

## ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS E RENDA NA AGRICULTURA BRASILEIRA

*Fernando B. Homem de Melo\**

O principal objetivo destas notas é o de avaliar instrumentos alternativos de estabilização de preços recebidos pelos agricultores e, simultaneamente, a capacidade desses instrumentos como estabilizadores da receita total para diversos produtos agrícolas. Um importante ponto inicial, justificando essa preocupação com políticas de estabilização para o setor agrícola, é a constatação de que a nossa agricultura se apresenta dividida em, pelo menos, dois subsetores. O primeiro corresponde a um grupo de produtos tradicionalmente comercializados no mercado internacional e em magnitudes significativas em relação à produção doméstica. Neste primeiro grupo incluem-se o café, algodão, soja e cana-de-açúcar. O segundo subsetor corresponderia ao grupo de produtos transacionados apenas no mercado interno e, portanto, com um processo de determinação de preços em uma economia fechada às alternativas de exportação e importação. Nesse grupo de produtos ter-se-iam os alimentos arroz, feijão, batata, mandioca e cebola.

Alguns outros produtos e circunstâncias de política merecem ser destacados. Entre os produtos, milho e amendoim devem ser considerados em uma categoria intermediária. Isto é, esses produtos têm sido exportados de modo mais irregular e em menores magnitudes relativas, em comparação aos produtos do subsetor de exportáveis. Entre aqueles com políticas específicas, é preciso mencionar os casos de cana e trigo. O primeiro, incluído no grupo de exportáveis, conta também com uma política de preços administrados através do Instituto do Açúcar e do Alcool. Em outras palavras, os preços ao nível de produtores são fixados pelo IAA para cada ano-safra e, em princípio, não sofrem alterações em função de alterações na quantidade produzida. De modo semelhante, o trigo conta com uma política de preços de compra pelo Banco do Brasil e que são fixados, de modo geral, 30-60 dias antes da época de plantio. Assim, ainda que o país importe a maior parte do trigo consumido, esse produto não deve ser caracterizado como de mercado internacional, mas, sim, como um que tem preços administrados.

Essa diversidade das condições de mercado para os principais produtos agrícolas brasileiros é que pode acarretar conseqüências alocativas, em termos de composição da produção. Isto é, a existência de preços administrados e estáveis para alguns produtos, passando por produtos com preços determinados internacionalmente, portanto, também com uma natural estabilização, e chegando, finalmente, aos produtos de mercado interno com demandas inelásticas e com um potencial maior de flutuação de preços, pode provocar situações distintas quanto à incerteza (risco) do resultado econômico dos agricultores. Em termos estáticos, um ou mais produtos poderiam passar à categoria de bens domésticos, como conseqüência da introdução de medidas na área de política comercial, exemplificadas no extremo, pela proibição de exportações e importações. Em termos dinâmicos, uma situação de perda de rentabilidade de um produto, causada por intervenções governamentais no mercado, exemplificadas por controles de preços, ou causada por uma deterioração tecnológica em relação aos demais produtos, poderia levar a uma situação em que o uso daqueles instrumentos de política comercial é conseqüência e não a causa da passagem para a categoria de bens domésticos. Neste último caso, uma proibição de importações ou tarifas bastante elevadas seriam medidas de proteção ao setor produtor.

Como visto, um grupo de cinco produtos alimentares, arroz, feijão, batata, mandioca e cebola, tem a característica de bens domésticos, isto é, um processo de determinação de preços, influenciado, no curto prazo, principalmente por variáveis econômicas de natureza interna.

---

\* Professor Livre-Docente, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Talvez com as exceções da mandioca e do feijão, os demais produtos têm um mercado internacional razoavelmente desenvolvido; também esses produtos apresentam elasticidades-preço da demanda relativamente baixas, circunstância que indicaria elevadas flutuações da receita auferida pelos agricultores. Isso caracterizaria uma situação desfavorável para a produção interna daqueles alimentos, em termos de risco do resultado econômico, em relação aos produtos exportáveis e àqueles com preços administrados e com maior estabilidade.

Nesse contexto, procuram-se examinar as alternativas de estoques reguladores, de diversificação geográfica da produção e de maior abertura ao comércio internacional, como instrumentos capazes de produzir maior estabilidade à receita total dos agricultores. A análise teórica fornece indicações importantes para o entendimento da questão. Assim, é patente a importância das magnitudes da instabilidade da quantidade total produzida (a oferta agrícola), das flutuações de demanda e da elasticidade-preço da demanda dos diversos produtos. A alternativa de completa estabilização de preços aparece com maior potencial, em termos de redução da variância da receita total, quanto mais inelástica for a demanda em questão e quanto mais importantes forem as flutuações de demanda em relação às da oferta agrícola.

Para os produtos alimentares de mercado interno, a estabilização completa de preços aparece como uma alternativa reduzindo a variância da receita, mesmo sem nenhuma flutuação da curva de demanda. Isto porque as estimativas sobre as elasticidades-preço mostram que, pelo menos, arroz, feijão e batata teriam elasticidades no intervalo  $0 < \epsilon < 0,5$ , o que garantiria redução da variância da receita com completa estabilização de preços. E essa é, devemos acrescentar, uma alternativa extrema, pois reduções adicionais daquela variância poderiam ser obtidas, desde que se tivesse uma incompleta estabilização de preços. Adicionalmente, o exercício realizado com a alternativa extrema de completa estabilização de preços, mas permitindo a possibilidade de flutuações de demanda, mostrou que substanciais reduções na variância da receita seriam obtidas para os produtos arroz, feijão, batata, mandioca, cebola, milho e cana-de-açúcar.

Por outro lado, a alternativa de maior abertura ao exterior também indica a possibilidade de se conseguir uma maior estabilidade dos preços recebidos. Isto é, de modo geral, os preços internos dos produtos domésticos apresentam maior instabilidade que os preços internacionais expressos em cruzeiros. Assim, as chamadas importações reguladoras aparecem como possibilitando a eliminação dos eventos em um dos extremos da distribuição de preços. Para o outro extremo, ter-se-ia que introduzir uma política de preços mínimos mais efetiva, assim como exportações de eventuais excedentes ou usos internos alternativos.

A maior diversificação geográfica e temporal da produção agrícola brasileira também aparece como uma alternativa de estabilização. Essa, entretanto, atuaria diretamente através da estabilização da quantidade total produzida, que é uma das fontes de instabilidade dos preços e da receita total dos agricultores. Essa forma de seguro surtiria um efeito estabilizador, na medida em que se conseguisse diminuir o risco de maiores alterações da oferta agrícola por razões climáticas. Nesse particular, os dados mostram que as produções de mandioca, feijão, cana e algodão são diversificadas geograficamente, assim como temporalmente, em contraste a café, soja e trigo, que têm suas produções concentradas nos dois sentidos. É bastante possível que, em um país com a dimensão territorial e com as diferenciações climáticas do Brasil, essa forma de combinação de riscos ainda possa ser explorada como uma eficiente alternativa para a estabilização da oferta agrícola.

Ainda que essas três alternativas analisadas apresentem-se como possibilitando uma menor instabilidade da renda agrícola, é relevante, ao finalizarem-se estas notas, manter em mente uma importante qualificação. Isto é, mesmo que um maior uso daqueles instrumentos consiga realizar o objetivo de maior estabilidade da renda no agregado, não se segue que esse acontecimento se dará para todos os agricultores e/ou regiões produzindo um dado produto. Pelo contrário, o próprio argumento para uma maior diversificação geográfica da produção é uma indicação de que estabilização no agregado pode provocar, conjuntamente, maior instabilidade para grupos de

agricultores e para determinadas regiões. O mesmo grau de estabilização obtida para a receita total por culturas no agregado será transmitido para agricultores individuais e/ou regiões específicas, apenas quando as flutuações de rendimento (desprezando as flutuações de área) destes últimos forem na mesma proporção e direção que as variações do rendimento médio agregado.

O caso que poderia trazer maiores preocupações, quando da introdução de um programa de estabilização de preços, é aquele em que os rendimentos (ou quantidades) individuais flutuam na mesma direção, mas em proporções maiores que as flutuações no agregado. Adicionalmente, deve-se levar em conta o possível conflito entre alterações na variância da receita e na receita média, quando se passa a uma situação de preços estáveis. Isso ocorreria, principalmente, quando se trabalhar com um programa de estoques reguladores que seja autoliquidante.

Para os agricultores prejudicados por uma política de estabilização de preços, medidas compensatórias poderiam ser introduzidas. Entre as alternativas possíveis de serem implementadas estariam: a) seguro no crédito de custeio, articulado à flexibilidade nas condições de pagamento dos créditos de investimento; b) flexibilidade nas condições de pagamento do crédito de custeio, articulado a uma linha de crédito para despesas familiares correntes; c) utilização do imposto de renda de pessoas físicas como instrumento de estabilização com horizonte de alguns anos; d) transferências diretas, principalmente aos pequenos agricultores, nos anos de quebra de safras por razões climáticas. As três primeiras alternativas tenderiam a alcançar mais facilmente aqueles agricultores já usuários do sistema de crédito rural e/ou contribuintes do imposto de renda. Como, provavelmente, esses instrumentos deixariam de alcançar uma parcela ponderável de agricultores, outras alternativas, sendo a medida d uma delas, seriam necessárias. Esse é um exemplo de como as medidas normais de política econômica e de mais fácil implementação podem ter efeitos distributivos desfavoráveis e podem perpetuar uma situação de desvantagem dos pequenos agricultores de baixa renda.

Por outro lado, não se pode esquecer que, sendo uma das razões para a instabilidade da renda agrícola, a instabilidade das quantidades produzidas deve merecer atenção também do ponto de vista tecnológico. Isto é, ao lado da atenção que normalmente se dá, nos planos de pesquisa agrônômica, ao desenvolvimento de variedades incrementadoras de rendimento, ênfase deveria ser dada ao desenvolvimento de variedades e, mesmo, de sistemas de produção, estabilizadores dos rendimentos por unidade de área. Para o caso específico dos agricultores de baixa renda, o relatório FIPE -EMBRAPA, reconhecer)do que o grande desafio para a pesquisa tecnológica está na pobreza dos seus recursos naturais, propõe, ao lado do melhoramento das plantas xerófitas, o estudo das explorações consorciadas, rotação de culturas, ao invés de áreas e introdução de novas plantas, para rotação com as tradicionais.

Finalmente, a alternativa de utilização do sistema fiscal, através da manipulação de impostos/subsídios, é, aparentemente, de mais fácil implementação para produtos exportáveis. Aliás, a nossa política comercial, ao longo dos últimos 30 anos, tem mostrado intervenções governamentais com alguns produtos de exportação que, se não com o objetivo estabilizador explícito, podem ter trazido, exatamente, uma maior estabilização de preços. Para os produtos domésticos, o caráter estadual do Imposto de Circulação de Mercadorias exigiria compensações aos governos estaduais na eventualidade de isenções fiscais, quando da ocorrência de safras elevadas e preços baixos. O aumento de impostos, por outro lado, quando da ocorrência de safras pequenas e preços altos, certamente encontraria resistência da parte dos agricultores.