

Alguns Aspectos do EGF Como Instrumento Operacional da Política de Preços Mínimos

CARLOS NAYRO DE AZEVEDO COELHO
SANDRA COELHO DE SOUZA TIMM*

Introdução

Para implementar a Política de Preços Mínimos no Brasil, a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) dispõe de dois instrumentos de política econômica: as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). O primeiro é o instrumento que garante o preço mínimo ao produtor rural por meio da compra do excesso de produção em anos de safras abundantes. O segundo é um empréstimo de comercialização desenhado para atingir dois objetivos: reduzir as variações de preços dentro do ano e melhorar a posição de barganha do produtor.

Os autores são economistas da Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

- Agradecemos a valiosa colaboração dada por João do Carmo Oliveira e por Mauro de Rezende Lopes e demais colegas da Secretaria de Planejamento da CFP. As opiniões contidas neste estudo são de exclusiva responsabilidade dos autores.

A redução das flutuações estacionais de preços seria obtida pela capacidade do EGF em aumentar a elasticidade da oferta de produtos agrícolas no decurso do calendário comercial, por meio da formação de estoques *sob penhor*, com remissões compulsórias distribuídas no tempo conforme regras preestabelecidas para cada produto. Estas regras criadas para "organizar" a entrada e saída dos produtos no mercado (considerando seu respectivo fluxo de consumo) reduziriam a variância da distribuição de preços dentro do ano.

A melhoria na posição competitiva seria obtida por meio da natureza do EGF. Por se tratar de um empréstimo que pode ser utilizado como uma alternativa à venda imediata do produto na época da colheita, o EGF permitiria ao produtor estocar temporariamente seu produto e esperar melhores condições de mercado.

Na maioria dos trabalhos existentes sobre a Política de Preços Mínimos no Brasil, muita ênfase tem sido dada ao papel do EGF

como instrumento de estabilização de preços⁽¹⁾ e pouca atenção analítica tem sido dispensada ao seu papel no tocante ao objetivo de melhorar a posição competitiva do produtor.

A intenção do presente estudo é justamente tentar preencher esta lacuna. Para isto, será feita uma avaliação do EGF em seus aspectos mais importantes, para, com base em elementos factuais e analíticos, determinar o grau de influência do empréstimo nas relações entre o setor produtivo e as empresas compradoras de produtos agrícolas. A tese central do trabalho é a de que, ao contrário do pensamento tradicional, o EGF não muda a posição de barganha do produtor. Como será visto, o único mecanismo não-estrutural capaz de mudar esta posição é o preço mínimo em si, abaixo do qual as empresas participantes do processo de comercialização não podem forçar o preço ao produtor. Neste contexto, o EGF deve ser visto não como um mecanismo de garantia ao produtor, mas como um serviço de estocagem que aumenta a eficiência de suas atividades comerciais. Em conseqüência, muita atenção tem de ser dada à fixação anual dos níveis de preços mínimos pois estes é que são importantes como fator de equilíbrio no estabelecimento das relações de troca da agricultura com o resto da economia.

Este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira destas, analisam-se as modificações que vêm ocorrendo na linha operacional do EGF, que permitiram ampliar o seu leque de beneficiários com a inclusão de organizações não ligadas diretamente ao setor produtivo. Na segunda seção apresentam-se os aspectos relativos à participação de produtores no programa, envolvendo as formas de utilização da liquidez adicional, e o processo de decisão de estocagem. Ainda aí são discutidas a participação da indústria de beneficiamento e processamento no programa EGF e as prováveis implicações

para os produtores. Na terceira são tratados os aspectos relativos ao papel da estrutura de mercado e a transferência indireta de benefícios. Finalmente, na quarta e última seção apresentam-se algumas evidências empíricas sobre o comportamento de preços e margens de comercialização envolvendo os produtos importantes em termos de volume de EGF a não-produtores, que fornecem algumas indicações sobre a transferência de benefícios e sobre a atuação de oligopsônios na formação de preços ao nível do produtor.

1 O EGF e os seus Beneficiários

Em sua concepção original, o EGF destinava-se unicamente a produtores e suas cooperativas. Todavia, desde que foi criado, no início da década de 50, o EGF tem sofrido modificações substanciais na sua linha operacional, para permitir a participação de organizações não-produtoras como beneficiárias do empréstimo. Estas modificações via de regra procuram atender a situações específicas de cada momento, embora sempre com um *rationale* econômico ou operacional subjacente.

Inicialmente, os argumentos apresentados para a inclusão de beneficiadores de alguns produtos amparados pela Política de Preços Mínimos nas listas dos beneficiários foram de natureza essencialmente operacional: existia a impossibilidade técnica de se trabalhar com alguns produtos *in natura*. Em seguida, o benefício foi estendido a processadores de outros produtos sem esta limitação técnica e o principal argumento apresentado foi de natureza econômica: aumentar a demanda do produto para estocagem na época da safra e com isto melhorar os preços ao nível do produtor. Ao mesmo tempo, passou-se a permitir a substituição do penhor mercantil (exigido para a concessão do empréstimo) pelo produto processado e por títulos de curto prazo, com base em um argumento também econômico: reduzir a capacidade ociosa da indústria de esmagamento por meio da utilização dos estoques penhorados.

(1) Ver por exemplo, MOLDAU & LUNA (1978), LOPES (1978) e COELHO (1976 e 1979).

Atualmente, os beneficiários do EGF podem ser classificados em quatro categorias⁽²⁾: *a.* produtores rurais; *b.* cooperativas de produtores rurais; *c.* beneficiadores de produtos agrícolas; e *d.* processadores de produtos agrícolas. Na primeira categoria estão incluídos os produtores rurais que operam com produtos que sejam amparados pela Política de Preços Mínimos. Em princípio não existem discriminações em termos de tamanho da propriedade, tipo de exploração de terra, ou mesmo posição sócio-econômica do produtor. Todos são elegíveis desde que atendam a certos requisitos administrativos estabelecidos pela CFP. Na segunda categoria estão as cooperativas de produtores agrícolas e o tratamento é essencialmente o mesmo dado aos produtores agrícolas. Na terceira e quarta categoria estão incluídos os beneficiadores e os processadores de produtos agrícolas, que embora atuem, sob certos aspectos, de maneira similar, são consideradas para efeito da presente análise categorias distintas por várias razões.

Em primeiro lugar, o valor adicionado pelo beneficiador é relativamente baixo porque sua atividade industrial, além de ser bastante simples e direta, envolve um tipo de beneficiamento que consiste em transformar superficialmente o produto sem que este perca suas características originais. Um exemplo típico é o beneficiador de arroz, algodão, sisal etc. Já os processadores estão envolvidos em uma atividade industrial bem mais complexa, com um esquema de transformação operando nos moldes de setores altamente industrializados da economia. Por este motivo o valor adicionado neste estágio é uma parte substancial do valor do produto final. Nesta categoria podem ser incluídos a indústria de óleos, indústria de rações, alimentos enlatados etc., que fa-

zem parte do moderno complexo agroindustrial. Além disso, os motivos que determinaram a participação dessas duas categorias, como foi visto, são diferentes: o beneficiador foi envolvido por motivos operacionais, e o processador foi incluído por motivos econômicos, dada a possibilidade de melhorar as condições de mercado do produtor na época da safra via aumento na demanda dos produtos para estocagem industrial.

A importância relativa destas categorias na utilização do EGF tem sofrido alterações ao longo dos anos, embora seja praticamente impossível avaliar isoladamente a influência dos beneficiadores ou processadores, pois as estatísticas da CFP tratam estas categorias como uma só, chamada "industriais" ou "terceiros". Ademais, como o argumento econômico que justificou a extensão do EGF à indústria de processamento pode também ser estendido aos beneficiadores, fica difícil dizer até que ponto os financiamentos foram concebidos a não-produtores por "razões operacionais" ou "razões econômicas".

De qualquer maneira, mesmo na forma em que são apresentadas pela CFP, as estatísticas sobre a distribuição do empréstimo por categoria de mutuário permitem fazer algumas inferências sobre a importância relativa de cada um. Tomando por exemplo o período 1969/1981 a nível regional, mostrado na tabela 1, notam-se de imediato alguns aspectos interessantes.

Em primeiro lugar, existe uma diferença substancial na distribuição do EGF tanto em termos de regiões como em termos de produtos. Na Região Centro-Sul, ao contrário do que seria de se esperar, pois aí está localizada a grande maioria dos *plants* de processamento, a participação histórica dos "industriais" ou "terceiros" no volume global de EGF concedidos é bem menor que na Região Norte-Nordeste, ou seja, uma média de 35,60% contra 67,40% no Norte-Nordeste durante o período 1969/1981.

Tanto na Região Centro-Sul como na Região Norte-Nordeste nota-se uma tendência

(2) Como em muitos casos é difícil caracterizar exatamente a natureza do mutuário, em algumas regiões do País é muito comum o comerciante local fazer o EGF como se fosse produtor. Ou mesmo completando o volume a ser financiado com compras de outros produtores.

T A B E L A 1
DISTRIBUIÇÃO DO VOLUME DE EGFS POR CATEGORIA DE TOMADOR E POR REGIÃO
1969 1981
(EM TONELADAS)

| Ano | Centro-Sul (%) | | | Norte-Nordeste (%) | | | B r a s i l (%) | | |
|------|----------------|-------------|-----------|--------------------|-------------|-----------|-----------------|-------------|-----------|
| | Produtor | Cooperativa | Terceiros | Produtor | Cooperativa | Terceiros | Produtor | Cooperativa | Terceiros |
| 1969 | 39,85 | 20,00 | 40,15 | 30,09 | 1,43 | 68,48 | 38,63 | 17,67 | 43,70 |
| 1970 | 55,28 | 15,61 | 29,11 | 32,28 | 1,42 | 66,30 | 53,86 | 14,73 | 31,41 |
| 1971 | 30,26 | 27,66 | 42,08 | 30,18 | 0,92 | 68,90 | 30,26 | 25,68 | 44,06 |
| 1972 | 32,24 | 28,18 | 39,58 | 23,30 | 0,92 | 75,78 | 51,78 | 26,78 | 41,44 |
| 1973 | 45,22 | 18,33 | 36,45 | 18,90 | 1,12 | 79,98 | 43,55 | 17,23 | 39,22 |
| 1974 | 34,33 | 23,21 | 42,46 | 22,90 | 2,44 | 74,66 | 33,81 | 22,25 | 43,94 |
| 1975 | 27,07 | 45,89 | 27,04 | 32,06 | 5,15 | 62,79 | 27,44 | 42,88 | 29,68 |
| 1976 | 32,35 | 39,02 | 28,63 | 31,80 | 5,30 | 62,90 | 32,32 | 37,05 | 30,63 |
| 1977 | 25,73 | 45,21 | 29,06 | 26,13 | 6,64 | 67,23 | 25,75 | 43,50 | 30,75 |
| 1978 | 16,73 | 34,63 | 48,64 | 25,95 | 19,82 | 54,23 | 17,48 | 33,42 | 49,10 |
| 1979 | 20,49 | 35,34 | 43,67 | 6,38 | 22,90 | 70,72 | 19,74 | 35,16 | 45,10 |
| 1980 | 27,63 | 41,89 | 30,48 | 21,87 | 14,12 | 64,01 | 27,28 | 40,21 | 32,51 |
| 1981 | 31,60 | 43,00 | 25,40 | 24,96 | 14,88 | 60,16 | 31,35 | 41,93 | 26,72 |

Fontes: Anuário Estatístico - 1977 - CFP/M.A.; CFP/DEFIN/GECE

bastante evidente do crescimento da participação de cooperativas nos financiamentos. No Norte-Nordeste, de uma média de 1,6% observada nos cinco primeiros anos, a participação de cooperativas subiu para 17,9% no período 1968/1981. No Centro-Sul a média subiu de 21,9% para 37,0%.

Na participação dos outros mutuários, por outro lado, não se observa um comportamento sistemático em qualquer das regiões. A participação máxima de produtores em ambas foi, por exemplo, obtida em 1970 e a mínima em 1978. Já o menor percentual obtido na Região Centro-Sul por terceiros foi em 1981 e o maior quatro anos antes (1978). No Norte-Nordeste o maior percentual foi obtido em 1973 (79,9%) e o menor foi 54,2%, obtido em 1978. De qualquer forma, se for considerada a média do Brasil, observa-se que apesar da tendência de queda verificada a partir de 1978, a participação de terceiros pode ser considerada estável pois foi neste ano de 1978 que esta participação relativa de terceiros atingiu o ponto mais elevado. Como a participação de cooperativas é nitidamente crescente, esta estabilidade implica queda sistemática na participação de produtores (a média no Brasil caiu de 39,6% no período 1969/1973 para 24,3% no período 1967/1981).

Nota-se também (tabela 2) uma tendência bastante forte do EGF de certos produtos se concentrarem nas mãos de alguns tipos de mutuários, o que evidencia de certa forma a importância de o produto se destinar ao consumo direto, ao beneficiamento ou ao processamento. No Norte-Nordeste a importância dos beneficiadores advém do fato de que a maioria dos produtos financiados nesta região não somente necessita de certo grau de elaboração para se tornarem elegíveis ao programa, como também do fato de que a atuação do sistema cooperativo é ainda bastante incipiente. No Centro-Sul, ao contrário, onde estão concentradas quase todas as indústrias de processamento do País, a natureza da maioria dos produtos financiados permite uma participação mais agressiva de produtores e cooperativas, indicando a importância relativa destas duas categorias, para os produtos que podem ser operados diretamente com produtores (milho, feijão, arroz, soja etc). Já em produtos como o algodão, o amendoim, é forte a participação dos beneficiadores e processadores.

Observando-se novamente a tabela 2 nota-se que no caso, por exemplo, do algodão e amendoim, que são extremos, em 1971, no Nordeste, 94,9% dos financiamentos foram

T A B E L A 2

DISTRIBUIÇÃO DO VOLUME DE EGF CONCEDIDO POR MUTUÁRIO E POR PRODUTO
(EM PORCENTAGEM DE TOLENADAS)

| P r o d u t o | 1 9 7 1 | | | | 1 9 8 1 | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | Centro-Sul | Norte-Nordeste | B r a s i l | Centro-Sul | Norte-Nordeste | B r a s i l | Centro-Sul | Norte-Nordeste | B r a s i l | | | | | | | | | | |
| | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | Prod. Coop. Terc. | | | | | | | | | |
| Algodão, em Pluma | 13,99 18,87 67,14 1,69 3,37 94,94 11,29 15,45 73,26 5,93 22,86 71,21 0,46 20,24 79,50' 4,81 22,33 72,86 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Amendoim | 0,74 2,78 96,48 100,00 - - 0,75 2,78 96,47 1,26 7,36 91,38 - - - 1,26 7,36 91,38 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Arroz | 44,11 21,48 34,41 12,12 - 87,88 41,60 19,79 38,61 52,55 31,75 15,70 27,37 15,80 56,83 51,75 31,25 17,00 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cera de Carnaúba | - - - 20,00 80,00 20,00 - 80,00 - - 39,17 22,93 37,90 39,17 22,93 37,90 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Farinha de Mandioca | 47,98 12,10 39,92 - - 47,98 12,10 39,92 10,35 1,10 88,55 - 100,00 - 10,21 2,43 87,36 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Foijão | 30,14 69,35 0,51 97,00 3,00 - 33,80 65,72 0,48 27,61 67,24 5,15 38,50 61,50 - 27,63 67,23 5,14 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Juta/Malva | - - - - 100,00 - - 100,00 - - 100,00 - 6,95 93,03 - 6,09 93,91 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Milho | 80,26 3,23 16,51 79,56 1,16 19,28 80,16 2,95 16,89 50,05 31,31 18,64 87,17 7,40 5,43 50,90 30,76 18,34 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sisal | - - - - - 60,39 - 39,61 46,12 15,68 38,20 46,59 15,16 38,25 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Soja | 4,70 48,77 46,53 - - 4,70 48,77 46,53 10,40 58,44 31,16 100,00 - 10,41 58,43 31,16 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Outros | 0,37 99,63 - 100,00 0,31 - 99,69 46,26 30,63 23,11 6,65 16,68 76,67 42,06 29,15 28,79 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fontes: CFP/DEFIN/GECE

concedidos a terceiros para algodão, caindo para 79,3% em 1981. Para o amendoim, no Centro-Sul, em 1971, 96,4% foram concedidos a terceiros e em 1981 esta percentagem caiu para 91,3%. A farinha de mandioca representa o exemplo de maior queda na participação do produtor (de 47,9% em 1971 para 10,21% em 1981).

A mecânica operacional do EGF não muda com relação a qualquer destas categorias. Para que o empréstimo seja concedido, basta que o interessado deposite o produto como penhora, em qualquer armazém indicado pela instituição bancária credenciada pela CFP e cumpra as normas administrativas estabelecidas de maneira uniforme para todos os usuários. Somente em alguns casos a CFP pode autorizar a substituição do poder original do produto *in natura* por títulos de crédito ou por subprodutos industrializados. Este, todavia, é um tema que será discutido separadamente adiante, quando forem analisados os aspectos referentes à concessão do EGF ao setor de processamento.

Existem diferenças nos motivos que levam cada tipo de mutuário a utilizar o EGF? Deixando de lado, por enquanto, a influência do subsídio, as raízes são, em essência, diferentes. No caso dos produtores o traço comum é o desejo de usar o programa para tirar vantagem das variações de preços que ocorrem entre a safra e a entressafra. Neste aspecto, o EGF faz parte de um contexto comercial especulativo, embora sua própria utilização represente a rigor uma redução do risco que compõe a atividade especulativa pura. Esta redução de risco ocorre em três sentidos: *a.* reduzindo as variações de preços dentro do ano; *b.* garantindo uma renda no final do período (preço mínimo x quantidade estocada) quando o EGF é feito com opção de venda (COV); e *c.* reduzindo os custos de estocagem por meio da capitalização do valor do empréstimo.

De qualquer forma, como as três categorias de usuários do EGF atuam em ambientes diferentes, têm processos de formação de expectativas diferentes, têm modelos de

tomada de decisão diferentes, bem como objetivos diferentes, é de se esperar que tenham também atitudes diferentes com relação ao EGF. O próximo passo é então verificar até que ponto as atitudes dos tomadores do EGF são diferentes em função de cada categoria.

2. As Formas de Utilização do EGF e o Processo de Decisão de Estocagem

O EGF AOS PRODUTORES

Dada a grande multiplicidade de situações que caracterizam a agricultura brasileira, é de se prever que as formas de utilização do EGF, dentro do próprio setor produtivo, sejam bastante variadas. Considerando, porém, a falta de informações estatísticas sobre a alocação do empréstimo na programação financeira dos produtores ou mesmo sobre a distribuição do valor total financiado por classe ou tipo de produtor, torna-se bastante difícil e perigoso fazer generalizações acerca da ligação entre algum tipo de produtor e alguma forma específica de utilização.

No momento existem apenas indicações circunstanciais de que somente utilizam o EGF os produtores com certa capacidade empresarial e perfeitamente inseridos no contexto comercial agrícola. Estes produtores podem ser, em função de sua posição financeira, divididos em três classes: de pequenos, médios e grandes produtores. Como a forma de utilização de liquidez em qualquer economia é determinada em grande escala pelas condições financeiras do tomador, é de se esperar que cada classe utilize o EGF de forma diferenciada.

Em princípio, pode-se supor que na primeira classe a liquidez propiciada pelo EGF é utilizada de forma bastante convencional: saldar compromissos financeiros assumidos no decorrer do processo de produção⁽³⁾

(3) O sistema bancário inclusive já desconta automaticamente do valor do EGF o custo das operações de financiamento de custeio tomado pelo mutuário.

Para estes produtores, que no Brasil devem ser parte de um espectro que é responsável por grande parte da produção nacional comercializada, o EGF consiste largamente de uma linha de crédito que permite "adiar" por alguns meses a colocação do produto no mercado e, com isto, pelo menos teoricamente obter uma rentabilidade maior.

Para médios e grandes produtores, o EGF também representa uma linha de crédito que permite uma estocagem temporária de seu produto, embora tudo indique que o processo de decisão sobre sua alocação seja diferente. O maior poder de percepção sobre o comportamento da economia em geral e do sistema financeiro em particular permite que estes produtores tirem vantagem de suas opções mais interessantes em termos de aplicação de curto prazo, em lugar de ficarem exclusivamente presos ao pagamento de dívidas contraídas anteriormente. Logicamente, em muitos casos o empréstimo pode ser utilizado como capital de giro no esquema estritamente operacional de alguns produtores. Entretanto, dada a natureza altamente cíclica da atividade agrícola, o mais provável é que a maioria dos produtores com melhores condições financeiras utilizem a liquidez adicional proporcionada pelo EGF em aplicações de curto prazo no sistema financeiro, ficando os demais produtores com opção de utilizá-lo no pagamento de compromissos ou mesmo para consumo.

Embora a diferença entre a taxa de retorno alternativo oferecido pelo mercado (r) e a taxa de juros cobrada no EGF (i) seja um fator importante nas decisões de estocagem do produtor, existem alguns aspectos na concessão do EGF que fazem com que o produtor racional sempre decida utilizar este empréstimo, para estocar o seu produto, mesmo que as duas taxas sejam iguais⁽⁴⁾. Em pri-

meiro lugar, a estocagem privada só seria atraente se o preço corrente (P_c) fosse tão baixo que o valor capitalizado do mesmo fosse inferior ao custo financeiro do EGF menos o rendimento da aplicação do empréstimo recebido a juros de mercado, já que as despesas de armazenagem (da) podem ser consideradas iguais. Acontece, porém, que a rigor o preço corrente ao produtor nunca pode ser inferior ao preço mínimo, e como quem faz o EGF tem sempre a alternativa de obter uma receita adicional (ou reduzir os custos de estocagem) por meio da aplicação de empréstimo no mercado financeiro, a estocagem privada tende a ter sempre o custo mais elevado.

Além disso, existe o problema do risco: dado que o EGF é normalmente disponível ao produtor com opção de venda, caso este seja obrigado a entregar o produto ao governo no final do período (se $\leq P_m$) sua receita total seria $R_t = P_m (1+r_t)^n \cdot Q_e$ (onde Q_e é a quantidade estocada), já que todos os *carrying charges* são absorvidos pela CFP. Se o produtor decidir estocar privadamente e o preço esperado (P_e) não corresponder às expectativas e for igual ou inferior ao preço mínimo (P_m) sua receita total, já que seria obrigado a vender para o governo, seria $R_t = (P_m) \cdot (Q_e) - da$, ou seja, preço mínimo vezes a quantidade estocada menos as despesas de estocagem (que foram pagas pelo próprio produtor). Como obviamente $P_m (1+r_t)^n \cdot Q_e > (P_m) \cdot (Q_e) - da$, os produtores seriam sempre estimulados a utilizar o programa EGF.

Neste contexto, a manutenção deliberada de diferenças entre r e i poderia ser justificada em duas hipóteses: *a.* compensar a queda no valor real do preço mínimo (causada pela inflação) na eventualidade do produtor ser obrigado a vender o produto ao go-

(4) Na realidade por se tratar de um empréstimo concedido com a mercadoria sob penhor, ou seja, com o risco bancário próximo de zero, o spread do risco incluído no ...

...custo do financiamento é relativamente mais baixo, fazendo com que a taxa de juros do EGF seja sempre inferior às taxas de juros de mercado.

PREÇOS MÍNIMOS E O EGF

verno; e *b.* substituir o mercado como mecanismo direcional para induzir a formação de estoques maiores. A primeira hipótese parece ser bastante razoável, pois com o aumento significativo da taxa de inflação, a queda no nível do preço mínimo real passou a exigir um mecanismo de compensação eficiente para manter o complexo agrícola funcionando satisfatoriamente. Como este fato acarretou automaticamente um enfraquecimento crescente do preço mínimo em seu papel ortodoxo de "preço antecipado" (*forward price*) ou de "seguro de preços"⁽⁵⁾, o EGF cresceu em importância e passou, em última análise, a ser visto como um mecanismo de garantia, com capacidade inclusive de alterar a própria estrutura competitiva do mercado.

Evidentemente, este aspecto provocou mudanças no processo de decisão de estocagem dos produtores, já que no final do período comercial uma parte cada vez maior da receita total garantida passou a depender do tamanho do subsídio. Com isto, o EGF passou a representar cada vez mais uma fonte de recursos subsidiados a serem utilizados nas formas mais variadas, independente do comportamento dos parâmetros de decisão de estocagem discutidos antes.

Outro aspecto importante na utilização do subsídio do EGF como mecanismo compensatório é a sua natureza altamente concen-

tradora, pois sabe-se que apenas uma parcela mínima de produtores com elevado grau de sofisticação comercial são atingidos anualmente pelo programa. Este fato, aliado à concessão em grande escala de EGF a terceiros faz com que o subsídio seja apropriado apenas por uma minoria de produtores e por algumas indústrias de processamento e beneficiamento. Assim, embora não exista indicação alguma sobre qual das alternativas seria mais barata para a sociedade, tudo indica que do ponto de vista da agricultura como um todo a manutenção de preços mínimos reais constantes (por meio de algum mecanismo de correção) seria bem mais desejável que o subsídio, de vez que por uma questão de envolvimento "o guarda-chuva" protetor do preço mínimo atinge a todos os produtores e não somente àqueles que utilizam diretamente a Política de Preços Mínimos⁽⁶⁾.

A segunda hipótese também é bastante plausível, principalmente se se considerar que o subsídio não é distribuído seletivamente por tipo de mutuário. Assim, a concessão de subsídio em larga escala para outras organizações pode significar igualmente o desejo de aumentar o volume estocado de produtos pressupondo que os produtores seriam incapazes de acumular um volume desejado de estoques atuando isoladamente.

(5) Embora o preço mínimo possa ser utilizado ao mesmo tempo como *forward price*, ou como "seguro de preço" existem algumas diferenças conceituais entre estas duas opções. A principal é que o *forward price* tem de estar sempre afinado com o mercado, funcionando como um indicador das suas condições futuras, exigindo por isto um sistema eficiente de previsão e acompanhamento das variáveis que influem nos preços de mercado. Já o "seguro de preço" está mais preocupado com as variáveis de produção e pode "segurar" qualquer nível de preços independente do comportamento futuro do mercado. O outro conceito que sugere o uso de preço mínimo como "preço de paridade" não tem sido objeto de discussão no Brasil.

(6) É verdade que a partir do ano passado o governo iniciou o processo de correção com base no INPC, dos preços mínimos fixados antes do plantio. Acontece porém que o preço é corrigido somente até a entrada da safra (colheita) ficando sob efeito do desgaste inflacionário durante o período comercial, que normalmente ocorre entre a safra e a entressafra. Este fato naturalmente pode desestimular o processo de estocagem (pelos motivos discutidos antes) e provocar grande volume de aquisições (AGF), já que logo depois da safra o preço mínimo começa a cair em termos reais. Como consequência mais e mais o governo participará do processo de comercialização comprando e vendendo mercadorias dentro do mesmo ano, quando o normal seria o governo comprar somente os excedentes em anos de abundância e vender em anos de escassez.

Isto naturalmente reflete a intenção de se substituir o mercado como regulador do fluxo de entrada e saída de produtos nos armazéns, podendo eventualmente (dependendo do tamanho do subsídio) provocar distorções em todo o processo de comercialização, principalmente no tocante à política de estocagem das empresas.

De qualquer maneira, independente da classe, ou das condições de liquidez, no momento em que colhe sua safra, o produtor tem três opções: *a.* vender imediatamente o produto no mercado; *b.* estocar o produto privadamente e *c.* estocar o produto dentro do programa EGF⁽⁷⁾. A escolha de qualquer destas alternativas depende fundamentalmente de suas expectativas sobre o comportamento dos preços na entressafra e basear-se-á nas seguintes condições:

$$P_c (1+r)^n + da > P_e < P_m (1+i_t)^n + da - P_m [(1+r_t)^n - 1] \quad (1)$$

$$P_m (1+i_t)^n + da - P_m [(1+r_t)^n - 1] > P_c (1+r)^n + da < P_e \quad (2)$$

$$P_c (1+r)^n + da > P_m (1+i_t)^n da - P_m [(1+r_t)^n - 1] < P_e \quad (3)$$

sendo:

- P_c = preço corrente
- r = custo de oportunidade do capital ou taxa de retorno oferecida pelo mercado
- n = tempo de duração do empréstimo
- da = despesas diretas de armazenagem
- P_m = preço mínimo do produto
- P_e = preço esperado na entressafra
- i = taxa de juros cobrada no EGF
- t = remissões compulsórias do EGF

(7) Existem outros empréstimos oficiais de comercialização, mas como atualmente há uma tendência a desativar gradativamente estas linhas, considerou-se para efeito deste trabalho o EGF como único empréstimo de comercialização oficial.

Se ocorrer a condição 1, o produtor venderá imediatamente o seu produto no mercado, porque o preço esperado (P_e) é inferior ao custo de se estocar o produto privadamente (preço corrente capitalizado mais custo de armazenagem) ou via EGF (custo financeiro mais despesas de armazenagem menos o rendimento que pode ser obtido aplicando a quantia do empréstimo a juros de mercado). Se ocorrer a condição 2, o produtor prefere estocar privadamente, pois o custo de se estocar por conta própria é menor do que o custo do EGF e é menor do que o preço esperado. Já no caso de prevalecer a última condição, o produtor prefere estocar via EGF porque o custo de se transportar o produto utilizando este empréstimo é menor do que o preço esperado e menor do que a estocagem privada.

O EGF E A INDÚSTRIA

Sabe-se, em princípio, que o processo de decisão sobre a quantidade de matéria-prima a ser estocada pela indústria torna-se difícil porque a colheita do produto agrícola é concentrada em breves períodos de tempo, enquanto sua utilização industrial é distribuída através do ano inteiro⁽⁸⁾.

Ao contrário dos produtores e especuladores, os processadores estocam para garantir um fornecimento estável de matéria-prima que atenda à programação de processamento da indústria, estando muitas vezes orientados pelo rendimento de conveniência (*conveniente yield*)⁽⁹⁾

(8) Como no caso do produtor, a existência de subsídio por si só já representa um estímulo natural à tomada do EGF. Porém, no caso da indústria este estímulo é duplo, pois além de capitalizar imediatamente a diferença entre as duas taxas de juros as empresas garantem o seu suprimento da matéria-prima, "comprando" o seu próprio produto na época das remissões compulsórias sem risco de flutuações indesejáveis nos preços de mercado.

(9) Rendimento de conveniência é a quantia a qual o *carrying charge* para uma dada

Sabe-se que enquanto o produtor ou especulador procura tirar vantagem da variação estacional de preços, adiando a venda do produto, o industrial tende a agir de forma diferente, isto é, *antecipando* a compra do produto. Entretanto, nem sempre é vantajoso para o industrial concentrar suas compras em um só período devido a aspectos relacionados com os custos de oportunidade do capital, custos de armazenagem, capacidade operacional da empresa etc.

Embora cada processador tenha características de comportamento diferente com relação ao planejamento operacional de sua empresa, situação de liquidez de economia (ciclos econômicos), políticas governamentais etc., eles têm um comportamento que pode ser generalizado e que tem a ver diretamente com o EGF: todos necessitam de um estoque operacional de matéria-prima e todos necessitam de um certo nível de liquidez para fazer frente a compromissos financeiros de curto prazo.

No caso da indústria, o EGF como fator de redução de risco não tem o mesmo sentido do EGF ao produtor, a menos que exista a possibilidade de o industrial exportar o produto *in natura*. O motivo é que, enquanto o produtor utiliza o EGF (com opção de venda) como uma forma de reduzir seus custos e o risco relativo do preço esperado (Pe), o empresário industrial utiliza o empréstimo apenas para reduzir os custos de estocagem. Na expectativa de queda no preço de mercado ele simplesmente não faz o EGF e não estoca. Se a expectativa for de alta, ele estoca de qualquer maneira e usa o EGF para reduzir os custos por meio da capitalização do valor do empréstimo e da diferença entre os juros de mercado (r) e os juros do EGF (i).

...quantidade de grão é maior do que o preço vigente de armazenagem. Este fenômeno geralmente ocorre perto do fim do período de estocagem.

Na época da colheita o industrial pode tomar três tipos de decisão quanto à formação dos seus estoques: *a.* não adquirir matéria-prima para formar estoques; *b.* adquirir matéria-prima e estocar privadamente; e *c.* adquirir matéria-prima e estocar via EGF.

O primeiro tipo de decisão ocorre quando:

$$Pc (1 + r_t)^n + da > Pe; \text{ ou} \quad (1)$$

$$Pc - Pm [(1 + r_t)^n - 1] + da + Pm [(1 + i_t)^n - 1] > Pe \quad (2)$$

Qual seja, se o preço corrente, mais o lucro capitalizado, mais as despesas de armazenagem for maior do que o preço esperado da matéria-prima em determinado período ou se o preço corrente menos o lucro capitalizado do EGF mais as despesas de armazenagem mais juros do EGF for maior do que o preço esperado. Se o sinal for inverso, o empresário decidirá estocar privadamente ou via EGF. A opção de estocar privadamente ocorrerá sempre que:

$$Pc - Pm [(1 + r_t)^n - 1] + da + Pm [(1 + i_t)^n - 1] > Pc - Pc [(1 + r_t)^n - 1] + da \quad (3)$$

ou seja, quando o custo da matéria-prima, menos o lucro capitalizado do empréstimo, mais despesas de armazenagem, mais juros do empréstimo for menor que o preço de compra da matéria-prima mais custo financeiro do estoque mais despesas de armazenagem. Se o sinal da expressão 3 for contrário ele estocará via EGF.

Como normalmente a rotatividade dos estoques das indústrias envolve um período de tempo bastante curto (geralmente de 15 a 30 dias) a principal implicação do uso do EGF é permitir à indústria maior flexibilidade operacional, por meio de um programa de estocagem por períodos mais longos. As outras implicações são semelhantes às dos produtores, isto é, reduzir os custos de estocagem por meio da capitalização do valor do empréstimo e permitir à indústria melho-

res condições na comercialização do seu produto final.

A flexibilidade operacional depende fundamentalmente de uma integração entre o esquema de estocagem da matéria-prima via EGF e o fluxograma de processamento da empresa. Em outras palavras, para haver integração é essencial a existência de um mecanismo que permita utilização dos estoques penhorados, pois não teria sentido a indústria formar um volume razoável de estoques sem poder utilizá-los de acordo com a sua capacidade de processamento.

O mecanismo encontrado pela CFP foi permitir a substituição do penhor mercantil de matéria-prima pelo subproduto final e por títulos de curto prazo⁽¹⁰⁾. No tocante ao subproduto final, a substituição enquadrava-se perfeitamente dentro da lógica operacional do EGF à indústria, desde que havia evidentemente necessidade de compatibilizar o nível de formação dos estoques com a sua utilização.

No caso de títulos, porém, não apareceu um suporte lógico (operacional ou econômico) que servisse de apoio a esta medida, mesmo considerando o empréstimo EGF em todos os seus aspectos. Por esta razão as justificativas apresentadas foram sempre de natureza casuística, sem nunca se preocuparem com as premissas básicas que dirigem o instrumento⁽¹¹⁾.

(10) O primeiro passo para a substituição de penhora por títulos foi dado em 1966 para resolver um problema conjuntural da indústria de óleo comestível. Em 1968 e 1969 a faculdade foi estendida a milho, arroz e mandioca. A partir de 1970 começou a ser estendida aos outros produtos da pauta de preços mínimos.

(11) As justificativas foram: **a.** crise na indústria de óleos vegetais decorrente da queda de demanda pelo produto final; **b.** imobilização do capital de giro das firmas; **c.** impossibilidade de liquidação do EGF; **d.** receio da CFP ter de adquirir o produto em AGF.

Com isto, várias críticas podem ser feitas tanto no terreno conceitual como no administrativo. No terreno conceitual, o ponto básico é a transformação do EGF, um tipo de empréstimo com características bem particulares (penhor mercantil, remissões compulsórias etc.), desenhado para atingir certos objetivos específicos, em um empréstimo comum que apenas formaliza um direito creditório, sem qualquer efeito econômico especial relacionado com os objetivos do empréstimo original.

No terreno administrativo, os envolvimento são maiores. Em primeiro lugar, nada garante, por exemplo, que um mutuário qualquer, depois de retirar o seu produto de penhor e deixar uma duplicata como garantia, não utilize o mesmo produto para fazer outro EGF, inclusive na mesma agência, já que se trata de um produto homogêneo de identificação impossível. Em segundo lugar, sendo as duplicatas mercantis títulos de natureza comercial, (e por isto administradas e financiadas pela carteira comercial dos bancos) a substituição do penhor transfere o financiamento para a CFP, com algumas implicações em termos de risco e controle de operação. No que respeita ao risco, as instruções para o Banco do Brasil regulam que se o título não for pago no vencimento, o banco transfere o ônus da operação para a CFP, que passa a arcar com os azares da insolvência do cliente.

Na parte de controle, com a substituição por títulos, o mutuário foge aos controles de prazos a que normalmente estão sujeitas operações desta natureza. Com isto, muitas vezes o produto colocado originalmente sob penhor no EGF poderá estar sendo utilizado pelo consumidor final alguns meses depois, enquanto o empréstimo inicial continua em vigor devido à prorrogação dos prazos.

Conclui-se então que a substituição de penhor só teria sentido quando envolvesse a troca direta da matéria-prima pelo subproduto processado, de vez que isto representa uma forma de integrar melhor o funciona-

mento desejado do empréstimo com as atividades fins da indústria.

3. A Estrutura Competitiva do Mercado e a Transferência Indireta de Benefícios

Pode o EGF ser um mecanismo para melhorar o poder de barganha do produtor como tem sido largamente aceito? Evidentemente, o simples fato de alguns produtores não serem obrigados a entregar seu produto logo após a colheita, sob pressão de dívidas, pode significar uma melhoria no seu processo de comercialização. Todavia, uma mudança na posição de barganha requer, por definição, modificações na própria estrutura competitiva do mercado, e o EGF não foi desenhado para isto. Pressupondo, por exemplo, que o EGF seja concedido na modalidade sem opção de venda, em qualquer momento que o produtor tiver de vender o seu produto ele terá de enfrentar empresas atuando dentro da mesma estrutura de mercado, e caso tenham, dificilmente deixarão de usar o poder de mercado em benefício próprio. Quando o empréstimo é concedido na modalidade com opção de venda, o mecanismo que afinal de contas está garantindo "poder de barganha" não é o EGF em si mas o próprio preço mínimo, abaixo do qual as empresas compradoras de produtos agrícolas não poderão forçar o preço ao produtor.

Este fato mostra o papel relevante do nível de preço mínimo como fator de equilíbrio nas relações entre a agricultura e as empresas compradoras de produtos agrícolas e mostra que o EGF é apenas um serviço de comercialização que, em última instância, permite ao produtor reduzir seus custos de estocagem e "organizar" melhor a entrada do seu produto no mercado.

Neste contexto, a possibilidade de o produtor ter um retorno *garantido* depende fundamentalmente do nível de preço mínimo e de ganhos "extras" de outras variáveis como tamanho da safra, nível de eficiência e

habilidade comercial. O tamanho da safra é importante porque dada a inelasticidade da demanda qualquer redução na produção significa aumentos mais do que proporcionais nos preços e na receita total do setor como um todo. Além disso, em época de safras curtas mesmo as estruturas de mercado altamente concentradas tendem a ficar mais competitivas, com as grandes empresas de processamento tentando garantir o seu suprimento de matéria-prima e repassando com isto aos produtores parte do aumento de preços. Com base na experiência sobre intervenções governamentais no mercado, dificilmente valerá a pena estocar nestas épocas com perspectivas de preços mais elevados na entressafra, pois estes preços podem ser substancialmente deprimidos via importações antiinflacionárias do governo.

Quando a safra é grande ou média, a possibilidade de ganhos "extras" se torna mais limitada, dependendo muito da natureza do produto. Se o produto for de exportação e houver comunicação perfeita entre o mercado interno e externo é provável que o preço interno venha a refletir perfeitamente o preço externo, e os ganhos sejam função direta deste preço. Entretanto, como nem todos os produtores têm acesso direto às exportações, tanto o preço mínimo como o EGF podem ser coadjuvantes importantes no acesso ao mercado externo, o primeiro garantindo equilíbrio na relação de troca com o setor exportador e o segundo ordenando no tempo o fluxo de saída dos produtos.

No caso de produtos de consumo interno (ou de haver barreiras institucionais que impeçam a comunicação entre os dois mercados) o produtor fica numa posição bem mais vulnerável que no caso de safras curtas. Primeiramente o setor comprador de produtos se torna naturalmente bem menos competitivo, e para o setor como um todo a geometria da curva de demanda funciona contra os interesses do produtor. Em segundo lugar, a pressão declinante nos preços provocada pela superprodução é ampliada na época da safra pelo "aperto" financeiro da

maioria dos produtores, o que elimina completamente a chance de ganhos "extras". O EGF passa então a ter um papel importante no suprimento da liquidez temporária reduzindo a influência de um dos focos de pressão sobre os preços e o preço mínimo garantindo uma posição de barganha do produtor.

No tocante aos outros fatores, ele são "auto-evidentes": quanto maior a eficiência do seu processo de produção e quanto maior sua habilidade comercial, maior a chance dos produtores terem ganhos "extras".

Quanto à transferência indireta de benefícios, como foi mencionado antes, a inclusão do setor de beneficiamento e de processamento de produtos agrícolas como beneficiários do EGF deu-se por razões operacionais e razões econômicas. As razões operacionais foram utilizadas explicitamente para incluir o setor de beneficiamento, de vez que as características de certos produtos impedia que a CFP operasse com o produto *in natura* diretamente ao produtor. Como contrapartida os beneficiadores seriam obrigados a pagar no mínimo o preço de garantia do governo e colocar à disposição do produtor parte de sua capacidade de beneficiamento e armazenagem. As razões econômicas foram usadas para incluir as indústrias de processamento e baseavam-se no pressuposto de que a concessão do EGF a estas indústrias aumentaria a demanda de matéria-prima para estocagem na época da safra provocando com isto aumento nos preços ao produtor, portanto transferindo indiretamente os benefícios do EGF.

Até que ponto este processo de transferência tem ocorrido, é um assunto bastante polêmico. De uma maneira geral aceitou-se o ponto de vista de que tudo dependeria da estrutura competitiva do mercado: quanto mais próximo da concorrência perfeita, maiores seriam as chances de transferir os benefícios ao produtor.

Na realidade, porém, o que se conhece como competição perfeita envolve efetiva-

mente um número infinito de pequenos participantes, um produto estandarizado, cada vendedor ou comprador procurando racionalmente obter o máximo de proveito, em um mercado contínuo, com completo conhecimento, acesso e mobilidade. O problema é que o sistema de competição perfeita não fornece uma base analítica confiável para uma avaliação normativa dos mercados no mundo real. E, apesar do avanço proporcionado pelo desenvolvimento dos conceitos de competição imperfeita, a teoria econômica não forneceu ainda normas precisas e inquestionáveis para a avaliação de todas as dimensões essenciais do comportamento das firmas no mercado, principalmente no tocante ao movimento dos preços. Com isto, qualquer avaliação sobre as condições de competitividade provavelmente terá um componente pessoal e subjetivo muito forte e resumir-se-á em avaliações *ad hoc* de alternativas óbvias existentes para certas situações.

Os argumentos encontrados na literatura contra o uso de estruturas de mercado "atômicas" para definir um padrão de competição "aceitável" cobrem uma variedade muito grande de aspectos tais como economia de escala, racionamento de capital, *management*, pesquisa e desenvolvimento ($P + D$), dispersão e variedade de produtos e comerciantes, externalidades (positivas e negativas) etc. Além disso, é evidente que os extremos que definem os níveis de competição não dizem nada a respeito de graduações desejáveis mesmo nas poucas magnitudes a que eles se referem, fazendo com que as escolhas abertas para avaliação normativa estejam relacionadas com o "quanto" é desejável de concentração, tamanho, heterogeneidade, flexibilidade de preços etc., já que as características do mercado têm uma graduação.

O certo, no entanto, é que uma estrutura perfeitamente competitiva não é viável no mundo real e, muitas vezes mesmo a maior aproximação obtida pode gerar piores resultados do que o outro extremo. Como diz

Joan Robinson⁽¹²⁾ “o grau de concentração em uma indústria, medido por exemplo em termos da quantidade produzida pelas três maiores firmas, ou o grau de monopólio no sentido do grau de fechamento da organização ligando as firmas, pode ter pouca relação com o grau de monopólio no mercado que eles servem, no sentido de poder exercer controle sobre os preços. Uma indústria desconcentrada e desorganizada pode conter um número de pequenos monopólios muito fortes sobre certos produtos, enquanto outras, altamente concentradas e fortemente organizadas podem estar enfrentando competição em alguns ou em todos os seus mercados de produtos produzidos por certas indústrias os quais são substitutos”.

Esta conclusão é muitas vezes prejudicada pela conotação das palavras. O termo “monopolístico” por exemplo é freqüentemente utilizado para definir situações diametralmente opostas a situações de competição perfeita. E, por uma questão cultural ou de valores, o termo monopolístico é geralmente (tanto no sentido comum como no sentido legal) usado para descrever alguma coisa indesejável do ponto de vista social, enquanto o termo “competição” carrega sempre a idéia de eficiência, equidade e bem-estar social. Em conseqüência, o uso das palavras “monopolístico” ou “competição” pode de imediato correr o risco de evocar uma conotação descritiva de comparação com competição perfeita e com uma conotação emotiva de aprovação ou desaprovação. Isto faz com que a distinção entre estes termos não ajude muito na avaliação de situações observadas no mundo real. Em algum sentido os mercados são invariavelmente monopolísticos e sem algumas informações relevantes não se sabe se um aumento ou uma redução no nível de competição implicará melhorias no resultado final. Como nota Chamberlin⁽¹³⁾ “a divisão de grandes empresas em pequenas empresas pode certa-

mente provocar um aumento no grau de diferenciação de produtos e (talvez) no poder monopolístico no agregado”.

Nos Estados Unidos, estudos que tentaram investigar empiricamente o papel da estrutura de mercado⁽¹⁴⁾ no comportamento dos preços indicaram que pelo menos na área do comércio varejista não há uma relação forte entre os níveis de preços e o grau de concentração regional. Ao contrário, estes estudos encontraram fortes indícios de competição efetiva em áreas dominadas por grandes firmas com alto grau de concentração, e baixa competição em áreas pouco concentradas, desde que na presença ou ausência de alguns fatores que estimulam a competição tais como política agressiva de vendas, tamanho do mercado, presença de firmas não filiadas etc.

No Brasil, embora de forma diferente, Sayad⁽¹⁵⁾ chegou à conclusão, em estudo recente, que a variância dos preços ao nível de consumidor é bem menor que a variância dos preços no atacado e ao produtor. Isto de certa forma evidencia que não há relação entre o nível de preços e o grau de concentração do setor varejista. Embora o estudo tente demonstrar que esta relativa estabilidade de preços é “imposta” pela estrutura concentrada do setor de comercialização, sendo portanto decorrência da baixa competitividade do setor, a ausência de grandes variações pode indicar o contrário, ou seja, que se trata de um fenômeno idêntico ao observado nos Estados Unidos onde o nível de competição em setores concentrados é estimulado pela presença de outros fatores que não aqueles tradicionais que determinam a estrutura competitiva do mercado.

Se a conclusão de Sayad fosse verdadeira estes setores teriam poder de mercado suficiente para manter ampliada sua margem de comercialização em detrimento tanto do

(12) ROBINSON, Joan (1969, p. 11).

(13) CHAMBERLIN, E. (1956).

(14) MORI & GORDMAN (1966).

(15) SAYAD (1981).

produtor como do consumidor, ou seja, variando também os preços ao consumidor; em época de safras grandes as empresas deixando os preços no varejo cair menos que os preços pagos aos produtores e no caso de safras curtas elevando os preços no varejo mais do que no nível do produtor.

Quanto ao fato de o estudo ter encontrado preços instáveis ao produtor e uma relação inversa entre estes preços e as margens de comercialização para alguns produtos importantes da política de Preços Mínimos como o arroz, feijão e milho, isto pode ter implicações imediatas na política, pois pode significar que os impactos negativos de variações na oferta ou demanda são absorvidos somente pelos produtores. Mas, esta questão como outras questões envolvendo o sistema de comercialização merece uma investigação mais completa e detalhada, pois a presença de outros fatores pode ser bem mais importante para explicar o comportamento dos preços aos produtores e das margens do que a presença de poder de mercado. Em certa extensão, as margens de comercialização tendem a variar menos porque a maioria dos serviços de comercialização (armazenagem, transporte, mão-de-obra, tributos, classificação etc.) tem os seus preços fixados ou com uma amplitude de variação muito pequena. Isto faz com que mesmo pequenas variações ao nível de varejo possam ter seu efeito ampliado ao nível do produtor⁽¹⁶⁾.

Para efeito do presente estudo, decidiu-se calcular o índice de instabilidade dos preços e das margens para os produtos mais importantes em termos de participação no volume do EGF para se verificar até que ponto os preços ao produtor são mais instáveis do que os preços nos outros níveis. Em seguida procura-se fazer uma verificação para de-

(16) Supondo, por exemplo, que um produto custe Cr\$ 100,00 ao consumidor e que a margem de comercialização seja Cr\$ 50,00 (rígida), uma queda de 25% no preço ao consumidor implica uma queda de 50% (ou seja, o dobro) ao nível do produtor.

terminar se as margens de comercialização destes produtos são geralmente mantidas rígidas ou com variações maiores do que ao produtor ou ao consumidor. Este fato pode fornecer algumas indicações sobre a existência de poder de mercado na comercialização, e de transferência ou não de benefícios, pois a informações são regionalizadas e os cálculos feitos de acordo com o fluxo de comercialização mais freqüente.

4. Comportamento de Preços e Margens: Algumas Evidências Empíricas

Para calcular o índice de instabilidade de preços nos diversos níveis (produtor, atacado e varejo), e das margens, no período 1970/81, usou-se o método da Variabilidade Média Relativa de Houck⁽¹⁷⁾. O resultado obtido para os produtos mais importantes na concessão de EGF a terceiros está na tabela 3.

Conforme a tabela 3, afora o caso do feijão, cuja intervenção governamental no período foi muito intensa, os preços ao nível do produtor apresentam um índice de variação maior do que nos outros níveis, o que pode significar em princípio a manutenção de margens elevadas e fixas conforme o exemplo dado anteriormente. Acontece, porém, que para este produto e para outros produtos importantes como a soja, o índice de variação das margens são bem superiores aos índices obtidos nos diversos níveis do processo de comercialização e somente para o arroz as margens apresentaram-se mais estáveis.

Qual seria a razão para grandes variações nas margens de soja e feijão? Como foi visto,

(17) O índice de variabilidade média relativa pode ser calculado usando a seguinte fórmula:

$$\text{VMR} = \frac{\frac{P_2}{P_1} + \frac{P_3}{P_2} + \dots + \frac{P_n}{P_{n-1}}}{n - 1}$$

$P_1 \dots P_n$ = média anual de preços reais.

TABELA 3
ÍNDICE DE VARIAÇÃO DE PREÇOS E MARGENS
1970/1981

| Produto | Preço ao Produtor | Preço Atacado | Preço ^(a) Varejo | Margem |
|----------|-------------------|---------------|-----------------------------|--------|
| Milho | 13,31 | 10,59 | — | 13,47 |
| Algodão | 20,72 | 21,81 | — | 20,33 |
| Arroz | 21,47 | 14,42 | 15,81 | 13,42 |
| Feijão | 30,57 | 33,86 | 33,45 | 71,38 |
| Amendoim | 23,40 | 21,96 | 13,63 | 20,49 |
| Soja | 17,50 | 15,87 | 12,76 | 48,16 |

Nota: (a) No caso de soja e amendoim, usou-se o óleo.

Fonte dos dados: FGV, Bolsa de Mercadorias, SIMA.

no caso de aumento inesperado da oferta, as firmas monopolistas ao nível de consumidor e monopsonísticas ao nível do produtor deixarão que os preços caiam mais ao nível do produtor e menos ao nível do consumidor do que em um mercado concorrencial. E inversamente, no caso de quedas da oferta estas firmas não permitirão que os preços ao produtor subam tanto quanto no mercado concorrencial e elevarão os preços ao consumidor mais do que em concorrência. Com isto, as margens seriam mantidas altas e rígidas independentes de variações na oferta.

Este fato não significa, porém, que margens estáveis sejam sinônimos de produto com mercado monopolista e margens instáveis, de concorrência. Em primeiro lugar, o aspecto locacional e temporal é muito importante. Pode acontecer em um ano por exemplo que uma cadeia de supermercados opere em nível nacional como comprador, competindo com muitas empresas e opere em um mercado regional ou local como um único vendedor. A situação reversa pode ser de um processador de alimentos que compra grande parte da produção de determinada região e vende o produto final nacionalmente. Com isto pode acontecer que a formação de preços em um ano de um mesmo produto em um nível seja concorrencial e em outro monopolístico, e em outro ano diferente, o que de certa forma explica as grandes variações nas margens. Exemplificando, se no caso de uma safra pequena de

feijão o preço ao produtor de certa região não for concorrencial ele subirá menos do que na presença de competição e se no varejo o preço for controlado por alguma empresa, ele subirá mais do que em regime competitivo, ampliando assim as margens. Se no ano seguinte a safra for abundante e a formação de preços ao nível do produtor for mais competitiva, os preços não cairão tanto neste nível e com isto haveria preços com menor variação, ao nível de produtor, e as margens seriam também comprimidas, provocando com isto maiores variações nas margens de um ano para outro.

Uma investigação sobre o comportamento dos preços e margens (em torno da média) tomando cada produto individualmente, ano a ano, permite fazer algumas inferências sobre a intensidade com que o fenômeno, descrito acima, ocorre. Para isto, considerou-se o preço ao produtor no estado cuja produção tenha influência grande na formação dos preços e nos mercados terminais importantes de cada produto.

ALGODÃO

A tabela 4 mostra o índice de evolução dos preços e margens de algodão. Na margem de comercialização está incluído também o custo do beneficiamento. Pelo comportamento dos índices, observa-se que, na maioria dos anos, os índices de preço ao produtor são superiores ou iguais aos índices de

TABELA 4
ALGODÃO
EVOLUÇÃO DE PREÇOS E MARGENS

| Ano | Preço ao Produtor | Preço no Atacado | Preço no Varejo | Margem de Comercialização |
|------|-------------------|------------------|-----------------|---------------------------|
| 1970 | 75,7 | 75,2 | — | 75,7 |
| 1971 | 86,2 | 81,2 | — | 79,8 |
| 1972 | 72,8 | 71,6 | — | 72,5 |
| 1973 | 91,8 | 97,5 | — | 97,8 |
| 1974 | 119,5 | 108,3 | — | 105,4 |
| 1975 | 95,8 | 85,3 | — | 85,9 |
| 1976 | 141,1 | 152,3 | — | 152,0 |
| 1977 | 113,2 | 112,9 | — | 114,0 |
| 1978 | 89,6 | 95,4 | — | 97,5 |
| 1979 | 105,2 | 97,0 | — | 94,5 |
| 1980 | 110,5 | 117,0 | — | 115,7 |
| 1981 | 97,5 | 105,9 | — | 108,7 |

Fontes: SUNAB/SIMA/FGV/CFP.

preço no atacado e das margens. Nos anos em que os preços subiram muito em relação à média (anos de escassez), apenas em 1976 e 1980, os aumentos nos preços ao produtor foram inferiores aos aumentos nos preços no atacado e nas margens. Já quando os preços foram abaixo da média (nos anos de safra grande) o comportamento foi mais confuso, pois em 1971, 1972 e 1975 os preços ao produtor caíram menos ou no mesmo nível, e nos demais anos caíram mais que as margens e no atacado. Conclui-se então que no caso do algodão não existe um comportamento sistemático de preços e margens que indique a atuação intensa de oligopsônios ao nível do produtor.

ARROZ

A tabela 5 mostra o comportamento dos índices do arroz no período 1970/1981. O arroz, como pode ser visto, apresenta na tabela 5 uma situação típica de grande instabilidade de preços ao produtor (VMR=21,44) em relação às margens (VMR = 13,42) o que pode configurar margens estáveis em detrimento do produtor. E, no período 1970/77 somente em 1975 e 1976 os índices ao produtor foram superiores aos índices no varejo e às margens. A partir de 1978, no entanto, os preços ao produtor subiram mais do que nos demais níveis ou caíram menos

como em 1981. Em 1980, por exemplo, o índice ao produtor atingiu 124,6% da média, o índice no varejo 103,2% e o índice das margens 90,3%. Nos períodos de safras curtas como em 1974 e 1975 os preços ao produtor caíram mais do que nos outros níveis. Já em 1980 os índices ampliaram a tendência observada a partir de 1978. Neste ano o índice ao produtor atingiu apenas 96,1, e no varejo 93,1 e as margens 91,4. A primeira explicação para isto seria que a partir de 1978 o governo começou a adotar uma política de preços mais liberal ao nível de varejo eliminando o tabelamento, e isto pode ter tornado o setor competitivo ao nível do produtor, pelo menos na região estudada (Rio Grande do Sul). A outra explicação, aliás mais realista, seria a de que nos últimos anos o governo adotou uma política de Preços Mínimos mais agressiva com relação a produtos de consumo interno, e isto fez com que os preços subissem mais no estágio menos concorrencial. Como é uma tendência recente, com poucos anos de observação é difícil se chegar a um resultado mais conclusivo em termos de formação setorial de preços. Dado no entanto que este processo não muda com tanta rapidez, tudo indica que, pelo menos no caso do arroz, o pressuposto de que o nível do preço mínimo e não o EGF é o único mecanismo

TABELA 5
ARROZ
EVOLUÇÃO DE PREÇOS E MARGENS

| Ano | Preço Pago ao Produtor | Preço no Atacado | Preço no Varejo | Margem de Comercialização |
|------|------------------------|------------------|-----------------|---------------------------|
| 1970 | 71,9 | 77,6 | 77,6 | 80,1 |
| 1971 | 80,0 | 104,3 | 90,6 | 95,6 |
| 1972 | 94,9 | 101,7 | 108,8 | 115,3 |
| 1973 | 88,0 | 98,8 | 102,8 | 109,7 |
| 1974 | 107,7 | 123,9 | 130,0 | 140,5 |
| 1975 | 157,4 | 148,5 | 147,3 | 141,8 |
| 1976 | 99,5 | 86,6 | 91,1 | 92,2 |
| 1977 | 81,5 | 82,4 | 87,7 | 90,5 |
| 1978 | 96,1 | 92,7 | 93,1 | 91,4 |
| 1979 | 110,2 | 98,4 | 98,3 | 92,0 |
| 1980 | 124,6 | 95,5 | 103,2 | 90,3 |
| 1981 | 87,3 | 89,8 | 69,0 | 60,1 |

Fontes: As mesmas da tabela 4.

não-estrutural capaz de mudar as relações de barganha é verdadeiro.

AMENDOIM

A tabela 6 mostra o comportamento dos preços e margens do amendoim. Comparando-se os índices de preço ao produtor com os demais índices e com as margens de comercialização, nota-se um comportamento similar em alguns anos e diferente em outros anos. Do período analisado, na maioria dos anos os índices ao produtor foram superiores às margens. Em caso de safras pequenas como em 1973, 1975, 1977, 1978, 1979 e 1980 os preços ao produtor cresceram mais em relação à média do que as margens. Como no caso do algodão, não se nota qualquer evidência de manipulação sistemática das margens. É verdade que nos anos de safras maiores os preços ao produtor caíram mais do que as margens em todos os anos, exceto 1976, quando todos os níveis foram praticamente equivalentes. Dado, no entanto, que o índice de instabilidade das margens para o período (VMR = 20,49), foi muito próximo do índice ao produtor, (VMR = 23,40), com os preços ao produtor subindo mais em safras pequenas, não se pode concluir que este fato seja consequência de que os preços sejam fixados sob influência de poder de mercado, mesmo por-

que as diferenças são relativamente pequenas.

FEIJÃO

Uma análise do comportamento dos índices de feijão é grandemente dificultada pela interferência freqüente do governo nas crises de abastecimento deste produto. A tabela 7 mostra que na grande maioria dos anos, as variações positivas ao produtor foram bem abaixo das variações ao nível de varejo e das margens. Somente nos anos de 1976 e 1977, as variações ao produtor foram positivas e no varejo negativas. Algum tipo de evento importante no entanto deve ter ocorrido nestes dois anos, pois as margens foram altamente comprimidas, caindo para 22,1 e 55,2 da média, enquanto os índices aos produtores atingiram 134,9 e 108,8 nestes anos. Esta redução das margens em 1976 e 1977 combinada com o aumento exagerado ocorrido em 1971 foi que contribuiu para o elevado índice de Variabilidade Média Relativa das margens do feijão observado no período 1970/1981. De qualquer forma, a partir de 1979 os índices ao produtor passaram a mostrar alinhamento maior com os outros índices, o que pode demonstrar, como no caso do arroz, a importância crucial do preço mínimo no estabelecimento das relações de troca ao nível do produtor.

TABELA 6
AMENDOIM
EVOLUÇÃO DE PREÇOS E MARGENS

| Ano | Preço Pago ao Produtor | Preço no Atacado | Preço no Varejo | Margem de Comercialização |
|------|------------------------|------------------|-----------------|---------------------------|
| 1970 | 71,1 | 69,0 | 106,5 | 67,2 |
| 1971 | 80,1 | 90,0 | 117,0 | 96,4 |
| 1972 | 72,0 | 74,3 | 102,5 | 81,0 |
| 1973 | 120,6 | 116,4 | 88,1 | 113,0 |
| 1974 | 102,4 | 109,2 | 115,3 | 113,5 |
| 1975 | 107,8 | 104,2 | 132,0 | 101,2 |
| 1976 | 90,8 | 91,3 | 89,5 | 91,2 |
| 1977 | 126,9 | 126,4 | 93,1 | 125,5 |
| 1978 | 130,8 | 129,6 | 85,6 | 128,3 |
| 1979 | 104,5 | 92,8 | 88,2 | 84,4 |
| 1980 | 79,1 | 83,7 | 81,7 | 86,4 |
| 1981 | 113,6 | 112,6 | — | 111,4 |

Fontes: As mesmas da tabela 4.

TABELA 7
FEIJÃO
EVOLUÇÃO DE PREÇOS E MARGENS

| Ano | Preço ao Produtor | Preço no Atacado | Preço no Varejo | Margem |
|------|-------------------|------------------|-----------------|--------|
| 1970 | 67,1 | 94,5 | 102,3 | 164,3 |
| 1971 | 56,5 | 70,1 | 79,6 | 117,8 |
| 1972 | 58,1 | 59,7 | 62,6 | 61,8 |
| 1973 | 150,9 | 154,5 | 153,2 | 154,9 |
| 1974 | 82,3 | 106,1 | 117,2 | 175,7 |
| 1975 | 82,4 | 76,2 | 88,5 | 85,4 |
| 1976 | 134,9 | 100,8 | 92,3 | 22,1 |
| 1977 | 108,8 | 92,9 | 95,5 | 55,2 |
| 1978 | 74,3 | 85,9 | 82,8 | 86,4 |
| 1979 | 81,2 | 84,5 | 86,3 | 81,4 |
| 1980 | 150,0 | 131,0 | 80,1 | 52,4 |
| 1981 | 153,5 | 143,7 | 159,6 | 142,3 |

Fontes: As mesmas da tabela 4.

MILHO

A tabela 8 mostra o comportamento do índice de milho. Como pode ser observado, no período 1970/1977 os índices de preços ao produtor ficaram, com exceção do ano de 1974, invariavelmente abaixo dos outros índices. Nos anos em que os preços foram superiores à média do período, os preços aos produtores subiram menos que os preços no atacado e que as margens. Nos anos em que os preços foram abaixo, os níveis ao produtor caíram mais do que no atacado

e mais do que as margens. Este fato evidencia claramente que a formação de preços do milho neste período foi grandemente influenciada pela existência de poder de mercado. A partir de 1978 no entanto, (como ocorreu com o arroz e o feijão) a tendência se reverteu, mostrando claramente que os índices ao produtor subiram bem mais do que os outros índices. Novamente, pode-se argumentar como no caso dos dois produtos de alimentação analisados antes, que a partir de 1978 o governo passou a fixar os preços mínimos mais estimulantes para alimen-

TABELA 8
MILHO
COMPORTAMENTO DE PREÇOS E MARGENS

| Ano | Preço Pago ao Produtor | Preço no Atacado | Margem de Comercialização |
|------|------------------------|------------------|---------------------------|
| 1970 | 67,9 | 85,1 | 120,4 |
| 1971 | 76,7 | 83,8 | 97,1 |
| 1972 | 86,8 | 92,7 | 107,4 |
| 1973 | 108,8 | 113,2 | 123,3 |
| 1974 | 110,4 | 109,8 | 106,5 |
| 1975 | 119,6 | 121,7 | 125,6 |
| 1976 | 100,7 | 108,5 | 127,7 |
| 1977 | 82,8 | 86,4 | 94,8 |
| 1978 | 112,0 | 95,4 | 64,4 |
| 1979 | 113,8 | 98,2 | 72,4 |
| 1980 | 116,9 | 109,2 | 87,0 |
| 1981 | 103,0 | 95,5 | 72,9 |

Fontes: As mesmas da tabela 4.

tos, o que mudou a posição competitiva dos produtores.

SOJA

Devido à grande participação da soja nos financiamentos a terceiros, uma análise sobre o processo de formação de preços deste produto tem obrigatoriamente de ser bem mais rigorosa e abrangente. Uma análise deste tipo possui três grandes problemas. O primeiro é que o preço da soja ao produtor é derivado de um "mix" que envolve o preço do óleo de soja no varejo, o preço do farelo e o preço de exportação de alguma quantidade de grão. O segundo, é que grande parte da soja é adquirida pelo complexo de esmagamento diretamente da cooperativa ou do produtor, o que de certa forma reduz a importância de um preço no atacado, que seria de grande utilidade para se estudar o comportamento das margens de comercialização. A terceira é que a utilização dos preços do óleo no varejo com este fim produziria resultados duvidosos, pois muitas vezes este preço foi tabelado ou fixado artificialmente baixo, com compensação no preço do farelo ou nas exportações de grãos.

Dado, no entanto, que a soja é um produto com um mercado transparente e ágil, com

as informações fluindo com bastante eficiência da Bolsa de Chicago até as regiões produtoras, é de se supor que mesmo não sendo negociadas grandes quantidades no atacado, o preço neste nível reflita tanto as políticas governamentais, como as próprias condições do processo de comercialização. Tomando por exemplo o ano de 1973, em que houve o *boom* de *commodities* no mercado mundial, observa-se que, neste ano, os índices ao produtor atingiram 149,2, no atacado 156,5 e as margens 228,5 (ver tabela 9). Estes números mostram que o preço no atacado refletiu bem a situação do mercado e mostrou que as empresas tiraram proveito da conjuntura e aumentaram suas margens bem mais do que os preços ao nível do produtor. O baixo índice no varejo do óleo de soja refletiu a política de tabelamento e o contingenciamento das exportações impostas neste ano.

Já no ano seguinte, os preços ao produtor subiram mais do que no atacado e as margens caíram para 92,0. Neste ano o óleo de soja subiu para 121,7. Como em 1974 o governo suspendeu o contingenciamento, este fato pode ser a principal explicação para o aumento dos preços ao produtor, da elevação do óleo de soja no varejo, e principalmente para a redução das margens.

TABELA 9
SOJA
EVOLUÇÃO DE PREÇOS E MARGENS

| Ano | Preço Pago ao Produtor | Preço no Atacado | Preço no Varejo | Margem de Comercialização |
|------|------------------------|------------------|-----------------|---------------------------|
| 1970 | 71,8 | 76,7 | 115,3 | 87,7 |
| 1971 | 82,9 | 83,2 | 119,3 | 64,9 |
| 1972 | 81,3 | 85,8 | 92,5 | 88,6 |
| 1973 | 149,2 | 156,5 | 87,2 | 228,5 |
| 1974 | 127,6 | 111,9 | 121,7 | 92,0 |
| 1975 | 105,3 | 100,7 | 128,7 | 61,8 |
| 1976 | 100,7 | 106,0 | 102,9 | 107,2 |
| 1977 | 108,3 | 105,4 | 101,7 | 128,5 |
| 1978 | 97,1 | 99,8 | 94,0 | 85,2 |
| 1979 | 105,5 | 113,1 | 95,8 | 127,9 |
| 1980 | 92,4 | 92,4 | 74,2 | 64,5 |
| 1981 | 77,5 | 79,1 | 66,5 | 62,6 |

Fontes: As mesmas da tabela 4.

Nos demais anos a evolução dos índices não permitiu a inferência de qualquer comportamento sistemático. Em alguns anos, como 1971, 1975, 1978, 1980 e 1981, os índices ao produtor elevaram-se mais do que as margens e nos outros anos menos. Dado, no entanto, que para o período todo o índice de Variabilidade Média Relativa (VMR) indica que a soja é um dos produtos com preços mais estáveis ao produtor, e, se existe a influência de poder de mercado na comercialização da soja, este não é utilizado em larga escala contra os interesses do produtor. O alto índice VMR das margens é consequência de um ano atípico como 1973, em que houve grande ebulição no mercado internacional, grande intervenção do governo, e realmente as margens subiram mais do que proporcionalmente.

Tudo indica que a soja é um dos produtos típicos em que os elementos tradicionais que formam a estrutura do mercado não são vitais na determinação do nível de competição. A comercialização da soja é feita basicamente por grandes empresas industriais, que compram grande parte da produção nacional de soja processada internamente e portanto altamente concentrada. Pela análise do índice de preços, nota-se que no ano de 1973, por exemplo, estas empresas con-

seguiram ampliar grandemente suas margens em função da redução no nível de competitividade causado pelo contingenciamento nas exportações de grãos. Realmente o objetivo governamental de evitar elevação nos preços do óleo de soja foi alcançado, pois o índice atingiu apenas 87,2, mas em contrapartida o mercado ao nível do produtor ficou menos competitivo e o preço neste nível subiu bem menos do que as margens. A compressão das margens e a elevação dos índices ao produtor no ano seguinte, quando foi eliminado o contingenciamento, confirmam este fato.

A presença de fatores não-tradicionais pode ser notada também em outros anos. Em 1978, 1980 e 1981 os preços aos produtores elevaram-se bem mais do que as margens. Já em 1977 e 1979 as margens elevaram-se bem mais do que os preços ao produtor.

Conclui-se então que no caso da soja a estrutura de mercado não deve ser o único parâmetro para orientar a implementação de políticas que tenham implicações nas relações comerciais entre os produtores e os outros setores da economia. Algumas medidas que obviamente afetam as condições de barganha do produtor, como é o caso de contingenciamento, devem ser compensadas

com uma política de preços mais agressiva. Como o EGF tem sido concedido a terceiros de forma bastante invariável em todos os anos do período, conclui-se também que este empréstimo, conforme o previsto, não representa um fator importante na determinação da posição de barganha do setor produtivo.

Resumo e Sugestões

Conforme orientação geral da PGPM os EGF visam a dois objetivos: melhorar a posição de barganha do produtor e reduzir as flutuações estacionais de preços.

Ao contrário do pensamento tradicional, uma das conclusões do estudo é a de que o EGF não muda a estrutura competitiva do mercado e portanto não muda a posição de barganha do produtor. O único mecanismo não-estrutural que modifica esta posição é o nível de *preço mínimo*, abaixo do qual as empresas compradoras de produtos agrícolas não poderão forçar o preço ao produtor.

Isto em certa extensão foi confirmado pela observação da evolução dos índices de preços ao produtor, atacado, varejo e margens de comercialização de alguns produtos caracteristicamente de consumo doméstico, cujos preços mínimos foram bastante estimulantes nos últimos anos. Nota-se para estes produtos uma tendência bastante clara de aumento nos índices ao nível do produtor, superior aos outros níveis (e às margens) a partir de 1979.

Aparentemente a ênfase exagerada da Política no EGF, principalmente por meio da concessão de subsídios, serviu para "compensar" a queda no nível de preço mínimo real durante o período comercial ou a fixação de preços mínimos conservadores. Este fato fez com que o preço mínimo perdesse importância no seu papel ortodoxo de "preço antecipado" ou "seguro de preço" e o EGF crescesse em importância, passando inclusive a ser visto como um mecanismo de garantia.

A partir do ano passado o governo iniciou o processo de correção dos preços mínimos com base no INPC. Acontece, porém, que o preço não é corrigido durante o período comercial, que normalmente ocorre entre a safra e a entressafra. Este fato pode desestimular o processo de estocagem e provocar grande volume de aquisições (AGF). A correção integral do Preço Mínimo traria duas implicações importantes: reviver o preço mínimo no seu papel de sustentação tradicional e eliminar a necessidade de subsídio no EGF, já que o estudo mostra que por uma questão de redução de risco o empréstimo continua atraente mesmo sem subsídios.

Além disso, por diversas razões, o EGF tem uma natureza altamente concentradora, pois embora não existam estatísticas sobre a distribuição do financiamento por classe de mutuário, sabe-se que apenas uma percentagem muito pequena de produtores é beneficiada com este empréstimo. Já o preço mínimo atinge a todos os produtores de maneira geral, mesmo aqueles que não utilizem diretamente a Política de Preços Mínimos, devido ao impacto do preço mínimo no mercado.

No tocante à extensão do EGF a terceiros, ao contrário do que vem sendo sugerido tradicionalmente, o estudo mostra que a estrutura do mercado (medido geralmente pelo índice de concentração) não deve ser o parâmetro mais importante na avaliação do grau de competição e da transferência indireta dos benefícios do EGF aos produtores. Existem casos de setores altamente concentrados e ao mesmo tempo altamente competitivos, desde que na presença de alguns fatores não-estruturais que estimulam a competição.

Na presença destes fatores (um dos quais pode ser a existência de preços mínimos estimulantes) a concessão do empréstimo à indústria pode representar uma integração no funcionamento do complexo produção-industrialização, com benefícios aos produtores.

Esta integração seria ampliada pela substituição do penhor pelo subproduto industrializado, de vez que não seria razoável a indústria formar um volume grande de estoques sem poder processá-los de acordo com sua capacidade de esmagamento. No caso da substituição do penhor por títulos, não existe um suporte lógico (operacional ou econô-

mico) que sirva de apoio a esta medida. Em última análise isto implica a transformação de um empréstimo com características bem particulares como o EGF em um empréstimo comum, que apenas formaliza um direito creditório, sem nenhum efeito econômico especial relacionado com os objetivos gerais do EGF

Referências Bibliográficas

- CHAMBERLIN, E. *Theory of monopolistic competition*. Cambridge, Harvard University Press, 1956.
- COELHO, C. N. *A política de preços mínimos dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico*. Brasília, CFP, 1979. (Coleção Análise e Pesquisa, 12).
- *Some aspects of the price support program in Brazil*. Columbia, University of Missouri. 1976 (Staff paper, 4).
- HOLDREN, BR. Competition in food retailing. *JFE*, 47 (5).
- HOUCK, J. Some economic aspects of agricultural regulation and stabilization. *AJAE*, Dec. 1974.
- LANZILLOTI, R. The Superior market power of food processing and agricultural supply firms — it's relation to the farm problem. *JFE*, 42, Dec. 1960.
- LOPES, Mauro (editor). *A política de preços mínimos: estudos técnicos 1949/1979*. Brasília, CFP, 1978. (Coleção Análise e Pesquisa, 11).
- MOLDAU, J. H. & LUNA, F. V. *Objetivos e instrumentos para a estabilização de preços dentro do ano*. Brasília, CFP, 1978. (Coleção Análise e Pesquisa, 5).
- MORI, M. & GORDMAN, J. An empirical investigation into the relationship between market structure and performance as measured by prices. *AJAE*, Nov. 1966.
- OLIVEIRA, J. do Carmo. *Política de preços mínimos no Brasil*. Brasília, CFP, 1977. (Coleção Análise e Pesquisa, 1).
- & ALBUQUERQUE, Cláudia. *Avaliação da política de preços mínimos*. Brasília, CFP, 1977. (Coleção Análise e Pesquisa, 2).
- PROCESSO CFP 1338/78 — CFP — Brasília-DF.
- ROBINSON, Joan. *The economics of imperfect competition*. Londres, McMillan, St. Martin's Press, 1969.
- ROBINSON, K. L. Unstable farm prices: economic consequences and policy options. *AJAE*, 57/59, Dec. 1975.
- SAYAD, J. Abastecimento urbano e inflação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. dez. 1981.