

COMENTÁRIOS À NOVA LEI DOS PREÇOS MÍNIMOS

Eng.º Agr.º CONSTANTINO CARNEIRO FRAGA

A lei Delegada n.º 2, de 26 de setembro de 1962 e publicada no Diário Oficial da União em 27-9-62 alterou a Lei n.º 1.506 de 19-12-51 que até aquela data vinha sendo o instrumento legal que regulava a garantia de preços mínimos aos produtos agrícolas em nosso país. A bem da verdade, diga-se que a Lei Delegada n.º 5, de data igual à Lei n.º 2 e que criou a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), também alterou a Lei 1.506, pois, de acordo com os dizeres do seu art. 6.º, passou a jurisdicionar técnica e administrativamente a Comissão de Financiamento da Produção, órgão incumbido da execução da garantia de preços mínimos.

Antes de passar às considerações sobre detalhes nas modificações havidas, convém frisar que em seu conjunto, tais modificações estiveram aquém do que seria de esperar, não só pela já longa experiência que entre nós existe sobre o assunto, mas, sobretudo, das sugestões apresentadas pelas pessoas consultadas, bem como de Projeto de Lei específico tramitan-

do na Câmara dos Deputados Federais desde 1961.

No decorrer da ligeira análise que a seguir é apresentada e relativa aos pontos que se afiguram de maior importância, procurar-se-á destacar os prós e contras das alterações introduzidas. Assim (tem-se, pela ordem dos artigos, que o de n.º 1 (notar que há duas repetições do art. 1.º, sendo que a segunda se refere à modificação do artigo correspondente da Lei 1.506) não inclui produtos cuja garantia de preços mínimos seria obrigatoriamente assegurada pela Lei, tal como o fazia a lei anterior e como é de praxe em muitos países que dispõem de legislação sobre o assunto. A inclusão de produtos de garantia obrigatória é de muita importância para o amparo das atividades consideradas essenciais à economia do país. Através dessa garantia, procura-se emprestar maior estabilidade a essas explorações, sustentando-as aos níveis reclamados pelos interesses do país. A garantia de preços mínimos continuados é um poderoso estímulo aos investimentos de caráter prolon-

gado como compra de terras, construção de benfeitorias, instalações de beneficiamento etc. É evidente que um lavrador que por exemplo, pretende dedicar-se à cultura racional do arroz, para isso necessitando efetuar obras de irrigação e drenagem, adquirir máquinas pesadas etc., seria muito mais estimulado se contasse com a garantia de que suas colheitas tivessem sempre o amparo dos preços mínimos. Em parte, esta omissão é minorada pelo § 3.º do art. 4.º que prevê a extensão do preço mínimo por duas ou mais safras seguidas e que será comentado mais adiante. Todavia, essa correção é apenas parcial, já que não se pode contar com tais preços para períodos mais longos (por exemplo 5 ou mais anos consecutivos) como aqueles requeridos por certos investimentos. Outro defeito da não inclusão dos produtos essenciais na garantia obrigatória dos preços mínimos é que tal fato tenderá a aumentar em muito a pressão das classes interessadas, sobre o órgão responsável pela política de preços mínimos, visando a inclusão de uma série de produtos nem sempre tão essenciais. Este mesmo artigo introduz, no entanto, uma meritória inovação: a extensão dos preços mínimos a produtos da pecuária e da produção extrativa, os quais não estavam amparados pela legislação anterior. Trata-se de importante alteração pois certos produtos destas origens são de importância que dispensa citação.

O artigo 2.º, combinado com seu § único, admite apenas até 31 de dezembro de 1963, as ope-

rações com terceiros que hajam assegurado ao produtor o preço mínimo fixado por lei. Desta forma, já na próxima safra (1963/64) a Comissão de Financiamento da Produção, até hoje muito mal aparelhada para intervenções diretas, deverá ter sua ação extremamente cerceada, mesmo mobilizando como lhe faculta a lei e tem sido uso, outros órgãos governamentais. Este dispositivo constitui em realidade, séria ameaça à futura garantia dos preços mínimos. A este respeito a Lei 1.506, por mais flexível, era bem mais realística, pois embora dando preferência às operações diretas com os produtores e suas cooperativas admitia as transações com intermediários, desde que estes assegurassem o preço mínimo ao produtor. As burlas que este dispositivo possibilitava eram notoriamente grandes, mas, mesmo assim, preferíveis à eliminação pura e simples do intermediário quando não se possui meio de substituí-lo com efetividade. A propósito, assinala-se que nos EE. UU. a orientação é praticamente a mesma que seguia a lei 1.506, isto é, o Governo dá preferência às operações diretas com os produtores (inclusive procurando aparelhá-los para tal fim, com diversos estímulos, como por exemplo a construção de silos individuais nas fazendas) mas não dispensa as operações com intermediários. Por exemplo, naquele país, os laticínios são adquiridos dos estabelecimentos fabris e o carvão de algodão das fábricas de óleo. No caso dessas aquisições, as autoridades norte-america-

nas exigem que os intermediários assegurem ao produtor a passagem do máximo benefício possível que lhe é outorgado pela garantia de preços. Frise-se que a expressão “máximo benefício possível” admite implicitamente certo pagamento ao intermediário, pelos serviços prestados; e neste ponto, tanto as normas utilizadas durante a vigência da Lei 1.506 como o § único da Lei Delegada n.º 2 estão imprecisos, pois não é possível exigir-se que o intermediário transfira totalmente o preço mínimo ao produtor, nada recebendo pelos serviços que venha a prestar e que não são de pouca monta.

O item “b” do art. 3.º também foi redigido de maneira pouco feliz, quando fala em financiamento com opção de compra ou sem ela. A filosofia assente com relação aos preços mínimos, é a de facilitar os financiamentos ao produtor, de modo que este disponha de recursos para tentar a colocação dos seus produtos nos mercados normais, só fazendo entrega dos mesmos ao órgão garantidor dos preços mínimos, quando esgotadas as demais tentativas. Uma vez, entretanto, que esta hipótese ocorra, o produto garante por si só, a totalidade do empréstimo feito, sem nenhuma outra garantia colateral. É o “nonrecourse” da lei norte-americana. De resto, se o produtor não puder entregar a sua mercadoria como resgate do financiamento (e o dispositivo legal evidentemente admite este caso, pois do contrário não haveria necessidade de mencionar as duas alternativas) têm-

aí, pura e simplesmente, um tipo comum de empréstimo comercial, embora com maiores facilidades que os correntes em nosso meio. A Lei que neste ponto deveria ser muito clara, deixando expresso que a entrega da mercadoria resgataria o empréstimo independentemente das oscilações de preços no mercado, não só não o foi, como infirmou as operações de financiamento. Como agravante, assinale-se que o dispositivo está redigido de modo confuso, não definindo a quem compete a escolha da opção ou não de venda e estendendo essas alternativas para as operações de beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos.

O parágrafo 1.º do artigo 4.º, mantém, embora com prazos diferentes, a orientação adotada pela Lei 1.506 com referências à época de publicação dos decretos que estabelecem os preços mínimos. Seria preferível em realidade, que fôsem fixadas datas exatas para esta publicação pois da forma como está e variando um pouco de ano para ano e de zona para zona a época de plantio e colheita, fica diluída a responsabilidade do órgão responsável, com relação à data da divulgação daqueles preços. As datas fixas forçariam o cumprimento da lei, embora se reconheça também certas dificuldades no estabelecimento de tais datas, dada a variação já apontada.

Com relação a este § cumpre também chamar a atenção para o fato de não ter o mesmo feito menção à época de divulgação dos preços mínimos das culturas permanentes (café, laranja,

cacau, etc.). É óbvio que sem emenda pertinente os produtos de tais culturas ficam excluídos dos benefícios da lei.

O parágrafo 2.º do mesmo artigo introduz importante modificação consistente na faculdade de majoração de preços quando ocorra alteração nos custos. Trata-se de relevante e vantajosa inovação de há muito defendida por conhecedores do assunto e que era de todo imperativa nas atuais condições inflacionárias do país. Aliás, mesmo fazendo-se abstração dos efeitos inflacionários, êste dispositivo é de grande valia, pois os percalços da produção agrícola, que ainda escapa em dose substancial ao contróle do homem, estão a reclamar com bastante frequência majorações no preço inicial fixado. Há, todavia, um senão na forma como está redigido o parágrafo e êle consiste na vinculação do aumento de preços à elevação dos custos. Isto porque: 1.º — Não se define qual a natureza dos custos a que a lei se refere (se fôr por exemplo "custo de produção", a constatação do seu aumento poderá originar prolongadas discussões e a consequente protelação das decisões, tornando impraticável a revisão dos preços) e 2.º — elimina outras justificativas para a majoração dos preços, como seria por exemplo um fracasso na colheita do arroz a exigir um aumento na elevação dos preços de garantia com o fim de evitar retração no futuro plantio.

O parágrafo 3.º ainda do art. 4.º, também adota inovação de mais alta importância e de há muito preconizada por destaca-

dos especialistas tanto nacionais como estrangeiros. Trata-se da extensão da garantia de preços para duas ou mais safras consecutivas, de modo a assegurar ao produtor as necessárias garantias para certos tipos de investimento (como máquinas e benfeitorias) que poucas vêzes seriam justificados, caso fôsem feitos em função de uma única safra. Êste dispositivo, já por si relevante, assume capital importância em virtude da falha já comentada e referente ao art. 1.º desta lei que não mencionou produtos de garantia obrigatória. A fim de compensar esta omissão, o órgão responsável pela garantia de preços terá que se utilizar com frequência da faculdade que lhe confere êste parágrafo, pois do contrário, como esperar, por exemplo, que o produtor de algodão sinta-se estimulado a fazer os investimentos necessários à racionalização da sua lavoura, se êle não pode ter certeza de contar com a garantia de preços na safra seguinte?

Os artigos 5.º e 6.º, embora sem conter inovações de vulto, dão maior flexibilidade de atuação ao organismo garantidor dos preços mínimos e neste sentido representam considerável melhoria em relação à lei anterior, demasiadamente rígida a êste respeito.

O artigo 7.º repete o mesmo e grave êrro cometido pela lei n.º 1.506 e referente às operações de financiamento. Trata-se de êrro doutrinário, pois como já foi acentuado, o mecanismo da garantia de preços deve atuar preferentemente através do financiamento, procuran-

do tornar êste tipo de operação o mais atraente possível para o produtor, de modo a facultar-lhe recursos para tentar todos os meios possíveis de colocação do seu produto no mercado normal e ao mesmo tempo aliviar o órgão garantidor dos preços da obrigação de compra.

Voltando ao exemplo norte-americano, bastante elucidativo neste aspecto, registre-se que nos EE. UU. além de ser o financiamento concedido pelo preço integral de compra, o produtor que opta pela entrega da mercadoria fica eximido do pagamento de juros pelo empréstimo levantado e no caso dêsse financiamento ter sido feito através dum banco particular, o governo indeniza êsse estabelecimento com os juros correspondentes. Sòmente no caso do produtor resgatar o empréstimo e retirar a mercadoria (caso em que se admite a hipótese de ter o produtor encontrado colocação a melhor preço para a sua mercadoria) é que o mesmo é obrigado a efetuar o pagamento dos juros. Em nosso caso, tanto a lei anterior como a atual limitaram o financiamento a 80% do preço de aquisição, além de sobrecarregá-lo com juros e outras despesas (que não são despresíveis). Isto equivale, na prática, a induzir o produtor a vender a sua mercadoria ao órgão responsável pelos preços mínimos, por pequena que seja a oscilação no mercado. O que tem mascarado e mesmo impedido o aparecimento das graves consequências que êste êrro pode acarretar, é a presença da inflação que leva o produtor a

desprezar as pequenas variações do mercado e contar mesmo com elevações seguras dos preços. Evidentemente, isso não ocorreria em uma economia estável. Além de repetir o êrro da lei anterior, a atual agravou-o bastante, pois não só limitou os financiamentos ao máximo de 80% (o que logicamente pressupõe operações menores) como adotou sistema de cálculo que implica em deduções bem maiores. Com efeito, a Lei 1.506 estipulava que os financiamentos seriam outorgados na base de 80% dos preços de aquisição (os quais resultavam das bases aprovadas, menos as deduções referentes às despesas para levar o produto até os centros de consumo ou FOB-portos, escolhidos como referência). Ao invés, a lei atual determina que os financiamentos serão no máximo de 80% dos preços calculados como anteriormente (bases menos despesas) deduzindo-se ainda dêsse montante as despesas referentes a juros, armazenagem, seguro e comissão de fiscalização.

O artigo 8.º, que trata da constituição da Comissão de Financiamento da Produção, apresenta vantagens e desvantagens em relação à lei anterior. Entre as vantagens pode-se mencionar:

- a) a transformação da C. F. P., dando-lhe muito maior mobilidade de que tinha anteriormente como órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, o qual, de resto, pela própria natureza da suas atividades, não mantém com a agri-

cultura o contato que seria desejável para um órgão desta finalidade;

- b) a estreita ligação com a SUNAB, órgão responsável pelo abastecimento alimentar, que tende a trazer maior interesse e responsabilidade governamental para o entrosamento entre os problemas da produção e do abastecimento.

No setor das desvantagens, cabe registrar:

- a) a ausência do representante da Confederação Rural Brasileira na composição da C.F.P. Nas atuais condições do nosso país, a ausência de representantes de classe em órgãos dessa natureza aumenta em demasia a responsabilidade governamental, ensejando maior liberdade àquelas associações e a outros interessados para que encetem sistematicamente campanhas reivindicatórias de maiores preços. A propósito, cumpre assinalar que a Lei 1.506 alterou a antiga composição da C.F.P., incluindo um representante da Confederação Rural Brasileira, coisa que não deve ter sido feita sem motivos e que em todo o caso, foi bastante sagaz;
- b) a presença de um representante do Banco do Brasil S/A, um da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e um do Ministério da Fazenda, num total de 7 membros (incluindo o presidente)

que compõem o Plenário da C.F.P. Em realidade, não há razões para se manter o velho hábito de emprestar excessiva representação aos órgãos financeiros do Governo em outros órgãos cujas atividades dizem mais respeito a setores diversos do financeiro. Trata-se de excesso de realismo ou de espírito imediatista e aliás, a longa experiência que se tem nêsse sentido não aconselha sua continuidade.

Os artigos 16 e 17 que dispõem sobre os recursos financeiros da C.F.P. significam, inegavelmente grande progresso, pois as disponibilidades anteriores daquela Comissão tinham sido tão diluídas pelos efeitos da inflação, que se tornaram irrisórias face às suas finalidades e decorrentes compromissos.

CONCLUSÃO — Apesar das diversas e importantes melhorias que a Lei Delegada n.º 2 trouxe, através das alterações introduzidas na Lei n.º 1.506, tais modificações não somente deixaram de corrigir muitos e graves defeitos desta última lei, como em alguns casos os agravaram e ainda deram origem a novas imperfeições. Pelo número e importância desses descertos, parece que o melhor que se tem a fazer é elaborar novo instrumento legal sobre o assunto. De qualquer forma, urge que se corrija o parágrafo único do art. 2.º, de modo a impedir que seja demasiado cerceada a ação dos preços mínimos já no próximo ano agrícola (1963/64).

LEI DELEGADA N.º 2, de 26 de setembro de 1962

Altera a Lei n.º 1506, de 19 de dezembro de 1951, dando-lhe nova redação, e adota providências.

O Presidente da República:

Faço saber que, no uso da delegação constante do Decreto Legislativo n.º 9, de 27 de agosto de 1962, decreto a seguinte lei:

Art. 1.º — A Lei n.º 1506, de 19 de dezembro de 1951, que estabelece preços mínimos para financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.º — A União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, que forem fixados de acôrdo com esta lei.

Art. 2.º — A garantia de preços instituída na presente Lei é estabelecida, exclusivamente, em favor dos produtores ou de suas cooperativas.

Parágrafo único. Até 31 de dezembro de 1963, as operações de que trata o art. 3.º poderão ser realizadas, também, com terceiros que hajam assegurado ao produtor o preço mínimo fixado de acôrdo com esta Lei.

Art. 3.º — A União efetivará a garantia de preços através das seguintes medidas:

a) comprando os produtos, pelo preço mínimo fixado;

b) concedendo financiamento, com opção de venda, ou sem ela, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos.

Art. 4.º — Os preços básicos serão fixados por decreto do Poder Executivo, considerando como se o produto estivesse colocado nos centros de consumo ou nos portos, FOB, e levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados interno e externo.

§ 1.º — A publicação dos decretos antecederá no mínimo, de 60 (sessenta) dias o início das épocas de plantio e, de 30 (trinta) dias, o início da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões, consoante as indicações dos órgãos competentes.

§ 2.º — Quando ocorrer alteração nos custos, os preços fixados poderão sofrer majoração, até o início da colheita ou safra, com prévia e ampla divulgação.

§ 3.º — Os decretos poderão, também estabelecer, quanto a determinados produtos, que as garantias previstas nesta lei perdurarão por mais de um ano ou safra, quando isso interessar a estabilidade da agricultura e à normalidade do abastecimento.

Art. 5.º — Os ágios e deságios, decorrentes da classificação dos produtos, e as deduções relativas a comissões e à insuficiência ou falta de acondicionamento dos mesmos serão estipulados pela Comissão de Financiamento da Produção. O mesmo órgão poderá, também, autorizar o financiamento de produtos ainda não classificados, baixando as instruções necessárias.

Art. 6.º — Para o cálculo da importância a ser paga pela compra dos produtos, partir-se-á dos preços básicos (art. 4.º), que sofrerão, conforme o caso as alterações decorrentes de elementos referidos no art. 5.º e a dedução das importâncias necessárias para cobrir as despesas de tributos, fretes e outros ônus que incidirem sobre os produtos, desde a localidade onde os mesmos se encontrarem até aqueles centros de consumo ou portos, FOB, escolhidos como referência, quando da fixação de que trata o art. 4.º.

Parágrafo único. Os órgãos que, na forma do art. 13, forem incumbidos de efetivar as compras e os financiamentos, são obrigados a fazer, nas zonas produtoras em que operarem, ampla

divulgação dos preços locais, calculados conforme o disposto neste artigo.

Art. 7.º — O financiamento desses produtos será, no máximo, em importância igual a 80% (oitenta por cento) da quantia que seria paga, pela compra, calculada conforme o disposto no art. 6.º, ficando ainda o montante do financiamento sujeito às deduções referentes a juros, armazenagem, seguro e comissão de fiscalização.

Art. 8.º — A Comissão de Financiamento da Produção (CFP), órgão incumbido de dar execução a esta lei, é transformada em autarquia federal, que fica sob a jurisdição da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

§ 1.º — A CFP é um órgão colegiado, que será presidido pelo Superintendente da SUNAB e integrado pelos representantes das entidades, abaixo mencionadas, nomeados, com seus suplentes, pelo Poder Executivo, por indicação das mesmas:

- a) Ministério da Agricultura;
- b) Ministério da Fazenda;
- c) Ministério da Indústria e do Comércio;
- d) Superintendência da Moeda e do Crédito;
- e) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;
- f) Banco do Brasil.

§ 2.º — A CFP terá um Diretor Executivo, de livre nomeação do Poder Executivo.

§ 3.º — A CFP terá a organização que fôr adotada em regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo.

Art. 9.º — Compete ao Diretor Executivo da CFP representá-la em juízo e fora d'ele, e, segundo as diretrizes gerais baixadas pelo Plenário da CFP, movimentar os recursos destinados à execução desta lei, delegar atribuições e praticar outros atos, conforme determinar o Regulamento.

Art. 10.º — Ao Plenário, além de outras atribuições que forem discriminadas no Regulamento, compete apreciar os projetos sobre fixação de preços a serem garantidos, dar parecer sobre o relatório anual, balanços e contas apresentados pelo Diretor Executivo, aprovar, acôrdos, contratos e convênios, baixar normas e instruções, inclusive quanto às condições de acondicionamento, armazenagem e conservação dos produtos cujo preço for garantido, bem como fixar critérios para financiamentos de produtos ainda não classificados.

Art. 11.º — Órgãos do Poder Público, sociedades de economia mista, associações de classe e entidades particulares ficam obrigados a prestar, com máxima urgência, as informações que a CFP lhes solicitar para o desempenho de suas atribuições.

Art. 12.º — O Ministério da Agricultura e quaisquer outros órgãos oficiais, por intermédio de seus serviços especializados, prestarão à CFP a colaboração necessária à boa execução desta lei.

Parágrafo único — No desempenho de suas atribuições, a CFP poderá também valer-se dos serviços das repartições consulares e diplomáticas brasileiras, no exterior.

Art. 13.º — As compras e os financiamentos previstos nesta lei serão realizados diretamente pela CFP ou mediante contratos, acôrdos ou convênios, através do Banco do Brasil Sociedade Anônima, entidades públicas e companhias jurisdicionadas pela SUNAB, conforme estabelecer o Plenário da CFP.

Art. 14.º — Na execução desta lei, a CFP agirá de acôrdo com as diretrizes gerais traçadas pela SUNAB, em coordenação com os órgãos de controle do intercâmbio comercial com o exterior e com outros órgãos públicos que, direta ou indiretamente, estejam

encarregados do abastecimento interno do país.

Art. 15.º — Os produtos adquiridos pela CFP, em cumprimento a esta lei, terão a seguinte destinação:

- a) formação de estoques de reservas;
- b) venda e exportação direta ou, de preferência, através das companhias jurisdicionadas pela SUNAB ou de órgãos públicos incumbidos do abastecimento.

Parágrafo único. — A venda de tais produtos será efetuada a critério do Plenário da CFP.

Art. 16.º — A CFP contará com os seguintes recursos destinados à execução desta lei:

a) disponibilidade remanescente da dotação atribuída à CFP o seu acervo atual;

b) saldos das operações de compra, venda e financiamento;

c) Cr\$ 1 000 000 000,00 (um bilhão de cruzeiros) à conta dos recursos de que trata o item II do artigo 5.º do Decreto Legislativo n.º 9, de 27 de agosto de 1962;

d) dotação a ser consignada no orçamento da União, não inferior a Cr\$ 5 000 000 000,00 (cinco bilhões de cruzeiros), por ano, durante 4 (quatro) anos;

e) contribuições a serem consignadas no Orçamento da União para sua manutenção;

f) eventuais.

Art. 17.º — O Tesouro Nacional garantirá anualmente, à CFP, através de adiantamento pelo Banco do Brasil Sociedade Anônima, recursos até o triplo

da soma das parcelas referidas nas alíneas a, c, e, d do artigo 16.

Art. 18.º — As despesas administrativas da CFP não poderão exceder, anualmente, a 1% (um por cento) dos recursos de que dispuser.

Art. 19.º. Os servidores públicos, inclusive das autarquias bem como os de sociedades de economia mista poderão, mediante autorização do Poder Executivo, servir à CFP, sem prejuízo de vencimentos, direitos e vantagens.

Parágrafo único — A CFP poderá contratar, na forma da Lei n.º 3 780, de 12 de julho de 1960, pessoal técnico-especializado.

Art. 20.º — O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias da sua publicação, fixando também gratificações dos integrantes do Plenário da CFP, por sessão de que participarem”.

Art. 2.º — Esta lei não prejudica a continuidade dos serviços, o cumprimento dos contratos e a execução das operações em curso, especialmente os relativos à garantia de preços mínimos e financiamento para a próxima safra.

Art. 3.º — Esta lei entrará em vigor trinta (30) dias após sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 26 de setembro de 1962; 141.º da Independência e 74.º da República.

João Goulart

Hermes Lima

Miguel Calmon

Renato Costa Lima

Octavio Augusto Dias Carneiro.

(Diário Oficial de 27 de setembro de 1962).