
DO EGF/COV AO PEP, DO AGF AO CONTRATO DE OPÇÃO: UMA MEMÓRIA.

Sávio Rafael Pereira¹
Gustavo Rodrigues Prado²

Desde o início dos anos 90, importantes mudanças foram feitas na operacionalização da intervenção governamental nos mercados agrícolas, através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e seus dois tradicionais instrumentos de operação, o EGF (com opção de venda – COV ou sem ela - SOV) e o AGF. O objetivo do presente artigo é criar uma memória deste período, destacando fundamentalmente os aspectos institucionais das operações do Governo Federal na comercialização agrícola e sua atualização até o ano de 2002.

O regulamento básico na condução da Política de Garantia de Preços Mínimos, sem mudanças relevantes até 1991 (instituição da chamada “Lei Agrícola”), sempre foi o Decreto Lei nº 79, de 19.12.1966. Apesar das alterações relevantes na operacionalização desta política, principalmente após 1991, alguns dos princípios básicos não foram mudados e estão presentes em todas as discussões sobre o assunto. Os principais são: (1) a garantia do preço mínimo, fixado pelo Governo Federal por meio de Decreto, é obrigatória; entretanto, sempre surge a questão dos recursos necessários à garantia do referido preço; na verdade a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária anuais devem prever os gastos com a política; mesmo se esta previsão for insuficiente, o Governo Federal poderá, por

meio de lei enviada ao Congresso Nacional, aumentar a dotação orçamentária; (2) a União efetivará a garantia (a) comprando os produtos (b) e/ou financiando sua estocagem com ou sem opção de venda a um valor no máximo igual ao valor da compra, isto é, do preço mínimo. Depreende-se daí que quando existe um financiamento à estocagem sem opção de venda, o Governo Federal esta garantindo o preço mínimo? Na verdade, o EGF-SOV não se constitui propriamente numa garantia, já que o tomador de crédito obrigatoriamente tem que liquidá-lo no vencimento.

O que está por trás da PGPM é o princípio da sazonalidade/estacionalidade dos preços agropecuários. Dada esta estacionalidade, os Empréstimos do Governo Federal – EGF's se encarregariam de eliminar o excedente durante o período de safra, fazendo seu carregamento até a entressafra, quando o nível de preços mais alto pagaria o custo de carregamento mencionado. Por um lado, os produtores estariam tendo seus preços (de certa forma sua renda) garantidos e, por outro lado, os consumidores teriam a segurança de um abastecimento seguro e a preços razoáveis no período de entressafra. É importante frisar que o EGF não tem a função de financiar o excedente do ano safra, mas sim o excedente natural do período de colheita ou da safra, já que, para a maioria dos grãos, a colheita se dá em três meses e o consumo em doze. A produção e colheita de uma safra superior ao consumo, que não seja exportada (um exemplo típico é o feijão, que dificilmente teria mercado externo), ou cujo preço mínimo fosse superior à paridade FOB de exportação, seria adquirida pelo Governo Federal através do AGF ou mesmo do EGF/COV. A comercialização deste excedente do ano safra será feita no momento de escassez, quando os pre-

¹ Coordenador Geral de Política de Abastecimento do MAPA

² Técnico da Secretaria de Política Agrícola

ços de mercados ultrapassarem um preço máximo admitido ao consumidor (hoje, conhecido como Preço de Liberação dos Estoques – PLE). Este esquema pressupõe uma boa coordenação entre os níveis de preços mínimos fixados e os níveis admitidos de preços ao consumidor, a compatibilidade entre o nível destes preços no mercado internacional ou um controle do comércio exterior, os recursos orçamentários disponíveis e custos de carregamento também compatíveis com os preços máximos ao consumidor e, quando exportáveis, compatíveis com as taxas de juros internacionais. Do contrário, as contradições logo aparecerão.

Na verdade, o esquema descrito no item anterior funcionou adequadamente até meados dos anos 80. No final dos anos 80 ele já não era mais funcional, entrando em colapso no início dos anos 90. E, a partir de 1991, começam as mudanças mais relevantes que mostraremos a seguir.

Devido à: (i) expressiva quebra nas safras de 1990 e 1991; (ii) necessidade de estímulos para a recuperação da produção; (iii) necessidade de maior controle nos gastos públicos com o financiamento à agricultura e (iv) liberação da política de comércio exterior, caracterizada por uma forte abertura do mercado doméstico, o Governo Federal começou a mudar, já em 1991, a feição de suas intervenções na comercialização agrícola do país.

As primeiras referências básicas para as mudanças são as Leis nºs 8.171 e 8.174 de 17.01.91 e 30.01.91, que tratam da formulação da política agrícola. O Capítulo IX da Lei nº 8.171, que trata 'Da Produção, da Comercialização, do Abastecimento e da Armazenagem', prevê a existência dos estoques reguladores, que devem contemplar prioritariamente produtos básicos, pelo Governo Federal; a formação e liberação desses estoques devem ter regras que se pautem pela menor intervenção na comercialização livre do mercado; as vendas de estoques governamentais se darão através de leilões públicos e; a garantia de preços mínimos se fará por meio de financiamento da comercialização e aquisições dos produtos amparados. Na Lei nº 8.174, o Artigo 3º fala dos preços de liberação dos estoques e o Artigo 4º fala, pela primeira vez, em equivalência produto.

A Portaria Interministerial nº 657, de 10.07.1991, posteriormente substituída pela Portaria Interministerial nº 182 de 25.08.94, regulamenta a formação e liberação dos Estoques Públicos e a intervenção do Governo Federal no mercado de produtos agro-

pecuários. Define-se aí o Estoque Regulador como o composto pelos produtos da PGPM e constituído de forma passiva, através de AGF, nas mãos do Governo, e EGF, nas mãos do setor privado, referindo-se pela primeira vez ao EGF Especial. O Estoque Estratégico, também definido nesses textos legais, teria um caráter, como o próprio nome indica, de emergência e essencialidade, de formação ativa, englobando produtos considerados básicos no consumo popular: arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga. As portarias não se referem à obrigatoriedade de manutenção de estoques estratégicos, mas limita sua quantidade a 1/12 do consumo anual ou 2/12 para produtos em que somos tradicionais importadores (por exemplo, o trigo).

Define-se também nessas portarias, o Preço de Liberação dos Estoques – PLE e as regras para as vendas dos produtos dos estoques governamentais. Quando o preço de mercado supera o PLE adota-se as seguintes medidas, sucessivamente: suspensão da contratação de EGF; autorização da venda voluntária do produto vinculado a EGF especial; resgate obrigatório do EGF especial; venda do estoque regulador; e venda do estoque estratégico. Referem-se, ainda, à tempestividade da intervenção governamental e ao cálculo do preço de venda.

A Portaria nº 328, do MAPA, de 11.07.1991 fixa, pela primeira vez, os critérios para o cálculo e define os PLE's do arroz, feijão e milho para as safras 1990/91 e 1991/92.

A Resolução CMN/BACEN nº 1.876, de 10.10.91, substituída pela Resolução CMN/BACEN nº 1.915, de 12.03.1992, é o primeiro passo para a institucionalização do EGF Especial ao possibilitar a formalização do financiamento de custeio e de comercialização em um único instrumento de crédito. Depois da derrocada da produção em 1990 e 1991, os estímulos para a safra 1992, conjugados com a liberdade de importações a partir desse ano, poderiam implicar em grandes aquisições diretas na forma de AGF's. Desta forma o alongamento do custeio ou o EGF Especial já eram antevistos como uma maneira de o Governo Federal evitar se tornar um grande proprietário de produtos agrícolas. Por outro lado, estava-se preparando a operacionalização da equivalência produto, a ser implementada em seguida.

O Decreto nº 235, de 23.10.1991, regulamenta o Artigo 4 da Lei 8.174, que trata da equivalência produ-

to. Fica assegurado ao pequeno produtor, segundo as normas do crédito rural, a concessão de EGF/COV ou AGF, para a liquidação de financiamento de custeio de produto de consumo básico. Refere-se à atualização do preço mínimo para efeito de EGF/COV e AGF, nos mesmos índices de atualização dos financiamentos, excluindo-se os juros fixos da operação. Os produtos amparados eram: trigo, arroz, feijão, mandioca, milho e soja. Valia para o trigo da safra 1991, e para os demais na safra 1991/92.

O passo seguinte é a Portaria n° 35, do MAPA, de 05.02.1992, que regulamento o EGF para Formação de Estoque Regulador – EGF Especial. O Empréstimo do Governo Federal para Formação de Estoque Regulador, conhecido como EGF Especial, ‘é uma linha de financiamento oferecida ao produto vinculado a EGF, e destina-se à prorrogação do empréstimo, uma vez vencido o prazo de liquidação...’. Tem por finalidade formar o Estoque Regulador em mãos do setor privado, sem ônus para o Governo Federal num primeiro momento, e sujeito à venda voluntária ou obrigatória, quando o preço de mercado ultrapassar o PLE.

Como dito anteriormente, o Estoque Regulador, num primeiro momento, não implicaria em ônus para o Governo Federal. Entretanto, caso o custo do EGF Especial não acompanhasse a valorização do produto no mercado, um passivo crescente estaria se acumulando. Como era EGF na modalidade Com Opção de Venda, este custo teria de ser assumido pelo governo no futuro. Assim, a Lei n° 8.427, de 27.05.1992, ao dispor sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, possibilitará a equalização de preços e taxas de juros, transferindo o possível passivo, referido anteriormente, para o Tesouro Nacional.

A Lei n° 8.427 refere-se à equalização de preços e juros em operações de Bancos Oficiais Federais (basicamente, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o BNDES), feitos a partir de 01.07.1991. A equalização de preços consistirá em subvenção equivalente à parcela do saldo devedor do EGF que exceder o valor de mercado do produto financiado, através de leilões públicos. É a criação do Prêmio de Liquidação do EGF, conhecido como PL.

Como está se falando em atuação do Governo Federal nos mercados agrícolas, é necessário tratar da forma de financiamento desta intervenção. A Resolução CMN/BACEN n° 1.944, de 29.07.1992, é o instituto que “regulamenta a utilização dos recursos orçamentá-

rios das Operações Oficiais de Crédito – OOC destinados ao financiamento da formação de estoques agropecuários”. Ela se refere, no Artigo 1º, à formação de estoques de que trata o Artigo 31 da Lei 8.171, referida anteriormente e conhecida como Lei Agrícola. Em resumo, o Tesouro Nacional aporta recursos ao Banco do Brasil, que por sua vez os repassa às entidades executoras (leia-se CONAB), na forma de financiamento, tendo como garantia o produto estocado. É importante mencionar que “eventuais diferenças a maior verificadas entre os saldos devedores dos financiamentos serão cobertas pela entidade executora com subvenção econômica que a ela for consignada no orçamento fiscal da união”. Trataremos posteriormente desta resolução, que foi aditada e substituída.

A Portaria Interministerial n° 243, de 20.03.1992, cria uma Comissão Interministerial de caráter permanente, sob a coordenação do MAPA, à qual serão apresentadas as necessidades de desembolsos e reembolsos de recursos para o mês subsequente, para as operações de que trata a Resolução 1.944.

A Portaria Interministerial n° 592, de 19.08.1992, fixa os PLE’s para a safra 1992/93 do arroz, feijão, milho, carne bovina, farinha de mandioca, fécula de mandioca e algodão em pluma.

Apesar da possibilidade de equalização de preços, através do PL, ter sido possibilitada pela Lei n° 8.427, devido à inexistência de dotação orçamentária, a sua regulamentação só se deu pela Portaria Interministerial n° 391, de 30.07.93, modificada posteriormente pela Portaria Interministerial n° 216, de 13.04.1995. Pela Portaria n° 393, caberia à Secretaria de Política Agrícola a definição geral das regras de operacionalização do PL.

A Portaria Interministerial n° 182, de 25.08.94, que substitui a n° 657, e que trata da formação e liberação dos estoques públicos, atribui à Secretaria de Política Agrícola e à Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, a coordenação da política de abastecimento agropecuário do país, cabendo à CONAB sua execução.

A Portaria Interministerial n° 216, de 13.04.95, substitui a de n° 391, e trata da equalização de preços e taxa de juros nos financiamentos de comercialização através de subvenção econômica. Observa-se uma importante mudança nesta nova portaria, pois agora se permite a equalização de estoques em EGF, mas não

caracterizados como EGF Especial. Além disso, permite-se agora a equalização e a conseqüente liquidação dos EGF's, a preços inferiores ao mínimo fixado pelo governo, desde que a internalização de produto importado aconteça a preços também inferiores ao mínimo.

A formatação definitiva do PL se deu com o Edital de Venda de Produtos Vinculados a EGF n° 001/95, Com Aplicação do Prêmio de Liquidação, de 11.05.95, no qual se definiu as condições para a realização dos leilões de PL pela CONAB. Uma variante do PL, chamada de Prêmio para Equalização de EGF – PE, foi regulamentada pelo Edital de Oferta de Prêmio Para Equalização de EGF n° 002/95, de 13.06.95.

Os leilões de Prêmio de Liquidação de EGF, que já vinham sendo realizados desde o final de 1993 sob uma forma disfarçada de aquisições diretas e sua transferência imediata para o comprador privado, principalmente de trigo, são a partir de 1995 intensificados e explicitados como PL, para uma gama diversa de produtos, como milho, soja, arroz, algodão e trigo. A portaria n° 216 permitiu também uma variante do PL, que foi chamada de Prêmio de Equalização – PE, utilizada principalmente na soja. A diferença básica é que no PL a decisão de liquidar o EGF não era opcional para o produtor, mas uma determinação do Governo Federal, uma vez que o mesmo já havia vencido. No caso do PE, por se tratar de um EGF ainda em ser, caberia ao proprietário do produto aceitar ou não, uma oferta da indústria para liquidar o financiamento e se beneficiar do PE.

Liquidados os grandes estoques formados em 1993/94/95 e tentando alavancar um volume maior de produto na comercialização, num ambiente de restrição orçamentária, a Secretaria de Política Agrícola tratou de formatar dois novos instrumentos: o primeiro, que de um lado evitava as custosas aquisições governamentais e por outro garantia o preço mínimo ao produtor no momento da colheita, que foi o Prêmio para Escoamento de Produto – PEP e o segundo era o Contrato de Opção de Venda, do qual falaremos mais adiante.

O Prêmio para Escoamento de Produto, definido como uma subvenção do Governo Federal, foi de certa forma um aperfeiçoamento do PL/PE, e estava implícito na Lei n° 8.427. Entretanto, para se ter uma sustentação jurídica mais forte, a Medida Provisória n° 1.512-8, de 14.03.97, com reedições sucessivas (MP n° 1.692, MP n° 1.764 e finalmente a MP n° 1.886-41, de 24.09.1999), até sua conversão em Lei n° 9.848, de 26.10.99, modificou a Lei n° 8.427, explicitando de

forma clara a possibilidade de equalização de preços na forma do PEP.

O Regulamento para Oferta de Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP n° 001/97 da CONAB, de 08.05.1997, definiu o instrumento que seria uma das principais inovações das políticas agrícolas e de abastecimento desde a instituição da PGPM. Este instrumento, de certa forma, resolvia o conflito entre a abertura do comércio agrícola brasileiro, principalmente com os vizinhos do MERCOSUL, a Política de Garantia de Preços Mínimos e o abastecimento do país. Uma exemplificação do PEP pode ser feita assim: no momento da colheita o mercado situa-se abaixo do preço mínimo, obrigando uma intervenção do governo, comprando produto; ao invés da compra e estocagem do produto, o governo oferece um prêmio, que corresponde ao diferencial entre o preço mínimo e o de mercado, para um comprador, que provavelmente atenderá a uma região deficitária do produto, inclusive no exterior. O escoamento da produção na fronteira agrícola para o abastecimento do Nordeste, por exemplo, foi uma utilização criativa do instrumento, que, por um lado, garantia o preço mínimo ao produtor e, por outro, abastecia a região carente do produto, evitando importações.

A Resolução CMN/BACEN n° 2.260, de 21.03.96, dispôs sobre a venda de Contratos de Opção de Venda como novo instrumento de Política Agrícola, que por sua vez foi regulamentado pelo Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários n° 001/97 - CONAB, de 28.02.97. O contrato de opção de venda constitui-se num seguro contra queda de preços, pelo qual se paga um prêmio. A partir de um prêmio inicial fixado pela CONAB, o leilão de venda definirá o valor do prêmio final. As principais vantagens do Contrato de Opção de Venda são: (i) o carregamento do produto até o seu vencimento, normalmente na entressafra, será feito pelo produtor, evitando-se sua entrega imediata e sua administração pelo governo; (ii) uma elevação nos preços até o exercício do contrato, que é o que se espera, será incorporada pelo produtor; (iii) contrariamente, ao que se afirma, o contrato de opção, por ser um seguro de preço, possibilita uma maior liquidez para o financiamento da estocagem, uma vez que o risco do financiador é menor; não se pode confundir os efeitos do contrato de opção com os do AGF; (iv) é um instrumento menos rígido que o AGF e pode ser manejado para uma melhor situação de abastecimento do país e (v) mesmo que o preço de exercício seja superior ao de mercado, o governo poderá evitar a compra, como veremos a seguir.

O Regulamento de Venda de Contratos de Opção, mencionado no item anterior, previa no item 17.1, que a CONAB poderia optar pela liquidação integral do contrato ou a liquidação por diferença entre o preço de exercício e o mercado. Desta forma, o Aviso Específico de Leilão 497/99 – Recompra ou Repasse dos Contratos de Opção de venda de Algodão - CONAB, de 10.08.1999, determinou a realização do primeiro leilão desta modalidade de atuação do governo.

No item 12 mencionamos a Resolução BACEN nº 1.944, que trata do financiamento das operações de formação e vendas de estoques do Governo Federal, pela Companhia Nacional de Abastecimento. A referida resolução foi modificada, aditada e substituída em diversas ocasiões de tal forma que hoje está

em vigor a Resolução CMN/BACEN nº 2.641, de 25.08.99, alterada pela Resolução CMN/BACEN nº 2.656, de 06.10.99. O Banco do Brasil e a CONAB apresentam mensalmente à Comissão criada pela Portaria Interministerial 243, já mencionada, as previsões de desembolsos e reembolsos a serem realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. O financiamento se refere a: valor do produto, embalagem, classificação armazenagem, seguro, encargos financeiros, manutenção dos estoques e outras despesas vinculadas aos estoques. É possível o financiamento das remoções, desde que autorizadas pela SPA/MAPA, SEAE/MF e STN/MF. O relevante é que “a diferença entre o saldo devedor do estoque e o valor obtido na venda dos produtos será apropriada como equalização de preços”

