aliás, o orçamento deste ano contém, pela primeira vez, verba específica para custear essa atividade, o que deverá melhorar ainda mais a eficiência do processo de fiscalização.

Quanto à classificação de produtos vegetais, desde o início da década de 90 que o Executivo vem tentando aprovar uma nova lei para regular a matéria. Entidades de classe de todo o *agribusiness* têm se posicionado sistematicamente contra o modelo que entrou em vigor em 1975. Tanto o governo federal como o setor produtivo entendem que se trata de um ônus desnecessário à produção agrícola, por ser um serviço cuja obrigatoriedade é considerada desnecessária pelas partes contratantes na comercialização dos produtos sujeitos a classificação. Da forma como vinha sendo executada, acabava não passando de mais um item do chamado custo Brasil.

As principais reclamações contra o sistema referiam-se ao virtual monopólio de órgãos estaduais na prestação desse serviço e, principalmente, contra a obrigatoriedade de classificação em todas as etapas da comercialização. Também têm sido insistentes as reclamações de que, em muitos estados, há apenas a preocupação em cobrar pelo serviço, cuja discutível qualidade não é aceita nos negócios privados.

Na verdade, a classificação oficial sempre foi utilizada fundamentalmente como parâmetro para a definição do preço de venda de produtos agrícolas ao Governo, através da Política de Garantia de Preços Mínimos. Tanto assim que a CONAB, há anos, vem reclamando da qualidade desse serviço, visto que, em função de sua obrigatoriedade e do monopólio, ficava difícil ou inútil contestá-lo, já que a reclassificação do produto, além de custar o dobro do preço, era feita pelo mesmo serviço de classificação e a partir da mesma amostra usada originalmente. Isso freqüentemente a colocou em situação difícil na administração e conservação dos estoques públicos, por ver-se obrigada a adquirir produtos cujos certificados de classificação muitas vezes não refletiam com exatidão o produto entregue no armazém credenciado. Diante disso, a empresa era obrigada a comprar pelo padrão oficial, mas na hora da venda o mercado lhe adquiria o mesmo produto pelos padrões comerciais, causando-lhe prejuízos.

O setor privado reclamava também que muitos padrões oficiais de classificação estavam divorciados das práticas de comércio e armazenagem, o que levava as partes contratantes a fixarem padrões de qualidade próprios para cada produto ou negócio. Alegavam que o mercado é muito

dinâmico e os padrões oficiais estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, muitos deles fixados em época anterior à abertura da economia, ao Mercosul e à estabilização de preços, estariam ultrapassados no atual contexto de mercados cada vez mais segmentados e exigentes. Significava também uma desvantagem frente à acirrada competição com o produto importado.

Em várias unidades da Federação os recursos arrecadados eram utilizados para custear despesas diversas das previstas na lei, contrariando o disposto no parágrafo 1º do art. 6º da Lei nº 6.305, de 15 de dezembro de 1975, que estabelece que a receita decorrente da prestação do serviço de classificação “será aplicada unicamente na manutenção, melhoria, reaparelhamento e expansão” daquela atividade.

São duas as diferenças básicas entre a legislação anterior e a proposta:

a) a classificação permanece obrigatória apenas para os produtos destinados diretamente a alimentação humana, na compra e venda dos estoques públicos e nos portos, aeroportos e postos de fronteiras, quando da importação;

b) a classificação poderá ser feita por empresas ou entidades especializadas na atividade, cooperativas de produção, bolsas de mercadorias, institutos de pesquisa e universidades.

No caso dos produtos destinados à alimentação humana, as empresas processadoras ou embaladoras ficarão obrigadas a explicitar nas embalagens a classificação oficial do produto, podendo o Estado, em seu poder de polícia, punir as divergências entre a qualidade efetiva e a declarada para o produto contido num dado lote que venha a ser inspecionado, sendo a inspeção uma faculdade do Estado, diretamente ou por delegação de competência aos estados e ao Distrito Federal.

A exemplo do que já ocorre hoje, a classificação ficará sujeita à organização normativa, à supervisão técnica, à fiscalização e ao controle do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, incluindo o estabelecimento dos padrões oficiais de classificação.

Ante o acima exposto, temos a firme convicção de que as reformulações propostas vão representar um grande passo em direção à modernização da comercialização agrícola no país. No primeiro caso, pela perspectiva de, a médio prazo, os milhares de armazenadores existentes se transformarem em importantes agentes do agronegócio, alavancando o financiamento e a comercialização interna e externa da produção agrícola. No segundo caso, por desonerar a produção nacional de uma exigência que estava sendo inócua para o apoio à comercialização agrícola.